



**“Alternancia política y seguridad pública
en San Luis Potosí: La política pública en seguridad en dos
períodos de gobierno (1997-2003) (2003-2009)”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

**Presenta
Elia Edith Argüelles Barrientos**

**Director de tesis
Dr. Hugo Alejandro Borjas García**

INDICE GENERAL

Agradecimientos	6
INTRODUCCIÓN GENERAL	7

Capítulo 1. Aproximaciones teórico-conceptuales para el estudio de la Alternancia Política y las políticas públicas en materia de Seguridad Pública.

1.1 INTRODUCCIÓN	13
1.2 Pautas para el estudio de la Alternancia Política.....	15
1.2.1 Alternancia Política	15
1.2.2 Teorías de la Transición.....	18
1.2.2.1 Transición Política.....	19
1.2.2.2 Transición Democrática.....	20
1.2.2.3 Las olas democratizadoras	22
1.3 Definiendo la Democracia.....	25
1.3.1 Régimen Político	25
1.3.2 Sistema Político	27
1.3.3 El concepto de Democracia	27
1.3.4 El Sistema Electoral	31
1.3.5 El Sistema de Partidos	34
1.3.6 Calidad de la Democracia y Alternancia.....	36
1.4 Los Partidos Políticos y la Política Pública	38
1.4.1 Los Partidos Políticos	39
1.4.2 El modelo de las tres caras del Partido Político	42
1.4.3 El Partido en el Gobierno y su impacto en las Políticas Públicas	47
1.4.4 Ideología y Partidos Políticos	52
1.5 Pautas para el estudio de las Políticas Públicas en materia de Seguridad Pública.....	54
1.5.1 Seguridad Pública y Estado	55
1.5.2 El concepto de Seguridad Pública	59
1.5.3 Políticas Públicas en Seguridad Pública	61

CAPITULO 2. Aspectos Metodológicos de la investigación.

2.1 INTRODUCCIÓN.....	66
2.2 Objeto de Investigación.....	67
2.3 Objetivo general.....	68
2.3.1 Objetivos específicos.....	68
2.4 Preguntas de investigación.....	69
2.5 Justificación del tema.....	70
2.5.1 Teórico-Conceptual.....	71
2.5.2 Externa.....	71
2.5.3 Personal-subjetiva.....	73
2.6 Hipótesis general	73
2.7 Identificación de variables.....	73
2.7.1 Políticas de formación, capacitación y profesionalización policial.....	74
2.7.2 Acciones y programas de prevención del delito.....	75
2.7.3 Capacidades de modernización y equipamiento.....	76

2.8 Metodología.....	77
2.8.1 Delimitación del problema: espacial y temporal.....	79
2.8.2 Tipos de investigación.....	80
2.8.3. Técnicas de investigación y fuentes de información.....	81

Capítulo 3. Aspectos contextuales para el estudio de la alternancia política y las políticas públicas en materia de seguridad pública.

3.1 INTRODUCCIÓN.....	83
3.2 Alternancia Política	85
3.2.1 Alternancia Política en México.....	85
3.2.2 Reformas Electorales y Cambio Electoral.....	88
3.2.3 Alternancia Política en San Luis Potosí.....	93
3.2.3.1 Elecciones estatales de 1991.....	95
3.2.3.2 Elecciones estatales de 1993.....	97
3.2.3.3 Elecciones estatales de 1997	98
3.2.3.4 Elecciones estatales de 2003.....	100
3.3 Partidos Políticos en Alternancia: PRI y PAN.....	103
3.3.1 El Partido Revolucionario Institucional.....	104
3.3.1.1 Principios Doctrinales e Ideológicos.....	106
3.3.1.2 Plataforma Político-Electoral	108
3.3.2 El Partido Acción Nacional	110
3.3.2.1 Principios Doctrinales e Ideológicos.....	111
3.3.2.2 Plataforma Político-Electoral	113
3.4 La Seguridad Pública en el Estado de San Luis Potosí.....	118
3.4.1 Marco Normativo de la Seguridad Pública.....	118
3.4.2 Instituciones de Seguridad Pública.....	122
3.4.3 El financiamiento de las instituciones de Seguridad Pública en San Luis Potosí.....	125
3.4.4 Planeación de las políticas públicas de Seguridad Pública.....	126
3.4.5 Alternancia y transformación de las Instituciones de Seguridad.....	127

CAPITULO 4. El impacto de la Alternancia en la Política Pública de Seguridad Pública: Estudio comparado de las administraciones 1997-2003 y 2003-2009

4.1 INTRODUCCIÓN.....	134
4.2 El PRI en el sexenio 1997-2003: La administración de Fernando Silva Nieto.....	135
4.2.1 Política de formación, capacitación y profesionalización policial.....	138
4.2.1.1 Formación.....	139
4.2.1.2 Capacitación y Profesionalización policial.....	141
4.2.1.3 Infraestructura de la Academia Estatal de Policía.....	143
4.2.2 Acciones y Programas de Prevención del delito.....	144
4.2.2.1 Consejos Municipales y de Participación Ciudadana	144
4.2.2.2 Prevención del Delito.....	146
4.2.2.3 Operativos institucionales.....	148
4.2.3 Capacidades de modernización y equipamiento.....	149
4.2.3.1 Equipamiento de los cuerpos policíacos	149
4.2.3.2 Uso de Nuevas Tecnologías.....	151
4.3 El PAN en el sexenio 2003-2009: La administración de Marcelo de los Santos.....	153
4.3.1 Política de formación, capacitación y profesionalización policial.....	156
4.3.1.1 Formación.....	157
4.3.1.2 Capacitación y Profesionalización policial.....	158
4.3.1.3 Infraestructura de la Academia de Seguridad Pública del Estado.....	160

4.3.2 Acciones y programas de Prevención del delito.....	162
4.3.2.1 Consejos Municipales y de Participación Ciudadana	162
4.3.2.2 Programas de Prevención del Delito.....	164
4.3.2.3 Operativos institucionales.....	166
4.3.3 Capacidades de modernización y equipamiento.....	168
4.3.3.1 Equipamiento de los cuerpos policíacos	169
4.3.3.2 Uso de Nuevas Tecnologías.....	173
4.4 Consideraciones finales: El impacto de la alternancia en la política pública de Seguridad Pública.....	179
4.4.1 Modos de ejercicio político	180
4.4.2 Política de formación, capacitación y profesionalización policial.....	183
4.4.3 Acciones y programas de Prevención del delito.....	186
4.4.4 Capacidades de modernización y equipamiento.....	190
CONCLUSIONES GENERALES	192
BIBLIOGRAFÍA.....	196

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Variables comparables en la política pública en materia de Seguridad Pública.....	78
Figura 2.	Propuesta de Seguridad Pública de la Plataforma Político Electoral del Partido Revolucionario Institucional.....	116
Figura 3.	Propuesta de Seguridad Pública de la Plataforma Político Electoral del Partido Acción Nacional.....	117
Figura 4.	Marco Normativo de las instituciones de Seguridad Pública en San Luis Potosí.....	121
Figura 5.	Organigrama de la Academia Estatal de Policía.....	132
Figura 6.	Organigrama de la Academia de Seguridad Pública del Estado.....	133
Figura 7.	Incremento anual de elementos en los cuerpos policíacos: sexenio 1997- 2003.....	140
Figura 8.	Equipamiento de la DGSPE al concluir el sexenio 2003-2009.....	173
Figura 9.	Presupuesto para Seguridad Pública durante la administración 1997-2003.....	182
Figura 10.	Presupuesto para Seguridad Pública durante la administración 2003-2009.....	183
Figura 11.	Cadetes egresados durante la administración 1997-2003.....	185
Figura 12.	Cadetes egresados durante la administración 2003-2009.....	186
Figura 13.	Beneficiados con programas de prevención del delito en el Sector Educativo 1997-2003.....	188
Figura 14.	Personas aseguradas por año durante la administración 1997-2003.....	189
Figura 15.	Personas aseguradas por año durante la administración 2003-2009.....	190

Agradecimientos

Este trabajo representa la conclusión de un proceso personal de aprendizaje en el que la dedicación y la constancia fueron la mejor arma para vencer los desafíos y retos que este estudio implicó. Hoy doy gracias a la vida, por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, con lo que se alcanza un sueño perseguido pero se abren nuevas posibilidades de seguir soñando.

En este importante proceso de crecimiento profesional, quiero agradecer infinitamente a todas aquellas personas y amigos que desde su trinchera contribuyeron en la elaboración de este trabajo.

De manera muy especial quiero agradecer a mi tutor, al Dr. Hugo Alejandro Borjas García, por su confianza en esta propuesta desde sus inicios y por convertirse en guía durante el proceso de desarrollo de este proyecto hasta el momento de su conclusión. También entrego un reconocimiento a mis lectores, Dr. Julio César Contreras Manrique y Dr. Antonio Aguilera Ontiveros, quienes siempre mostraron apertura para compartir sus conocimientos a través de sus consejos y recomendaciones, formando parte fundamental para la consolidación de este documento.

A mis padres a quienes les dedico este trabajo, gracias por apoyarme incondicionalmente en todos los proyectos de mi vida y darme ánimos cuando más lo necesito. Mamá y papá, muchas gracias por despertarme en la madrugada y aguantar mis momentos de histeria, valió la pena el esfuerzo.

A Enrique Gabriel, por estar conmigo durante estos dos años en las buenas y en las malas, por ver nacer este proyecto, quiero que sepas que has sido un gran impulso en mi vida.

A mis hermanos, gracias por apoyarme en los inicios de esta aventura.

A mis amigos y maestros de toda la vida, por siempre estar presentes.

Agosto, 2010

INTRODUCCIÓN GENERAL

A una década de alternancia política en la presidencia de la República Mexicana y dos en las entidades federativas, luego de muchos años en que lenta pero incesantemente se fue consolidando la apertura del sistema político, se puede hablar de la alternancia como un mecanismo real de la aún sensible democracia nacional, en donde el poder puede ser compartido por distintos grupos políticos.

La alternancia de partidos que durante las últimas dos décadas se consolidó en los gobiernos estatales y municipales del país, implicó la llegada al ejercicio de la administración gubernamental de actores de fuerzas políticas distintas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que por mucho tiempo sostuvo su hegemonía, todo ello ocasionó modificaciones en el discurso político y en la forma de llevar la gestión pública.

La transición democrática que se ha considerado alcanzó el país al llegar el Partido Acción Nacional (PAN) en 2000 a la presidencia de la República, es quizá el ejemplo más fehaciente de cómo la alternancia de partidos en el poder con distintos principios ideológicos y doctrinales, representa cambios de prioridades para los gobiernos así como en la manera en que se atienden los problemas de la sociedad.

Con la alternancia política cambian los actores al frente de las instituciones públicas, pero se mantienen los llamados problemas públicos que son aquellos que competen y afectan a las mayorías.

Si bien la alternancia en el gobierno federal fue favorable para el sistema político porque se consideró el momento en que México alcanzó la democracia, también emergieron con fuerza problemas en mayor intensidad, uno de los que más se hicieron evidentes con el cambio político fue el aumento de la inseguridad una dificultad de la que el

Estado nunca estuvo exento, pero que sin embargo, nunca como ahora estuvo tan presente, sobre todo en lo que al fenómeno del crimen organizado se refiere.

El problema de la Seguridad Pública no es nuevo en efecto. Lo que es nuevo es su magnitud. De acuerdo a Ojeda (2004), la inseguridad empezó a crecer, al parecer, con la crisis económica de 1995. Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari hubo violencia, pero en los sectores políticos, como los asesinatos del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y el político José Francisco Ruiz Massieu. También hubo violencia en los frentes de las guerrillas y el narcotráfico. Pero la violencia de la delincuencia contra la ciudadanía parecía todavía como manejable.

A casi una década de alternancia política en el gobierno federal, primero con Vicente Fox Quesada y actualmente con el también presidente panista Felipe Calderón Hinojosa, la inseguridad se ha disparado y convertido en el problema de principal preocupación entre los mexicanos. Sin lugar a dudas las políticas públicas en la materia que han implementado los gobiernos de la alternancia federal, han sido distintas a las que tradicionalmente habían conformado los gobiernos priístas. La militarización promovida por el presidente Calderón, es una muestra de como han cambiado las estrategias de seguridad radicalmente por lo menos a nivel nacional.

A finales del primer sexenio de la alternancia en el gobierno federal, Latinobarómetro (2005) en su encuesta anual realizada entre los 18 países de América Latina, incluyendo México, se arrojó datos en el sentido que la percepción de los mexicanos respecto a la violencia había aumentado; en términos generales, el país se encontraba en el quinto lugar entre la lista evidenciando su elevada percepción ciudadana respecto a la delincuencia como principal problema público del país.

A dos años del segundo sexenio con un partido distinto al PRI en la presidencia

representado ahora por el gobierno de Felipe Calderón, la encuesta similar realizada por Latinobarómetro (2008) apuntaba que la percepción respecto de la delincuencia colocó al país en la segunda posición entre esa lista de países participantes. A la par, la encuesta Percepción Ciudadana sobre la Inseguridad Pública en México realizada por México Unido contra la Delincuencia (2008), indicaba que seis de cada 10 mexicanos reconocían temer por ser víctimas de un robo a mano armada y 56 por ciento de ser secuestrado.

La posibilidad de que el cambio político afecte el control sobre los cuerpos de Seguridad Pública ha sido planteada con anterioridad como consecuencia de la pérdida del control central-unitario de las policías por parte de la coalición priísta (González Ruiz, 1994). Otras proposiciones apuntan a que la inseguridad pública se ha deteriorado como consecuencia de la desintegración de los mecanismos de control político y organizativo sobre las policías y en una medida más limitada, sobre los militares y no sólo por causa del aumento notorio de la delincuencia social en el país (Alvarado, 2001).

A igual que en el ámbito nacional, el estado de San Luis Potosí ha consolidado sus procesos de alternancia política, destacándose como uno de los estados que en la década de los 80s alcanzaron el cambio de partido dentro de los gobiernos municipales, pero no fue hasta el proceso electoral de julio de 2003 cuando llega la alternancia al Gobierno del Estado.

Luego que desde 1917 a esa fecha, 30 gobernadores constitucionales de un mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional, llegaron al poder ejecutivo, las elecciones de 2003 sentaron un precedente importante en la vida política de la entidad, al ganar por primera vez un partido diferente al PRI las elecciones para gobernador, esto también implicó un impacto en la forma de manejar la administración pública y la política pública en materia de seguridad no fue la excepción.

San Luis Potosí tampoco ha estado exento de los problemas que a nivel nacional se dispararon relacionados con la inseguridad y la violencia del crimen organizado, a mitad del primer sexenio de la alternancia en el Gobierno del Estado se presentó la ejecución de un jefe policiaco y una balacera en el centro histórico, hechos que marcaron un nuevo momento en la seguridad.

Si bien la hipótesis de que el cambio político pudiera afectar el comportamiento delincencial (González Ruiz, 1994) queda aún pendiente de fundamentar, existe un bagaje teórico importante que respalda el impacto del partido político dentro del gobierno, y de aquí sostiene su objetivo la presente tesis de analizar el impacto que tuvo la alternancia política en la política pública en materia de Seguridad Pública en el Gobierno del Estado de San Luis Potosí durante los periodos 1997-2003 y 2003-2009, lapso en el cual por primera vez se presentó la alternancia política a ese nivel de la administración pública.

De este contexto político y social surge el objeto de la presente investigación, que es el análisis de aquello que distinguió a ambas administraciones en cuanto a sus acciones de Seguridad Pública, es decir, el análisis de su política pública.

Este trabajo propone una revisión de la política pública en Seguridad Pública de la administración del gobernador priísta Fernando Silva Nieto (1997-2003) y del gobernador panista Marcelo de los Santos Fraga (2003-2009). Para lograrlo, se propone una metodología de análisis de las dos administraciones que se caracterizaron por partidos políticos distintos, con base en la identificación de tres variables que fueron definidas por representar los puntos de mayor convergencia y mejor comparación en los dos casos. Así se determinó que en términos globales *las políticas formación y profesionalización policial, las acciones de prevención del delito y las capacidades de modernización y equipamiento*, representaban los tres puntos de comparación más accesibles de la política de ambos

gobiernos.

Con esto se busca responder a las preguntas de si las instituciones encargadas de administrar la Seguridad Pública en el estado de San Luis Potosí se modificaron con la alternancia política, y si existió una correlación entre la política pública y la ideología del partido político que ocupó cada uno de los sexenios de análisis.

La hipótesis general de la tesis señala que alternancia política sí impactó en la planeación y ejercicio de la política pública de Seguridad Pública en el Gobierno del Estado de San Luis Potosí durante los sexenios analizadas. En ese sentido la alternancia por sí misma no implica un impacto dentro de la política pública, la influencia se deriva de que los actores que llegan al poder no pierden su identidad y se siguen identificando con ciertos principios de partido y permeados de esa influencia ideológica toman decisiones desde las esferas del poder. La política pública es influenciada entonces por los rasgos característicos de los actores políticos responsables de la política pública.

La investigación comprende un nivel explicativo. El análisis comparativo de las dos administraciones de gobierno, incluyó un tipo mixto de recolección de datos, en donde se combinaron técnicas tanto cuantitativas como cualitativas a fin de reforzar la consistencia del discurso presentado.

El primer capítulo de la tesis ofrece un marco teórico conceptual sobre los aspectos fundamentales para el estudio de la alternancia política y las políticas públicas en materia de Seguridad Pública.

Posteriormente se ofrece un segundo capítulo destinado a la explicación de los aspectos metodológicos que se siguieron para el desarrollo de la tesis. Este apartado adquiere relevancia en tanto se explica a detalle los indicadores que fueron utilizados para la medición de las variables que se compararon durante las dos administraciones de estudio.

El tercer capítulo ofrece un recorrido contextual por la relación alternancia, partidos políticos y Seguridad Pública. En este se desglosan las características de la alternancia en San Luis Potosí, se habla sobre la ideología que caracteriza a los partidos en análisis y se describen el tejido de aspectos generales para ubicar las instituciones necesarias para el análisis de la política de seguridad en San Luis Potosí, como lo son la Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE) antes Dirección General de Protección Social y Vialidad (DGPSV) y la actual Dirección General de la Academia de la Seguridad Pública del Estado antes Academia Estatal de Policía.

El cuarto capítulo representa el trabajo práctico en donde se presentan los resultados del esfuerzo de comparación de las variables ya señaladas en cada una de las administraciones de gobierno. Finalmente, se ofrece un apartado de conclusiones generales sobre los resultados que arrojó el ejercicio de comparación realizado.

CAPITULO 1. APROXIMACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

1.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una recopilación de los argumentos teórico-conceptuales necesarios para el estudio de la alternancia política como una característica esencial de los gobiernos en sociedades con regímenes democráticos y su impacto dentro de las políticas públicas de Seguridad Pública dentro del gobierno, en cuyo entramado conceptual pretende basarse el desarrollo del presente trabajo que tiene como objetivo analizar en práctica la relación alternancia y seguridad pública.

La intención del capítulo es comprender el significado de la alternancia política y el impacto que genera en el gobierno y en el ejercicio de la administración pública, que se traduce a su vez en acciones, programas y políticas públicas emanados de los actores que el partido político vencedor en el ejecutivo colocó en los cargos.

Para una mejor explicación el capítulo se ha dividido en cuatro secciones relacionados por temáticas. El primero denominado *Pautas para el estudio de la Alternancia Política*, concentra las concepciones teóricas generales para el estudio de la alternancia política entendida como el cambio de grupo político en el poder público. El resto del apartado se centra en la explicación de procesos transicionales de un régimen político a otro, en el sentido estricto se habla de uno autoritario a uno democrático, con la intención de presentar una primera etapa global de los procesos que anteceden al fenómeno de la alternación política.

Así el primer apartado aclara los conceptos de alternancia, cambio político y transición democrática y retoma las olas democratizadoras a través de la historia moderna para contextualizar la importancia que ha tomado el régimen en las sociedades contemporáneas.

El segundo punto a discusión es el que ha sido llamado *Definiendo la Democracia*, en el que se ofrecen las referencias de los componentes teóricos para su análisis, aquí se definen los conceptos de democracia, régimen político, sistema político, sistema electoral y sistema de partidos, pero también se presenta un extracto en donde se intenta abrir un debate entre la alternancia y la llamada calidad de la democracia, concepción en boga dentro de los estudiosos de la Ciencia Política.

El tercer apartado propuesto bajo el título de *Los Partidos Políticos y la Política Pública* se centra en la importancia que revisten los partidos políticos dentro de la hechura de las políticas públicas al ser éstos actores principales para que se presente la alternancia política dentro de un régimen. Para una mayor comprensión de este papel, se ahonda sobre la definición de partidos políticos, se revisa el modelo de las tres caras del partido político, se ahonda en la cara del partido en el gobierno y su impacto en las políticas públicas, para finalizar con algunas consideración sobre la relación entre ideología y partidos políticos.

En la cuarta y última sección denominada *Pautas para el estudio de las Políticas Públicas en materia de Seguridad Pública*, se analizan los conceptos de seguridad pública y su relación con el Estado, también se explica que son las políticas en materia de Seguridad Pública, con la intención de poder concretar todo el marco analítico para esta relación que se presenta entre la alternancia entendida de forma simple como la alternación de partido dentro del poder y su impacto dentro de las políticas de seguridad.

1.2 Pautas para el estudio de la Alternancia Política

La alternancia política ha sido un tópico más de estudio de la Ciencia Política, la cual se ha abordado desde diferentes perspectivas, principalmente en lo que a estudios de corte electoral y tendencias de los votantes se refiere, disertaciones que si bien no son materia del presente trabajo tienen su base en elementos conceptuales de los que este estudio parte con la intención de comprender los fundamentos que le dan origen.

1.2.1 Alternancia Política

La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define la alternancia como la acción y efecto de alternar, en su concepción política la resume como “el cambio de gobierno” en el poder. Tradicionalmente el concepto se constituye como una característica fundamental que se distingue dentro de sociedades con regímenes de gobierno democráticos, así como en aquellas donde se presenta un proceso de transición política de un gobierno autoritario a uno democrático. Al respecto, Espinoza Valle (2000:101) asume que la alternancia política es en sí una garantía fundamental que tiene que tener todo Estado Democrático.

La alternancia política es considerada de acuerdo con Martínez Silva (2002), como un hecho político en el que ninguna persona o grupo, tiene el monopolio del poder en forma permanente, sino que por el contrario, el poder es ostentado por diferentes personas y grupos con distintas ideologías, programas o intereses que se suceden en diferentes períodos de la historia política de un país. Desde la perspectiva de Esteban (1997), se explica la alternancia política como la sucesión regular de partidos políticos opuestos que

se turnan bien dentro del gobierno, así como en su papel desde la oposición, según el resultado que arrojen los procesos electorales realizados periódicamente.

Para comprender el contexto general detrás de las situaciones en las que se presenta la alternancia política en escenarios contemporáneos inmersos en sociedades occidentales, es importante tomar en cuenta los postulados teóricos que explican los procesos de cambio político resultado de transiciones en sistemas políticos, y en particular, aquellos que se relacionan con la consolidación de los regímenes democráticos. Camou (2000) expone que el cambio político ha sido estudiado a través de un conjunto de “astucias analíticas”, provenientes de la historia, el sentido común y las teorías generales elaboradas por los estudiosos del tema, las cuales han ayudado a identificar e interpretar los diferentes procesos políticos de transformación inmersos en distintas dinámicas históricas.

Tomando lo anterior como referencia, se vuelve necesario para los interesados en abordar el tema de la alternancia política y para quienes pretenden como es éste el caso, medir su impacto dentro de las acciones y políticas de gobierno, el comprender el vocabulario analítico del concepto de cambio político y aquellos factores contingentes que rodean su análisis. Es preciso anotar que los conceptos de cambio político y cambio de gobierno también son utilizados con frecuencia de manera indistinta para referirse a la alternancia política. No obstante, debido a que en la literatura respecto al cambio político predomina una connotación que envuelve los procesos de transición política de un régimen político a otro distinto al establecido, que pudiera ser de un gobierno autoritario a uno democrático dentro del sistema político de los Estados-Nación, para este estudio nos referiremos solamente a alternancia política y cambio de gobierno en el mismo sentido.

Como ya se afirmó, la alternancia política es una característica de los regímenes democráticos, sin embargo no implica una condicionante de la democracia, como lo

sostiene la tesis teórica de Bovero (2000), la cual destaca que puede presentarse la alternancia de la misma forma en sistemas no democráticos, y de manera contraria, puede haber democracia sin que se presente la alternancia en el gobierno.

Si bien la alternancia se ha considerado como un signo positivo dentro de las democracias, estudiosos del tema como Arias Marín (2004) advierten que la alternancia política sin un programa de gobierno, sin prioridades y capacidad operativa, en lugar de favorecer el funcionamiento de los sistemas democráticos, se ha convertido en un aspecto clave para la crisis de los regímenes políticos. Otras posturas alimentan el debate al respecto, como la propuesta por Cadena Inostroza (2004:5) quien lanza la hipótesis en el sentido de que la alternancia política reducida a su nivel más mínimo como lo es la alternancia electoral “por sí sola no propiciará un cambio político democrático si no es acompañado de cambios en el contexto institucional”.

Otras preguntas que se han hecho respecto de los procesos generados alrededor de alternancia política, giran en torno a la posible relación entre los procesos de cambio de gobierno con los procesos de transformación en las políticas públicas y si la experiencia de la alternancia política se ha traducido en un mejor desempeño institucional, si es que acaso se puede hablar de algo así, (Acosta Silva, 2004).

A diferencia de las posturas del politólogo italiano Bovero, el político español Múgica Herzog (2009) sostiene que la alternancia es inconcebible fuera de las sociedades pluralistas. Su postura se inclina en el sentido de que, cualquier sistema político que, de un modo u otro, acerque sus esquemas de gobierno a situaciones de dictadura no admite, o al menos no mira con buenos ojos, la regla general de la alternancia política. Luego entonces, lanza la expresión de que la alternancia produce alergia dentro de aquellos regímenes en

dictaduras y sistemas donde prime el autoritarismo, por lo que bajo su postura la alternación de partidos en el gobierno es norma consustancial a la vida de las democracias.

Retomando las consideraciones teóricas referenciadas en las anteriores líneas, se concluye que la idea de la alternancia se acopla a los presupuestos democráticos, aunque no es una regla de oro que la alternación de fuerzas políticas sólo se presente en democracias pues también puede darse en regímenes no democráticos. Se mantiene la tesis al mismo tiempo de que la alternancia política en donde predominen las propuestas ayuda a mejorar y fortalecer los regímenes democráticos y que en aquellos donde la alternancia no significa un cambio positivo en el ámbito institucional y del sistema político, puede propiciar crisis.

1.2.2 Teorías de la Transición

Los procesos de transición de un régimen autoritario a uno democrático favorecen la pluralidad de fuerzas políticas para que distintos grupos –partidos- tengan la posibilidad de llegar al poder y propiciar la alternancia. Algo fundamental para que sea posible el acceso al poder por parte de las diferentes fuerzas políticas, es que un sistema político cuente con reglas de acceso que permitan la igualdad de condiciones entre sus participantes; para alcanzar un estado de igualdad y pluralidad o lo que más se pueda acercar a estas condiciones, las sociedades primeramente tuvieron que transitar por procesos de transformación política importantes. En este apartado se analizan algunos de los conceptos clave que forman parte de las teorías de la transición, que se considera es importante dominar para una mejor comprensión de las circunstancias que contextualizan toda conformación de un régimen democrático.

1.2.2.1 Transición política

Para entender los procesos de cambio político y/o cambio de régimen, es necesario primero identificar y distinguir la diferencia entre conceptos clave como transición política y transición democrática. Al respecto, Garretón (1991) señala que el concepto de transición política alude a un paso desde un régimen político a otro con características diferentes. De la misma forma, Camou (2000:226) la define como un “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”. Para el autor, la principal característica de la transición política, es que durante su curso las reglas del juego político no están plenamente definidas, por lo tanto, se hallan en flujo permanente y son objeto de una ardua contienda por establecer los espacios y procedimientos que determinarán los recursos legítimos para aplicarse en la arena política y los actores que participarán en ella.

Martínez Rodríguez (2009) considera que el concepto de transición política remite a un proceso de radical transformación de las reglas y de los mecanismos de la participación y de la competencia política, ya sea desde un régimen democrático hacia el autoritarismo, o desde éste hacia la democracia o poliarquía. Desde una perspectiva general, Martínez Rodríguez (2009) cita a Santamaría (1982:372), retomando sus argumentos que apuntan a que el término transición hace referencia a un proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva a la sustitución de los valores, normas, reglas del juego e instituciones asociados a éste por otros(as) diferentes.

De manera simultánea, el concepto de transición política engloba, además de los acontecimientos de un período temporal, un proceso causal que permite decidir sobre cuáles son las transformaciones producidas en el régimen autoritario que autorizan a

considerar la nueva situación de transición entre regímenes (O'Donnell y Schmitter, 1994 [1986]).

1.2.2.2 Transición democrática

Desde un punto de vista normativo, un período de transición política en el sentido democrático que es el que para este caso interesa “se define como el espacio de tiempo que discurre entre la crisis de un régimen autoritario y la instauración de un sistema político democrático (Maravall y Santamaría, 1988:114). Siguiendo esta postura, Camou (2000:226) sostiene que la transición democrática debe ser entendida como “un proceso de cambio político orientado, referido al intervalo que va desde la plena vigencia de un régimen político autoritario a la instauración de un régimen de carácter democrático”.

Ahora bien, los procesos de transición hacia la democracia pueden presentarse de distintas maneras, a las que se les denomina modos y tipos, las cuales constan de ciertas etapas que comienzan a manifestarse en pleno ejercicio del régimen autoritario. Generalmente, la transición democrática surge como parte del resultado de una crisis del régimen autoritario consecuencia del desgaste y de la falta de concordancia con los procesos de cambio dentro de la sociedad donde se presenta. Con la crisis, comienza una etapa en donde se presentan los procesos de liberalización y democratización, para posteriormente dar el paso a la instauración democrática y finalmente concretar la institucionalización de las nuevas reglas del juego democrático.

Los modos de transición o las transiciones son producidas de acuerdo a Schmitter y Karl (1996), “por actores que eligen estrategias conducentes al cambio de tipo de régimen”, los actores y sus estrategias, nos dicen los autores, definen el “modo” en que se produce

este cambio. La variable clave para definir el modo de la transición viene dada por el predominio de dos estrategias opuestas y una de carácter intermedio. En ese sentido, Schmitter y Karl distinguen cuatro modos clásicos para que se presente una transición: *pacto, imposición, reforma y revolución*.

Las modalidades en las que se pueden clasificar los procesos de transición democrática son tres según postula Camou (2000) como conclusión de los propuestas hechas por Huntington, Linz y Mainwaring al respecto. Así distingue primero la llamada “reforma desde arriba” la cual se considera una estrategia de cambio en donde predomina el control político del régimen autoritario para definir las reglas mediante las cuales se transitará a la democracia. En estos casos, son generalmente los propios actores dentro del sistema autoritario los que están de acuerdo con la transición hacia la democracia y definen los lineamientos para concretarla. El segundo modo mediante el que se presenta la transición es la “ruptura desde abajo” en la que predominan las estrategias del bloque democrático opositor, el cual arrebató de las manos de los gobernantes autoritarios en el poder la iniciativa para definir las nuevas reglas de juego. Mientras que una tercera vía para consolidar la transición democrática se presenta cuando existe un equilibrio entre ambas partes, las que por lado representan al régimen en descenso y aquellas que luchan por la instauración de un nuevo orden. A este modo en particular se le denomina “reforma o ruptura pactada” en donde es posible que se llegue a definir el tránsito democratizador mediante un pacto o acuerdo entre las partes contendientes.

Una vez revisados los distintos tipos o modos de transición democrática, es conveniente señalar que la democracia se considera el mejor régimen de gobierno existente debido a que es una forma de acceder al poder de manera competitiva y resolver pacíficamente las diferencias en torno a ello. La democracia se ha convertido en el régimen

político ideal dentro de las sociedades contemporáneas, porque además mediante ésta es posible tomar en cuenta la participación de todos los ciudadanos que habitan dentro de un Estado-nación a la hora de elegir a los gobernantes. Por todo ello, en las próximas líneas se ahonda sobre las llamadas olas democratizadoras, en donde los tipos o modos de transición a la democracia desde un gobierno autoritario que ya se expusieron fueron concretadas en su momento y con características determinadas, en búsqueda de ese ideal político en donde se respetan las libertades y garantías de los ciudadanos así como su derecho a elegir a sus gobernantes.

1.2.2.3 Las olas democratizadoras

Las transiciones hacia la democracia han sido estudiadas como fenómenos a través de la historia global y como procesos políticos dentro de los distintos países que han experimentado cambios de regímenes autoritarios a democráticos. Para Huntington (1994:26) uno de los mayores exponentes del estudio de los procesos de transición democrática, una ola de democratización se explica como “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos”.

De acuerdo a su análisis, en la historia del mundo moderno se han producido tres grandes olas de democratización, dos de éstas con una contraola. Para los estudios de la alternancia política en contextos delimitados como pretende ser éste el caso centrándose en gobiernos subnacionales, es conveniente conocer cómo es que se ha presentado este conjunto de transiciones. Aunque no es materia de este trabajo, es preciso en las próximas

líneas revisar someramente las tres olas democratizadoras a fin de situar la relevancia que han tomado los regímenes democráticos a través de la historia sin distinción de raza, credo religioso y continente.

La primera ola democratizadora (Huntington,1994), tuvo sus orígenes con las revoluciones norteamericana y francesa a finales del siglo XVII. Sin embargo, la aparición de las instituciones democráticas responde a un fenómeno propio del siglo XIX. En la mayoría de los países, durante ese siglo, comenzaron a desarrollarse gradualmente las instituciones democráticas, por lo que resulta difícil señalar una fecha precisa a partir de la cual un sistema político pueda ser considerado democrático.

Estados Unidos fue el país que dio origen a la primera ola de democratización en 1828. En las décadas siguientes, otros países comenzaron a realizar acciones que más tarde se convertirían en características inherentes a los regímenes democráticos, como ampliar el sufragio, reducir la pluralidad del voto, introducir un sistema de voto secreto y establecer la responsabilidad del primer ministro y de los gabinetes parlamentarios. Suiza, Gran Bretaña y varios países europeos más pequeños hicieron su transición a la democracia antes de que cambiara el siglo, mientras que poco antes de la Primera Guerra Mundial, Italia y Argentina introdujeron regímenes más o menos democráticos. Tras la guerra se democratizaron Irlanda e Islandia y se produjeron movimientos de masas a favor de la democracia en los Estados que sucedieron a los imperios de los Romanov, Habsburgo y Hohenzollern. A principios de los años treinta, España y Chile se añadieron a las filas democráticas. En el curso de unos cien años, más de treinta países establecieron, por lo menos instituciones nacionales y democráticas (Huntington, 1994).

La segunda ola de democratización en el mundo tuvo lugar al comienzo y durante la Segunda Guerra Mundial. La ocupación aliada en los procesos bélicos promovió la

instauración de instituciones democráticas en Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón y Corea. En contraparte, la presión de la Unión Soviética acabó con la incipiente democracia en Checoslovaquia y en Hungría. En Latinoamérica, Uruguay volvió a la democracia durante el período de la guerra mundial, mientras que Brasil y Costa Rica se convirtieron a la democracia a fines de los años cuarenta. En otros países latinoamericanos como Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, las elecciones de 1945 y 1946 instauraron gobiernos elegidos por el pueblo. “En estos cuatro países, sin embargo, las prácticas democráticas no perduraron, y a comienzos de los años cincuenta se había instaurado dictaduras” (Huntington, 1994:30). El fin de la dictadura portuguesa 1974 marcó el comienzo de una nueva etapa en las conquistas democráticas de la historia contemporánea, en tanto durante los siguientes quince años “en aproximadamente treinta países de Europa, Asia y América Latina los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos” (Huntington, 1994:33)

La tercera ola democratizadora considerada como una etapa que aún sigue vigente, es en la que los movimientos a favor de la democracia ganaron mayor fuerza y legitimidad en el mundo. La tercera ola democratizadora es también la que más influenció entre los países de América Latina, mientras que algunos otros países como China han mantenido la resistencia ante la oleada democratizadora.

Los procesos que permitieron transitar de los regímenes autoritarios a los democráticos, comenzaron en el sur de Europa y de ahí transitaron hacia Latinoamérica a países como Ecuador en 1977, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, Uruguay en 1984, Brasil eligió presidente en 1974, mientras que Salvador y Guatemala eligieron presidente civil en 1984 y 1985, respectivamente.

1. 3 Definiendo la Democracia

Para comprender los procesos políticos que se presentan dentro de los regímenes así llamados democráticos como en este caso lo es la alternancia política, así como sus repercusiones negativas y positivas dentro del gobierno y la administración pública, es pertinente aclarar los conceptos que giran alrededor de esta temática de estudio como es el caso de “régimen político”, “sistema político”, “democracia”, “sistema electoral” y “sistema de partidos”, los cuales se pretenden aclarar en los apartados siguientes.

1.3.1 Régimen Político

Bobbio, Matteuci y Pasquino (1997:1362) definen como régimen político “al conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones.” Por su parte, Bealey (2003[1999]:370) iguala el término régimen político al concepto de sistema político. Davies y Lewis (1971); Easton (1981[1953]) y Wheare (1966) citados por Bealey (2003[1999]:406) sugieren que el término régimen se utilizaba y se utiliza, en un sentido más amplio que en su acepción de sistema político, dado que comprende los métodos de toma de decisiones y los valores subyacentes en la relación ciudadano-Estado. Entonces se habla de regímenes autoritarios y de regímenes democráticos.

En esta misma tesitura, O'Donnell (2008:3) denomina régimen a “los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las

instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales”.

Al igual que O'Donnell, Bobbio, Matteuci y Pasquino (1997) confieren gran importancia a las instituciones dentro del régimen político. Los autores consideran que las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder político, pues es mediante éstas que se selecciona a la clase dirigente y se asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel dentro del régimen. Al mismo tiempo, coinciden sus posturas en que las instituciones representan normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder, el ejercicio del poder y de las actividades sociales que se le vinculan.

En términos generales se puede decir que la estructura del régimen condiciona el modo de formación de la voluntad política. La elección de un régimen, y no de otro, implica ya en términos generales la elección de determinados valores. El nexo entre estructura del régimen y valores se entiende, sin embargo, en el sentido de que la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción del gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental.

Como ya se mencionó, el régimen político puede ser autoritario o democrático, para el caso del presente trabajo interesa el estudio y comprensión del régimen democrático, el que de acuerdo a O'donnell (2008:3) es aquel en donde “el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados”. Para O'donnell (2008)

entonces, el régimen democrático constituye el principal canal institucional en donde los partidos políticos compiten libremente por ganar el acceso al poder. En ese sentido será bajo las reglas de este régimen que fomenta los valores de la igualdad y la equidad, como se guía el resultado de la competencia electoral a la que los partidos tienen que entrar para determinar el grupo que ocupará por un tiempo determinado las posiciones del gobierno sea en sistemas presidencialistas o parlamentarios.

1.3.2 Sistema Político

Davies y Lewis (1971); Easton (1981[1953]) y Wheare (1966) citados por Bealey (2003 [1999]:406), suponen que el término sistema político posee dos significados. La acepción tradicional se refiere a la interrelación entre los poderes “ejecutivo, el legislativo y el judicial” dentro de un marco constitucional. Dentro de este significado, “siempre se incluían los sistemas electorales, los partidos políticos y su participación en la formación del gobierno y en la expresión de las opiniones políticas”. En tanto que el significado actual de sistema político es uno más amplio que posee un mayor alcance: la Ciencia Política ha tomado prestado el concepto parsoniano de sistema político, constituye ahora un modelo estructural-funcional proyectado para explicar y comprender situaciones de supervivencia, permanencia, decadencia y derrumbamiento.

1.3.3 El concepto de Democracia

La palabra democracia se deriva del vocablo griego *demokratía* en donde *kratos* significa poder y *demos* del pueblo. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define la

democracia como la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, la cual hace referencia al predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado. Sartori (1989[1988]: 28-32) sostiene que desde su origen en el siglo v a. C. y hasta hace aproximadamente un siglo, la democracia ha sido primero y principalmente un concepto político. “Democracia significaba democracia política”, mas en la actualidad, también se habla de ésta en un sentido no político o subpolítico, como cuando se escucha hablar de otros derivados del término como democracia social, democracia industrial y democracia económica.

De acuerdo con Bobbio (1996[1986]:25) el régimen democrático “se caracteriza por la atribución de este poder a un número muy elevado de miembros del grupo”. Al respecto sostiene que “la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría”. El autor se detiene y explica con detalle a qué se refiere cuando habla de la regla de la mayoría, la cual explica como un estado en el cual se consideran las decisiones colectivas y son obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar las decisiones.

Retomando las consideraciones de Uriarte (2002) sobre los puntos de convergencia entre los diversos estudiosos del tema, se puede afirmar que la democracia se distingue de otros sistemas políticos fundamentalmente en cuatro rasgos que funcionan en su conjunto los cuales son los siguientes:1) *La existencia de sufragio universal masculino y femenino*; 2) *elecciones libres, es decir, competitivas, periódicas y correctas*; 3) *más de un partido en la competencia*, y 4) *fuentes de información distintas y alternativas*. En su definición de democracia, Dahl (1999 [1998]) destaca los requisitos mencionados, pero añade dos más a la lista, la libertad de expresión y el concepto de autonomía de las asociaciones.

Por su parte, Schumpeter (1943:269) remarca que la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que “los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos”. En cuanto a su postura al respecto, Morlino (2005:278) considera que los valores que interpretan más completamente los ideales democráticos son “la libertad y la igualdad”, por lo tanto, éstos no sólo se colocan en el centro de una definición normativa de la democracia, sino que es necesario analizarlos también en su actuación más allá del umbral mínimo de la misma.

En ese sentido, Morlino (1986) considera que el término democracia se ha usado con los significados más diversos y opuestos, al grado que la diversidad de significados y la ambivalencia ideológica entre ellos, ha llevado a más de un autor a proponer abandonar el término cuando se trata de traducirlo al plano empírico. Dahl (2001 [1989]) delimita esta diversidad de significados y propone la existencia de siete condiciones mínimas para contar con una democracia política moderna, o bien, lo que él denomina poliarquía y las cuales ayudan a diferenciar desde su perspectiva qué es y qué no es la democracia.

Dentro de su concepto de poliarquía, Dahl (2001 [1989]) resume que para que ésta se dé es necesario primeramente que el control de las decisiones del gobierno sobre la política esté constitucionalmente investido en los funcionarios electos. La segunda condición, radica en que los funcionarios electos sean elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con limpieza en las que la coerción sea relativamente poco común. La tercera condición se refiere a que el sistema tenga apertura para que prácticamente todos los adultos hagan suyo el derecho a voto en la elección de funcionarios. El cuarto requisito, es que todos los ciudadanos adultos tengan el derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno. El quinto y sexto aspecto se refieren a la libertad de

expresión y acceso a la información, en donde se requiere que los ciudadanos tengan el derecho a expresarse libremente, sin el peligro de un castigo severo, sobre los asuntos políticos definidos ampliamente; en un contexto con estas características es fundamental que los ciudadanos gocen del derecho a buscar fuentes alternativas de información que se generen igualmente de forma libre y que estén protegidas por la ley y no sujetas de persecución. La séptima y última condicionante es que los ciudadanos dentro de la poliarquía tengan derecho a formar libremente asociaciones u organizaciones relativamente independientes, al igual que partidos políticos y grupos de interés que sean también independientes.

Pero no todas las concepciones sobre la democracia tienen a detalle condicionantes tales como las que ofrece Dahl en su concepción de poliarquía vista como el sistema más cercano a lo que es el ideal de la democracia. Entonces se distingue que existen otras definiciones de democracia que se reducen en su mayoría a los procesos electorales, este tipo de definiciones la refieren como democracia representativa. Sodaro (2006) asume que una democracia representativa es aquella en donde las elecciones son el mecanismo principal por el que el pueblo ejerce sus derechos soberanos de participar en la política y hacer que sus representantes electos den cuenta de sus acciones.

En ese mismo sentido, Bobbio (1996[1986]) diferencia el significado de los conceptos democracia directa de democracia representativa. “Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que en el atañen, ciertamente la propuesta insensata” (Bobbio,1996[1986]):50). En tanto que en términos generales la expresión “democracia representativa” refiere que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no sean

tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por las personas elegidas mediante elecciones para este fin.

Con la finalidad de seguir ahondando en el concepto democracia a continuación se analizan dos componentes sin los cuales este tipo de régimen político no podría simplemente existir, se trata de los conceptos de sistema electoral y sistema de partidos, los que pueden ser concebidos como dos conjuntos separados que se interrelacionan entre sí para dejar fluir en equilibrio los sistemas democráticos, y por supuesto, la alternancia política.

1.3.4 El Sistema electoral

La noción de régimen democrático y por supuesto de democracia está íntimamente ligada con la de sistema electoral, de hecho la alternancia política no podría entenderse ni presentarse sin la existencia de éste, que de manera simple pueden entenderse como el mecanismo mediante el cual se regula el acceso de las fuerzas políticas (partidos políticos) al poder.

Una de las definiciones más populares y recurrentes para los estudiosos de la Ciencia Política, es la brindada por Nohlen (1994:34) la cual señala que los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, “el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”. Los sistemas electorales son de gran valor dentro de las democracias porque regulan los procesos de acceso al poder mediante otros procesos en donde se organizan aspectos variados que van desde la distribución de las circunscripciones, tipos de candidaturas, votaciones y los métodos de conversión de votos

en escaños. Todos los pasos anteriores tienen por supuesto como objetivo esencial, y de ahí la importancia que revisten los sistemas electorales, el orientar “las actitudes del electorado dentro de las sociedades con sistemas de gobierno democráticos y las convierten en resultados electorales” (Nohlen,1994:36).

Al respecto, Bealey (2003[1999]:409) considera que los sistemas electorales, son métodos muy variables de elección de representantes, en tanto que existen diferencias según el número que se elige en cada circunscripción, según el método empleado para calcular quién es el ganador o ganadores y el nivel de influencia de los votantes a la hora de ubicar a los candidatos en la papeleta de voto. Se da por sentado que las circunscripciones uninominales, están necesariamente vinculadas al sistema de mayoría relativa. De forma similar se tiende a pensar que con el sistema de representación proporcional las listas elaboradas por los partidos no tienen en cuenta la opinión de los electores, porque cuando se reparten los escaños, los candidatos menos favorecidos por el partido y situados en los últimos puestos de la lista no tienen posibilidades de ser elegidos.

Para Duverger (2001:37 [1950]) la influencia de los sistemas electorales en la vida política de las sociedades democráticas es evidente. Para comprender la magnitud de estos tuvieron dentro de los regímenes políticos que los incorporaron como parte de sus reglas de acceso al poder, basta con tomar en cuenta la forma en “como trastornaron la estructura de los Estados la adopción del sufragio universal o los mecanismos de elecciones directas”.

Siguiendo la esencia de los otros autores, desde la perspectiva de Valdez (2001:9) el sistema electoral se define como “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”. Con lo anterior, Valdez apunta a que dentro de los procesos inmersos en los sistemas electorales, los que a su vez sirven para conformar los poderes políticos de una nación, las voluntades

que se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta durante las elecciones, forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad él o los triunfadores de la contienda.

Uno de los principales trabajos sobre la influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos, es el propuesto por Duverger (2001:38 [1950]) quien argumenta que por mediación de los partidos políticos los sistemas electorales, lo que por cierto se divide en sistemas de mayoría y de representación proporcional, ejercen una influencia esencial sobre la vida política de un país. Siguiendo su postura, se podría distinguir “una influencia directa entre ambos en tanto tal sistema electoral impulsa tal organización de partidos y una influencia indirecta en tanto la organización de los partidos engendrada particularmente por el sistema electoral, trae aparejada una determinada forma de vida política”.

Duverger (2001:37 [1950]) toma como punto de partida las tres siguientes fórmulas para afirmar la intermediación entre los sistemas electorales y los sistemas de partido, así expone que: 1)*La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes;* 2)*El sistema mayoritario con dos vueltas, tiende a un sistema multipartidista, como partidos flexibles e interdependientes;* 3)*El sistema mayoritario con una sola vuelta, tiende al bipartidismo.* Duverger concluye respecto a sus postulados que no se puede decir que tal sistema electoral determina una forma específica de vida política, sino que, simplemente, la estimula o como se mencionó anteriormente la influencia; o sea, que refuerza los otros factores que actúan en el mismo sentido o que debilita los que actúan en sentido contrario.

En resumen, el sistema electoral recibe votos, los procesa y genera órganos de gobierno o representación legítimos. En ese sentido, los sistemas electorales se convierten

en una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes, de ahí la importancia que revisten en las sociedades contemporáneas.

1.3.5 El Sistema de Partidos

Los sistemas electorales no podrían concebirse sin los partidos políticos, en tanto representan las fuerzas que participan en las elecciones y acatan sus reglas para acceder al poder. Retomando la definición de Sartori (1980[1976]:92) podremos considerar que los partidos políticos “son cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos”. En ese sentido, el teórico italiano, sostiene que el sistema de partidos está influido y determinado por la naturaleza de los partidos que la componen, a la par el modelo de interacción típica del sistema influye en la naturaleza y el comportamiento de sus unidades particulares.

Pero los partidos son más que simples entidades que acuden a las elecciones a buscar cargos, tienen una posición dentro del sistema político y ejercen presión estando fuera del gobierno como oposición. Aunque los partidos políticos existen sin una interacción competitiva dentro de los regímenes autoritarios y totalitarios, (Bartolini, 1988:218) lo cual no es materia de análisis en este trabajo, en democracias contemporáneas los partidos políticos juegan un papel determinante, al ser canales de representación de la sociedad y mediadores entre ésta y las instituciones públicas que conforman el gobierno. Linz (1990[1987]:52) por su parte considera que los sistemas de partido en las democracias occidentales son “el resultado de acontecimientos históricos complejos a lo largo del tiempo”, por tanto es difícil explicar el surgimiento de los distintos tipos de sistemas de partidos dentro de las democracias.

El número de partidos, su tamaño, la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o con grupos sociales, y su actitud frente al sistema político al que pertenecen, son los elementos que definen el sistema de partidos de una democracia. Tomando en cuenta todos estos componentes, por sistema de partidos se entiende “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado” (Nohlen, 1994).

Por su parte, Valdez (2001) define los sistemas de partidos como “el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político”. Como marco de competencia para que los partidos obtengan y ejerzan el poder dentro del gobierno, el sistema de partidos es especialmente relevante en las democracias representativas en tanto que funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite la competencia, y a su vez la regula, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. Valdez (2001) resume que el sistema de partidos y los partidos que lo integran juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y el gobierno, toda vez que son órganos de representación ciudadana.

Sobre las funciones de los sistemas de partidos dentro de los regímenes democráticos, es preciso señalar que los estudiosos del tema coinciden en que entre otras se rescatan aquellas que tienen que ver con la confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de cargos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas. La capacidad que el sistema de partidos tiene para satisfacer las anteriores funciones es, en definitiva, el parámetro para evaluar su funcionamiento.

Aunque los partidos políticos pueden interactuar en sistemas no democráticos, no existe democracia sin partidos políticos y el rol que estos juegan es determinante. Es

pertinente entonces, señalar que existen infinidad de definiciones alrededor de estas entidades de representación, mismas que logran identificar a los partidos de acuerdo a sus características y en un tiempo dentro de la historia.

Para cerrar este apartado se resume que los partidos políticos son “instituciones indispensables para el funcionamiento de las democracias contemporáneas, porque dentro de los procesos electorales proveen a los votantes de una oferta de candidatos y programas entre los que elegir” (Sodaro, 2006:191), al mismo tiempo los partidos interactúan como fuerzas individuales en la búsqueda de poder y liderazgo dentro de las instituciones públicas.

1.3.6 Calidad de la Democracia y Alternancia

Para Bovero (2000) existe una convicción generalizada de que la alternancia en el poder puede determinar una mejoría en la vida política. De hecho se considera que la llegada de la alternancia coincide con el comienzo de la democracia auténtica y madura para un país. En contraste, las largas duraciones en el poder de una misma élite parecieran ser una anomalía para los sistemas políticos, o bien, algo que se asemeja a una incongruencia en la vida de una democracia.

Al respecto, Bovero rechaza la conclusión reduccionista de que los conceptos de alternancia y democracia tengan la misma expresión y, por lo tanto, que sean sustancialmente coincidentes. Su tesis teórica derrumba ese postulado al sostener que: a) *puede haber alternancia sin democracia* y b) *puede haber democracia sin alternancia*.

Para el autor, la alternancia en el poder no es un fenómeno exclusivo de la democracia, su argumento mantiene que el hecho de que ocurra una renovación política no

es una prueba suficiente de la naturaleza democrática o de la buena calidad democrática de un régimen político guarda. “No debemos olvidar que el criterio formal mínimo con base en el cual se distingue una democracia de una no democracia está representado por el sufragio universal, igual y libre” (Bovero, 2000:11).

Al igual que Bobbio, Bovero considera que la democracia requiere de la satisfacción de ciertas condiciones y precondiciones, con lo que va más allá de las condicionantes de la democracia centradas en la manera de acceso al poder. Su argumento se centra en que para que una democracia exista, deberá estar asegurada la igualdad entre los ciudadanos en el goce de sus derechos fundamentales, no sólo en lo que a los derechos de libertad respecta, sino también de los más elementales derechos sociales como es la supervivencia, la salud y la educación. Elementos a los que el teórico llama “precondiciones de la democracia”.

La definición que propone de democracia se inserta en el cuadro de la concepción procedimental. Según la cual la democracia “consiste sustancialmente en un sistema de reglas del juego, que permiten participar de manera igual a todos los individuos adultos en la determinación de las decisiones y orientaciones políticas de la colectividad en la que viven, formulando y reformulando periódica y libremente las propias preferencias” (Bovero, 2000:15).

Una buena democracia o bien una democracia de calidad a decir de Morlino (2005) se presenta en aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente garantiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Se considera entonces que una buena democracia es en primer lugar un régimen legitimado y estable que satisface a los ciudadanos. Schmitter y Karl, (1996: 49) coinciden en que existe una tentación comprensible de sobrecargas de expectativas sobre

este concepto, en las que se tiende a “imaginar que una vez lograda la democracia, una sociedad habrá resuelto todos sus problemas políticos, sociales, económicos, administrativos y culturales. Desafortunadamente, todas las cosas buenas no necesariamente van juntas” .

Morlino (2005:265) añade sobre este debate que aunque se presente en grados y formas diversas, el *rule of law* relevante para el análisis de la buena democracia debe caracterizarse por una serie de aspectos que trascienden los meros procesos electorales, entre ellos, el mantener un sistema legal que garantice derechos e igualdad de los ciudadanos; es necesaria igualmente la ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales; la existencia de una burocracia civil, central y local competente, eficiente y universal en la aplicación de las leyes.

La buena democracia (Morlino, 2005) requiere también de la existencia de fuerzas de la policía eficientes y respetuosas de los derechos y las libertades existentes y efectivamente garantizadas; el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos a la justicia.

1.4 Los Partidos Políticos y la Política Pública

El presente apartado pretende exponer un primer acercamiento teórico-empírico al análisis de los partidos políticos como entidades de influencia ideológica dentro de las políticas públicas de los gobiernos. Con base en la propuesta de Sorauf (1967) y Wolinetz (2002), se analiza la influencia del partido político en el gobierno y específicamente en la acción de gobierno, es decir, en la política pública.

1.4.1 Los partidos políticos

La importancia de los partidos políticos en democracias contemporáneas radica en que éstos se constituyen como entidades que juegan un papel determinante, al ser canales de representación de la sociedad y mediadores entre ésta y las instituciones públicas que conforman el gobierno.

Si bien los partidos políticos pueden interactuar en sistemas no democráticos, es un hecho que no existe democracia sin partidos políticos y el rol que estos juegan es determinante dentro de un sistema político con apertura. Es pertinente entonces, recordar que existen infinidad de definiciones alrededor de estas entidades de representación política como ya se señaló con anterioridad, mismas que de una u otra forma logran identificar a los partidos y ubicarlos en un tiempo dentro de la historia de acuerdo a sus características, funciones y espectros ideológicos.

Dentro de este orden de ideas, se encuentra la definición de Leiserson (1957:947-948) la cual sugiere que los partidos y los sistemas de partidos pueden ser considerados como “patrones de interacción social, como grupos de preferencia ideológica de masas, o como organizaciones históricas legales que nominan candidatos para cargos públicos”. En este sentido, el partido político se convierte en un concepto críticamente estratégico para el entendimiento de cualquier sistema político democrático y de las prácticas que dentro del mismo permiten justificar el ejercicio de la autoridad política.

Siguiendo los argumentos del autor, la importancia que el partido político reviste radica en que, provee de una mayor conectividad entre una población y su gobierno, entre separadas, agencias formales y funcionarios de gobierno, y entre titulares o no de poder. De esta forma, se puede decir que el estudio de los partidos políticos es virtualmente un pre-

requisito para un entendimiento realista de los problemas en torno a los regímenes políticos de la democracia, tanto en la teoría como en la práctica.

En esta misma tesitura conceptual pero desde otro enfoque, Wilson (1995) denomina a los partidos políticos como “organizaciones políticas” que existen dentro del sistema político y dentro de las cuales se realiza una variedad de funciones que van desde la nominación de candidatos hasta la promoción del sistema electoral. Desde su concepción, por una organización partido se entiende un grupo de personas que recoordinan sus actividades con la intención de influenciar la elección de candidatos y buscar puestos en el gobierno. Leiserson (1957) también habla de las organizaciones políticas, dentro de las cuales incluye a los partidos políticos, a las cuales entiende y denomina como aquellas que, ya sea de manera formal y teniendo una estructura constitucional de gobierno o de manera informal dentro de los sistemas que llamamos grupos de interés, tienen sus raíces en la estructura social. Otra de las características del concepto que Leiserson propone de organizaciones políticas, es que éstas representa la distribución geográfica y grupal del poder social, económico y militar de un Estado.

Un factor importante dentro de los partidos políticos a diferencia de otras organizaciones políticas legalmente constituidas, es que éstos están fundados en el activismo voluntario, (O’Reilly, 2003). Este activismo ha acompañado a los partidos políticos a realizar la encomienda de sus funciones dentro de un sistema político a través de la historia, desde su época gloriosa y hasta su época actual en la que predomina un período de crisis de representación.

Otro debate interesante alrededor de los partidos es el que tiene que ver con las funciones que cumplen dentro de un sistema político. En términos resumidos, las funciones se pueden sintetizar en dos vertientes (Valles, 2000:323), la primera relacionada con la

transmisión de diferentes aspiraciones que emanan de los grupos sociales hacia las instituciones estatales con capacidad para convertirlas en decisiones vinculantes y la segunda vinculada con el intento de legitimar ante esos grupos sociales las decisiones adoptadas por las instituciones públicas

La propuesta de Gunther y Diamond (2001) en relación con las funciones de los partidos políticos es más extensa, pero ampliamente discutida dentro de las disertaciones teóricas al respecto. Dicha propuesta toma en cuenta siete aspectos que logran englobar otras clasificaciones. En resumen para los autores, los partidos: 1) *nominan candidaturas*, 2) *realizan movilización electoral*, 3) *estructuran asuntos de grupos sociales*, 4) *representan a grupos sociales*, 5) *suman y agregan intereses*, 6) *forman y mantienen gobierno* y 7) *dan la oportunidad a los ciudadanos de participar en los procesos políticos*. En la práctica, no todas las funciones podrían cumplirse, sobre todo en contextos en donde los partidos están cada vez más desacreditados y en donde, tienden a alejarse de la sociedad una vez arribando al poder, anteponiendo los intereses de partido o individuales a los intereses ciudadanos.

Beyme (1986) enumera cuatro funciones de los partidos políticos, la primera es la función de búsqueda de objetivos en donde se consideran aspectos como la ideología y programas; la segunda se refiere a la articulación y agregación de intereses sociales; la tercera se concentra en la movilización y socialización de los ciudadanos en el sistema especialmente en períodos de elecciones, y la cuarta y última tiene que ver el reclutamiento y la formación de gobierno por parte de los partidos.

Para el caso de los partidos que no participan en elecciones (Beyme, 1986) y que no tienen destinatarios en el sentido habitual, es preciso decir que aún así apelan a un determinado grupo de la sociedad y provocan la reacción del grupo contrario. Con esta

aseveración el autor pretende reconocer la posición de los partidos que comúnmente son considerados como meras organizaciones políticas orientadas a la conquista de votos y cargos públicos, lo que sólo puede comprenderse desde la perspectiva de un sistema político global en el que estas entidades cumplen una serie de funciones que han de figurar en la base de cualquier estudio que no se centre exclusivamente en un proceso concreto.

En todo caso, la función de los partidos políticos que interesa a este trabajo es la que se refiere a la posición de éstos en el gobierno misma que ayuda a entender el objetivo de la investigación que aquí se presenta, de analizar el impacto de la alternancia en la política pública, tomando en cuenta que cuando se habla de alternancia política, nos referimos a la alternación de dos fuerzas políticas dentro de un mismo gobierno. En los apartados siguientes se precisa sobre el modelo las caras de los partido, en donde se incluye la que se refiere al partido en el gobierno, lo cual es esencial para un análisis completo del tema que aquí se plantea.

1.4.2 El modelo de las tres caras del Partido Político

Retomando la concepción de partidos políticos como organizaciones políticas que plantean Wilson (1995) y Leiserson (1957), es posible analizarlos en una perspectiva diferente aunque no ajena a la manejada respecto a la que se enfoca sobre las funciones de los mismos. Dentro de la visión organizacional se encuentra el modelo de las tres caras o facetas de los partidos políticos, en donde es posible analizar a estas entidades políticas de manera interna y externa, pero a la vez realista, independientemente de otras tipologías desarrolladas en torno a éstos y que están alejadas un tanto de aspectos ideológicos, pues mucho de la manera de abordarlos ha sido en su carácter estructural y funcional como ya se

mencionó pese a la dificultad que representa su medición y análisis real al ser abordados por esa vía.

Existen varios autores que han girado sus propuestas de estudio respecto a los partidos en torno al modelo de las tres caras, el cual se centra precisamente en éstos como entidades organizadas que cumplen un ciclo basado en tres momentos por el que gira su vida dentro de un sistema político democrático. El primero en manejar esta propuesta a fondo fue Sorauf (1967) y posteriormente en una versión más reciente Wolinetz (2002) adoptó la esencia del modelo a su propuesta. Ambos autores centran su análisis de los partidos en tres facetas por las que pasan estas organizaciones políticas, el partido como una organización en sí misma, el partido en el electorado y el partido en el gobierno. De las cuales las que interesa para este trabajo es la última y la cual se analizará con mayor detenimiento más adelante.

En el modelo de estudio propuesto por Sorauf (1967), todas las organizaciones políticas sean partidos políticos o no, sirven como intermediarios entre la micro política del individuo y la macro política de las instituciones políticas y los sistemas políticos. De esta forma, los partidos movilizan y organizan el fragmentado minúsculo poder político de los individuos, en más efectivos agregados y conglomerados políticos. Parte de las argumentaciones que defiende el autor como parte de su modelo, es que se convierte en una propuesta alternativa a la literatura de partidos políticos -incluso aquella sobre los partidos americanos- existente en donde se ha estudiado un considerable rango de fenómenos, pero que en su mayoría se han centrado en aspectos como la nominación de convenciones, campañas y la elección presidencial.

De acuerdo a Sorauf (1967), la mayor parte de los estudios sobre partidos políticos se han centrado en el comportamiento electoral así como el impacto y el efecto de los

partidos de las campañas; el partido político en estos estudios es un poco más que un agregado de percepciones de votantes y lealtades. Así entonces, aparentemente la limitación de datos e información en el estudio de los partidos, y quizá el interés limitado, ha sido lo que ha provocado que no se haya optado por otros enfoques de estudio, como por ejemplo, el enfoque del análisis de los partidos desde la perspectiva organizacional en donde se inserta el autor.

Sorauf (1967), propone que por el bien de la simplicidad y la claridad de los partidos políticos, es posible pensarlos como una organización de estructura tripartita, compuesta de tres elementos:

1) *La organización en sí misma.* En esta cara “el partido político es una organización en donde hombres y mujeres se unen para concretar acciones y alcanzar objetivos. Esta organización de partido tiene una vida interna, como lo hace cualquier institución u organización; recluta miembros, eleva hombres a posiciones de liderazgo y se caracteriza por la división del trabajo. De igual forma desarrolla normas y lealtades, para los activistas el partido en sí mismo se convierte en un objetivo. Sus objetivos y toma de decisiones importan fuera como dentro del sistema político. El poder, la influencia y la autoridad son distribuidas, además de que el consenso y recursos deben ser movilizados”.

2) *El partido en el gobierno.* Aquí “los miembros de los partidos son organizados como militantes en virtualmente todas las legislaturas de las democracias. La organización partidista en el ejecutivo en sistemas parlamentarios es simplemente una extensión del partido en la legislatura, en sistemas no parlamentarios es más difícil de identificar. Mientras que los partidos en el gobierno representan una

organizada búsqueda de objetivos del ala del partido, sus objetivos incentivos y premios son diferentes de los de la organización en sí”.

3) *Partido en el electorado*. “La menos estable, activa y organizada, es la cara del partido en el electorado, la que está compuesta por los militantes que se acercan al partido para brindar soporte o porque se sienten identificados con el. Ellos perciben el partido simbólicamente más que organizacionalmente, ellos tal vez lo ven como una extensión de su personalidad o como un deber tradicional de la lealtad de sus padres. El partido es para ellos un símbolo que los provee de señales y ordena el cosmos político, para el partido el individuo constituye parte de la lealtad de su clientela. Un significativo enfoque de los partidos políticos debe de estar interesado en los partidos como organización o estructuras que desempeñan, actividades, procesos, roles o funciones”.

En resumen para el autor, mucho de la complejidad del comportamiento del partido puede ser explicado en términos de relaciones entre los tres sectores del partido y la necesidad de coordinar sus diferentes objetivos e incentivos. Un partido requiere significativamente de otro, pero organizacionalmente y en su capacidad de acción como el patrón de relaciones entre los tres sectores.

Por su parte, Wolinetz (2002) propone examinar la clasificación existente de los partidos políticos en democracias liberales, partiendo de dos tipos básicos, *el partido cadre (de cuadros) o centrado en la élite y el partido de masas*. Retomando las consideraciones de Duverger, Wolinetz recapitula las diferencias entre el *partido cadre* y el *partido de masas*, que tienen su base en la teoría de los orígenes de la clase de los partidos y las necesidades de la organización. Se puede decir que los *partidos cadre* se caracterizan por la pérdida de organizaciones informales en el partido, cuentan con círculos cerrados de

individuos prominentes, tienen la suficiente captación de fondos y movilización de recursos; mientras que, en el caso de los *partidos de masas*, sus miembros son la clase trabajadora fuera del sistema político, cuentan con una organización intensiva para captar fondos y realizan la movilización de sus principales recursos.

El autor propone nuevas bases para la clasificación de los partidos políticos, que buscan distinguir entre los diferentes tipos existentes. El autor sugiere que no hay esquema universalmente válido, porque la utilidad del esquema precisamente depende de lo que se quiere conocer y es una clasificación útil para un propósito en particular. Al respecto, Wolinetz (2002:149-150) plantea un esquema que distingue entre los *partidos buscando votos, buscando la política y buscando el cargo*, por ser éstas las facetas de los partidos que se relacionan con su comportamiento, preferencias así como su organización y su estructura. Las cuales se explican a continuación:

1) *El partido buscando la política*. Aquí se encuentran los partidos que son ideológicamente orientados y simplemente dan prioridad a la política. La característica principal sería que más a menudo el partido da mayor prioridad a la articulación o defensa de sus principios de doctrina, que a la maximización de los votos y al reparto de cargos en el gobierno. Es de esperar que este tipo de partido tenga un activo pensamiento político, aunque no necesariamente todas sus membresías estén interesadas en todos sus objetivos.

2) *El partido buscando votos*. Aquí el énfasis principal está en ganar elecciones, en tanto que los intereses de ideología política y el obtener posiciones dentro del gobierno, no son prioridad en este caso. Por el contrario, la ideología es regularmente manipulada para maximizar el soporte. Un partido buscando votos, probablemente tendrá una estructura de coalición, abierta a incorporar diferentes

grupos sociales y dar al partido una oportunidad de ganar mayorías. En un sistema multipartidista, el equivalente será lo que se conoce por *partidos atrápalo todo o el partido electoral profesional*, tratando de maximizar el apoyo desde un abierto, hacia no necesariamente una inclusiva parte del electorado.

3) *El partido buscando el cargo*. Es el tercer tipo, aquí el principal énfasis es en asegurarse cargos en el gobierno, incluso si esto tiene que ser a expensas de sus objetivos políticos o maximizando votos. Los partidos buscando el cargo buscan sostener el poder por sí solos, o más realistamente, actuar como un estabilizador o balanza entre el sistema, o más aún, ganar acceso al padrino político.

El partido buscando el cargo debe evitar los compromisos de política que podrían hacerlo indeseable como un asociado de una coalición y evitar las estrategias electorales, tales como atacar a los posibles socios a lo salvaje, lo que haría imposible coaliciones. El objetivo -de esto- sería ganar los votos suficientes para garantizar la inclusión en las coaliciones.

1.4.3 El Partido en el Gobierno y su impacto en las Políticas Públicas

Para Ware (1979) una vez que los miembros de los partidos políticos llegan al cargo es limitado el control que se puede tener sobre ellos, es un hecho entonces que no se logra que una vez en el gobierno, los miembros del partido sean responsivos. De esta forma en los países son sistemas presidenciales, la ocupación del cargo en términos reales se materializa para los partidos dentro del gabinete del ejecutivo y las legislaturas. Alcanzar estas posiciones es parte la intencionalidad oculta de los miembros de los partidos políticos.

Al respecto Wilson (1995), expone que raramente el propósito de los integrantes del partido es la sola motivación de formar parte de una organización partidista. Un partido político, por definición es un grupo de personas que buscan cargos. Este ha sido el principal incentivo en muchos partidos. En esa misma tesitura, Lemieux (1977) señala que en todas las sociedades donde existen los partidos, se distingue que algunos de sus miembros ocupan o buscan ocupar puestos de autoridad en el aparato gubernamental.

Ware (2004 [1996]) sostiene que los partidos, en especial aquellos con ideologías cristiano-demócratas, “se aprovechan de sus turnos en el poder para nombrar a sus simpatizantes para el desempeño de una serie de cargos públicos y semipúblicos” (Ware, 2004:552 [1996]). Al arribar a los cargos públicos, los partidos políticos son protagonistas centrales del proceso de formación de políticas públicas, así como también, de manera más general, del funcionamiento de un sistema democrático de un Estado. En tanto que la convocación de elecciones periódicas representa un factor determinante dentro del funcionamiento de las democracias, adquieren un carácter especial al “distribuir el control de los cargos gubernamentales y los escaños legislativos”, debido a que “los partidos políticos reclutan candidatos para esos puestos, movilizan el apoyo electoral y definen sus aspiraciones en materia de políticas en caso de que tengan cabida en el nuevo gobierno”, (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, Eduardo y Payne, 2006:32).

El mismo Engelman (1957) reconoce que en su momento tendió a considerar que las políticas públicas eran directamente una tarea del gabinete desde el ejecutivo, sin embargo, más tarde rectifica para sí su perspectiva argumentando que no puede tenerse una idea completa del gobierno democrático si no se conoce la forma en la que los partidos políticos intervienen e influyen dentro del proceso de políticas. Desde esta perspectiva los partidos políticos no son solamente movilizados del electorado, sino también actores

centrales en la hechura de políticas democrática. Engelman (1957) sostiene que la comprensión de la anatomía de los partidos desde la Ciencia Política es abundante, por lo que es necesario de estudios que vinculen la administración pública y la legislación, para desarrollar entendimiento en la parte psicológica de la ciencia de los partidos a lo que este trabajo agrega la vinculación con el ejecutivo como parte también de la importancia sustancial de la cara del partido en el gobierno y de la incorporación de cuadros dentro de la administración pública.

El enfoque del partido en el gobierno estudia la competencia en el partido y el control de sus miembros sobre el gobierno con especial énfasis en las políticas públicas (Castles, 1982 en Parsons 2007 [1995]). Al debate, Ware (2004:529[1996]) añade que si bien el gobierno constituye un recurso importante para los partidos políticos y el “controlarlo es una forma de implementar políticas públicas, también de fortalecer al partido mismo. Esto se logra, por ejemplo, colocando a simpatizantes en puestos administrativos o semiadministrativos sobre los que el partido en el poder puede ejercer su influencia”.

Además de ello, el autor resalta que existen otros beneficios del partido en el gobierno más allá de concretar los programas de la fuerza política dentro de la administración pública, pues al entrar a formar parte de éste, se abren una serie de oportunidades para los políticos individuales que quieren perseguir sus propias metas. No obstante, Ware abre un paréntesis donde remarca que el que un partido pase a formar parte de un gobierno no significa necesariamente que pueda impulsar las políticas públicas en la dirección deseada, tampoco implica que los que estén en el poder se comporten siempre como vencedores repartiéndose el botín, en tanto que en algunos regímenes el estar en el poder ofrece medios relativamente escasos para recompensar tanto a quienes mueven y

sacuden al partido como a sus más fieles miembros.

Brugué y Gomá (1996) consideran que los partidos políticos, las políticas públicas y el análisis comparado han sido tres ejes sólidos para el desarrollo de la politología contemporánea, sin embargo, rara vez se han llevado a cabo estudios en los que se entrecrucen sus respectivos campos de estudio tanto en sus interconexiones teóricas como empíricas. A su parecer la teoría de los partidos se ha mostrado impermeable al análisis de políticas públicas, por lo que parte de su propuesta es precisamente situar un estudio en la intersección de los tres desarrollos teóricos.

Por su parte, Janda (1993) quien centra su análisis en los partidos norteamericanos, propone la investigación comparada entre partidos políticos como un campo más dentro de la política comparada, sus presupuestos teóricos sostienen que son diez los aspectos más importantes a compararse en los partidos políticos: *La institucionalización, la orientación ideológica, el apoyo social, la complejidad organizacional, la centralización del poder, la autonomía, la coherencia, la participación, la estrategia y la táctica, y el estatus gubernamental.*

De las líneas de análisis propuestas por Janda, la que interesa a este trabajo es la que sugiere el término *estatus gubernamental* a la que se refiere la autora en relación con la naturaleza y el alcance de la participación de un partido en la política nacional. Este concepto engloba también la investigación sobre los partidos políticos como fuerzas electorales dentro de sistemas políticos parlamentarios y presidenciales, ámbito en el cual no se entra en detalle en la presente exposición debido a que no representa materia de análisis para este estudio

Respecto a la participación del partido en el gobierno, Janda (1993) retoma los argumentos de Wildemann (1986) y Katz (1987), quienes han utilizado el concepto de

estatus gubernamental como una variable independiente en los estudios sobre el impacto de los partidos políticos en las políticas de gobierno bajo el supuesto de un gobierno de partido. Janda (1993) analiza una serie de autores (Hewitt,1977), (Hibbs,1977), (Cameron, 1978), (Cowart, 1978a y 1978b), Castles (1982), por mencionar algunos, que en su momento estudiaron la correlación entre el espectros ideológicos de los partidos políticos y su desempeño en las políticas públicas. Aún y con las limitantes que estos estudios pueden arrojar, como parte de sus hallazgos éstos sostienen que los partidos socialistas o con espectros ideológicos delimitados dentro de lo que se conoce como la izquierda política, son más tendientes a enfatizar aspectos relacionados con los servicios sociales y a emplear más instrumentos de política que aquellos que se enmarcan dentro de otras corrientes ideológicas, (Janda, 1993).

La importancia de discutir la génesis entre las políticas y el consiguiente rol de los partidos se fundamenta por dos razones (Brugué y Gomá, 1996): 1) Las políticas no son solamente la articulación de estilos, instrumentos y prácticas de gestión. Envuelven una dimensión sustantiva -en tanto son alternativas de regulación del conflicto social-, e involucran determinantes de carácter socioeconómico, ideológico e institucional. 2) En las identidades de los partidos existe un componente ideológico con potencial explicativo respecto a la distribución de valores y contenidos en el proceso de intervención pública.

Entre otros autores que han trabajado esta correlación, se encuentran Budge y Keman (1990 en Janda, 1993) quienes avanzaron en el estudio de la influencia de los partidos sobre la política de gobierno, separando los casos en que las partidos gobiernan solos, de aquellos en donde el gobierno está formado por una coalición. Teniendo como resultado, que “los partidos ejercen una fuerte y determinante influencia en las decisiones gubernamentales”, (Budge y Keman, 1990:58, en Janda 1993). Como parte de su estudio

rigurosamente establecieron una serie de supuestos generales y auxiliares sobre las implicaciones de las políticas aplicadas por los gobiernos, dentro de las cuales para incorporar a este estudio, se utilizan las siguientes: “Cada partido en el gobierno tendrá que algunas de sus políticas preferidas para poner en marcha” y que “la dirección de la política en áreas específicas se verá influida por el control del partido de los ministerios competentes” (Budge y Keman, 1990 en Janda, 1993:50-51).

A decir de Janda (1993) quien argumenta que para estudiar el impacto de las políticas de los partidos individuales se requiere el examen de sus plataformas o manifiestos para conocer lo que proponen y persiguen en el gobierno, los estudios de Budge y Keman centraron su análisis en los gobiernos. El autor añade a su análisis que otros estudiosos del tema como Hofferbert se involucraron en estudios similares sobre los impactos del partido en Estados Unidos (Budge y Hofferbert 1990) y Alemania (Hofferbert y Klingemann 1990) utilizando los datos del proyecto manifiesto del Consorcio Europeo de Investigación Política (ECPR, por sus siglas en inglés), en ambos casos quedó demostrado el impacto de los programas de partidos sobre la política de gobierno.

1.4.4 Ideología y Partidos Políticos

En su libro Derecha e Izquierda, Bobbio (2001 [1994]) señala que el término ideología se emplea de diferentes formas, el empleo más informal y cotidiano que se hace del mismo suele aludir a poco más que a la orientación política general de una persona. En tanto que para los politólogos la definición de ideología tiene una concepción más elaborada. Al respecto, Eagleton (1997 [1995]) indica que el término ideología tiene un amplio abanico de significados útiles y no todos compatibles entre sí, por lo que aunque fuera posible, sería

inútil intentar sintetizar esta riqueza de significados en una sola definición que englobara todos los significados a la vez. En ese sentido sobre la definición de ideología, el autor asume para sí que la conformación de su significado puede compararse con “un *texto*, enteramente tejido con un material de diferentes filamentos conceptuales; está formado por historias totalmente divergentes, y probablemente es mas importante valorar lo que hay de valioso o lo que puede descartarse en cada uno de estos linajes que combinarlos a la fuerza en una gran teoría global” (Eagleton, 1997 [1995]:19).

Bobbio (2001:227 [1994]) señala que la ideología es un conjunto coherente de ideas dentro de la que se incluyen tres aspectos claves: “Una teoría sobre las relaciones entre la sociedad y el Estado. Una noción de los valores que deben informar la acción política y de las bases de la legitimidad política. Un programa de acción que indica los objetivos, los ideales, las políticas y las actuaciones que deben seguir el Estado, las élites políticas y los ciudadanos”. Uriarte (2002) define la ideología como el conjunto de valores y creencias que definen el modelo ideal de organización política y guían los comportamientos políticos. De acuerdo a su perspectiva sobre el concepto “los ciudadanos votan según su ideología, y de la misma forma, los partidos son identificados según esa ideología” (Uriarte, 2002:315).

Una vez expuestas las consideraciones sobre el concepto, es preciso reconocer el papel de la ideología dentro de los partidos políticos y los sistemas de partidos, pues se convierte en una de las características fundamentales por las cuales se distinguen entre sí. De esta forma, se le conoce como espectro ideológico-político a aquel ordenamiento de grupos u organizaciones políticas de acuerdo a ciertos ejes conceptuales, dentro de los cuales se incluyen los partidos políticos. Este ordenamiento está condicionado por la situaciones históricas, sociales y el sistema de partidos de una sociedad.

El espectro ideológico más extendido quizá es el de ofrece la dicotomía izquierda-derecha, útil para la clasificación de los partidos políticos, en tanto el asumir una postura en uno de estos polos es asumir una posición ideología referente a lo que ya menciona Uriarte (2002) es un conjunto de valores y creencias respecto a lo que es un modelo ideal de organización y comportamiento político. Otro de los motivos por lo que reviste importancia esta dicotomía, es porque son los propios partidos políticos los que se definen dentro de uno de ambos polos o en un nivel intermedio o centro; es mediante la adopción de una postura ideológica que los partidos diseñan los principios y fundamentos que dan sentido a su existencia así como sus ofertas en tiempos electorales y sus programas una vez en el gobierno. Además que son también los votantes los que se identifican con los conceptos de la dicotomía izquierda-derecha y en relación a estos eligen las propuestas de las una fuerza política y no de otra.

Para Bobbio (2001:54 [1994]) la distinción entre derecha e izquierda no excluye la configuración de una línea continua sobre la cual, entre izquierda inicial y derecha final, o, lo que es lo mismo, derecha inicial e izquierda final, “se colocan posiciones intermedias que ocupan el espacio central entre los dos extremos, y al que se denomina, como se sabe, con el nombre de centro”.

1.5 Pautas para el estudio de las Políticas Públicas en materia de Seguridad Pública

La inseguridad pública se ha convertido en uno de los principales problemas de las sociedades contemporáneas y por tanto un reto fundamental para los Estados. La falta de respuesta de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad demuestra debilidad del Estado democrático de Derecho. El incremento de la seguridad produce una crisis de

governabilidad que no permite avanzar por un camino de estabilidad social y prosperidad económica a los países. Entonces al igual que el empleo, la salud, la educación y el combate a la pobreza, la Seguridad Pública se ha convertido en los últimos años en uno de los principales ejes para el desarrollo de políticas públicas de los gobiernos. En los siguientes apartados, se exponen los elementos para el estudio de la Seguridad Pública y de las políticas en la materias, con la finalidad de concretar un mayor entendimiento sobre el fenómeno.

1.5.1 Seguridad Pública y Estado

La noción de Estado esta íntimamente ligada con el concepto de régimen político, por lo tanto con la democracia. En esencia no podría existir un régimen político sea autoritario o democrático fuera del Estado, pero para que este último pueda constituirse se requiere de por lo menos tres elementos los cuales son población o pueblo, territorio y poder político que recae en la figura del gobierno. En ese sentido al igual que la democracia, el origen del Estado se basa en el reconocimiento de las libertades y los derechos naturales de las personas dentro de un territorio, y a su vez las regulan para más tarde distinguir entre lo público y lo privado, y en la adquisición de los llamados derechos políticos para quienes convivan dentro de ese espacio.

En su definición de Estado moderno, Weber (1992 [1922]) señala que éste sólo puede definirse a partir de la coacción física, la cual si bien no representa su único medio sí es su medio específico mediante el cual el pueblo dentro de un territorio se mantiene unido. Entonces Weber resume que:

“El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto de territorio es esencial en la definición- reclama para si (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única del 'derecho' de coacción [...]. El Estado [...] es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima [...]. Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso.”

En cuanto a la concepción de Weber, González Ruiz, López Portillo y Yáñez (1994:22) añaden que desde Maquiavelo, Hobbes, Bodin, Hegel, Weber, Kelsen, Bobbio, Almond y Powell, se ha establecido la primacía del poder político por sobre otros poderes como fundamento del Estado moderno dentro del pensamiento político. Más decir que el fundamento del poder político que recae en el Estado es su recurso de coacción además de tener antecedentes en Weber, los tiene en Hobbes, quien señaló al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima.

Al respecto, Dahl (1999 [1998]) considera que el término Estado se usa a menudo de forma imprecisa y ambigua. De manera general y acertada, se asume que el concepto de Estado puede entenderse como “un tipo muy especial de asociación que se distingue por la extensión en la que puede asegurar la obediencia de sus reglas por medio de sus superiores medios de coerción” (Dahl, 1999:51-52 [1998]). También es común que la gente hable del gobierno, generalmente refiriéndose al gobierno del Estado bajo cuya jurisdicción habita, por lo que se puede entonces pensar en éste como una entidad territorial, aunque en algunas

épocas y lugares el territorio del Estado no fue mayor que una ciudad, en tanto que en siglos recientes han reivindicado su jurisdicción entre países enteros.

Con base en las consideraciones que vinculan los medios de coacción como legítimos del Estado, la función de la Seguridad Pública de quienes cohabitan en un territorio se convierte en su principal responsabilidad. El monopolio de la fuerza legítima a decir de Linz (1990[1987]:107) está en manos de la policía y el Ejército, lo que se convierten en los órganos inmediatos de la autoridad política para mantenerla.

El Estado moderno justifica su conformación mediante la promesa de brindar seguridad a un grupo que asume como suya la jurisdicción de un territorio, así es que se justifica la adhesión de una sociedad. Con el apoyo de estos argumentos, es que González Ruiz, López Portillo y Yáñez (1994:21), proponen insertar el concepto de Seguridad Pública como “un elemento del sistema político del Estado moderno, pues hasta ahora no ha sido considerado relevante por los teóricos y analistas de las ciencias políticas, sociales o penales”, pese a la vinculación más que demostrada entre ambos.

El principal argumento en ese sentido por parte de los autores y se resume en las siguientes líneas:

“Brevemente podemos decir que el concepto de seguridad como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y el comercio en las ciudades y caminos fue, desde el siglo XV, elemento o categoría-institución constituyente de la génesis del Estado, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los príncipes medievales y, posteriormente, de los soberanos absolutistas” (González Ruiz, López Portillo y Yáñez, 1994:25).

Dentro del contexto analizado en líneas anteriores, se puede determinar que la Seguridad Pública se orienta a disciplinar el comportamiento de una sociedad mediante

acciones normativas del orden público, por lo que como tal se puede definir como “la garantía que el Estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público” (Thiago Cintra, 1991:42). Pero cuando esta garantía se rompe estamos ante una crisis de la esencia misma del Estado. La figura de Hobbes del gran Leviatán se debilita y su fortaleza deja de ser cobija y protección para sus seguidores.

La teoría realista sostiene que el Estado es fundamental en el mantenimiento del orden interno y la paz en cada nación, a diferencia tanto del extremismo liberal como del marxista, el realismo no comparte la idea de abolirlo sino de reforzarlo.

Al recordar la idea del origen del Estado como un pacto social, se reconoce el sentido de quienes aceptan ser gobernados, en espera de que se les garantice protección y respeto a sus derechos naturales y libertades universales. Es entonces, cuando se presenta el postulado contrato social, en donde “el individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo” (Bobbio, 1996:163).

En esta relación Estado-individuo, el primero establece los límites para ordenar la convivencia civil y dejar atrás el Estado de naturaleza primitivo en donde no existe orden y ni garantía alguna de seguridad. Hobbes, presenta el Estado de naturaleza como algo horroroso, un Estado prácticamente salvaje en donde se declara la guerra de todos contra todos y en donde los hombres se encuentran indefensos frente a otros hombres.

El Estado, entonces, tal y como lo conocemos, surge con la noción de que existen ciertas libertades que no se pueden avasallar. Bajo ese pretexto, se basa de recursos y se apropia de mecanismos para mantener el orden social, su principal arma es reservarse como ya se mencionó siguiendo a Weber del uso de “el monopolio de la violencia legítima”.

Con base en las consideraciones previas, se puede decir que la monopolización de la fuerza es la condición necesaria para que exista el Estado en el sentido moderno de la

palabra, aunque no suficiente como lo remarca Bobbio (1996: 94). Quien tiene el derecho exclusivo de usar la fuerza sobre un determinado territorio es el soberano. Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre, quien detenta el uso de este medio excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines es quien dentro de esos confines tiene la soberanía entendida como *summa potestas*, como poder supremo; *summa* en el sentido de que no reconoce superior alguno, suprema en el sentido de que no tiene ningún poder por encima de sí misma (Bobbio, 1996:108).

1.5.2 El concepto de Seguridad Pública

En su concepción etimológica la palabra seguridad proviene del latín *securitas* y del adjetivo *securus* que significa libre y exento de todo daño o riesgo. Para la Real Academia de la Lengua Española (RAE) en el sentido de la Administración Pública, el concepto tiene que ver con el fin de velar por la seguridad de los ciudadanos que integran una comunidad.

González Ruiz, López Portillo y Yáñez (1994) consideran que por excelencia el concepto de seguridad es recuperado en el discurso político moderno como un derecho y una obligación del poder público, definido como gobierno o Estado. Mas en su definición tradicional, la seguridad pública hace referencia “al mantenimiento de la paz y el orden público que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia” (González, López Portillo y Yáñez, 1994:43).

Garza (2002:110) explica que en tanto la seguridad se deriva del término *securitas* del adjetivo *securus* y éste, a su vez, del verbo *curare*, remite a la idea de cuidarse en toda

la extensión de la palabra. La seguridad entonces supone un concepto mucho más amplio que la protección, la protección es la acción propiamente de auxiliar y/o socorrer, en cambio la seguridad además de auxiliar es también prever y restablecer.

En el ámbito institucional, que es el caso que a este trabajo compete, la Seguridad Pública ha sido definida como “función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas” (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009 [1995]).

De acuerdo a la Ley Estatal de Seguridad Pública de San Luis Potosí (2008 [2003]) donde los casos de estudio de este trabajo se desarrollan, la concepción de seguridad “tiene como objetivo mantener la paz y el orden público; salvaguardar la integridad física, moral y derechos de las personas; preservar las libertades; y prevenir la comisión de conductas antisociales, la violación a las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas de la materia”. La legislación de esta entidad federativa señala que las autoridades competentes procurarán alcanzar los fines de la seguridad pública mediante acciones de prevención, persecución y sanción de los infractores.

Un nuevo debate en torno a la Seguridad Pública, es el que busca la redefinición del concepto hacia lo que se conoce como la Seguridad Ciudadana, la que “se justifica en función de los principios de libertad, de justicia social, de participación ciudadana y de igualdad que debieran tener su expresión a través de una gestión eficaz de la prevención del delito” (Ramos García, 2005:37). En todo caso, un enfoque integral y efectivo de la Seguridad Pública puede evitar escenarios de inseguridad, generados por la descomposición del tejido social y la violencia que “tiene su origen en factores históricos, demográficos, psicológicos, económicos, biológicos, sociales, entre otros”, (Jiménez Ornelas, 2002:149).

Entre las múltiples formas de violencia que se presentan, una de las que más dañan el

tejido social es la generada por la delincuencia. Pero a pesar de los costos que este problema representa en términos personales, comunitarios, económicos y sociales, su investigación y análisis sostiene Jiménez Ornelas (2002) ha sido soslayado y en gran medida obstaculizado por los funcionarios en turno que ocupan las posiciones en el campo de la Seguridad Pública.

Como sostiene el autor como todo problema social, la delincuencia debe analizarse sistemáticamente para encontrar explicaciones racionales y posteriormente estar en condiciones de elaborar planes de acción tendientes a su solución. Como conclusión a los argumentos revisados en torno al concepto de Seguridad Pública, se puede decir que la falta de prevención de las situaciones de inseguridad así como de acciones y programas integrados dentro de las políticas públicas de los gobiernos que busquen corregir de fondo las deficiencias en los sistemas de Seguridad Pública, son motivo de pérdida de legitimidad del Estado. A continuación se revisan los fundamentos conceptuales sobre el desarrollo de las políticas públicas en general y en particular las políticas públicas en materia de Seguridad Pública, en donde precisamente se manifiestan acciones desarrolladas por los gobierno para mantener el orden público.

1.5.3 Políticas Públicas en Seguridad Pública

De acuerdo a Dewey (1927 en Parsons 2007 [1995]), las políticas públicas se refieren a lo público y sus problemas, es decir, es la manera en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y la forma en que éstos llegan a la agenda pública y a la agenda de políticas públicas. Una política pública, es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Una política se presenta bajo la forma de un

conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos, y por tanto, desde el gobierno.

Meny y Thoening (1992), argumentan que debido a que la política pública se desarrolla desde los actores públicos y con recursos públicos, la aplicación de ésta siempre tiene una repercusión en el ámbito social. De modo más claro se puede decir que política pública es “un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados” (Vallès, 2000:378)

El modelo de la Caja Negra de David Easton (1965 en Parsons 2007) representa una aproximación al proceso de políticas públicas. Su esquema explica cómo el sistema político se integra por los elementos *entorno*, *inputs*, *outputs* y *retroalimentación*. El *entorno* que puede ser intra o extra social y se refiere a todos los actores que integran la sociedad; luego entonces, los *inputs* se refieren a las demandas hacia las instituciones del sistema político que tendrían que transformarlas en *outputs*, es decir, en resultados o políticas públicas, que a su vez lleguen de nueva cuenta a manera de *retroalimentación* al entorno en que nacieron.

Entre las décadas de 1970 y 1980 (Parsons, 2007:111 [1995]) las etapas de las políticas públicas se definieron en siete: *Problema*, *Definición del Problema*, *Identificación de Respuestas y Soluciones Alternativas*, *Evaluación de Opciones*, *Selección de Opciones de Políticas Públicas*, *Implementación* y *Evaluación*. En la actualidad las etapas de la política pública podrían resumirse en cuatro básicas que en teoría integrarían todos los pasos anteriores: *Iniciación (construcción del problema e incorporación en la agenda)*, *Elaboración (formulación de alternativas y selección de respuestas)*, *Implantación* y

Evaluación y Sucesión de la Política.

Al respecto, la propuesta de Meny y Thoening (1992) es que las políticas públicas, se componen de un proceso de cinco puntos: *Identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, ejecución del programa y terminación de la acción*. Cada una de estas fases va acompañada de sus características específicas, incluso pudiera no presentarse alguna y los actores identificados con una pudieran identificarse en otra.

La noción de política pública ayuda a examinar la tercera dimensión de la política, que se relaciona con que en toda política pública está el resultado de la actividad política. En ese sentido la política en materia de Seguridad Pública es aquella emanada de los gobiernos con la intención de desarrollar mediante programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan al respeto de la legalidad.

Estas definiciones están a su vez enmarcadas en la realidad por dos grandes enfoques que dan sustento a las políticas de seguridad pública: el punitivo y el preventivo. “El primero de ellos se basa fundamentalmente en el castigo de las causas que originan la delincuencia. Una política ideal sería aquellas donde existiera un equilibrio entre ambos enfoques”, (Peñaloza, 1994:199-213 en Ramos García, 2005:36). Las políticas de Seguridad Pública desde la postura de Becerra (2002) para que sean verdaderamente eficaces y respetuosas con los derechos de los ciudadanos, han de construirse sobre el reconocimiento de las diferentes necesidades que la complejidad del problema requiera.

Una política de Seguridad Pública integral no puede dejar de tomar en cuenta la participación ciudadana, desde ese punto de vista el Estado estaría obligado a tomar en cuenta a los ciudadanos y hacerlos parte de la conformación de las políticas de Estado sobre la materia, así como fomentar dentro de la sociedad la conformación de propuestas y la estrecha vigilancia del cumplimiento de las funciones de los servidores público del ramo,

en otras palabras que su voz sea presión para el logro de las metas y propuestas a las que se comprometieron en un momento (Jiménez Ornelas, 2002). Pero además de fomentar la participación ciudadana, las políticas de Seguridad Pública deben de fomentar la prevención de delincuencia. En sentido, la Ley Estatal de Seguridad Pública de San Luis Potosí (2008 [2003]) señala que la preservación de la Seguridad Pública se sustenta en el constante y efectivo mejoramiento de las condiciones de vida de la población, por lo que se tomarán en cuenta los requerimientos sustantivos de la misma para el desarrollo de la existencia individual y de las relaciones sociales, en los diversos planes y programas que al efecto expidan en la materia el Estado y los ayuntamientos.

Una política de seguridad pública coherente y racional a decir de González Ruiz, López Portillo y Yáñez (1994), implica el manejo de diversos elementos que interactúan, la perspectiva más estrecha comprende elementos que tienen que ver con la procuración de justicia y con la policía de seguridad pública. En consecuencia, los autores enumeran como elementos centrales de una política de seguridad pública los siguientes que se refieren al ámbito policial que a nuestro trabajo interesan (González Ruiz, López Portillo y Yáñez, 1994:49-50):

- “1. La policía preventiva estatal y municipal, en todas sus modalidades (policía de seguridad pública, granaderos, grupos especiales de asalto, policía de vigilancia, montada y de tránsito, entre otras);
- 2.- Las policías preventivas federales (de caminos y puertos y, fiscal, entre otras)
- 3.- Las policías judiciales (estatales y federal), y
- 4.- Los cuerpos de seguridad privados”.

Para la consolidación de políticas de Seguridad Pública acordes con las problemáticas delincuenciales, los gobiernos se han basado frecuentemente en la medición

del delito a fin de determinar qué tanto han crecido o disminuido los índices delincuenciales lo que a su vez reflejaría un impacto positivo o negativo de las políticas públicas. Una de las formas primarias en como se mide el fenómeno delictivo en nuestro país es “contabilizando el número de denuncias presentadas ante el Ministerio Público y, en segundo término, por el número de consignaciones judiciales y de sentencias ejecutadas”, (Jiménez Ornelas, 2002:154).

Se puede decir que las estadísticas oficiales ofrecen una imagen tan distorsionada de la realidad, que no se pueden señalar tendencias ni patrones de comportamiento delictivo y, por ello, no pueden ser usadas para explicar el fenómeno delictivo, (Arango Durán, Lara Medina 2002:10). Sin embargo, son las estadísticas el único parámetro que se tiene para establecer una tendencia del aumento o decremento de la problemática delincuencia y así mismo constituye un mecanismo a partir del cual puede evaluarse políticas públicas en este terreno. En otro aspecto, la percepción de la inseguridad ciudadana es un dato real que se debe de considerar a la hora de evaluar la criminalidad. La preparación de planes y políticas destinadas a combatir el problema debe tener también en cuenta esta variable, (Becerra, 2007:131).

CAPITULO 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo, se explican los aspectos metodológicos que guiaron la investigación y se detalla sobre los elementos que integran cada una de las etapas formales que sustentan este estudio.

En un primer momento, se presentan los componentes que forman parte del planteamiento del problema de todo estudio serio, se comienza con la explicación del objeto de investigación, el objetivo general y los objetivos específicos del estudio, así como las preguntas de investigación. Dentro de esta etapa también se expone la justificación que sostiene el desarrollo de la presente investigación, en sus formas teórico-relevante, externa y personal-subjetiva.

En un segundo momento, se plantea la hipótesis general de la investigación y se explica la metodología utilizada en donde se expone con detalle aspectos como la delimitación de espacio y tiempo en donde se desarrolla este trabajo, se explica el tipo de investigación y las variables de comparación que se tomaron en cuenta entre las dos administraciones públicas que son sujetas de estudio en lo que a su política de Seguridad Pública se refiere, así como su operacionalización.

Finalmente, se desglosan las técnicas de recogida de datos que fueron utilizadas dentro de la tesis para materializar el estudio comparado que aquí se presenta , así como las fuentes de donde se obtuvo la información para soportarlo.

2.2 Objeto de Investigación

El presente proyecto de investigación busca analizar el impacto que tuvo la alternancia política en la política pública en materia de Seguridad Pública en el Gobierno del Estado de San Luis Potosí, durante un período que abarca dos sexenios de gobierno 1997-2003 y 2003-2009, en el cual por primera vez se presentó la alternancia política en el estado a ese nivel de la administración pública. Para el presente estudio, la alternancia política es entendida como el cambio de partido dentro de la esfera gubernamental.

El triunfo del panista Marcelo de los Santos Fraga en las elecciones del año 2003, representó el comienzo de la alternancia en la vida política de la entidad federativa, luego que desde 1917 a esa fecha, 30 gobernadores constitucionales de un mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional, le presidieron.

De este contexto político y social surge el objeto de la presente investigación, que es el análisis de aquello que distinguió a ambas administraciones en cuanto a sus acciones de Seguridad Pública en el estado, es decir el análisis de su política pública entendida como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoening, 1992:89).

Para el mejor estudio entre las formas de ejercer la política pública bajo diferente partido político, fue necesario desarrollar un estudio comparativo de las administraciones 1997-2003 y 2003-2009, en su desempeño en materia de Seguridad Pública.

2.3 Objetivo general

El objetivo general de la presente investigación es conocer el impacto que el cambio político, representado por la alternancia en el Gobierno del Estado durante el período de estudio, tuvo en la política pública en materia de Seguridad Pública en San Luis Potosí. Para lo anterior, se seleccionaron tres variables importantes en donde se centra la comparación de las dos administraciones las cuales son *políticas de formación, capacitación y profesionalización policial; acciones y programas de prevención del delito, y capacidades de modernización y equipamiento*. Estas fueron seleccionadas tomando en cuenta que son lineamientos generales que se encontraron en documentos centrales para ambas administraciones y por tanto se consideran como objeto de comparación y análisis.

Este estudio representa también un esfuerzo por identificar si el partido en el gobierno en dos casos a nivel estatal, interfiere dentro de la política pública como es señalado por la teoría que han tenido como estudio los partidos políticos.

2.3.1 Objetivos específicos

A) Identificar el comportamiento de la política pública en materia de Seguridad Pública en el Gobierno del Estado en dos administraciones de gobierno donde se presentó la alternancia política.

B) Comparar durante las administraciones estatales 1997-2003 y 2003-2009, en las cuales se centra este estudio, tres variables de la política de seguridad las cuales son *políticas de formación, capacitación y profesionalización policial; acciones y*

programas de prevención del delito; y finalmente, capacidades de modernización y equipamiento.

C) Conocer la manera en que el partido político impacta en la política pública en cada uno de los casos de estudio, a fin de poder establecer la medida en que el partido como una entidad ideológica y con una identidad propia puede influenciar la acción de gobierno. Con esto se pretende comprobar la existencia de una correlación entre la ideología del partido político y el comportamiento que tiende a desarrollar cuando llega al gobierno como responsable del desarrollo de políticas públicas.

2.4 Preguntas de Investigación

- 1.- ¿Cómo impactó la alternancia política el desarrollo de la política pública de Seguridad Pública en San Luis Potosí durante el período de estudio?
- 2.- ¿Las instituciones encargadas de administrar la Seguridad Pública en el estado de San Luis Potosí se modificaron con la alternancia política?
- 3.-¿Debido a qué factores el cambio de partido en el gobierno propició un estilo distinto de gobernar respecto a esta política pública?
- 4.- ¿Cuáles fueron los componentes institucionales de la Seguridad Pública en San Luis Potosí en los últimos dos sexenios?

5.-¿Cuáles fueron las diferencias y similitudes en la política pública de Seguridad Pública en ambos períodos de gobierno, así como las características distintivas bajo las que se han construido las políticas públicas en alternancia?

6.- ¿Existió una correlación entre la política pública en materia de Seguridad Pública y la ideología del partido político que ocupó cada uno de los sexenios de análisis?

7.- ¿Cómo han cambiado las prioridades en materia de seguridad pública para dos gobiernos en estudio?

2.5 Justificación del Tema

La información que resulte de la presente investigación, cuyo análisis se centra en el impacto que la alternancia tuvo en la política de Seguridad Pública en el estado de San Luis Potosí, pretende unirse a las aportaciones que desde el ámbito académico se han generado en el país respecto al tema de la Seguridad Pública.

Por tratarse de uno de los principales problemas públicos que aquejan al país, los documentos serios que aborden el tema de la Seguridad Pública y que sirvan en su momento como referente a los decisores gubernamentales del desempeño de las políticas públicas son bienvenidos.

El presente trabajo de investigación encuentra su justificación al abordar uno de los temas prioritarios en la agenda de los tres órdenes de gobierno. En particular un estudio que analice la relación entre alternancia y la política pública de Seguridad Pública, e identifique las diferencias y semejanzas, entre dos administraciones con distintos esquemas

partidistas, sirve como registro del cómo ha evolucionado este renglón de la política estatal en los últimos años, y como antecedente, para determinar su efectividad acorde a las necesidades de la sociedad en un futuro.

Es sólo mediante este tipo de documentos de investigación, que podrá haber referentes para mejorar las acciones del gobierno en la materia, integrando en las futuras políticas públicas respuestas a las problemáticas de la sociedad.

Es también de interés que se concreten esfuerzos desde el ámbito académico que plasmen los cambios que desde la política impactan a las instituciones y en particular a la gestión pública, a fin de crear referentes que favorezcan la reflexión en el ámbito político, las instancias de gobierno y entre ciudadanos.

2.5.1 Teórico-Conceptual

La importancia teórico-conceptual del proyecto radica en que en la entidad son pocos los estudios realizados en materia de Seguridad Pública, y en particular la postura de alternancia política y seguridad resulta innovadora, por lo que se vuelve un documento que puede ser retomado para estudios futuros de corte científico-social.

2.5.2 Externa

La alternancia política se comenzó a presentar en México desde 1989 cuando en Baja California llega a la gubernatura Acción Nacional. Aunque San Luis Potosí tuvo alternancia en gobiernos municipales tardó catorce años, desde que se presentó la primera alternancia en el país, en presentar un cambio político radical al llegar un gobernador de otro partido

que no era el oficial a la administración estatal, al pasar del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones de julio de 2003. Antes de estos sólo existía la alternancia política en el plano municipal.

La alternancia en los gobiernos estatales en el poder representa el cambio de actores en las instituciones y por tanto cambios en la manera en como se venía realizando la acción y gestión pública, de tal suerte que, la política pública de seguridad no está exenta a estos cambios, de hecho considerando el contexto nacional que vive con el aumento a la delincuencia y el problema del crimen organizado, se trata de una de las áreas que más impacto ha presenta en las entidades.

En ese sentido, el registro de esta realidad mediante un análisis como el aquí planteado es importante para justificar su desarrollo, sobre todo si se toma en cuenta que en el tema son pocos los estudios emanados desde las entidades federativas en que se relacionan las variables seguridad y alternancia política, y en San Luis Potosí son prácticamente nulos.

Por el sólo hecho de ser el tema de la seguridad uno de los más prioritarios en la ciudadanía, los estudios realizados en torno a ésta se convierten en documentos de consulta importante porque representan un registro de una realidad social. Este trabajo pretende convertirse en fuente de referencia para la sociedad interesada en temas de Seguridad Pública y en un documento de consulta para todo aquel que se interese en el tema de cómo los estudios de la alternancia política, pueden ser abordados con propuestas distintas a las ya agotadas y principalmente centradas en estudios de corte electoral.

2.5.3 Personal-subjetiva

De manera personal la inquietud de realizar un análisis de la relación alternancia y política pública, específicamente en el terreno de la Seguridad Pública, se debe a la importancia que ha cobrado el tema en los últimos años, especialmente a raíz del visible incremento de la violencia en prácticamente todo el país.

2.6 Hipótesis General

La alternancia política sí impactó en la planeación y ejercicio de la política pública de Seguridad Pública en el Gobierno del Estado de San Luis Potosí durante los sexenios que comprenden de 1997 a 2009. La alternancia por sí misma, no implica un impacto dentro de la política pública, la influencia se deriva de que los actores que llegan al poder no pierden su identidad y se siguen identificando con ciertos principios de partido y permeados de esa influencia ideológica toman decisiones desde las esferas del poder. La política pública es influenciada entonces por los rasgos característicos de los actores políticos responsables de la política pública.

2.7 Identificación de Variables

En el presente proyecto de investigación se propone una metodología de análisis de las dos administraciones de gobierno que se caracterizaron por partidos políticos distintos, con base en tres variables que fueron definidas por ser los puntos de mayor convergencia y mejor comparación en los dos casos. En el entendido que las variables pueden definirse

como aquellos elementos que son objeto de estudio, medición y control en la investigación, se determinó que las *políticas de formación, capacitación y profesionalización policial; acciones y programas de prevención del delito, y capacidades de modernización y equipamiento*, son los tres puntos de comparación de la política de Seguridad Pública que se tuvo durante los sexenios del Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional.

En su definición conceptual las variables se identifican de la siguiente manera:

2.7.1 Políticas de formación, capacitación y profesionalización policial

Para la Real Academia Española, profesionalización es la acción y efecto de profesionalizar, que a su vez refiere el “dar carácter de profesión a una actividad”. Cuando se habla de la profesionalización policial el concepto se refiere por tanto a la acción de formar profesionales de la seguridad, es decir, capacitar a los cuerpos de la policía ya existentes.

En ese sentido, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su Artículo 98 define la profesionalización policial como:

“El proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las Instituciones Policiales. Los planes de estudio para la Profesionalización se integrarán por el conjunto de contenidos estructurados en unidades didácticas de enseñanza aprendizaje que estarán comprendidos en el programa rector que apruebe

la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, a propuesta de su Presidente”, (LSNSP, 2009:40).

2.7.2 Acciones y programas de prevención del delito.

La palabra prevención para la Real Academia de la Lengua Española, proviene del latín *praeventio* y tiene como significado la acción y efecto de prevenir, que es a su vez la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo.

Se considera también a la prevención como la provisión de mantenimiento o de otra cosa que sirve para un fin. Se trata de un concepto íntimamente relacionado con la noción de delito y de policía. Otra concepción refiere que prevención es un concepto, por lo común desfavorable, que se tiene de alguien o algo, un puesto de policía o vigilancia de un distrito, donde se lleva preventivamente a las personas que han cometido algún delito o falta.

En cuanto al término delito, la Real Academia de la Lengua Española lo define como una culpa o el quebrantamiento de la ley. Una acción o cosa reprobable. Es una acción u omisión voluntaria o imprudente penada por la ley.

Por otra parte, el Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, en su artículo 60. define delito como la acción u omisión, antijurídica, típica, culpable y punible sancionada por las leyes penales (CPESLP, 2000:2).

Para el caso de San Luis Potosí, la Ley de Seguridad del Estado de San Luis Potosí, en su artículo 13 considera que son atribuciones del Gobernador del Estado:

“El mantener el orden público preservando la paz y tranquilidad social, así como la seguridad del Estado”; “para lo cual buscará analizar la problemática de seguridad

pública en el Estado, estableciendo los planes y programas estatales y regionales en la materia”; así como el “promover la participación de la comunidad para estimular propuestas de solución a los problemas de seguridad pública preventiva” (LSESLP,2008:5).

2.7.3 Capacidades de modernización y equipamiento.

Para definir la variable denominada capacidades de modernización y equipamiento, es necesario considerar que proviene del latín *capacitas*, es definida por la Real Academia de la Lengua Española como la propiedad de una cosa de contener otras dentro de ciertos límites. Refiere también una aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo. Capacidad también refiere oportunidad, lugar o medio para ejecutar algo y una aptitud para ejercer personalmente un derecho y el cumplimiento de una obligación. Mientras que por modernización se entiende a la acción y efecto de modernizar o “hacer que alguien o algo pase a ser moderno”. Por equipamiento igualmente se entiende que es la acción y efecto de equipar, referente a proveer a alguien de las cosas necesarias para su uso particular, especialmente de ropa. En materia de Seguridad Pública, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su Artículo 146 determina que en materia de equipamiento se considera todo aquello que tiene que ver con las instalaciones estratégicas de las instituciones de seguridad a las que se considera como:

“Los espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y

permanencia del Estado Mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional”, (LSNSP, 2009:53).

Una vez definidas conceptualmente las variables de análisis, en el siguiente cuadro se detallan los indicadores mediante los cuales se vuelven operacionalizables las variables y a través de las cuales serán medidas para su análisis y comparación

2.8 Metodología

La metodología que se selecciona para guiar un proyecto es fundamental para la conclusión de sus objetivos. Para analizar el impacto que la alternancia política tuvo en la manera de ejercer la política pública en materia de Seguridad Pública en el estado de San Luis Potosí en dos períodos de gobierno, será necesario emplear el método comparado. Se pretende que este enfoque nos ayude a entender el impacto del cambio de actores en las instituciones. Este trabajo abarca un estudio comparativo de las administraciones 1997-2003 y 2003-2009, en su desempeño en materia de seguridad pública. El método comparativo supone presentar “algún tipo de datos empíricos con la intención de comparar sistemáticamente y explícitamente fenómenos políticos” (Rose, 1991:439 citado por Mackie y Marsh, 1997 [1995]:181). Rose añade que la comparación debe establecerse entre diferentes países y en ese sentido, surgen discrepancias con otros estudiosos de la Ciencia Política que argumentan que “este método también puede utilizarse para llevar a cabo comparaciones dentro de un mismo país (para explicar, por ejemplo las diversas políticas públicas de los Estados que componen los Estados Unidos) o entre diferentes épocas (comparar el comportamiento electoral de un país en diferentes períodos)” (Mackie y Marsh, 1997 [1995]:181).

Figura 1. Variables comparables en la política pública en materia de Seguridad Pública

VARIABLE	INDICADORES	FORMA DE MEDICIÓN CON BASE EN INFORMACIÓN OBTENIDA A TRAVÉS DE DIVERSAS FUENTES
<i>políticas de formación, capacitación y profesionalización policial</i>	<p>Formación (Enfocada al seguimiento de la formación de nuevos cadetes en la Academia de Seguridad Pública)</p> <p>Capacitación y Profesionalización policial (Enfocada al seguimiento de los cursos de capacitación y profesionalización de los cuerpos de seguridad)</p> <p>Infraestructura de la Academia de Policía (Enfocada el seguimiento de crecimiento de la academia)</p>	<p>Entrevistas Documentos Observación</p>
<i>acciones y programas de prevención del delito</i>	<p>Consejos Municipales y de Participación Ciudadana (Enfocada el seguimiento de estos órganos)</p> <p>Programas de Prevención del Delito (Enfocada a la detección y el seguimiento de los programas al respecto)</p> <p>Operativos institucionales (Enfocada a la detección y el seguimiento de los operativos)</p>	<p>Entrevistas Documentos Observación</p>
<i>capacidades de modernización y equipamiento</i>	<p>Equipamiento de los cuerpos policíacos (Enfocada a adquisición de equipo para elementos de seguridad)</p> <p>Uso de Nuevas Tecnologías (Enfocada al seguimiento de la adquisición de equipos de comunicación que mejoren el quehacer policial)</p>	<p>Entrevistas Documentos Observación</p>

Fuente: Elaboración propia con base en propuesta metodológica personal para el estudio comparado de la política de Seguridad Pública.

2.8.1 Delimitación del problema: espacial y temporal

Espacio

Los estudios comparativos son generalmente aplicados dentro de países enteros, para comparar características de sus sistemas políticos o económicos. La comparación también se aplica dentro de un país, para analizar dos entidades regionales dentro del mismo. Para el presente estudio el método se utilizará en un menor nivel de exploración, dentro de un mismo estado, San Luis Potosí. La comparación se centra en las dos administraciones cuyos partidos políticos que las representan difiere.

Tiempo

El límite temporal que abarca el período de estudio, es un lapso de doce años de estudio que comprenden dos períodos gubernamentales. De acuerdo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el ejercicio del Poder Ejecutivo de esta entidad se deposita en la figura del Gobernador Constitucional que es electo para un periodo de 6 años no reelegibles y cuyo período de gobierno comienza el día 26 de septiembre del año de la elección y termina el 25 de septiembre después de haber transcurrido seis años.

Por lo tanto, este estudio comprendió del 26 de septiembre de 1997 al 25 de septiembre de 2009, período en donde confluyeron los dos sexenios en la administración pública en que se rompe la continuidad del gobernador constitucional de un mismo partido

político y llega al gobierno, un nuevo partido, lo que representa el comienzo de un ciclo de alternancia política a ese nivel gubernamental.

Se aclara aquí que la alternancia se presentó en los ayuntamientos anticipadamente, lo cual no es materia de nuestro estudio, pero fue hasta el año 2003 cuando el Partido Revolucionario Institucional dejó de ocupar la administración del Gobierno del Estado. En 2003, con el arribo a la administración pública del Partido Acción Nacional, se rompió con la continuidad partidista que desde 1917 mantenía el que en su momento fue el partido hegemónico.

2.8.2 Tipos de Investigación

La investigación comprende un nivel explicativo. Los estudios explicativos buscan dar respuesta a los porqués de los fenómenos que se estudian. En este caso se buscará responder el porqué y cómo la alternancia política cambia las instituciones y su ejercicio, reflejado en las políticas públicas.

La investigación explicativa supone un nivel más profundo de abordar un objeto de estudio, en donde se pretende explicar la causa de un fenómeno y buscar generalizaciones. Es decir, leyes que se reproducen en determinadas condiciones y que no tienen mayor fin que lograr interpretar la realidad.

El análisis comparativo de las dos administraciones de gobierno, incluyó un tipo mixto de recolección de datos, en donde se convinaron técnicas tanto cuantitativas como cualitativas a fin de reforzar la consistencia del discurso presentado.

2.8.3 Técnicas de investigación y fuentes de información

Debido a que se mezcló el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas, el estudio que aquí se propone requirió de los siguientes niveles de técnicas de investigación a partir de dos fuentes principales de obtención de la misma:

Técnicas utilizadas

- A) El análisis de información documental.
- B) Aplicación de entrevistas estructuradas
- C) Observación

Fuentes de información

Fuentes primarias. En donde se incluyen documentos de carácter oficial como Planes Estatales de Desarrollo, Planes Sectoriales, Informes Anuales de Gobierno, Síntesis Ejecutivas, Anexos Programáticos, y todos aquellos que arrojen información sobre las prioridades para las distintas administraciones en materia de Seguridad Pública. También se añadió a este estudio la revisión de principios doctrinales y plataformas electorales vigentes de ambos partidos, el Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, durante la etapa de estudio, a fin de determinar sus inclinaciones ideológicas y la posición del partido respecto a la Seguridad Pública.

Fuentes secundarias. Información extraída de entrevistas estructuradas a profundidad con actores estrechamente relacionados con las dependencias encargadas de la política de Seguridad Pública durante los gobiernos en estudio. Lo que permitió obtener mayor información sobre el caso.

CAPITULO 3. ASPECTOS CONTEXTUALES PARA EL ESTUDIO DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

3.1 INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la violencia en México se convirtió en uno de los principales problemas de la sociedad y en un reto fundamental para el Estado. La falta de respuesta de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad en el país demuestra la debilidad del Estado democrático de Derecho, lo que conlleva a una crisis de gobernabilidad que impide que el país avance por un camino de estabilidad social y prosperidad económica.

La transición política alcanzada en 2000 al llegar a la presidencia de la República el Partido Acción Nacional (PAN), que acabó con la historia de continuidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 70 años en el poder, representó también un impacto directo en las políticas de Seguridad Pública en el país. El cambio político favoreció a que nuevos actores arribaran al poder y desplazaran otros, así comenzó la alternancia en el gobierno federal.

Aunque no es materia de análisis de este trabajo, es pertinente señalar que la Seguridad Pública fue una de las políticas públicas que más presentaron modificaciones a nivel federal con la alternancia política. Quizá la política más drástica que se ha implementado al momento en el país es la del segundo sexenio de la alternancia del PAN en el poder, es la iniciativa del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) actualmente vigente, quien implementó una política de militarización en el territorio

nacional para el combate del crimen organizado, y que ha cobrado al momento que se redacta este trabajo de acuerdo a las cifras del propio gobierno federal más de 22 mil 700 muertos entre civiles (*El País, 14 abril 2010*) y personas involucradas con el narcotráfico.

Al igual que en el ámbito nacional, la alternancia política en el ejecutivo estatal en San Luis Potosí que representó la llegada del PAN en las elecciones de 2003, tuvo un impacto en la forma de manejar las políticas públicas en Seguridad Pública en el entendido que los actores y las reglas del juego cambiaron. De ahí parte, el interés de este trabajo de comparar las administraciones 1997-2003 y 2003-2009, con el fin de determinar cuáles fueron las transformaciones que el cambio de partido trajo consigo en la administración pública estatal.

En este capítulo se expondrán los aspectos contextuales para el estudio de la Alternancia Política y las políticas públicas en materia de Seguridad Pública necesaria para comprender los procesos comentados en las anteriores líneas. El objetivo principal es generar una reflexión sobre la complejidad entre los mecanismos democráticos, que permiten que diversos grupos políticos accedan al poder desde donde actúan generando nuevas reglas del juego.

El capítulo se ha dividido en tres secciones enfocadas a las temáticas en cuestión. El primer apartado denominado *Alternancia Política* comienza en un primer momento con el desarrollo de la manera en cómo se presentó la alternancia política en México y como las reformas electorales propiciaron el cambio electoral. Posteriormente se destina espacio para el análisis de los procesos de la alternancia política en San Luis Potosí.

El segundo apartado denominado *Partidos Políticos en Alternancia: PRI y PAN* ofrece una perspectiva contextual de ambos partidos en el aspecto de sus principios doctrinales e ideológicos así como de su plataforma Político-Electoral. La tercera y última

sección se denomina *La Seguridad Pública en el Estado de San Luis Potosí* la cual se centra en la explicación del marco normativo de la Seguridad Pública, las instituciones de Seguridad Pública y finalmente la transformación de las instituciones de Seguridad Pública durante el período de análisis.

3.2 Alternancia Política

Como ya se mencionó dentro del capítulo teórico-conceptual, la alternancia política es una característica de la democracia aunque no representa una condicionante para la misma. En ese sentido, comprender los procesos políticos que favorecieron la consolidación de la alternancia tanto en México como en el estado de San Luis Potosí, es fundamental para el análisis comparado de las políticas de Seguridad Pública en gobiernos en alternancia, sobre todo en contextos como en los actuales en los que en nuestro país esta dinámica de apertura democrática lleva poco más de dos décadas y hasta reciente se ha convertido en parte de la dinámica del sistema político.

3.2.1 Alternancia Política en México

De manera oficial la alternancia política se comenzó a presentar en México desde 1989 cuando en Baja California llegó a la gubernatura del estado el Partido Acción Nacional (PAN), posteriormente se fueron sumando otras entidades al proceso de alternación de partido en el gobierno, hasta que finalmente la alternancia política arribó a nivel nacional en 2000, al llegar a la presidencia de la República un candidato de un partido que no era miembro del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La llegada del panista Vicente Fox Quesada a Los Pinos marcó un evento importante en la vida política del país pues acabó con la historia de continuidad del régimen autoritario que representó el Partido Revolucionario Institucional durante 70 años en el poder. La alternancia en el gobierno federal representó la conclusión del proceso de transición política en México, entendida como ya se mencionó anteriormente como el “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” (O'Donnell y Schmitter, 1994:19), que llevaría a la consolidación de la democracia nacional.

Ojeda Gómez (2004) sostiene que durante la votación del 2 de julio de 2000, organizaciones internacionales de observadores electorales como Global Exchange registraron que la alternancia política fue “tersa y tranquila”. En el día de las elecciones no se presentaron incidentes graves. Sólo hubo impugnaciones menores. La sutileza con la que se presentó la alternancia permitió que con el triunfo de Vicente Fox se alcanzara entonces la credibilidad de que en el país se podían tener las “elecciones limpias” a las que O'Donnell califica como aquellas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e incluyentes, y en las que pueden votar los mismos que, en principio, tienen el derecho de ser elegidos, es decir, los que gozan de ciudadanía política.

Las transformaciones políticas previas al proceso de alternancia en el gobierno federal, cambiaron el esquema de un sistema político en donde predominaba un partido hegemónico en prácticamente todos los gobiernos estatales y en el gobierno central, a uno en donde la competencia entre partidos eliminó la certeza de que ganaría el PRI cada vez que se convocara a comicios electorales, lo cual fue fundamental para la construcción de credibilidad en los procesos electorales. Así posterior a los comicios electorales de 2000, se presentaron una serie de cambios dentro de la geografía nacional en la que el país comenzó a teñirse de diferentes colores partidistas.

Se pasó del régimen en el que sólo había lugar para un partido hegemónico en el poder y en cuyas manos por mucho tiempo descansó el control de los procesos electorales, a la constitución de una democracia más representativa, en donde “las elecciones son el mecanismo principal por el que el pueblo ejerce sus derechos soberanos de participar en la política y hacer que sus representantes electos den cuenta de sus acciones” (Sodaro, 2006:134), un camino que comenzó décadas atrás.

La transición democrática en México ha sido un proceso de varias décadas que comenzó con el desgaste del PRI, a raíz de los hechos ocurridos con la matanza de Tlatelolco en 1968. La masacre de Tlatelolco asentó un fuerte golpe al prestigio del partido gobernante (Carr, 1992:276). No sólo eso, pues significó el comienzo de una etapa de apertura del sistema político mexicano que poco a poco fue consolidándose y que permitió el reconocimiento legal y la incorporación de nuevos partidos políticos al sistema, que hasta entonces no tenían participación dentro del sistema político.

Las reglas del juego político comenzaron a cambiar, y esto, tuvo mucho que ver con las reformas electorales realizadas dentro del período que comprende de 1978 a 1996, que finalmente construyeron el armazón legal para sujetar la alternancia política en el país que actualmente se vive.

Las reformas a la ley electoral propiciaron el incremento de la competitividad electoral, que paulatinamente fue modificando el sentido y significado mismo de las elecciones para los mexicanos en posibilidades de votar. Si hasta 1976 (Woldenberg, 1993:8) la inmensa mayoría de los comicios transcurrían con una muy baja competitividad, a partir de 1979 y sobre todo de 1988 a la fecha fue patente que en diversas zonas del país la tradicional hegemonía del PRI tenía que enfrentar a fuerzas políticas que en algunas regiones disputaban, con buenas posibilidades de éxito, diversos puestos ejecutivos y

legislativos.

A continuación se analizarán más a detalle los procesos de reformas electorales más importantes que permitieron que en el país se desarrollara una transición estable hacia la democracia, con lo que se espera brindar al lector de un contexto más amplio sobre los factores mediante los cuales se logró alcanzar la apertura política en ese sentido dentro del país.

3.2.2 Reformas Electorales y Cambio Electoral

Una de las explicaciones de la apertura política en México coincide con los cambios realizados dentro de la legislación en materia electoral. Este proceso comienza en 1977 con una serie de reformas promovidas desde dentro del sistema político a manos del gobierno hegemónico priísta. Con esto se afirma que la apertura política fue promovida por el propio Revolucionario Institucional una vez desgastada su figura política y restándole legitimidad ante la población, la serie de procesos electorales carentes de confiabilidad al ser por mucho tiempo el propio gobierno el encargado de la relación de los comicios electorales.

González Ayerdi (2003) y Woldenberg (2002), coinciden en que fue a partir de ese año cuando se configuró la estructura del cambio político en el país y a partir de donde se asentaron las bases para caminar hacia una dirección democratizadora que permitió el fortalecimiento de los partidos políticos y la apertura del sistema político con el que hoy se cuenta.

Puede decirse que la transición democrática ocurrida en México fue resultado de que los canales antidemocráticos en los que hasta entonces se había manejado el sistema político mexicano, ya no compenetraban dentro de la sociedad cambiante, moderna y plural

que se estaba constituyendo en aquellos tiempos. El país se convirtió en un todo más complejo en el aspecto social y ante las implicaciones que los nuevos contextos marcaban, la figura del partido hegemónico ya no tenía cabida; eran necesarias nuevas reglas del juego que permitieran la incorporación de otras fuerzas al juego político.

A este proceso de apertura del sistema político mexicano, se le llama transición democrática, el cual dentro del plano nacional no es más que la historia de ese acomodo político que permitiera encontrar una fórmula para una vida política moderna acorde con los cambios de la nueva sociedad mexicana demandaba. Dentro de este proceso de transición democrática, señala Woldenberg (2002:37), la recurrente negociación -entre los actores políticos- en torno a las reglas electorales es el efecto y el motor del cambio.

Al respecto, Camou (2000) y Alcocer (1997) coinciden en tres momentos dentro del desarrollo de las reformas electorales en México que dieron cabida para que el cambio y la apertura del sistema democrático se concretaran, los cuales se explican en las próximas líneas.

La primera etapa que señala Alcocer (1997) es denominada “*reformas preventivas*” y abarca el período de 1978 a 1986, una etapa que considera sentó las bases para la apertura del sistema. Durante este primer período se legalizó el Partido Comunista de México, se confirió a los partidos políticos el carácter de “entidades de interés público”, se introdujo el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados y se creó el Primer Tribunal de lo Contencioso Electoral en México. Por su parte, Camou (2000) propone para esta primera etapa, un período que comprende un año antes y después de las fechas de Alcocer, ubicando este primer proceso de apertura política de 1977 a 1988, y el que lo denomina “*reforma desde arriba*”, por ser una etapa en donde los primeros cambios se presentaron por iniciativa del gobierno en turno.

La segunda etapa para Alcocer (1997) se presenta en las reformas electorales realizadas en el período de 1990 y 1993, al que denominó etapa “*bilateral-defensiva*”, *bilateral* porque los acuerdos entre el Partido Acción Nacional y el gobierno del partido hegemónico del PRI determinaron y posibilitaron la aprobación de ambas reformas, y *defensiva* porque desde la perspectiva gubernamental el objetivo de la apertura fue preservar el control de los órganos electorales, accediendo simultáneamente a su transformación. Al respecto Camou (2000), coincide con Alcocer (1997) en que este segundo período fue promovido desde la oposición política que buscaba tener más poder, pero con el consentimiento del régimen dan a conocer avances democráticos menores en el intento por renovar las antiguas condiciones de gobernabilidad priístas; así el autor denominó “*transición reclamada*” al proceso que comienza con las elecciones conflictivas de 1988 y culmina hasta la elección de Ernesto Zedillo en agosto de 1994.

Durante este período, se encuentran los aspectos más destacables de la reforma de 1990 se encuentra la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la creación de Instituto Federal Electoral (IFE) aún en manos del gobierno y su partido, y la conformación del entonces Tribunal Federal Electoral (TRIFE). En la reforma de 1993, se crea la figura de un senador de primer minoría por entidad lo que permite que crezca el número de escaños, crecen las atribuciones del tribunal electoral y se da reconocimiento legal a los observadores electorales.

Entre 1994 y 1996, se presentan las reformas que se integran dentro de la tercera y última etapa de clasificación a las que Alcocer denomina las reformas del “*consenso*”, mientras que en el mismo período de tiempo para Camou (2000) inicia un proceso de “*transición pactada*”. “Lo rescatable de esta etapa es que en conjunto entre partidos se inició la etapa de la normalización democrática del sistema electoral mexicano” (Alcocer,

1997:107). El resultado se reflejó en las elecciones realizadas en 1997, las cuales fueron respaldadas por la mayor transparencia que se hubiese tenido hasta entonces en unos comicios.

Dentro de último período, en 1996 se establecen las reformas importantes para garantizar la competitividad del sistema de partidos y con ello la alternancia política en el país como un buen síntoma de su democracia, así entre los cambios que más destacan se encuentra el establecimiento de financiamiento público a los partidos, se establece que los listados nominales de electores deberán incluir fotografía del ciudadano y con ello se conforma el padrón de credencialización de elector, se consolida la ciudadanización del IFE, se incorpora el Poder Judicial de la Federación en el tribunal electoral y se otorgan facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para resolver conflictos electorales.

En resumen, la consolidación de alternancia política en México fue caminando poco a poco a la par que se fueron presentando los cambios electorales en el país, primero en los estados y municipios luego en el gobierno federal. Con lo que se aplicó el supuesto (Buendía, 2003) de toda la literatura sobre democracia en la que se coincide que alternancia y competencia electoral van de la mano.

Buendía (2003) argumenta que la liberalización del sistema político en México comenzó en la década de los setenta, pero no fue hasta dos décadas después, en los noventa y especialmente en 1997 cuando por primera vez el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se convierte Ernesto Zedillo en el primer presidente electo sin mayoría dentro del poder legislativo, con lo que la apertura política finalmente se manifiestan en la manera de acceder al poder y en como éste se ejerce.

Partiendo de tres aspectos clave incorporados dentro de su modelo teórico Merino (2003) remarca que la transición política en México se desarrolló de una manera distinta a la de otros países en América Latina, Europa del Este o Europa mediterránea. Para el caso mexicano, a diferencia de otros países, donde la transición pudo darse producto de un pacto entre élites, aquí representó una ruptura del régimen y con ello implicó la construcción de nuevas instituciones, el proceso de transición en México representa una *transición votada*, un cambio que se fue presentando de manera “gradual y continua”.

Las tres diferencias que destacan en el proceso de democratización mexicano según Merino pueden profundizarse de la siguiente manera: Primero, lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso, limitadas al terreno electoral. De aquí puede concluirse que la mexicana no fue una *transición pactada* sino, por así decir, una *transición votada*. Los cambios han ocurrido, desde el inicio, en el terreno electoral y del sistema de partidos. La clave de origen fue la representación proporcional, que abrió las puertas a las instituciones locales y, desde ahí, a la Presidencia de la República.

La segunda diferencia a decir del autor es que en lugar de ruptura, la transición en México ha consistido en un proceso gradual de incorporación y ajuste mutuo. La transición en México no ha supuesto, en consecuencia, una ruptura sino una apertura hacia la pluralidad. La última diferencia con otras transiciones ha consistido en que la de México no ha supuesto el diseño de una nueva institucionalidad –salvo la electoral, como ya se decía antes-, sino la recuperación de las instituciones que ya existían en la Constitución pero que se hallaban claramente subordinadas al aparato del partido hegemónico.

El proceso de transición democrática que se presentó en México, desembocó de acuerdo a Buendía (2003:121) en una manifestación del cambio político, que se traduce en la renovación de los cuadros dirigentes de una sociedad. Así comienzan nuevos actores a

imponer nuevas formas de gobernar y comienza una nueva etapa en la vida del país, la democrática.

3.2.3 Alternancia Política en San Luis Potosí

En materia de alternancia política, sobre San Luis Potosí se puede decir que ha sido uno de los estados en el país que se ha caracterizado como uno de los primeros en donde se promovió la alternancia dentro del gobierno municipal en la capital de estado. Guarneros Meza (2007) quien centra su análisis en los procesos de democratización y su impacto sobre la región central de país, toma como ejemplo ciudades como León, Guadalajara, Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí como aquellas en cuyos gobiernos municipales se presentó la alternancia política más temprano y donde comenzó a incorporarse la figura de consejos ciudadanos desde 1990.

El municipio de San Luis Potosí ha sido blanco de una alternancia conflictiva de acuerdo a Gama Ramírez (1995), la cual se materializó en la presidencia municipal, que fue ganada por fuerzas opositoras al Partido Revolucionario Institucional en los procesos electorales de 1958, 1982, 1988 y 1991 para renovarla, cabe destacar que “al producirse el relevo se generaron reacciones que en ocasiones condujeron al uso de la violencia” (Gama Ramírez, 1995: 145). De los cuatro gobiernos municipales opositores que alcanzaron el poder durante ese período en donde todavía era incipiente la alternancia en los municipios de la República Mexicana, pues como ya se mencionó Baja California en 1989 fue la primera gubernatura de los 32 estados de la república en la que se presentó la alternancia política, tres de los cuatro estaban identificados con un movimiento político local, conocido como *navismo*, y uno con el Partido Acción Nacional.

En 1995 nuevamente se presentó la alternancia política en el municipio pasando del Partido Acción Nacional al Partido Revolucionario Institucional, con la figura de Luis García Julián. Partiendo del proceso de apertura política en la capital potosina, esta alternancia ha sido la menos conflictiva de la que se desarrolló. “No hubo protestas poselectorales, ni movilizaciones, ni tomas de plaza o calles” (Gama Ramírez, 1995:145).

Las siguientes comicios para renovar la presidencia municipal, que se desarrollaron en 1997, 2000, 2003 y 2006, fueron ganados por candidatos representantes del blanquiazul¹.

Las últimas dos décadas han representado para la alternancia su pleno auge en los gobiernos municipales y estatales de la geografía nacional, San Luis Potosí no fue la excepción pues entre una buena parte de sus 58 presidencias municipales comenzó a presentarse este fenómeno característico de la democracia.

Ahora bien una vez explicado el proceso de alternancia en la capital, a continuación se presenta una breve síntesis del comportamiento electoral² en las últimas dos décadas sobre los resultados electorales de las elecciones a gobernador 1991, 1993, 1997 y 2003, conteo donde se incluyen algunos resultados en la conformación del Congreso del Estado.

¹ Mas luego de que durante dos décadas en donde la ciudad se caracterizó como un fuerte bastión panista del centro del país, nuevamente en 2009 ganó las elecciones el Partido Revolucionario Institucional con Victoria Labastida

² Para un mejor seguimiento del comportamiento político en los comicios electorales de 1990-2006 consultar en Flores González, Rodolfo y Rubio Ortiz, Patricio, (2004), “Elecciones en San Luis Potosí 1990-2003” [disco compacto], El Colegio de San Luis, A.C., San Luis Potosí. En este disco compacto se encontrará una amplia información cuantitativa y cualitativa en torno de los procesos electorales de gobernador, diputados locales y ayuntamientos que se han realizado en San Luis Potosí durante el período de 1990-2003. La publicación de este trabajo es el resultado del esfuerzo conjunto de El Colegio de San Luis y el Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí.

Se recomienda consultar también en “Resultados electorales segunda votación 1997-2000”. (2000), Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, San Luis Potosí

Así como en “Proceso estatal electoral 2003: jornadas electorales. Estado de San Luis Potosí” (2003), Consejo Estatal Electoral del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

Y en “Proceso electoral 2006”,(2006), Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

En el ámbito electoral se pondrá especial énfasis en los procesos de renovación de gobernador en 1997 y 2003, por ser precisamente los períodos de análisis en el presente trabajo sobre el impacto de la alternancia política en la política pública en materia de Seguridad Pública, dado que fue durante ese lapso en el que convergieron los ganadores de esas elecciones en donde por primera vez se presentó la alternancia en el gobierno del estado en esta entidad.

En cuanto al sistema de partidos en San Luis Potosí, como se verá a continuación aquí no se conformó ese tripartidismo ni el tipo de competitividad que a nivel nacional se ha alcanzado, pues durante los comicios a los que a continuación se les da seguimiento, de tener la hegemonía el PRI en 1991, en los comicios de 2006 en donde se renovaron los 58 ayuntamientos y el Congreso del Estado, habiendo ganado el PAN ya en 2003 el poder ejecutivo, la hegemonía se revierte pero ahora a favor del blanquiazul, cuando este se lleva la mayoría en el poder legislativo y en los municipios. La diferencia es que ahora las fuerzas pequeñas tienen una aparente mayor participación.

3.2.3.1 Elecciones estatales de 1991

Hasta los procesos electorales realizados el 18 de agosto 1991 cuando se renovó la gubernatura que presidía Leopoldino Ortiz Santos, podría decirse fue la última etapa en que el Partido Revolucionario Institucional mantenía su liderazgo absoluto en el estado, dado que los grupos opositores al régimen encabezados por el movimiento *Navista* y el Partido Acción Nacional principalmente en la capital del estado, no habían sido lo suficiente obstáculo para que el partido mantuviera su hegemonía en los poderes ejecutivo y legislativo.

En las elecciones de 1991 las cosas comenzarían a cambiar. El sistema de partidos políticos constaba de 8 fuerzas las cuales se lanzaron todas a la contienda por la gubernatura. El congreso se constituía de 20 curules, de los cuales 15 estaban ocupados por el PRI, tres por el PAN, mientras que el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Cardenista tenían un espacio, respectivamente. De acuerdo a las posiciones, el PRI mantenía la mayoría y no necesitaba realmente de los otros partidos para ejercer su poder y aprobar reformas.

Para las elecciones de agosto de 1991, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) propuso a Fausto Zapata Loredo como su candidato para enfrentarse a la denominada Coalición Demócrata Potosina (CDP) integrada por el PAN, el PRD, Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Frente Cívico Potosino (FCP) –este aún sin registro-, con Salvador Nava Martínez como candidato a gobernador. El Partido Popular Socialista (PPS) propuso a Francisco Ortiz Mendoza y el candidato del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) era Ángel Rubio Huerta.

Los resultados electorales fueron favorables para el priísta Fausto Zapata, quien se llevó 62% de la elección correspondiente a 329, 292 votos, mientras que el Doctor Nava obtuvo 32% de la votación con 170, 646 votos. En abierta impugnación de las cifras oficiales, la Coalición Demócrata Potosina (Pimentel y Rueda, 1991) habló de 258,151 potosinos empadronados a los que no se les entregó su credencial, de la presencia de 96,826 micas "fantasma" y de la existencia de 200 mil votos fraudulentos a favor de Fausto Zapata. Por su parte la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro Potosino de Derechos Humanos participantes como observadores documentaron por lo menos 33 tipos de irregularidades de diferente alcance y magnitud en 49% de las 668 casillas cubiertas

Todo lo anterior generó un conflicto postelectoral (Flores y Rubio, 2004), cuya

movilización opositora fue encabezada por Salvador Nava Martínez, misma que concluyó con la renuncia de Fausto Zapata el 9 de octubre y la convocatoria a elecciones extraordinarias a realizar el 18 de octubre de 1993, se nombró como gobernador interino a Gonzalo Martínez Corbalá el 10 de octubre quien a su vez renunció al cargo el 11 de octubre de 1992. Como resultado de ello, el Congreso del Estado nombró a Teófilo Torres Corzo como gobernador interino.

Es de destacar en esta elección que la unión entre un partido de derecha con ideología demócrata-cristiana como el PAN como un partido que representaba las fuerzas de izquierda con ideología social demócrata como el PRD, sólo pudo darse en contexto en donde ambos representaban la oposición y luchaban contra el partido oficial, el PRI, ese fue el caso de que ambos se unieran en la que fue la CDP.

3.2.3.2 Elecciones estatales de 1993

Derivado del conflicto postelectoral de la elección ordinaria, el 18 de abril de 1993 se efectuaron elecciones extraordinarias a gobernador. En la contienda participaron por el PRI el candidato Horacio Sánchez Unzueta, Jorge Lozano Armengol por el PAN, la coalición integrada por PRD, el Partido Demócrata PDM y el Nava Partido Político, postuló a Concepción Calvillo Alonso viuda de Nava. El Partido Popular Socialista (PPS) a Francisco Ortiz Mendoza y el PARM hizo lo propio con Alma Delia Torres Martínez.

Para ese momento, el movimiento *Navista* ya estaba desgastado, el líder moral del movimiento murió en ese año. El PRI obtuvo la mayoría de los comicios con 229,902 votos en la gubernatura muy por encima del PAN que obtuvo 70,229 votos. El resto de los partidos contendientes obtuvieron apoyo mínimo, el PRD obtuvo 8,790 votos, el PDM

3,851 votos y el NPP 26,384 votos, mientras que el PPS y el PARM, obtuvieron respectivamente 1,078 y 1,393 votos.

En general, la participación ciudadana en los comicios apenas alcanzó un 38.80%, pero la relevancia de estos comicios es que fueron organizados por un consejo electoral ciudadano ajeno a la Secretaría de Gobernación que generalmente se venía encargando de las elecciones. A este órgano hoy se conoce como Consejo Estatal y de Participación Ciudadana (CEEPAC), el cual también representa el primero en su tipo en una entidad federativa del país y que fue creado un año previo a esta elección, en 1992.

Las elecciones a gobernador se empataron con la renovación de diputados en el Congreso del Estado, las fuerzas políticas se integraron en 24 espacios, la mayoría con 16 espacios fue para el Partido Revolucionario Institucional, mientras que 5 fueron para el PAN, dos para el Nava Partido Político y uno para el PRD.

3.2.3.3 Elecciones estatales de 1997

Los procesos electorales de 1997 se llevaron con tranquilidad y para esta ocasión no hubo manifestación. Las condiciones estaban dadas para que el sistema político se abriera hacia un momento de estabilidad y hasta podría decirse de bipartidismo en el estado y dentro de el Congreso del Estado. En la elección a gobernador del 6 de julio, el Partido Acción Nacional propuso a Marcelo de los Santos Fraga como su candidato, el Partido Revolucionario Institucional a Fernando Silva Nieto y el Partido de la Revolución Democrática se lanzó en coalición con Nava Partido Político a Salvador Nava Calvillo.

En este momento, comenzaron a verse nuevos partidos y otros dejaron de integrar el sistema de partidos. Entre los nuevas entidades políticas estarían el Partido del Trabajo (PT)

y el Partido Verde Ecologista (PVEM), con Epifanio Sánchez Silva y Clara Margarita Pérez Guerrero, de candidatos a gobernador respectivamente. El candidato del Partido Cardenista era Javier Muñoz González, del Partido Popular Socialista José Santos Leija y del Partido Democrático Mexicano Gerardo Lomelí Contreras. Estas últimas tres fuerzas que posteriormente desaparecerían.

El gran cambio para estos comicios electorales, es que los resultados comenzaron a ser más competitivos pese a que el Revolucionario Institucional se mantuvo en la gubernatura al obtener 320,901 sufragios que representan el 45.84% de la votación, el PAN obtuvo 269, 419 votos y con ello el 38.49% del global de las preferencias. Por su parte, la Coalición Común PRD-NPP obtuvo un 8.41% de los votos, el PT un 2.55%, el PVEM 1.17%, el PPS 0.38%, el PDM 70% y el PC 0.19%. Si bien el PAN no obtuvo la gubernatura en 1997, ganó espacios en el Congreso del Estado y representó por fin una competencia fuerte para el Partido Revolucionario Institucional. En esas votaciones, se eligieron 10 diputados panistas, 14 priístas, dos de PRD y uno del PT. Nunca antes la oposición había tenido tanta participación dentro del congreso.

En las elecciones de 1997 fue notorio el aumento de participación de los potosinos, se presentó un 51.74% del padrón electoral a las urnas y se observó mayor confianza en los procesos electorales, que ya era la segunda ocasión en que los manejaba un órgano ciudadano. En 2000, por primera vez el PAN obtiene la presidencia de la república con Vicente Fox Quesada. En la renovación del congreso que se hizo ese mismo año, las posiciones quedaron muy similares, sólo que el blanquiazul obtuvo un nuevo curul, el que perdió el PT.

3.2.3.4 Elecciones estatales de 2003

La presidencia de la República en manos de un panista, reforzó a Acción Nacional en los estados, en San Luis Potosí no fue la excepción y el efecto de ser el partido presidencial, no se dejó esperar. El 6 de julio, el PRI perdería por primera vez las elecciones a gobernador. Para estas elecciones, se observó un mayor acuerdo entre los partidos políticos, los pequeños buscaron alianzas para mantener su vida dentro del sistema, sin embargo a algunos de nada les serviría y perderían el registro.

Participaron por los 15 distritos electorales 9 fuerzas políticas el PAN, PRI, PVEM, PRD, PT, y se agregaron al sistema el Partido Alianza Social (PAS) –que pronto perdería el registro-, el Partido Convergencia (PC), el Partido local Ciencia Popular (PCP) y Partido de la Sociedad Nacionalita (PSN) que igualmente lograría poco arraigo en la sociedad.

Con 275,942 sufragios Marcelo de los Santos gana la elección y le da el triunfo a Acción Nacional por primera vez en el gobierno del estado, sobre Luis García Julián candidato común de la Alianza para Todos integrada por PRI, PSN y PVEM, quien pierde obteniendo 222,292 votos para el tricolor, mil 208 y 9 mil 754, respectivamente por cada uno de los partidos políticos pequeños que los postularon. La candidatura común de Elías Dip Ramé propuesta por el PRD, PT, PAS y Convergencia ocupó el tercer lugar y Gonzalo Andrade Reyes candidato del Conciencia Popular el último.

En estas elecciones, el PAN mantuvo sus once escaños en el Congreso del Estado, sin embargo el PRI pasó de ganar 14 posiciones en la elección pasada a tener sólo 12, en esta ocasión por espacios fueron captados por el PVEM y el PCP. El PRD mantuvo sus dos curules. Para el 2006, con la postulación de Felipe Calderón a la presidencia, las cosas cambiaron drásticamente, las urnas se pintaron de azul en San Luis Potosí. En el Congreso

del Estado, los panistas alcanzan mayoría con 15 espacios, mientras que al PRI le quedan sólo 5, el PRD aumentó uno para quedar con 3 diputados, uno para Convergencia, uno para PVEM y dos para el PT.

La relevancia de los resultados electorales en los comicios estatales de 2003, radica en que dentro de la historia política de San Luis Potosí por primera vez llegó un partido distinto al PRI al poder. Al seguir el comportamiento electoral de los años previos a la elección es posible dar cuenta de cómo se fue desgastando esta fuerza política en ese ámbito de gobierno, lo que a su vez favoreció a que fuera ganando relevancia el Partido Acción Nacional hasta que finalmente en este año llega a la gubernatura.

El llegar al poder ejecutivo, representó también un triunfo político para ese partido y no sólo para el grupo seguidor del candidato, pues ésta sería la primera vez que ocuparía la fuerza política esa posición pese a que desde 1982 el blanquiazul -con excepción de las elecciones de 1995 cuando nuevamente ganó las elecciones un priísta- se mantuvo como fuerza política favorita dentro del gobierno municipal de la capital del estado la que como ya se señaló se consideraba un fuerte bastión panista del centro del país.

Una vez expuesto lo anterior se concluye este apartado señalando que la alternancia política tiene una implicación directa sobre el sistema de partidos y la posición de estos. Es necesario considerar que los partidos políticos son piezas que han cambiado de posición conforme los comicios electorales a nivel federal y en el caso de particular de San Luis Potosí no fue la excepción.

Entonces se puede decir que al igual que en ámbito nacional, durante la última década y media, el sistema de partidos pasó de ser uno de partido hegemónico sin o con poca competencia política a uno multipartidista si se toma en cuenta el número de partidos que se incorporó al sistema político.

Durante las elecciones estatales de 1991 a 2003, la competitividad electoral fue transformándose de baja a media, se trata se puede decir de un período en el que se presentaron importantes movimientos en la posición de los partidos que integran la vida política de la entidad y en donde también desaparecieron y aparecieron nuevas fuerzas políticas a escena.

Como conclusión, la alternancia política emanada de los procesos electorales y se convierte en el resultado de las preferencias de un pueblo, al momento de la redacción de este trabajo la configuración de los actores políticos ya presentaba otro acomodo distinto de las fuerzas políticas en la entidad, pues en las elecciones estatales de 2009³ finalmente se alcanzó una alta competitividad en los resultados electorales de los comicios para elegir gobernador, en donde el Partido Revolucionario Institucional gana la gubernatura con el candidato Fernando Toranzo Fernández y también el partido vuelve a ganar el Ayuntamiento de la capital.

³ Posterior al proceso elector de julio de 2009, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC) calificó el proceso electoral 2009 como el más competido de la historia de San Luis Potosí en lo que a elección a gobernador se refiere.

La diferencia entre el candidato del PRI-PVEM-PSD, Fernando Toranzo Fernández fue de 33 mil 234 votos arriba del candidato PAN-PANAL, Alejandro Zapata Perogordo, lo que da una diferencia en porcentaje de 3.46 por ciento. Toranzo Fernández obtuvo 435 mil 768 votos en total lo que representa 45.38% de la votación, en tanto que su más cercano contrincante Zapata Perogordo obtuvo 402 mil 534 votos llevándose el 41.92%. Para el candidato de la Alianza por el Bien de San Luis (PRD, PT, Convergencia y Conciencia Popular) Juan Ramiro Robledo, fueron 82 mil 310 votos lo que representa el 8.57% de la votación.

Por primera vez, se presentó el voto diferenciado en la entidad, en donde el PRI se lleva la gubernatura pero Acción Nacional obtiene 25 de los 58 ayuntamientos y la mayoría en el Congreso local. De acuerdo a los datos arrojados por los cómputos de los 58 municipios, en 25 ayuntamientos ganó el Partido Acción Nacional, algunos en alianzas con partidos menores, mientras que para el PRI en su mayoría solo ganó 21 ayuntamientos entre ellos San Luis Potosí capital, donde la priísta Victoria Labastida se convierte en la primera mujer electa como alcalde de la capital del estado y la primera candidata después de más de una década de gobiernos panistas. El PRD obtuvo 6 triunfos en los municipios, PT dos, PVEM uno, el partido con registro estatal Conciencia Popular tres posiciones y finalmente el PANAL obtuvo un ayuntamiento postulándose solo.

En cuanto a la elección de diputados locales, el organismo electoral informó de la conclusión del cómputo en 14 de los 15 distritos uninominales en que está dividida la entidad. En términos generales el PAN se alza con 8 diputaciones de mayoría y el PRI con 6, (*La Jornada, seguimiento postelectoral electoral julio 2009*).

3.3 Partidos Políticos en Alternacia: PRI y PAN

Los dos partidos políticos que han compartido los períodos de la alternancia política en el gobierno federal han sido el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, esquema que en San Luis Potosí como ya se explicó en el anterior apartado se presentó en los resultados de los comicios electorales 1997 y 2003, cuando el tricolor y el blanquiazul, respectivamente, se vieron beneficiados con las preferencias en las boletas electorales. Así bien, ambos partidos concretaron el primer período de alternación en el poder ejecutivo del estado que comprendió de 1997 a 2009, doce años en total, dos sexenios.

Comprender los principios doctrinales e ideológicos de los partidos, así como su plataforma político-electoral, es fundamental para comprender la actuación de estas entidades una vez en el poder, o lo que también se le conoce como la cara del partido en el gobierno. Los fundamentos ideológicos son instrumentos que se originan desde el nacimiento de un partido, en tanto que la plataforma electoral es el documento que engloba las propuestas del partido ante ciertos problemas públicos de interés general, ambos son determinados desde los comités nacionales de los partidos políticos y son expandidos a sus filiales en los estados y municipios.

Dentro del espectro ideológico del sistema de partidos en México, el Partido Revolucionario Institucional ha sido catalogado como un partido de centro que en sus inicios agrupó entre sus filas a los diversos sectores populares de la sociedad, mientras que por su parte el Partido Acción Nacional ha sido reconocido por sus posturas de derecha apegado a preceptos religiosos y conservadurismo, conformado en sus inicios por una élite privilegiada que se encontraba fuera del poder.

Habiendo aclarado estos aspectos en las líneas anteriores, a continuación se presenta un recorrido más profundo por dichos aspectos, ofreciendo antecedentes históricos de los partidos que se integran a este análisis, así como su postura ideológica y su plataforma político electoral, enfocándonos específicamente a aquellos preceptos relacionados con Seguridad Pública y Estado de Derecho, que son al final de cuentas, los argumentos que interesan para este trabajo enmarcado en el análisis de la relación alternancia y las políticas en materia de Seguridad Pública.

3.3.1 El Partido Revolucionario Institucional

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) surge en 1929 como Partido Nacional Revolucionario (PNR) como un partido de corrientes, de fuerzas políticas distintas pero afines, provenientes del movimiento postrevolucionario de 1910. El PNR sería, en consecuencia, la institución más poderosa para la competencia política, y el lugar adecuado para diseñar los primeros acuerdos y prácticas en la lucha por el poder público; así pudo auspiciar relevos de gobierno por medio de elecciones y en condiciones de estabilidad social.

En su comienzo la fuerza política fue concebida como un partido de masas, defensora de los derechos de los trabajadores. La propuesta de este grupo pudo

capitalizar el creciente ascenso de las movilizaciones populares en el país que clamaban por participación en los asuntos del Estado y una más equitativa distribución de la riqueza, logrando el partido configurar una estructura representativa de los sectores obrero, campesino y popular, así 1936 se crea la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y dos años después, la Confederación Nacional Campesina (CNC). Más adelante,

en 1943, se constituiría la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

En el contexto internacional de la Segunda Guerra Mundial, en 1938 el partido se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana, manteniendo una presencia absoluta en el escenario político nacional, mientras que ya existía cerca de 1939 un incipiente sistema de partidos con ideologías y principios distintos.

En el contexto nacional un gobierno cohesionado y fuerte, permitió el progreso en materia de servicios sanitarios y de asistencia social en el país; se pasó del latifundio, a la comunidad ejidal y a la pequeña propiedad agrícola y se construyó una amplia red de carreteras; se creó la organización sindical y se reconocieron los derechos obreros, se concretó un estatus jurídico para los empleados y la institución de pensiones civiles de retiro; se pasó de la empresa capitalista de transportes a la cooperativa de trabajadores; del desvalimiento de las clases trabajadoras al seguro social; de la explotación de las riquezas por intereses extranjeros a la incorporación de esas riquezas al patrimonio nacional; del crédito usurero e insuficiente a los bancos agrícolas y ejidal; del ejército reclutado a la fuerza, pasando por el soldado revolucionario, al servicio militar por conscripción; y a la creación de centros escolares cada vez más numerosos y mejor equipados.

Con el cambio generacional en las filas del partido en donde los militantes formados en la lucha revolucionaria se retiraron para abrir el paso al poder a civiles con educación universitaria, el PRI -como tal- se constituyó en 1946 sustituyendo al PRM, que con su nuevo nombre estaba sometido a fuertes presiones y exigencias para la preservación y conquista de los espacios de poder público.

Ya con el Partido Revolucionario Institucional en México se instauraron las primeras normas de la democracia procedimental, como el reconocimiento del voto de la mujer 1947 en las elecciones municipales y en 1953 el derecho de votar y ser votada en

cualquier elección. En 1963, se abrió la figura de los diputados de partido, a fin de asegurar que fuerzas políticas prioritarias accedieran al Congreso.

A fines de los años cincuenta y durante la década de los sesenta, comenzaron a emerger movimientos de inconformidad social que mostraron las limitaciones del sistema político así como las contradicciones del esquema de desarrollo del país, con alto crecimiento económico y expansión de los servicios en un marco de estabilidad política y de precios, pero que no resultaban suficientes para una población que crecía a ritmo acelerado y estaba más alerta de sus derechos. Todo ello mostraba que el régimen político requería reformarse para mejorar su desempeño. Hacia ese punto se orientarían las transformaciones que el PRI alentaría. Así es que comienza en ese país un proceso de apertura política que como ya se mencionó con anterioridad comenzó en 1977, con el inicio de una serie de reformas electorales que permitirían la apertura del sistema democrático.

3.3.1.1 Principios Doctrinales e Ideológicos

Los principios de doctrina ideológicos tienen su origen en el nacionalismo y la esencia del movimiento revolucionario de 1910. Al igual que el partido ha cambiado de nombre desde su origen en 1929, la Declaración de Principios lo ha hecho en repetidas ocasiones aunque sus bases revolucionarias se mantienen. De acuerdo al documento de Declaración de Principios del Partido Revolucionario Institucional en su edición de 1996, actualizada durante la XVII Asamblea de partido, la que coincide en vigencia con la administración del Gobierno del Estado de Fernando Silva Nieto, es de destacar que los valores que destaca el partido son tres esencialmente: 1) *Nacionalismo y soberanía*, 2) *Libertad y democracia* y 3) *Justicia y justicia social*.

De dichos valores que han conformado la bandera ideológica del partido, se distingue dentro de los fundamentos que se refieren a la *Libertad y democracia*, algunos preceptos que tienen relación con la función de Seguridad Pública, dado que un contexto en el que el Estado está obligado a brindar tranquilidad a sus ciudadanos, la libertad representa un aspecto transcendental en la configuración de este derecho. Así sobre este valor se extrae el siguiente postulado partidista (Declaración de Principios del Partido Revolucionario Institucional, 1996):

“La libertad es para los priístas un principio indeclinable. En el plano individual, la libertad se nutre de libertades. Libertad de pensamiento, libertad de expresión y de prensa, libertad de creencia y de culto, libertad de reunión y de asociación que representan por sí mismas valores fundamentales. No aceptamos que bajo ningún concepto se conculque alguna de las expresiones de la libertad, y sostenemos que en su ejercicio a plenitud se encuentra el origen de la realización del hombre”.

Mientras tanto en lo que se refiere al valor de *Justicia y justicia social* los principios priístas señalan lo siguiente:

“La justicia es, en esencia, dar a cada quien lo que conforme a la ley le corresponde. Para nosotros justicia es, en primer término, garantizar a todo individuo seguridad y certeza legal. Cada persona ha de tener igual derecho a ejercer sus libertades fundamentales de tal manera que no se coarten las de los demás. Consideramos además que un país justo es aquel en el que existen los instrumentos legales y la acción pública para evitar que ningún agravio a cualquiera de sus ciudadanos quede impune.

Un país en el que la ley, una ley justa, se aplique en forma expedita y sin

distingos por un poder judicial autónomo, imparcial, honesto y eficiente. En la ley está nuestra fuerza; en su puntual aplicación y acatamiento está la defensa de los individuos frente a cualquier opresión y la condición invariable para el ejercicio del poder público”.

De acuerdo a su propuesta ideológica, los priístas sostienen que la legalidad es garantía de estabilidad e instrumento de transformación social y nacional. En ese orden de ideas, se aspira a que la legalidad sea el sustento de la legitimidad. Como parte de este proyecto ideológico, el partido se reconoce como una entidad política que reconoce en la figura del Estado la responsabilidad de ejercer la función de garantizar la libertad y la justicia para todos los miembros de una comunidad, por lo que rechaza cualquier contraposición sobre la relación Estado-sociedad, porque precisamente conciben al Estado como la sociedad políticamente organizada y única instancia capaz de crear y mantener las condiciones que refrenden cotidianamente la democracia y la justicia social.

3.3.1.2 Plataforma Político-Electoral

La plataforma político-electoral es el documento en donde se reúne la postura del partido político respecto a ciertos temas que interesan a la sociedad. Así estos documentos se elaboran por períodos de tres o seis años en tiempos de renovación de poderes federales, en lo que se refiere a renovación de la presidencia de la República o bien en la Cámara de Diputados. La importancia de estos documentos radica en que sirven de guía para los candidatos políticos de las diferentes fuerzas para delinear sus propuestas de campaña. A su vez, los electores también pueden tomarlos como guía para dar cuenta de la ideología que guardan los partidos y de los puntos importantes para ellos.

Dentro de la plataforma política federal 2000-2006 correspondiente al Partido Revolucionario Institucional, vigente al período de gobierno de Fernando Silva Nieto que aquí se analiza, parte de sus postulados se refieren a que en México no debe tener cabida para la inseguridad, por ser precisamente uno de los deberes esenciales del Estado el brindar seguridad a la población, garantizando su integridad física, familiar y patrimonial. De esta forma, el partido basa su propuesta en el combate a tres principales problemas en materia de seguridad

El primer problema se refiere al *narcotráfico*, en donde se pone el énfasis en que las bandas organizadas, locales e internacionales, amenazan la convivencia social y la viabilidad del Estado de Derecho. El segundo punto tiene que ver con el *crimen organizado* para el secuestro, el robo y otros delitos, cuyas redes en México ya empiezan en ese momento a extenderse a la esfera internacional. En tanto que el tercer punto tiene que ver con la *delincuencia individual* o de pequeños grupos, producto entre otros factores, de la carencia de oportunidades.

Respecto de estos problemas principales que detectan los miembros del partido, la propuesta del tricolor, se desglosa en 20 puntos que de manera resumida se presentan a continuación:

1) *Sancionar sin distinción a cualquier persona o grupo que transgreda la ley por mínima que sea su falta.* 2) *Analizar la conveniencia de crear una Secretaría de Seguridad Pública.* 3) *Apoyar a los gobiernos de los estados, municipios y el Distrito Federal para combatir a la criminalidad en el ámbito de su competencia.* 4) *Pugnar para que se atienda la seguridad pública con base en la problemática específica de cada municipio y entidad federativa.* 5) *Propiciar que se permita un ejercicio mas amplio de la facultad de atracción del delito hacia la jurisdicción federal.* 6) *Acelerar el mejoramiento tecnológico e*

informativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 7) Promover la consolidación del Sistema Nacional de Información contra el Delito. 8) Profesionalizar la función de los servicios encargados de prevenir y castigar los delitos. 9) Atacar con eficacia a la delincuencia y el crimen organizado. 10) Fortalecer la lucha contra el narcotráfico. 11) Proponer una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno para combatir el narcotráfico. 12) Combatir con eficacia los delitos de lavado de dinero y fraude fiscal derivados de narcotráfico. 13) Consolidar a la policía federal preventiva 14) Apoyar la labor de las instituciones encargadas de salvaguardar la seguridad pública. 15) Establecer políticas de mediano y largo plazo en materia de reclutamiento. 16) Combatir la corrupción y la impunidad de los cuerpos policiales. 17) Garantizar que los servicios de seguridad privada actúen en el marco de la legalidad. 18) Impulsar una cultura que promueva la legalidad, la solidaridad, el respeto y el cumplimiento de nuestras obligaciones como mexicanos. 19) Fomentar la participación ciudadana en la preparación del delito dentro de la legalidad. 20) Pugnar porque la ciudadanía cuente con el número adecuado de unidades de orientación, quejas y denuncias en las instituciones de Seguridad Pública.

3.3.2 El Partido Acción Nacional

En un contexto político en el país en que el Partido Nacional Revolucionario (ahora PRI) estaba constituido como único partido político que captada por sí solo el grueso de los sectores y las corporaciones de la sociedad, Manuel Gómez Morin fundó en enero de 1939 el Partido Acción Nacional, como un proyecto arrastrando desde 1926 formado por un grupo de jóvenes que compartían ideales similares.

La intención de este grupo fue desde sus inicios crear una fuerza política con una doctrina básica que tuviera como base una postulación moral y del Derecho, como fuente y cause de la acción política que guiara su actuar, y con base en ella, formar un nuevo partido político, que pudiese impactar en la agenda política del gobierno y del sistema político mexicano.

Gómez Morin consideraba que, lo más urgente era crear conciencia ciudadana, para que los mexicanos se percataran de los problemas que tenía el país y despertara en ellos el deseo de participar en la solución de los mismos. Asimismo, los jóvenes que se unieron a la causa pensaron en la necesidad de una acción conjunta, para encontrar de nuevo el hilo conductor al destino del país.

En febrero de 1939 se constituyó el Comité Organizador del partido y el 16 de septiembre de este mismo año quedó conformada la Asamblea Constituyente de Acción Nacional, que adoptaría los Principios de Doctrina y los Estatutos de la nueva organización. En sus inicios Acción Nacional, se caracterizó por ser fruto del esfuerzo de la sociedad civil, no del gobierno.

3.3.2.1 Principios Doctrinales e Ideológicos

Para el presente análisis se tomó en cuenta el documento de proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional en su actualización de 2002, el cual fue aprobado en la XLV Convención Nacional del partido y el cual aborda los siguientes puntos: *Persona y Libertad, Política y Responsabilidad Social, Familia, Cultura y Educación, Nación y Mundialización, Desarrollo Humano Sustentable, Humanismo Económico, Trabajo, Medio Ambiente, Ciencia e Innovación Tecnológica, Humanismo Bioético, Campo y*

Ciudad, Municipio y Sistema Federal

De estos principios rectores, por así llamarlos, dentro del partido, encontramos que el primer apartado integrado por los temas de *Persona y Libertad*, en el cual no se aborda directamente el tema de la Seguridad Pública pero sí se toman en cuenta aspectos fundamentales de la vida de la sociedad dentro de un Estado de Derecho. Así se puede decir que los siguientes puntos fueron los rescatados en ese sentido:

“La libertad no puede ser constreñida arbitrariamente por el Estado y no tiene otros límites jurídicos que los impuestos por el interés nacional, por las normas sociales y por el bien común. La libertad de cada persona ha de coexistir creativa y solidariamente con la libertad de los demás. Los medios deben estar adecuados al fin. *Un fin éticamente valioso no justifica la utilización de medios éticamente inadmisibles*”.

“Toda persona tiene derecho y obligación de ejercer responsablemente su libertad para crear, gestionar y aprovechar las condiciones políticas, sociales y económicas, con el fin mejorar la convivencia humana. *Construir un orden social justo es deber individual y colectivo*”.

“*Los derechos humanos* alientan la vida de una auténtica democracia. Son expresión concreta de la dignidad humana. Sin respeto cabal a los derechos humanos, no hay democracia. *De su pleno reconocimiento y protección jurídica depende la existencia de un Estado democrático de derecho*”.

3.3.2.2 Plataforma Político-Electoral

Como ya se mencionó la importancia de la plataforma político-electoral radica en que representa el documento en donde se reúne la postura del partido político respecto a ciertos temas que interesan a la sociedad. De acuerdo a la Plataforma Político Electoral del Partido Acción Nacional a nivel federal en su versión 2006, que coincide con período de análisis que este trabajo realiza y el cual se entrará de lleno en el siguiente capítulo, sobre la política de Seguridad Pública del sexenio del gobernador Marcelo de los Santos Fraga.

De los distintos puntos que considera la plataforma política que aquí se analiza, se toma en cuenta sólo los puntos relacionados con el tema de la Seguridad Pública de los cuales se detectaron los siguientes aspectos dentro del apartado denominado Estado de Derecho y Seguridad Pública.

De acuerdo a la plataforma del partido, la falta de Seguridad Pública frena la capacidad de progreso y desarrollo de un país, ya que conlleva costos económicos importantes como el desaliento a la inversión, el freno a la creación de empleos y la restricción a la posibilidad de que muchas familias puedan acceder a un ingreso digno que les permita mejorar sus condiciones de vida.

La plataforma propone enfrentar el reto de la Seguridad Pública desde dos frentes. En primer lugar una política de *Prevención del Delito y de Cara a la Sociedad*. Dicha política se basa en acciones de *Prevención del delito* que encaminadas a consolidar los siguientes cuatro puntos: 1) *Aplicación de programas educativos para la población en materia de cultura de la legalidad y prevención del delito*. 2) *Fomento a una cultura de la denuncia, brindando orientación y otorgando garantías y soluciones a los denunciantes de los delitos*. 3) *Incentivar en los medios de comunicación la difusión de campañas*

promotoras de la cultura preventiva del delito y de sensibilización a la población, y vamos a promover, con su concurso, la revisión de los horarios y los controles de la programación en que se haga apología del delito. 4) Modernizar el Instituto Nacional de Ciencias Penales como un órgano dedicado al estudio, análisis, formación y promoción de políticas y alternativas de prevención y combate de conductas delictivas.

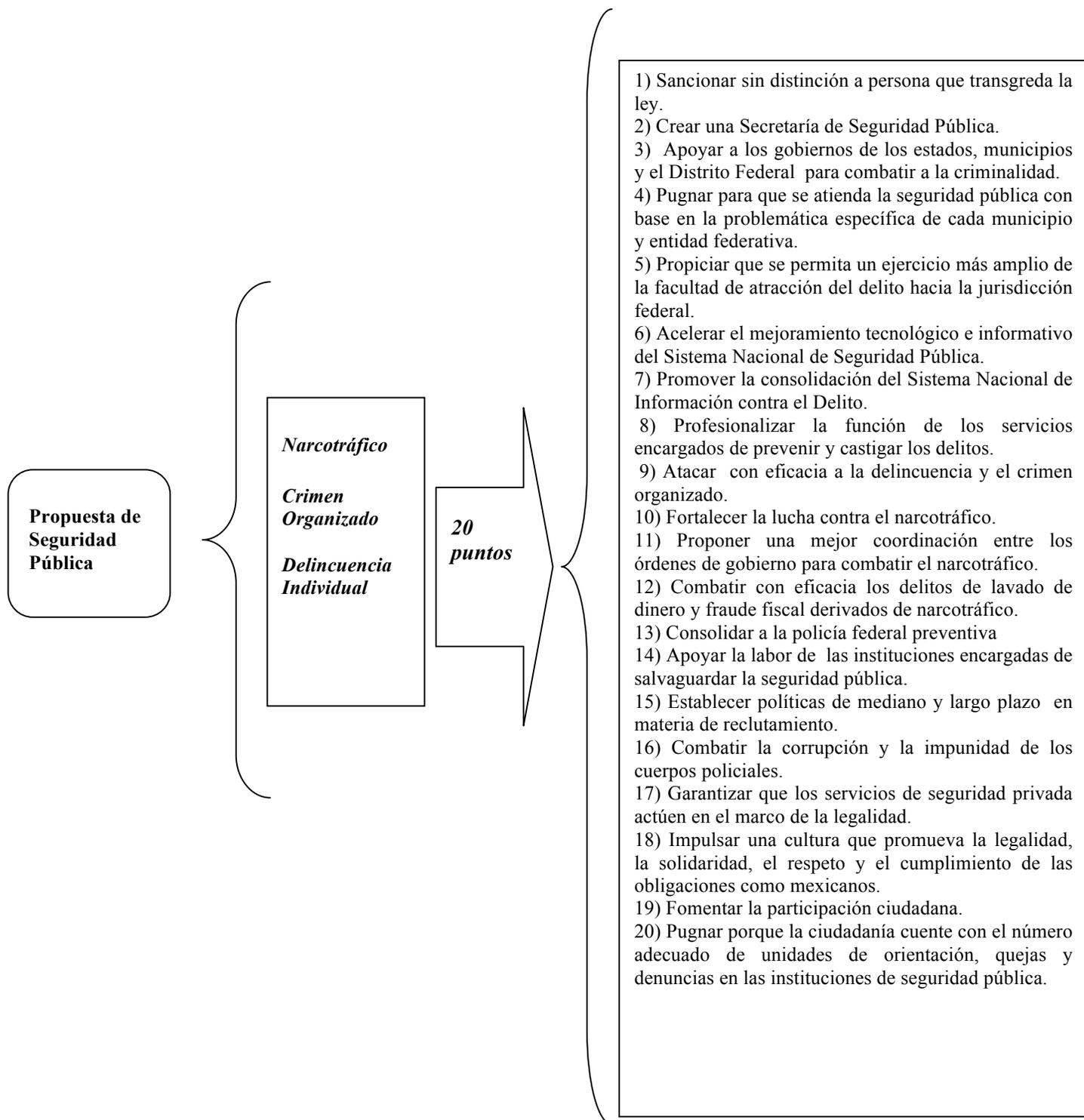
Dentro de esta política de prevención también se incluye la *Participación ciudadana y rendición de cuentas* dentro de la cual se sostiene la intención de: 1) *Formalizar el derecho que tienen los ciudadanos de participar en la definición y evaluación de las políticas de seguridad pública. 2) Establecer controles estrictos en la supervisión del gasto público destinado al sistema de seguridad pública, a fin de que exista certeza sobre el destino final de los recursos y el impacto en la prevención y combate del delito. 3) Fortalecer un régimen de transparencia y rendición de cuentas de las agencias policiales ante la sociedad, a través de la creación de un organismo autónomo, integrado por ciudadanos, responsable del sistema de estadísticas delictivas para evaluar la eficacia de las acciones en materia de seguridad. 4) Premiar la labor policial, estableciendo programas de reconocimiento social al policía a través de incentivos y recompensas que reconozcan el desempeño, la honestidad y el compromiso ciudadano. 5) Poner alto a la impunidad persiguiendo a los servidores públicos del ámbito de seguridad e impartición de justicia que infrinjan la ley y se corrompan, y endureciendo las penas por delitos que atenten contra la administración de justicia.*

El segundo frente de la política de seguridad panista se refiere a sostener una acción activa de *Seguridad y de Combate a la Delincuencia* para lo que el partido toma en cuenta dos aspectos. El primero tiene que ver con los mecanismos de *Inteligencia y Coordinación para la Seguridad Pública* para lo que se toman en cuenta los siguientes puntos: 1) *Crear*

el Sistema Único de Información Criminal como una herramienta compartida de inteligencia y comunicación de vanguardia, alimentada por los propios ciudadanos y por todos los cuerpos policiales del país. 2) Transformar a la Secretaría de Seguridad Pública en una Secretaría del Interior responsable de la política criminal y encargada de la coordinación y el mando de las policías federales. 3) Unificar a todas las policías federales del país para que con un sólo mando superior coordinen sus acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos. 4) Combatir la corrupción en los cuerpos policíacos con un sólido sistema de monitoreo y supervisión. 5) Fortalecer la comunicación policial en los niveles estatales y municipales a partir del uso de frecuencias comunes y únicas, utilizadas en exclusiva por todas las fuerzas del orden público en el país.

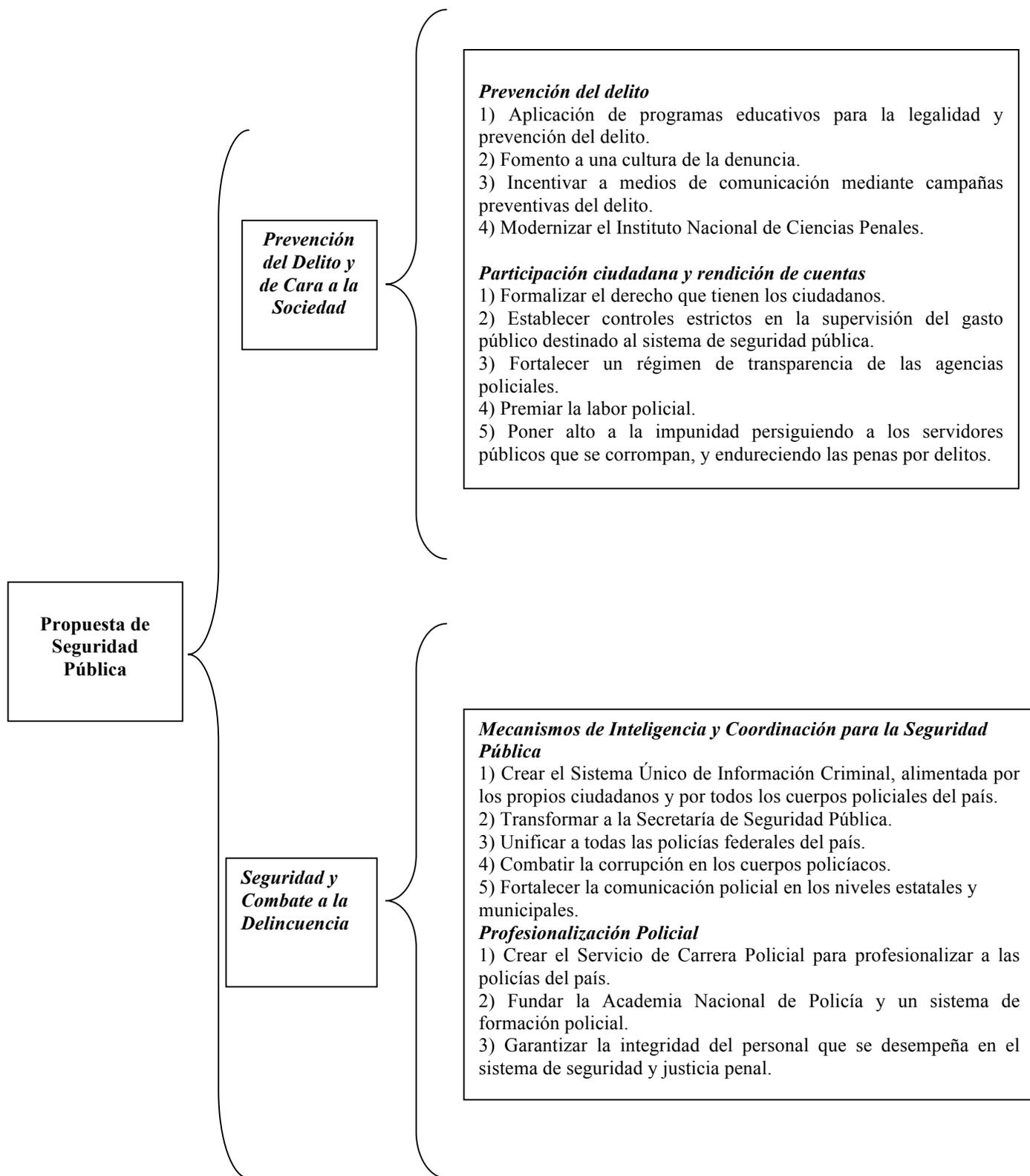
El otro aspecto de este frente tiene que ver con las acciones de *Profesionalización Policial*, para lo cual se ha considerado los componentes de: 1) *Crear el Servicio de Carrera Policial para profesionalizar a todas las policías del país y estableceremos un currículum policial nacional que contenga indicadores objetivos sobre su carrera y eficiencia, así como un registro de antecedentes y de elementos dados de baja por las corporaciones. 2) Fundar la Academia Nacional de Policía y un sistema de formación policial continua que prepare técnica y profesionalmente a los elementos policíacos federales. 3) Garantizar la integridad del personal que se desempeña en el sistema de seguridad y justicia penal a través de una mejora salarial acorde con las responsabilidades que desempeñan, así como de su adecuada profesionalización y equipamiento tecnológico.*

Figura 2. Propuesta de Seguridad Pública de la Plataforma Político Electoral del Partido Revolucionario Institucional



Fuente: Elaboración propia con base en documento oficial de la Plataforma Político-Electoral del PRI (2000)

Figura 3. Propuesta de Seguridad Pública de la Plataforma Político Electoral del Partido Acción Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en documento de la Plataforma Político- Electoral del PRI (2006)

3.4 La Seguridad Pública en el Estado de San Luis Potosí

El presente apartado pretende concretar un primer acercamiento contextual sobre la función de la Seguridad Pública emanada del Estado Mexicano, de ahí que el objetivo es desglosar los aspectos jurídicos e institucionales de la materia en un primer momento en el ámbito federal para después pasar al estatal, a fin de proporcionar una visión de lo general a lo particular, aunque lo que interesa a este trabajo es el análisis de los componentes que sustentan la función dentro del Gobierno del Estado.

Para el caso que compete este proyecto de investigación es necesario identificar las instancias que serán observadas dentro de las dos administraciones de gobierno que aquí se analizan y aquellas que en su caso servirán como referencia a la investigación.

3.4.1 Marco Normativo de la Seguridad Pública

Cuando se habla de marco normativo de una actividad dentro de la administración pública se hace referencia a todas aquellas normas jurídicas que regulan dicha actividad. Para el caso de la Seguridad Pública, el marco normativo o jurídico –como también se le conoce se refiere a todas aquellas leyes, acuerdos, códigos y procedimientos con los que se rigen las instancias encargadas de preservar la seguridad en sus distintos ámbitos: federal, estatal y municipal.

La importancia de estos ordenamientos se desprende de que son guía y cauce para las acciones que en materia de Seguridad Pública, son desarrolladas por las instituciones encargadas de preservar esta función que como ya se mencionó en el capítulo teórico es fundamento de la esencia del Estado. Así las leyes y normas, definen el rumbo y son

margen de acción para los actores encargados de tomar decisiones dentro de las diferentes instituciones en las que recae la responsabilidad de la Seguridad Pública.

Como cualquier otro órgano que tenga a su cargo la responsabilidad de la Seguridad Pública, en San Luis Potosí como en el resto de las 32 entidades federativas del país, la competencia institucional de la Seguridad Pública en el Estado Mexicano, queda inquebrantablemente estipulada dentro del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se sustenta cuales son los distintos ámbitos de gobierno competentes para esta actividad y cuya obligación es ser garantes de la integridad física y patrimonial de los mexicanos. Así de manera textual el Artículo 21 (2005[1917]:1) señala lo siguiente:

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

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

La carta magna también establece en el mismo artículo las competencias de otras instancias que son afines al ejercicio de la Seguridad Pública, como lo que se refiere a la imposición de las penas la cual estipula es una función propia y exclusiva de la autoridad judicial. En tanto que, acciones como la de investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, mientras que la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, corresponden a la autoridad administrativa.

El ordenamiento que da acomodo a las obligaciones estipuladas en el artículo 21 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recae en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, 2009). Esta ley tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia, según señala su artículo primero. En ese sentido, las disposiciones que marca esta ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Conforme las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de la LGSNSP, deberán coordinarse para formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública.

Es también competencia de los gobiernos de estas entidades territoriales el ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley.

Para el caso del estado de San Luis Potosí, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el Plan Estatal de Desarrollo vigente, la Ley de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí y el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí, son las ordenanzas principales que dan soporte al marco normativo de la entidad –ver figura 1-.

El artículo 13 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí (LSPSLP, 2008, [2003]) hace referencia a las atribuciones que en la materia tienen las autoridades en la entidad, en donde en la figura del gobernador del estado, recae la

responsabilidad máxima de mantener el orden público, preservar la paz y tranquilidad social dentro del territorio potosino.

Figura 4. Marco Normativo de las instituciones de Seguridad Pública en San Luis Potosí

LEY FUNDAMENTAL	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Plan Estatal de Desarrollo de San Luis Potosí .
LEYES	Ley de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí. Ley de la Administración de Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio de San Luis Potosí. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
ACTAS	Acta Constitutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública (Periódico Oficial del 25 de abril de 1996, número extraordinario).
ACUERDOS	Acuerdo Administrativo mediante el cual se crea el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública (Periódico Oficial del 3 de abril de 2003, edición extraordinaria).
REGLAMENTOS	Reglamento de la Ley de Seguridad Pública del Estado (Periódico Oficial del 7 de noviembre de 2003).
DECRETOS	Decreto Administrativo mediante el cual se crea el Consejo Asesor del Ejecutivo del Estado en materia de Seguridad Pública (Periódico Oficial del 11 de julio de 2003 y del 7 de septiembre de 2004).
CONVENIOS	Convenios de coordinación en materia de Seguridad Pública 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP), 2008.

El ejecutivo estatal queda obligado a analizar la problemática de la Seguridad Pública, a fin de establecer planes y programas en la materia. El promover la participación de la comunidad para estimular propuestas de solución a los problemas de seguridad pública preventiva es otra de las disposiciones que esta ley tiene para con la figura del gobernador.

Parte de las tareas para alcanzar estos objetivos es que los órganos encargados de la Seguridad Pública en la entidad mantengan una coordinación e integración con la

federación, el resto de las entidades federativas, los municipios e instituciones públicas y privadas competentes en la materia, de acuerdo a los lineamientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

3.4.2 Instituciones de Seguridad Pública

Para los efectos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, 2009), se entiende por instituciones de Seguridad Pública a todas aquellas instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad a nivel federal, local y municipal.

Bajo esa perspectiva, las unidades encargadas de marcar los lineamientos de la Seguridad Pública en el país, comenzaron en 1996 durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) cuyo objeto fue el convertirse en una estrategia rectora para combatir el crimen con la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales.

A partir de entonces, el Sistema Nacional de Seguridad Pública ha sido la instancia que sienta las bases de coordinación así como la distribución de competencias en materia de Seguridad Pública, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública, siendo este último la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas.

En diciembre de 2000 iniciado el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, se crea la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), con la intención de coordinar las políticas públicas en esta materia. Desde entonces, la Secretaría de Seguridad Pública es la dependencia de la administración pública federal que tiene por objeto preservar la libertad y

el orden público; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos.

Dentro de las instituciones policiales según el artículo 5°. de la LGSNSP, se encuentran todos aquellos “cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigo; y en general, todas las dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares”.

Los cuerpos de Seguridad Pública son dentro del ámbito estatal: a) La Policía Preventiva Estatal; y la Policía Urbana, Bancaria e Industrial en coordinación con aquella. b) La Policía Ministerial del Estado. c) El personal de seguridad y custodia de los centros preventivos de readaptación social del Estado.

Como ya se explicó en el capítulo metodológico, dentro de los objetivos de este trabajo se toman como referencia principal de análisis las instituciones policiales relacionadas con los cuerpos de la policía, que en los casos de estudio que serán comparados en el siguiente capítulo, para la administración del gobernador priísta Fernando Silva Nieto (1997-2003) es la denominada Dirección General de Protección Social y Vialidad (DGPSV) y para la administración del gobernador panista Marcelo de los Santos Fraga (2003-2009), la conocida como Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE).

Estas instancias por decirlo de una forma se consideran los brazos ejecutores de la política pública de seguridad, dentro de éstas se integran los cuerpos policíacos encargados de la parte operativa de las funciones de prevención y combate del delito fomentando la participación social; mientras que, en su estructura directiva, se encuentra la responsabilidad de tomar las decisiones para dotar de equipo necesario y de la

infraestructura tecnológica moderna y adecuada para que estos cuadros ejerzan bien su quehacer.

Así el artículo 20 de la LSPSLP, determina que las autoridades en materia de Seguridad Pública tendrán atribuciones normativas; mientras que los cuerpos policíacos tendrán atribuciones operativas en el ámbito que les corresponda. Las atribuciones normativas consisten en el diseño y definición de políticas, programas y acciones a ejecutar en los campos de la prevención de conductas antisociales, siniestros, vialidad y tránsito; sistemas de alarma, radio comunicación y participación ciudadana, según detalla del artículo 21.

Las características centrales de los cuerpos de la policía se centran en tres aspectos, primeramente es que la policía se trata de una organización pública, especializada y profesional que está autorizada para usar la fuerza con el fin de restablecer el derecho (Bayley, 1985, en Fruhling 1998). En ese sentido destaca Fruhling (1998), la policía como organización que es, y sus miembros en lo personal, son responsables tanto por obtener una reducción de la inseguridad y del temor, como por la conducta corrupta o impropia de sus miembros

Una de las características de las instituciones relacionadas con la Seguridad Pública es su rigidez y disciplina, aspectos que de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, 2009), en su artículo 6º. destacan que son de carácter civil, disciplinado y profesional, y que su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que se refiere a las academias de Seguridad Pública, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, 2009), las definen como aquellas instituciones

encargadas de la formación, de capacitación y de profesionalización policial.

La Ley de Seguridad Pública de San Luis Potosí (2008 [2003]) considera que la academia de seguridad pública es una unidad administrativa permanente de capacitación, que tiene por objeto la preparación personal de los aspirantes a integrar los cuerpos de seguridad, así como la actualización del personal en servicio, y la capacitación de maestros e investigadores en materia policial.

3.4.3 El financiamiento de las instituciones de Seguridad Pública en San Luis Potosí

De acuerdo al Plan Sectorial de Seguridad Pública del Gobierno del Estado 2004-2009, en materia presupuestal desde 1998 los estados de la República suscriben convenios con la federación en el tema de Seguridad Pública, con el objeto de financiar conjuntamente los programas que en ese sentido desarrollan las entidades. Dichos programas deberán de propiciar que se cumplan los objetivos estratégicos destinados a mejorar, ampliar y fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia, así como de la readaptación social.

Estos convenios entre federación y estados, se firman año con año y plantean los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, así como del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP). Son de hecho estas instancias, las que establecen los montos que cada entidad federativa recibirá por parte de la federación, de acuerdo con cálculos basados en indicadores diversos y en una proporción del 70 por ciento de aportación federal y 30 por ciento de aportación estatal.

El presupuesto destinado para los estados como en el caso de San Luis Potosí, se administra a través de un fideicomiso denominado Fondo de Seguridad (FOSEG), mediante

los criterios que establece la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, instancia encargada además de revisar y aprobar las propuestas de inversión para cada uno de los ejes y programas por medio de anexos técnico específicos.

De esta manera, se condiciona y supervisa el ejercicio del presupuesto con el fin de que se aplique el recurso en programas prioritarios para mantener un frente común contra la delincuencia. Esta es la dinámica que se ha seguido durante las dos administraciones de gobierno que en el presente trabajo se analizan y que con mayor detalle se exponen en el próximo capítulo.

3.4.4 Planeación de las políticas públicas de Seguridad Pública

Como ya se mencionó los gobiernos de los estados tienen como obligación la planeación de las políticas públicas en materia de Seguridad Pública de manera coordinada con la federación, dado que es precisamente por esta razón que se reciben recursos para proyectos prioritarios, esto sin embargo no los exenta de emprender acciones individuales en beneficio de la ciudadanía a la que representan.

De esta forma, se ven obligados a realizar estrategias que tienen que ver con el compromiso establecido con la sociedad desde el momento de las elecciones y que deberían materializarse al llegar al gobierno.

En ese sentido al llegar al poder, los gobiernos estatales se ven obligados a realizar una consulta ciudadana a fin de poder integrar el llamado Plan Estatal de Desarrollo, de donde se desprenden los ejes de importancia que regirán en la administración del gobierno en turno.

Por ser un eje primordial al tener en sus deberes la preservación del Estado de Derecho y el sostenimiento del Estado en sí, la Seguridad Pública es simplemente determinante en el diseño de políticas públicas en todo gobierno. La postura de los gobiernos es plasmada en documentos como Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Sectoriales en materia, así como la planeación estratégica o programas de trabajo de las dependencias encaminadas a resguardar el orden y mantener la tranquilidad.

El Plan Estatal de Desarrollo es un documento que se desprende de una consulta ciudadana en la que la sociedad opina sobre las problemáticas sociales que con mayor importancia debería atender el gobierno, aunque en la realidad las maneras de efectuar la recolección de opiniones sigue siendo deficiente y poco difundida.

Por otra parte, los Informes anuales de gobierno a sí como sus anexos programáticos donde consta de obra y presupuesto para su desarrollo y los cuales el Gobierno del Estado entrega al Congreso del Estado, son los documentos que enumeran las acciones realizadas durante el período de gobierno. Debido a la falta de acceso a documentos, hasta ahora la mejor forma de realizar trabajo sobre política pública es revisión de los mismos.

3.4.5 Alternancia y transformación de las Instituciones de Seguridad

El marco jurídico de una instancia gubernamental refiere todas aquellas atribuciones y prohibiciones de la actividad de dicha dependencia, es decir su ámbito de competencia. Es por eso que para efecto de realizar una investigación social con bases científicas, es fundamental el conocimiento de todas aquellas leyes, reglamentos y acuerdos que rigen cierta actividad, dado que sólo de esta forma se podrá constatar si realmente se está dando cumplimiento al mismo

En los últimos dos sexenios, la composición de la Seguridad Pública en el estado de San Luis Potosí, se ha pretendido configurar y reconfigurar, de acuerdo con las exigencias que el fenómeno delincencial demanda así como los lineamientos que la federación ha marcado para las entidades con la intención de homogeneizar las estrategias en la materia y facilitar la coparticipación interinstitucional entre los diversas instancias de seguridad.

El gobernador Fernando Silva Nieto toma posesión el 26 de septiembre de 1997, cuando la función de la Seguridad Pública recaía en la institución denominada Dirección General de Protección Social y Vialidad, en donde se incorporan los cuerpos de seguridad cuya responsabilidad es la de preservar la paz y tranquilidad de los potosinos.

La Dirección General de Protección Social y Vialidad dependía directamente de la Secretaría General de Gobierno, esta relación se manifiesta en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí (2007 [1997]:5), en donde se indica que a la Secretaría General de Gobierno corresponde el despacho, entre diversos asuntos, de los relacionados con la seguridad.

Dentro de la fracción XV se destaca que es de incumbencia de esa instancia el “planear, organizar y ejecutar los programas relativos a la protección de los habitantes, al orden público, a la prevención de los delitos y conductas antisociales y a la readaptación social”. En tanto que la fracción XVIII determina entre las funciones del secretario general de Gobierno el “autorizar, normar y vigilar el funcionamiento de los organismos auxiliares de seguridad, previo acuerdo del Ejecutivo”

La Secretaría General de Gobierno, como dependencia del poder ejecutivo, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomienden la Constitución Política del Estado, el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, el Reglamento Interno de la Secretaria General de Gobierno, los acuerdos y convenios de

coordinación, así como las órdenes que dicte el titular del ejecutivo estatal.

Desde 1997 y hasta junio de 2009, la Secretaría General de Gobierno contó entre sus unidades administrativas con la Dirección General de Protección Social y Vialidad posteriormente con el nombre de Dirección General de Seguridad Pública del Estado, de la que como ya se explicó se desprende parte del análisis comparado de la política pública entre ambas administraciones de gobierno.

El 3 de abril de 2003, se publica en el Periódico Oficial el acuerdo administrativo mediante el cual se crea el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP) como un órgano de la Administración Pública centralizada que depende directamente del gobernador del estado.

Con esta figura el Gobierno del Estado se alinea a las acciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública derivado de la reforma al artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1994.

La encomienda del secretariado ejecutivo del CESP es la de mantener coordinación y vínculo permanente entre las instituciones encargadas de la Seguridad Pública en la entidad, de éstas con las de otros Estados y con la federación, con la finalidad de que estos enlaces permitan establecer programas de capacitación formal y obligatoria de los policías, peritos y agentes del Ministerio Público, de acciones no policiales, involucrando a la ciudadanía para atender en los ámbitos educativo y social, las causas generadoras del fenómeno criminal, en beneficio de la seguridad pública.

El 26 de septiembre de 2003 toma posesión como gobernador del estado, el panista Marcelo de los Santos Fraga, durante su primer año de gestión cambió el nombre de la Dirección General de Protección Social y Vialidad a la de Dirección General de Seguridad

Pública del Estado. Esta institución al igual que en el gobierno de Silva Nieto, se integraría al gabinete de seguridad estatal dependiente de la Secretaría General de Gobierno, y trabajando coordinadamente con el Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP) dependiente directamente del ejecutivo.

En lo que respecta a la formación y profesionalización policial que se realiza a las corporaciones policíacas en San Luis Potosí se cuenta con la instancia que llevó el nombre Academia Estatal de Policía durante el sexenio 1997-2003 y hasta el 18 de junio 2005 ya en el sexenio 2003-2009 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el decreto administrativo en el que se establece el cambio de nombre de esta entidad, la que desde entonces lleva el nombre de Academia de Seguridad Pública del Estado, constituyéndose como la instancia responsable del reclutamiento, selección, preparación básica, actualización y especialización del personal de todas las instituciones de seguridad pública del estado.

En sus inicios la academia se creó con el objetivo de conformar una escuela donde se diera capacitación a la policía del estado. Así comenzó a operar formalmente a iniciativa del Decreto 89 publicado del Periódico Oficial del Estado en 1987 supliendo así el trabajo realizado entre 1980 y 1985, por la jefatura de capacitación perteneciente a la entonces Dirección de Protección Social de Gobierno del Estado, en donde sólo se daba una instrucción corta a los elementos que ingresaban a la corporación policiaca.

A partir de la creación de la academia se instituyeron los planes y programas para la formación integral de los cuerpos policíacos. La academia, sin embargo, se mantuvo dependiente de la dirección. En 1990 se colocó la primera piedra de las actuales instalaciones de la academia, ubicadas en ese entonces todavía dentro de los terrenos del Parque Tangamanga II. La escuela de formación policial inició sus operaciones con 5

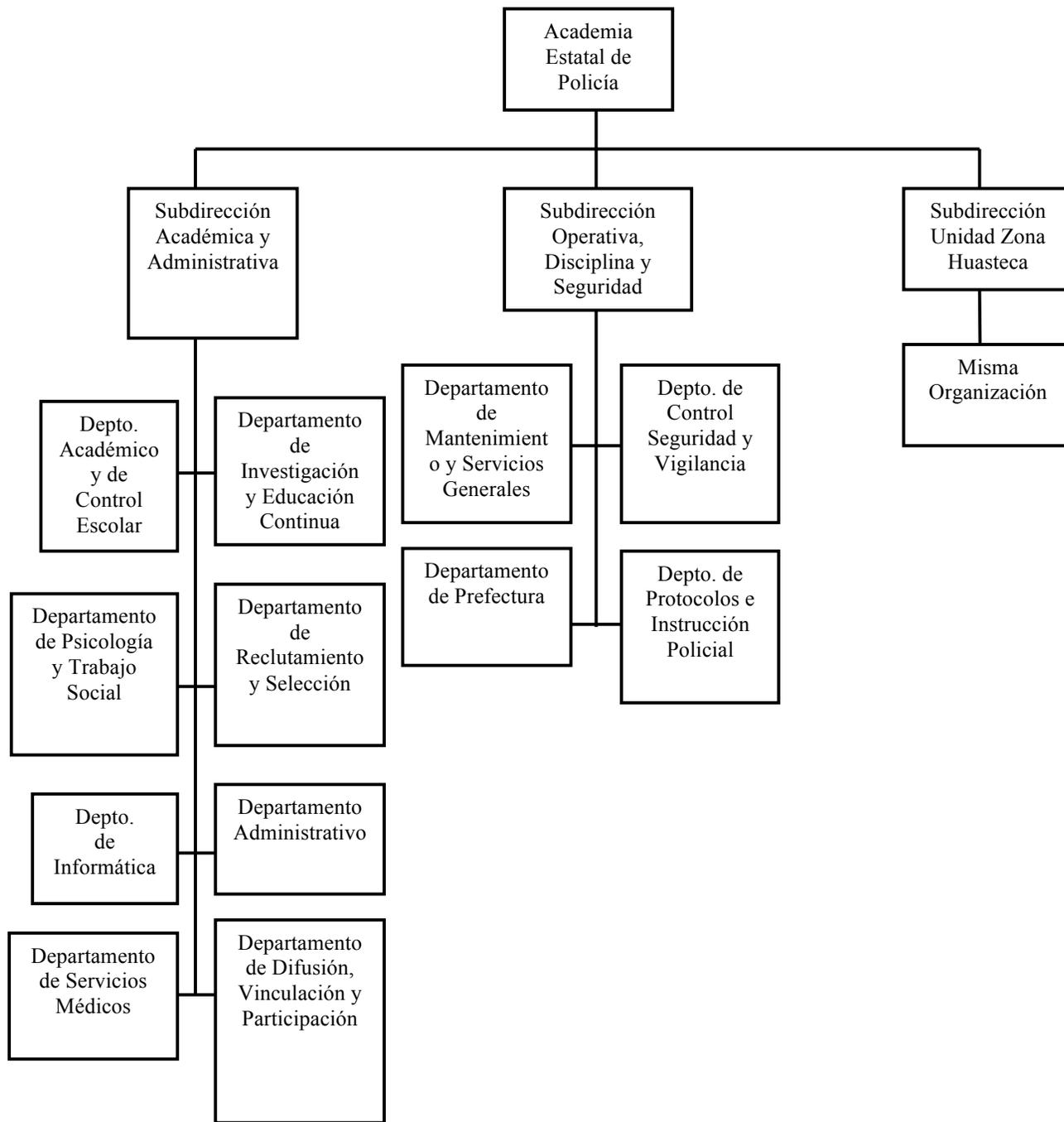
aulas y una oficina administrativa, mismas que aún permanecen en funciones. Con el tiempo la institución académica fue creciendo en cuanto a infraestructura, aunque no al paso que las necesidades lo demandaban.

De sus inicios en 1987 a 2006, la academia ha egresado 32 generaciones que en total representa la formación de 3 mil 794 cadetes, los que se han incorporado como servidores del orden público en el área de Seguridad en los 58 municipios de la entidad.

Con la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal en noviembre 2008, se crea la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado en junio de 2009, convirtiéndose en la figura máxima en donde recae la tarea a nivel estatal, y pasando a ser la única responsable de la Dirección General de Seguridad Pública, el Consejo Estatal de Seguridad Pública y la Dirección de la Academia de Seguridad Pública del Estado, dejando así la Secretaría General de Gobierno de tener competencia en los asuntos de seguridad.

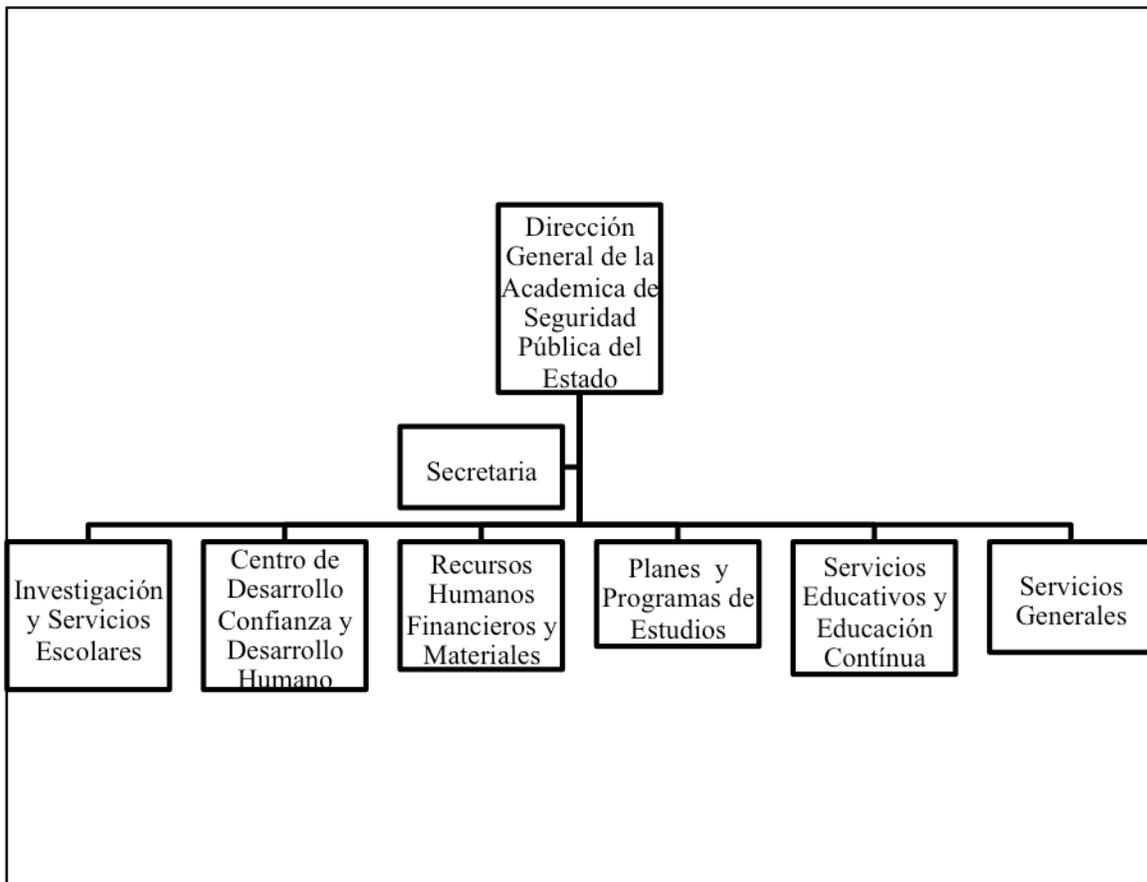
Los nuevos cambios se manifestaron también en modificaciones al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Así el 24 de junio de 2009 fue reformada la Fracción XV eliminándose de las funciones de la Secretaría General de Gobierno las atribuciones relacionadas con la Seguridad Pública y sólo dejando para su competencia la planeación, organización y ejecución de los programas relativos a la protección civil de los habitantes y a la readaptación social.

Figura 5. Organigrama de la Academia Estatal de Policía



Fuente: Elaboración propia con base en organigrama original de la Academia Estatal de Policía (1997-2003).

Figura 6. Organigrama de la Academia de Seguridad Pública del Estado



Fuente: Dirección General de la Academia de Seguridad Pública del Estado (2009).

Así una vez contextualizado el margen de acción y reacción en el que se configura la política pública de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, se pasará en el próximo capítulo a desarrollar el caso práctico de análisis respecto de las dos administraciones de gobierno presididas por partidos políticos distintos que para este trabajo se tomaron en cuenta para su comparación, las cuales se desarrollan durante los sexenios 1997-2003 y 2003-2009.

CAPITULO 4. El impacto de la Alternancia en la Política Pública de Seguridad Pública: Estudio comparado de las administraciones 1997-2003 y 2003-2009

4.1 INTRODUCCIÓN

La política de Seguridad Pública se compone de diferentes elementos que en su conjunto tenderían a garantizar la función del Estado de mantener el orden público. De acuerdo con la definición de Seguridad Pública, ésta comprende todas aquellas acciones encaminadas al mantenimiento de la paz y el orden público, lo que se logra a través de los mecanismos de prevención y represión de delitos y faltas administrativas que vulneran ese estado del orden. (González, López Portillo y Yáñez, 1994).

En ese sentido, el presente capítulo engloba el análisis comparado de los dos casos de alternancia política en el Gobierno del Estado y su impacto dentro de la política pública en materia de Seguridad Pública. Los casos en estudio elegidos con el sexenio del gobernador priísta Fernando Silva Nieto (1997-2003) y el sexenio correspondiente al gobernador panista Marcelo de los Santos Fraga (2003-2009).

Como ya se explicó detalladamente dentro del capítulo teórico, el análisis comprende la revisión de las *políticas de formación, capacitación y profesionalización policial; acciones y programas de prevención del delito, y capacidades de modernización y equipamiento*, tres variables en las que luego de una revisión exhaustiva en la materia, se determinó que es posible comparar la política pública de Seguridad Pública de los dos gobiernos de estudio, y posiblemente un modelo a trabajar en un futuro para la comparación de políticas similares en cualquier gobierno.

Este capítulo se divide en tres secciones, las primeras dos corresponden

respectivamente al desglose de información respecto al actuar de cada una de las administraciones de gobierno en estudio en materia de las tres variables que se toman en cuenta para analizar su política de seguridad. La tercera sección, corresponde a la comparación de las dos administraciones de gobierno, respecto de las diferencias y similitudes que guardan en el manejo de su política, y en donde se arrojan algunas consideraciones como resultado de la comparación.

4.2 El PRI en el sexenio 1997-2003: La administración de Fernando Silva Nieto.

La administración del priísta Fernando Silva Nieto, comenzó cuando San Luis Potosí se consideraba como uno de los estados más seguros del país. En medio de este escenario de tranquilidad, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) como un instrumento para dirigir la coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno, tenía dos años de haber sentado sus bases y uno de operaciones formales. A esta administración le acompañaron una serie de cambios que por órdenes de la federación deberían de establecerse para comenzar el proceso de igualación de ciertos mecanismos en todo el país.

Parte de estos nuevos esquemas fue la creación del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP) el 3 de abril de 2003, como un órgano de la Administración Pública centralizada que depende directamente del gobernador del Estado, anteriormente sólo la Dirección General de Protección Social y Vialidad (DGPSV) era la principal entidad institucional encargada y ejecutoria de la Seguridad Pública la que fue encabezada por el comandante Miguel Naya Guerrero quien desde 1993 se encontraba en el cargo y quien al concretarse el CESP pasó a dirigirlo directamente, quedando en su lugar al frente de la dirección otro funcionario.

La política de Seguridad Pública del gobierno de Fernando Silva Nieto, tenía como objetivo abatir los índices delictivos y combatir la impunidad, que afectan no sólo a las víctimas del delito sino a toda la sociedad en su conjunto para seguir avanzando en este propósito, se apuntaló una estrategia de combate a la delincuencia y fortalecimiento del orden público (2º. Informe de Gobierno).

Lo anterior en función de cinco ejes de trabajo que dictaminó esa administración los cuales son en primer lugar reforzar el programa de Seguridad Pública en el estado, destinando para ello mayores recursos, con el propósito de ampliar las líneas de acción. La segunda estrategia se relaciona con el avance en la profesionalización y capacitación de los cuerpos de Seguridad Pública, para tener un servicio de seguridad pública de mejor calidad

El tercer eje se refiere a mejorar el equipo, armamento, tecnología e infraestructura destinada al combate del delito, para enfrentar con mayor eficacia a quien altere el orden social. Mientras que el cuarto punto, tiene que ver con lograr un mayor involucramiento de la sociedad en las tareas de Seguridad Pública y en la prevención del delito, para aprovechar la información local en contra de la delincuencia, y evaluar de mejor manera las acciones y operativos en materia de seguridad. El último eje pretendía fortalecer la coordinación interinstitucional para aprovechar mejor los recursos disponibles y combatir más eficazmente la delincuencia.

Durante los seis años de administración se constituyó un mecanismo eficiente para la coordinación Estado-Federación mediante el Programa Nacional de Seguridad Pública. En este período el estado recibió por este conducto 825 millones de pesos de los cuales a septiembre de 2003 fecha en que se realiza el último informe de gobierno se habían ejercido 767.6 millones de pesos, es decir el 93 por ciento del recurso, en los principales proyectos de seguridad, incluyen temas como la procuración de justicia, la readaptación

social y la protección civil que forman parte del eje, pero que sin embargo no forman parte del presente análisis. Con el fin de asegurar la transparencia en la asignación y manejo de los recursos, estos se manejaron mediante el Fideicomiso del Fondo de Seguridad (FOSEG).

Se trató de una administración que concluyó con la imagen de que San Luis Potosí era uno de “los estados más seguros, tranquilos y pacíficos del país” tal como lo señala el último informe de gobierno de la administración, en que añade que se mantuvo libre del problema del crimen organizado a diferencia de otros estados ubicados principalmente en el norte del país en donde las bandas de la delincuencia organizada tenían bien sentadas sus bases.

Entre otros aspectos relevantes durante estos años que compete a la materia exclusiva de Seguridad Pública está el aumento salarial base de los elementos de la DGPSV, el cual se incrementó en promedio 22.5 por ciento. Al personal operativo de la policía se promocionó a 482 elementos, más el tripe de las promociones otorgadas en 1997.

De acuerdo al discurso manejado en los informes de actividades durante los seis años de gobierno, las potencialidades y ventajas comparativas de un estado pueden no significar nada sino están respaldadas por altos niveles de Seguridad Pública; por esta razón, la seguridad personal y patrimonial de los potosinos fue una de las máximas prioridades de este gobierno.

A continuación se desglosa la información relevante respecto de las tres variables de análisis, con la información de los informes de actividades anuales.

4.2.1 Política de formación, capacitación y profesionalización policial

Como ya se explicó dentro del capítulo metodológico *la formación, capacitación y profesionalización policial*, son las acciones orientadas al desarrollo de los cuerpos policíacos de la entidad, quienes desde su nivel operativo tienen bajo su cometido resguardar el orden público y garantizar la tranquilidad social de los potosinos.

Para el análisis comparado de esta variable se toma en cuenta de manera principal las acciones desarrolladas por la institución educativa del Gobierno del Estado encargadas de la formación de los cuadros de la policía estatal, la cual fue conocida como Academia Estatal de Policía durante la administración priísta que comprendió el período de 1997-2003, y que estuvo presidida por Carlos Ordaz Esparza.

Los seis años de gobierno de tiempo se caracterizaron con un impulso a la formación de nuevos cadetes para incorporarse dentro de la DGPSV así como a otras áreas relacionadas en el tema como custodios y policía ministerial –aunque estos en menor número-, así como a la ampliación de espacios, dotación de equipo y la creación principalmente de la sede de la Académica en Ciudad Valles, cuyo objetivo era poder dar espacios a los interesados en la carrera policial de los municipios, a fin de no tener que trasladarse a la capital del estado y con la misma intención que al egresar se emplearan en el ejercicio de la función policial en los municipios de donde fuesen oriundos los nuevos policías.

4.2.1.1 Formación

En cuanto a la formación de nuevos elementos del cuerpo policiaco del estado, durante los seis años de gobierno de Fernando Silva Nieto egresaron 5 generaciones y una más se quedó en proceso de consolidación porque al intermedio de su educación se presentó el cambio de gobierno.

Durante este sexenio, la formación de carrera pretendió asegurar la prestación de un servicio profesional de Seguridad Pública a la ciudadanía, por lo que gran parte de los cadetes egresados se incorporaron a las filas de la Dirección General de Protección Social, misma que al inicio de la administración contaba con mil 834 elementos y a su conclusión el número se incrementó a 2 mil 607.

Durante el primer año de gobierno, se reclutaron 357 cadetes en la DGPSV para su ingreso, mismos que se capacitaron tanto en la Academia Estatal de Policía con sede en San Luis Potosí como en la Unidad Zona Huasteca de Ciudad Valles, instancia que en 1998 comenzó operaciones en ese municipio. Por otra parte, egresaron del curso de formación inicial 230 cadetes, quienes se incorporaron como efectivos en los cuerpos de seguridad.

También durante el primer año de actividades, la Academia Estatal de Policía realizó una evaluación del plan de estudios y contenidos programáticos del programa de formación de cadetes. También reforzó sus programas de formación, capacitación y entrenamiento de los cuerpos de Seguridad Pública con el fin de preparar a mejores policías.

En el segundo año de gobierno, egresaron de la academia 368 cadetes, los que al terminar su formación ingresaron a la DGSPV, como personal en activo. Para el tercer año, simultáneamente en las dos sedes de la academia de policía se capacitaban 504 cadetes de

las corporaciones de Seguridad Pública y a cien elementos de seguridad privada. En este período egresaron 421 elementos, de los que 26 se incorporaron a la DGPSV, 41 a la Policía Ministerial y 103 a las policías preventivas de 17 municipios.

Para el quinto año de actividades se capacitaban 388 cadetes, con el propósito de hacer más eficiente la formación policial para la prestación de un servicio profesional de Seguridad Pública, egresaron de la academia 167 elementos para incorporarse en la DGPSV, 268 egresaron para incorporarse a las policías preventivas de 16 municipios y 91 elementos de custodia, que ingresaron a sus corporaciones como personal en activo.

Figura 7. Incremento anual de elementos en los cuerpos policíacos: sexenio 1997-2003

Personal Operativo de la Dirección General de Protección Social y Vialidad (DGPSV)		
Año	Personal	Incremento %
1997	1834	0
1998	1946	19.09%
1999	2043	4.98%
2000	2259	10.57%
2001	2448	8.37%
2002	2518	2.86%
2003	2607	3.53%

Fuente: Elaboración propia con base en información en el Sexto Informe de Gobierno FSN (2003).

4.2.1.2 Capacitación y Profesionalización Policial

La formación y capacitación se mantuvo permanente durante los seis años de gobierno de Fernando Silva Nieto, de acuerdo a los documentos consultados, como una estrategia importante para profesionalizar los cuerpos de Seguridad Pública y garantizar la confianza de los ciudadanos.

En lo que se refiere a la capacitación desarrollada con el personal activo de la Dirección General de Protección Social y Vialidad, se destaca que durante el primer año de gobierno se realizaron 380 exámenes de confianza a mandos medios y superiores de las diferentes corporaciones de Seguridad Pública que operan en la entidad. La intención era evaluar los niveles de competencia de los elementos, a fin de garantizar un mínimo aceptable de capacidad en todos los mandos.

En el segundo año teniendo como premisa que el recurso es el principal elemento de la estrategia de Seguridad Pública, las acciones y programas se han orientado a la capacitación y profesionalización en los cuerpos policíacos. Para tal efecto, se implementó un programa de capacitación especializada que incluyó diversos cursos, entre los que destacaron: *Técnicas y tácticas de antisequestro y negociación de rehenes, especial de intervención, mantenimiento del orden público, criminología aplicada en los modelos preventivo, de investigación penitenciaria e identificación y reidentificación de vehículos robados.*

Este mismo año se aplicaron 3 mil 352 exámenes de confianza que consistieron en la evaluación de habilidades psicomotrices, exámenes médicos, psicométricos y de detección de uso de drogas. En la academia también se impartieron 34 diferentes cursos de

actualización, especialización y adiestramiento, beneficiando a 922 elementos de las diferentes corporaciones policíacas del estado.

Para el tercer año del sexenio priísta, se aplicaron exámenes de confianza a 717 elementos de las instancias de procuración de justicia, centros de readaptación social y de protección social, que incluyen revisiones médicas, detención de uso de drogas y una evaluación psicológica, de conocimientos y de habilidades psicomotrices. Este año, la academia implementó el sistema a distancia en el que se impartieron 21 cursos de formación básica sobre seguridad a 2 mil 662 elementos de la DGPSV y se impartieron once cursos de actualización y tres de especialización a mil 215 policías preventivos y ministeriales en activo.

En 2000 también se llevaron acabo cursos de *Inteligencia policial, administración y operación de redes de inteligencia, técnicas de investigación del crimen, protección y conservación del lugar de los hechos y de seguridad y custodia, entre otros.*

Para la actualización y especialización de los cuerpos de Seguridad Pública estatal y municipales, en el 2001 la academia de policía realizó 96 cursos con la participación de 2 mil 864 elementos, destacando el intercambio de experiencias con la policía nacional de Colombia y la policía estatal de Tamaulipas; y 66 cursos de actualización y especialización para mil 744 elementos.

Con el objeto de avanzar en la formación de personal de seguridad, en este período se ejercieron 19.9 millones de pesos en la capacitación de más de mil elementos, destacando el curso de inteligencia policial. Se logró la certificación de 2 mil 621 elementos de las corporaciones de Seguridad Pública del Estado, a través de la práctica exámenes, evaluaciones médicas, psicológicas, y de habilidades, practicadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En 2002 se evaluaron y examinaron a 445 elementos de las DGPSV, readaptación social y de la procuraduría de justicia. Asimismo se invirtieron 18.7 millones de pesos en la capacitación de más de mil elementos de la policía ministerial, preventiva estatal, custodios, peritos, y ministerios públicos, en cursos sobre operaciones de alto riesgo y control de disturbios, manejo a la defensiva y el sistema de acciones operativas de inteligencia policíaca.

Durante el último año de gobierno, se realizaron cursos de formación inicial, capacitación básica y estudios de especialización a favor de 2 mil 157 elementos de la DGSPV, mil 389 funcionarios de la procuraduría y 994 custodios de centros penitenciarios. También se practicaron análisis para la detección de uso de drogas y exámenes psicológicos y de habilidades a 4 mil 903 elementos de las corporaciones de Seguridad Pública del estado, de acuerdo a los estándares del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

4.2.1.3 Infraestructura de la Academia Estatal de Policía

En lo que al destino de recursos hacia la Académica Estatal de Policía se refiere, durante el primer año de gobierno se realizaron obras de construcción y equipamiento por más de 1.8 millones de pesos, para la edificación y compra de mobiliario para las áreas de cocina, comedor y dormitorios.

Durante 1999, segundo año de actividades del sexenio, se estableció formalmente la Unidad Zona Huasteca en la Academia Estatal de Policía, con sede en Ciudad Valles. Con el propósito de elevar la efectividad en las prácticas de capacitación de los elementos de Seguridad Pública y disminuir los costos respectivos, en 2002 se dotó a la academia de

simuladores de conducción vehicular y práctica de tiro, adquiridos con una inversión de 4.9 millones de pesos.

En el último año de acciones se fortaleció la infraestructura de la academia al invertirse 12.7 millones de pesos para la construcción de simuladores, canchas de esparcimiento deportivo y un hangar para helicóptero. Además se invirtieron 4.5 millones de pesos para construir el edificio de unidad Zona Huasteca de la academia.

4.2.2 Acciones y Programas de Prevención del Delito

Las acciones de prevención del delito representan una parte fundamental de la función de la Seguridad Pública, pues en su origen se encuentra el freno de la delincuencia. Además una política de Seguridad Pública integral es aquella que incluye dentro de sí, no sólo acciones punitivas que van destinadas al castigo de los delitos, sino también aquellas acciones encaminadas a inhibirlo e impedirlo.

4.2.2.1 Consejos Municipales y de Participación Ciudadana

Durante los seis años de gobierno de Fernando Silva Nieto, los Comités Municipales de Consulta y Participación Ciudadana celebraron mil 140 sesiones de trabajo, derivándose mil 414 acuerdos que fueron turnados a las autoridades competentes para la instrumentación de las acciones correctivas correspondientes y de los operativos recomendados. Se organizaron 92 foros de prevención del delito, con la participación de 9 mil 359 ciudadanos de 34 municipios.

En esta administración, se constituyó el Consejo Asesor del Ejecutivo del Estado en materia de Seguridad Pública, con sede en la capital del estado y en el Zona Huasteca, integrado por particulares, profesionistas y organismos empresariales. Durante esta administración el consejo realizó 62 sesiones, de las que emanaron importantes acuerdos de gestión, propuestas y acciones de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Con el propósito de impulsar la participación social y favorecer la toma colegiada de decisiones en materia de Seguridad Pública, en el primer año de gobierno se instalaron 7 comités Municipales de Consulta y Participación Ciudadana en los municipios de Ahualulco, Catorce, San Luis Potosí, San Nicolás Tolentino, Tampacán, Tamuín y Villa de Reyes. Con la integración de estos consejos, se contaba con 56 comités municipales. Durante este período, se celebraron 89 y 30 sesiones respectivamente; se lleva el registro de los acuerdos tomados para darle seguimiento e informar a la ciudadanía de los resultados.

En el segundo año de gobierno, se instaló formalmente el 24 de abril de 1999, el Comité Estatal de Consulta y Participación Ciudadana, con el fin de que la población participara activamente con las autoridades en las acciones de seguridad y evaluaciones de los resultados de los operativos implementados. Asimismo se impulsaron comités a nivel municipal, que permitieron implementar acciones y operativos más coordinados y eficaces. Con base en los acuerdos de estos comités se coordinaron 53 foros de prevención del delito, en donde participaron además de elementos de la DGSPV, de la Doceava Zona Militar, el DIF Estatal y los Servicios de Salud. En estos foros se logró la participación de 8 mil ciudadanos.

Se instaló el Consejo Asesor de Seguridad Pública integrado por 15 miembros representativos de la sociedad potosina entre cámaras empresariales, organizaciones sociales y colegios de profesionistas, entre otros.

En 2000 el Comité Estatal de Consulta y Participación Ciudadana, celebró 168 sesiones de trabajo derivándose 149 acuerdos que fueron turnados a las autoridades competentes para la instrumentación de las acciones correctivas y operativos recomendados. Se organizaron 31 foros de prevención del delito, con la participación de 3 mil 87 ciudadanos. El Consejo Asesor del Ejecutivo del Estado en materia de Seguridad Pública realizó 33 sesiones, en las que propusieron diversas acciones de gestión y coordinación con las autoridades responsables de los servicios de seguridad. Se implementó el Programa de Vigilancia para integrar y preparar grupos de atención y prevención con participación social.

Un año después se continuó impulsando el trabajo de los comités de Consulta y Participación Ciudadana, los cuales realizaron 239 sesiones en todo el estado y generaron mil siete acuerdos, que se canalizaron a los Consejos de Seguridad Pública respectivos. Así la participación ciudadana se convirtió en una estrategia para prevenir y combatir el delito. Continuaron los trabajos de Consejo Asesor del ejecutivo en materia de Seguridad Pública durante este período sesionó en once ocasiones, en tanto que en junio de 2002 se instaló en la Zona Huasteca el Consejo Asesor del Ejecutivo en la materia integrado por empresarios, ganaderos y profesionistas de la región.

4.2.2.2 Prevención del Delito

En el cuarto año de gobierno como parte de una de las iniciativas en el marco del Comité Estatal de Consulta y Participación Ciudadana y en coordinación con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, se inició el programa denominado *Maestros, Niños y Padres* enfocado a la prevención y denuncia del delito. En sus primeros cuatro meses

abarcó 48 escuelas de la zona conurbada de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez. Se impartieron 52 talleres de prevención en el interior del estado, se atendieron 116 escuelas de 49 municipios, se instalaron 41 comisiones escolares de seguridad y se impartieron 169 talleres de prevención.

En 2003 el programa ofreció 2 mil 45 talleres en 687 escuelas, en los que participaron 19 mil 395 padres de familia, 2 mil 215 profesores y 59 mil 288 niños de los 58 municipios del estado. La metodología del programa es que en cada escuela se formaba una comisión escolar que permitía acercar las acciones de Seguridad Pública a la sociedad y combatir coordinadamente los problemas.

Al término de la administración y durante los tres años que se aplicó el programa *Maestros, Niños y Padres*, se visitaron 900 escuelas desarrollando actividades en las que participaron un total de 164 mil 621 niños, 22 mil 88 padres de familia y 8 mil 89 profesores. El objetivo de este programa era involucrar a la comunidad escolar en una nueva cultura de Seguridad Pública. Otra de las actividades de prevención fueron las que se llevaron a cabo con el sector obrero, en donde se realizaron talleres de capacitación para la prevención y denuncia del delito. Al final del sexenio, se difundieron diversas medidas de autoprotección y denuncia de las conductas antisociales, se visitaron 134 empresas, beneficiando a 3 mil 660 trabajadores.

Derivado de reuniones con vecinos de diferentes colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales de esta ciudad capital y zona conurbada, la DGPSV instrumentó el programa Vigilancia Vecinal (VIVE) con el objeto de integrar y preparar a grupos de vecinos en las tareas de prevención del delito, además de atender sus reclamos y demandas de seguridad. En el marco de este programa se reforzó la vigilancia y se diseñaron diversos operativos con apoyo de la sociedad.

4.2.2.3 Operativos institucionales

Este gobierno inició con 68 operativos conjuntos establecidos entre la Policía Ministerial y la Dirección General de Protección Social. A la par durante este gobierno, se crearon otros operativos para atender las necesidades que el fenómeno delincriminal requería. Así con el fin de abatir el índice de delincuencia en la entidad y fomentar un clima de tranquilidad y paz social, se instrumentaron diferentes estrategias de disuasión del delito en zonas urbanas, en el medio rural, en carreteras, entre los que destacan los siguientes:

Se implementó el operativo *Jaque* para disuadir el pandillerismo. El operativo *Pegaso* al que se asignaron 30 policías en bicicleta a fin de incrementar la vigilancia preventiva y evitar delitos en zonas comerciales de alto riesgo en la ciudad capital, como la zona centro, poniente y plazas comerciales. El operativo *Acuario* se integró por 70 policías, para proteger a los repartidores de productos comerciales, de las diferentes colonias de la ciudad.

Con la finalidad de abatir la venta de drogas en la capital, se implementó el operativo *Fantasma*, que tenía por objeto concretar la detención de personas dedicadas a la venta de estupefacientes. El operativo *Cazador* se implementó en la capital, con el fin de evitar robos y daños a establecimientos y/o automóviles. Durante el período de vacaciones se implementó el operativo *Paisano SLP*. Se llevó a cabo el operativo *Telaraña* a fin de garantizar la seguridad de los usuarios del nuevo sistema de transporte.

El operativo *Huasteca* como su nombre lo dice se desarrolló con la finalidad de revisar y detectar enervantes, armamento y personas internadas ilegalmente en el país. También en esa zona, se instrumentó el operativo *Cuatrero* para combatir el abigeato en el estado, sobre todo en la zona Huasteca.

Para detectar enervantes, armamento, personas con instancia ilegal así como tráfico de maderas y aguardientes, se creó la Base Operativa Mixta, integrada por elementos de corporaciones de seguridad pública federales y estatales. Esta base atiende a los municipios de Tamazunchale, Tancuyalab, Axtla de Terrazas, Huehuetlán y Xilitla. En coordinación con la policía municipal del Ayuntamiento de San Luis Potosí, se aplicó el operativo *Red* para prevención de los delitos de robo. En coordinación con la PFP se reactivó el operativo *Tenurio*, para evitar asaltos en las carreteras estatales. El operativo *Caminos Potosinos Seguros*, coordinados con la PFP.

4.2.3 Capacidades de Modernización y Equipamiento

La modernización en el uso de estrategias tecnológicas es fundamental para el combate a las nuevas formas de delincuencia, por eso el apoyarse de los recursos que brinda la tecnología es ir un paso adelante en la materia. Para lograr este cometido es pertinente la renovación constante del equipamiento de los cuerpos policíacos a fin de poder contar con recursos en condiciones pertinentes para enfrentar los retos de la delincuencia.

4.2.3.1 Equipamiento de los Cuerpos Policíacos

En este terreno durante el primer año de gobierno el armamento disponible para la Dirección General de Protección Social y Vialidad se incrementó en 17 por ciento respecto al período anterior, los vehículos en 7 por ciento, los equipos de informática en 57 por ciento, y los de radio comunicación en 4 por ciento. Por concepto de equipamiento en

general la DGPSV ejerció 4.2 millones de pesos para la adquisición de 28 vehículos para uso oficial, compra de equipo de seguridad y equipo de cómputo para uso administrativo.

En tanto en el segundo año de actividades se ejercieron recursos por la cantidad de 32.4 millones de pesos destinados a la compra de vehículos, armamento y equipo de las corporaciones policíacas. En el tercer año de actividades, se mejoró su equipamiento y su tecnología se adquirieron más vehículos, equipo de protección personal, computadoras, mobiliario, armamento y equipo de investigación criminalística, lo que si bien se menciona dentro del Tercer Informe de Gobierno, no se especifican cantidades.

Parte esencial del equipamiento de las corporaciones lo construye la adquisición de un helicóptero ECUREUIL AS350B3 para las actividades preventivas de acción y reacción de los cuerpos policiales.

Con la apertura de 10 nuevas bases de operación, los 58 municipios de la entidad contaron con un servicio básico de seguridad. Cada base de operación se integra por 8 elementos y 2 camionetas radiopatrullas, ubicadas en Catorce, Santa Catarina, Alaquines, Ciudad Fernández, Armadillo de los Infantes, Cerro de San Pedro, Rayón, Lagunillas, Villa de la Paz y Villa de Guadalupe. En la ciudad capital se creó una nueva jefatura de área con 80 elementos y 10 carros radiopatrulla, para mejorar la vigilancia en el centro histórico

En el cuarto año de gobierno se adquirieron 432 vehículos, 96 motocicletas y 134 bicicletas, además de equipo de protección entre los que destaca 465 chalecos antibalas, 2 escudos de protección balística, 40 cascos balísticos, 10 máscaras antigases, 10 binoculares de alta potencia y una manta anti-bomba. También se crearon 4 jefaturas regionales, de grupos especiales, la división bancos y la división de operaciones especiales, y se reclasificó la base de operaciones de Cerritos, convirtiéndose en jefatura en el área.

En el quinto año de gobierno, se invirtieron 45.2 millones de pesos, se adquirieron mil 353 armas de fuego, 64 patrullas, 30 motocicletas, y 8 camiones, así como equipo antimotines, de cómputo, un laboratorio para investigación criminalística, mobiliario y uniformes. Se pusieron en operación seis repetidores y un salto de microondas, para la red estatal de radiocomunicación de Seguridad Pública MATRA, lo que permite ampliar la cobertura a 66 por ciento del territorio estatal, a través de la operación de mil cien terminales de radio.

Al finalizar los seis años de gobierno, la cobertura del servicio de Seguridad Pública se amplió a los 58 municipios de la entidad por medio de la apertura de 3 jefaturas de área, 14 bases operativas y 4 comandancias de región. La administración concluyó con 2 mil 937 elementos distribuidos en todo el estado, en total se adquirieron 560 vehículos, un helicóptero, 876 radios portátiles, 320 radios móviles, 77 radios base MATRA y 2 mil 486 unidades diversas de equipo policial con el fin de aumentar la efectividad en el combate al delito.

4.2.3.2 Uso de Nuevas Tecnologías

En esta administración, entró en operaciones el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4), con el objetivo de combinar recursos humanos calificados y tecnología de punta. Con bases operativas en la capital del estado y en los municipios de Rioverde y Matehuala.

El Sistema Telefónico de Emergencias 066 durante esta administración, alcanzó una cobertura total en la Zona Centro de la entidad en donde se incluye la ciudad capital y 8 municipios conurbados. Mientras que en la zona Huasteca la sede del número de

emergencia se instaló en Ciudad Valles, donde el servicio alcanzó una cobertura 20 municipios en la zona Huasteca, lo que permitió brindar este servicio a 71 por ciento de la población total de la entidad. En la administración, el sistema de radiocomunicación de los organismos de seguridad estatal alcanzó una cobertura de 100 por ciento. Este sistema funciona a través de una red de radio análogo-digital que ha permitido mejorar la coordinación entre las dependencias de seguridad federal, estatal y municipal para mejorar la capacidad de respuesta en la prevención del combate del delito.

Con recursos del Programa Nacional de Seguridad Pública, durante esta administración se dotó de equipo de cómputo y comunicación de alta tecnología a la DGPSV. Mediante esta red es posible capturar y consultar registros de vehículos robados, del padrón vehicular y licencias de conducir, antecedentes del personal de seguridad, información de los internos de los centros de readaptación social y acceder a un banco de información de huellas dactilares.

Durante el primer año de gobierno de Fernando Silva Nieto, se instaló el sistema automatizado de atención de emergencias 066 para responder a la demanda de la población de contar con un servicio de atención a situaciones de emergencia, el monto invertido en esta acción fue de 1.5 millones de pesos. En el segundo año de gobierno, al fin de facilitar la intercomunicación en todo el estado, y con el resto del país, comenzó la construcción de la Red Estatal de Cómputo y Telecomunicaciones, con una inversión de 6.3 millones de pesos.

Para el tercer año, se consolidó la Red del Sistema Nacional de Información a través de los bancos de datos actualizados sobre Seguridad Pública. Se construyó el Centro de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones (C4) ubicado en la capital del estado, equipado con tecnología de punta en las áreas de informática y telecomunicaciones.

Además, servirá de base para la operación del servicio nacional telefónico de emergencia ciudadana 066.

El 29 de noviembre del 2000 se inauguró el C4 con instalaciones y tecnología de primer nivel que permiten el intercambio de información en materia de Seguridad Pública, entre las corporaciones policiales del estado y con el resto del país. El 29 de enero del 2001 entró en operaciones el sistema de emergencia 066 en las instalaciones del C4, en la que se coordinan todas las corporaciones de seguridad. En un primer momento la cobertura fue de 42 por ciento de los habitantes.

Ese año, se puso en operación la primera etapa de la Red de Radio Comunicación para Seguridad Pública MATRA; que cuenta con una cobertura en la ciudad capital del cien por ciento de vehículos de la Policía Ministerial y Protección Social y Vialidad. Con una inversión de 668 mil pesos, se adquirió el sistema AFIS que permite la búsqueda de huellas a nivel nacional con lo que se agiliza la investigación de delitos y de presuntos delincuentes. Para el quinto año de gobierno, el Sistema de Atención de Emergencias 066 entró en operaciones en Ciudad Valles, para atender a los 20 municipios huastecos, y servir de interfase de comunicación con el C4. Con esta ampliación, 7 por ciento de la población de la entidad contaba acceso a la línea 066.

4.3 El PAN en el sexenio 2003-2009: La administración de Marcelo de los Santos.

La administración del gobernador Marcelo de los Santos Fraga inició en 2003 cambiando el rumbo de la historia que en materia de elecciones en el ámbito de gobierno se había mantenido hasta entonces al ser el primer gobenador panista elegido en las elecciones en la historia de la entidad, con lo que abrió terreno a la alternancia política en ese nivel de

gobierno y a su vez implicó el ejercicio de nuevas formas de gestión pública en materia de Seguridad Pública.

Como ya se mencionó en el capítulo contextual, entre los cambios implementados al inicio de la administración panista estuvo la transformación de nombre de la Dirección General de Protección Social y Vialidad (DGSPV) a la de Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE), la cual inició a cargo de Jaime Flores Escamilla. Otro cambio de nombre fue el de la Academia Estatal de Policía que cambió a la Dirección General de la Academia de la Seguridad Pública. La figura del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP) que se creó en el último año del anterior gobierno, estuvo encomendado en un principio a Marco Antonio Novella Juárez.

La propuesta del gobierno panista se basó en un inicio en varias líneas de acción básicas en las que se pretendía impulsar cinco acciones. La primer línea de trabajo pretendía reforzar la infraestructura física y el equipamiento de las áreas de seguridad. La segunda estaba enfocada en la profesionalización de los cuerpos de seguridad. La tercera se basó en la modernización y dignificación de espacios de readaptación social. El consolidar un esquema de participación social a través de consejos ciudadanos y programas de prevención y denuncia del delito fue el cuarto punto en relevancia. La última acción fue la de instrumentar la prevención de riesgos ante fenómenos naturales.

El primer sexenio panista comenzó con buenos índices de seguridad en tanto la imagen de San Luis Potosí se mantenía como una de las entidades más seguras del país. Hasta la mitad del período, la paz y la tranquilidad que caracterizaban al estado se mantuvieron. En el Tercer Informe de Gobierno 2006, se afirma que en materia de Seguridad Pública, San Luis Potosí es reconocido a nivel nacional como uno de los 5 estados con mejores niveles de seguridad en el país. “Este lugar privilegiado sólo se obtiene

con una clara visión institucional y mediante el trabajo constante, sistemático y coordinado” expone el documento.

Un año más tarde, las cosas cambiarían su rumbo, a la administración le llegó una crisis de seguridad en el estado que a nivel nacional comenzó a desatarse de manera marcada a partir de que el gobierno del presidente panista Felipe Calderón Hinojosa declaró la guerra contra la delincuencia organizada. En San Luis Potosí dos hechos marcaron el cambio en el terreno de seguridad, el primero fue la ejecución de Jaime Flores Escamilla, director de la Dirección General de Seguridad Pública el Estado, por un comando armado el 13 de agosto de 2007 en el fraccionamiento Valle Dorado (*El Universal on line, 13 de septiembre 2007*) y la balacera del 29 de noviembre de 2007 en el centro histórico de la capital potosina en donde murieron 2 efectivos de la policía y dos escoltas privados (*El Universal on line, 30 de noviembre 2007*).

Posterior a estos hechos, se reformó el gabinete designado a la Seguridad Pública, en el Consejo Estatal de Seguridad Pública Marco Antonio Novella fue suplido por Cesáreo Carvajal Guajardo; a la Dirección General Seguridad Pública del Estado arribó José Eduardo Baca González, aunque ya las funciones que desempeñan la Procuraduría General de Justicia del Estado no entran este estudio, es preciso señalar que también cambió su titularidad, Francisco Martín Camberos Hernández suplió a Guillermo Salazar Trejo.

Luego de estos nuevos hechos en materia de seguridad, al siguiente año, en el Informe de Gobierno 2007, el Gobierno del Estado manejaba un nuevo discurso respecto a la tranquilidad del estado, mencionando que en el contexto nacional en materia criminal no existen fronteras para la delincuencia. Así con todo y que las sociedades se esfuercen por mantener mejores alternativas de desarrollo y bienestar, el fenómeno delictivo aparece ineludiblemente, con la intención de debilitar las estructuras de las instituciones para actuar

impunemente y extender su poder sobre el Estado.

En este informe llama la atención que el gobierno responde a las interrogantes despertadas en materia de seguridad, señalando que la administración no había dado tregua ni la daría para aquellos grupos delictivos que pretendan internarse en el estado. En ese sentido, el discurso afirma que las corporaciones estatales se encuentran alertas y en coordinación con las autoridades federales y municipales, para hacer frente a la delincuencia organizada. Así se invierte tiempo, recursos y esfuerzo para enfrentar los riesgos que conlleva la situación geográfica de la entidad para continuar siendo un estado que ofrece oportunidades de desarrollo y bienestar.

Por primera vez, se reconoció que San Luis Potosí no está ajeno a los problemas de inseguridad en todo el país, para lo que se afirma se refuerzan las estrategias de prevención del delito, comunicación, operación policial, investigación, profesionalización del personal y coordinación con las demás autoridades para mantener la estabilidad social que ha caracterizado al estado.

A continuación se exponen al igual que en el apartado anterior, el desglose de variables de análisis de acuerdo a los datos recabados principalmente en los seis informes de gobierno de la administración panista.

4.3.1 Política para la formación, capacitación y profesionalización policial

Como ya se mencionó en el primer año del gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, la Academia Estatal de Policía cambia de nombre a Dirección General de la Academia de la Seguridad Pública del Estado, reforzando su cometido como institución responsable del

reclutamiento, selección, preparación básica, actualización y especialización del personal de todas las instituciones de Seguridad Pública del Estado.

Dentro de la postura asumida, es preciso señalar que durante los seis informes de gobierno, la administración panista ha mantenido un discurso en el que la profesionalización de las corporaciones del estado ha sido uno de los compromisos asumidos por el gobierno. En donde se tiene presente que disminuir los niveles de corrupción y aumentar la eficacia de los elementos, sólo se logra con programas en los que se les otorguen los conocimientos y técnicas para desempeñar adecuadamente su función.

4.3.1.1 Formación

En lo que a la formación de nuevos elementos se refiere, durante el primer año de administración, se capacitaron 275 cadetes en las instalaciones de la academia de Seguridad Pública de los cuales 160 se formaron en la sede de la ciudad capital y 115 en la unidad ubicada en Ciudad Valles. En el tercer año de gobierno, se preparó a 179 cadetes, quienes egresaron del curso básico de un año, para desempeñar sus funciones en la Dirección General de Seguridad Pública del Estado así como a 35 cadetes para policías investigadores que fueron adscritos a la Policía Ministerial.

Posteriormente la formación de cuadros de nivel policial inicial se suspendió y se reactivó en el último año de actividades el Curso Básico de Formación Policial con el reclutamiento de 70 cadetes, los que al término de sus estudios tenían la intención de ser asignados a diferentes jefaturas operativas de esta corporación.

4.3.1.2 Capacitación y Profesionalización Policial

Durante el primer año de gobierno se aplicaron exámenes de confianza y polígrafo a los mandos medios y superiores de las corporaciones de Seguridad Pública del Estado. Con el objetivo de cumplir con el Programa Nacional de Homologación de los Conocimientos Básicos de la Función Policial Preventiva, se realizaron evaluaciones a los elementos de la DGSPE así como de las corporaciones policíacas de los 58 municipios de la entidad. En total, 4 mil 853 policías municipales y estatales, realizaron el cuestionario maestro de conocimientos básicos requerido por la Academia Nacional de Seguridad Pública.

De igual forma, instructores de la Agencia Federal de Investigación (AFI) capacitaron a elementos de la DGSPE y Policía Ministerial en eventos de altos riesgo y protección a personas. La academia ofreció 160 cursos de actualización y especialización para fortalecer el servicio civil de carrera en el que participaron 3 mil 470 de la DGSPE y otras corporaciones. Dentro de los procesos de evaluación establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública en noviembre de 2004, se realizaron 4 mil 336 pruebas toxicológicas con apoyo del IMSS.

En el segundo año de gobierno, la academia impartió 140 cursos entre formación básica, actualización, especialización y computación capacitando a 5 mil 665 elementos de todas las corporaciones del estado. En ese período se puso en marcha el Programa de Acondicionamiento Físico para cadetes, personal operativo de la DGSPE y Policía Ministerial con el fin de mantener en buen estado de salud a los elementos de dichas corporaciones.

De acuerdo al Tercer Informe de Gobierno, en 2006 más del 60 por ciento del presupuesto del Fondo de Seguridad Pública (FOSEG) se invirtió en acciones de

profesionalización. Destacan los cursos impartidos por instructores del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del Distrito Federal *Técnicas y Tácticas Policiales y Administración Policial*; por instructores de la Policía Nacional Francesa, *Técnicas y Tácticas de la Investigación Policial, Métodos y Tácticas de la Investigación* y “*Mando y Administración*”. Así mismo, el Banco de México impartió el curso *Identificación del Papel Moneda Nacional y Extranjero* y la Policía Federal Preventiva (PFP) el curso de *Derechos Humanos de la Función Policial*.

En 2007 se invirtieron 4.8 millones de pesos para aplicar 21 mil 796 evaluaciones sobre la personalidad, toxicológicos, médicos y de habilidades policiales. Para septiembre de ese año, se realizaron 62 cursos de actualización y especialización para 5 mil 388 entre policías estatales, ministeriales, custodios, agentes del Ministerio Público y peritos. En este año, la academia apoyó a los municipios, impartiendo cursos a policías municipales sobre conocimientos básicos de la función policial y practicándoles la evaluación psicológica. En este sentido, se capacitó a 504 policías preventivos de diversos municipios.

El quinto año de gobierno de esta administración, la Academia Nacional de Seguridad Pública, celebró convenios con los diferentes organismos e instituciones competentes del estado para la realización de evaluaciones que permitieran cumplir con el esquema que marca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Derivando de lo anterior, se realizaron alrededor de 12 mil 800 evaluaciones a elementos de Seguridad Pública del Estado, Policía Ministerial, Custodios, Ministerios Públicos y Peritos.

En el rubro de capacitación se han llevado a cabo cursos, talleres y conferencias de actualización; así como cursos de especialización derivados de convenios celebrados con organismos internacionales a través de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Instituto de Formación de la PGJ del DF y la Academia de Seguridad Pública del Estado.

Se efectuaron 80 cursos de especialización de actualización, básicos, conferencias, talleres a un total de 2 mil 772 elementos, participando policías preventivos, estatales, municipales, ministeriales, custodios, ministerios públicos y peritos.

En el último año de actividades, 4 mil 77 elementos de diferentes corporaciones de Seguridad de los Ayuntamientos se capacitaron en la academia en cursos, talleres y conferencias impartidas por los instructores de la mismas así como por personal de Procuraduría General de Justicia en el Estado, Sistema DIF Estatal y la Academia Regional del Noreste, entre otras. Se impartió el curso de Preservación de la Escena del Crimen por instructores del Buró Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés), dirigido a personal de la DGSPE, al CESP, Ministerios Públicos, Peritos y Policía Ministerial de la PGJE. En este curso se logró la capacitación para 45 elementos.

La Academia impartió 40 cursos para capacitar a mil 621 elementos. Como complemento de la capacitación ofertada a las instituciones de Seguridad Pública en la entidad; dentro el Centro de Control, Confianza y Desarrollo Humano (C3) se realizaron 12 acciones con 866 participantes y 23 instituciones obtenidas.

4.3.1.3 Infraestructura de la Academia de Seguridad Pública del Estado

Durante el primer año de gobierno, la academia de seguridad se equipó de un laboratorio de cómputo con una inversión aproximada de 600 mil pesos para beneficio de todas las corporaciones del estado, a fin de contar con personal con conocimientos en el manejo de computadoras para mejorar sus actividades de registro y análisis de información delictiva.

En el cuarto año de actividades, con el fin de lograr la profesionalización de los miembros de las corporaciones del estado, así como para abatir los índices de corrupción y

deficiencia del personal, se puso en operaciones el Centro de Control de Confianza y Desarrollo Humano (C3), un espacio para la evaluación psicológica y atención clínica de los elementos, quienes por sus actividades, suelen presentar altos niveles de estrés que deterioran su situación emocional y por su consecuencia su labor policial. Ese mismo año, se realizaron labores de mejoramiento a las instalaciones de la academia con obras de impermeabilización, albañilería, pintura y acabados con una inversión total destinada en estos conceptos de un millón de pesos.

El quinto año de gobierno, a fin de contar con personal calificado que efectúe las evaluaciones y capacitaciones al personal de Seguridad Pública estatal en materias de técnicas y conocimientos policiales que se desarrollen en la Academia de Seguridad Pública del Estado, se amplió la plantilla de instructores certificados ante la Academia Nacional de Seguridad Pública, por lo que ahora el estado cuenta con 22 instructores, los cuales realizaron recientemente su certificación en la Academia Regional del Noreste con sede en el estado de Nuevo León.

En tanto que el último año de actividades, se dio mantenimiento a los Simuladores de Tiro y de Manejo. Además para la construcción de dormitorios y áreas de servicio, se han invertido 8.1 millones de pesos, con lo cual se podrá alojar al personal en capacitación, logrando un mejor rendimiento y resultados de los cursos y talleres impartidos en esta Institución.

4.3.2 Acciones y Programas de Prevención del Delito

La prevención del delito es fundamental para el control de la Seguridad Pública, una política pública en ese sentido, que no tome en cuenta factores sobre la prevención del delito es una estrategia incompleta. La prevención hace referencia a aquellas acciones que tienen como efecto el prevenir, es a su vez la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo.

4.3.2.1 Consejos Municipales y de Participación Ciudadana

En el primer año de gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, el Consejo Estatal de Seguridad Pública en coordinación con los ayuntamientos, instaló 55 Comités Municipales de Consulta y Participación Ciudadana, en los que se celebraron 113 sesiones de trabajo que arrojaron 127 acuerdos, entre los que destacan las solicitudes de vigilancia en colonias, denuncias de negocios clandestinos con ventas bebidas embriagantes y solicitudes de capacitación a jueces auxiliares.

En 2005, segundo año de gobierno, los Comités Municipales de Consulta y Participación Ciudadana se mantuvieron trabajando, como resultado mantuvieron 140 sesiones en donde participaron más de 5 mil ciudadanos y en las que las denuncias giraban en torno a los mismos temas. También durante ese año, se reestructuró el Consejo Asesor en Seguridad Pública del Ejecutivo del Estado el cual quedó integrado por 24 miembros, entre ellos representantes de los organismos empresariales potosinos.

En este período se han celebrado 54 sesiones en los Comités Municipales de Consulta y Participación Ciudadana, de donde se derivaron 58 acuerdos de trabajo con una

participación de 2 mil 498 ciudadanos. Las principales solicitudes de vigilancia nuevamente se refieren a los mismos temas, la seguridad en colonias, barrios, comunidades e instituciones educativas, la implementación de diversas medidas de prevención del delito en estas mismas instituciones y la participación de los jueces auxiliares para difundir la prevención de los delitos.

Otra de las acciones permanentes fue sobre los Consejos Municipales de Seguridad Pública, en el 2006 se llevaron a cabo 719 secciones en los 58 municipios del estado. En estas secciones se tomaron un total de mil 369 acuerdos, entre los que destacan: la rendición de informes de actividades del período 2004–2006 en 54 municipios del interior del estado. También ese año, se llevaron a cabo 85 sesiones de los Comités Municipales de Consulta y Participación Ciudadana del Estado; generando 108 acuerdos entre los que destacan, la difusión de los Sistemas Telefónicos de Denuncia Anónima 089 y de Atención a Emergencia 066.

En el quinto año de gobierno, los Consejos Municipales de Seguridad Pública realizaron 617 sesiones cuyo fin fue la prevención y combate del crimen. Se llevaron a cabo 18 sesiones de Consejo Intermunicipales de Seguridad Pública en el Estado. En tanto, los Comités de Consulta y Participación Ciudadana sesionaron un total de 25 ocasiones generando acuerdos entre los que destacan, la difusión de los Sistemas Telefónicos de Denuncia Anónima 089 y de Atención a Emergencias 066.

En el último año de gobierno de la administración, se llevaron a cabo 621 sesiones de los Consejos Municipales de Seguridad Pública, en donde se tomaron mil 249 acuerdos, entre los que destacan la gestión ante 49 municipios para la constitución o en su caso la revisión de la normativa interna de las Comisiones de Honor y Justicia de las Direcciones

de Seguridad Pública Municipal, responsables de sancionar y/o permitir a los efectivos de las corporaciones municipales.

En materia administrativa se tomaron acuerdos para que las autoridades municipales elaboraran proyectos de inversión en Seguridad Pública para el año 2009, los cuales fueron presentados ante los Consejos de Desarrollo Social Municipal. Se llevaron a cabo 35 sesiones de Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública en el estado, en los cuales se tomaron 98 acuerdos. Los Comités de Consulta y Participación Ciudadana por su parte, sesionaron en 51 ocasiones generando 90 acuerdos entre los que destacan la difusión de los Sistemas Telefónicos de Denuncia Anónima 089 y de Atención a Emergencias 066; así como solicitudes a los Consejos Municipales de Seguridad Pública, para contar con vigilancia en comunidades y en barrios e implementar de medidas de prevención del delito a través de sectores representantes de la sociedad.

4.3.2.2 Programas de Prevención del Delito

El Consejo Estatal de Seguridad Pública a través de Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4), mantuvo vigente la difusión del uso de los teléfonos 066 de emergencias y entró en funcionamiento el número 089 de denuncia anónima, con el fin de combatir al índice delictivo. El Programa Prevenir Educando fue el que se impulsó dentro de la administración 2003-2009, con una serie de acciones de difusión de medidas preventivas de autocuidado y denuncia del delito entre el sector educativo.

Durante el primer año sexenal, el programa llegó a 122 planteles escolares de primaria, preescolar, secundaria y telesecundaria, en donde se ofrecieron pláticas a un total de a 32 mil 938 alumnos sobre la prevención del maltrato infantil. Los trabajos se

concentraron en las áreas de mayor incidencia delictiva de la capital, así como los municipios de Soledad de Graciano Sánchez y Rioverde, lo que trajo como resultado la canalización de 265 casos de violencia y maltrato de infantes a instancia como la Procuraduría de la defensa de Menor, la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado y los sistemas Desarrollo Integral para la Familia.

En 2005 se visitaron 522 escuelas de educación básica de todos los municipios de la entidad, en total se llegó a 115 mil 589 alumnos, 4 mil 641 maestros, 3 mil padres de familia, mil policías y 169 servidores públicos de diversos municipios del estado. Ese mismo año, el Consejo Estatal de Seguridad Pública elaboró material de apoyo para escolares que va desde loterías, rompecabezas y cartas, y se editó un libro sobre el programa Prevenir Educando, a fin de que funcionara como material de apoyo durante las pláticas informativas.

En el tercer año de gobierno, con el apoyo de 197 policías preventivos capacitados como facilitadores, el programa llegó a mil 87 escuelas, impartándose pláticas a 145 mil 609 alumnos, 5 mil 706 maestros y 4 mil 130 padres de familia en 34 municipios del estado. En el cuarto año de gobierno Prevenir Educando cubrió 415 escuelas, beneficiando directamente a 65 mil 615 alumnos, 2 mil 371 maestros y 2 mil 423 padres de familia en 35 municipios del estado, en donde se incluye San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Santa María del Río, Tancanhuitz, Guadalcázar, Venado, Villa de la Paz y Matehuala, donde se realizaron ferias y foros de prevención instalándose un stand de atención a la ciudadanía en las plazas y en ferias principales, así como el FENAPO 2007.

También se efectuó con un costo de 3 millones de pesos, la campaña denominada *Por si las Moscas*, a través de dicha campaña se pretendía concientizar a la población sobre ciertas acciones de prevención a nivel personal a fin de conservar su integridad física y sus

bienes, tomando las precauciones necesarias que eviten la comisión de delito contra su persona o su patrimonio.

Un año más tarde, Prevenir Educando ofreció servicios en 113 centros escolares y 16 Centros de Desarrollo Familiar del DIF Municipal, en donde se impartieron pláticas a un total de 24 mil 383 alumnos, 939 maestros y 814 padres de familia.

En el último año del sexenio, se cubrieron 32 jardines de niños, 31 primarias, 13 secundarias, ocho preparatorias y una escuela normal, atendándose a un total de 14 mil 380 alumnos, 660 maestros y 969 padres de familia. Además se presentaron 56 funciones de la obra de teatro guiñol Aprendiendo con Paquito. Como apoyo al Sistema Educativo Estatal Regular (SEER) en el fortalecimiento del Programa Nacional Escuela Segura, el Programa Prevenir Educando visitó 18 jardines de niños, 34 primarias y siete secundarias, atendándose a un total de 19 mil 636 alumnos, 673 maestros y mil 669 padres de familia. Además, se presentaron 57 funciones de la obra de teatro guiñol y se repartieron materiales didácticos.

4.3.2.3 Operativos institucionales

De acuerdo a la información de los informes de gobierno, la Dirección General de Seguridad Pública del Estado mantuvo un despliegue operativo permanente en los 58 municipios de la entidad.

Entre los operativos más destacados se mantuvieron, el *Bienestar Morales* implementado para disminuir el pandillerismo y combatir la venta y consumo de droga del fraccionamiento Morales. El operativo *Centenario* dedicado al combate del pandillerismo y delitos consecuentes en la colonia Julián Carrillo en la capital del estado. El operativo,

Caminos Potosinos Seguros, que pretendió brindar seguridad y vigilancia mediante el permanente patrullaje de las carreteras. Se aplicó el *Operativo Relámpago*, enfocado a disminuir el delito y las faltas administrativas en el municipio de Soledad de Graciano Sánchez. En las principales calles del municipio de San Luis Potosí, se puso en marcha el operativo *Géminis*.

Con el objetivo común de abatir las infracciones y delitos cometidos al conducir vehículos automotores en estado de ebriedad, en coordinación con la Dirección General de Seguridad Pública Municipal de la capital potosina se aplicó el operativo *Anti-alcohol*. En coordinación con la SEDENA la PGR y la PFP, la Policía Fiscal y el Instituto Nacional de Migración, se puso en funcionamiento el operativo *Interinstitucional contra las Drogas* para abatir la transportación de droga, contrabando y traslado de indocumentados en los accesos carreteros del municipio de la capital en entronques con municipios limítrofes.

Se establecieron los operativos *Anillo Sur*, para prevenir la comisión de delitos en área conurbada en la ciudad capital y Soledad de Graciano Sánchez. *Juventud*, para dar seguridad y vigilancia a los planteles educativos. *Factoría* para prevenir delitos en la Zona Industrial de la capital potosina. *Oros*, para la vigilancia, en las instituciones bancarias. *Galerías* para la seguridad en plazas comerciales; *Centinela*, para la vigilancia de negocios en funcionamiento nocturno; y *Lluvia de Estrellas*, para la disuasión del delito en el área de las calles Obregón y Allende de la capital.

En 2006 como parte del programa interinstitucional de Combate al Tráfico Ilegal de Vida Silvestre, se llevó a cabo el operativo denominado *Sellamiento*, en la comunidad de *Charco Cercado*, en el municipio de Guadalcázar, logrando revisar mil 695 vehículos, rescatando 326 especies en peligro de extinción y asegurando 105 plantas cactáceas.

A partir del 20 de septiembre del año 2007, se implementó el operativo *San Luis Seguro*, con el que incrementó la fuerza operativa y recursos materiales, lo que permitió contar con una mayor presencia policial. A lo largo del último año de gobierno, la DGSPE ha establecido acciones encaminadas al combate al narcomenudeo.

El operativo *Espacios Seguros* permitió el ingreso efectivo a las fuerzas del orden público a zonas altamente conflictivas de la ciudad capital y área conurbada del municipio de Soledad de Graciano Sánchez. Se diseñó e implementó el operativo *Antipandilleril*. El operativo *Escuela Segura* se diseñó para proteger a los estudiantes de las bandas delincuenciales. El operativo denominado *Antros* fue dirigido a la prevención del consumo y tráfico de drogas en discotecas, centros nocturnos y bares, en donde existe una presunción de este ilícito.

En el último año de gobierno de Marcelo de los Santos, se recibió apoyo constante de las fuerzas federales, por lo que fue necesario invertir la cantidad de 9 millones de pesos, para proporcionar alimentación y hospedaje a los policías que participaron en los diferentes operativos preventivos diseñados especialmente por la Secretaría de Seguridad Pública Federal y el Gobierno del Estado.

4.3.3 Capacidades de modernización y equipamiento

Las capacidades de modernización y equipamiento son fundamentales para un buen desempeño de la función de seguridad policial de ellas, se desprende las posibilidades de efectividad de los objetivos de las corporaciones.

4.3.3.1 Equipamiento de los cuerpos policíacos

Para la renovación, adquisición y modernización de equipo de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, en el primer año de gobierno de la administración 2003-2009, se invirtieron 370 mil dólares en la adquisición de un equipo para ampliar el Sistema de Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS). Así se fortaleció el sistema automatizado de identificación de huellas dactilares con 16 equipos más que servirán para consolidar el Banco de Huellas Nacional.

Se invirtieron 46 millones de pesos en equipamiento para las corporaciones, con la que se incrementó el parque vehicular para abarcar una mayor extensión geográfica dotándose de 362 vehículos, de los cuales 101 son para el uso de la DGSPE, 61 para la Policía Ministerial, más de 50 moto-patrullas para diversas corporaciones así como 150 bici patrullas.

Este año, la DGSPE constituyó operaciones en cuatro comandancias de región, 18 jefaturas de área y 54 bases operativas, con la instalación de sus respectivos mandos abarcando los 58 municipios.

En el segundo año de gobierno, se adquirieron 60 unidades vehiculares para renovación de patrullas con una inversión de 9.8 millones de pesos. Asimismo, con una inversión de 2.7 millones de pesos, se construyó el edificio de Seguridad Pública de la cabecera municipal de Axtla de Terrazas y se culminó la obra del edificio de Seguridad Pública de Matehuala.

Así mismo, el pasado mes de abril se amplió la cobertura de este servicio en el municipio de Rioverde, cubriendo los municipios colindantes de Cerritos, Alaquines, Lagunillas, Santa Catarina, Ciudad del Maíz, Villa Juárez, Ciudad Fernández, Rayón,

Cárdenas, San Ciro de Acosta y Guadalcázar, beneficiando a un total de 287 mil 812 habitantes los cuales representan un 13.1 por ciento de la población total en el estado. Con esta acción, se completa la cobertura del cien por ciento del Sistema Telefónico de Emergencias 066.

En materia de Seguridad Pública se equipó con 181 unidades vehiculares a la Policía Preventiva del Estado con una inversión inicial de 17.9 millones de pesos. En tanto que con un monto de 4.5 millones de pesos se equipó a la Policía Preventiva del Estado con equipo de radiocomunicación más eficientes y modernos.

En favor de las corporaciones que integran el aparato de seguridad y justicia del estado, se adquirirá equipo informático con valor de 3.7 millones de pesos. Se instaló equipo de vigilancia y aire acondicionado en la Dirección de Seguridad Pública de Axtla de Terrazas, con una inversión de un millón cien mil pesos. También se adquirió un helicóptero con una inversión de 6 millones de pesos, con lo que se reforzará el combate a la delincuencia.

En el cuarto año de gobierno, se adquiere equipo de protección por 5.5 millones de pesos para los cuerpos policíacos. Durante este período se da continuidad al proyecto de equipamiento terrestre para la Seguridad Pública contando con una inversión de 19.2 millones de pesos, así mismo se informa que en agosto se puso en operación el helicóptero marca Eurocopter que servirá para reforzar las operaciones de vigilancia, de persecución del delito y auxilio de la población civil, contando con equipo de salvamento y traslado de lesionados.

En el penúltimo año de gobierno, mediante la inversión de más de 5 millones de pesos provenientes del Fondo de Seguridad, el Gobierno del Estado adquirió 500 armas de alto poder, 300 armas largas, 200 armas cortas y 50 mil cartuchos, a fin de fortalecer los

cuerpos de seguridad en la entidad. Se concluyó la dotación de equipo a los elementos de la corporación para combatir la delincuencia en todo el territorio estatal, con la adquisición de 2 mil 153 chalecos balísticos, 50 chalecos táctico blindado, 650 placas balísticas, 50 mascarillas anti-gas y cien equipos de protección antimotín.

Este año se gestionan recursos adicionales de la federación por 40 millones de pesos para la compra de 265 vehículos automotores que se incorporen a la flotilla de patrullaje del estado.

Con la finalidad de contar con un equipo de radiocomunicación en óptimas condiciones, que sea útil para dar ágil respuesta y que cumpla con las necesidades del servicio, se invirtió un total de 1.5 millones de pesos en la adquisición de radios portátiles y accesorios, dicho proyecto abarca parte de la radiocomunicación de todas las corporaciones de Seguridad Pública de las cuatro regiones del estado.

Con la finalidad de mantener los centros de cómputo en óptimas condiciones de funcionamiento y poder solventar las necesidades de consulta por parte de las corporaciones de Seguridad Pública, se adquirió equipo de cómputo como cámaras digitales, computadoras, escáner, lectores de código de barras, software y herramientas para la medición; además se dio constante mantenimiento y soporte de los equipos; por otra parte se adquirieron materiales y útiles necesarios para la operación de los mismos centros. En estas acciones se contó con la inversión de 4.3 millones de pesos.

En el último año de acciones del gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, con una inversión de 7.5 millones de pesos se adquirieron 163 radios móviles para equipar las patrullas de la DGSPE de reciente adquisición, esta acción permitirá la integración de la operatividad en cualquier parte del territorio potosino. Se rehabilitó el Sistema de

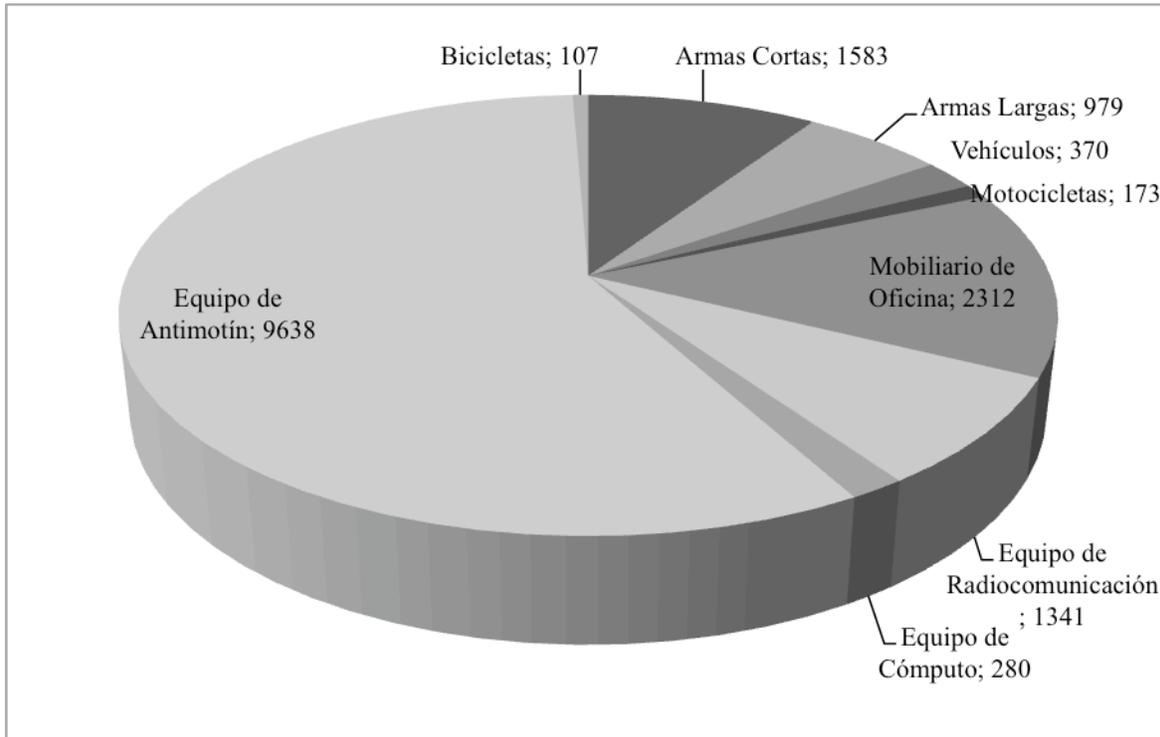
Localización Automática de Vehículos a través de GPS con la integración de 90 GPS, adicionales a los 250 existentes, con un monto aproximado de un millón de pesos.

Se realizó una reestructuración de las instalaciones del Subcentro de Rioverde, el cual cuenta con instalaciones para el Sistema de Atención a Emergencias 066, captura de información de Plataforma México, Sala de Crisis y Área de Despacho de Incidentes. Para las consultas de información a las bases de datos estatales y nacionales solo adquirió equipo, todo esto con una inversión de 1.5 millones de pesos

Con el apoyo del Programa Nacional de Seguridad Pública coordinado en la entidad por el CESP, se adquirió equipo terrestre, acorde a las necesidades actuales de seguridad con el que se equiparon las diferentes corporaciones encargadas de vigilar y resguardar la integridad de los potosinos. Tal es el caso de la adquisición de 19 vehículos tipo sedan, modelo 2009, además de 85 camionetas patrulla tipo pick up, con una inversión de 23.6 millones de pesos.

En el caso de armamento se adquirieron 204 armas de fuego largas, 149 armas de fuego cortas y 85 mil cartuchos. Se llevaron a cabo obras de remodelación en el edificio de la DGSPE con una inversión de 25 millones de pesos con lo cual se remodeló la explanada del edificio, se construyeron rampas para personas con capacidades diferentes, se instalaron puertas de control eléctrico, cortinas de seguridad en el acceso principal y se modificó el estacionamiento de este edificio, se dio mantenimiento a oficinas administrativas, área médica y atención ciudadana, sistema hidráulico, eléctrico y red de voz y datos entre otros. Además de la instalación de la base de Plataforma México, adscrita a la DGSPE.

Figura 8. Equipamiento de la DGSPE al concluir el sexenio 2003-2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del libro Acciones Relevantes 2003-2009. Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

4.3.3.2 Uso de Nuevas Tecnologías

En marzo de 2004 entró en operaciones la unidad del Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4) en Ciudad Valles, con una inversión del 10 millones de pesos, unidad que tuvo por objeto establecer comunicación entre las diferentes instituciones de Seguridad Pública para coordinar operativos y servicios de atención inmediata en casos de emergencia en los 20 municipios de la zona Huasteca. Se enlazaron las redes de radio digitales MATRA y analógicas MOTOROLA en 6 municipios, con una inversión de 180

mil pesos, a fin de mejorar la cobertura y respuesta para atender con mayor eficiencia a la ciudadanía.

En el segundo año de gobierno, se invirtieron de 19.9 millones de pesos en el C4 en su sede en la capital del estado, para dar mantenimiento a la infraestructura de la red estatal de telecomunicaciones, se actualizó su equipo de cómputo, servidores, accesorios de equipo de radio y herramientas tecnológicas para el óptimo funcionamiento de los Centros de Cómputo (SITES) y la ampliación de la Red de Telecomunicaciones con dos nuevos sitios de repetición vía microonda en Matehuala, Rioverde y Santa María del Río con lo que se moderniza y reestructura el Sistema de Atención a Emergencias 066; extendiendo el servicio a 85 por ciento de la población total del estado.

En el tercer año de gobierno se asignó al C4 un monto de 21.1 millones de pesos que se invirtieron en infraestructura, mantenimiento de la Red Estatal de Telecomunicaciones y actualización de equipo de cómputo, servidores, accesorios, radios, mobiliario y herramientas tecnológicas para el funcionamiento de los Centros de Cómputo.

Como resultado de los acuerdos de la reunión de Consejo Nacional de Seguridad Pública, a partir del primer semestre de 2005 opera el Sistema de Denuncia Anónima 089, con una cobertura telefónica del cien por ciento en el estado y en donde las personas pueden denunciar cualquier ilícito, manteniendo el anonimato. Durante el primer semestre de este año se recibieron 273 denuncias anónimas, la mayoría de ellas relacionadas con venta de droga.

En junio de 2005, se inauguró en Matehuala la Base Operativa de Seguridad Pública, en donde se instaló el Sistema Telefónico de Atención a Emergencias el 066 Región Altiplano, acción que permite que la ciudadanía de 15 municipios cuente con este servicio.

Se logró consolidar el proyecto de instalación de los equipos GPS, en una primera etapa con 250 patrullas, de los cuales 200 quedaron instalados en patrullas de la DGSPE y 50 en vehículos de la PGJE. Esto permite conocer su ubicación de manera más continua, visualizándolas en cartografía y posibilitando el envío de la unidad más cercana a la emergencia reportada. Con ello se pretendía mejorar los tiempos de respuesta de los auxilios ciudadanos.

Para fortalecer los sistemas de vigilancia, aprovechando las ventajas tecnológicas, se inició con la instalación de cámaras de video-vigilancia en distintos puntos de la ciudad capital; esta acción pretendió coadyuvar a combatir la comisión de delitos, al poder registrar la imagen de los transgresores de la ley en diversas modalidades, fundamentalmente en los delitos de robo de vehículos, robo a transeúntes y robo a comercios.

En el cuarto año de gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, con una inversión de 7.9 millones de pesos, se fortaleció el Sistema de Vigilancia Urbana, con la instalación de 29 cámaras de vigilancia ubicadas en puntos estratégicos en la ciudad capital, tales como salida de carreteras, plazas públicas, bancos y cajeros automáticos. Dicho sistema permite apoyar las tareas de prevención, atención y seguimiento de las llamadas de emergencia recibidas a través del Sistema Telefónico de Atención a Emergencias 066.

Con el fin de integrar una red para la transmisión de video, voz y datos que permitiera efficientizar las actividades policiales a través de equipo de cómputo, los diferentes procesos que realizan las corporaciones de Seguridad Pública que se encuentran conectadas a la red de transporte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se interconectaron con las once áreas de Seguridad Pública en el Estado y la unidad de inteligencia de la Policía Ministerial, ubicadas en la zona conurbada a la capital.

Para la instalación de esta red se ejercieron en el período 2.3 millones de pesos; obteniendo beneficios al contar con telefonía confiable que permite reducir costos en llamadas locales entre corporaciones y ampliar la operación del Sistema de Localización de Vehículos que se realiza a través de GPS de las áreas de Seguridad Pública, logrando con esto el monitoreo de patrullas que tienen asignadas a cada área. Además se desarrolló un sistema que permite la captura de los incidentes reportados por los ciudadanos y que reciben en cada una de las bases operativas, logrando que los informes de partes de novedades y órdenes del día, entre otras acciones se remitan electrónicamente.

Durante 2007 se destinaron 8.3 millones de pesos para renovación de equipo del C4 para mejorar el Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencias 066 que opera durante los 365 días del año. Mientras tanto, la operación y funcionamiento del Sistema de la Red Nacional de Telecomunicaciones con el que se enlazan en el estado las diferentes corporaciones relacionadas con la Seguridad Pública, la Readaptación Social y de Procuración de Justicia con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se fortaleció con tecnología de software y hardware, mediante la adquisición de servidores codificadores, conmutadores y sistemas de respaldo y protección, invirtiéndose la cantidad de 5.8 millones de pesos.

En ese mismo año se incorporó dentro de los servicios del C4, el Registro Público Vehicular que el Sistema Nacional de Seguridad Pública como un instrumento de información, opera mediante el registro y control del parque vehicular que controla la Secretaría de Finanzas. En este proyecto se destinaron 3 millones de pesos.

En el quinto año, como parte del proyecto de Plataforma México, se adquirió la versión de V-35 para radiocomunicación de las fuerzas de seguridad, para tener cobertura compartida con otras entidades federativas así como realizar el intercambio de información

y consulta de bases de datos. Se invirtieron 15.2 millones de pesos para la homologación de equipos de radiocomunicación para los municipios de San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez y Ciudad Valles.

A partir de este año, el CESP invirtió 2.3 millones de pesos para crear una cartografía digital actualizada de los 58 municipios y sus principales localidades, material empleado principalmente en el Sistema Telefónico de Atención a Emergencias 066 y Sistema de Denuncia Anónima. Lo anterior con una inversión de 2.3 millones de pesos.

Con el fin de salvaguardar la integridad de los usuarios de las instituciones bancarias, el estado se integró a la Red Nacional de Monitoreo de la Seguridad de los Bancos (SEPROBAN) realizando el monitoreo desde el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4) de 164 sucursales bancarias, permitiendo así una coordinación y reacción inmediata para la atención de cualquier contingencia.

En 2008 San Luis Potosí concluyó el registro de 10 mil 623 policías estatales, municipales, custodios y de seguridad privada de todo el estado dentro del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública.

Con la finalidad de alinear las capacidades del Estado Mexicano en contra de la delincuencia y potenciar el Sistema Único de Información Criminal (SUIC), con bases de datos diversos e informes policiales se realizó la conexión a Plataforma México mediante el Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo.

El Sistema Único de Información Criminal se puso este año a disposición de los cuerpos policiales y el Sistema de Información Criminal a entidades de la PGJE, que permite hacer consultas en las diferentes bases de datos, que hoy contienen más de 300 millones de registros. Entre los datos más importantes se tienen: mandamientos judiciales y ministeriales, registro vehicular, robo de vehículo, indiciados, procesados y sentenciados.

Se fortalece el servicio de seguridad, ampliando la cobertura de seguridad en la ciudad capital, esto significa la apertura de dos bases más, una en Ciudad Satélite, y otra en la región Central de Abastos, cubriendo la zona oriente de la ciudad capital.

En el último año de gobierno, se trabajó en la consolidación del programa federal Plataforma México, que permite integrar todas las tecnologías de información con la finalidad de que se cuente con elementos para el combate al delito, mediante bases de datos homologados sobre instancias policiales, de procuración y administración de justicia del país.

La Red de Transporte de Datos del Estado se encuentra formada por un nodo de Interconexión en Telecomunicaciones (NIT) ubicado en la ciudad de San Luis Potosí, y un SubNIT en Ciudad Valles, que sirve de puerta de acceso a Plataforma México para aproximadamente ocho nodos de su red estatal, los cuales incluyen Direcciones Municipales de Seguridad Pública, Secretarías Estatales de Seguridad Pública, PGJE, Finanzas y Centros de Readaptación Social Estatales.

En este año se invirtieron 29 millones de pesos en la Red Nacional de Telecomunicaciones y Sistema Nacional de atención de Llamadas Emergencia (066) se realizó la información en tecnología y adquisición de equipos en los rubros de telefonía, red de transporte, video-vigilancia, equipo para apoyo a la red estatal, mantenimiento y operaciones.

4.4 Consideraciones finales: El impacto de la alternancia en la política pública de Seguridad Pública.

Una vez concluida la revisión práctica de las acciones en materia de Seguridad Pública de las administraciones 1997-2003 y 2003-2009 en el Gobierno del Estado de San Luis Potosí, las que constituyen los dos casos de análisis aquí propuestos para ayudar a entender el impacto de la alternancia en la política pública, es momento de destacar algunos puntos de consideración sobre la comparación realizada.

Primeramente, exponer que este esfuerzo de comparación no está exento de limitaciones debido a que los documentos institucionales utilizados inclusive dentro de la misma administración pública no presentan información de una forma homogénea lo que hace difícil comparar los aspectos analizados; otra limitación es que las cifras oficiales que aparecen de una forma en un año, en otro varían. Para superar estas limitaciones, se hace referencia de aquellos datos que es posible comparar de manera más certera. No por estas dificultades se resta importancia al presente análisis dado que la desorganización de la información y la falta de transparencia es algo característico de la administración pública mexicana, pese a que ya existe regulación en la materia.

De la comparación de las variables *política de formación, capacitación y profesionalización policial; acciones y programas de prevención del delito, y capacidades de modernización y equipamiento*, se desprenden además algunos aspectos contextuales importantes de tomar en cuenta para el presente análisis y que complementan y en todo caso favorecen a dilucidar los matices de cambio dentro de ambas administraciones, en donde dos partidos distintos, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, se sostuvieron en el poder. Aclarados estos aspectos se procede a continuación al

desglose de conclusiones respecto de los casos comparados.

4.4.1 Modos de ejercicio político

Entre los principales cambios de una administración a otra que tiene que ver precisamente con un posicionamiento de partido, se distinguen los cambios de forma y reorganización de funciones. Así como ya se ha mencionado tanto en el capítulo contextual como en el presente capítulo, fue notorio que al llegar una administración panista al gobierno, en materia de Seguridad Pública cambiaron quizá no tanto de fondo sino más bien de forma las instituciones de seguridad en el estado, así lo más notorio fue el cambio de nombre de la Dirección de Protección Social y Vialidad (DGPSV) a la Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE). Asimismo el cambio de nombre de la Academia Estatal de Policía a la Dirección General de la Academia de Seguridad Pública representa otro de los aspectos distintivos de la llegada de otro partido.

Apoyadas de los señalamientos vertidos por informantes clave dentro de esta investigación, se puede determinar que mientras en la administración del gobernador Fernando Silva Nieto se mantuvieron en el gabinete de seguridad actores de la administración anterior en los cargos de relevancia como fue el caso de la DGPSV donde Miguel Naya Guerrero ya fungía como director desde 1993 y que al comenzar el sexenio fue ratificado, se inició una administración rodeado de personas que no eran ajenas ni a la función de Seguridad Pública ni al contexto de San Luis Potosí.

Por otra parte, en la administración de Marcelo de los Santos Fraga, un informante clave asegura que la decisión sobre de quién recaería la responsabilidad de la seguridad en la entidad en este caso el responsable del Consejo Estatal de Seguridad Pública(nota al pie),

fue determinada bajo el consejo de la federación debido a la indecisión del ejecutivo en la materia, así fue como Marco Antonio Novella Juárez oriundo de otro estado de la República y ajeno a la problemática de San Luis Potosí llegaría a la titularidad de CESP.

Otro punto importante es que en ambos casos de estudio se distinguió la influencia del gobierno federal, como una de las condicionantes para el diseño y el ejercicio de la política pública. Todo ello, comenzando porque la mayor parte de los recursos que ejerce el estado para infraestructura en Seguridad Pública, aproximadamente en un 70 por ciento provienen del orden federal. En ese sentido, también es la federación mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que dictamina estrategias que deben ser aplicadas en los esquemas de política pública de seguridad, no sólo de San Luis Potosí sino de los 32 estados de la República.

Un ejemplo claro de la influencia de la federación en la política pública estatal en el caso de la administración 1997-2003 se encuentra en la creación de la figura del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública durante el último año de actividades del sexenio. En tanto que un ejemplo similar pero en la administración 2003-2009, corresponde también a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, que se puso en marcha igualmente en el último año del gobierno panista como una medida a la que se obligó también al resto de los estados.

Otro de los asuntos importantes de destacar, se refiere a la estabilidad de los actores en ambas administraciones y de aquí se identificó que mientras que en la administración priísta los cambios se derivan del movimiento de actores en posiciones como cuando Miguel Naya Guerrero pasó de ser director de Protección Social y Vialidad a ser secretario ejecutivo del CESP cuando este órgano se creó, en la administración panista algunos cambios se dan de la misma manera, pero la renovación de todo el gabinete en la materia

durante septiembre de 2007, se desprende de una crisis de inseguridad en la entidad.

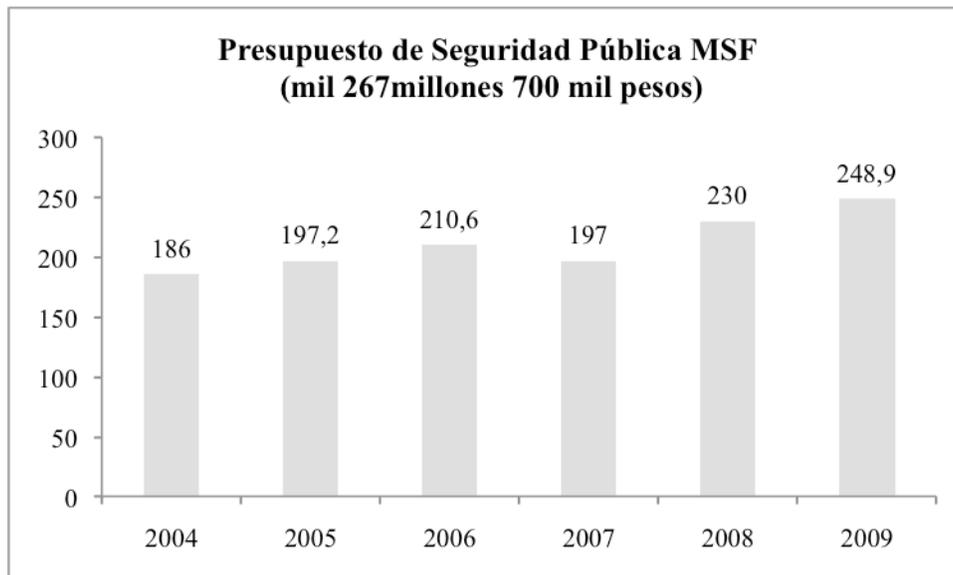
En materia presupuestal, es preciso señalar que comenzó la administración de Marcelo de los Santos Fraga, con un apoyo extraordinario de 30 millones de pesos por parte de la federación, durante el gobierno del presidente panista Vicente Fox Quesada. Aunque las cifras varían de un documento a otro, siguiendo la secuencia de los seis informes de gobierno de cada administración, en lo que a presupuesto de inversión se refiere y sin tomar en cuenta recursos para el pago de salarios de los cuerpos policíacos, se contabilizó un presupuesto de 819 millones 200 mil pesos en la administración de Silva Nieto en tanto que durante el gobierno de De los Santos Fraga se ejercieron mil 267 millones 700 mil pesos; cabe mencionar que en esta inversión se engloban además los rubros de Procuración de Justicia, Readaptación Social y Protección Civil, que aunque no son materia de análisis de este estudio, es importante aclarar dado que dentro de la administración estatal forman parte de ese presupuesto base.

Figura 9. Presupuesto para Seguridad Pública durante la administración 1997-2003



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gobierno de FSN.

Figura 10. Presupuesto para Seguridad Pública durante la administración 2003-2009



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gobierno de MSF.

4.4.1 Política de formación, capacitación y profesionalización policial

En cuanto a la política de formación de nuevos elementos se refiere, quizá podríamos decir que ésta es una de las acciones en donde más se distingue el impacto de una administración de otra debido a que en la administración priísta egresaron 3 mil cadetes (Sexto Informe de Gobierno) que se incorporarían en diversas instituciones de seguridad del estado, así como a las policías de los municipios y de seguridad privada; de acuerdo al Sexto Informe de Gobierno por lo menos 773 cadetes egresados durante ese sexenio entraron a las filas de la Dirección General de Protección Social y Vialidad, mientras que la administración panista registró un egreso total de 419 elementos de la academia.

En cuanto a las acciones de Capacitación y Profesionalización Policial, se puede decir que ambas administraciones realizaron este tipo de actividades de forma no muy

diferente, pues ambas se enfocaron especialmente en tres aspectos clave: *exámenes de confianza* en el que se incluía habilidades psicomotrices, exámenes médicos y evaluaciones psicométricas. La segunda variante son los *cursos de especialización* a personal no sólo de los cuerpos policíacos sino también a personal de custodia, ministerios públicos y procuración de justicia y la tercera es la atención de *recursos a las policías municipales y privadas* en lo que a capacitación se refiere.

Sobre la disposición de recursos para mejorar y ampliar la infraestructura de la academia de policía, se encuentra que durante el sexenio 1997-2003, se impulsó la creación y construcción del edificio para una nueva unidad de la academia que se ubicaría en Ciudad Valles, la compra de equipo de entrenamiento como simuladores de tiro y conducción, así como la creación de las instalaciones de dormitorios, cocina y comedores en la sede estatal de la academia ubicada en la ciudad de San Luis Potosí.

Por otra parte, en el sexenio 2003-2009, se creó como parte de las acciones de mejora de infraestructura de la academia, un centro de cómputo, también se creó el C3 para evaluaciones psicológicas, se dio mantenimiento a simuladores de tiro y manejo y se pintaron e impermeabilizaron las instalaciones de la institución educativa.

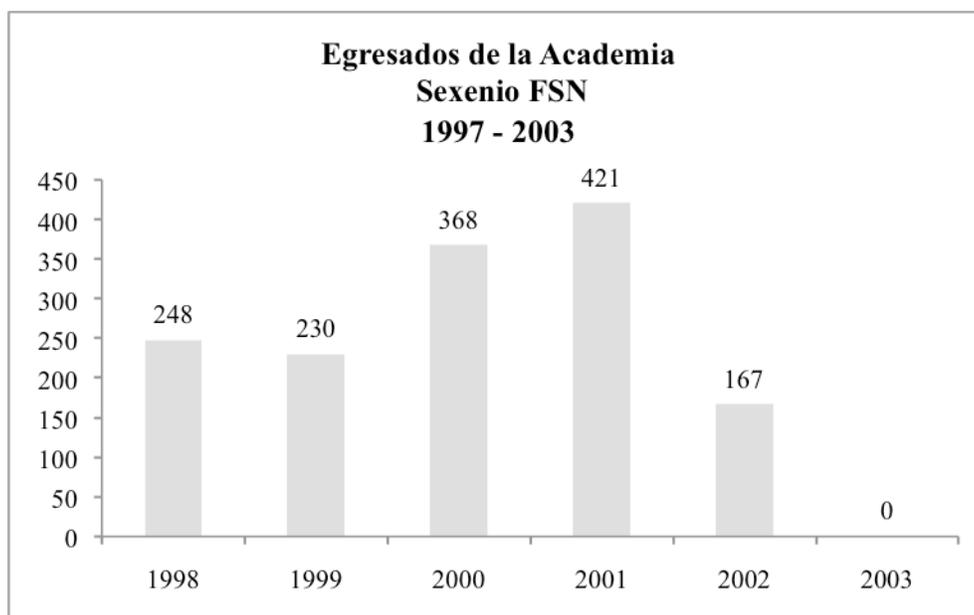
A dos años de concluir la administración panista, se construyeron dormitorios especiales con un costo de 8.1 millones de pesos, los cuales servirían para que elementos de las fuerzas federales se hospedaran durante su estancia en la entidad para apoyar en la crisis de seguridad surgida a mitad del sexenio, misma que detonó los cambios en el gabinete.

Con base en las entrevistas realizadas a informantes clave, se puede determinar que es evidente un impulso mayor a la formación y la aplicación de recursos para el mejoramiento de la academia como instancia encargada de este cometido, durante la administración 1997-2003 que durante la 2003-2009. Parte de la justificación que da un

informante clave al respecto es que no se disponía del recurso suficiente para incrementar la nómina de los cuerpos de la policía y de ahí que el aumento proporcional anual a la planta de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, se quedara estancado.

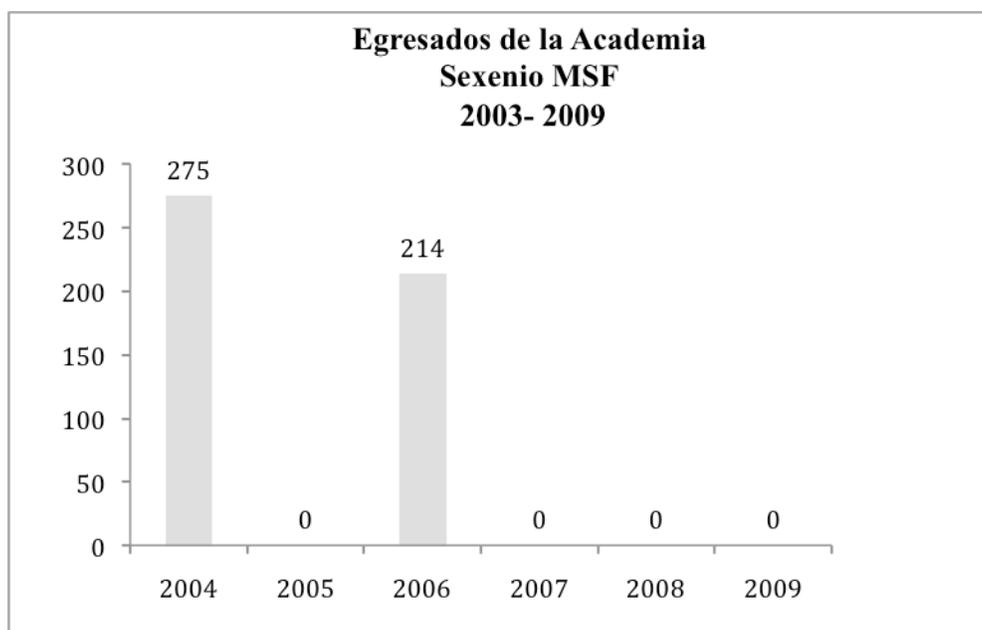
En el caso de los impulsos a la academia, de acuerdo a los señalamientos recogidos en las entrevistas con informantes clave, coinciden en que el directivo de la academia durante la administración de Marcelo de los Santos, no mostraba interés en incentivar proyectos o hacerse de recursos para el crecimiento de la infraestructura de esa instancia.

Figura 11. Cadetes egresados durante la administración 1997-2003



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gobierno de FSN.

Figura 12. Cadetes egresados durante la administración 2003-2009



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gobierno de MSF.

4.4.3 Acciones y programas de Prevención del delito

Respecto a las acciones y programas de prevención del delito implementados por ambas administraciones y en lo que respecta a órganos de consulta social para la definición de políticas de seguridad, se concluye en lo que se refiere a la creación y funcionamiento de Consejos Municipales y de Participación Ciudadana, que ambas administraciones mantuvieron esta dinámica como una medida de acercarse a la sociedad y permitir la participación ciudadana.

Sin embargo estos consejos están integrados por un número reducido de personas, que no se identifica a detalle en los informes de gobierno y los datos que se ofrecen

respecto al funcionamiento de ellos, no aborda más allá del simple conteo de personas que participaron en sus pláticas, sesiones o reuniones, pero no se expone alguna forma de seguimiento para determinar en qué medida su conformación representa un real ataque para combatir la delincuencia.

Al respecto, también en ambas administraciones se integró el Consejo Asesor de Seguridad Pública del Ejecutivo en 1999 para la administración priísta y en 2005 durante la administración panista se renueva. Nuevamente es cuestionable en qué medida estos organismos representan una real participación de la sociedad en las tareas de política pública, en la medida en que estos organismos son integrados por empresarios, políticos, académicos y ciudadanos de renombre, mas no por expertos en materia de Seguridad Pública ni por personas que representen al grueso de la sociedad civil.

En cuanto a los programas orientados a la Prevención del Delito, la estrategia fue la misma por ambas administraciones, pero con distinto nombre, nuevamente cambios de forma mas no de fondo. Durante el período del gobernador Fernando Silva Nieto, se aplicó el programa Maestros, Niños y Padres, con la intención de fomentar la cultura de la prevención y la denuncia desde el sector educativo, en tanto que en el período del gobernador Marcelo de los Santos Fraga, el programa con el mismo objetivo fue nombrado Prevenir Educando.

De esta forma, destaca que para ambos gobiernos la manera más accesible de implementar estrategias de prevención del delito, ha sido la instrucción a los menores sobre las actividades para prevenir el delito y de auto-cuidado, cuyo impacto si bien no puede negarse su importancia porque previene desde la infancia las conductas delictivas, sigue siendo reducido en tanto se llega a un sólo sector de la sociedad.

Es necesario implementar nuevas estrategias que involucren a la sociedad y que ayuden a fomentar la reducción del delito a manera de programas estratégicos, acción que estuvo ausente en ambos casos de estudio.

Figura 13. Beneficiados con programas de prevención del Delito en el Sector Educativo (1997-2003)

	Maestros, Niños y Padres 1997 - 2003	Prevenir Educando 2003-2009
Años de aplicación	3	5
Escuelas	900	2427
Beneficiados del programa	194798	419045

Fuente: elaboración propia con base en 6°. Informe de Gobierno FSN y el libro Acciones Relevantes 2003-2009. Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

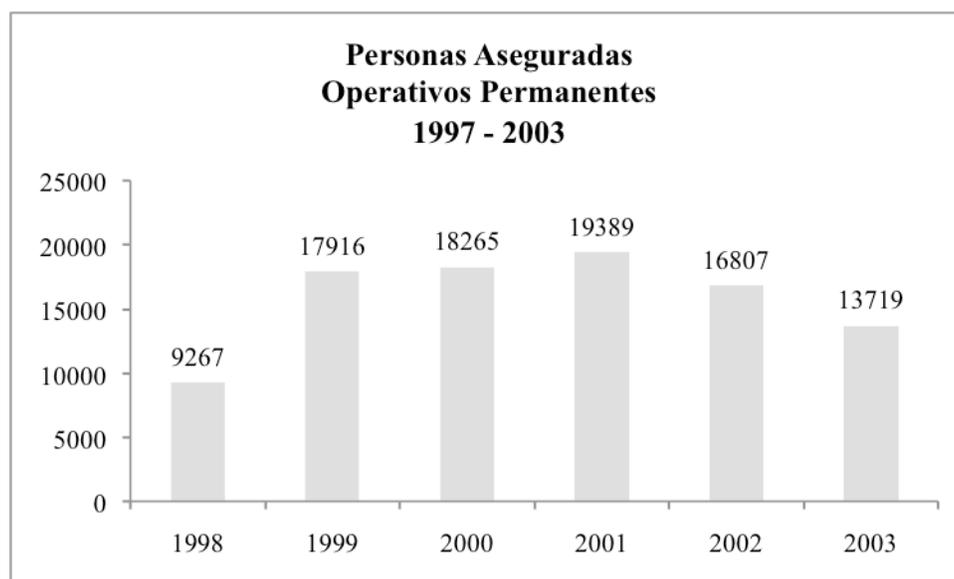
En cuanto a los operativos institucionales desarrollados por el brazo operativo de la Seguridad Pública que recae en la Dirección General de Seguridad Pública del Estado antes Dirección General de Protección Social y Vialidad, la estructura del combate es la misma en tanto que los operativos cambian de nombre pero las finalidades y lo objetivos de ataque son parecidos. Algunos fueron creados en una administración y otros en otra, sin embargo, destaca nuevamente en la administración del sexenio panista 2003-2009, la llegada de fuerzas federales de apoyo para realizar el programa San Luis Seguro durante la crisis de inseguridad.

Cabe señalar que los operativos institucionales aplicados tienen un carácter disuasivo del delito mas que preventivo en tanto no favorecen ninguna acción de

prevención como tal entre la sociedad civil, a su vez los operativos favorecen a brindar una imagen de seguridad ante la sociedad.

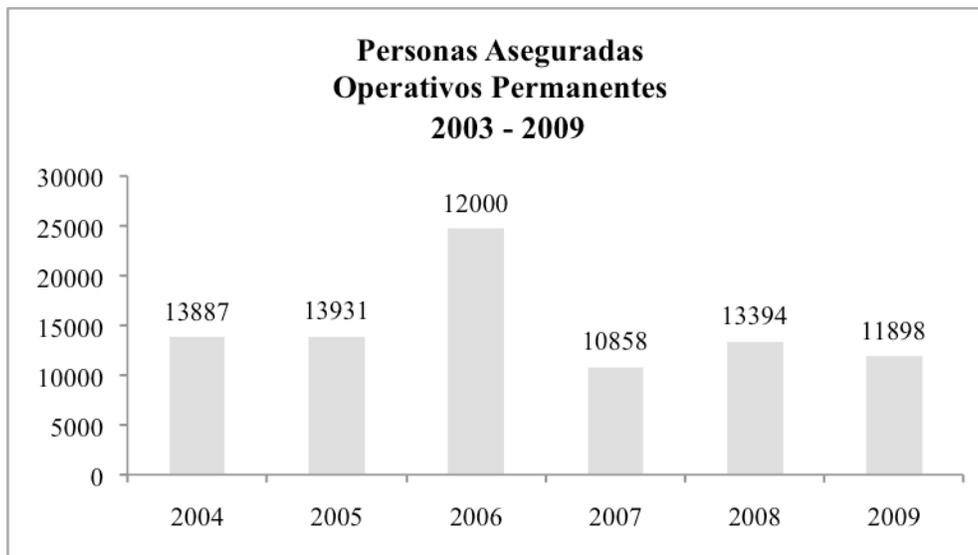
El resultado de los operativos y las acciones de prevención de delito, se representa en el número de aseguramientos que tuvo cada administración. Con base en el recuento de los informes de gobierno de cada administración, se determinó que en el caso del sexenio 1997-2003 se tuvo un total de 95 mil 263 asegurados y en el de 2003-2009 se aseguraron 88 mil 719 personas. En esta cifra se incluyen todos los delitos tanto los llamados del fuero común como del fuero federal.

Figura 14. Personas aseguradas por año durante la administración 1997-2003



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gobierno de FSN.

Figura 15. Personas aseguradas por año durante la administración 2003-2009



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Gobierno de MSF.

4.4.4 Capacidades de modernización y equipamiento

El apartado que respecta a comparar el equipamiento de los cuerpos policíacos es quizá uno de los más difíciles para su desarrollo, debido a que las cifras que se manejan en los informes y demás documentos no son del tipo comparable, dado que mientras por un lado se manejan porcentajes globales de aumento de equipo, por otro lado sólo se coloca el monto destinado o bien se enumera la cantidad (respecto armas, chalecos, cargadores, etcétera) y tipo de artículo adquirido, pero no hay un punto de comparación en tanto se presentan de forma distintas.

En lo que al uso de nuevas tecnologías se refiere, para ambos casos de estudio, la política que se siguió fue la misma, también marcada directamente por la federación. En la administración al frente del PRI, se creó el Centro de Control, Comando y Computo (C4), el Sistema Telefónico de Atención a Emergencias 066 alcanzando al final de la administración un 71 por ciento de cobertura, se emplearon redes de comunicación entre los cuerpos policíacos del tipo MATRA y se concretaron las Redes Estatal del Cómputo y Telecomunicación así como la Red del Sistema Nacional de Información, para facilitar las bases de datos de diferentes corporaciones.

En el mismo tema, pero en la administración al frente del PAN, se destacaba se mantienen los mismos mecanismos, por lo que el 066 alcanzó cobertura del cien por ciento, entra en operaciones el teléfono de denuncia anónima 089, se mantiene el sistema de AFIS para registro de huellas y las redes de información y comunicación de bases de datos cambian el nombre a Plataforma México, coincidiendo con el cambio de gobierno a nivel federal al entrar Felipe Calderón Hinojosa, que si bien integra ciertas cosas nuevas representa la misma función que las redes conocidas anteriormente.

CONCLUSIONES GENERALES

Como disciplinas de estudio la relación entre Ciencia Política y Política Pública es estrecha, en tanto ambas tienen su fundamento en el ejercicio del poder político que a su vez se manifiesta en la gestión pública de los gobiernos, la cual se desarrolla a través de acciones y programas encaminados a resolver las necesidades de la sociedad y mantener un estado del orden. En ese sentido, la investigación aquí expuesta representa un primer acercamiento para encontrar un eslabón de análisis entre procesos de estudio congruentes con ambas disciplinas.

Así estudiar el impacto de la alternancia política en la política pública en materia de Seguridad Pública ha sido la propuesta plasmada a lo largo de este trabajo, misma en la que se hace un esfuerzo por determinar la existencia de un enlace correlacional en cuanto a la existencia de un partido político, y no de otro, con respecto al ejercicio de una política pública.

Como ya se explicó dentro del capítulo teórico, la alternancia política es una característica fundamental de las sociedades en democracia y tópico elemental del debate de la Ciencia Política actual. En un sistema político donde existe y se respeta la alternancia política es posible que diferentes partidos políticos ocupen el poder en distintos períodos de gobierno. Esta es la realidad que hoy se vive en las entidades federativas del país y de ahí la intención de abordar estos procesos, en el caso concreto del Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

Entre los principales aportes de la presente investigación está el conformar una propuesta de análisis del impacto de la alternancia en el poder que vaya más allá de lo que ha sido hasta ahora explotado en el terreno de la Ciencia Política, y que se refiere

mayormente a los temas electorales. Al respecto, la presente propuesta se complementa del análisis de política pública de manera general tomando como base la política de Seguridad Pública, en el entendido que el cambio de partido representa formas distintas de gobernar es por esta razón que se eligieron dos casos de estudio plasmados en dos períodos de gobierno.

Una vez desarrollado el proceso de investigación de este trabajo, se puede decir que se cumplió con los objetivos fijados, en tanto se logró identificar el comportamiento de la política pública en materia de Seguridad Pública en el Gobierno del Estado en dos administraciones de gobierno donde se presentó la alternancia política.

Todo ello se logró, mediante otro de los objetivos que fue realizar la comparación de las administraciones estatales 1997-2003 y 2003-2009 en las cuales se centra este estudio, y para las cuales fueron delimitadas tres variables de análisis de la política de seguridad. Estas variables son *políticas de formación, capacitación y profesionalización policial; acciones y programas de prevención del delito, y capacidades de modernización y equipamiento*, seleccionadas con base en el análisis individual de las políticas de cada gobierno, en donde se identificaron como las más viables de comparación.

Otro de los objetivos planteados por este trabajo fue el de inferir la manera en que el partido político impactó en la política pública en cada uno de los casos de estudio. En este tenor, se encontraron pocos resultados en cuando a la influencia del partido en sí mismo como organización dentro de la política pública del gobierno, sin embargo en lo que respecta a la influencia de la cara del partido dentro del gobierno, es decir sobre los actores dentro del gobierno, sí se encontraron variantes importantes de una administración a otra.

Si bien en el caso del Partido Revolucionario Institucional se encontró un mayor control en los actores que ocuparon las instituciones de Seguridad Pública, en el caso del gobierno panista -que por primera vez ocupó esa posición en el poder- no se mantuvieron

prospectos del partido que figuraran para esos puestos, sin embargo la administración como tal implantó su sello distintivo de cambio al renovar el nombre de las instituciones de seguridad al inicio de su administración. Mientras que en el primer sexenio analizado hubo estabilidad de los actores dentro del gabinete de Seguridad Pública, en el gobierno panista se presentó la inestabilidad de los mismos, al presentarse una crisis de seguridad a mitad de sexenio.

En cuanto a la política pública como ya se mencionó las diferencias más importantes se observan en el tipo *políticas de formación, capacitación y profesionalización policial*, en donde fue evidente la relevancia que cobró este aspecto en la política pública en la administración priísta y el estancamiento que tuvo durante la panista.

De todo lo anterior, se puede afirmar que la hipótesis que en ese sentido sostiene esta tesis respecto al impacto del cambio de partido en la política de gobierno, sí se confirmó, en el sentido de que sí se presentaron prioridades en una administración que fueron diferentes o variaron en otra.

Al mismo tiempo se observó una subordinación de ambas administraciones al orden de gobierno federal para el diseño de ciertas estrategias de política. Cabe recordar que es del gobierno federal de donde se desprendió la mayor parte del presupuesto para inversión en materia de seguridad para ambos gobiernos. Esta situación se repite en los estados y de ahí que se encuentre un estándar de acciones a seguir dentro las estrategias de seguridad, sin embargo lo que las diferencia una de otra, son los actores que están al frente de las instituciones en la materia.

Entre las limitaciones para la realización de este trabajo de investigación, estuvo principalmente el complicado acceso a la información referente a los temas de Seguridad Pública, lo cual representó un reto desde el comienzo del proyecto. Es de hacer notar que

pese a que las políticas de seguridad se ejecutan con recursos públicos, para el común de los ciudadanos es difícil tener acceso a documentos incluso básicos respecto a la seguridad pública. En todo caso los canales de comunicación se van abriendo conforme se presenta el proceso de investigación y se tiene un acercamiento más cercano a los actores e instituciones involucradas en el tema. No obstante, una anotación pertinente es que el difícil acceso a cifras y documentos estratégicos de carácter oficial que ayuden a profundizar sobre la Seguridad Pública, limita los estudios en la materia.

Otro aspecto importante de resaltar, es que este trabajo de investigación representa un ejercicio para abrir una línea de análisis que una la Ciencia Política y Política Pública, desde la perspectiva de estudio el cambio de partido en el gobierno y su impacto en el quehacer gubernamental.

Otro de los aportes de esta investigación tiene que ver con lo que pudiera trabajarse en un futuro como un posible modelo de análisis de política pública en materia de seguridad, independientemente de las cuestiones aquí abordadas, debido a que las tres variables que se proponen dentro de este estudio, engloban la complejidad de las políticas en la materia teniendo concordancia en el terreno práctico, por lo que bien podría ahondarse más respecto de las mismas para comparar la acción gubernamental en otros casos de estudio.

Esta tesis deja igualmente muchos pendientes por resolver que lamentablemente por las limitantes que implica toda investigación no pudieron alcanzarse. Como es de esperarse, como resultado de este trabajo se generan nuevas dudas e inquietudes en torno a los alcances y perspectivas de abordaje para el tema de la seguridad y las propuestas teóricas que fueron utilizadas para justificar este estudio, mismas que esperan ser resueltas en otra oportunidad de estudio.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SILVA, Adrián (2004), “*Poder Político, Alternancia y Desempeño Institucional, La Educación Superior en Jalisco 1995-2001*”. en Estudios Sociológicos enero-abril vol. XXII, núm 001. El Colegio de México pp 53-78.

ALCOCER, Jorge V. (1997), “*El ciclo de las reformas electorales, 1978-1996*”, en Diálogo y Debate de Cultura Política, abril-junio 1997.

ALVARADO, Arturo, ARZT, Sigrid (2001), “*El desafío democrático de México: Seguridad y Estado de Derecho*”, editores. El Colegio de México.

ARANGO DURÁN, Arturo y Cristina Lara Medina (2002), “*Las estadísticas de Seguridad Pública en México. Situación y Perspectivas*”, en PEÑALOZA, Pedro José; Salinas, Mario A. coordinadores, (2002), Los desafíos de la seguridad pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

ARIAS MARÍN, Alan (2004), “*Alternancia regresiva?: dilemas de la democracia mexicana*”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004, Documento Libre.

BARTOLINI, Stefano (1988), “*Partidos y Sistemas de Partidos*”, en Manual de Ciencia Política, Editorial Alianza. Madrid.

BEALEY, Frank (2003 [1999]), *“Diccionario de Ediciones Istmo”*, S. A., 2003. Madrid.

BECERRA SÁNCHEZ, Mariana (2002), *“Factores asociados a la Percepción de la Inseguridad Pública en el Distrito Federal”*, en PEÑALOZA, Pedro José; Salinas, Mario A. coordinadores, (2002), *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

BEYME, Klaus von. (1986), *“Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales”*. Madrid: CIS.

BOBBIO, Norberto (2001 [1994]), *“Derecha e izquierda”*, Punto de Lectura, Madrid.

BOBBIO, Norberto (1996), *“La Lección de los Clásicos”*, en José Fernández Santillán (Compilador). *Norberto Bobbio: El Filósofo y la Política*. México: FCE.

BOBBIO, Norberto (1996 [1986]), *“El futuro de la democracia”*. Fondo de Cultura Económica . S. A. De C.V. México.

BOBBIO, Norberto (1996), *“Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política”*. México: Fondo de Cultura Económico.

BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (Eds.) (1997), *“Diccionario de Política, Vol. II”*. Siglo Veintiuno Editores, Décima Edición, México.

BOVERO, Michelangelo (2000), *“Democracia, alternancia, elecciones”*. Instituto Federal Electoral, México.

BRUGUÉ, Quim y Goma, Richard (1996), *“El impacto de los partidos sobre las políticas sociales. Una perspectiva comparada”*; en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 91. Enero-Marzo 1996.

BUENDIA, Jorge (2003), *“El cambio electoral en México 1997-2003”* en El cambio político en México. Colección Sinergia. Instituto Federal del Distrito Federal (IFDF). Primera Edición.

CADENA INOSTROZA, Cecilia (2004), *“Cambio político e instituciones. Las transformaciones de la administración pública”*. Documentos El Colegio Mexiquense.

CAMOU, Antonio, (2000) *“Transición democrática y gobernabilidad en México: una mirada desde el espejo latinoamericano”*, en CAMOU, Antonio, Labastida, Julio y Lujan, Noemí (2000), *Transición democrática y gobernabilidad México y América Latina*. Primera Edición. Editores Plaza y Valdés S.A. de C.V., FLACSO y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

CARR, Barry (1992), *“La izquierda mexicana a través del siglo XX”*, Era, México.

DAHL, Robert (2001 [1989]), *“La poliarquía”*. En Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Ariel Ciencia Política. España.

DAHL, Robert (1999 [1998]), *“La democracia: Una guía para los ciudadanos”*. Editorial Taurus Traducción Fernando Vallespín, Buenos Aires.

DIAMOND, Larry y Richard Gunther (2001), *“Types and functions of parties”*, en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political parties and democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

DUVERGER, Maurice (2001 [1950]), *“Influencia de los Sistemas Electorales en la vida Política”* en Diez textos básicos de Ciencia Política, Barcelona, Editorial Ariel 2001.

EAGLETON, Terry (1997 [1995]). *“Ideología. Una introducción”*. Paidós Básica.

ENGELMAN, Frederick C. (1957), *“A Critique of Recent Writings on Political Parties”*; en *The Journal of Politics*, Vol. 19, No. 3 (Aug., 1957).

ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro (2000), *“Alternancia Política y Gestión Pública”*. El Colegio de la Frontera Norte.

ESTEBAN, Jorge (1997), *“La alternancia en España”*. Ediciones Libertarias-Prodhufo, S.A. 1ª Edición (10/1997).

FLORES GONZÁLEZ, Rodolfo y Rubio Ortiz, Patricio (2004), *“Elecciones en San Luis Potosí 1990-2003”* [disco compacto], El Colegio de San Luis, A.C., San Luis Potosí.

FRUHLING, Hugo (1998), *“Modernización de la policía”*. Ponencia presentada en el Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano organizado por el BID, San Salvador, 2 a 4 de Junio de 1998.

GAMA RAMÍREZ, José de Jesús (1995), *“San Luis Potosí: Una Alternancia Conflictiva”*. Centro de Estudios Históricos de San Luis Potosí.

GARRETÓN, Manuel Antonio (1991), *“Política, cultura y sociedad en la transición democrática”*. Nueva Sociedad 114, Julio-agosto 1991. Ponencia presentada al Coloquio Internacional «Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina», organizado por la Sede Académica de México de Flacso y Universidad de Guadalajara, Guadalajara en enero de 1991.

GARZA, Mario A. (2002), *“Políticas públicas y Seguridad”*, en PEÑALOZA, Pedro José; Salinas, Mario A. coordinadores, (2002), *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

GONZÁLEZ, Ayerdi Francisco (2003), *“El cambio político en México”* en *El Cambio Político en México*. Colección Sinergia. Instituto Federal del Distrito Federal.

GONZÁLEZ, Ruiz Samuel, LÓPEZ, Portillo Ernesto, YÁÑEZ, José Arturo (1994), *“Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas”*. Universidad Nacional Autónoma de México.

GUARNEROS-MEZA, Valeria (2007), *“Urban Governance and Participation in Central México”*. *Development*, 2007, 50(1), (104–109). Society for International Development 1011-6370/07 www.sidint.org/development.

HUNTINGTON, Samuel (1994), *“La Tercera Ola”*, Paidós Estado y Sociedad.

JANDA, Kenneth (1993), *“Comparative Political Parties: Research and Theory”*; en Finifter, Ada W. (Ed.) (1996) *Political Science: The State of Discipline II*, American Political Science Association, Washington, D.C.

JIMÉNEZ ORNELAS, René Alejandro (2002), *“Los desafíos de la Seguridad Pública en México. Percepción Negativa de la Seguridad Pública: Ciudad de México y República Mexicana”*, en PEÑALOZA, Pedro José; SALINAS, Mario A. coordinadores, (2002), *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

LEISERSON, Avery (1957), *“The Place of Parties in the Study of Politics”*; en *The American Political Science Review*, Vol. 51, No. 4 (Dec., 1957), pp. 943-954.

LEMIEUX, Vincent (1977), "*Esquisse d'une theorie organizationnelle des partis*"; en Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique, Vol. 10, No. 4. (Dec., 1977), pp. 841-856.

LINZ, Juan J. (1990 [1987]), "*La quiebra de las democracias*". Consejo para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana. México.

MACKIE, Tom y David Marsh (1997 [1995]), "*El método comparativo*" en Marsh, David y Gerry Stoker (1997), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Editorial Alianza.

MARTINEZ RODRÍGUEZ, Antonia (2009), "*Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales*", dir, Roman Reyes, Editorial Plaza y Valdez 2009, Madrid y México.

MARTÍNEZ SILVA, Mario; Roberto Icedo Aquino (2002), "*Diccionario Electoral*", Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.; 2da. Edición; México.

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

MERINO, Mauricio (2003), "*México: La Transición Votada*". México: Elected Transition. Revista América Latina Hoy, 33, 2003, pp. 63-72.

MORLINO, Leonardo (2005), "*Democracias y Democratizaciones*". México. Centro de Estudios de Política Comparada.

MORLINO, Leonardo (1986), *“Las Democracias”*. Manual de Ciencia Política. Alianza Universidad Textos Madrid.

MÚGICA HERZOG, Enrique (2009), *“La transición a la democracia”*. Intervención en el curso, organizado por la UIMP, Palacio de la Magdalena. Santander.

NOHLEN, Dieter (1994), *“Sistemas electorales y partidos políticos”*, Fondo de Cultura Económica, México.

O'DONNELL, Guillermo (2007), *“Disonancias”*. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo.

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Phillippe C. Y WHITEHEAD, Lawrence, (1994 [1986]) *“Transiciones desde un gobierno autoritario”*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

O'DONNELL, Guillermo (2008), *“Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras”*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

OJEDA Gómez, Mario (2004), *“México Antes y Después de la Alternancia Política: Un Testimonio”*. El Colegio de México.

O'REILLY, Michael (2003), "*Lecciones aprendidas sobre el desarrollo y la renovación de los partidos políticos*"; documento electrónico en línea, URL: <http://www.redpartidos.org/files/Oreilly.pdf>; consultado el 16 de enero de 2010.

PARSONS, Wayne (2007 [1995]), "*Políticas Públicas. Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*", FLASCO México, 2007.

PIMENTEL, Nuri y Rueda J. Francisco (1991), "*Las Elecciones del 18 de Agosto: ¿Avance Democrático o Estancamiento Autoritario?*" Revista Elecciones Federales de 1991, Núm 44, Noviembre-Diciembre 1991.

RAMOS, José María (2005), "*Seguridad Ciudadana y la Seguridad Nacional en México: Hacia un Marco Conceptual*", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, mayo-agosto, año/vol. XLVII, número 194. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, pp. 33-52.

SARTORI, Giovanni (1980 [1976]), "*Partidos y Sistemas de Partidos*". Madrid. Alianza.

SARTORI, Giovanni (1989 [1988]). "*Teoría de la democracia. I. Debate contemporáneo*". Alianza Universidad. México.

SCHMITTER, Philippe y Terry Lynn Karl (1996), "*Qué es... y qué no es la democracia*", en DIAMOND, Larry. Plattner, Marc F., (1996). El Resurgimiento Global de la Democracia. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

SCHUMPETER, Joseph (1943), *“Capitalism, Socialism and Democracy”*. George Allen and Unwin, Londres.

SODARO, Michel J. (2006), *“Política y Ciencia Política: Una Introducción”*, Madrid, McGraw Hill.

SORAU, Frank J. (1967), *“Political Parties and Political Analysis”*, en Nisbet, Chambers William y Burnham, Walter Dean (Editors) *The American Party Systems. Stages of Political Development*, Oxford University Press, USA.

STEIN, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo, Lora, Eduardo y Payne, Mark (2006), *“Los partidos políticos, las legislaturas, y los presidentes”*; en *La política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006*, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta/David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge. Cap. 3, pp. 27-64. Documento en línea, URL: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=912428>.

THIAGO CINTRA, José (1991), *“Seguridad Nacional y Desarrollo”*, Diplomado de Análisis Político, México, El Colegio de México.

URIARTE, Edurne (2002), *“Introducción a la Ciencia Política”*, Madrid, Tecnos.

VALDEZ, Leonardo (2001). *“Sistemas Electorales y de Partido”*. Cuadernos de

Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral (IFE).

VALLES, Josep (2000), *“Ciencia Política: Una Introducción”*, Barcelona, Ariel.

WARE, Alan (1979), *“The End of Party Politics? Activist-Officeseeker Relationships in the Colorado Democratic Party”*; en *British Journal of Political Science*, Vol. 9, No. 2. (Apr., 1979).

WARE, Alan (2004 [1996]), *“Partidos políticos y sistemas de partidos”*, Istmo, Madrid.

WEBER, Max (1992 [1922]), *“Economía y Sociedad”*. Fondo de Cultura Económica, México.

WILSON, James Q. (1995), *“Political Parties”*; en Wilson, James Q. (1995) *Political Organizations*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

WOLDENBERG, José (2002), *“La construcción de la Democracia”*, Plaza & Janés México S.A. de C.V.

WOLINETZ, Steven B. (2002), *“Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies”*; en Gunther, Richard/Montero, José R./Linz, Juan J. (Eds.) (2002). *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, New York.

BASES DE DATOS

Encuesta de Percepción ciudadana sobre la Seguridad en México 2008. México Unido contra la Delincuencia. Consulta Mitosky. Disponible en www.mucd.org.mx

Informe Latinobarómetro 2005. Corporación Latinobarómetro. Disponible en www.latinobarometro.org.

Informe Latinobarómetro 2008. Corporación Latinobarómetro. Disponible en www.latinobarometro.org.

DOCUMENTOS DE PARTIDO

Declaración de Principios del Partido Revolucionario Institucional en su actualización 1996.

Declaración de Principios del Partido Acción Nacional en su actualización 2002.

Plataforma Político Electoral del Partido Revolucionario Institucional 2000.

Plataforma Político Electoral del Partido Acción Nacional 2006.

INFORMES DE GOBIERNO

Informe Anual de Gobierno de Fernando Silva Nieto, 1998. (Primer Informe).

Informe Anual de Gobierno de Fernando Silva Nieto, 1999. (Segundo Informe).

Informe Anual de Gobierno de Fernando Silva Nieto, 2000. (Tercer Informe).

Informe Anual de Gobierno de Fernando Silva Nieto, 2001. (Cuarto Informe).

Informe Anual de Gobierno de Fernando Silva Nieto, 2002. (Quinto Informe).

Informe Anual de Gobierno de Fernando Silva Nieto, 2003. (Sexto Informe).

Informe Anual de Gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, 2004. (Primer Informe).

Informe Anual de Gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, 2005. (Segundo Informe).

Informe Anual de Gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, 2006. (Tercer Informe).

Informe Anual de Gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, 2007. (Cuarto Informe).

Informe Anual de Gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, 2008. (Quinto Informe).

Informe Anual de Gobierno de Marcelo de los Santos Fraga, 2009. (Sexto Informe).

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2005[1917]).

Ley Estatal de Seguridad Pública de San Luis Potosí (2008 [2003]).

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP, 2009).

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí (2007 [1997]).

PLANES DE GOBIERNO

Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, consultado en Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, con fecha lunes 20 de abril de 1998.

Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009, consultado en Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, con fecha miércoles 21 de julio de 2004.

Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009, versión actualizada en 2007 por el Comité de Planeación de Desarrollo del Estado de San Luis Potosí, COPLADE.

Plan Sectorial de Seguridad Pública del Gobierno del Estado 2004-2009.

PUBLICACIONES ELECTORALES

Proceso estatal electoral 2003: jornadas electorales. Estado de San Luis Potosí (2003), Consejo Estatal Electoral del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

Proceso electoral 2006, (2006), Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, San Luis

Potosí.

Resultados electorales segunda votación 1997-2000. (2000), Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

PUBLICACIONES PERIÓDISTICAS

Periódico *El País*, 14 abril 2010 consultado en www.elpais.com .

Periódico *El Universal* (on line), 13 de septiembre 2007 consultado en www.eluniversal.com.mx .

Periódico *El Universal* (on line), 29 de noviembre 2007 consultado en www.eluniversal.com.mx .