

# Seguridad pública fronteriza

## *Gestión, contexto y redefinición de políticas*

José María Ramos García\*

### RESUMEN

Este artículo tiene el propósito de examinar algunos enfoques de la gestión de la seguridad pública, al igual que destaca limitaciones de la función policial y factores sociales que influyen en la inseguridad pública fronteriza, especialmente en el caso del estado de Baja California.

Una de las aportaciones en que se fundamenta el artículo es la necesidad de que los gobiernos y las administraciones de las entidades fronterizas rediseñen algunos procesos de toma de decisiones en materia de seguridad pública, con la finalidad de incorporar los principales factores estructurales que están repercutiendo en los ámbitos local y transfronterizo.

*Palabras clave:* 1. seguridad pública, 2. gestión pública, 3. delincuencia, 4. Baja California, 5. región fronteriza.

### *Border Public Security: Administration, Context, and Policy Redefinition*

### ABSTRACT

This article examines certain practices within public-security administration, with an emphasis on both the limits of the role of the police and the social factors that lead to public insecurity along the border, particularly in the case of the state of Baja California, Mexico. One of the article's fundamental points is the need for border-area governments and bureaucratic entities to redesign decision-making processes related to public-security issues, with the goal of incorporating the main structural factors that affect the local and transborder spheres.

*Keywords:* 1. public security, 2. public administration, 3. delinquent, 4. Baja California, 5. U.S.-Mexico border.

\*Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Dirección electrónica: [jmramos@telnor.net](mailto:jmramos@telnor.net).

Artículo recibido el 24 de septiembre de 2001.

Artículo aceptado el 13 de marzo de 2002.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene el propósito de examinar teóricamente algunos enfoques de la gestión de la seguridad pública, así como destacar factores institucionales y sociales que condicionan la inseguridad fronteriza. El examen de la inseguridad pública se centra en Baja California, cuya vecindad con el estado de California, Estados Unidos, da lugar a que sea considerada una de las regiones fronterizas más importantes en la relación entre México y ese país, a causa de su dinámica social, económica y el aumento de la inseguridad.

La investigación plantea una hipótesis que afirma que los factores socioculturales y económicos que han provocado una mayor inseguridad pública en la frontera norte de México se pueden atribuir a los cambios que presenta la sociedad de esta región y que derivan, en algunos casos, de la interacción transfronteriza. Además de que estos cambios no han sido totalmente comprendidos por la gestión pública mexicana en sus distintos ámbitos, la inseguridad pública se ha incrementado en los últimos años debido a que los enfoques de gestión no han sido los adecuados para integrar los distintos factores condicionantes de este trastorno social.

El artículo no pretende comprobar empíricamente la hipótesis; el propósito principal es fundamentar este supuesto con base en algunos elementos de la gestión pública de la seguridad en un plano teórico y según la influencia de los factores socioculturales. Con ello se pretende contribuir a un mayor debate en torno a la inseguridad pública en México y, de manera particular, en la región fronteriza del norte del país, desde una perspectiva de la gestión pública.

Los temas del artículo son los siguientes: 1) conceptualización y antecedentes de los enfoques de gestión en seguridad pública, en donde se definen el concepto de seguridad pública y sus dos dimensiones de análisis que se examinan en el artículo; asimismo se analizan algunos enfoques teóricos de la gestión en materia de seguridad pública, tales como la administración por objetivos, la readministración y la gestión estratégica; 2) en el segundo apartado se describen los antecedentes y tendencias de la inseguridad pública fronteriza en los estados de la frontera norte de México y se examina el contexto transfronterizo entre México y Estados Unidos, y 3) dentro de los factores sociales de la inseguridad pública fronteriza se analizan rasgos sociales y culturales que caracterizan a estratos sociales fronterizos y su influencia en la inseguridad y en el papel de la gestión pública.

## CONCEPTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES DE LOS ENFOQUES DE GESTIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA

### *El concepto de seguridad pública: Enfoque institucional e integral*

La seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos, que se logra a través de los mecanismos de control penal, mediante 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). En este artículo sólo se examinará los aspectos que tienen que ver con el papel de la gestión pública y los entornos socioculturales que la condicionan.

En el ámbito institucional, la seguridad pública ha sido definida en la *Ley de bases para la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad*, como

[...] todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor [...]

En el artículo 3° de la ley general mencionada se define la seguridad pública 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 públicos [...]

Desde la perspectiva de esta ley, el papel de los gobiernos locales es importante porque a ellos corresponde la prestación de la seguridad pública, cuya definición implica una concepción integral en dos ámbitos:

En el primero, relacionado con la gestión intergubernamental de políticas (Agranoff, 1997), se contempla la participación de los tres niveles de gobierno, que tienen que coordinarse y cooperar en términos normativos y operativos, situación que en la práctica no necesariamente sucede a causa de factores políticos, burocráticos y de gestión.

En este mismo ámbito se plantea un enfoque de conjunto de la seguridad y la justicia (González, López Portillo y Yáñez, 1994:70). Estos autores conciben la importancia de que el conjunto de los actores que participan en las políticas de

seguridad se integren en un único órgano. Con ello se pretende evitar que la estructura de competencia en materia de justicia y seguridad pública esté fragmentada, lo que ha dado lugar a una falta de unificación de criterios y a políticas y acciones desiguales, sectorizadas, parciales y, en muchos casos, contradictorias.

Uno de los problemas de esta propuesta es que al no existir en México una estructura de gobierno en donde hayan disminuido las tendencias a la centralización, autoritarismo y concentración de decisiones y, fundamentalmente, que no se haya reducido la ineficacia gubernamental, puede darse pie a otras formas de centralización, particularmente si se considera que la cultura política y de gestión en México presenta limitaciones (Cabrero, 2000), lo cual no garantiza una mayor eficacia en la gestión y en la implantación de políticas. Por ello planteamos la necesidad de que cada ámbito de gobierno evalúe sus acciones y propuestas; rediseñe sus procesos de toma de decisiones y sus políticas y promueva una efectiva participación ciudadana; además, que se promuevan acciones de cooperación entre los tres niveles de gobierno a partir de reconocer sus espacios de competencia. Esto implica, entre otras tareas, que exista una eficaz coordinación interorganizacional (en el interior del propio gobierno) y en las relaciones intergubernamentales (la relación entre los gobiernos en un mismo contexto) en el ámbito local.

Para lograr tal coordinación y una gestión intergubernamental eficaz es importante promover una capacidad gubernamental (Dror, 1997), entendida ésta como la cualidad de

[...] que un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura (Agranoff, 1997:151).

Una menor capacidad institucional para prevenir y combatir la inseguridad pública, así como una estructura social dañada por factores socioculturales, pueden conducir a problemas tales como caos social, deslegitimación institucional e inestabilidad política, entre otros.

En la vertiente gubernamental de la perspectiva integral de la inseguridad es fundamental que los actores públicos tengan la capacidad de crear consensos con los diversos actores involucrados en las políticas de seguridad. Es decir, la gestión política en la perspectiva de la gestión estratégica (Moore, 1998) es el marco para concebir tales acuerdos y el rediseño de la gestión y las políticas. Este rediseño del papel gubernamental se fundamenta en un equili-

brio entre las tendencias de centralización y descentralización, un fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y, sobre todo, en concebir que la inseguridad pública es un problema con distintas dimensiones.

El segundo ámbito de la definición integral de la seguridad pública deriva de que al concebirse que la inseguridad obedece a las dimensiones o entornos sociales, culturales, económicos y políticos, entonces resulta fundamental que la gestión pública diseñe o rediseñe sus políticas en función de la influencia de esos factores, especialmente considerando los cambios en el entorno social, que hacen referencia, entre otros aspectos, a la legitimación social, cultural, influencia de los medios de comunicación, cambios en las tendencias juveniles, drogadicción y marginalidad. De ahí se infiere la importancia de la gestión social en las políticas de seguridad, lo que implica trascender el enfoque estrictamente policiaco. Desde esa perspectiva, el funcionamiento de las estructuras gubernamentales no se puede separar totalmente de la seguridad del conjunto de la sociedad nacional (protección de la integridad física de los ciudadanos, de las garantías individuales, los derechos de propiedad, los niveles mínimos de bienestar y servicios públicos), a causa del papel de los gobiernos en materia de seguridad pública.

Los dos ámbitos en que se concibe una noción integral de la seguridad pública (gestión intergubernamental y gestión de los entornos) se orientan hacia una protección de los ciudadanos en sus principales campos de acción. Asimismo se vinculan a una noción de seguridad nacional de la nación, entendida ésta como la protección de los intereses vitales de una entidad sociopolítica en su conjunto; es decir, la totalidad de individuos y grupos sociales que conviven dentro de un Estado. De esta definición se deduce que un posible escenario de inseguridad pública generalizado puede constituirse en una condición de inviabilidad para todo modelo de desarrollo y bienestar social y puede conducir a la ingobernabilidad.

#### *Antecedentes del cambio gubernamental y los enfoques de gestión pública*

En este artículo se desea fundamentar la importancia que tienen los enfoques de la gestión para reducir la inseguridad pública, con base en redefinir y rediseñar las políticas en la materia e integrar y prever oportunamente los cambios en los entornos, particularmente en las tendencias socioculturales y económicas.

Los enfoques de gestión orientan y conducen el desarrollo de las políticas, programas y acciones por desarrollar. En palabras de Moore (1998), un enfoque estratégico de la gestión nos ofrece elementos de cómo pensar reposicionar y adaptar una organización para satisfacer las demandas sociales y atender nuevas necesidades.

El aumento de la inseguridad pública en el ámbito nacional y, especialmente en la frontera norte de México, está asociado a factores tales como una gestión pública ineficaz, el impacto de los factores sociales y económicos (marginalidad) y fundamentalmente el contexto transfronterizo, que implica tráfico de armas, vehículos, drogas —oferta y demanda— y acceso de delincuentes en ambos lados de la frontera. Igualmente influyen factores estructurales tales como corrupción, impunidad y crimen y delincuencia organizados. En el caso de los factores de gestión, se considera que entre los elementos condicionantes principales se encuentran los siguientes:

- Incapacidad gubernamental y de gestión.
- Ausencia de planeación estratégica articulada a enfoques de gestión y políticas públicas.
- Diseño y reformulación de políticas deficientes.
- Ausencia de perspectivas a largo plazo.
- Enfoque de gestión técnico (limitado).
- Filosofía de gestión no sistemática y programada.
- Ausencia de estructuras adaptativas.
- Relativa preocupación por el impacto social y ético.
- Insensibilidad social.
- Incapacidad para entender contextos socioculturales local-regionales.
- Dificultad para crear consensos con otros ámbitos de gobierno y autoridades.
- Dificultad de negociación con actores de distintas posturas políticas.
- Dificultad para conciliar entre diferentes estratos sociales.
- Ausencia de concepción integral.

Estos elementos hacen referencia a factores de la gestión operativa y de gestión política (Moore, 1998), sin los cuales los gobiernos y las administraciones públicas no pueden cambiar y, fundamentalmente, no pueden crear valor público y con ello resultados socialmente aceptables para la comunidad.

Las corporaciones policiacas de los países democráticos desarrollados vienen experimentando fuertes transformaciones en años recientes, producto de la necesidad de responder al público por la eficiencia y eficacia con la que utilizan

sus recursos. Además, pretenden legitimarse por su desempeño y no por su legitimación legal ante los ciudadanos. Ello las ha llevado a usar técnicas de administración originadas en el ámbito de la empresa privada, así como a rendir cuentas ante la sociedad respecto de las estrategias que utilizan para enfrentar el delito (Barrientos, 2000). Por lo tanto, la modernización de la gestión policial forma hoy parte de un proceso más amplio, que abarca el conjunto del sector público, proceso del cual no deberían escapar las administraciones de la seguridad pública en México, con el fin de rediseñar sus procesos de gestión y políticas, acordes a los problemas y retos que presenta la inseguridad.

La evolución más reciente consiste en aplicar los enfoques de gestión empresarial al campo de la acción policial. En este caso, uno de los retos de la gestión es la adaptación de los enfoques tradicionales del *management* al campo de la administración pública. Otro antecedente radica en el peso creciente de una orientación policial hacia los principios democráticos, que destaca la rendición de cuentas de la autoridad pública a la comunidad y reconoce que la policía por sí sola no puede resolver la creciente inseguridad ciudadana (Frühling, 1998 y López Portillo, 2002).

Entre los principales enfoques de gestión de las políticas de seguridad pública que se han aplicado en los países desarrollados con resultados satisfactorios se encuentra el de plantear la función de la policía por objetivos, que son una modalidad de gestión policial utilizada fundamentalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña en los años setenta y ochenta. Su nombre proviene del empleo de los preceptos de la administración por objetivos (APO), creada por Peter Drucker después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de una técnica de dirección, planeación y control administrativo basada en el principio de que, para alcanzar resultados, la organización necesita antes definir en qué terreno está actuando y hacia dónde pretende llegar (Barrientos, 2000). Es decir, la definición explícita de los objetivos y metas, consensuados entre los actores y mediante el reconocimiento de su potencial y limitaciones, es el factor principal para rediseñar el papel de la organización.

El surgimiento de la administración por objetivos fue un gran aporte para la teoría administrativa moderna, pues se cambió el enfoque centrado en las actividades por otro basado en los objetivos o finalidades de la organización. En consecuencia, se pasó de la pregunta: ¿cómo administrar?, a la interrogante: ¿para qué administrar? Asimismo, de centrar la atención en la eficiencia individual se pasó a dar mayor importancia al trabajo de grupo, con el fin de lograr la

eficacia de la organización (Barrientos, 2000). En efecto, la administración por objetivos ha representado un aporte importante en el rediseño de los enfoques tradicionales de la gestión pública, particularmente porque se ha reconocido que las organizaciones están integradas por un conjunto de actores, que tienen distintas racionalidades y formas de pensar. Su articulación y estímulo en el reconocimiento de sus habilidades y potencialidades representan una de las estrategias principales. Este enfoque ha sido de gran utilidad en un contexto como el policiaco, porque se revalora el papel del policía como un actor fundamental del proceso de cambio, basado en una interacción con la comunidad (Sparrow, Moore y Kennedy, 1990; López Portillo, 2002).

La policía tradicional se basa en reglas y normas rígidas debido a su organización jerárquica y de tipo militar. Asimismo actúa en función del cumplimiento de funciones y está débilmente orientada hacia el producto. En general es menor la atención que se presta a la finalidad de su trabajo, que es la prevención del delito y la seguridad de la población (Osborne y Gabler, 1996; Moore, 1998). Si a esos factores se agrega la corrupción, impunidad, falta de respeto a un estado de derecho y ausencia de procesos de institucionalización —que en conjunto cuestionan la gobernabilidad de las organizaciones de seguridad pública en países en desarrollo—, se podrá apreciar la complejidad que representan el cambio y la promoción de la eficacia gubernamental en materia de gestión policiaca. Por el contrario, se concibe que los mejores cuerpos policiacos se caracterizan por la descentralización del mando, la búsqueda sistemática de *mejores prácticas*, la capacidad para resolver los problemas de la ciudadanía, el promover a su personal sobre la base de su capacidad para la función, y por el uso de sistemas informativos que apoyan la gestión.

Fundamentar que una organización policiaca es deficiente o eficaz tiene que ver con un análisis de algunos aspectos estratégicos de la calidad de la gestión. En ese sentido, la nueva administración pública ha propuesto una gestión de calidad (Aguilar, 2002), cuyo objetivo central es crear y agregar valor a los ciudadanos y sus comunidades. Algunos elementos de la gestión de la calidad son:

- Capacidad de respuesta y satisfacción de las demandas y expectativas de los usuarios.
- Dirección por procesos y fomento del trabajo en equipo.
- Valoración de las personas: triángulo de la satisfacción de las autoridades-el personal-los usuarios.

- Gerencia de control y aseguramiento de la calidad.
- Mejora continua.
- Certificación.

El análisis de la calidad de la gestión es fundamental porque generalmente se deja de lado que los resultados e impactos de las políticas de seguridad dependen de la calidad de los procesos de toma de decisiones. Entre los principales obstáculos que condicionan la calidad en la gestión policial se encuentran un exceso de jerarquía, centralización, excesiva reglamentación, control, fragmentación de funciones y tareas, rigidez del servicio civil y de organizaciones gremiales y excesivos y distorsionados niveles de politización.

#### *Otros enfoques de gestión: Readministración y gestión estratégica*

En este artículo se examinan de manera introductoria algunos conceptos de los enfoques de la readministración y el de la gestión estratégica. Ambos enfoques proporcionan elementos para orientar los procesos de cambio y renovación de los gobiernos y administraciones públicas en materia de rediseño de políticas.

El enfoque de readministración se concibe como una gestión pública renovada que incorpora principios básicos de una administración que ha demostrado ser buena.<sup>1</sup> Entre los objetivos del enfoque destaca la búsqueda de la ventaja competitiva para satisfacer tanto al ciudadano-cliente como a miembros de organizaciones; tiene un sentido de responsabilidad social porque asume el impacto social y ético de sus acciones; su dimensión es a largo plazo, combinada con acciones a corto y mediano plazos; su enfoque es social, técnico y político; su alcance es sistémico y holístico; la filosofía de gestión es evolucionaria: admite la innovación dentro de un enfoque sistemático y programado; su estrategia se basa en soluciones incrementales y contextualmente definidas y favorece las estructuras adaptativas, combinadas con nuevas estructuras.

El enfoque de la readministración (Bur y Caravantes, 1994 y 1996) se concibe como una de las opciones para rediseñar las políticas de seguridad pública en gobiernos locales, especialmente en los que no han sido capaces de fomentar procesos y programas eficaces para controlar y, en su caso, reducir la inseguri-

<sup>1</sup>La estrategia del enfoque de readministración es a través de la administración por objetivos.

dad pública (Ramos, Sánchez Munguía, Fuentes Flores y Vela González, 2000). Uno de los retos de las organizaciones públicas es cómo introducir tal enfoque ante la variedad de actores que muestran resistencias al cambio organizacional y administrativo (Barzelay, 1992).<sup>2</sup>

Con la finalidad de complementar el enfoque de readministración, se propone el enfoque de la gestión estratégica, cuya viabilidad y aplicación en el ámbito de la seguridad pública han sido puestas de manifiesto en el caso de Estados Unidos (Moore, 1998). Si bien existen diferencias entre las políticas y actores en la materia entre México y Estados Unidos, se considera que es posible implantar tal enfoque en nuestro país pues existen ciertas condiciones previas para adaptarlo.

El enfoque de la gestión estratégica parte del supuesto de que los directivos públicos pueden ser más útiles a la sociedad si cuentan con la iniciativa de buscar y aprovechar nuevas oportunidades para crear valor público (Moore, 1998:46). Una de las preocupaciones centrales en los temas de gestión estratégica es dilucidar cuál es la forma de mejorar la gestión para incrementar su calidad y el diseño de las políticas. Se considera que la mejora en la práctica y en el pensamiento gerencial es fundamental para promover la eficacia en las organizaciones (Moore, 1998:22). Con ello se asume que en orden de prioridades está primero la mejora en la gestión pública y, en un segundo término, la reforma de las instituciones. En otras palabras, cualquier cambio en las organizaciones deriva de la manera de pensar y gestionar el cambio.

Como se puede apreciar, para Moore (1998), la mejora en la gestión pública es primordial en el diseño de políticas y en la reforma institucional. Es decir, cualquier proceso de cambio, diseño y rediseño de políticas parte de un paradigma o enfoque sobre cuál es la orientación o perspectiva que determinará los objetivos, estrategias y metas de las políticas. En el fondo, la idea es que existe una articulación efectiva, considerando que tanto el papel de la organización como las políticas resultan relevantes para promover una gestión eficaz y el cambio.

<sup>2</sup>El enfoque posburocrático puede también ser útil para apoyar los procesos de cambio en materia de gestión de la seguridad pública porque considera, entre otros elementos, los valores de flexibilidad y de la interacción entre la gestión pública y la cooperación ciudadana en la función pública (*empowerment*) y destaca la administración de las fronteras interorganizacionales (entre sectores, gobiernos, agencias, programas y niveles).

El enfoque de gestión estratégica parte de tres elementos fundamentales: *a)* la definición explícita de propósitos y metas; *b)* reconocer la gestión política como la función clave de la gestión pública y *c)* redefinir las imágenes de la gestión operativa para prestar mayor atención a la innovación (Moore, 1998:31). Las condiciones para desarrollar un enfoque útil del valor público son *a)* reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz, *b)* diagnóstico de las expectativas políticas y *c)* análisis detallado de lo que es viable operativamente. La finalidad es integrar las tres dimensiones: política, sustantiva y administrativa (Moore, 1998:47).

A partir de la importancia que se concede a la gestión política para crear valor público, las principales técnicas de la gestión son la promoción, negociación y liderazgo, que de manera respectiva se asocian a la promoción de acuerdos con los diversos actores; la deliberación política y social para fomentar el aprendizaje social y el liderazgo; y al *marketing* público y la comunicación estratégica.

En el fondo, la propuesta de Moore (1998) es que los actores públicos tengan la iniciativa, sensibilidad y capacidad de propiciar un adecuado desempeño y fomentar el cambio organizacional, con la finalidad de crear valor público. La importancia del cambio radica en que los funcionarios no sólo deben mantener las organizaciones sino transformarlas, con lo cual no únicamente están obteniendo legitimidad, sino que están proyectando una visión convincente de las tareas, la cultura y la importancia de sus organizaciones. Así, se concibe que los mejores directivos son los que infunden valor a sus organizaciones y convencen a otros de que estas tareas no sólo son útiles para la agencia gubernamental, sino también para fomentar su legitimidad.

Las reformas propuestas por ambos enfoques forman parte de los procesos de modernización de las administraciones públicas en el ámbito internacional y en algunos casos se han aplicado en México. En cuanto a las políticas de seguridad pública en nuestro país, se considera que los avances han sido limitados (González, López Portillo y Yáñez, 1994), particularmente porque resulta difícil trascender una administración institucional caracterizada por el apego a una excesiva normatividad y por directrices de mando centralizado y jerárquico, tendencias que no se han reducido en el caso de los gobiernos de alternancia en los municipios de la frontera norte. Por el contrario, en algunos casos se han revitalizado tales tendencias, como parte de un incipiente cambio en la cultura política y de gestión en México.

A manera de resumen, los marcos conceptuales de readministración y la gestión estratégica conceden atención primordial al sentido de dirección en la gestión pública, capacidad de innovación y respuesta social, visión política de futuro y especialmente a la calidad de sus decisiones. La adopción de esos enfoques en las políticas de seguridad pública implica, entre otros aspectos, su adaptación al tipo de problemas, idiosincrasia, procesos y estructuras en el ámbito de los gobiernos locales, con el fin de alcanzar una mayor eficacia policíaca. De lo contrario, se generará una desvinculación de las distintas realidades —administrativa, política, social, burocrática, cultural y económica— que caracterizan la inseguridad pública fronteriza.

El cambio en los procesos de gestión y de gobernar tiene la finalidad de promover una mayor legitimidad gubernamental, que se entiende como la manera en que los gobiernos y los partidos políticos se justifican ante la sociedad, a través de sus ámbitos de autoridad o por su eficacia en la acción pública. Es decir, la legitimidad de los gobiernos y partidos políticos se fundamenta en qué y cómo actúan para promover su acción de gobierno y representación de los intereses sociales (Habermas, 1975).<sup>3</sup> La eficacia gubernamental se ubica, según Lipset (1987), en el contexto de que

[...] la estabilidad de cualquier democracia dada depende no solamente del desarrollo económico, sino también de la eficacia y la legitimidad de su sistema político. La eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno [...].

### *ANTECEDENTES Y TENDENCIAS DE INSEGURIDAD PÚBLICA FRONTERIZA*

La inseguridad pública ha aumentado en los últimos años en el ámbito nacional y en las principales ciudades fronterizas del norte de México (Brugués, Cortez y Fuentes, 1998). Según información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el periodo de 1990 a 1994, cerca de 40% de los delitos del fuero federal por asuntos relacionados con el narcotráfico y otros delitos del orden común, se concentraban en los estados fronterizos del norte del país, especialmente en Baja California.

<sup>3</sup>Los planteamientos de Habermas sobre legitimidad mantienen su vigencia, especialmente en los países en transición democrática, en la medida en que se subestima la importancia de la legitimación de la acción gubernamental.

Con el transcurso de los años, la inseguridad pública se ha agudizado. Según datos de la Procuraduría General de la República, en el año 2001 la incidencia delictiva en el país mostraba una tasa de 12.5 delitos por cada 1 000 habitantes. En cambio, en los estados fronterizos se presentaba una incidencia de 17.7. Entre estas entidades destacaban Baja California, con 38.57 delitos por cada 1 000 habitantes; Chihuahua, con 17.21; Tamaulipas, con 14.77; Nuevo León, con 13.88; y Coahuila, con 10.81 por cada 1 000. Por lo contrario, el estado con menor incidencia de delitos era Sonora, con 8.35 por cada 1 000 habitantes, incluso muy por debajo de la media nacional (Sánchez, 2002). Estos datos nos reiteran que el estado de Baja California presenta serios problemas de inseguridad tanto en el ámbito nacional como fronterizo, de ahí que en este artículo se le conceda mayor importancia. Por otro lado, cabe reflexionar en torno a qué explica la baja incidencia delictiva en el estado de Sonora, tanto en el ámbito fronterizo y en la media nacional. ¿Es un problema de gestión o se atribuye al hecho de que Sonora no presenta una interacción transfronteriza importante como la tienen el estado de Baja California y especialmente el municipio de Tijuana?

Otro indicador del impacto de la inseguridad pública en Baja California se refleja en los hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común en los estados fronterizos en los años de 1997 a 2001. En el año 2001, Baja California destacaba con un total de 73 350 denuncias, seguido de los estados de Chihuahua (43 760), Nuevo León (43 123), Tamaulipas (31 802), Coahuila (20 793), mientras que el estado con menos denuncias era el de Sonora con un total de 14 981 (véase el cuadro 1), lo cual refleja casi una cuarta parte con respecto a las denuncias presentadas anualmente en el estado de Baja California (Sánchez, 2002). Destaca, de estos datos, que todos los estados disminuyen de manera importante los hechos delictivos denunciados en comparación con el año de 2000 e incluso anteriores.

Baja California, en el año de 1997, presentaba un total de 153 448 hechos delictivos denunciados, mientras que en 2001, la cantidad descendió a 73 350 hechos (véase el cuadro 1). Es decir, en cuatro años, el número de denuncias disminuyó más de 100 por ciento, lo cual puede tener tres interpretaciones: primera, la población ha incrementado sus niveles de desconfianza respecto a las autoridades policiacas, por lo cual prefiere no presentar las denuncias; segunda, se ha incrementado la eficacia de la policía, lo cual sería relativo, porque los datos indican un aumento de delitos denunciados del orden común, entre

los que sobresalen el robo con violencia o sin ella, lesiones, homicidio, daños patrimoniales y delitos sexuales; y por ultimo puede existir una distorsión en algunos datos, dado que tradicionalmente la estadística criminológica ha presentado problemas estructurales. Por ejemplo, según González, López Portillo y Yáñez (1994:113), ni las corporaciones policiacas preventivas ni judiciales poseen datos útiles. En el ámbito de las Procuradurías Generales de Justicia, cada una lleva el sistema que más le parece y frecuentemente los datos no son comparables, ya que se capturan por distrito, municipio o delegación, sin ningún método científicamente válido.

CUADRO 1. *Hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común en los estados fronterizos. 1997-2001*

Año	Nacional	Baja California	Coahuila	Chihuahua	Nuevo León	Sonora	Tamps.
1997	1 564 836	153 448	26 738	78 933	41 060	44 261	50 028
1998	1 450 501	147 697	19 928	76 348	34 512	52 732	41 421
1999	1 466 636	139 303	21 109	60 867	55 875	33 189	44 831
2000	1 420 254	118 374	27 843	55 917	58 623	26 889	46 402
2001	985 176	73 350	20 793	43 760	43 123	14 981	31 802

FUENTE: *Primer informe de gobierno* de Vicente Fox.

### *La importancia delictiva del municipio de Tijuana*

Se ha resaltado la importancia delictiva de Baja California con respecto al resto de los estados fronterizos, e incluso en relación con el ámbito nacional. La relevancia de Baja California radica en el hecho de que entre 1997 y 1999, el promedio de delitos tales como homicidios, lesiones y robos registrados en el ámbito estatal ascendió a poco más de 30 000, y en Tijuana a 19 600. Es decir, una ocurrencia de dos tercios del total de la incidencia delictiva de tipo violento en el ámbito estatal tiene lugar en Tijuana, en donde habita 49.2% de la población del estado.

CUADRO 2. *Presuntos delincuentes y sentenciados por homicidios y robos en Tijuana y el Distrito Federal*

	República mexicana	Tijuana	Distrito Federal
Presuntos delincuentes (homicidio)	6 476	160	508
Porcentaje respecto al total de casos	4.2	3	2.8
Presuntos delincuentes (robo)	55 767	2 900	9 429
Porcentaje respecto al total de casos	36	48.8	51.4
Delincuentes sentenciados por homicidio	5 897	153	552
Porcentaje respecto al total de casos	5	2	3.7
Delincuentes sentenciados por robo	48 366	2 890	9 020
Porcentaje respecto al total de casos	40.9	45	61.0

FUENTE: *XII Censo general de población y vivienda*, México, INEGI, 2000.

En cambio, en el municipio de Mexicali habitaba 30% de la población de Baja California en el año 2001. Los municipios de Tecate y Rosarito se encuentran en inminente proceso de conurbación con Tijuana, especialmente el segundo, con un crecimiento promedio anual de 7.7 por ciento (Illescas, 2002).<sup>4</sup> En general, como parte de la franja fronteriza del norte, la entidad presenta

<sup>4</sup>De seguir el crecimiento demográfico, promediará un aumento de cerca de 6% anual y se convertirá en conjunto en una ciudad con 1.4 millones de habitantes y concentrará a más de 50% de la población total de la entidad.

una dinámica de crecimiento superior a la media nacional. Por ejemplo, Tijuana ocupaba el octavo lugar entre las ciudades con más población entre 1995 y 2000, y refleja casi el doble del crecimiento promedio anual del país. Con lo anterior, se desea poner de manifiesto que el aumento de la población a través de la migración interna a Tijuana es uno de los factores, entre otros, que pueden influir en la inseguridad pública, si se asocia a niveles mínimos de bienestar y, particularmente, con limitado acceso a servicios públicos básicos (Fuentes, 2000).

Otro indicador de la importancia de la inseguridad es el índice de mortalidad en Tijuana, que supera ligeramente la media nacional y del Distrito Federal (Illescas, 2002).

Los presuntos delincuentes por homicidio presentan la menor proporción del total de casos de la república mexicana y se mantiene igual en cuanto a los sentenciados por este delito. En lo relativo a la delincuencia por robo, los presuntos delincuentes ocupan 51.4% del total de delitos en el Distrito Federal, mientras que en Tijuana la proporción también es de casi la mitad de los casos (véase el cuadro 2).

El número de los delincuentes sentenciados por el delito de robo también es mayor en el Distrito Federal, proporción que representa más de 60% del total de casos. Respecto de Tijuana, el porcentaje de sentenciados por robo es de 45%, mientras que en el país se mantiene 10% por debajo de estas dos cifras.

En esta estadística destaca la importancia que tienen los indicadores delictivos en el caso de Tijuana con respecto a presuntos delincuentes, homicidios y robo, pues supera la incidencia delictiva del Distrito Federal, con lo cual se reitera la relevancia de la inseguridad de Tijuana en el contexto fronterizo y nacional.

Sin embargo, generalmente los gobiernos fronterizos, y en particular, de Baja California, han destacado que conducen sus acciones de manera eficaz y eficiente, afirmando que los índices delictivos están bajando.<sup>5</sup> No obstante, al margen de los sesgos y limitaciones que pueden tener las fuentes estadísticas sobre criminalidad, violencia, narcotráfico y, en general, de inseguridad pú-

<sup>5</sup>Ésta fue una constante en la administración del gobierno de Alejandro González Alcocer (1998-2001). En la presente administración, las autoridades están esperando la evaluación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, que se efectuará a los principales cuerpos policíacos en el ámbito estatal. Sin embargo, algunos funcionarios han destacado que tal evaluación sólo dará cuenta de las acciones desarrolladas por la presente administración (desde diciembre de 2001), dejando de lado el papel de la administración anterior.

blica, esos problemas siguen estando presentes en las percepciones de la población fronteriza (Ramos, Sánchez Munguía, Fuentes Flores y Vela González, 2000).<sup>6</sup> Esta situación refleja un alejamiento entre las percepciones gubernamentales (“el problema se ha reducido”) y las percepciones sociales en el sentido de que la delincuencia por delitos del fuero común y federal es un problema serio que demanda acciones eficaces de los tres niveles de gobierno.<sup>7</sup>

### *La región de Baja California-San Diego, California*

Desde el punto de vista de la inseguridad pública y el narcotráfico, la región de Baja California-San Diego es importante a causa del contrabando de drogas, especialmente por vía aérea y, en parte, terrestre.<sup>8</sup> Según el Distrito Regional de Aduanas en San Diego, en el año fiscal de 1998, en las garitas ubicadas en la frontera del estado de California con México se efectuaron 138 decomisos con un peso de cerca de dos toneladas de cocaína; en el año fiscal de 1999 se registró un total de 176 decomisos de cocaína, que aproximadamente alcanzaban las cuatro toneladas.<sup>9</sup> En el año fiscal de 2000 se detuvo un total de 9 200 kilogramos de cocaína, lo que representa un aumento de 86% con respecto al año de 1999 y, en su conjunto, los decomisos en los cruces de San Ysidro, Mesa de Otay, Caléxico, Tecate y Andrade representaron, en el año de 2000, 56% del total en la frontera entre México y Estados Unidos.<sup>10</sup> Este incremento se justifica por el dinamismo que han tenido los grupos delictivos que operan en Baja

<sup>6</sup>Una de las limitaciones es que las autoridades son las únicas que procesan la información derivada de los delitos, con lo cual pueden, en un momento determinado, manipularla. Igualmente existen deficiencias en la recopilación de la información por parte de las distintas dependencias de gobierno relacionadas con la prevención del delito, procuración de seguridad e impartición de justicia.

<sup>7</sup>Las encuestas permanentes sobre el sentir de las víctimas de un delito han resultado un instrumento muy valioso en la redefinición de las estrategias de política y *marketing* públicos en otros gobiernos locales en el ámbito internacional. Otra de sus ventajas es que permite conocer las fuentes de inconformidad social y, a partir de ahí, redefinir las estrategias, con lo que se favorece la legitimidad por rendimientos.

<sup>8</sup>También deben considerarse otros problemas fronterizos como el robo de vehículos e infantes, contrabando de armas y municiones y de medicamentos prohibidos y delincuencia juvenil.

<sup>9</sup>Un indicador adicional de la importancia del tráfico de enervantes se refleja en la detención de un joven de origen mexicano en la ciudad de Caléxico, California, a principios de abril de 2000, después de haber cruzado la frontera, procedente de Mexicali, Baja California, con la cantidad de 429 kilogramos de cocaína base, la cual tiene un valor en el mercado de cerca de 53 millones de dólares. Tal decomiso es el más importante que se ha efectuado en la frontera entre Caléxico y Mexicali.

<sup>10</sup>Información proporcionada por la Dirección Regional de Aduanas del Sur de California. San Diego, California, noviembre de 2000.

California y California, aprovechando los mercados de consumo en las ciudades de Los Ángeles y San Francisco, en el estado de California.

Otro rasgo sobresaliente de la región es el impacto que ha provocado el crimen organizado, asociado presuntamente con el narcotráfico en las fronteras de Tijuana y Mexicali, Baja California, que se ha traducido en un aumento de muertes violentas desde el año de 1997. Según información de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en el año de 1997 hubo 471 asesinatos en el ámbito estatal, cifra que aumentó a 578 en 1998, lo que representa un incremento de 20%, y en 1999 se registraron 657 asesinatos, lo que significa un aumento de 13.7%. En el año 2000, según cifras de la Unidad de Planeación Operativa de la policía municipal de Tijuana, se presentaron 305 muertes de manera violenta. Asimismo destaca el número de lesionados por violencia, que aumentó 39%; es decir, de 1 797 a 2 496 lesionados.<sup>11</sup>

Otro indicador importante de la inseguridad pública local y estatal fronteriza es el robo de vehículos. Según la Procuraduría General de Justicia del Estado, en el lapso de enero a agosto de 1999 se reportaron 18 101 automóviles robados en Baja California. Tijuana fue el municipio con mayor incidencia con 14 207 vehículos, con lo que superó los 12 218 robos registrados en 1998.<sup>12</sup> En el año 2000, la PGJE estimó que el promedio de autos robados fue de 13 000 a 14 000 unidades en el caso del municipio de Tijuana, considerando únicamente las denuncias levantadas en el Ministerio Público Estatal.<sup>13</sup>

El robo de automóviles se ha convertido en uno de los principales delitos en el ámbito estatal. Uno de los factores que explican su aumento es la ventaja de la interacción transfronteriza en términos de que permite a los delincuentes vender los vehículos en Estados Unidos o incluso transportarlos hacia Centroamérica o Europa. Otra opción ha sido el desmantelamiento de las uni-

<sup>11</sup>Otro indicador de la inseguridad pública en la ciudad de Tijuana, Baja California, se refleja en el hecho de que según cifras de la propia Unidad de Planeación Operativa, en el año 2000 hubo un total de 131 076 detenidos por estos delitos, en comparación con los 120 853 en 1999, lo cual representa un aumento de 8%. Se estima que del total de detenidos 50% son reincidentes.

<sup>12</sup>Según la misma dependencia, en Mexicali, en el primer semestre de 1999 sólo se reportó la cantidad de 2 177 vehículos robados.

<sup>13</sup>Acorde con información proporcionada por Jesús Escobedo Carignan, director de la empresa Recaudadora Internacional de Vehículos Robados, S.C., la ciudad de Tijuana ocupa el primer lugar mundial en el índice de autos robados por año. En el año 2000, de cada 29 autos que había en Tijuana, uno fue robado. Para darnos una idea de la dimensión de este problema, consideremos que Tijuana tiene un padrón de 400 000 autos, en comparación con San Diego, donde el promedio de robo es de un vehículo por cada 179, con un total de 2 300 000 automóviles.

dades con el fin de comercializar ilegalmente las refacciones. Las corporaciones policíacas estatales han detectado casos en que algunas bandas asociadas al robo de vehículos operan en ambos lados de la frontera, lo cual es otro indicador de una concepción transfronteriza de la delincuencia.<sup>14</sup>

Con el antecedente del aumento de muertes violentas asociadas presuntamente al narcotráfico en el estado de Baja California, en los últimos años, y de manera especial en 1999, el diario estadounidense *The New York Times* publicó un reportaje en donde se critica el clima de inseguridad pública asociado al narcotráfico, la corrupción gubernamental y la ineficacia de las autoridades estatales. Un elemento que destaca del artículo elaborado por el periodista Tim Golden es que la alternancia política en Baja California, si bien se había reflejado en una mayor eficiencia en ciertos procesos de la gestión pública, en el caso de la seguridad pública y procuración de justicia existían limitaciones (Golden, 2000).<sup>15</sup> Como se puede apreciar, la inseguridad pública y el narcotráfico han tenido impacto en medios de comunicación tan importantes como *The New York Times*, lo que puede provocar algún tipo de influencia en la relación entre México y Estados Unidos.

Entre otros acontecimientos violentos que reflejan la inseguridad pública en Baja California, y especialmente en Tijuana, se encuentra el asesinato del director de Seguridad Pública de esta ciudad (*The New York Times*, 2000),<sup>16</sup> situación que dio motivo a que partidos políticos y otros actores destacaran los efectos negativos de la inseguridad pública, el narcotráfico y la violencia.<sup>17</sup> A causa

<sup>14</sup>Existen antecedentes de que policías judiciales federales o estatales conducen coches reportados como robados en el estado de California.

<sup>15</sup>Posteriormente, el mismo periodista publicó otro artículo en donde destacaba el papel y la influencia de los hermanos Arellano en la distribución de drogas hacia Estados Unidos (Golden, 2000). La incapacidad gubernamental para detener a tal grupo se ilustra con las declaraciones de Thomas Constantine, ex director de la DEA.

<sup>16</sup>Cabe mencionar que en el año de 1994 fue asesinado otro director de la policía municipal de Tijuana, B.C. Otro antecedente violento (abril de 2000) que refleja el impacto de la inseguridad pública asociada al crimen organizado fue el asesinato de un alto funcionario de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y además de otros dos agentes, lo que provocó que elementos de la DEA, el FBI y de aduanas de Estados Unidos destacados en Tijuana salieran de la ciudad, en donde desarrollaban labores de monitoreo. La medida era preventiva por el grado de inseguridad que existe en la frontera entre Baja California y California, y en particular en la ciudad de Tijuana.

<sup>17</sup>Cabe destacar que el asesinato del director policiaco sucedió días después de que el ex presidente Ernesto Zedillo reiteró el interés gubernamental de evitar que el estado de Baja California se convirtiera en el centro de la delincuencia organizada.

del incidente, uno de los acuerdos logrados entre los tres ámbitos de gobierno fue el de fomentar una mayor cooperación en materia de prevención de la inseguridad pública y el combate al narcotráfico. En el transcurso de los meses y hasta abril de 2001, el clima de inseguridad en la ciudad de Tijuana no había cesado. Destaca el hecho de que algunos jóvenes de clase media alta aparecieron asesinados, uno de los cuales fue el hijo de una conocida cantante mexicana.<sup>18</sup>

Sin duda es fundamental avanzar hacia una mayor coordinación y cooperación intergubernamental en materia de prevención y persecución del delito. La cuestión es si es posible fomentar una mayor cooperación entre las corporaciones policiacas cuando existen diferencias políticas, ideológicas, corrupción e intereses distintos entre ellas.<sup>19</sup>

El Sistema Nacional de Seguridad Pública 1996-2000 era el marco normativo que establecía la coordinación y cooperación entre los tres ámbitos de gobierno en México. En el caso de Baja California, la coordinación con el gobierno federal en lo relativo a la seguridad pública y narcotráfico no ha sido eficaz y efectiva para la reducción de los problemas en la materia. Los obstáculos se atribuyen a diferencias políticas, ideológicas y conflicto de intereses entre los actores de los ámbitos federal, estatal y local. Contrario a lo que se podría pensar, la alternancia política no necesariamente se ha reflejado en una eficaz cooperación y gestión intergubernamentales en las estrategias de seguridad y combate al narcotráfico,<sup>20</sup> particularmente porque no se han reducido total-

<sup>18</sup>Otro hecho lamentable fue el asesinato de tres agentes de la policía ministerial de la PGJE el 7 de mayo de 2001 en la ciudad de Mexicali. Días antes había aparecido asesinado, en la misma ciudad, el hijo de un ex director de la desaparecida Policía Federal de Caminos en Mexicali, B.C., actualmente preso por delitos contra la salud, presuntamente por brindar apoyo a los hermanos Arellano Félix en sus actividades delictivas en el estado de Baja California.

<sup>19</sup>Un antecedente de cooperación intergubernamental digno de destacar ha sido el papel de la Agencia Mixta del Ministerio Público —inaugurada el 27 de abril de 2000— con el trabajo de la PGJE y la delegación de la PGR en Tijuana. Esta agencia ha apoyado la lucha para combatir el comercio de drogas en pequeño, así como los llamados *picaderos*. Según la PGJE, a lo largo de su actividad, la Agencia Mixta ha realizado 423 investigaciones, de las cuales 360 han concluido con resultados óptimos, que se traducen en el aseguramiento de 156 personas (mayo de 2000 a marzo de 2001), de las cuales 52 fueron consignadas al Ministerio Público Federal.

<sup>20</sup>Un ejemplo es el operativo desarrollado en abril de 2002 por la Agencia Federal de Investigaciones y la Procuraduría General de Justicia, en el que detuvieron al director de la policía municipal de Tijuana y a otros funcionarios y policías estatales y municipales del estado de Baja California. A la mayor parte de ellos los dejaron libres por falta de pruebas. Este hecho es otro ejemplo de la ineficacia de las autoridades federales para combatir la delincuencia y la corrupción, y probablemente agudizará las diferencias entre los policías federales y locales.

mente los vicios que tradicionalmente han condicionado el papel de las corporaciones policiacas mexicanas.

En los próximos años, el federalismo mexicano tendrá que revisarse política y jurídicamente porque los municipios se enfrentan a problemas de carácter federal como el narcotráfico y las políticas fronterizas de Estados Unidos contra el terrorismo, que cuestionan su propia legitimidad y la convivencia social. También deben examinarse la coordinación, cooperación y planeación de acciones conjuntas eficaces entre los tres ámbitos de gobierno en materia de narcotráfico y seguridad pública, dado que han provocado un impacto en el aspecto social y en la gestión. El reto es una gestión pública más eficaz desde una perspectiva intergubernamental.

### *FACTORES SOCIALES DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA FRONTERIZA*

Se ha planteado con anterioridad que en la gestión pública existe una tendencia a dejar de lado los cambios que ha experimentado la sociedad fronteriza, cuyas acciones o percepciones han cambiado con respecto a años anteriores, particularmente en lo relacionado con el consumo de drogas, violencia y pandillerismo. La sociedad fronteriza se ha vuelto más compleja, lo cual no parece que haya sido incorporado en las agendas de sus gobiernos y, en general, en las políticas del gobierno federal en materia de seguridad pública.

La premisa anterior se complementa con el hecho de que las políticas de seguridad pública desarrolladas por los gobiernos emanados de Acción Nacional en municipios como Mexicali y Tijuana no consideran como elemento fundamental una interacción con los estratos populares, en cuyos barrios o colonias se han acentuado los problemas de inseguridad pública en los últimos años, a causa de la marginalidad en el acceso a servicios públicos básicos (Moore, 1992:307-308).

En el aspecto social, algunos hallazgos de la Encuesta Nacional de Adicciones que la Secretaría de Salud efectuó entre los años de 1993 y 1998 reflejan que el consumo de drogas en México se ha incrementado en los últimos cinco años, al pasar de 1.4 a 2.5 millones de personas en el período de 1993 a 1998 (Secretaría de Salud, 1999, y Medina Mora, 1999). Otros datos de la encuesta indican que las ciudades de Tijuana, Baja California, y Ciudad Juárez,

Chihuahua, sobresalen en el consumo de drogas en los ámbitos regional y nacional.<sup>21</sup> Algunas evidencias indican que la delincuencia por delitos del fuero común está asociada a un consumo de drogas, especialmente en estratos populares.

Según un análisis de Noé Arón Fuentes (2000), una de las variables principales que explican la inseguridad pública en Tijuana es su situación socioeconómica, la cual ha experimentado un paradójico desarrollo con pobreza, producto de un rápido crecimiento con pleno empleo, pero con una desigual distribución del ingreso. El desarrollo económico de Tijuana representa, para muy amplios grupos de población, una modernización de la pobreza acompañada por una nueva estructura económica que repercute negativamente no sólo en la distribución de la riqueza, sino también en la producción y los lazos económicos con otras regiones del país y el exterior.

El desequilibrio social, que dificulta el acceso a bienes y servicios públicos en Tijuana, y su impacto en las condiciones de vida establecen las bases para un aumento de la delincuencia en las principales localidades urbanas. Esto, asociado a la importancia que tiene el tráfico de drogas en distintas escalas y a su lógica estructural –corrupción, impunidad e ineficacia–, explica el aumento de la delincuencia por delitos de orden federal y común en el ámbito local. Una de las conclusiones a las que llega Fuentes (2000) es que la marginalidad urbana en el municipio de Tijuana no corresponde a una marginalidad ocupacional, sino más bien a una agudización de las condiciones de vida de los habitantes.

En ese contexto, la formulación, rediseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas deben considerar los cambios socioeconómicos que experimentan los diversos grupos sociales con la finalidad de promover una mayor eficacia gubernamental. Desde esa perspectiva, se propone una articulación entre una nueva concepción de la gestión pública con la aprehensión de los cambios sociales. Es decir, una gestión social de los problemas públicos que incorpore acciones de participación ciudadana a través de mecanismos eficaces, la rendición de cuentas al ciudadano y la legitimidad social de la administración pública, entre otros elementos (Moore, 1992).

<sup>21</sup>En Tijuana, el consumo es 2.8 veces mayor que el consumo nacional y casi 2.5 veces superior que el de la región. Ciudad Juárez casi duplica el promedio nacional y presenta 50% más que el de la zona donde se ubica. Según el Consejo Nacional de Adicciones, en 1995, Tijuana ocupó el primer lugar de las ciudades fronterizas en consumo de marihuana en términos de “por lo menos una vez en la vida” con 8.4%; en segundo sitio se ubicó Ciudad Juárez, con 8.3% y posteriormente Matamoros, Tamaulipas, con 0.9%. En cuanto al uso de cocaína, Tijuana ocupaba el primer lugar con 2.7%, seguida de Ciudad Juárez con 1.8% y después Matamoros, con 0.9%.

Una pregunta central es si los actores gubernamentales están conscientes de los distintos factores que determinan la inseguridad pública y el narcotráfico y, fundamentalmente, cuestionar si han logrado incorporar y rediseñar, en su caso, acciones en materia de política pública para atender las causas y efectos de los problemas fronterizos mencionados. El hecho de que las políticas de prevención y combate al narcotráfico no hayan reducido la inseguridad pública refleja sus limitaciones.

Entre los factores sociales que están condicionando la inseguridad pública y que, a su vez, cuestionan la gestión gubernamental se encuentran la legitimación social y cultural, la violencia y el pandillerismo.

### *Legitimación social*

En el caso de las ciudades fronterizas del norte de México existe una mayor tolerancia respecto al consumo de drogas, en especial la marihuana, cocaína y el cristal (Secretaría de Salud, 1999; y Medina Mora, 1999).<sup>22</sup> Esas actitudes se reflejan en un incremento en las adicciones de adolescentes y jóvenes, así como en la participación de jóvenes de diferentes estratos sociales en algunas de las fases de la distribución de drogas en las ciudades fronterizas.

En años anteriores se había considerado que en los estratos de bajos ingresos se concentraba tanto el consumo como la distribución de drogas. En el caso de las ciudades fronterizas, a partir de los años noventa, el consumo y la distribución de drogas se han extendido a jóvenes de clases media y alta. De ahí derivan los llamados *narcojóvenes*, que han sido integrados por grupos delictivos como el de los hermanos Arellano Félix en la ciudad de Tijuana.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>El cristal es un tipo de metanfetamina que ha desplazado a la heroína y la cocaína por su bajo costo y porque sus efectos son más estimulantes, por lo cual es más común entre adolescentes y jóvenes. Los adictos al cristal lo consumen, en promedio, de un año a cinco años, porque sus efectos son más fatales a causa de su composición: acetona, fósforo, líquido para batería de autos, entre otros químicos. También entre los jóvenes y adolescentes fronterizos predomina el uso de pastillas depresivas del sistema nervioso, como las *rivotiles* o las *reinol*, además de un alto consumo de alcohol.

<sup>23</sup>Desde finales de los años ochenta, jóvenes de familias de ingresos altos de la ciudad de Tijuana se asociaron al cártel de los hermanos Arellano Félix. Sin embargo, a mediados de 1995 se presentaron diferencias, con lo cual algunos de ellos se desvincularon. Desde entonces varios de esos jóvenes han sido asesinados por el propio cártel.

Una de las causas que explican la situación anterior es el entorno social y cultural que propicia que tal población a involucrarse en esas tareas. Este ambiente se caracteriza por los rasgos que presenta la familia (desintegración, escasa atención a hijos, aumento de adicción de algunos de los padres); las relaciones personales con el grupo de amigos en el contexto del barrio y la necesidad de que los jóvenes se legitimen dentro de su grupo de amigos o estrato social;<sup>24</sup> las influencias de los medios de comunicación en términos de fomentar ciertas tendencias a la violencia, consumo de drogas y la obtención de “dinero fácil” por participar en alguna fase de la distribución de drogas; el impacto que tienen las canciones asociadas a los narcotraficantes (*narcocorridos*); algunos estereotipos de la cultura norteña (machista) y, en general, escasos espacios culturales y de recreación destinados a adolescentes y jóvenes de las ciudades fronterizas. Los aspectos anteriores, aunados a la ausencia o escasez de valores entre la juventud fronteriza, han influido para que algunos estratos populares y de clase media alta se involucren en el consumo y la distribución de drogas ilícitas en las ciudades fronterizas. Este contexto establece las condiciones para una gestión policíaca más orientada hacia a la comunidad (Moore, 1992).

### *Legitimación cultural*

Un medio a través del cual los adolescentes y jóvenes fronterizos retroalimentan sus percepciones sobre consumo y contrabando de drogas es el de la música popular asociada a los llamados *narcocorridos*. Con este tipo de canciones pueden legitimar tales actividades y en especial pueden justificar el narcotráfico y el papel de los delincuentes. Es tal el impacto sociocultural de los grupos que interpretan los *narcocorridos* que sus conciertos son generalmente tumultuosos.<sup>25</sup>

<sup>24</sup>La legitimación hace referencia al interés de algunos jóvenes fronterizos que se conciben como líderes del barrio en términos de una participación activa en la distribución y (o) consumo de drogas en el barrio o en otros barrios, lo que se traduce en el nivel de sus ingresos y los valores que representan el vehículo que conducen y su vestimenta.

<sup>25</sup>Un ejemplo son los corridos interpretados por los Tigres del Norte, Chalino Sánchez, ya fallecido, y recientemente, el auge que han tenido entre estratos de jóvenes los *narcocorridos* del cantante llamado El As de la Sierra, especialmente en algunas ciudades de Sinaloa y Baja California, al igual que El Coyote y su Banda, que interpreta canciones afines a la llamada banda sinaloense. Cabe mencionar que es posible que a los elementos de las corporaciones policíacas de los diferentes niveles de gobierno también les agrade tal tipo de música, con lo cual pudiera existir una relación sociocultural que no ha sido lo suficientemente analizada. Un indicador que justificaría tal similitud consiste en que tanto los presuntos narcotraficantes y los policías comparten, en términos generales, las mismas preferencias en cuanto a música, vestimenta y autos.

La importancia que han adquirido los temas musicales asociados al tráfico de drogas ha llevado a tratar de regular su difusión con la finalidad de evitar la violencia a la que podrían inducir.<sup>26</sup> No obstante, los problemas de adicción y distribución de drogas entre los jóvenes son más complejos, con lo cual la simple regulación no necesariamente tendría un impacto fundamental en la reducción de la violencia; se requiere de una estrategia de políticas más integral y diversa.

Las tendencias de consumo de drogas y la participación de adolescentes y jóvenes fronterizos en el narcotráfico tienen como referentes algunos elementos socioculturales de la interacción transfronteriza. Adicionalmente, debe considerarse el carácter del sistema policiaco asociado a la inseguridad y al narcotráfico en México, que se traduce en corrupción e impunidad.

El papel de los medios de comunicación es importante para legitimar ciertas tendencias en el consumo o la participación en actividades de distribución de drogas. Pueden legitimar tal actitud porque se acentúa el papel de los delinquentes y de sus actos delictivos, éstos de distintas maneras, según sus percepciones. La forma principal como los medios de comunicación pueden favorecer u obstaculizar las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública es a través de la información que publican. Un manejo informativo sensato, imparcial y documentado del tema otorga información confiable y amplía el criterio de los ciudadanos sobre las dimensiones reales del problema. Sin embargo, al divulgar la información policiaca con superficialidad o al exagerar hechos se confunde a la sociedad acerca de la situación real de la inseguridad pública y de las acciones gubernamentales para combatirla. Los medios de comunicación no son los creadores de las nuevas realidades o de las nuevas condiciones sociales, pero sí son los principales constructores de una "realidad virtual" acerca de éstas, amplificando o simplificando las distorsiones o los contrastes que se presentan en problemas como la inseguridad pública.

En este marco, cabe plantear la cuestión de cómo reducir, desde el ámbito de la gestión y políticas públicas los factores estructurales asociados a la inseguridad y al narcotráfico y, particularmente, la erosión de la estructura social fronteriza, sobre todo cuando menores de edad manifiestan actitudes de vio-

<sup>26</sup>El ex regidor perredista Catalino Zavala propuso tal iniciativa en la sesión del cabildo de Tijuana efectuada el 13 de marzo de 2001, reconociendo de antemano que el ayuntamiento local carece de facultades para censurar o imponer acciones contra las radiodifusoras locales.

lencia de mayor magnitud. Desde una perspectiva académica, tal situación representa un reto en el sentido de tratar de proporcionar mayores elementos para interpretar los problemas de inseguridad pública y fundamentalmente su articulación con las políticas públicas. Desde el enfoque de la gestión, una cuestión central es indagar si los gobiernos estatales y locales de los estados fronterizos cuentan con la capacidad institucional y sensibilidad social para rediseñar sus procesos de gestión policiaca y, fundamentalmente, de gestión social con la comunidad. Finalmente, se considera importante conocer y evaluar las tendencias de opinión de los jóvenes mexicanos de los distintos estratos sociales con respecto a algunos aspectos socioculturales vinculados directa e indirectamente con el consumo de drogas, violencia y delincuencia. Igualmente es necesario articular algunos de esos resultados en el rediseño de la gestión en materia de seguridad pública y narcotráfico, considerando que la variable social es una de las causas que explican las actuales tendencias delictivas en el caso de los municipios fronterizos del norte de México.

### *Legitimidad e ingobernabilidad*

Desde el año de 1989 se ha manifestado un ascenso de gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN) en estados y municipios fronterizos del norte de México (Guillén, 1996), lo que refleja un avance democrático. Sin embargo, la alternancia política con el PAN en municipios como Tijuana o Mexicali ha correspondido con un aumento en la inseguridad pública y el narcotráfico (Sánchez, 1999; Moloeznik, 1999; y Ordaz, 1999).<sup>27</sup> Esta situación no se puede atribuir totalmente a la gestión de los gobiernos de afiliación panista, sino también a los factores estructurales de tipo policiaco que han influido en la inseguridad pública y el narcotráfico, especialmente en términos de enfoques de gestión deficientes que no consideran los cambios en los entornos; la corrupción de los tres niveles de gobierno; la falta de voluntad política para reducir los vicios en el interior de las corporaciones policiacas y, de manera fundamental, el contexto transfronterizo con respecto a la oferta y demanda de drogas en México y

<sup>27</sup>Algunos análisis efectuados por especialistas en seguridad pública reunidos en un Seminario Nacional de Políticas de Seguridad Pública en las Grandes Ciudades de México (Chapala, Jal., septiembre de 1999) destacaron, con base en estudios efectuados, que en los gobiernos de formación panista la inseguridad pública se había incrementado, en comparación con otros gobiernos de tendencia ideológica distinta.

Estados Unidos. Aunque esos problemas ya estaban presentes antes del arribo de las administraciones panistas, no se han podido reducir totalmente durante la gestión de éstas y, en algunos casos, se han agravado.

Igualmente sobresale el papel del gobierno federal a través de la Procuraduría General de Justicia para reducir el narcotráfico en Baja California y la corrupción, donde se han visto involucrados funcionarios de esa dependencia. Esos factores, en conjunto, han coadyuvado al aumento de la inseguridad pública y el narcotráfico en las ciudades fronterizas del norte de México, por lo cual serán una fuente de tensión en la frontera México-Estados Unidos (Ramos, 2002).

Los antecedentes descritos de inseguridad pública asociada al narcotráfico y las tensiones que han generado en los municipios de Tijuana y Mexicali dieron pie a plantear que existía una situación de ingobernabilidad en el ámbito estatal a causa de la ineficacia de los tres niveles de gobierno.<sup>28</sup> Tras el asesinato de los tres agentes de la policía ministerial acaecido el 7 de mayo de 2001 en la ciudad de Mexicali y en vísperas del inicio de las campañas electorales en Baja California, el entonces gobernador de la entidad, Alejandro González Alcocer, mencionó que tal incidente “tenía como objeto desestabilizar al estado”, aunque con anterioridad se había mencionado que desde la perspectiva gubernamental la delincuencia promovida por el crimen organizado “era únicamente un problema entre narcotraficantes”. Por tanto, “el resto de la ciudadanía no debería de preocuparse”.

Para ubicar los dos problemas sociales en el contexto de la ingobernabilidad, se puede indicar que la acumulación de problemas pendientes, deficiencias en la gestión y la escasa consideración de los cambios que presenta el entorno social de parte de la acción gubernamental han coadyuvado para que se perciban como riesgos para la gobernabilidad, particularmente cuando se traducen en tensiones sociales y violencia tanto en el entorno nacional como en la frontera norte de México.

La eficacia en el ejercicio del poder político y su impacto en la gestión gubernamental son fundamentales para la gobernabilidad de un sistema social. Desde ese punto de vista, la gobernabilidad es responsabilidad del sistema político, definida esta característica por la capacidad de los gobiernos para alcanzar, al menor costo social posible, las metas y (o) proyectos propuestos. Asimismo,

<sup>28</sup>Desde un punto de vista jurídico y social véase los análisis de Bustamante, 2000b y 2000c; desde una perspectiva de la ciencia política véase a Espinoza (2000).

considerando que los sistemas políticos tratan de garantizar su supervivencia y reforzar su capacidad de gestión, como consecuencia, pretenden reafirmar su legitimidad institucional y su rendimiento. Desde esta perspectiva, el concepto de gobernabilidad como eficacia del gobierno y de la gestión pública es sinónimo de *razón de Estado*.

Un buen nivel de gobernabilidad favorece la legitimidad social de la acción gubernamental y con ello se fortalece el Estado. No obstante, cuando se van acumulando tendencias de ingobernabilidad en términos de inseguridad pública, aumento del crimen organizado y narcotráfico, se refleja la ineficacia gubernamental, con lo que disminuye su legitimidad social.

Un Estado moderno tiene que contar con fuentes de legitimidad institucional, que se vinculen con un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático, y cuyo sustento se base en la legalidad, la representación del interés general, el respeto a los derechos y libertades y la igualdad de trato. Pero además de la legitimación institucional, el Estado tiene que legitimarse por lo que *hace* y *cómo* lo hace. Es decir, el Estado se tiene que legitimar por su rendimiento. De aquí surge la importancia de la eficacia gubernamental, que ha sido planteada por Lipset (1987), para quien la legitimación se vincula con “[...] la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”.

De esta conceptualización se puede deducir que la única vía para establecer un equilibrio general entre legitimidad, eficacia y democracia radicaría en que la legitimidad constitucional se refuerce con la capacidad del sistema para atender los principales problemas sociales. El papel de la acción gubernamental es preponderante porque existe una incipiente participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones en seguridad pública y un escaso impacto de las propuestas de los partidos políticos. Por ello el Estado, con capacidad y visión, debe promover la gobernabilidad en materia de seguridad pública. Para ello se requiere de un Estado y gobiernos estrategas, con visión, liderazgo y sensibilidad social.

### *Consideraciones finales*

El examen teórico de algunos enfoques de la gestión policial en países desarrollados nos refleja su capacidad para promover el cambio y la legitimidad

gubernamental. Algunos de los elementos teóricos de la gestión se podrían adaptar a la función de los gobiernos y administraciones públicas en materia de seguridad fronteriza, si de antemano se considera las condiciones de gestión y de tipo institucional que determinan las políticas de seguridad pública en países como México.

Las tendencias de inseguridad pública e impacto del narcotráfico en la frontera norte de México, y en particular en el estado de Baja California, reflejan un problema de gestión pública ineficaz en dos dimensiones: primera, como una deficiente gestión intergubernamental entre los tres ámbitos de gobierno y segunda, no se han integrado en la gestión y en las políticas de seguridad los diversos factores de la inseguridad: social, cultural, económico y político. Estos elementos permiten fundamentar la hipótesis del artículo en el sentido de que los factores que han provocado una mayor inseguridad pública en la frontera de México con Estados Unidos se pueden atribuir a los cambios de tipo socioeconómico y cultural que presenta la sociedad fronteriza y que derivan —en algunos casos— de la interacción transfronteriza, y que no han sido totalmente asimilados por la gestión pública en sus distintos ámbitos.

El análisis de la inseguridad e incidencia delictiva en el estado de Baja California no se puede aplicar de manera general al conjunto de los estados o municipios fronterizos. Sin embargo, se considera que la determinación de sus causas puede explicar la inseguridad prevaleciente en otros contextos, especialmente con respecto a la incidencia de los factores socioculturales y las limitaciones de la gestión policial.

Los impactos sociales, culturales y económicos que provoca la interacción fronteriza con los Estados Unidos son uno de los factores determinantes en la inseguridad pública y el narcotráfico en el ámbito fronterizo. El entorno transfronterizo representa una variable fundamental con respecto a la inseguridad pública prevaleciente en el resto del país, lo que debe promover el diseño y desarrollo de políticas públicas específicas y, en algunos casos, políticas y una planeación binacionales en el ámbito regional. En ese marco cabe preguntar si la cooperación y coordinación binacional fronteriza en materia policial podría ser una alternativa eficaz para reducir la inseguridad pública y el narcotráfico entre México y Estados Unidos (García, 2002; y Ramos, 2002).

Uno de los impactos de la inseguridad pública se traduce en una erosión de la estructura social fronteriza, que cuestiona la legitimidad de los gobiernos. De ahí que uno de los retos de éstos y la gestión pública sea el tratar de redi-

señar los procesos de toma de decisiones con el fin de dar mayor importancia a los aspectos sociales y, en general, al resto de los factores institucionales y económicos que condicionan la inseguridad pública y el narcotráfico en la frontera norte mexicana. Es decir, readministrar significa adaptar, rediseñar y evaluar la gestión pública ante la complejidad y exigencia sociales. De esta manera, los gobiernos logran legitimidad, que en términos de Seymour Lipset (1987) significa “[...] la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”.

### BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert, “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (compiladores), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 125-170.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “La nueva gestión pública: Origen y desarrollo”, conferencia magistral, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 24 de enero de 2002.
- Alpert, Geoffrey P., y Mark H. Moore, “Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing”, Washington, D.C., Department of Justice, 1993.
- Andreas, Peter, “U.S.-Mexico: Open Markets, Closed Border”, en *Foreign Policy*, núm. 103, verano de 1996, pp. 51-69.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, pp. 51-75.
- Barrientos, Franklin, “Tolerancia cero: Una nueva estrategia para combatir el orden público y la delincuencia”, Santiago, Chile, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, documento de trabajo número 67, 1999.
- , “La gestión policial y sus métodos de evaluación”, en *Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo*, Chile, 2000.
- Barzelay, Michael, *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, Berkeley, The University of California Press, 1992.
- Bayley, David H., “Measuring Overall Effectiveness”, en Larry T. Hoover (editor), *Quantifying Quality in Policing*, Washington, D.C., Police Executive Research Forum, 1996, pp. 37-54.

- Bjur, Wesley y Geraldo Caravantes, *Readministration in Action*, São Paulo, Makron Books do Brasil, 1996.
- , *Reengenbaria ó readministración: do util e edo util en los procesos de mudança*, AGE, Porto Alegre, 1994.
- Bratton, William J., "Cutting Crime and Restoring Order: What America Can Learn from New York's Finest", *The Heritage Foundation Lectures and Education Program*, núm. 573, octubre de 1996.
- Brugués, Alejandro, Willy Cortez y Noé Fuentes, "Inseguridad pública en la frontera norte", *Ciudades*, 40, octubre-diciembre, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), 1998, pp. 18-24.
- Cabrero, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *Policy Science* en contexto cultural y políticamente diferente", en *Gestión y políticas públicas*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, pp. 189-229.
- Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, Colombia, Ediciones McGraw-Hill Interamericana, 1998.
- Dirección General de Epidemiología e Instituto Mexicano de Psiquiatría, *Encuesta nacional de adicciones*, México, 1998.
- Dror, Yehezrel, "Capacidades para gobernar un país como México", en S. Schmidt (coord.), *La capacidad de gobernar en México*, Nuevo Siglo, Aguilar, 1997, pp. 29-47.
- Fletcher, Dan, "Senior Public Health Advisor, Center for Substance Abuse Prevention", en Segunda Conferencia Binacional México-Estados Unidos sobre Reducción de Demanda de Drogas, Seminario de Colaboración México-Estados Unidos en Iniciativas de la Frontera, Tijuana, B.C., 23 al 25 de junio de 1999.
- Frühling, Hugo, "Modernización de la policía", ponencia presentada en Foro sobre Convivencia Ciudadana, Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de El Salvador, junio de 1998.
- Fuentes, F., Noé Arón, "La seguridad pública de Tijuana: Mapa de riesgos", en Ramos, José María, Vicente Sánchez Munguía, Noé Fuentes Flores y Rafael Vela González, *Diagnóstico de riesgos para la seguridad pública en Tijuana*, B.C., reporte final de investigación, El Colegio de la Frontera Norte, octubre de 2000.
- Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, *Seguridad pública y justicia*, Colección Retos y Propuestas, México, 1994.

- García, José Z., "Security Regimes on the U.S.-Mexico Border", en Bailey, John y Jorge Chabat (editores), *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, San Diego, Center for U.S. Mexican Studies, University of California, 2000, pp. 299-334.
- General Accounting Office, *U.S.-Mexico Border. Issues and Challenges Confronting the United States and Mexico*, Washington, D.C., julio de 1999.
- González-Aréchiga, Bernardo y José Ramírez, "Definición y perspectiva de la región fronteriza", en *Estudios sociológicos*, El Colegio de México, vol. VIII, núm. 23, mayo-agosto de 1990, pp. 239-269.
- González, Samuel, Ernesto López Portillo y José Yáñez, *Seguridad pública. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994.
- González P., Luis A., *Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: Entre la justicia cívica y el sistema penal*, México, Editorial Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., documento de trabajo 15, noviembre de 1998.
- Guillén, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Habermas, Jurgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- Illescas, Virginia, "La gestión de las políticas de prevención en el Distrito Federal y Tijuana", avance de tesis, doctorado en ciencias sociales, El Colegio de la Frontera Norte, abril de 2002.
- Lipset, Seymour, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1987.
- López Portillo, Ernesto, "La policía en México: Función política y reforma", en Bailey, John y Jorge Chabat (coords.), *Inseguridad pública y gobernabilidad: Desafíos para México y Estados Unidos, 1999-2001*, Plaza y Janes (en prensa), 2002.
- Medina Mora, María Elena, "Los jóvenes y el uso de drogas en México", ponencia presentada en Segunda Conferencia Binacional Mexico-Estados Unidos sobre Reducción de la Demanda de Drogas, Tijuana, B.C., 23 al 25 de junio de 1999.
- Moloeznik, Marcos, "La seguridad pública en transición, Jalisco antes y después del proceso de alternancia política", ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Políticas de Seguridad Pública en las Grandes Ciudades de

- México, Chapala, Jal., Universidad de Guadalajara, 21 y 22 de octubre de 1999.
- Moore, Mark, "Community and Problem-Solving Policing", en Michael Tonry y Norval Morris (comps.), *Modern Policing*, Chicago, University of Chicago Press, 1992. pp. 99-158.
- , *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Office of National Drug Control Policy, *1998 National Household Survey on Drugs*, Washington, D.C., 1999.
- Ordaz, Miguel Ángel, "La seguridad pública en la ciudad de Torreón. La visión y acción de un gobierno, 1997-1999", ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Políticas de Seguridad Pública en las Grandes Ciudades de México, Chapala, Jal., Universidad de Guadalajara, 21 y 22 de octubre de 1999.
- Osborne, David y Ted Gabler, *La reinención del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Peters, T.J. y R.H. Waterman, *In Search of Excellence*, Nueva York, Harper & Row, 1982.
- Ramos, José María, *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera de México*, El Colegio de la Frontera Norte-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1995.
- , "Políticas de seguridad pública en la frontera México-Estados Unidos: Contexto y alternativas", ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Políticas de Seguridad Pública en las Grandes Ciudades de México, Chapala, Jal., Universidad de Guadalajara, 21 y 22 de octubre de 1999.
- , "Cooperación antidrogas y seguridad pública en la frontera México-Estados Unidos", en Bailey, John y Jorge Chabat (coords.), *Inseguridad pública y gobernabilidad: Desafíos para México y Estados Unidos, 1999-2001*, Plaza y Janes (en prensa), 2002.
- , Vicente Sánchez Munguía, Noé Fuentes Flores y Rafael Vela González, "Gestión de la seguridad pública local y readministración gubernamental", en *Diagnóstico de riesgos para la seguridad pública en Tijuana, B.C.*, (reporte final de investigación, Tijuana, B.C., Colef, octubre de 2000.
- Regalado, Jorge, "Inseguridad, propuestas sociales y reformas institucionales", en *Ciudades*, núm. 40, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, pp. 52-58.

- Regalado, Jorge, "Estado de derecho, seguridad pública y participación ciudadana", ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Políticas de Seguridad Pública en las Grandes Ciudades de México, Chapala, Jal., Universidad de Guadalajara, 21 y 22 de octubre de 1999.
- Romero, Bernardo, "Análisis de las políticas del gobierno del estado de Querétaro en materia de seguridad pública", ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Políticas de Seguridad Pública en las Grandes Ciudades de México, Chapala, Jal., Universidad de Guadalajara, 21 y 22 de octubre de 1999.
- Sánchez, Vicente, "Delincuencia en la frontera norte", en *Ciudades*, núm. 40, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1998, pp. 44-51.
- , "Políticas de seguridad pública en Tijuana. La reiteración de un diagnóstico", ponencia presentada en el Seminario Nacional sobre Políticas de Seguridad Pública en las Grandes Ciudades de México, Chapala, Jal., Universidad de Guadalajara, 21 y 22 de octubre de 1999.
- , "Panorama general de la inseguridad pública en Tijuana", en Ramos, José María, Vicente Sánchez, Noé Fuentes Flores y Rafael Vela González, *Diagnóstico de riesgos para la seguridad pública en Tijuana*, B.C., reporte final de investigación, El Colegio de la Frontera Norte, octubre de 2000.
- , "Diagnóstico de seguridad pública en la frontera norte", presentación en conferencia *The New Dynamics of North America: U.S.-Mexico Relations and the Border Economy*, El Colegio de la Frontera Norte-Public Policy Forum, 16 de mayo de 2002.
- Secretaría de Salud, *El consumo de drogas en México: Diagnóstico, tendencias y acciones*, México, 1999.
- Select Committee on Narcotics, *Abuse and Control, Drug Trafficking and Abuse Along the U.S.-Mexico Border* (San Diego), 16 de enero de 1986.
- Sparrow, K. Malcom, Mark H. Moore y David M. Kennedy, *Beyond 911: A New Era for Policing*, Nueva York, Basic Books, pp. 30-57.
- Valenzuela Arce, Manuel, *¡A la brava ese! Cholos, punk, chavos banda*, El Colegio de la Frontera Norte, 1988.
- Villar, Samuel del, "Perspectivas de control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos", en González, Guadalupe y Marta Tienda, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica-Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, pp. 123-153.

- Winer, Joseph, *Money Laundering Activity Associated with the Mexican Narco-Crime Syndicate*, testimonio en Subcommittee on General Oversight and Investigations of the Committee on Banking and Financial Services, House of Representatives, Washington, D.C., Superintendent of Documents, Government Printing Office, 1996.
- Zepeda, Guillermo, "Ineficiencia al servicio de la impunidad: Las organizaciones de procuración de justicia en México", en Bailey, John y Jorge Chabat (coords.), *Inseguridad pública y gobernabilidad: Desafíos para México y Estados Unidos, 1999-2001* (en prensa), 2002.
- Zúñiga, Víctor, "Uso de drogas e interacción transfronteriza en las ciudades fronterizas de Tamaulipas", *Frontera norte*, vol. 2, núm. 3, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1990, pp. 115-136.

## HEMEROGRAFÍA

- Bustamante, Jorge A., "Padrón de indignidad", columna editorial Enfoques Fronterizos, *El financiero*, 4 de octubre de 1998, p. 30.
- , "Medir la delincuencia para poder atacarla", columna editorial, *Frontera*, Tijuana, B.C., 8 de marzo de 2000.
- , "Seguridad pública y gobernabilidad", sección editorial, *Frontera*, Tijuana, B.C., 12 de enero de 2000.
- , "Gobierno y seguridad pública", sección editorial, *Frontera*, Tijuana, B.C., 2000.
- Espinoza, Víctor A., "Baja California. ¿Crisis de gobernabilidad?", columna editorial, en *Frontera*, Tijuana, B.C., 10 y 17 de febrero de 2000.
- Golden, Tim, "Mexican Tale of Absolute Drug Corruption", *The New York Times*, Nueva York, 9 de enero de 2000.
- , "Mexican Gang Is Still on Loose Despite Search", *The New York Times*, Nueva York, 10 de enero de 2000.
- San Diego Union-Tribune*, "Do Mexico Police Use Cars Stolen from the U.S.?", 6 de mayo de 1994.
- San Diego Union-Tribune*, "More Vehicles 'Kidnapped' to Mexico", 8 de mayo de 1994.
- The New York Times*, "DEA Chief Warns Senate on Traffickers in Mexico", Nueva York, 25 de febrero de 2000.
- The New York Times*, "Tijuana Police Chief Fatally Shot", Nueva York, 28 de febrero de 2000.