

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y *RESPONSIVENESS* DESPUÉS
DE LA DEMOCRATIZACIÓN: POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA
EN LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

*The Quality of Democracy and Responsiveness
after the Democratization: Politics of the Public Security
in the Local Governments in Mexico*

Shigeru MINOWA*

Fecha de recepción: septiembre del 2014

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2015

RESUMEN: La presente contribución constituye un análisis sobre las políticas de seguridad pública así como las *responsiveness* de los gobiernos locales después del proceso de democratización en México, a partir de la evaluación de los casos de México D.F., el Estado de Jalisco y el Estado de Nuevo León en el marco de los primeros gobiernos de alternancia política. El análisis sobre la cantidad, el contenido y el resultado de las políticas creadas y realizadas por los gobiernos descubre que la *responsiveness* de los gobiernos del D.F. ha sido baja después de la alternancia, mientras que en el Estado de Jalisco y el Estado de Nuevo León la *responsiveness* ha sido alta por un cierto periodo. Esto indica que la transición a la democracia, que introduce el mismo sistema político en cada entidad, no garantiza el mejoramiento generalizado de la *responsiveness*.

PALABRAS CLAVE: México, calidad de la democracia, seguridad pública, *responsiveness*, política local.

ABSTRACT: This contribution is an analysis of public security policies as well as the responsiveness of local governments after the process of democratization in Mexico, from the evaluation of cases of Mexico City, the State of Jalisco and the State of Nuevo Leon in the framework of the first governments after the political transition. The analysis of the amount, content and result of the policies, which were created and implemented by the local governments, demonstrates that the responsiveness of the government of Mexico City after the transition has been low on the one hand, and the responsiveness of the government of the State of Jalisco and of the State of Nuevo Leon had been relatively high for a certain period of time on the other. This result indicates that the transition to democracy, which introduces the

* Shigeru MINOWA, Doctor en Relaciones Internacionales, investigador asociado del Instituto Iberoamericano de la Universidad Sofía, Japón.
E-mail: s-minowa@hoffman.cc.sophia.ac.jp.

same political system into each local government, doesn't guarantee a generalized improvement of the responsiveness.

KEYWORDS: Mexico, quality of democracy, public safety, responsiveness, local politics.

INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años setenta, varios países con regímenes autoritarios en América Latina han experimentado la transición a la democracia. Con el avance de la democratización, los ciudadanos tenían expectativas de que problemas tales como pobreza, desigualdad, corrupción, violación de los derechos humanos, inseguridad, etc., que ellos habían padecido, fueran resueltos. Sin embargo, en los regímenes políticamente democratizados, estos problemas han persistido y, en algunos países, incluso se agravaron.

En esta situación, algunos investigadores que estudiaron el dinamismo del cambio de régimen, empezaron a tener interés en los aspectos sustanciales de gobernabilidad. Para someter a análisis dichos aspectos, plantearon la idea de “la calidad de democracia” y, actualmente, continúan sus investigaciones sobre los factores de “la calidad”.

En el caso de México, se mantuvo el sistema autoritario que tenía su origen en la Revolución Mexicana desde los principios del siglo XX. El régimen político se llegó a clasificar como de partido hegemónico, en el que la victoria del partido del gobierno en las elecciones es garantizada por los medios formales e informales (Sartori, 1976). Así, desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, los revolucionarios y sus sucesores construyeron un régimen excepcionalmente estable y fuerte en el que nunca perdieron el poder ni a nivel federal, ni estatal. Pero a través de varias reformas electorales desde los años setenta, y en especial, de las reformas radicales de los años noventa, avanzó la liberalización política en el orden federal. Estas reformas fueron factores importantes de la derrota en las elecciones presidenciales del año 2000 del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que llevaba entonces 71 años en el poder. A nivel estatal, también se realizaron las reformas electorales en el mismo periodo, y bajo el régimen priísta por primera vez resultó electo un candidato del partido de oposición, como el

governador del Estado de Baja California en la elección del año 1989. Desde entonces, en algunos estados, el PRI perdió sus gobiernos, incluso antes de la derrota del año 2000.

Así, poco a poco, la situación política en México iba democratizándose. Sin embargo, bajo el régimen democrático o de alternancia política, se mantienen incólumes los problemas sociales y económicos padecidos por los ciudadanos. Entre estos, la situación de inseguridad siguió siendo uno de los problemas que año tras año continuaba agravándose. Para atender la preocupación de los ciudadanos, los gobiernos del Distrito Federal y de las entidades federativas, han formulado varias políticas contra la inseguridad, porque bajo el federalismo mexicano los estados son los responsables de velar por la seguridad pública en su respectivo ámbito de competencia. En este marco, cabe destacar que los gobiernos locales formularon más políticas en la materia que sus pares *ex post* del proceso de democratización.

Lo cual puede significar que la *responsiveness* de gobierno, que forma una parte de la calidad de la democracia, aumentó como consecuencia de la llegada de los gobiernos de alternancia política. Pero, si examinamos el contenido y el resultado de dichas políticas, se puede comprender que las *responsiveness* de estos gobiernos son muy diferentes. Esto indica que con la democratización se introdujo el mismo sistema político democrático en cada entidad, pero las funciones y efectividades de los gobiernos son diferentes y sus gobernabilidades o los lados sustanciales de la administración pública son también diferentes.

Entonces, ¿cómo ha cambiado la *responsiveness* en estas entidades federativas? Y ¿tuvo la democratización el efecto generalizado de aumentar la *responsiveness*? Con el objetivo de responder a estas preguntas, en el artículo se realiza un análisis cualitativo y examina la cantidad, el contenido y el resultado de las políticas de seguridad pública de los gobiernos de México D.F., del Estado de Jalisco y del Estado de Nuevo León, porque son las entidades que abarcan las zonas más pobladas del país y han sufrido problemas de inseguridad en el proceso de transición y después de la democratización. Este análisis servirá para un mayor entendimiento de la situación de la *responsiveness* de los gobiernos locales que todavía no se ha examinado suficientemente.

El presente artículo consta de cuatro partes. En la primera parte, se explica en qué consiste la idea de la calidad de democracia y la *responsiveness*. En tanto que, de la segunda hasta la cuarta sección, se analizan los casos y se muestra la variación de la *responsiveness* en las entidades federativas seleccionadas.

1. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y *RESPONSIVENESS*

Hasta finales del siglo pasado, la discusión acerca de la democratización se concentraba en los requisitos de los procesos de transición, las modalidades de desarrollo de dicha transición, los criterios del régimen democrático y la consolidación de la democracia. Desde esa perspectiva, la democracia se determina en la celebración de las elecciones bajo la condición equitativa e imparcial, con la aceptación de los resultados por parte de la mayoría de los actores políticos y bajo la condición de que ninguno de los mismos intente usurpar el poder con otras medidas o recursos diferentes de la elección. Esta definición “mínima” se ha usado para investigar la transición y la consolidación en varios países (O’Donnell, Schmitter, 1986: 8).

Sin embargo, en los países en los que se considera que la democracia está consolidada, según la definición mínima, todavía persisten problemas heredados del régimen anterior, tales como la inseguridad, pobreza, violación de derechos humanos, etc., y el expediente de déficit se sigue acumulando. En dichos países, frecuentemente se observa que el poder ejecutivo, legislativo y judicial no respeta las leyes y el proceso debido. Además, la corrupción arraigada impide la administración efectiva que se necesita para enfrentarse con los problemas que la sociedad padece. Frente a lo cual, podemos afirmar que la habilidad y la efectividad de un gobierno democratizado siguen siendo bajas.

En esta circunstancia, algunos investigadores empezaron a discutir el lado sustancial de la gobernabilidad en los países que fueron considerados como las democracias consolidadas desde el criterio de la definición mínima. Uno de estos discursos es “la calidad de democracia”, argumentado por Diamond y Morlino (2005). Estos investigadores definen la calidad de de-

mocracia como “lo que proporciona a ciudadanos el alto grado de libertad, equidad política, y control ciudadano sobre políticas públicas y políticos en el poder a través de instituciones estables y legítimas que funcionan conforme a la ley”. Al tiempo que plantean ocho factores que afectan a la calidad de democracia: 1) estado de derecho; 2) participación; 3) competencia; 4) *accountability* vertical; 5) *accountability* horizontal; 6) respeto al derecho ciudadano y al derecho político; 7) realización de la mayor equidad política; 8) *responsiveness* (Diamond, Morlino, 2005: xi-xii).

Entre estos factores, destaca la *responsiveness*, la que liga el lado del proceso con el lado sustantivo del gobierno, y su nivel se califica por el grado de la respuesta a la demanda y la preferencia de los ciudadanos. En este marco, Powell plantea que esta *responsiveness* “existe cuando el proceso democrático produce las políticas deseadas por los ciudadanos” (Powell, 2005: 62). También dicho autor asevera que “la calidad de la democracia se considera alta si el proceso democrático tiene habilidad de seguir produciendo estas políticas” y, por ello, insiste en que la *responsiveness* puede ser una razón de justificación del régimen democrático mismo. Por lo tanto, se puede decir que la *responsiveness* es un concepto importante para considerar la calidad de democracia.

En las entidades federativas que se analizan en este artículo, México D.F., Jalisco y Nuevo León, se formaron las condiciones para la democracia política a través de las reformas electorales en los años ochenta y noventa que se vieron reflejadas en los cambios de los gobiernos en los años noventa. Después de estos cambios, nuevos regímenes democráticamente electos formularon más políticas para enfrentar el flagelo de la inseguridad, en comparación con el anterior régimen priísta. Empero, los contenidos y la efectividad de las políticas de estos gobiernos fueron muy distintos así como sus resultados. Por lo tanto, se considera que hay una diferencia de las *responsiveness* entre estas entidades y también entre los gobiernos de la misma.

Desde luego, los contenidos de las políticas y sus resultados dependen de las condiciones políticas, sociales y económicas, y a veces, incluso, del factor azar. Por eso, la discordancia entre el deseo de los ciudadanos, las políticas formuladas y los resultados de dichas políticas, no siempre muestran la falta de *responsiveness* democrática. Sin embargo, si el gobierno si-

que aferrándose a las políticas del pasado histórico, a pesar de que éstas no han mostrado resultado positivo, se tiene que considerar que las políticas, aunque son superficialmente anheladas por los ciudadanos, no contribuyen a realizar la preferencia de éstos. Por ende, al analizar la *responsiveness*, es necesario prestar atención a dos aspectos: la “creación de políticas” y el “resultado”.

Por ejemplo, si el gobierno crea una política “deseada por los ciudadanos” y se logra obtener “un resultado positivo”, la *responsiveness* del gobierno es alta en los aspectos de la “creación de política” y el “resultado”, y esto contribuye al aumento de la calidad de la democracia. No obstante, hay casos cuando la política no produce buen resultado. En estos casos podría haber existido algún problema en la organización gubernamental encargada de su ejecución, o bien, podría haberse establecido una política no tan eficaz durante el proceso de planeación. En este caso, la *responsiveness* en el aspecto del resultado es baja. Pero si la política está basada en la petición de los ciudadanos, se puede decir que la *responsiveness*, en el lado de la creación, es todavía alta. Sin embargo, en el caso de que el resultado de la política sea negativo y el gobierno continúe la misma política no exitosa, se impone calificar también de baja la *responsiveness* del gobierno en el aspecto de la creación.

En general, las tareas políticas no se solucionan por completo a corto plazo, por lo que se considera el “incrementalismo” como una manera práctica para aspirar a una mejor política. El incrementalismo se explica como una herramienta de mejorar políticas gradualmente, corrigiéndolas a través de la retroalimentación de las fallas ocurridas en el proceso de la nueva política (Lindblom, Woodhouse, 1993: 23-32; Hayes, 2001: 3-5). Si se basa en esta teoría, la continuación incondicional de una política sin resultado positivo, tendría como significado la ausencia del logro de los objetivos de mejora esperados. También esta continuidad indica que no se hace ningún mejoramiento paulatino de la política. Es decir, las políticas como éstas no son siquiera las políticas deseadas por los ciudadanos. Entonces, la *responsiveness* en este caso debe ser calificada como baja en ambos aspectos.

1.1. Selección de casos y métodos

Para examinar la variación de la *responsiveness*, se analizan los casos de México D.F., Estado de Jalisco y Estado de Nuevo León. Los crímenes típicos que han sufrido hasta mediados de la primera década del 2000, fueron cometidos principalmente en zonas urbanas (ICESI, 2005b). Estas tres entidades federativas incluyen las zonas más pobladas del país (INEGI, 2001), de donde responde el porqué de su selección.

Para demostrar la *responsiveness* en el aspecto del “resultado”, se utilizan las estadísticas de presuntos delincuentes registrados en cada entidad federativa de conformidad con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Para verificar la variación de los delitos cometidos, será mejor usar las cifras de denuncias presentadas ante el Ministerio Público porque los datos de presuntos delincuentes registrados contienen el problema de que pueden ser afectadas por otros factores, como diligencia o negligencia administrativa. A pesar de esto, en México las cifras de denuncias se publican desde finales de 1990 y en el momento de esta investigación no se ha podido encontrar datos anteriores en forma comparable entre estados. Por esta limitación otras investigaciones de la seguridad pública también, frecuentemente, optan por el uso de esa información (SSP, 2005: 28). No obstante, dicho problema en este análisis también se emplea la información generada por el INEGI.

Además, se recurre al informe de los gobiernos para aclarar la *responsiveness* en el aspecto de “creación de políticas”. El autor del artículo cuenta el número de políticas y las clasifica para saber la variación del número y la tendencia de políticas creadas por los gobiernos.

Las políticas concretas de cada clasificación son: mejoramiento de capacidad, medidas contra corrupción (capacitación personal, mejoramiento del método de capacitación, incremento del sueldo, etc.); mejoramiento de sistema (adquisición del nuevo equipo, mejoramiento de las instalaciones, mejoramiento del sistema de comunicación, etc.); refuerzo de acción directa (de la patrulla, de la vigilancia en ciertas organizaciones o instalaciones, etc.); colaboración con otras organizaciones (con el Gobierno Federal, de otros estados, empresas privadas, organizaciones civiles, etc.); participación

ciudadana (instalación de un comité de colaboración entre la policía y los ciudadanos, participación ciudadana a la patrulla, etc.); otros (cursos de prevención del delito, campaña para mejorar la imagen de la policía, apoyo a la reinserción social de los liberados de prisión, etc.).

Esta clasificación se hace de acuerdo con el contenido de políticas que se reportan en los propios informes. También se analizan los contenidos de estas políticas para ver la similitud y la novedad de las políticas y para saber si en ellas existe alguna huella del esfuerzo del gobierno para mejorar sustancialmente los problemas.

En tanto que la percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad y sus evaluaciones de las medidas del gobierno, son informaciones importantes para entender su preocupación por dichos aspectos de las políticas. Para saber esto, se usan las informaciones del Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), las que se generan desde el año 2002. Y también se utilizan las encuestas de los periódicos para complementar la falta o déficit de información. A lo que se suman las visitas a los archivos de las entidades federativas consideradas, a las bibliotecas de los congresos, universidades locales, así como el análisis de los acervos de las organizaciones relacionadas al tema. También se realizaron las entrevistas a algunos investigadores y administradores locales para entender las situaciones políticas y de seguridad pública en cada entidad.

En las secciones siguientes se abordarán los casos de México D.F., Jalisco y Nuevo León, para constatar el cambio de la *responsiveness*.

2. POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL CAMBIO DE LA *RESPONSIVENESS* EN MÉXICO D.F.

La Ciudad de México (Distrito Federal) fue gobernada directamente por el gobierno federal desde 1928 y su jefe de gobierno era nombrado directamente por el presidente de la República. Además, no había tenido asamblea ni congreso (poder legislativo propio) para discutir sobre los asuntos de la ciudad. La democratización empezó en 1987 cuando la Cámara de Diputados decidió la fundación de la Asamblea de Representantes del Distrito

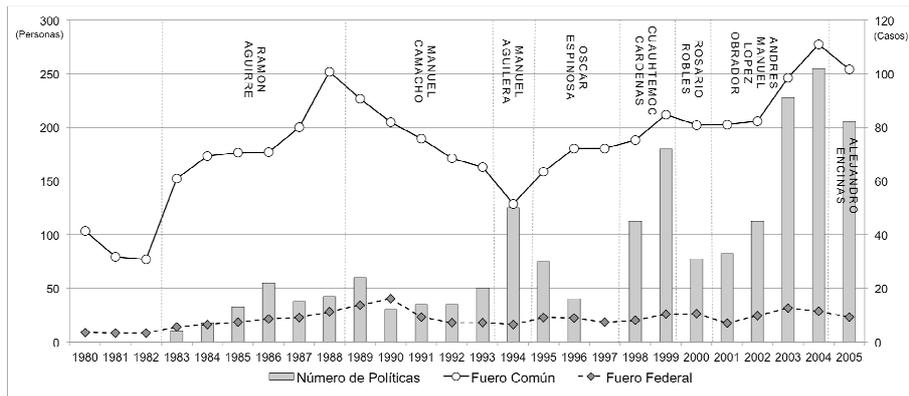
Federal un año después. Con esta reforma el gobierno de la ciudad obtuvo cierta autonomía política, aunque todavía no de carácter integral. Después de esta liberalización política parcial, se llevaron a cabo algunas reformas constitucionales y, finalmente en 1997, el gobierno tuvo virtualmente la misma autonomía como el resto de los estados de la Federación. Bajo este esquema, se realizaron las primeras elecciones del jefe del gobierno y en ellas se eligió al candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), entonces partido de la oposición, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas.

2.1. La situación de la seguridad pública y las políticas del gobierno del D.F.

En el D.F. la situación de la seguridad pública iba empeorando desde mediados de los años ochenta. Por ejemplo, el número de los presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes en la entidad era de 103.22 personas en 1980, para aumentar en 1985 a 176.24, y en 1988 llegar hasta 251.88. La cifra disminuyó hasta 128.54 en 1994, pero en 2004 aumentó otra vez llegando hasta 277.48 personas (gráfico 1).

Los gobiernos capitalinos, después de la democratización, crearon varias políticas para mejorar dicha situación. En el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, el primer jefe electo en el sufragio directo, las políticas más recurrentes fueron “Refuerzo de acción directa” y “Mejoramiento de sistema” (cuadro 1). Por ejemplo, en el informe del gobierno de 1999, se reportaron setenta y dos políticas, y entre ellas “Refuerzo de acción directa” sumó veinticinco y “Mejoramiento de sistema” arrojó un total de diecinueve. También las políticas de “Mejoramiento de capacidad/Medidas contra corrupción” llegaron a totalizar quince. El gobierno siguiente de Rosario Robles, que sucedió después de la renuncia de Cárdenas, también creó políticas en la materia con la misma tendencia. Desde tales datos se puede entender que estos gobiernos comprendieron que la causa de la inseguridad de la ciudad era la disfunción de la organización, aunque no se refirieron directamente a ello.

GRÁFICO 1. PRESUNTOS DELINCUENTES REGISTRADOS POR 100 MIL HABITANTES EN EL D.F. Y POLÍTICAS CREADAS POR LOS GOBIERNOS DEL D.F.



Fuente: elaboración propia con la información estadística de INEGI, <http://www3.inegi.org.-mx/sistemas/productos/default.aspx?undefined> (consultado: 29.08.2014), y con la información del Informe de Labores (1983-1994) y del Informe de Gobierno (1995-2005) del Departamento del Distrito Federal y del Gobierno del Distrito Federal.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador también llevó a cabo varias medidas contra la inseguridad. En especial, en los informes del Gobierno de 2003 y 2004 se puede observar el aumento de las políticas, aunque el contenido de las mismas fue similar a las del gobierno anterior. El gobierno de Alejandro Encinas, que sustituyó a López Obrador que renunció al cargo, también desarrolló medidas de la misma tendencia.

CUADRO 1. NÚMERO DE POLÍTICAS CONTRA LA INSEGURIDAD EN EL D.F.

Jefe del Gobierno ¹		Mejoramiento de capacidad / Medidas contra corrupción	Mejoramiento de sistema	Refuerzo de acción directa	Colaboración con otras organizaciones	Participación ciudadana	Otros	Total
Aguirre	1983	4	0	0	0	0	0	4
	1984	1	4	0	1	1	0	7
	1985	6	6	0	0	1	0	13
	1986	5	5	11	0	1	0	22
	1987	3	6	2	0	3	1	15
	1988	3	9	4	0	0	1	17
Camacho	1989	6	11	3	1	2	1	24
	1990	6	2	1	0	2	1	12
	1991	7	3	1	0	2	1	14
	1992	5	3	1	1	2	2	14
	1993	6	7	2	3	1	1	20
Aguilera	1994	8	19	13	4	5	1	50
Espinosa	1995	7	13	3	2	3	2	30
	1996	3	6	5	2	0	0	16
	1997	-	-	-	-	-	-	-
Cárdenas	1998	2	23	8	7	2	3	45
	1999	15	19	25	8	5	0	72
Robles	2000	4	6	14	2	4	1	31
López Obrador	2001	9	9	7	2	3	3	33
	2002	14	6	8	11	3	3	45
	2003	14	28	15	17	1	16	91
	2004	22	38	10	18	3	11	102
Encinas	2005	28	21	8	15	2	8	82

Fuente: elaboración propia con la información del Informe de Labores (1983-1994) y del Informe de Gobierno (1995-2005) del Departamento del Distrito Federal y del Gobierno del Distrito Federal.

¹ Jefes del Gobierno del Distrito Federal: Ramón Aguirre Velázquez (1982-88, PRI); Manuel Camacho Solís (1988-93, PRI); Manuel Aguilera Gómez (1993-94, PRI); Óscar Espinosa Villarreal (1994-97, PRI); Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999, PRD); Rosario Robles Berlanga (1999-2000, PRD); Andrés Manuel López Obrador (2000-05, PRD); Alejandro Encinas Rodríguez (2005-2006, PRD).

2.2. El resultado de las políticas y la evolución de *responsiveness* en el D.F.

Estas políticas hechas por el gobierno capitalino no lograron dar cuenta de su objetivo principal: el mejoramiento de la situación de la seguridad pública. Como se muestra en los párrafos anteriores, el número de presuntos delincuentes seguía mostrando la tendencia al alza, excepto en 2000 y 2005. En 1997, cuando hubo la alternancia, la cifra fue 180.23, y en 2004 aumentó hasta 277.48. De hecho, en conjunto, se puede decir que la situación no sufrió mejoras, aunque sí se puede observar su mejoramiento parcial.

Los objetivos directos de las políticas individuales como el mejoramiento de capacidad y el mejoramiento de sistema tampoco fueron alcanzados. El porcentaje de delitos que fueron reportados, pero que no fueron sentenciados por el juez, llegó a 94.76% en 1990 y a 95.68% en 1998 (Tenorio Tagle, 2002: 74). En otra investigación se pone de relieve que el porcentaje de los delitos que fueron reconocidos por la autoridad y llevados al procedimiento penal fue solamente del orden de 7.7% tratándose de robo y 30.7% en el caso de homicidio (Zepeda Lecuona, 2004: 202-203). Estos porcentajes indican que la habilidad de las organizaciones de investigación no había mejorado a pesar de las políticas del gobierno metropolitano.

El mejoramiento de la habilidad y ética de los agentes también fue un tema importante en los gobiernos después de la democratización. Pero los ciudadanos no han reconocido un progreso suficiente en este aspecto. Antes de la democratización (1993), 78% de los ciudadanos opinaban que “los policías tienen vínculo con delitos”. Y después de la democratización la cifra se mantenía en el mismo nivel, 86% en 1997 y 74% en 2002-2003 (Bailey, Paras, 200: 164; *Reforma*, 20 octubre 1997). También 94% (2003) y 84% (2004) de los ciudadanos pensaban que el organismo policiaco es corrupto (*Reforma*, 15 enero 2003; *Reforma*, 5 julio 2004). Estos datos nos señalan que las medidas contra corrupción no han funcionado, por lo menos en el imaginario colectivo.

Así podemos entender que las políticas hechas por los gobiernos después de la democratización no han conseguido sus metas, y la *responsi-*

ness del gobierno del D.F., después de la democratización, se ha mantenido baja en el aspecto del resultado.

Entonces, ¿cómo era la *responsiveness* en el aspecto de la creación de políticas? En cuanto a la cantidad de políticas, los gobiernos después de 1997 llevaron a cabo más medidas que los gobiernos anteriores del PRI, y se puede decir que la *responsiveness* iba mejorando. A pesar de esto, si analizamos los contenidos de dichas políticas, nos damos cuenta de que su situación tampoco ha mejorado.

La tendencia y el contenido de las políticas de los gobiernos de Cárdenas y Robles fueron similares a las del gobierno del último jefe priísta Espinosa. Los gobiernos de López Obrador y Encinas también apostaron por la misma tendencia. La cantidad de políticas siguió aumentando y en 2004 llegó a más de 100; y ambos aseveraban que sus políticas eran novedosas. Pero la mayoría de sus novedades se limitaba a la esfera superficial (por ejemplo, se dio un nuevo nombre al grupo policíaco ya existente).

Esto significa que el gobierno electo después de 1997 realizó más medidas que los anteriores, sin embargo, tanto los datos de los presuntos delincuentes, como los resultados de encuestas sobre la inseguridad, demuestran que la mayoría de las políticas hechas por los gobiernos perredistas desde 1997 fueron claramente ineficaces. Los especialistas en seguridad afirman que las medidas contra la inseguridad deben ser integrales y no sólo concentrarse en las reformas orgánicas o las acciones directas, sino también deberían contener las medidas que atiendan a los factores sociales y económicos (Arroyo Juárez, 2007: 433-434). Sin embargo, en las políticas de los gobiernos perredistas no se encuentra rastro alguno de tomar en consideración estos consejos de especialistas, y sus políticas se centraron en reforzar la ejecución de las leyes y la reforma orgánica al igual que sus predecesores del PRI, de por sí ineficaces.

Bajo estas consideraciones, se puede decir que los gobiernos del D.F. después de la democratización no han tenido intención de establecer políticas más eficientes que contribuyan a mejorar la situación, examinando los resultados de las políticas pasadas y sus defectos. Es decir, se puede entender que en estos gobiernos no se ha verificado el incrementalismo y la mayoría de las políticas aumentadas no tenía esperanza alguna de mejorar las situa-

ciones. Entonces, el incremento del número de políticas en sí generó la mayor *responsiveness*, pero estas políticas no tenían la perspectiva de cumplir sus metas, y por eso se puede entender que no fueron políticas “deseadas por los ciudadanos”. Por lo tanto, la *responsiveness* de los gobiernos del D.F. se mantuvo baja en los aspectos del resultado y la creación, o sea los gobiernos democráticos no han “respondido” bien a las expectativas de los ciudadanos.

3. POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICAS Y EL CAMBIO DE LA *RESPONSIVENESS* EN EL ESTADO DE JALISCO

En el Estado de Jalisco se verificó el cambio del gobierno en 1995, cinco años antes del Gobierno Federal. Aparte de las reformas electorales en los años noventa, el crecimiento del apoyo al Partido Acción Nacional (PAN) en el estado desde los años ochenta estimuló el cambio.

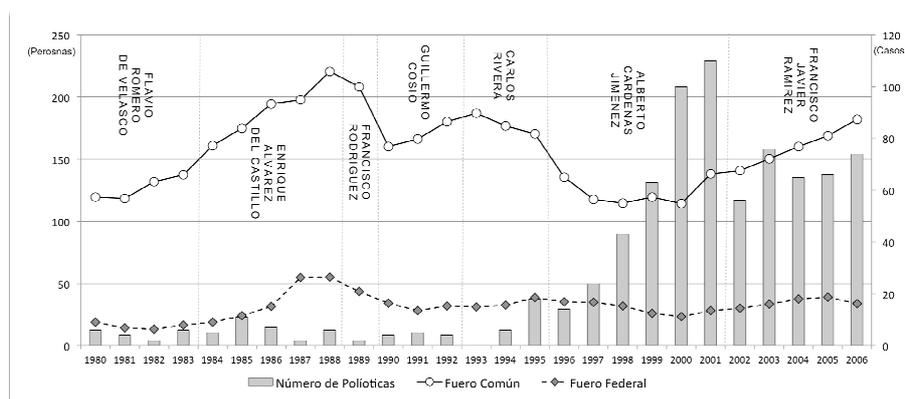
Desde los años cuarenta, el PAN mantiene claras bases de apoyo en Jalisco y en algunos municipios, incluso, se alzaron con el triunfo. Pero el partido no había podido ser una fuerza política alternativa en el orden estatal, porque el régimen hegemónico del PRI no lo permitía y el PAN no tenía tanta popularidad por su elitismo y postura negativa al activismo político (Loeza, 1999: 170-172; Valdez Zepeda, 2002: 16-19). Sin embargo, desde los años ochenta los líderes del PAN cambiaron la estrategia y fue cuando empezó la actividad para ampliar su base de apoyo. Como consecuencia de ello, las oficinas locales del partido que tuvieron presencia en sólo 60 municipios en 1988, aumentaron hasta 118 municipios en 1997 (Valdez Zepeda, 1998: 207-208). Así, el PAN cambia y se presenta como un partido de alternancia posible. Además, la reforma electoral integral se realizó en 1994 y se dieron las condiciones indispensables para una elección justa e imparcial (Romero, 2001: 97-100).

De esta manera, la competitividad electoral en el estado aumentó y a mediados de los noventa ya no se pudo mantener el régimen del partido hegemónico mediante elecciones manipuladas, y la alternancia se realizó en 1995 cuando se celebraron las elecciones de gobernador y diputados locales bajo este esquema, verificándose el triunfo del PAN en ambas elecciones.

3.1. La situación de la seguridad pública y las políticas del gobierno del Estado de Jalisco

En el Estado de Jalisco también la situación de la inseguridad empezó a empeorar desde los años ochenta. La tasa de los presuntos delincuentes del fuero común por 100 mil habitantes fue de 119.44 personas en 1980, la misma que aumentó a 220.52 en 1988. Después, aunque hubo algún vaivén, la cifra disminuyó luego de la democratización hasta 114.06 en 2000. Sin embargo, desde 2001 otra vez empezó a aumentar y en 2006 alcanzó a 181.82 (gráfico 2).

GRÁFICO 2. PRESUNTOS DELINCUENTES REGISTRADOS POR 100 MIL HABITANTES EN EL ESTADO DE JALISCO Y POLÍTICAS CREADAS POR LOS GOBIERNOS ESTATALES



Fuente: elaboración propia con la información estadística de INEGI, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?undefined> (consultado: 29.08.2014), y con los Informes de Gobierno del Estado de Jalisco entre 1980 y 2006.

Para hacer frente a dicha situación, los gobiernos estatales democratizados crearon variadas políticas. El gobierno de Alberto Cárdenas (1995-2000) generó muchas más políticas que los gobiernos anteriores del PRI, y en 2000 su número rebasó 100. En los primeros años de este gobierno sus políticas se concentraron en el área de “Mejoramiento de sistema” y “Mejoramiento de capacidad”, al igual que los gobiernos priístas que lo precedieron. Pero, desde mediados de su sexenio, el gobierno aumentó las políticas de otras áreas, y también comenzó a diseñar políticas con la intención de

atender las causas multifacéticas de la inseguridad. Por ejemplo, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social (SSPPRS) (Informe de 1998), del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (Informe, 1999) y de la Dirección General del Sistema Postpenitenciario y Atención a Liberados en la SSPPRS (Informe, 1999). En especial, la última organización tuvo el objetivo de disminuir el índice de reincidencia delictiva mediante el apoyo y asistencia para las personas excarceladas, así como el soporte educativo, mental, laboral y de capacitación para el trabajo; intento sumamente novedoso que no se había experimentado en México hasta entonces, según el propio Informe de Gobierno.

Posteriormente, el gobierno de Francisco Javier Ramírez no hizo más políticas que en los últimos años del gobierno anterior, pero su número superó al de los gobiernos priístas. La tendencia de sus políticas fue la misma de su antecesor. Sin embargo, la novedad y la viabilidad de ellas no fueron las mismas. En la primera mitad de su gestión, las políticas ejecutadas fueron las mismas del gobierno anterior, y aunque no fueron novedosas, sí fueron políticas viables y los resultados reportados en los informes fueron concretos. Pero en la segunda mitad del sexenio el reporte de las políticas tendió a ser abstracto, y las políticas nuevas se limitaron a aspectos tales como la visita de la policía a escuelas primarias y la reunión de la organización policíaca con ciudadanos, y no parecían atender a las causas de la inseguridad. Se puede entender que esto indica que el gobierno de Ramírez no actuó debidamente frente a la situación que iba empeorando.

CUADRO 2. NÚMERO DE POLÍTICAS CONTRA LA INSEGURIDAD EN EL ESTADO DE JALISCO

Gobernador ²		Mejoramiento de capacidad / Medidas contra corrupción	Mejoramiento de sistema	Refuerzo de acción directa	Colaboración con otras organizaciones	Participación ciudadana	Otros	Total
Romero	1980	3	0	0	1	0	2	6
	1981	1	0	0	1	0	2	4
	1982	0	0	0	0	0	2	2
	1983	1	1	0	0	0	4	6
Álvarez	1984	2	1	0	2	0	0	5
	1985	3	3	1	2	1	1	11
	1986	2	3	0	2	0	0	7
	1987	1	1	0	0	0	0	2
Rodríguez	1988	3	2	0	0	1	0	6
	1989	1	1	0	0	0	0	2
Cosío	1990	2	1	0	1	0	0	4
	1991	2	2	0	1	0	0	5
	1992	2	0	1	1	0	0	4
Rivera	1993	0	0	0	0	0	0	0
	1994	2	3	0	1	0	0	6
	1995	5	11	0	2	0	0	18
Cárdenas	1996	1	10	0	1	0	2	14
	1997	6	10	2	4	0	2	24
	1998	5	13	12	5	1	7	43
	1999	12	7	7	10	1	26	63
	2000	20	45	9	11	4	11	100
	2001	17	45	11	12	7	18	110
Ramírez	2002	13	20	8	5	4	6	56
	2003	15	25	9	7	5	15	76
	2004	11	12	4	13	10	15	65
	2005	11	11	8	10	3	23	66
	2006	26	16	10	6	3	13	74

Fuente: elaboración propia con la información del Informe de Gobierno de Jalisco entre 1980 y 2006.

² Gobernadores del Estado de Jalisco: Flavio Romero de Velasco (1977-83, PRI); Enrique Álvarez del Castillo (1983-88, PRI); Francisco Rodríguez Gómez (1988-89, PRI); Guillermo Cosío Vidaurri (1989-92, PRI); Carlos Rivera Aceves (1992-95, PRI); Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001, PAN); Francisco Javier Ramírez Acuña (2001-2006, PAN).

3.2. El resultado de las políticas y la evolución de *responsiveness* en Jalisco

Los resultados de estas políticas estatales fueron distintos según las administraciones. Así, en el sexenio de Alberto Cárdenas las medidas cumplieron su meta principal: la disminución de los hechos delictivos. El número de los presuntos delincuentes en el primer año fue 135.76, pero hasta 2000 disminuyó a 114.06, aunque en el último año volvió a aumentar a 138.15. La medida para disminuir el índice de reincidencia también tuvo efecto. El índice había cambiado desde 28% en 1997, el año antes de la creación de la SSPPRS, a 16.5% (1998) y 12.4% (2000).

Sin embargo, en el sexenio de Ramírez el número de delincuentes volvió a aumentar y alcanzó a 181.82 en 2006. Es decir, el gobierno de Ramírez falló en el mejoramiento de la situación. En cuanto al índice de reincidencia, queda duda sobre el mejoramiento del mismo. Según la descripción de los informes, parece que siguió disminuyendo; por ejemplo, en el Quinto informe de gobierno (2006), se destaca que:

En lo que va de esta administración, se ha registrado la reincidencia delictiva en el sistema postpenitenciario en 7.2%, lo que ha disminuido los índices porcentuales año con año, ya que pasaron de 12.7% en 2001 a 0.7% en 2005. (Ramírez Acuña, 2006: 255).

Pero, generalmente el índice de la reincidencia va aumentando de un año a otro, y la comparación de la cifra de cinco años antes y del año pasado, que son reportados al mismo tiempo, no son muy útiles. Por ejemplo, existe la posibilidad de que la cifra “0.7% en 2005” rebase la “12.7% en 2001” cinco años después de la publicación del informe 2006. Además, en esta descripción no hay datos entre 2002 y 2004, por eso no podemos verificar la veracidad de dicha información y su evolución. Desde estas descripciones, se puede suponer la existencia de la intención de presentar el índice menor de lo que en realidad fue. De hecho, en el informe del gobernador Emilio González, el sucesor de Ramírez, se reconoció que el índice de reincidencia de 2001 fue 30% y el de 2005 aumentó hasta 35% (González Márquez, 2008: 338). Con estos datos, se puede entender que hubo un retroceso en el programa postpenitenciario para los liberados.

Esto significa que en el sexenio de Alberto Cárdenas la *responsiveness*, en el aspecto del resultado, aumentó con excepción de su último año, pero en el sexenio siguiente hubo un cambio de tendencia.

Entonces, ¿cómo ha cambiado la *responsiveness* en el aspecto de la creación de políticas? La cantidad de políticas creadas por ambas administraciones fue mucho mayor que bajo las administraciones del PRI. Desde este punto de vista, la *responsiveness* de la creación de políticas en las administraciones después de la democratización mejoró. Sin embargo, si examinamos los contenidos de estas políticas, se puede entender que la *responsiveness* en este aspecto no ha mantenido una alta consistencia después de la alternancia.

Al principio del gobierno de Alberto Cárdenas, la mayoría de las políticas hechas se concentraron en el área de “Mejoramiento de sistema” que había sido problemática desde antes. Pero, desde los mediados de su sexenio, dicho gobierno apostó por la creación de políticas más integrales, que no sólo tenían la meta de suplir las fallas existentes, sino también el objetivo de atender a las complejas causas de la inseguridad. Con estas medidas, se observó el mejoramiento de la situación de inseguridad en su administración.

El gobierno de Ramírez también llevó a cabo las políticas multifacéticas, pero la mayoría de éstas fueron simplemente las heredadas del gobierno anterior, y la postura positiva de la administración y su creatividad en la elaboración de políticas seguían siendo bajas, comparando con su predecesor, aunque el índice de seguridad pública empezó a deteriorarse en su administración. Además, otros investigadores también destacaron y alertaron sobre el problema de la opacidad o ausencia de transparencia en materia de la seguridad pública (Moloeznik, 2007: 310-311). Se puede entender esto, si se toma en cuenta que el gobierno de Ramírez intentaría disfrazar la falla en las políticas contra la inseguridad, mediante el “ingenio” en la manera de hacer abierta y presentar – léase: manipular – la información. Bajo estas consideraciones, podemos entender que la administración de Ramírez no tuvo éxito en el mejoramiento de la situación ni en la creación de una mejor política contra la inseguridad.

Por lo tanto, se puede juzgar que en el gobierno de Cárdenas la *responsiveness* fue alta en los aspectos del resultado y la creación de política. En cambio, la *responsiveness* del gobierno de Ramírez fue baja en ambos aspectos.

4. POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICAS Y EL CAMBIO DE LA *RESPONSIVENESS* EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

En el Estado de Nuevo León, el cambio del gobierno se realizó en 1997, el mismo año de las elecciones en el D.F. Aparte de las reformas electorales en los años noventa, destaca la pérdida del apoyo al PRI desde los años setenta en el estado, detrás de este cambio.

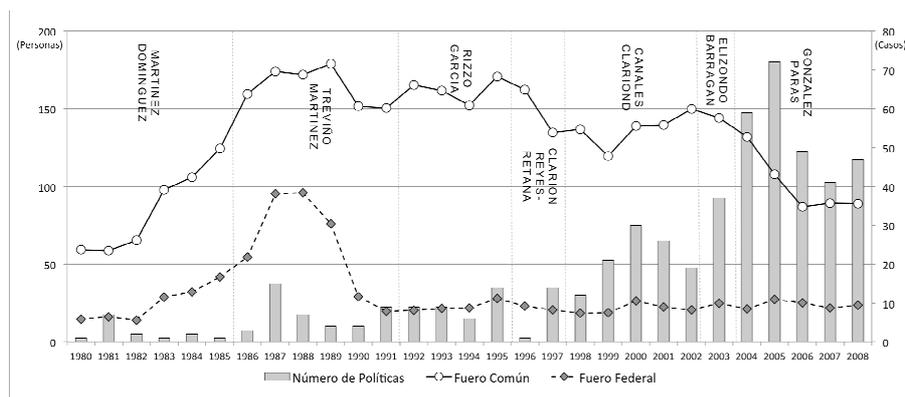
Monterrey, la ciudad capital del estado, se ha desarrollado como una ciudad industrial, en la que se encuentran las grandes empresas de México, muchas de ellas de carácter transnacional. En esta ciudad, por largo tiempo, la clase empresarial y el gobierno estatal del PRI habían tenido un acuerdo implícito de no interferir mutuamente en sus actividades y, de esta manera, se desarrolló una relación relativamente favorable entre ellos. Sin embargo, debido al cambio generacional de los empresarios, éstos empezaron a participar directamente en la política como candidatos para alcaldes o diputados locales y federales (Nuncio *et al.*, 1992: 187-198).

Bajo esta situación emergente, el enfrentamiento entre el gobierno priísta y los ciudadanos se intensificó, hasta llegar al resultado de la elección estatal en 1985. Los ciudadanos organizaron varias manifestaciones reclamando que la elección era injusta y exigiendo que el candidato del PAN fuera reconocido como el ganador legítimo, pero el gobierno estatal los reprimió con la fuerza policiaca (Garza, 2000: 98-100). Este enfrentamiento y la protesta subsiguiente, impulsaron las reformas electorales del estado en los años 1987, 1993 y 1996 que transformaron el sistema electoral estatal garantizando la transparencia e imparcialidad de las elecciones (Medellín, 2006). Así, en la elección de 1997 se verificó el cambio del gobierno del PRI al PAN; lo que llevó a otra alternancia en las siguientes elecciones del año 2003, de la mano de un nuevo triunfo del PRI.

4.1. La situación de la seguridad pública y las políticas del gobierno del Estado de Nuevo León

La situación de la seguridad pública en el estado empezó a empeorar a mediados de los años ochenta. La tasa de presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes en 1980 fue 59.25, y en 1989 llegó hasta 178.87. Después hubo algunas fluctuaciones, y en el año de la transición, la cifra fue de 134.82. Bajo el nuevo gobierno, el índice mejoró una vez, pero luego aumentó de nuevo hasta 149.80 en el año 2002. El número empezó a disminuir otra vez desde 2003 y en 2006 la cifra fue de 86.80 (gráfico 3).

GRÁFICO 3. PRESUNTOS DELINCUENTES REGISTRADOS POR 100 MIL HABITANTES EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y POLÍTICAS CREADAS POR LOS GOBIERNOS ESTATALES



Fuente: elaboración propia con la información estadística de INEGI, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/default.aspx?undefined> (consultado: 29.08.2014), y con los Informes de Gobierno del Estado de Nuevo León entre 1980 y 2008.

¿Cuáles fueron las medidas adoptadas por los gobiernos estatales después de la democratización para mejorar la situación? El gobierno de Fernando Canales que fue el protagonista de la primera alternancia, y su suplente Fernando Elizondo del mismo PAN, creó más políticas que los gobiernos anteriores. La mayoría de las políticas se concentraron en las áreas de “Mejoramiento de capacidad”/ “Medidas contra corrupción” y “Mejoramiento de sistema” que fueron tendencia semejante del gobierno priísta anterior. Por otro lado, se crearon las medidas con objetivos concretos que inten-

taban resolver los problemas de la ciudad capital, tales como robo de vehículos, crimen con armas o delitos protagonizados por adolescentes.

En las elecciones a gobernador en el año 2003, el candidato del PRI González Parás ganó y el partido regresó al gobierno estatal. Este gobierno tomó muchas medidas más que los gobiernos anteriores, incluyendo los del PRI. Esto demuestra que el gobierno de González Parás otorgaría especial importancia a las medidas contra la inseguridad. Los programas como patrullas de colonia con los vecinos, recolección de armas que proliferaban en la sociedad, o medidas contra el crimen por los adolescentes tuvieron continuación. Pero su gestión estuvo lejos de limitarse a una simple continuación de las medidas anteriores. Por el contrario, se modificaron para responder y atender a las tareas pendientes. Además de esto, el gobierno creó las políticas para fomentar la colaboración con otras entidades y actores sociales claves, indispensables para la prevención del crimen y la investigación más eficaz. También se realizó una reforma orgánica drástica como la reestructuración de la Secretaría de Seguridad Pública y el planteamiento de la creación del Sistema Metropolitano de Policía que sería un organismo para realizar el trabajo intermunicipal bajo la coordinación de los gobiernos municipales del área metropolitana de Monterrey y el propio gobierno estatal.

Así, durante los gobiernos de alternancia encabezados por Canales y Elizondo, el número de las políticas aumentó y algunas de ellas fueron claramente novedosas. En el gobierno de González su número aumentó más y su variedad también se fue ampliando. Se puede entender estas políticas del gobierno como políticas integrales que buscaron brindar atención a la complejidad de los múltiples factores de la inseguridad en el ámbito local.

CUADRO 3. NÚMERO DE POLÍTICAS CONTRA LA INSEGURIDAD EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Gobernador ³		Mejoramiento de capacidad / Medidas contra corrupción	Mejoramiento de sistema	Refuerzo de acción directa	Colaboración con otras organizaciones	Participación ciudadana	Otros	Total
Martínez	1980	0	0	1	0	0	0	1
	1981	1	5	1	0	0	0	7
	1982	0	2	0	0	0	0	2
	1983	0	1	0	0	0	0	1
	1984	0	2	0	0	0	0	2
	1985	0	1	0	0	0	0	1
Treviño	1986	2	1	0	0	0	0	3
	1987	6	4	1	2	0	2	15
	1988	2	2	0	0	0	3	7
	1989	2	1	1	0	0	0	4
	1990	0	1	0	1	0	2	4
	1991	5	3	0	0	0	1	9
Rizzo	1992	2	5	1	0	0	1	9
	1993	4	2	2	0	0	1	9
	1994	2	4	0	0	0	0	6
	1995	2	5	1	1	2	3	14
Clariond	1996	0	1	0	0	0	0	1
	1997	2	8	0	2	0	2	14
Canales	1998	0	6	4	0	1	1	12
	1999	4	6	2	1	2	6	21
	2000	6	5	4	6	2	7	30
	2001	5	14	2	1	1	3	26
	2002	5	8	2	0	1	3	19
Elizondo	2003	12	15	2	1	2	5	37
González	2004	15	25	3	14	3	9	69
	2005	16	19	4	17	3	13	72
	2006	13	13	3	7	1	12	49
	2007	8	12	1	8	4	8	41
	2008	11	17	3	7	1	8	47

Fuente: elaboración propia con la información del Informe de Gobierno de Nuevo León entre 1980 y 2008.

³ Alfonso Martínez Domínguez (1979-85, PRI); Jorge Treviño Martínez (1985-1991, PRI); Sócrates C. Rizzo García (1991-1996, PRI), Benjamín Clariond Reyes-Retana (1996-97, PRI); Fernando Canales Clariond (1997-2003, PAN); Fernando Elizondo Barragán (2003, PAN); José Natividad González Parás (2003-09, PRI).

4.2. El resultado de las políticas y la evolución de *responsiveness* en Nuevo León

Cabe preguntarse si dichas políticas cumplieron o no con sus propósitos. En el aspecto de prevención del delito, durante el gobierno de Canales y Elizondo del PAN, el índice de inseguridad mostró una tendencia de empeoramiento. Como se indica en el gráfico 3, en el primer año del gobierno de alternancia, la tasa de presuntos delincuentes fue 136.73 y en el año siguiente – disminuyó a 119.58, para luego aumentar de nuevo y llegar hasta 149.80.

En el gobierno de González, esta tasa demostró una tendencia de mejoramiento que fue de 131.82 en 2004 y 89.09 en 2008. Pero no se puede entender esta disminución como una simple mejora de la situación. En 2005 el gobierno estatal introdujo la nueva modalidad de procedimiento judicial en la que se desahogaban ciertos tipos de hechos delictivos a través de los trámites rápidos y sencillos, y estos hechos delictivos no aparecen en el índice del gráfico 3 (González Parás, 2006: 37). Por lo tanto, se puede entender el factor de la disminución repentina de la cifra en 2005 y 2006, a partir de esta reforma procesal penal.

En cuanto a la medida contra el delito por los jóvenes que ambos gobiernos mantuvieron, ésta arrojó un resultado algo positivo. Bajo el gobierno de Canales-Elizondo, el número de jóvenes enviados al Consejo Estatal de Menores fue 4,096 personas en 1997, después fluctuó alrededor de 4,000 y en 2003 descendió a 3,808. En el gobierno de González, el número empezó a disminuir y llegó a 3,019 en 2006⁴ (INEGI, 1999, 2004, y 2007). Bajo estas cifras, se puede entender que las medidas de los gobiernos tuvieron un efecto positivo, y aunque no fue drástico este cambio, las medidas sí que contribuyeron a disminuir el delito juvenil.

Por otro lado, las políticas en el área del “Mejoramiento de habilidad” y la “Medida contra corrupción”, al que ambos gobiernos, después de la alternancia, concedieron importancia, no tuvieron efecto. Según la inves-

⁴ El número, después de 2007, no es comparable con estos datos porque se cambió la forma de estadística. Pero los índices de 2007 y 2008 también muestran la misma tendencia de mejoramiento de la situación (INEGI, 2008 y 2009).

tigación del ICESI, el porcentaje de las víctimas de algún delito que no reportaron ante las autoridades, aumentó año con año. La cifra evolucionó así: 63% (2001), 75% (2004), y 78% (2007) (ICESI, 2002, 2005a, 2008). Otra encuesta demuestra la razón para no reportar, ya que los ciudadanos contestaron que la denuncia ante la autoridad “no servía para nada” y “sería sólo una pérdida de tiempo” (*El Norte*, 5 de octubre 1999). En una encuesta en 2008, 83% de las víctimas que habían reportado ante el Ministerio Público, respondieron que todavía no se habían resuelto sus casos (*El Norte*, 1 de septiembre 2008). Estas encuestas dejan en claro que los ciudadanos entendían que la habilidad del Ministerio Público había sido baja en el momento de la democratización, y hasta 2008 no se había mejorado a pesar de la aplicación de las nuevas políticas.

Con estos datos, se puede entender que la *responsiveness* del gobierno de Nuevo León en el aspecto del resultado no ha sido muy baja, sino también alta. Por ejemplo, en el gobierno de Canales-Elizondo el número de los presuntos delincuentes siguió siendo alto aunque hubo algún vaivén, y en el gobierno de González fue bajo. Pero, como se señala en párrafos anteriores, durante el sexenio de González no se verificó una disminución del delito. Si examinamos las políticas individualmente, solamente la medida contra el delito juvenil arrojó un resultado positivo, aunque no muy marcado. Entonces, la *responsiveness* de ambos gobiernos fue comparativamente baja. En otras palabras, la del primero fue baja y la del segundo no fue alta.

Por otro lado, ambos gobiernos mostraron la *responsiveness* en el aspecto de la creación de las políticas relativamente alta, aunque hubo matices. El gobierno de Canales-Elizondo creó más políticas que los priístas que lo antecedieron, y el gobierno de González hizo mucho más que ellos. Por lo tanto, se puede decir que la *responsiveness* en dicha área de ambos gobiernos de alternancia fue alta.

Sin embargo, si examinamos los contenidos de estas medidas, se puede entender que sus *responsiveness* no fueron iguales. En el gobierno de alternancia panista, el índice de la inseguridad no mejoró suficientemente. Para atender este problema, el gobierno aumentó las medidas, pero la mayoría de éstas, excepto la contramedida para la delincuencia juvenil, fue igual a las que habían creado los gobiernos anteriores y no habían sido efectivas.

A lo largo del gobierno de González también el número de las políticas aumentó. Algunas de estas políticas fueron las mismas que durante el gobierno anterior, pero otras fueron nuevas o modificadas y tenían como meta atender problemas que no se habían resuelto hasta entonces. La Educación de cultura de la legalidad destinado a los niños, el fomento de cooperación entre policía y vecinos en las comunidades, o la cooperación entre el gobierno estatal y los municipales fueron ejemplos de este esfuerzo.

Bajo este análisis, se puede afirmar que en el gobierno de Canales-Elizondo no se encontró esfuerzo alguno para mejorar las políticas, considerando los resultados de las gestiones pasadas, lo que por el contrario en el gobierno de González, sí se verificó. Es decir, se puede entender que la *responsiveness* del aspecto de creación del primero no fue alta, y la del segundo, en contraste, fue alta.

RESUMEN Y CONCLUSIÓN

Estos análisis sobre las políticas de seguridad pública nos muestran la respuesta para la pregunta sobre cómo ha cambiado la *responsiveness* en las entidades federativas. Las *responsiveness* de los gobiernos estatales después de la democratización variaron diferentemente. Los gobiernos de México D.F. no han respondido bien a los ciudadanos y se puede juzgar que su *responsiveness* sigue siendo baja. En el Estado de Jalisco, la del primer gobierno democrático fue alta, pero el gobierno siguiente bajó su *responsiveness*. El gobierno de alternancia del Estado de Nuevo León no mostró la alta *responsiveness*, sin embargo la del siguiente gobierno mejoró.

A partir de estos resultados, se puede responder a otra pregunta: ¿la democratización tuvo efecto generalizado para aumentar la *responsiveness*? La democratización introdujo en cada entidad el mismo sistema político en el cual existe mayor posibilidad de que la preferencia de los ciudadanos sea reflejada en las políticas. Sin embargo, las respuestas de estos gobiernos al anhelo de los ciudadanos de llevar una vida tranquila fueron diferentes. Es decir, se puede concluir que la transición a la democracia no garantiza el me-

joramiento generalizado de la *responsiveness* o el mejor nivel de funciones y efectividad del gobierno de manera uniforme.

Entonces, ¿cuál es el factor que afecta el nivel de la *responsiveness*? Aunque me limito a analizar la variación de la *responsiveness* en este artículo por la razón de la restricción de páginas, ésta es la pregunta importante para profundizar la investigación sobre la calidad de la democracia. Y para responder a la pregunta, creo que la competitividad política en las entidades federativas puede ser una de las claves influyentes.

Hasta ahora, varios investigadores discuten sobre la relación positiva entre la competitividad política y la *responsiveness* (Strom, 1989: 296-297; Binzer Hobolt and Klemmensen, 2008: 312-313). En la discusión de Powell también se alude la posibilidad de su relación, refiriéndose a la importancia del proceso electoral (Powell, 2005: 62-63). Según sus discusiones, cuanto más competitivas sean las elecciones, más esfuerzos de parte de los actores políticos habrá para responder a los ciudadanos, y más políticas deseadas por los ciudadanos tenderán a ser creadas y ejecutadas.

Por supuesto, existen discusiones que ponen en duda o contradicen la relación entre la competitividad y la *responsiveness* (Hecock, 2006; Ingram, 2012). Pero me parece que éste es el punto de vista viable para analizar la *responsiveness*, porque el proceso electoral y la competitividad en él pueden funcionar para que los actores políticos reconozcan “la amenaza creíble” (North and Weingast, 1989: 816-817) de la derrota en las próximas elecciones. Si la competitividad es alta, todos los actores políticos, incluyendo el partido de gobierno, tienen posibilidad tanto de ganar como de perder. Entonces, los actores que desean ser electos en las próximas elecciones revisarán y modificarán sus actos políticos pasados para ajustarse o responder a la preferencia de los ciudadanos.

Para examinar la validez del discurso sobre la *responsiveness* en los países democratizados, todavía hace falta suficientes estudios de caso. Por lo tanto, el esfuerzo de acumular las investigaciones sobre el tema será fructífero para examinar la validez de este discurso y el discurso de la calidad de la democracia, y también para considerar y entender el aspecto sustantivo de la gobernabilidad de un régimen democrático incipiente y su problemática.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo Juárez, M. (2007), "Evaluating the Zero Tolerance Strategy and Its Application in Mexico City", en: W. Cornelius, D. Shirk (eds.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 415-437.
- Bailey, J., Paras, P. (2006), "Perceptions and Attitudes about Corruption and Democracy in Mexico", *Mexican Studies*, vol. 22, no. 1, pp. 57-81.
- Binzer Hobolt, S., Klemmensen, R. (2008), "Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective", *Comparative Political Studies*, vol. 41, no. 3, pp. 309-337.
- Cárdenas Jiménez, A. (2000), *Quinto informe de gobierno*, Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Covarrubias Ortiz, J. (1996), *Desarrollo político y transición democrática: Nuevo León 1985-1995*, Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Diamond, L., Morlino, L. (eds.) (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Garza, L.L. (2000), "Nuevo León: Un gobierno que no arranca", en: V. Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y transición política: ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México: Plaza y Valdés, pp. 97-124.
- González Márquez, E. (2008), *Primer informe de gobierno*, Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- González Parás, J.N. (2006), *Tercer informe de gobierno*, Monterrey: Gobierno de Nuevo León.
- Hayes, M.T. (2001), *The Limits of Policy Change: Incrementalism, World View, and the Rule of Law*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Hecock, R.D. (2006), "Electoral Competition, Globalization, and Subnational Education Spending in Mexico, 1999-2004", *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 4, pp. 950-961.
- Ingram, C.M. (2012), "Crafting Courts in New Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in Three Mexican States", *Comparative Politics*, vol. 44, no. 4, pp. 436-458.
- ICESI, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (2002), *Primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas*, México: ICESI.
- ICESI, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (2005a), *Tercera encuesta nacional sobre inseguridad*, México: ICESI.
- ICESI, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (2005b), *La inseguridad urbana en México: análisis comparativo de las áreas metropolitanas de 13 ciudades*, México: ICESI.

- ICESI, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (2006), *Cuarta encuesta nacional sobre inseguridad urbana*, México: ICESI.
- ICESI, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (2008), *Quinta encuesta nacional sobre inseguridad*, México: ICESI.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1999), *Anuario estadístico del Estado de Nuevo León*, Aguascalientes: INEGI.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), *Indicadores socio-demográficos de México: 1930-2000*, Aguascalientes: INEGI.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004), *Anuario estadístico del Estado de Nuevo León*, Aguascalientes: INEGI.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2007), *Anuario estadístico del Estado de Nuevo León*, Aguascalientes: INEGI.
- Lindblom, C.E., Woodhouse, E.J. (1993), *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Loaeza, S. (1999), *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Medellín Mendoza, L.N. (2006), “La travesía de la liberalización política de Nuevo León”, *Espiral*, vol. XII, no. 35, pp. 65-91.
- Moloeznik Gruer, M.P. (2007), “Balance de la seguridad como política pública bajo gobierno de alternancia en el estado de Jalisco”, en: E. Hernández Claro, A. Valdez Zepeda (coords.), *Eran los mejores tiempos, eran los peores tiempos: Alternancia en Jalisco 1995-2007*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 279-315.
- North, D.C., Weingast, B.R. (1989), “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, *The Journal of Economic History*, vol. 49, no. 4, pp. 803-832.
- Nuncio, A., et al. (1992), “Nuevo León: Reforma política y poder desigual, 1980-1990”, en: T. Guillen López (coord.), *Frontera norte: Una década de política electoral*, México: El Colegio de México, pp.187-235.
- O'Donnell, G., Schmitter, P.C. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Powell Jr., G.B. (2005), “The Chain of Responsiveness”, en: L. Diamond, L. Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Pre., pp. 72-75.
- Ramírez Acuña, F.J. (2006), *Quinto informe de gobierno*, Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- Romero, L.P. (2001), *Jalisco: Hacia una democracia gobernable*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SSP, Secretaría de Seguridad Pública (2005), *Estado y seguridad pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Strom, K. (1989), "Inter-Party Competition in Advanced Democracies", *Journal of Theoretical Politics*, no. 1, vol. 3, pp. 277-300.
- Tenorio Tagle, F. (2002), *Ciudades seguras III: El sistema de justicia penal en la Ciudad de México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Valdez Zepeda, A. (1998), "La evolución del sistema de partidos políticos en Jalisco, 1988-1997: Del caudillismo a la institucionalización", en: J. Hurtado, A. Valdez Zepeda, *Democracia y poder político en Jalisco: Desde la alternancia hasta las elecciones locales de 1997*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 201-218.
- Valdez Zepeda, A. (2002), "Partidos y alternancia en Jalisco: Un análisis de la metamorfosis de sistema de partidos: 1988-2001", en: A. Valdez Zepeda, B.E. Madrigal Torres (coords.), *Jalisco a siete años de la alternancia: Ensayo sobre administración, gobierno y política*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 9-29.
- Zepeda Lecuona, G. (2004), *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México: Fondo de Cultura Económica.

Informes del Gobierno

DISTRITO FEDERAL

1983-1994

Departamento del Distrito Federal, *Informe de labores*, México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

1995-2005

Gobierno del Distrito Federal, *Informe de labores*, México: Gobierno del Distrito Federal.

JALISCO

1980-1983

Romero de Velasco, F., *Informe de Gobierno Jalisco*, Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

1984-1988

Álvarez del Castillo, E., *Informe de Gobierno Jalisco*, Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

1989

Rodríguez Gomez, F., *Informe de Gobierno Jalisco*, Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

1990-1992

Cosío Vidaurri, G., *Informe de Gobierno*, Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

1993-1995

Rivera Aceves, C., *Informe de Gobierno*, Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

1996-2001

Cárdenas Jiménez, A., *Informe de Gobierno*, Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

2002-2006

Ramírez Acuña, F.J., *Informe de Gobierno*, Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.

NUEVO LEÓN

1980-1985

Martínez Domínguez, A., *Informe de gobierno*, Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.

1986-1991

Treviño Martínez, J., *Informe de gobierno*, Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.

1992-1995

Rizzo García, S., *Informe de gobierno*, Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.

1996-1997

Clariond Reyes-Retana, B., *Informe de gobierno*, Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.

1998-2002

Canales Clariond, F., *Informe de gobierno*, Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.

2003

Elizondo Barragán, F., *Informe de gobierno*, Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.

2004-2008

González Parás, J.N., *Informe de gobierno*, Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.

