

ANÁLISIS DE SISTEMAS COMO INSUMO ESENCIAL EN LA GENERACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS DE LUCHA CONTRA LOS DELITOS DE ALTA COMPLEJIDAD

Ernesto MENDIETA JIMÉNEZ

SUMARIO: I. *Seguridad pública y desarrollo. Desarrollo y seguridad pública.* II. *Cambio de visión (visión de conjunto) y control del cambio.* III. *Enfoque sistémico de la seguridad pública.* IV. *Aspectos críticos de la planeación estratégica para la seguridad pública.* V. *Atención especial a aspectos críticos. Reforma legal, corrupción y delincuencia organizada.*

I. SEGURIDAD PÚBLICA Y DESARROLLO. DESARROLLO Y SEGURIDAD PÚBLICA

A diferencia de un enfoque arcaico de análisis y toma de decisiones en la seguridad pública, debe focalizarse el esfuerzo del gobierno en la prevención, lo que significa adentrarse en el campo del desarrollo humano y social para resolver sus problemas y evitar el camino de los ciudadanos hacia la comisión de delitos. Se requiere aplicar un enfoque integral y no solamente reactivo, y mucho menos asumir que seguridad pública son solamente las instituciones y la policía.

Se identifican como costos de la condición de inseguridad, el alejamiento de la sociedad respecto de su gobierno y un verdadero lastre al desarrollo humano y social. En lo político, afecta a la democracia, la legalidad y la gobernabilidad.

Hoy ha quedado de manifiesto que la condición de la seguridad pública influye en el desarrollo humano.¹ Pero no debe dejar de apuntarse que, a su vez, el desarrollo humano influye en la condición de seguridad pública. Existe una interacción dinámica (una comunicación viva y fuerte) entre estos dos aspectos, lo que los condiciona recíprocamente. Ya los organismos internacionales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas, están considerando a la seguridad pública como indicador del desarrollo, además de la salud, el ingreso y la educación.²

Son costos de no haberlo entendido así: el aislamiento entre la sociedad y su gobierno, por entender a la autoridad como ineficiente, y la generación de demandas contradictorias entre “mano dura” y respeto a los derechos humanos, lo que tiene por consecuencia la desconfianza ciudadana en su gobierno, y la desvinculación e inexistencia de un frente común para el desarrollo integral.³ La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus acciones cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de peligro, daño o riesgo.

Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudada-

¹ Existe, sin duda, una serie de características que juegan a la hora de tratar de definir qué se entiende hoy por desarrollo humano. En diferentes textos de las Naciones Unidas, y especialmente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se pueden vislumbrar los caracteres del concepto que perfilan la comprensión del desarrollo humano: la valoración de la vida, la insistencia en la puesta en marcha de las capacidades humanas, así como el bienestar. Todo en el contexto de la vivencia de las libertades civiles y además asumiendo a los individuos como sujetos del desarrollo. En esto se compadece y se complementa con el objeto general y específico de la seguridad pública. Artículos 21 y 73 constitucionales y 3o. de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

² ONU, *Informe sobre Desarrollo Humano*, México, PNUD, 2004.

³ El autor ha escrito “Cultura, administración y seguridad pública para el desarrollo (progreso) social”, investigación para el programa académico de su doctorado en seguridad pública, Atlantic International University.

nos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos. Es por ello que la seguridad pública es una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por el gobierno.

II. CAMBIO DE VISIÓN (VISIÓN DE CONJUNTO) Y CONTROL DEL CAMBIO

Se requiere un cambio de visión del problema y de la forma de tomar decisiones. Debe desarrollarse una visión de conjunto para ver al problema completo como un sistema y reconocer las interrelaciones y procesos entre las partes o subsistemas, siendo de esta forma posible establecer una solución integral. Cada una de las partes del sistema debe ser atendida generando un equilibrio. El cambio de visión es finalmente un cambio trascendental que debe ser debidamente administrado y controlado.

Para resolver las condiciones de inseguridad, y en pleno conocimiento de los resultados obtenidos hasta ahora con la forma indebida de enfrentarlas, resulta necesario un cambio de visión, una propuesta diferente que dé soporte al desafío de la lucha contra la inseguridad; lo que implica, en consecuencia, una visión diferente: un cambio de visión del problema y de la forma en que habrán de hacerse las cosas. En este sentido, debe entenderse que a diferencia de la condición estática del concepto misión (justificación de la existencia de funciones para combatir a la inseguridad), la visión considera lo que se busca preservar al mismo tiempo que lo que se busca cambiar para incidir decisivamente en la consecución del futuro previsto. Se trata de establecer el cómo se alcanzarán los objetivos previstos, principalmente los de largo plazo, lo que puede incluir estrategias y prácticas culturales y operativas. Estos objetivos consisten en alcanzar metas ambiciosas, apegarse al modelo resuelto con método, identificar plenamente al objeto de actuación, como lo es la lucha contra la inseguridad, y conseguir una transformación interna.

En suma, la visión es una proyección de futuro de estándares de comportamiento nuevos y los propósitos de tal comportamiento diferente; se refiere al perfil a largo plazo del desempeño con diferencia a modelos actuales o análogos.

Debe considerarse, al mismo tiempo, que el cambio de la forma en la que se vienen haciendo las cosas es uno de los aspectos más difíciles a los que debe enfrentarse toda organización o institución, y más aún cuando se trata de un cambio transformacional (estratégico) y no meramente incremental (parcial). Para lograr el cambio es necesario considerar, entre otros aspectos, las habilidades y capacidades de las personas que habrán de participar, su motivación para hacerlo, y la cultura subyacente. El entender que el cambio transformacional debe ser debidamente administrado y controlado evita el fracaso de las estrategias, el aumento de los costos, la pérdida de beneficios, la disminución de la motivación y las resistencias al mismo.⁴

Ante el escenario actual de discrecionalidad e insostenibilidad de las variables en los esfuerzos contra la inseguridad, habrá que lograr certidumbre y sostenibilidad. La herramienta para ello es la planeación estratégica, y más allá, la aplicación de la planeación estratégica.⁵

La nueva visión se enmarca en un nuevo enfoque para estudiar y resolver los problemas de la inseguridad; este enfoque es una visión de conjunto que permite considerar, para las resoluciones estratégicas y prácticas, todos y cada uno de los aspectos involucrados que producen con su interacción la condición actual, y no sólo unos cuantos, ya que esto último provoca la toma de decisiones parciales (incompletas) con productos igualmente insuficientes que, además de no resolver el problema, aportan con mucho a la frustración y a la consecuente inmovilidad.

⁴ Para un mayor análisis véase González R., Samuel *et al.*, *El sistema de justicia penal y su reforma*, México, Fontamara, 2005, apéndice 2: “Planeación estratégica: cambio y control del cambio en la seguridad pública y reforma judicial”, pp. 643 y ss.

⁵ Véase *ibidem*, pp. 635 y ss.

Esta visión de conjunto, conocida como “enfoque de sistemas”, demanda la mayor atención a las interrelaciones y a los procesos entre todas las causas y todos los actores.

Se requiere, entonces, pensar en sistemas (pensamiento sistémico) para provocar interrelaciones (interacciones sistémicas), para que cada aspecto funcione bien e influya y sea influido por los demás aspectos para, entre todos, de manera cooperativa (coordinada), logren el producto (sistémico) reconocido como una condición de seguridad pública.⁶

Es así que más que —como tradicionalmente se ha intentado sin éxito— atender a centros específicos del problema (generalmente “seudoproblema”, precisamente por la visión parcial), se debe atender a las interrelaciones entre los centros de problema y de oportunidad, porque son éstas las que finalmente logran generar un conjunto o sistema y no entidades aisladas a las que no se puede entender como subsistemas que conforman un sistema o un conjunto, y por ello los resultados de esfuerzos aislados son resultados parciales, mas no integrales. No obstante, debe reconocerse que la tendencia natural es que cada una de las entidades intente separarse de las demás, por lo que se denomina “supervivencia individual”; en consecuencia, se debe pensar y actuar para lograr un comportamiento conjunto con vistas a un resultado de conjunto que se requiere para influir y transformar las condiciones de inseguridad, a fin de lograr la seguridad pública.

⁶ Para mayor información véase *ibidem*, capítulo II: “La teoría general de sistemas”, pp. 33 y ss. El “enfoque tradicional” de análisis y resolución de problemas en seguridad pública, a fines del siglo antepasado y principios del pasado, tomó en cuenta a la organización y a la actuación racional con gran preocupación por la eficiencia de las mismas y poca por los sujetos y otros aspectos relacionados, y resultó burocrático y autoritario.

El “enfoque del comportamiento”, inmediatamente posterior, consideró a la actuación subjetiva con gran preocupación por la aportación de las personas, resultando más democrático. A mediados del siglo pasado y aún en evolución, surge el “enfoque se sistemas”, con preocupación por su estudio y soluciones integrales.

Las interrelaciones (del conjunto o sistémicas) se basan en la necesidad de complementariedad, es decir, que el funcionamiento esperado de cada una de las partes (entidades o subsistemas) requiere de aportaciones de otras partes, y su producto no genera el resultado final sino integrado a los productos de las demás partes.

Adicionalmente, cada una de las partes lleva a cabo un procesamiento interno de lo que obtiene del medio en el que se encuentra, arrojando el producto del mismo, el cual a su vez es tomado por las otras partes para seguir el mismo comportamiento, generándose una influencia recíproca permanente que debe ser reconocida.

Por otro lado, debe ponerse de manifiesto la necesidad de equilibrar la atención y las demandas a cada una de las partes del conjunto, porque de lo contrario se generan demandas excesivas a algunas y se dejan de obtener los resultados necesarios de otras.⁷ Se genera un desgaste en algunos subsistemas y se pierde la oportunidad de contar con los beneficios de otros.

III. ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Se debe generar un equilibrio y aplicar y controlar interrelaciones entre prevención, reacción, vinculación con la sociedad y administración especializada, generando capacidad con transparencia, rendición de cuentas y apego a la legalidad.

Las interacciones efectivas entre los siguientes centros de problema y de oportunidad (subsistemas) generarán un equilibrio que logre la confianza de la sociedad en sus instituciones y en su gobierno:

- 1) Prevención (antes de que se generen las conductas delictivas y para que éstas no lleguen a producirse):

⁷ “Homeostasia” es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse a fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del medio ambiente.

- Desarrollo social (consideración de funciones e instituciones tradicionalmente no integradas: educación, salud, cultura, deporte y otras).
- Reforma legal con metodología adecuada (modelo auto-generado, evolutivo y gradual).
- Presencia en el medio social para disuasión, inspección e integración con la comunidad.
- Vigilancia de instalaciones.
- Apoyo a protección civil.
- Aplicación de consecuencias por infracciones y actuación en flagrancia.
- Aplicación de condenas y de prisión preventiva.
- Información estratégica de prevención.
- Protección de derechos humanos.

2) Reacción:

- Investigación de delitos.
- Apoyo a víctimas.
- Persecución de delitos.
- Información estratégica de reacción.
- Protección de derechos humanos.

3) Vinculación con la sociedad:

- Influencia institucional del Congreso en decisiones en todas las etapas.
- Influencia prospectiva de la sociedad en decisiones en todas las etapas.
- Procesos dinámicos entre desarrollo social y seguridad pública (educación, salud, cultura, deporte, urbanismo, diversión, etcétera).
- Protección de derechos humanos.

4) Administración (con sistema de pesos y contrapesos):⁸

- Planeación estratégica sistémica (aplicación de la planeación estratégica).
- Administración especializada. Conversión a perfiles institucionales y funciones con el criterio de corresponsabilidad, integralidad y coordinación (disposición de la infraestructura a las interacciones sistémicas). Resalta la vigencia del servicio civil de carrera especial para la seguridad pública en su debida concepción y alcance.⁹
- Maduración de las instituciones para reconocer la apertura a la influencia externa (inclusive extranjera) como un signo de capacidad y no de debilidad.
- Asimilación con método de mejores prácticas, tales como la concentración de responsabilidades y esfuerzos con el más fuerte liderazgo para asumir y enfrentar el problema y, paulatinamente, evolucionar hacia las responsabilidades y esfuerzos de los subsistemas.
- La “planeación de contingencia” aconseja que ante las circunstancias actuales se asuma la necesidad de concentrar esfuerzos, desde el más alto nivel de gobierno, para enfrentar una situación grave. Mejores prácticas en el mundo demuestran la conveniencia de aplicar la metodología de un cuerpo concentrador de facultades y de posibilidades, así como de responsabilidades, ya que, como queda de manifiesto, la seguridad pública recorre tangencialmente las diferentes funciones de gobierno. Este cuerpo multirrepresentativo muestra estructuralmente la decisión de fortalecer las interacciones sistémicas para el logro de la condición de seguridad pública.

⁸ Generar capacidad operativa al mismo tiempo que transparencia y rendición de cuentas, con respecto a la legalidad.

⁹ Para mayor información véase *El sistema de justicia penal y su reforma, cit.*, nota 4, apéndice 1: “Sistemas de carrera y servicio civil...”, pp. 603 y ss.

Resulta de lo anterior, lo que no debe soslayarse, la necesidad de un instrumento político que se concrete en un “pacto político” para hacer práctico y vigente lo enunciado. Este acuerdo entre partidos políticos se refiere a cuatro vertientes:

- a) Es necesaria la nueva visión para enfrentar y resolver la condición de inseguridad.
- b) Generar una comisión de técnicos nombrados por cada partido para coordinar trabajos y llegar a una resolución colegiada de metodología y procedimientos, integrando a esta comisión una representación social directa.
- c) Convenio entre los partidos de vincularse al dictamen colegiado emitido por los técnicos.
- d) Vinculación (convenio de observancia) a los resultados del trabajo de la comisión técnica, y promoción y soporte para la aplicación de los mismos.

Los trabajos de la comisión de técnicos y su resolución tendrán como producto un modelo y un programa estratégico de implantación. Siempre pensando en una metodología muy participativa (talleres, foros, indagaciones de mejores prácticas, entre otros) y autogeneración de un modelo evolutivo y gradual.

Los partidos políticos habrán de promover y soportar la resolución de la comisión técnica objetivizada en un programa estratégico de generación del modelo y la forma de implantarlo.

El análisis de costos parece que no presentaría problema y el financiamiento parece encontrar nichos naturales. El soporte para lo anterior es reconocer que la efectividad del gobierno en seguridad pública tiene que ver decisivamente con la legitimidad, la democracia y la gobernabilidad, lo que integra expectativas, expresa prácticamente la voluntad, integra a la comunidad en centros de oportunidad, y permite ejercer liderazgo para el desarrollo.

Son instrumentos formales:

- 1) Derecho de seguridad pública. Definir el derecho de propiedad de la función.
- 2) Derecho de coordinación y corresponsabilidad.
- 3) Derecho de integración de expectativas de la sociedad y de vinculación comunitaria.

Son instrumentos prácticos:

- A) Estructura.
- B) Procedimientos.
- C) Comportamiento institucional.
- D) Comportamiento personal.
- E) Financiamiento.
- F) Controles. A partir de indicadores autogenerados conforme a las circunstancias específicas del caso y con interferencia legislativa y de la sociedad.
- G) Operaciones conforme a técnica operativa y expectativas de la sociedad.

Son instrumentos administrativos:

- a) Dirección especializada en su proceso completo, con el objetivo de “profesionalización del servicio de seguridad pública”.¹⁰
- b) Fijación de política pública.
- c) Fijación de objetivos explícitos.
- d) Planeación estratégica, sistemática y operativa.
- e) Integración de recursos con criterio de concentración.
- f) Coordinación e integración.
- g) Implantación con liderazgo, como lo demanda la metodología de administración, y control del cambio.
- h) Especialización por servicios.

¹⁰ *Idem*. Considérese el concepto y alcance íntegro de “profesionalización” y no el parcial de formación o capacitación.

- i) Control.
- j) Enfoque sistémico integral y de contingencias con gran participación comunitaria.

Son instrumentos integradores:

- Un órgano imputable multifuncional.
- Titular responsable con perfil de efectividad e integración.
- Especialidad por servicio (división del trabajo, con atención a la integralidad del esfuerzo a partir de interacciones y procesos).
- Información estratégica.
- Generación del “sistema” (concepto y alcance indicados) como una condición de interacciones y coordinación, con sentido de federalismo y no de pretensión de subordinación.

Es instrumento identificador de contingencias la atención permanente a las modificaciones hacia el interior y el ambiente, que implica la necesidad de reorientación de acciones y toma de nuevas decisiones de planeación operativa (“planeación de contingencia”).

La efectividad se dará con la integración (integralidad del conjunto) de objetivos y esfuerzos para lograrlos. Esto implica compartir objetivos y metas, respetando el marco deseado de referencia de actuaciones y trabajar con sentido de cooperación y corresponsabilidad para integrar los resultados de los diferentes procesos (de cada uno de los centros de responsabilidad), considerando e integrando¹¹ las diversas expectativas.

¹¹ Teoría expectativa. Integración: reconocer lo que cada uno espera de los demás para actuar en consecuencia. Entre más alejados se encuentren los actores mayores serán los problemas, y por el contrario, la cercanía produce alianzas para el cumplimiento de los objetivos comunes.

IV. ASPECTOS CRÍTICOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Resulta una “verdad de Perogrullo” consignar que para asumir éxito en el esfuerzo debe de planearse, pero la realidad es que en seguridad pública no se planea. La planeación estratégica, en su debida concepción y con la metodología adecuada de desarrollo y aplicación, debe ser el instrumento y la guía estricta de los esfuerzos. La situación actual muestra los costos de no haberlo entendido así. Se demanda, inclusive, un “plan para planear”, lo que implica definir cómo lograr el plan, con la participación de gobierno y sociedad (directamente por grupos sociales y personas representativas, así como el Congreso) en todas sus etapas (preparación, definición, aplicación y control).

Se identifica como una grave disfunción la ausencia de coordinación y se establece la metodología para lograrlo.

Es indispensable tener en cuenta que la estrategia parte de lo que se desea hacer para resolver la condición de inseguridad, pero encuentra su fortaleza en lo que se tiene que hacer, habiéndolo deducido de lo que se puede hacer (oportunidad del medio) y lo que se puede hacer en realidad (competencia y recursos). Sólo con la integración de estos componentes se puede establecer un plan estratégico viable para enfrentar la condición de seguridad.

En el caso particular, no se trata sólo de un centro de atención sino de varias y complicadas modificaciones de formas de actuar; por tratarse de la necesidad de una visión diferente para el enfrentamiento del problema, no todo se encuentra en el ámbito de obediencia jerárquica de quien la propone, por lo que se aprecia desde luego la necesidad previa de obtención de consensos y de estudios y conclusiones en una red de comunicación horizontal propia de una democracia (unidimensionalidad y multidimensionalidad):

- a) Planeación de la prevención.

- b) Planeación de la reacción.
- c) Planeación de la vinculación con la sociedad.
- d) Planeación de la fortaleza institucional.
- e) Planeación de la reforma legal.
- f) Planeación de la administración.
- g) Planeación de las interacciones y procesos.
- h) Planeación de la administración y control del cambio.

Las cosas, en un proceso de planeación después de iniciar un cambio de esquema político nacional hacia la democratización, no se conducirán como se condujeron en el pasado (proferencia); más bien habrá que configurar diversos escenarios estratégicos para predecir —lo más cercano a la realidad posible— el comportamiento de la seguridad pública como consecuencia de la inducción de elementos modificatorios al sistema (prognosis).

El proceso de planeación estratégica implica no solamente la fijación de lo que se debe hacer y del objetivo planteado sino, lo que es más característico de la estrategia, el cómo lograrlo, lo que implica reconocer lo que pueden y estarán dispuestas a hacer las diferentes variables de efectividad. En el cómo, también habrá que presupuestar los costos de la implantación de la estrategia para así resolver la competencia para lograr ésta.

En el plano de las alternativas, siempre es prudente poner en la mesa de análisis todas las alternativas y no sólo unas cuantas, porque entonces dejan de ser opciones y se convierten en un camino prefijado sin disyuntiva, propio más del autoritarismo que de la democracia; más de un esquema de relación jerárquica que de un esquema técnico y profesional.

Siempre es recomendable la implantación en fases (pilotos) para controlar los efectos y aprender de los mismos, así como para estar en oportunidad de aplicar y concentrar los recursos necesarios en sus diferentes vertientes.

La implantación de la planeación implica reconocer que esto se hace en circunstancias diferentes a las que se presentaban en

el momento de hacer el plan. Generalmente, las presiones o las expectativas que existieron ya no se encuentran presentes; inclusive los “tiempos políticos” cambian, por lo que resulta de especial importancia el debido establecimiento y aplicación de los mecanismos de control que debieron haberse resuelto en el diseño del plan.

Se deben reconocer las capacidades intrínsecas de quienes se espera intervengan tanto en la planeación como en la aplicación de la misma, así como definir y acercar los elementos que aporten a la capacitación para las nuevas responsabilidades y actividades que se espera realicen.

Sin duda habrá que considerar, desde el enfoque sistémico, las participaciones e interacciones de todos los que se verán involucrados, así como las modificaciones y sus efectos, directos e indirectos, al introducir insumos para su procesamiento en el sistema (globalismo sistémico).

En un esfuerzo de la dimensión del que se trata, toma gran relevancia el liderazgo, dedicándole el tiempo suficiente, involucrando a los participantes, creando un clima adecuado, integrando los recursos predefinidos y disponibles y supervisando, controlando, evaluando y retroalimentando.

Resulta indispensable en este proceso de cambio de visión la definición previa de indicadores de calidad, así como de instrumentos de medición.¹² Esto sólo se hace de manera eficiente en un esquema de transparencia que implica metas y responsables, así como órgano u órganos imputables para la evaluación del proceso de manera parcial y total.

El cambio que se propone no es un cambio meramente incremental, sino estructural o transformacional, por lo que deben asumirse las resistencias al mismo, así como las estrategias muy probadas para controlarlo. No debe dejarse de lado que dentro de esta estrategia debe considerarse una infraestructura paralela

¹² Gershberg, Alfredo, “No se puede mejorar lo que no se puede medir”, *Reforma*, 10. de junio de 2004.

(provisional) para impulsar y controlar el cambio. Así también, se debe lograr la participación en el mismo, la capacitación y mucha comunicación horizontal y vertical para infundir confianza en el futuro y lograr convencer con justificación que la dirección a elegir es la correcta.

El concepto ya reconocido de “un plan para planear” siempre es indispensable en esfuerzos de cambio trascendentales, más aún en el caso en el que, incluso, importen la intención de un cambio de la cultura arraigada en la seguridad pública.

Esto es, ante un reto grave como lo es la modificación de la forma en que se vienen dando las cosas en la seguridad pública en el país, habrían de plantearse primero los pasos previos metodológicamente indispensables para llegar, por consecuencia, a un plan estratégico para proponer, impulsar y lograr una nueva (efectiva) forma de hacerlo, que por ser necesaria y urgente amerita proponerse, convenirse, formalizarse e implantarse con un proceso arropado con la mejor técnica administrativa y operativa de que se disponga (“hacer correctamente todas las cosas que se deban hacer”, lo que constituye la ecuación de la efectividad, parafraseando a José Giral).¹³

Hemos insistido en la necesidad de atender a las interacciones, y esto prácticamente se traduce en la necesidad de coordinación. La coordinación, en tratándose de un esfuerzo de planeación estratégica, toma especial relevancia cuando no deben dejar de reconocerse las graves disfuncionalidades que se padecen actualmente en este sentido en todos los ámbitos relacionados, no sólo entre instituciones, sino inclusive hacia el interior de las instituciones mismas, considerándose esto como uno de los más significativos problemas, pero también oportunidades, de la seguridad pública.

¹³ Giral, José, *Cultura de efectividad*, México, Grupo Editorial Iberoamericana, 1991, p. 21. Establece que eficacia (lo que se debe hacer) más eficiencia (hacerlo bien) tiene por resultado la efectividad, que es igual a identificar las cosas que se deben hacer y hacerlas bien.

Desde el enfoque sistémico integral,¹⁴ queda claro que existen interrelaciones necesarias entre las unidades o subsistemas de un sistema; estos subsistemas presentan interactuación y a la vez son interdependientes. Ésta es la característica fundamental del sistema, lo que resulta de su creación artificial. No obstante, las unidades del sistema, artificialmente reunidas, tienden a separarse o desintegrarse por medio del relajamiento de los patrones establecidos y crecimiento de la aleatoriedad (antropía); en consecuencia, es necesario hacer esfuerzos permanentes para mantener unidos entre sí a los subsistemas, lográndolo mediante la comunicación entre ellos (negentropía).

Esta comunicación, interacción o interdependencia en materia de seguridad pública se identifica como coordinación. La coordinación o cooperación debe darse hacia el interior del sistema, en general, así como hacia el exterior.

Los problemas de fondo de la seguridad pública generan de manera indirecta falta de coordinación, ya sea porque los que deben coordinarse no saben o no quieren hacerlo, o más aún porque tienen desconfianza entre sí por la falta de profesionalización del servicio.¹⁵

Debe decirse que si bien las instituciones exigen relaciones individuales, los individuos tienen sus propias motivaciones y, en consecuencia, un número infinito de posibilidades de actuación en torno a una actividad específica.

Así también, en las relaciones humanas las partes se incluyen mutuamente, influyendo sobre la actitud que las otras tomarán.

¹⁴ El autor realizó una investigación denominada “La trama de la vida”, como alguno de los trabajos de maestría en seguridad pública, en la que se analiza a profundidad el concepto y alcance de la teoría general de sistemas integrales. Éste contiene bibliografía.

¹⁵ El autor elaboró su tesis de maestría en seguridad pública: “Servicio civil de carrera para la seguridad pública”, donde desarrolla ampliamente el tema de profesionalización del servicio y sus consecuencias de confiabilidad entre los integrantes del mismo, así como las de homologación en los diferentes aspectos del servicio civil de carrera. Ésta contiene bibliografía.

Cada individuo tiene características particulares que condicionan su actividad a partir de factores sicológicos, capacidad de determinación, poder de elección y propósitos.

Ante el reto de sobreponerse a las limitaciones que restringen la actuación aislada se presenta la posibilidad deseada de cooperación (coordinación). La coordinación es la reunión, unificación y armonización de toda actividad y esfuerzo para la consecución de un fin común. Esta cooperación, si bien puede darse a través de las líneas de autoridad, como flujo de órdenes del superior al subordinado, se hace también necesaria, como sucede en la seguridad pública, a través de una inteligente unidad de propósito entre los que deben trabajar en equipo.¹⁶

En la práctica, el trabajo en equipo es tan poderoso como escaso, y son muchas las obras dedicadas a intentar resolver los problemas de la coordinación. Por esquemática, nos referiremos a la de Patrick Lencioni,¹⁷ quien presenta los problemas, sus causas y las recomendaciones para lograr la coordinación. Manifiesta que “no se logra trabajar en equipo porque involuntariamente se cae presa de cinco obstáculos naturales pero peligrosos, que llamo las cinco disfunciones de un equipo... en realidad constituyen un modelo interrelacionado y convierten en potencialmente letal para el equipo el fallo en cualquiera de esos cinco aspectos”:

- a) Ausencia de confianza.
- b) Temor al conflicto.
- c) Falta de compromiso.
- d) Evasión de responsabilidades.
- e) Falta de atención a resultados (atención a necesidades individuales o de departamentos, áreas, instituciones, entidades federativas).

¹⁶ Mendieta Jiménez, Ernesto, *Manual del curso de actualización para mandos medios de la policía*, México, Aquesta Terra Comunicación, 1998, pp. 93 y ss.

¹⁷ Lencioni, Patrick, *Las cinco disfunciones de un equipo*, Barcelona, Empresa Activa, 1993, pp. 178 y ss.

Por el contrario, el esquema de efectividad se presentaría como sigue:

- a) Confianza de unos en otros.
- b) Participación en conflictos por ideas, sin filtrarlos.
- c) Compromiso con decisiones de planes y acción.
- d) Responsabilidad mutua por el cumplimiento de los planes.
- e) Focalización en el logro de resultados colectivos.

Son herramientas para adquirir confianza:

- a) Historias personales.
- b) Perfiles de personalidad y preferencia de conducta.
- c) Juicios específicos e intercambio de críticas constructivas.
- d) Conceder credibilidad al crecimiento profesional dentro de las instituciones.
- e) El líder exponiendo su propia vulnerabilidad.

Se puede enfrentar el temor al conflicto:

- a) Reconocer al conflicto como productivo.
- b) Identificar los desacuerdos.
- c) Discusión con sentido respecto de los desacuerdos.
- d) Restar tensión en un intercambio productivo.
- e) Definir diversas formas de tratar con los conflictos en función del acercamiento o la resistencia.
- f) Optar estratégicamente por la opción y planteamiento más apropiado en distintas situaciones.
- g) El líder debe participar intentando que no se perjudique a uno u otros de los que se encuentran en conflicto, demostrando medida y propiciando que la solución ocurra naturalmente. No debe evitar el conflicto cuando éste sea productivo.

Respecto a la falta de compromiso, considerando que las dos grandes causas de la falta de compromiso son el deseo de con-

senso y la necesidad de incertidumbre, se debe procurar la claridad y la aceptación:

- a) Revisar expresamente las decisiones clave (aclarar las decisiones).
- b) Comunicar tales decisiones.
- c) Definir plazos.
- d) Definir responsables y corresponsables (siempre considerando que sean capaces de cumplir).
- e) Análisis de contingencias y del peor escenario.
- f) El líder debe sentirse cómodo con la decisión e influir para que el equipo concluya el examen de los asuntos y respete el programa.

En lo que se refiere a la evasión de responsabilidades:

- a) Publicación de metas y estándares, así como de responsables.
- b) Revisiones de avances (periódicas).
- c) Recompensas.
- d) El líder debe alentar y permitir que el equipo sirva como primer y primordial mecanismo de exigencia de cuentas, sin considerarse a sí mismo como la única fuente de disciplina, aunque éste siempre debe conservar el papel de árbitro final si los integrantes del equipo fallan. No debe vacilar si resulta necesario intervenir.

Sobre la falta de atención en los resultados:

- a) Declaración pública de resultados.
- b) Recompensas basadas en resultados.
- c) El líder debe establecer la pauta para centrarse en los resultados, de manera desinteresada y objetiva, y reservar las recompensas y el reconocimiento para aquellos que hacen verdaderos aportes al logro de las metas del grupo.

V. ATENCIÓN ESPECIAL A ASPECTOS CRÍTICOS. REFORMA LEGAL, CORRUPCIÓN Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

La planeación estratégica-sistémica para la reforma legal en materia de seguridad pública demanda la autogeneración del modelo, a partir del reconocimiento de mejores prácticas nacionales y extranjeras, y su implantación evolutiva y gradual.

La lucha contra la corrupción debe reconocer también las mejores prácticas de medidas de segunda y tercera generación y un proceso que no debe dejar de reconocer la efectividad de la vigencia del servicio civil de carrera y, en lo institucional, la simplificación administrativa, la interferencia social (inclusive auditoría independiente), disminución de discrecionalidad y mayor transparencia. Sin duda, los más altos niveles de mando institucional deben ser sujetos probados previamente.

La lucha contra la delincuencia organizada, en especial, debe fundarse en un marco legal objetivo y subjetivo que controle técnicas y métodos de investigación, diseño de instituciones policiales y de perfiles de personal, formación de expertos y desarrollo de estrategias operativas con apego a la técnica y a la ley.

La metodología para la reforma legal demanda reconocer que la implantación de modelos que hayan sido exitosos en otras circunstancias no necesariamente tendrá como resultado el que los productos de los mismos sean similares bajo otras condiciones de operación. Resulta contraindicada la implantación lisa y llana de modelos externos. Las mejores prácticas en diversas latitudes han acreditado con suficiencia la necesidad de contar con la referencia de aquellos modelos (sus beneficios y perjuicios), pero el proceso efectivo es autogenerar el modelo que atienda a las circunstancias y capacidades propias, aplicando un método que reconozca y proyecte hacia el futuro el desarrollo de tales capacidades. La aplicación de los modelos autogenerados debe ser evolutiva y gradual.¹⁸

¹⁸ Para mayor información véase *El sistema de justicia penal y su reforma*, cit., nota 4, capítulo I: “La crisis global de la justicia”, pp. 15 y ss.

El método más efectivo para cumplir con lo anterior es el siguiente:

1) *Primera fase.* Estudio diagnóstico de la situación actual con enfoque de conjunto (sistémico), que permitirá detectar fortalezas y debilidades del sistema, encontrando los centros de oportunidad para el cambio y la proyección hacia el modelo al que se podrá llegar conforme a las condiciones particulares de la entidad al mediano plazo (considerando los componentes de la estrategia, lo que se puede y debe hacer).

2) *Segunda fase*

- Reconocimiento de mejores prácticas.
- Talleres con especialistas, en aplicación de mejores prácticas (nacionales y extranjeros).
- Determinación del plan general de cambio al modelo, con criterio de gradualidad, autogenerado y evolutivo.
- Determinación de las acciones que es factible iniciar inmediatamente.
- Introducción de las medidas estratégicas.
- Redacción de las reformas constitucionales y legales (autogeneradas y consensuadas localmente).
- Determinación de los cursos de capacitación para mejorar la calidad del personal.
- Entrenamiento del personal para la mejora de la calidad, según el diagnóstico.

3) *Tercera fase:*

- Determinación de indicadores de calidad y efectividad.
- Diseño de instrumentos de evaluación de la reforma.
- Implantación práctica y capacitación previa de las reformas de la oralidad en esta fase.
- Capacitación a partir de las necesidades formativas emergentes.
- Afinación de los modelos propuestos en la segunda fase.

4) *Cuarta fase:*

- Evaluación, control del cambio y afinación de los modelos.
- Integración de las expectativas de los actores y de la sociedad.
- Implantación de modificaciones con criterio sistémico integral.
- Redacción del informe final para control y seguimiento.

Por otro lado, y por lo que se refiere al combate contra la corrupción, también deben tomarse en cuenta las mejores prácticas de las que existe registro, como las que se aplican en otros países y regiones: Francia, España (particularmente Cataluña y el País Vasco), Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos (particularmente Nueva York), Hong Kong, Inglaterra, Italia, Rusia, Singapur y Sudáfrica. Se considera que los modelos anticorrupción de estas latitudes presentan características de efectividad que resulta relevante considerar en el proceso completo de planeación estratégica de medidas anticorrupción.

Estos modelos han avanzado en sistemas integrales que consideran, entre otros subsistemas, medidas contra la corrupción de segunda y tercera generación, las que vale la pena considerar, tales como:

- a) Textos de ley y textos reglamentarios que establecen con claridad las obligaciones de los funcionarios y sus responsabilidades por incumplimiento.
- b) Código de deontología (con características técnicas correspondientes a tal instrumento).
- c) Formación inicial y continua con fuerte impacto en las conductas esperadas; obtener enseñanzas y lecciones sobre desvíos en el funcionamiento administrativo y operacional, así como faltas individuales, lo que lleva a retroalimentar a los programas de formación del personal y a los reglamentos operativos y administrativos.

- d) Rotación del personal.
- e) Detectar, sancionar y reprimir.
- f) Control jerárquico de todos los días.
- g) Control interno a través de la inspección:
 - Alto nivel jerárquico y de reporte.
 - Vinculación directa al mando.
 - Personal egresado de todas las áreas de trabajo de campo (experiencia, y no desmotivar a los funcionarios; lo que se logra cuando las investigaciones se llevan a cabo por policías que han experimentado el campo).
 - Trabajo de campo especializado (investigación).
- h) Procedimiento administrativo en caso de denuncia, que busca:
 - Errores que consisten en violaciones a normas, pero también si ha habido o no faltas administrativas.
 - Sanciones disciplinarias importantes.
 - Procedimientos transparentes y con rendición de cuentas.
- i) Relación muy estrecha con la población a través de sus representantes:
 - Emprender iniciativas.
 - Detectar anomalías graves.
 - Desarrollos tales como gestión o información social.

La metodología de consideración para autogenerar las medidas de segunda y tercera generación contra la corrupción considera los siguientes aspectos:

1) *Topología:*

- a) Formas en que se presenta el fenómeno y sus causas.
- b) Simple.
- c) Patrón de corrupción.

- d) Red institucional de corrupción.
 - e) Infiltración de la delincuencia organizada en los aparatos de seguridad (drogas, autos, secuestros, contrabando y giros negros).
- 2) Recursos humanos y servicio civil de carrera. Elementos directos de la profesionalización:
- a) Que sea un servicio permanente y responda a las necesidades y perfil cambiantes de las personas, organizaciones y de la sociedad.
 - b) Requisitos de ingreso de los integrantes siempre en función de las necesidades operativas y expectativas que deben integrarse.
 - c) Procedimiento de selección técnico, transparente y riguroso.
 - d) Formación en sus diferentes niveles (inicial, continua y especialización); no sólo transmisora de conocimientos y habilidades, sino generadora de convicciones y actitudes de servicio.
 - e) Estabilidad laboral, promociones por medio de concurso y separación reglamentadas.
 - f) Dignificación (remuneraciones coherentes en relación con la calidad y riesgo de la función).
 - g) Tareas claramente definidas.
 - h) Mecanismos de supervisión, control y evaluación.
 - i) Estructura organizacional suficiente (debido establecimiento de funciones por especialización y jerarquías repetidas).
 - j) Fuertes líneas de conducta ética.
 - k) Estrecha vinculación con la sociedad en la que se actúa para reconocer permanentemente las modificaciones que puedan influir en el sistema.
 - l) Registros.
 - m) Investigación científica y técnica respecto a todos los elementos que conforman el servicio.

- n) Capacidad de discernimiento.
- o) Centro de control de confianza.

3) Organización y administración:

- a) La administración como un subsistema colateral facilitador de la conducta debida o de la corrupción.
 - b) Leyes, políticas, planes, programas, reglamentos, procedimientos y manuales (afines al programa anticorrupción).
 - c) Indicadores de corrupción.
 - d) Organización estructural (estructura orgánica).
 - e) Función de inspección.
 - f) Proceso de atención a denuncias.
- 4) Aprovechamiento e integralidad de los productos totales o parciales con los que se cuenta y de ejercicios anteriores internos y externos:

- a) Registro.
- b) Análisis.
- c) Integración.

5) Registros y estadística:

- a) Registros de:
 - Personal.
 - Equipo y armamento.
 - Información.
- b) Estadística efectiva (de qué y para qué).

6) Comunidad:

- a) Concientización.
- b) Capacitación.
- c) Participación.

7) Tecnología anticorrupción:

- a) Complementariedad de la actual con los programas anti-corrupción.
- b) Mejores prácticas.
- c) Integración.

8) Interacción de las variables para lograr efectividad:

- a) Efectividad de cada variable (anteriores).
- b) Complementariedad e integración (interrelación dinámica entre componentes para la sistematización del esfuerzo institucional).
- c) Planeación estratégica.
- d) Administración y control del cambio.

No debe dejar de considerarse de manera especial la relación entre corrupción y delincuencia organizada, existiendo ahora diferentes formas e instrumentos experimentados para su resolución, tales como los que son desarrollados por Buscaglia, González-Ruiz y Prieto Palma a partir de su experiencia en el tema como funcionarios y especialistas de la Organización de las Naciones Unidas.¹⁹

Se destacan medidas tales como:

- 1) Disminución de concentración de funciones de administración interna.
- 2) Reducción en número, complejidad y formalismo de los procedimientos administrativos, asociados todos a una mayor transparencia procedural.
- 3) Parte de la oficina pública que presta el servicio.

¹⁹ Buscaglia, Edgardo y González-Ruiz, Samuel (coords.), *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*, México, Instituto Tecnológico de Méxi-co-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005, capítulo 4: “Corrupción y delincuencia organizada: modelos de relación e instrumentos para su combate”, pp. 115 y ss.

- 4) Sometimiento de los departamentos de asuntos internos a un control de organismos sociales.
- 5) Instalación del sistema de alerta temprana que permita la detección de los patrones de abuso de discrecionalidad por parte de funcionarios públicos o dependencias.
- 6) Reducción de la incertidumbre relacionada con la interpretación de normas y disposiciones a aplicar (jurídicas y administrativas).
- 7) Mayor transparencia en el funcionamiento de las instituciones del sector público a través de campañas de información pública; tecnologías de acceso a la información al alcance de los ciudadanos; adecuada implantación de las leyes de transparencia y sanciones para los funcionarios incumplidos, así como una considerable participación de la sociedad civil en cuanto a la operatividad de los mecanismos de control social.

En este sentido, también deben reconocerse mejores prácticas en Chile, Colombia y Venezuela.

Contra la corrupción, cobra gran importancia un común denominador en todo programa, como lo es la presencia de un núcleo crítico de funcionarios públicos de altos mandos y de niveles gerenciales que demuestren de antemano tener voluntad política y capacidad técnica para la ejecución de las medidas.

Así, como escriben Buscaglia, González-Ruiz y Prieto, el trípode compuesto por voluntad política, capacidad de ejecución técnica y activismo operativo de la sociedad civil, son condiciones para el éxito.

Por lo que se refiere al combate a la delincuencia organizada, debe rescatarse el concepto de especialización y generar órganos, normas y personal con capacidades especiales para ello, siempre en el marco del respeto a la legalidad y los derechos humanos. Existe debate sobre las medidas legales especiales, restrictivas o permisivas, según sea el enfoque, de aplicación a integrantes de organizaciones delictivas, y en este sentido deben reconocerse

los pronunciamientos de las cortes internacionales en la materia en el sentido de que tales medidas no son violatorias de los derechos humanos.²⁰

Lo que resulta imprescindible, por equilibrio sistémico y por el concepto que hemos manifestado en el sentido de “pesos y contrapesos”, es que en tanto se otorguen facultades excepcionales para la investigación de la delincuencia organizada, éstas siempre vayan compensadas (equilibradas) con excepcionales mecanismos e instrumentos de supervisión y control de organismos y de personas que las detienen.

Una estrategia contra la delincuencia organizada, a partir de la experiencia y mejores prácticas, ha de contener cuatro columnas fundamentales:²¹

- a) Marco legal en aspectos penal y procesal penal, incluidos técnicas y métodos de investigación.
- b) Diseño de las instituciones policiales, fiscalías, judiciales y de ejecución de penas.
- c) Formación de expertos.
- d) Operativas especiales en contra de la delincuencia organizada.

Desde luego se requiere de una organización y administración con enfoque sistémico integral y con amplia participación comunitaria.

²⁰ Corte Europea de Derechos Humanos, resoluciones sobre Lucha contra la Mafia y Uso de Testigos Protegidos (92/1997/876/1088); sobre Derecho de Defensa Respetando el Discovery (Application no. 25498/94); sobre Intervenciones de Comunicaciones Privadas (Application no. 26772/95) y otras sobre Medidas de Seguridad Aplicadas a las Personas Acusadas de Pertenecer a la Mafia.

²¹ González-Ruiz, Samuel y Buscaglia, Edgardo, “Cómo diseñar una estrategia nacional contra la delincuencia organizada transnacional dentro de la Convención de las Naciones Unidas”, en Macedo de la Concha, Rafael (coord.), *Delincuencia organizada*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003, pp. 81 y ss. Se desarrolla ampliamente lo planteado de manera general con atención a mejores prácticas internacionales.

Son objetivos operacionales los siguientes:

- 1) Diagnóstico integral prospectivo.
- 2) Plan y programa estratégicos propiamente dichos (qué hacer, pero también cómo hacerlo).
 - A partir del concepto de “política pública” (integración de expectativas y su producto). Dimensión de la influencia del área en las condiciones que presenta el fenómeno en México y en la región o zona específica de que se trate.
 - Estrategia de efectividad de posicionamiento del área en una primera fase, y de desarrollo en una segunda fase.
- 3) Integración de la concepción del “sistema de pesos y contrapesos” para la disminución de discrecionalidad, y apego a la ley, al mismo tiempo de perseguir efectividad.
 - Capacidad de operación,
 - Transparencia (metas y responsables), y
 - Rendición de cuentas.
- 4) Profesionalización integral del área (concepto amplio).
 - Elementos directos.
 - Elementos indirectos.
 - Vigencia de un servicio civil de carrera.
 - Protección real al personal.
- 5) Plan de coordinación, corresponsabilidad e integración en el marco institucional y en el del sistema nacional de seguridad pública.
 - Concentración de recursos.
 - Estrategia para colocar el tema en las prioridades institucionales y del sistema.

- Acciones para la recabación de información de las fuentes directas.
- 6) Manuales de procedimientos de operación y supervisión.
- 7) Proceso completo de función de dirección.
- 8) Metodología de evaluación.
- Indicadores.
 - Por periodo.
 - *Benchmarks*.
 - Auditoría independiente, perfectamente posible en la práctica.
- 9) Inventario mínimo de instalaciones y equipos especializados (infraestructura).
- 10) Inventario nacional de la prevención y respuesta ante el fenómeno (experiencias institucionales).
- 11) Documentación de la historia del área.
- 12) Estructura orgánica especializada.
- 13) Metodología de administración y control del cambio.
- 14) Plan y programa de prevención especial, en el sentido más amplio.
- 15) Relato de las historias.
- Estrategia.
 - Integración.
 - Validación.
 - Difusión (libros, periódicos, revistas, radio y televisión).
- 16) Enfrentamiento desde la academia.
- Investigaciones académicas.
 - Cursos de diferentes niveles.
 - Foros. Vinculación con instituciones de educación superior, nacionales e internacionales. Red de instituciones para el análisis del fenómeno desde la vertiente académica y propuestas de solución.

- 17) Vinculación estrecha y permanente, enmarcada en la ética profesional, con medios de difusión masiva.
 - Fuertes lineamientos institucionales de control de la vinculación.
 - Estrategia.
 - Vinculación.
 - Programa permanente.
- 18) Vinculación permanente con sectores representativos de la sociedad.
 - Estrategia de formas de segunda y tercera generación.
 - Apoyos para la organización y administración de auto-protección.
 - Modelos en diferentes niveles.
 - Elaboración del material de apoyo.
 - Formación andragógica (metodología de programas, víctimas potenciales, personal relevante y elaboración del material de apoyo didáctico).
 - Definición y validación de las respuestas a preguntas críticas.
 - Vinculación con el sector de seguridad privada (complementariedad y desarrollo).
- 19) Función de información estratégica.
 - Diseño, planeación y operación de la función de información estratégica como ciclo completo y no como mero archivo (técnica de procesos completos).
 - Estrategia.
 - Diseño.
 - Operación.
 - Infraestructura mínima y escalamiento.

- 20) Diseño, planeación y operación de estadística especializada.
 - Estrategia.
 - Diseño y operación.
 - Necesaria referencia para las operaciones y decisiones.
- 21) Liderazgo de la Fiscalía en la conducción de las operaciones.
- 22) Formación especializada para el personal.
 - Planeación operativa.
 - Negociación (previa selección de personal idóneo).
 - Diversos aspectos de operación (fiscal, servicios periciales y policía).
- 23) Conformación y operación de grupos especiales integrales (*Task Force*).
 - Diseño integral.
 - Mantenimiento y desarrollo.
 - Financiamiento.
 - Liderazgo único.
- 24) Elección de blancos posibles con la consecuente acumulación de esfuerzos (prioridad).
 - Cualidades del blanco y capacidades propias.
 - Integración de resultados para nuevos blancos.
- 25) Seguimiento de investigaciones y procesos hasta su total culminación, así como la continuidad del esfuerzo desde las primeras hasta los segundos.
- 26) Integración efectiva de recursos para capacidad de respuesta en casos macro.
 - Estrategia.
 - Metodología de manejo de crisis.
 - Centro de respuesta inmediata y seguimiento.

27) Renovación del marco jurídico y administrativo.

- Estudios y reconocimiento de experiencias externas.
- Autogeneración del modelo.
- Implantación evolutiva y gradual.
- Efectos prácticos de las reformas.

28) Integración de expectativas.

- Responsable institucional.
- Sociedad.
- Gobierno en general.

Para la implantación del modelo han de considerarse las líneas desarrolladas respecto del control del plan y del cambio transformacional de que se trata. Así también, se debe recordar que la implantación acrítica de un modelo sin considerar las características particulares de la institución y el ambiente en donde se pretenda establecer, resulta improcedente.

No debe dejar de reiterarse, con un necesario enfoque sistémico, que en éste, como en otros esfuerzos del gobierno y de la sociedad, han de aplicarse todas las capacidades y potencialidades para resolver la condición social, económica y política, ya que éstas influyen en mucho en un producto social como lo es un programa contra la delincuencia organizada.