

LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN MÉXICO

○ José Andrés Sumano Rodríguez*

* Colegio la Frontera Norte.

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

○ Seguridad ciudadana

Citizen security

○ Medición del desempeño

Performance measurement

○ Valor público

Public value

○ Política pública

Public policy

○ México

Mexico

Resumen. El texto tiene como objetivo presentar una discusión teórica respecto al rol de la medición del desempeño en la mejora de las políticas y programas de seguridad ciudadana. La discusión busca profundizar sobre la capacidad de las instituciones públicas en materia de seguridad ciudadana para aprender y mejorar su actuación. El texto se organiza de la siguiente manera: primero se aborda el debate entre el uso de modelos utilitarios y/o deontológicos para la medición del desempeño en materia de seguridad ciudadana; posteriormente se aborda el debate entre *policy analysis* y *policy sciences*, respecto al rol de la evidencia y los modelos racionales en la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana y, finalmente, se discute una propuesta de medición del desempeño organizada a través de ocho propósitos para la misma.

Abstract. The purpose of this text is to present a theoretical discussion regarding the rol of performance measurement in the improvement of policies and programs for citizen security. The discussion aims to understand the capacity of the citizen security institutions for learning and improving their performance. The text is organized as follows: the first section discusses the use of utilitarian and deontological models for performance measurement in citizen security; the second section builds on the debate between policy analysis and policy sciences regarding the rol of evidence and rational models in decision-making on citizen security; finally, the third section discusses a proposal for performance measurement through eight purposes.

SUMARIO:

I. Introducción. II. Marcos analíticos para medir los resultados de las políticas públicas de seguridad ciudadana. III. Visión utilitaria vs. visión deontológica. IV. Retos en la medición de la creación de valor de las políticas públicas de seguridad ciudadana. V. Un enfoque integral para la medición. VI. El rol de la medición en la toma de decisiones y mejora del desempeño en seguridad ciudadana. VII. Una propuesta para el futuro de la medición del desempeño en materia de seguridad ciudadana en México. VIII. Consideraciones finales. IX. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

No es un descubrimiento que el principal tema en la agenda pública y en la agenda de gobierno en México es el de la seguridad. En los últimos 12 años el Gobierno de México ha intentado, a través de diferentes políticas y programas (Pronapred,¹ FORTASEG,² Policía

Estatal Acreditable,³ FASP⁴) reducir los niveles de violencia y delincuencia en el país. Sin embargo, a la fecha no existe un consenso sobre cómo medir el valor público⁵ creado por dichas políticas y programas.

El asunto es particularmente complejo si lo que se busca es generar un esquema de medición del desempeño que no solo incentive a las instituciones de seguridad a mejorar sus resultados respecto al mecanismo de medición del desempeño, sino que impulse a dichas instituciones a aprender sobre lo que sí funciona y constantemente mejorar su operación. En otras palabras, generar un mecanismo de medición del desempeño que conforme un compromiso de las instituciones de seguridad para aumentar la eficacia y eficiencia de sus políticas y programas, es más complejo que un sistema que simplemente premia o castiga dependiendo de valores estadísticos determinados y que no se ajusta al contexto cambiante de la violencia y la delincuencia en

¹ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia creado por el Gobierno de México en el año 2014.

² Programa de Fortalecimiento para la Seguridad creado por el Gobierno de México en el año 2016.

³ Programa creado con la finalidad de alinear los cuerpos de seguridad locales a los modelos federales en la administración del ex presidente Felipe Calderón.

⁴ El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública es un fondo presupuestal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública.

⁵ Concepto desarrollado por Mark Moore que pretende ser el equivalente de valor agregado en el sector privado en el ámbito del sector público.

México y de las instituciones de seguridad.

Sin embargo, la generación de un mecanismo de medición del desempeño que cuente con coherencia, un enfoque adecuado y que responda a las demandas de rendición de cuentas es fundamental pues, como argumenta Bob Behn (2004), no se puede mejorar lo que no se puede medir.

En este sentido, en el presente texto se retoma la propuesta de Mark Moore (1997) respecto a que el propósito de toda política pública debe ser la creación de valor público. Moore (1997) extrae el concepto de valor agregado del sector privado y desarrolla el concepto de valor público con el objetivo de que este tenga una utilidad similar en el ámbito de lo público. De tal manera, el valor público puede definirse como aquello respecto a lo que existe un consenso en el sentido de que vale la pena producirse y puede traducirse, en el ámbito de la seguridad, a la reducción de los índices delictivos, el incremento en la confianza de la población hacia sus policías, entre otros.

El enfoque hacia la generación de valor público es fundamental en la reorientación del estudio de la administración pública, incluidas las instituciones de seguridad, pues centra la atención en la calidad de las políticas y programas por encima del enfoque estrictamente

financiero que había dominado el estudio de dichas cuestiones después de la crisis fiscal de los años 80. En otras palabras, el énfasis es en la calidad de los servicios que se brinda a la población por encima de la relación ingreso-gasto.

Este análisis tiene como objetivo presentar una discusión teórica sobre el rol de la medición del desempeño en la mejora de las políticas y programas de seguridad ciudadana. La cuestión central que se discute es cómo lograr que las mediciones del desempeño sean útiles para mejorar los programas y políticas que se implementan en la materia. En este sentido, la discusión busca profundizar acerca de la capacidad de las instituciones públicas —en materia de seguridad ciudadana— para aprender y mejorar su actuación y, en consecuencia, incrementar el valor público de sus programas y políticas.

El texto se organiza de la siguiente manera: primero se aborda el debate entre el uso de modelos utilitarios y/o deontológicos para la medición del desempeño en materia de seguridad ciudadana; posteriormente se aborda el debate entre *policy analysis* y *policy sciences* respecto al rol de la evidencia y los modelos racionales en la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana y, finalmente, se discute una propuesta de medición del desempeño

organizada a través de ocho propósitos para la misma. El impacto esperado de este texto es contribuir a la reflexión sobre la utilidad de los esquemas de medición del desempeño para mejorar el valor público creado por los programas y políticas de seguridad ciudadana en México.

II. MARCOS ANALÍTICOS PARA MEDIR LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

A. DIFERENCIAS ENTRE LA MEDICIÓN DE VALOR EN EL SECTOR PRIVADO Y EN EL SECTOR PÚBLICO

La principal diferencia en la medición de la creación de valor entre el sector privado y el sector público se concentra en la etapa final de la función de producción. Tanto el sector público como el sector privado cuentan con sistemas confiables y sólidos respecto a la medición de los costos de producción de bienes y/o servicios.

En el caso del gobierno, existen leyes⁶ y mecanismos⁷ que obligan a las instituciones públicas a llevar

⁶ Leyes de adquisiciones, servicios y arrendamientos del sector público a nivel federal y estatal.

⁷ Auditorías del desempeño y fiscalizaciones de cuenta pública realizadas por las auditorías superiores federales y estatales.

un adecuado monitoreo de cuánto se gasta y en qué. Sin embargo, a diferencia del sector privado, en el gobierno no existe un indicador claro con el cual comparar esos costos para poder medir el valor creado. En el sector privado, los costos se comparan contra los ingresos y el resultado es la utilidad. La utilidad funciona como medición del valor creado: una mayor utilidad quiere decir que se está generando más valor. En otras palabras, si los clientes están dispuestos a destinar parte de sus recursos económicos para comprar aquello que está produciendo la empresa, se está generando valor. Este indicador no lo tiene el sector público, no hay contra qué comparar los costos de sus programas y políticas para evaluar cuánto valor se está creando (Moore, 2013). En un esfuerzo por desarrollar dicha medida, se conformaron dos metodologías, los análisis costo-beneficio y las evaluaciones de programas, que no han terminado de consolidarse. El caso de las políticas públicas de seguridad ciudadana encaja en este esquema.

III. VISIÓN UTILITARIA VS. VISIÓN DEONTOLÓGICA

En el caso de las políticas públicas de seguridad ciudadana, el esfuerzo por desarrollar una medida respecto

al valor público creado por las políticas públicas y programas ha sido dominado por la corriente utilitaria. Dicha corriente, desarrollada por Jeremy Bentham (2007), tiene como su principal supuesto que la valoración de una política pública o programa debe partir de la evaluación individual de las consecuencias de dicha política por parte de cada ciudadano para su caso en particular. Si la suma simple de los beneficios individuales percibidos es mayor a la suma de los costos individuales percibidos, la política pública debe implementarse. En otras palabras, se busca el mayor beneficio para la mayor cantidad de individuos.

Los análisis costo-beneficio elaborados para la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana precisamente buscan hacer el cálculo que Bentham tenía en mente: el beneficio social neto de una política pública específica. Sin embargo, dichos análisis costo-beneficio tienen serias limitantes: la dificultad de obtener evidencia confiable y objetiva respecto a cuánto estaría dispuesto a pagar un ciudadano por un resultado en particular en circunstancias donde en realidad no tenía que pagar para recibir el beneficio o evadir el daño, la incertidumbre de las estimaciones empíricas sobre los efectos de una política pública y la distribución inequitativa en el

tiempo de los costos y beneficios de las políticas públicas (Moore, 2013).

Para dar respuesta a las limitantes de los análisis costo-beneficio desarrollados principalmente por economistas, desde la estadística se empezaron a desarrollar evaluaciones de programas. Estas dejaron de lado la valoración individual del resultado y se enfocaron en la pregunta empírica sobre si el resultado esperado de una política pública estaba siendo alcanzado y en qué grado. Las evaluaciones de programas se concentraron en tratar de crear atribuciones de causalidad relativamente confiables entre los cambios observados y la política pública, principalmente a través de regresiones. El reto conceptual principal de las evaluaciones de programas a los análisis costo-beneficio fue sustituir el rol de los individuos como árbitros del valor por los tomadores de decisiones (*policy makers*) (Moore, 2013). En otras palabras, el árbitro del valor es un colectivo formado a través de procesos democráticos y no un individuo.

Sin embargo, ambas metodologías coinciden en su enfoque utilitario. Ninguna de las metodologías más utilizadas en materia de seguridad ciudadana para medir resultados aborda el tema de que los individuos pueden tener derechos además de intereses y que un aspecto importante de toda política pública es el grado

en el que se menosprecian o violan dichos derechos. Estas metodologías tampoco abordan el aspecto filosófico de la justicia en el proceso de la política pública y los resultados en esta materia son importantes para valorar una política pública. En este sentido, una pregunta central en el reto de medir el valor público de las políticas públicas en seguridad ciudadana es definir el grado en que dichos indicadores deben alejarse del marco utilitario y empezar a incorporar también aspectos relacionados con los derechos y la justicia, el enfoque deontológico (Moore, 2013).

IV. RETOS EN LA MEDICIÓN DE LA CREACIÓN DE VALOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Independientemente de los retos que implica la corrupción para el tema de evaluación de resultados en México, existen retos metodológicos importantes a efecto de tener mediciones útiles sobre la eficacia y suficiencia de las políticas públicas de seguridad ciudadana. La contratación de empresas o personas sin la experiencia o conocimientos necesarios para llevar a cabo dichas evaluaciones o análisis y los recursos económicos perdidos en el proceso —debido a la corrupción— son un

punto crucial que merece un artículo aparte, por lo que no se abordará ese tema en este texto. El enfoque de este apartado se centra en las carencias de las metodologías de análisis costo-beneficio y la evaluación de programas.

En la incorporación de los análisis costo-beneficio y de las evaluaciones de programas en la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana, los encargados de las instituciones de seguridad en México se han enfrentado con el hecho de que dichas evaluaciones son costosas y difíciles de organizar (generalmente estas evaluaciones se realizan en entornos con altos niveles de violencia). Lo anterior ocasiona que solo un pequeño porcentaje de las acciones y programas de seguridad ciudadana sean evaluados. Aunado a lo anterior, los resultados de dichos análisis y evaluaciones tienden a llegar tarde y sin un patrón constante.

Estas evaluaciones mantienen algo de su potencial para la toma de decisiones importantes de política pública, pero se dificulta mucho su uso para administrar las operaciones, incluida la necesaria adaptación sobre la marcha de los programas y políticas públicas (Moore, 2013). En otras palabras, la temporalidad y constancia de dichas evaluaciones no contribuye a generar aprendizaje sistemático respecto a lo que sí funciona o se debe corregir.

V. UN ENFOQUE INTEGRAL PARA LA MEDICIÓN

El desarrollo de sistemas de medición del desempeño útiles para la creación de valor público en materia de seguridad ciudadana requiere poner en el centro a las teorías de cambio y no limitarse a demostrar logros pasados. De la misma manera, se requiere incorporar mecanismos que pongan énfasis en los procesos internos de las organizaciones y en los insumos utilizados, además de los resultados. Por lo tanto, se deben desarrollar sistemas de medición del desempeño que no solo se enfoquen en la etapa final del proceso de producción y los resultados, sino que también cuenten con mecanismos para monitorear sus capacidades y contribuyan a generar una visión sobre cómo mejorar capacidades y resultados a futuro.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana deben ser evaluadas desde las dos tradiciones filosóficas que han sido discutidas previamente: utilitaria y deontológica. En este sentido, los ciudadanos están tan interesados en saber tanto si la Policía es capaz de reducir el crimen y la percepción de inseguridad con un costo aceptable como si la misma Policía trata a los individuos correctamente y contribuye a generar una sociedad más justa (Moore, 2013). Así mismo, dichas mediciones del

desempeño, si han de ser útiles y relevantes, deben ser capaces de adaptarse a los cambios en los valores de los ciudadanos y los tomadores de decisiones.

En resumen, las mediciones que tradicionalmente se han utilizado en México para medir los resultados de las políticas públicas de seguridad ciudadana se han enfocado demasiado en el pasado y no lo suficiente en el futuro. También, se han concentrado más en los resultados de las políticas públicas y no en los procesos.

Tal vez sea necesario dejar de pensar en políticas públicas de seguridad ciudadana basadas en evidencia para empezar a pensar en políticas públicas de seguridad ciudadana basadas en el aprendizaje sistemático. Una propuesta desarrolla por Mark Moore (2013) sugiere agregar a la medición de los resultados tres aspectos: la posición de la organización en el entorno, la sostenibilidad de las operaciones y el aprendizaje sistemático. A final de cuentas, como argumenta Bob Behn (2003), el único propósito real de la evaluación es mejorar el desempeño.

VI. EL ROL DE LA MEDICIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES Y MEJORA DEL DESEMPEÑO EN SEGURIDAD CIUDADANA

En el fondo de la discusión sobre los métodos más adecuados para medir el valor público creado por las políticas públicas y programas de seguridad ciudadana, se encuentra un debate anterior respecto al rol y los alcances de la evidencia y la información en el diseño y corrección de las políticas públicas. El tema central de dicho debate, el cual da forma a las herramientas y visiones sobre la medición del desempeño en el sector público, son las limitantes y los alcances de los modelos racionales para la toma de decisiones en el sector público. En otras palabras, el debate entre *policy analysis* y *policy sciences*. El sector de la seguridad ciudadana no escapa de dicha discusión.

En los años 50, con el surgimiento de la disciplina de políticas públicas, Harold Laswell (1951) buscó incorporar un grado de científicidad a la toma de decisiones en el ámbito público. Lo anterior sustentado en el argumento de que las contribuciones que la ciencia estaba logrando en otros ámbitos de la sociedad no se veían reflejadas en el ámbito del gobierno y la toma de decisiones respecto a lo público. El modelo

propuesto por Laswell devino en un esquema similar al de las ingenierías donde para dar respuesta a un problema público se debían incorporar ciertos insumos que, a través de un proceso, generaban ciertos productos que eventualmente permitirían dar solución al problema en cuestión.

La propuesta de Laswell (1951) implicaba un grado de despolitización de la toma de decisiones en materia de política pública y privilegiar la razón técnica. La principal crítica al modelo planteado por Laswell (1951) fue precisamente el pretender aislar la toma de decisiones del gobierno del ámbito de la política en la que está inmersa. Cabe señalar que Laswell no planteó una separación de administración y política en los términos que previamente había señalado el ex presidente de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson (1887), pero sí la necesidad de incorporar el *knowledge in* al proceso de toma de decisiones respecto a las políticas públicas.⁸

En respuesta al modelo planteado por Laswell, se desarrollaron esquemas que sugerían que la toma de decisiones en materia de política

⁸ El ex presidente de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson sugirió una dicotomía entre política y administración pública. En su visión, Wilson proponía mantener la administración al margen de las presiones y conflictos de política. Para Wilson (1887) la cuestión fundamental de la política es quién gobierna, mientras que la cuestión fundamental de la administración es cómo se gobierna.

pública respondía más a modelos de racionalidad limitada, puesto que la selección de alternativas óptimas, desde el punto de vista técnico, implicaba un nivel de conocimiento y análisis que requería de tiempo y recursos que no era factible para el Gobierno destinar. En este aspecto, Simon (1957) sugirió que la decisión en materia de política pública debería sustentarse en un nivel técnico satisfactorio en contraste con un nivel óptimo. En otras palabras, cuando se encuentra una solución que es satisfactoria técnicamente para los diferentes actores, lo anterior es suficiente para tomar una decisión respecto a la política pública a implementar conforme a la propuesta de Simon (1957).

El modelo planteado por Simon (1957) permite incorporar la racionalidad técnica a la toma de decisiones en política pública sin comprometer la capacidad operativa del Gobierno. Sin embargo, la principal crítica a los modelos de racionalidad limitada radica en que siguen aislando la toma de decisiones en materia de política pública del contexto político.

Los modelos fundamentados en la racionalidad limitada solucionan el problema de la imposibilidad operativa del gobierno para tomar decisiones óptimas desde el punto de vista técnico, pero no incorporan el impacto que tiene el contexto

político en la toma de decisiones de política pública. Los modelos planteados por Laswell (1951) y Simon (1957) perdieron terreno frente a visiones incrementales del proceso de las políticas públicas debido a la incapacidad que en los años 60 y 70 demostraron los procesos de *policy analysis* para dar respuesta a los problemas cada vez más complejos de las sociedades (particularmente la norteamericana) (Aguilar, 1992).

En un enfoque que trató de incorporar el contexto político a la toma de decisiones en políticas públicas, Charles Lindblom (1959) sugirió que la toma de decisiones en realidad respondía más a una dinámica de acuerdos y preferencias que a un modelo de racionalidad técnica (limitada o no). Las decisiones de política pública, conforme al argumento de Lindblom (1959), se toman con base en lo que es posible realizar de acuerdo a los puntos de encuentro entre las visiones e intereses de los diferentes actores involucrados. De esta manera, las decisiones de política pública, desde una visión objetiva, tienen como propósito llevar a cabo cambios incrementales en el problema que se busca atender.

La propuesta de Lindblom (1959) retoma los elementos políticos frente a la visión cuantitativa de Laswell (1951) o Simon (1957) y acerca las

políticas públicas a la ciencia política. Lindblom (1980) y Wildavsky (1979) argumentaron el predominio en la solución de los problemas públicos de los *ajustes mutuos e interacciones sociales* frente al *análisis racional*. La principal crítica al modelo incremental radica en que limita el alcance de las políticas públicas, puesto que al privilegiar el consenso sobre la racionalidad técnica, disminuyen las posibilidades de tomar decisiones de política pública que planteen una transformación más amplia del *estatus quo*.

Gran parte del debate en los últimos años, respecto al proceso decisorio en las políticas públicas, ha caído en esta dicotomía entre *policy analysis* (modelo racional) y *policy sciences* (modelo incremental) (Aguilar, 1992). Respecto a este tema, Dror (1964) sugiere que plantear el problema de la toma de decisiones como una elección entre métodos *racional-exhaustivo* y de *comparaciones sucesivas limitadas* es engañoso y peligroso porque lleva a esfuerzos por lograr lo imposible o porque favorece la inercia y la continuación del *status quo*. Así mismo, Dror (1964) señala que se pueden formular otros modelos de toma de decisiones.

En seguimiento a lo anterior, es importante retomar el argumento de Etzioni (1967) respecto a que es importante reconocer que la base de las decisiones no es ni puede

ser un ordenamiento perfecto de valores, ni un examen exhaustivo de la realidad. Para Etzioni (1967), la estrategia seguida en la toma de decisiones no está determinada ni por los valores, ni por la información, sino por las posiciones y las relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones.

Para este autor, un enfoque estrictamente incremental podría ser el adecuado si la situación fuera estable y si las decisiones tomadas fueran las adecuadas desde el principio. En sentido contrario, el enfoque racional resulta más apropiado cuando las condiciones cambian rápidamente y cuando el curso de acción fue incorrecto desde el principio. El autor sugiere que la respuesta a este dilema es un modelo mixto que denomina *exploración combinada*. Para Etzioni este modelo no se basa en supuestos utópicos como el modelo racional ni es tan conservador como el modelo incremental.

Por su parte, y alejados de los modelos racionales planteados, los autores Cohen, March y Olsen (1972) desarrollaron un modelo en el cual no necesariamente primero se identificaba el problema para después desarrollar una alternativa de solución. El trabajo de estos autores buscó complementar el modelo de *multiple streams* desarrollado por Kingdon (1995) en el cual aseguraba que existían corrientes de problemas,

corrientes de políticas y corrientes de política; las cuales cuando se encontraban generaban una *policy window* que permitía la implementación de dichas políticas públicas.

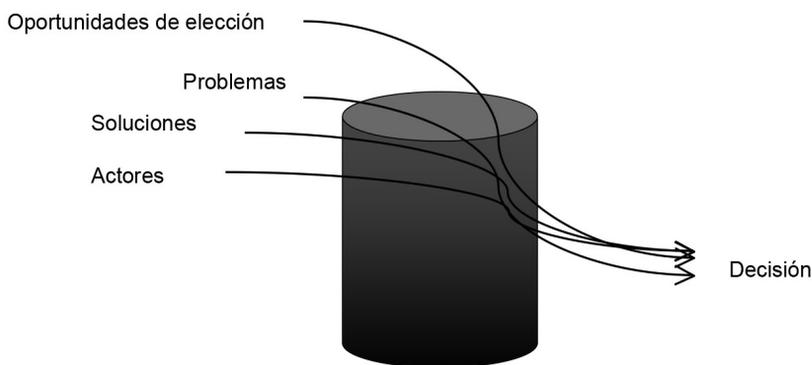
La contribución de Cohen, March y Olsen (1972) fue desarrollar un modelo denominado *bote de basura* en el cual, dentro de un espacio, los actores se encuentran con problemas que no tienen solución y soluciones que no tienen un problema específico a resolver (figura 1). En este sentido, los problemas están desconectados de las soluciones y de los actores, cuando se encuentran (puede ser por azar) se abre una ventana de oportunidad que permite la implementación de políticas públicas.

El debate entre *policy analysis* y *policy sciences* presente en estos modelos de análisis del proceso de toma

de decisiones en el sector público es particularmente útil para el análisis de las decisiones en materia de seguridad ciudadana, dado el contexto actual en México, y fundamental para la elección y diseño de los esquemas de medición del desempeño descritos en la primera sección del presente manuscrito.

Organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales han desarrollado diversos estudios y programas enfocados en la generación de políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia. Dicho enfoque está claramente vinculado con la visión de Laswell (1951) o Simon (1957) en el sentido de buscar incorporar el *knowledge in* al proceso de las políticas de prevención. Sin embargo, tras cinco años del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia

Figura 1. El modelo de bote de basura



y la Delincuencia, por poner un ejemplo, aún no se han podido construir en México diagnósticos adecuados respecto al fenómeno de la violencia.

El esfuerzo del año 2014 —a la fecha— por construir líneas base sobre los diferentes factores de riesgo a nivel local no ha rendido frutos. Sin líneas base o diagnósticos adecuados en materia de violencia, las decisiones sobre las políticas de prevención social no pueden tomarse con base en evidencia o un modelo racional. En este sentido, cobran importancia los modelos planteados por Lindblom (1959) o Cohen, March y Olsen (1972) para tratar de entender el proceso de toma de decisiones en la materia y la calidad del mismo.

Así mismo, dicha realidad condiciona la capacidad que tenemos en México para implementar esquemas de medición del desempeño integrales, que involucren aspectos deontológicos y utilitarios, como los sugeridos por Mark Moore (2013). Tal vez se debería plantear la construcción de políticas de seguridad ciudadana basadas en el aprendizaje sistemático en lugar de las basadas en la evidencia.

VII. UNA PROPUESTA PARA EL FUTURO DE LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN MÉXICO

Después de plantear, en las dos secciones anteriores, los debates entre la visión utilitaria y la visión deontológica de las políticas públicas y entre la corriente del *policy analysis* y la corriente de *policy sciences*, es preciso avanzar en la sugerencia de un modelo que sea útil para la medición del desempeño en materia de seguridad ciudadana.

En las dos secciones anteriores se analizaron las respuestas que desde la academia se ha tratado de dar a las preguntas clave de la discusión que motiva este manuscrito: ¿Para qué medir el desempeño de las políticas públicas de seguridad ciudadana?, ¿cómo medir el desempeño de las políticas públicas de seguridad ciudadana?

De las discusiones expuestas es posible establecer dos conclusiones desde las cuales partir respecto a la medición del desempeño de las políticas públicas de seguridad ciudadana: 1) la medición del desempeño no es un fin en sí mismo y, 2) la medición del desempeño tiene diferentes propósitos, para lo cual se requieren diferentes modelos y herramientas de medición. El acto de medir el desempeño no logra nada

por sí mismo, solo cuando alguien utiliza dichas mediciones con algún propósito es que se logra algo.

Derivado de lo anterior es posible afirmar que la búsqueda de un único modelo o herramienta ideal de medición del desempeño sería contraproducente para la utilidad y valor de los esquemas de medición en sí mismos. Por lo que es preciso retomar el argumento de Behn (2003) en relación a que el único propósito real de la medición es mejorar el desempeño. A efecto de lograr dicho objetivo, el mismo Behn (2003) señala que la medición del desempeño puede utilizarse con ocho fines: evaluar, controlar, presupuestar, motivar, promover, celebrar, aprender y mejorar.

Por su parte, Hatry (1999) ofrece 10 propósitos para la medición del desempeño: 1) responder a las demandas de rendición de cuentas, 2) realizar solicitudes de presupuesto, 3) realizar presupuestación interna, 4) detonar análisis a profundidad de problemas de desempeño y sus posibles correcciones, 5) motivar, 6) contratar, 7) evaluar, 8) proveer de insumos para la administración estratégica, 9) comunicar mejor para generar confianza y 10) mejorar. Hatry (1999) coincide con Behn (2003) en que el propósito fundamental de la medición del desempeño es mejorar. Así mismo, precisa que solo dos de los 10 fines de la

medición que él enlista —rendición de cuentas y comunicación adecuada con el público— no tienen como fin lograr mejoras en los programas y/o políticas que lleven a mejores resultados (figura 2).

En este punto es preciso retomar la precaución sugerida respecto a equiparar evaluación con medición del desempeño o poner demasiado énfasis en la evaluación. La medición del desempeño aporta información que no solo es útil para evaluar, sino también para aprender. El objetivo de la evaluación es determinar qué funciona y qué no. El objetivo del aprendizaje es determinar la causa. Es también pertinente señalar que los datos no hablan por sí solos. Se requiere de modelos y metáforas que permitan interpretar los datos y generar lecciones con base en explicaciones racionales. El asunto se complica cuando nos percatamos de que diferentes personas utilizan diferentes modelos y metáforas para tratar de hacer sentido de los datos. Lo anterior puede llevar a que se generen lecciones diferentes de los mismos datos.

A efecto de poder transformar las lecciones aprendidas en materia de seguridad ciudadana —en México— de mejoras en las políticas públicas en la materia, es necesario desarrollar la capacidad para adoptar y adaptar dichas políticas con

Figura 2. Propósitos de la medición del desempeño

Propósito	Pregunta que busca responder
Evaluar	¿Qué tan bien se está desempeñando la organización?
Controlar	¿Están los miembros de la organización haciendo lo que deben hacer?
Presupuestar	¿En qué se debe gastar el presupuesto público?
Motivar	¿Cómo motivar al personal para mejorar el desempeño?
Promover	¿Cómo convencer de que la organización se está desempeñando bien?
Celebrar	¿Qué logros merecen celebrarse?
Aprender	¿Qué está funcionando y qué no?
Mejorar	¿Qué debemos hacer diferente para mejorar el desempeño?

Fuente: Elaboración propia con base en Behn (2003).

base en lo aprendido. Por ello es indispensable que las instituciones de seguridad en México determinen cómo se va a definir y qué cambios en los programas o políticas pueden producir mejoras, para posteriormente determinar cómo implementar dichos cambios.

Respecto a lo mencionado anteriormente, es preciso señalar que existen metodologías cuantitativas que permiten utilizar la medición del desempeño para evaluar, controlar y presupuestar; pero para aprender y mejorar no existen recetas, es necesario profundizar en metodologías cualitativas que faciliten dicho proceso. En resumen, para lograr mejorar el desempeño de las políticas y programas de seguridad

ciudadana en México es necesario repensar seriamente qué debe medirse y cómo pueden utilizarse esas mediciones. Sin una teoría del cambio sobre cómo las mediciones pueden ser utilizadas para mejorar el desempeño de las políticas y programas de seguridad ciudadana, es difícil determinar qué debe medirse (figura 3).

En síntesis, a efecto de que las mediciones del desempeño en materia de seguridad ciudadana en México sean útiles, es necesario diseñarlas con base en el propósito que se desea alcanzar con las mismas.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que cualquiera de los propósitos definidos para la medición

Figura 3. Requerimientos conforme al propósito de la medición

Propósito	Requerimientos
Evaluar	<i>Outcomes</i> , combinados con los insumos y los efectos de factores exógenos.
Controlar	Insumos que puedan ser regulados.
Presupuestar	Medidas de eficacia (<i>Outputs ó Outcomes/Inputs</i>).
Motivar	Producción en tiempo real comparada con metas.
Promover	Aspectos fáciles de comunicar respecto al desempeño sobre los cuales la ciudadanía tiene interés.
Celebrar	Metas de desempeño periódicas y significativas.
Aprender	Datos desagregados que revelen desviaciones de lo esperado.
Mejorar	Relaciones al interior de la <i>caja negra</i> que conectan cambios en operaciones con cambios en productos o resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Behn (2003)

requiere líneas base contra las cuales comparar. La definición de la línea base adecuada depende del contexto. Finalmente, independientemente de los propósitos, se requiere de una medida y un estándar de desempeño.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Es común escuchar en las discusiones sobre medición del desempeño la frase “se obtiene lo que se mide”. Desgraciadamente, en muchas ocasiones no necesariamente se mide lo que se quiere. En otras palabras, al responder a incentivos derivados de

la medición, las personas se enfocan en lo que se mide y no necesariamente en los objetivos originales de la política o programa.

La medición del desempeño tiene la capacidad de influenciar el comportamiento, pero puede influenciar de maneras deseables o no deseables. En este sentido, es preciso recordar la frase de Steven Kerr (1975) respecto a tener cuidado en no estar incentivando *A* cuando se espera *B*.

A lo largo del texto se ha señalado la necesidad de generar mediciones que no se enfoquen únicamente en la etapa final del proceso de producción, sino que generen una visión integral de la política pública

o programa de seguridad ciudadana implementado a efecto de poder aprender y mejorar los mismos. En este sentido, en el texto se retoma la sugerencia de Moore (2013) respecto a utilizar un modelo denominado *Public Value Scorecard*. Dicha sugerencia retoma los argumentos de Kaplan and Norton (1992) para desarrollar una *Balanced Scorecard* que tenga como objetivo responder a cuatro preguntas fundamentales: 1) ¿Cómo perciben los ciudadanos al gobierno en materia de seguridad ciudadana?, 2) ¿En qué deben ser excelentes las políticas y programas de seguridad ciudadana?, 3) ¿Es posible mejorar y crear mayor valor público con las políticas y programas de seguridad ciudadana? y 4) ¿Cómo se percibe el uso de recursos públicos en las políticas y programas de seguridad ciudadana actuales?

No existe una medida que pueda dar respuesta a todas esas interrogantes. Lo que se requiere en materia de seguridad ciudadana es un esquema de medición del desempeño que presente un balance adecuado entre mediciones que se concentren en la etapa final del proceso de producción y mediciones enfocadas en otras etapas del mismo proceso. Se requieren mediciones que sean capaces de generar un balance adecuado entre la visión utilitaria y la visión deontológica. Finalmente, se requieren

mediciones que sean capaces de generar un balance adecuado entre el modelo de *policy analysis* y el modelo de *policy sciences*.

IX. FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Behn, B. (2003). “Why measure performance? Different purposes require different measures”. *Public Administration Review*. Vol. 63, No. 5.
- Bentham, J. (1988). *The principles of morals and legislation*. Prometheus Books: Nueva York.
- Cohen, M., March, J.G. y Olsen, J.P. (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, No. 1, pp. 1-25.
- Dror, Y. (1964). “Muddling Through, ‘science’ or inertia?”. *Public Administration Review*. Vol. 24, No. 3, pp. 153-157.
- Etzioni, A. (1967). “Mixed-Scanning: a Third Approach to Decision-Making”. *Public Administration Review*. No. XXVII, p. 385-392.
- Hatry, H. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington D.C. Urban Institute.
- Kaplan, R. S. y David P. Norton. (1992). “The Balanced Scorecard-

Measures that Drive Performance”. *Harvard Business Review*. Vol. 70, No. 1, p. 71-91.

Kerr, S. (1975). “On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B”. *Academy of Management Journal*. Vol. 18. No. 4, p. 769-83.

Kingdon, J. (1995). “Agenda Setting”. *Public Policy. The Essential Readings*. p. 105-113.

Laswell, H. (1951). “The Policy Orientation”. *The Policy Sciences*. Stanford University Press, p. 3-15.

Lindblom, C. (1959). “The Science of Muddling Through”. *Public Administration Review*, p. 79-88.

Lindblom, C.(1980). *The Policy-making Process*. Prentice-Hall.

Moore, M. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press: Cambridge.

Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press: Cambridge.

Simon, H. (1957). “A Behavioral Model of Rational Choice”. *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting* New York: Wiley.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Little, Brown.

Wilson, W. (1887). “The study of administration”. *Political Science Quarterly*. Vol. 2. No. 2, p. 197-222.