



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Iztapalapa

**Estudio del diseño institucional de la Guardia Nacional y  
su implicación con la efectividad en el combate a la  
inseguridad pública en México**

T E S I N A

QUE PRESENTA

**JULIO ALEJANDRO COLÍN PÉREZ**

MATRICULA: 2163012782

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

  
**DR. JOSÉ FRANCISCO MARTÍNEZ  
VELASCO**

ASESOR

  
**DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA**

LECTOR

*Iztapalapa, Ciudad de México, 28 de junio de 2021.*



Casa abierta al tiempo  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el alumno Julio Alejandro Colín Pérez, matrícula 2163012782 con el título de “Estudio del diseño institucional de la Guardia Nacional y su implicación con la efectividad en el combate a la inseguridad pública en México”, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. José Francisco Martínez Velasco

Lector

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Fecha 28 de junio de 2021 Trimestre: 21-I No. Registro de Tesina: CPJA/2020-I

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>APARTADO METODOLÓGICO .....</b>	<b>10</b>
Tema de investigación .....	10
Planteamiento del problema.....	10
Justificación .....	22
Objetivo general.....	23
Objetivos particulares .....	23
Pregunta de investigación .....	24
Preguntas secundarias .....	24
Supuesto/hipótesis de la investigación.....	24
Categorías de análisis o códigos de análisis .....	24
Matriz de consistencia .....	26
<b>CAPÍTULO 1. EL ESTUDIO DE LOS FUNDAMENTOS QUE OFRECE LA TEORÍA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN AL ESTUDIO DE LAS CORPORACIONES DE SEGURIDAD .....</b>	<b>27</b>
1.1. Fundamentos teóricos del diseño institucional: el neoinstitucionalismo .....	27
1.1.1 ¿Qué es el neoinstitucionalismo y cómo se diferencia de las posturas clásicas del institucionalismo?.....	27
1.1.2 Elementos que articulan al neoinstitucionalismo .....	36
1.1.3 El neoinstitucionalismo en la sociología .....	39
1.1.4 El neoinstitucionalismo en la historia .....	40
1.1. 5 El neoinstitucionalismo en la economía.....	41
1.1.6 El neoinsitucionalismo y la Ciencia Política.....	42

1.2 La derivación del neoinstitucionalismo en la configuración de las instituciones: la teoría del diseño institucional .....	45
1.3 El diseño institucional en organizaciones policiales y de seguridad pública .....	56
<b>CAPÍTULO 2. LOS ANTECEDENTES, LA ESTRUCTURA LEGAL Y OPERATIVA DE LA GUARDIA NACIONAL .....</b>	<b>65</b>
2.1 Genealogía de la Guardia Nacional en México .....	65
2. 1. 1. Antecedente históricos de la Guardia Nacional en la historia en México.....	65
2. 1. 2. Evolución en el fundamento constitucional de la Guardia Nacional .....	66
2. 2 El referente histórico de la Guardia Nacional en México, con base en el modelo estadounidense .....	68
2.3 La incorporación de la seguridad pública como un tema de importancia en el México del siglo XX .....	70
2.4 La inserción militarista en la seguridad pública y en el diseño de las instituciones policiales en México .....	78
2.5 La conformación de la Guardia Nacional en el México contemporáneo.....	83
2.6 Estructura legal y operativa de la Guardia Nacional (GN) .....	92
<b>CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA GUARDIA NACIONAL MEXICANA Y SU IMPLICACIÓN CON SU EFECTIVIDAD EN EL COMBATE A LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL PAÍS.....</b>	<b>101</b>
3. 1 Unidades de análisis para poder evaluar en qué condiciones está la Guardia Nacional mexicana desde el diseño institucional que articulan, en lo general, a las organizaciones policiales .....	101
3. 1. 1 Reorganización estructural.....	101
3. 1. 2 Apoyo profesional .....	107
3. 1. 3 Mecanismos de control.....	108
3. 1. 4 Cambios legales.....	112

3. 2 Retos y perspectivas de la Guardia Nacional en cuanto a los redesignos institucionales en la segunda del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador .....	118
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>133</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principales tipos de Gendarmería en el mundo. ....	17
Tabla 2 Características ontológicas de los neoinstitucionalistas .....	37
Tabla 3 Modelos de intervención institucional.....	49
Tabla 4 Tipos de arreglo institucional .....	63
Tabla 5 Policías de carácter nacional en diversos países de América Latina.....	79
Tabla 6 Despliegue de la Guardia Nacional .....	100

## AGRADECIMIENTOS

*“Un corazón agradecido se está preparando  
para percibir más cosas que agradecer”  
–Ralph Ransom*

A mi madre, Jerónima...

Ejemplo para mí de inspiración y superación. Por siempre estar presente en mi vida en todo momento, poniendo empeño, amor, alma, entrega, energía para que pudiese dar lo mejor de mí en lo académico y personal y llegar a culminar mi Licenciatura. Por todo el tiempo que ha dedicado para educarme, para estar pendiente de mí si algo me llegase a faltar o necesitar.

A mi padre, Rubén...

Porque en todo momento se ha esforzado y dedicado en proveer para que no faltase alimentos, techo y servicios en el hogar. Por brindarme la oportunidad de dedicarme a estudiar y darme de principio a fin mis estudios. Por acompañarme a la distancia en mis logros. Ejemplo de que, si eres bueno haciendo algo, debes dedicarte a eso para toda la vida, mejor aún si eres retribuido económicamente. Ejemplo de tenacidad y esfuerzo diario.

A mi hermana, Sofía...

Que con su llegada y, a la fecha, en estos diez años de su existencia, ha marcado pauta para dar cambios muy importantes en mi familia y en mi persona, los cuales me han permitido seguir luchando por más, no importando lo difícil que sea. Quizá yo no sea un ejemplo a seguir, pues siempre ha demostrado que tiene la capacidad de lograr todo lo que desee, pero siempre proponiéndoselo y siendo disciplinada. Ha llenado mi alma, pues ahora no siento soledad en mi vida.

Gracias, Doctor José Francisco Martínez Velasco, porque no sólo me ha acompañado como asesor-director-tutor de esta Tesina, sino también ha sido un gran ser humano y me ha compartido buenísimas experiencias de vida; personales, académicas y profesionales. Sin duda, su paciencia, su tiempo, su intelecto fueron pilares para lograr obtener esta investigación. Gracias por su invaluable apoyo y las facilidades brindadas a lo largo de una pandemia.

Agradecer infinitamente al Doctor Alberto Escamilla, Profesor-Investigador de tiempo completo de esta casa de estudios, Coordinador de Maestría y Doctorado en Estudios Sociales de la Línea “Procesos Políticos”, por aceptar y dar lectura a la presente investigación.

La Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, a través de su plan de estudio en esta Licenciatura y junto con quienes formaron parte de mi educación superior, profesores, compañeros y amistades, me han dado las herramientas para seguir continuando en comprender el mundo en el que me encuentro. Aún queda camino por recorrer, pero me siento orgulloso de ser UAM.

Agradecer a todos y todas los que han estado verdaderamente presentes en mi vida, aunque unos ya no lo estén con frecuencia o en absoluta ausencia, todos han influido en mi vida y ser lo que soy ahora. La Universidad, no sólo construye profesionistas, también personas. A mí me nutrió en seguir buscando aportar desde mi profesión, a la sociedad, quizá regresar un poco de los grandes beneficios que ofrece estudiar en una institución pública y seguir haciendo lo que me apasiona y disfruto.

Sirva esta investigación para lograr aportar a la reformulación de nuestras instituciones públicas. México merece vivir en plena garantía en seguridad pública para que la población logre realizar sus actividades con paz, tranquilidad y armonía, para que de esta manera se busque el incesante progreso de este maravilloso país. Como menciona Salinas Sosa (2019), la seguridad pública es un pilar fundamental para cualquier sociedad y una responsabilidad primaria e inexcusable del Estado, ya que es indispensable para la convivencia social y armoniosa.

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como fin el estudiar el diseño institucional con la que fue elaborada la Guardia Nacional encargada de combatir la inseguridad pública en México. Es importante este estudio e investigación porque se presencié el cambio hacia un nuevo modelo de seguridad pública con la relación de la institucionalización de las Fuerzas Armadas para colaborar a combatir la inseguridad pública en el país y con la misma incorporación de civiles. Se trata de saber de qué manera se hizo esta reconfiguración del papel de las Fuerzas Armadas en México.

En el primer capítulo se desarrollará el estudio de los fundamentos teóricos que ofrece la teoría del diseño institucional y su aplicación al estudio de las corporaciones de seguridad. Aquí se retoma de qué manera se deriva la génesis del diseño institucional y del neoinstitucionalismo, dando una descripción de diversos campos, áreas y disciplinas de estudio retomando autores del viejo institucionalismo. Esto, para dar mayor contextualización y lograr mayor entendimiento respecto al neoinstitucionalismo, de acuerdo a las posturas clásicas del institucionalismo.

En este mismo capítulo, también se abordará cómo se da la derivación del neoinstitucionalismo de acuerdo a la configuración de las instituciones y así llegar a la teoría del diseño institucional. Así pues, detallar los fundamentos del diseño institucional, detallar la realidad acerca de cómo los actores políticos han fallado, de acuerdo al supuesto de que los procesos políticos con los que se han basado los diseños institucionales han dejado de operar bajo esta lógica, haciendo que exista inconformidad por parte de la ciudadanía con el desempeño de los actores gubernamentales y las mismas instituciones públicas.

Para culminar este primer capítulo, se describe la cuestión del diseño institucional con el enfoque en las organizaciones policiales de seguridad pública. En esta parte se explica por qué una institución policial se le puede denominar organización, definir el concepto de policía, el detallar el papel del Estado, en tanto a las características primordiales de sus atribuciones como lo es recurrir legalmente al uso de la fuerza para conseguir mantener ese orden establecido mediante el control social formal del que los cuerpos policiales son tan sólo una parte.



Ahora bien, el segundo capítulo únicamente es para describir los antecedentes, la estructura legal y operativa de la Guardia Nacional. Es decir, se retoma la historia del concepto de la Guardia Nacional plasmado en la Carta Magna, explicitar cómo era concebida antes de ser retomada por el presente Gobierno Federal para reformarla y hacerla vigente. Puntualizar esa referencia histórica de la Guardia Nacional de México con base al modelo estadounidense.

También, en el mismo segundo capítulo de la presente investigación se delimita la incorporación del concepto de seguridad pública como un tema de importancia en el país en este siglo XX, toda vez que involucra identificar de qué forma se ha ido articulando de forma institucional el asunto de la seguridad pública para atender esta crisis que ahora se logra observar. De la misma manera detallar cómo es que se ha insertado la participación militarista en la seguridad pública y en el diseño de las instituciones policiales del país, dar ejemplos de diferentes países latinoamericanos. Finalmente, la conformación realmente estructural de la Guardia Nacional que ya ha quedado vigente después de todo el proceso diseñador a través de todo un proceso legislativo, se expone de qué manera se presenta su estructura operativa y administrativa, se menciona los principios y fines, todo con base a las leyes que dieron vida a la Guardia Nacional.

Finalmente, el tercer y último capítulo de la investigación, tiene a bien atender la evaluación del diseño institucional de la Guardia Nacional mexicana y su implicación con su efectividad en el combate a la inseguridad pública. Aquí es donde se hace el esfuerzo de detallar con base a los preceptos teóricos que se exponen el primer capítulo, relacionarlo con la estructura legal expuesta en el segundo capítulo y así contrastar con ciertos sucesos que han marcado a la Guardia Nacional para poder buscar su mejoramiento y así buscar su efectividad.

# **APARTADO METODOLÓGICO**

## **Tema de investigación**

Estudio del diseño institucional de la Guardia Nacional y su implicación con la efectividad en el combate a la inseguridad pública en México

## **Planteamiento del problema**

La sociedad mexicana ha sido por décadas víctima y sufriente de las distintas manifestaciones de la delincuencia. Por tanto, es la obligación del Estado mexicano, instituciones y ámbitos de gobierno dotar de los instrumentos jurídicos, que les permitan ejercer de manera más eficiente, las acciones inherentes en la prevención y persuasión del delito, y con ello, disminuir la incidencia delictiva que tanto ha perjudicado a nuestro país.

En efecto, el fenómeno de la inseguridad pública surge como una agenda de interés político primordial que rebasa las fronteras ideológico-partidistas y también las divisiones sociales y regionales en México. De acuerdo con la estadística oficial del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en 2015 se registraron 18 mil 312 víctimas de homicidio y feminicidio. En 2016 la cifra creció a 23 mil 187 personas asesinadas. En 2017 el registro fue de 29 mil 636 víctimas; en 2018 se disparó hasta los 34 mil 655 casos.

Los datos de 2019 del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) confirman un alza en la cifra total de víctimas de homicidios dolosos y feminicidios por quinto año consecutivo en México. Se trata de un lustro en el que los crímenes prácticamente se han duplicado. Ejemplo de ello es el dato que brinda (Angel, Animal Político, 2020) sobre que la cifra total de personas asesinadas en México de 2015 a 2019 asciende a 141 mil 378 víctimas.

Hasta antes del 2019, el año que registró el mayor número de muertes había sido 2018, con 34 mil 655. De ellos, 33 mil 743 fueron homicidios dolosos y 912 feminicidios. Los datos indican que los estados donde más muertes se han registrado en el primer año de gobierno de López Obrador son Guanajuato, Baja California, Estado de México, Jalisco, Chihuahua, Michoacán, Guerrero y la Ciudad de México.

Por ende, el tema de la seguridad pública está en el centro del debate de nuestra comunidad política, en tanto Estado. En el ámbito social, la seguridad y la justicia han pasado a ser objeto de análisis y crítica constantes, lo cual es lógico si constata que ambos temas son de las exigencias más sentidas de la ciudadanía y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna con el Gobierno (González Fernández, 2002)

Para entender de qué manera el Estado funde como actor principal en la Seguridad Pública, debemos saber que, conforme al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Seguridad Pública es:

[...] una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21 ([Reformado 2019])).

Como lo establece el Artículo Tercero de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: “la función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instituciones encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir de manera directa o indirectamente al objeto de esta Ley”.

Cabe destacar que la seguridad pública en un Estado Liberal se describe de la siguiente manera, de acuerdo con Guillen Lasierra (2015), quien retoma a Robert (2003) con su libro de *El ciudadano, el delito y el Estado*:

La nueva seguridad pública interna, en el marco de un Estado Liberal que predica una intervención mínima, que considera que la sociedad progresa de manera adecuada si el Estado no interviene o lo hace únicamente en la medida que es imprescindible, será considerada como libertad necesaria para poder actuar sin ser objeto de ataques directos contra las personas y sus derechos, muy especialmente los relacionados con la propiedad. Esta seguridad quedará garantizada con un cuerpo policial que proteja a los ciudadanos e impida que sufran ataques y que persiga a los autores de estos ataques cuando éstos se produzcan para proceder a la detención y puesta a disposición de la justicia, aunque esto último ya se ha visto que inicialmente será un planteamiento que una realidad. (P. 62)

La simplificación del problema de la inseguridad a una sola dimensión (la del uso del poder punitivo del Estado) lo reduce solamente, pero, sin resolverlo. A la vez, restringe las nociones de derechos y de ciudadanía de los actores involucrados. Por lo mismo, también acota el campo del control, tanto de su legitimidad como en su eficacia.

Frente al incremento de la inseguridad, la delincuencia y la violencia, nos encontramos con situaciones donde los gobiernos y sus actores parecen carecer de capacidad institucional y de voluntad política para cumplir con efectividad las normas legales; además, en muchas situaciones nos encontramos con que dicho ordenamiento jurídico está rezagado, desactualizado o impone reglas de conducta que contravienen el interés y el bienestar ciudadano (Alvarado & Arzt, 2001, pág. 10)

Transitamos hacia un nuevo régimen político en donde los derechos ciudadanos están amenazados tanto por la violencia social, como por la incapacidad de los cuerpos de seguridad pública para combatir la delincuencia o, por la lentitud y dificultades con que el gobierno federal reacciona a dichos eventos o, en otros casos, por el hecho que las autoridades no orientan su actuación en función de los objetivos prescritos por la ley o por la búsqueda del bienestar ciudadano (Alvarado & Arzt, 2001, pág. 11)

Es más, todo modelo democrático debe de garantizar estabilidad social y aseguramiento efectivo de derechos y, por tanto, como dicen Cruz Martínez & Cruz Martínez (2017), resulta evidente la afirmación sobre cómo el derecho a la seguridad incluye todos los demás derechos. Y es que es sumamente interesante, como estos dos autores, ponen como importancia vital en los derechos a la seguridad pública.

Desafortunadamente, el problema de la falta de seguridad pública se ha focalizado a una sola dimensión: la del uso del poder punitivo del Estado a través de sus policías y en la última década en el uso de las Fuerzas Armadas. A su vez, restringe las nociones de derechos y de ciudadanía de los actores involucrados. Por lo mismo, también acota el campo del control, tanto de su legitimidad como en su eficacia (Del Valle Martínez, 2004)

Así, frente al incremento de la inseguridad, la delincuencia y la violencia, nos encontramos con situaciones donde los diferente niveles de gobiernos y sus actores parecen carecer de capacidad institucional y de voluntad política para cumplir con efectividad las normas

legales; además, en muchas situaciones nos encontramos con que dicho ordenamiento jurídico está rezagado, desactualizado o impone reglas de conducta que contravienen el interés y el bienestar ciudadano (Alvarado & Arzt, 2001)

Si bien se ha transitado hacia procesos de cambio político que tienden a consolidar pautas democráticas, los derechos ciudadanos siguen amenazados tanto por la violencia social, como por la incapacidad de los cuerpos de seguridad pública para combatir la delincuencia o, por la lentitud y dificultades con que el Gobierno Federal reacciona a dichos eventos. Asimismo, las autoridades no orientan su actuación en función de los objetivos prescritos por la ley o por la búsqueda del bienestar ciudadano (Alvarado & Arzt, 2001).

El intento de construcción de nuevas instituciones policiacas y judiciales en los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN), se observó un fracaso rotundo, pues no se ha podido eliminar la corrupción, la prevalencia de la impunidad y la violación de derechos humanos. (Alda Mejías & De Sousa Ferreira, 2015).

En el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) debido a una reorganización del sistema federal de seguridad, se dividió la Secretaría de Gobernación y creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), en diciembre de 2000. A ella se incorporó la recién nacida Policía Federal Preventiva (PFP). Esta nueva policía se mantuvo restringida en actividades y tamaño entre 2000 y 2006 (hasta 7,000 integrantes este último año), y al llegar Felipe Calderón a la presidencia en diciembre de 2006, decide potenciarla, llegando a 38,000 integrantes. Calderón le cambió el nombre para ser sólo Policía Federal (PF). Así, la estrategia de Calderón se centró en fortalecer esta institución, intentar (sin lograrlo) construir un mando unificado policial en el país, y a la par darle poder y capacidades a las Fuerzas Armadas para combatir el narcotráfico. En este caso, se potenció y se le otorgaron nuevas atribuciones a la Secretaría de Marina (SEMAR), a través de la Infantería de Marina. Con lo anterior, se pudo observar que durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) hubo una gran falta de coordinación entre los gobiernos estatales y municipales junto con el gobierno federal. (Alda Mejías & De Sousa Ferreira, 2015).

La SSP fue disuelta por el nuevo gobierno de Peña Nieto y se trasladó a la PF a la Secretaría de Gobernación en diciembre de 2012. Se centralizó el proceso de toma de decisiones en

seguridad en ella, así como se unificó la información sobre el combate al crimen para evitar contradicciones entre los voceros de las distintas dependencias. (Alda Mejías & De Sousa Ferreira, 2015)

Enrique Peña Nieto desde su campaña electoral criticó duramente la estrategia de Calderón de «guerra a las drogas» y señaló que implementaría mentaría una nueva «estrategia de seguridad» que no se basaría en la militarización. Desde 2012, el entonces presidente electo señaló que entre sus propuestas más importantes estaba la creación de un cuerpo policiaco nuevo, la Gendarmería. Esta finalmente se constituyó en agosto de 2014. Los debates para su creación durante 2013 fueron, por un lado, entre los mandos civiles y los militares, y, por otro lado, si deberían ser un cuerpo autónomo de la PF. Finalmente se integró como la Séptima División de la PF, con personal civil capacitado especialmente, y no existen militares ni en sus mandos ni como gendarmes. (Alda Mejías & De Sousa Ferreira, 2015).

Por su parte, antes de tomar posesión, el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador presentó el 14 de noviembre de 2018 el *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. En dicho documento se partía de este diagnóstico:

Con la convicción de que la violencia, la inseguridad, la impunidad y la violación regular a los derechos humanos que padece el país es el síntoma de una crisis más profunda, resulta obligado mencionar en este documento, como elementos necesarios para restablecer el estado de derecho y reorientar el combate a la delincuencia, el combate a la corrupción y las políticas sociales de bienestar del próximo gobierno federal, los procesos de pacificación por los que se deberá transitar, los recursos a mecanismos de justicia transicional, una nueva práctica penitenciaria, la regeneración ética de la sociedad, la reformulación del papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, así como las reformas legales que serán necesarias para poner en práctica este plan. Este enfoque integral y transversal es la consecuencia lógica de una certeza: que, así como la inseguridad y la violencia hacen imposible la consecución del bienestar, la paz social no puede conseguirse sin bienestar y sin justicia, y el gobierno federal que entrará en funciones el próximo 1 de diciembre actuará a partir de esa premisa (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018).

Asimismo, se articulaba bajo 8 ejes:

- 1) Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia.
- 2) Garantizar empleo, educación y bienestar.
- 3) Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos.

- 4) Regeneración de la ética social
- 5) Reformular el combate a las drogas.
- 6) Empezar la construcción de la paz.
- 7) Recuperación y dignificación de las cárceles.
- 8) Seguridad pública, seguridad nacional y paz.

En el punto 8 del Plan, dio la pauta para reconfigurar las acciones en materia de seguridad pública y nacional y reorientar la participación de las Fuerzas Armadas (El Ejército, la Fuerza Aérea Mexicana y la Marina- Armada de México) con base en el siguiente diagnóstico:

- ) El Ejército y la Marina han experimentado procesos de desgaste y de pérdida de confianza entre la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil para realizar acciones represivas o para participar en tareas de combate a la delincuencia que le son ajenas y que no forman parte de sus funciones.
- ) Los soldados y marinos no han sido entrenados ni debidamente facultados para prevenir e investigar delitos. Esa falta de correspondencia entre preparación, atribuciones y misión ha derivado en violaciones a los derechos humanos y atropellos a la población.
- ) Cuando se involucró a las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, hace ya más de 12 años, se argumentó que era una medida temporal en tanto se lograba el saneamiento, la capacitación y la profesionalización de las corporaciones policiales. Hoy las fuerzas públicas civiles se encuentran tan incapacitadas para cumplir su tarea de prevenir y combatir el delito como en el 2006.
- ) La Policía Federal fue un agrupamiento con déficit de disciplina, capacitación y profesionalismo; sus integrantes –alrededor de 40 mil elementos incluidos muchos a funciones administrativas- reciben bajos salarios y carecen de seguridad y protección social.
- ) Lo mismo sucede con agentes ministeriales y las policías estatales y municipales: en general carecen de profesionalismo, protección social y condiciones adecuadas de trabajo. En muchas corporaciones, los efectivos están controlados por la delincuencia

y movidos por el interés y la corrupción, no por el deber del servicio público (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018).

Asimismo, en la presentación del Plan Nacional de Paz y Seguridad, se puso de manifiesto el fracaso de políticas que han incrementado los problemas que pretendían combatir. En el Plan se buscó reconfigurar los paradigmas de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública que pudieran sustentar las estrategias de recuperación de la paz; el restablecimiento de la seguridad pública, la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia, el restablecimiento del Estado de derecho y la reinserción de infractores. Tales estrategias deben ser multidimensionales, transversales, incluyentes y, necesariamente, radicales, en el sentido de que deben ir dirigidas a la raíz de la aguda crisis que enfrenta el país en estas materias (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018).

A su vez, en dicho Plan, se describía por qué deberían de seguir las Fuerzas Armadas en la encomienda de la Seguridad Pública:

Ante la crisis de violencia delictiva en inseguridad que vive el país, y dada la descomposición e ineficacia de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia, en el marco de lo dispuesto en el artículo 89 (facultades y obligaciones del Presidente) de la Constitución y con especial atención a la observancia de los derechos humanos, la integridad y el patrimonio de las personas (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018).

De ahí que se mantenga la inercia en el uso de las Fuerzas Armadas para velar por la seguridad nacional y la integridad territorial, la preservación de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastres.

Sin embargo, uno de los puntos más relevantes del *Plan Nacional de Paz y Seguridad* fue la creación de la Guardia Nacional de México (GN) como “instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país” (p. 17).

La (GN) surge, de acuerdo con el presente gobierno, como una respuesta a la profunda debilidad institucional de las policías municipales y estatales. Aspectos esenciales y fundamentales como el número insuficiente de elementos adecuados que estén equipados y capacitados para hacer frente a la operatividad de las organizaciones criminales y a la crisis



de violencia que vive el país, son diagnósticos que el gobierno da como argumentos que dan origen a la Guardia Nacional.

Parte del esquema en que se basó el diseño de la Guardia Nacional mexicana fue de la Gendarmería Nacional de Francia y la Guardia Nacional de España, según ha dicho el Presidente de la República. En efecto, se dice que las gendarmerías, género cuya especie son guardias civiles, carabineros, guardias nacionales o gendarmerías, surgen como fuerzas intermedias entre las policías y los ejércitos para coadyuvar a la desmilitarización de la función de seguridad pública y para fortalecer la presencia de la autoridad en zonas de debilidad institucional.

Como bien lo menciona Bertaccini (2011) en su libro *I modelli di polizia*, retomado por Guillen Lasierra (2015):

[...] el mantenimiento de los cuerpos policiales de naturaleza militar (la *Gendarmerie Nationale* en Francia, la *Guardia Civil* en España, los *Carabinieri* en Italia o la *Guardia Nacional Republicana* en Portugal, entre otros) parece propiciar a las clases dominante un mayor grado de seguridad ante las graves turbulencias sociales, ya que los perciben como más disciplinados y efectivos a la hora de mantener el *status quo* político y social. (P. 32)

Aunque, cabe decir que, los cuerpos policiales que tienen naturaleza y estructura militar que han sobrevivido hasta nuestros días se encuentran normalmente bajo la dirección de autoridades civiles del interior.

En la siguiente tabla se muestra de manera comparativa, casos en los países que cuentan con una institución de seguridad pública con características militares:

*Tabla 1. Principales tipos de Gendarmería en el mundo.*

	Francia	Italia	España	Chile	Estados Unidos
<b>Nombre</b>	Gendarmería Francesa	Carabineros de Italia	Guardia Civil de España	Carabineros de Chile	National Guard
<b>Fundación</b>	1971	1815	1844	1927	1636

	<b>Francia</b>	<b>Italia</b>	<b>España</b>	<b>Chile</b>	<b>Estados Unidos</b>
<b>Mando</b>	Militar	Militar	Militar	Policial	Militar
<b>Conformación</b>	Militar y civil	Militar	Militar	Policía con carácter militar	Militar y civil
<b>Operación</b>	Cuida zonas no urbanas. Colabora en misiones como búsqueda de sospechosos y situaciones de emergencia	Colabora en operaciones militares y en atención a desastres naturales. Tiene definidas algunas actividades en las que trabaja con otras dependencias, así como un bloque para vigilar el patrimonio cultural	Garantizar la protección de los ciudadanos frente a los actos delictivos que puedan amenazarlos, asegurar el cumplimiento de las leyes llevando ante la justicia a todo el que las incumpla, defender el libre ejercicio de los derechos y las libertades y preservar la seguridad ciudadana.	Se encarga de la seguridad pública y colabora en servicios de emergencia	Apoya en emergencias y obedece a las dependencias existentes, según la ley de cada estado de EU. Tiene una división de fuerzas especiales. Colabora con la policía en tareas de seguridad y con el Ejército en situación de guerra
<b>Tareas de seguridad</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Número de integrantes</b>	70, 000	109, 500	80,000	51, 000	344, 862
<b>Población del país</b>	67.1 millones	60.5 millones	47.1 millones	18.05 millones	325.7 millones

**Fuente:** Elaboración propia con base en Gobiernos nacionales e informes de trabajo de guardias y gendarmerías (Expansión Política, 2018).

De ahí, que lo que se ha buscado plantear en este sexenio ha sido cómo insertar un modelo policial o de seguridad cuasi militar en un Estado democrático de derecho. Sin embargo, en una primera revisión existen algunos vacíos en cuanto a su diseño y funcionamiento. Por ejemplo, la forma en que se transita de una Policía Federal a una Guardia Nacional. También

cómo se maneja la incorporación de policías militar y naval. Asimismo, qué fuero: el civil o militar estará encargo de corregir los delitos y las indisciplinas, entre otras.

Es de relevancia mencionar, de acuerdo con Alda Mejías & De Sousa Ferreira (2015), que en los países de América Latina tradicionalmente han configurado modelos de policía de tipo ‘comunitario’, es decir, que pone su énfasis en un trabajo de corresponsabilidad y de coparticipación de las policías con la comunidad organizada.

Sin embargo, como este tipo sólo enfrentan delincuencia común, éstas no logran hacer frente a las denominadas nuevas amenazas como el crimen organizado transnacional, donde operan los denominados Carteles o Mafias, con una capacidad de fuego muy superior al que mantienen estas policías.

Así, la apuesta de modelo policial es muy diferente a lo planteado en lo anterior. Incluso en el último transitorio el artículo transitorio quinto con el que se fundamenta el Acuerdo del 11 de mayo de 2020 dice lo siguiente:

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. (DOF, 11 de mayo 2020).

Se puede observar que las corporaciones militares o cuasi militares de otros países, si bien participan en actividades de seguridad pública, lo hacen en tareas específicas como el cuidado de los presidentes o reyes o para atender situaciones de emergencia, pero no en el desempeño de una labor central de la política contra la inseguridad. El riesgo gira en torno a que la instancia con mando y preparación militar está entrenada para acabar con un enemigo, no para mediar y tener contacto cotidiano con los ciudadanos, (como sí deben de estar preparadas las policías), lo que da origen, posiblemente, a que ocurran violaciones a los derechos humanos durante revisiones en carretera o patrullajes.

Cabe señalar que según las reformas que crearon a la Guardia Nacional, si bien estipulan que deben ser una fuerza civil bajo dirección civil, la mayoría de su fuerza de trabajo, liderazgo y financiamiento proviene de las Fuerzas Armadas. Esto hace reflexionar que el gobierno del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador sólo ha profundizado la naturaleza

militarizada de la seguridad pública en México y ha hecho casi obsoleta la policía civil a nivel federal. Esto es interesante, porque Andrés Manuel López Obrador el mismo político de izquierda, antes de llegar ser Presidente criticaba durante 18 años, la militarización de la lucha anticrimen.

De tal manera que, lo que se plantea en este sexenio, es la modificación normativa e institucional del modelo de seguridad pública que se puso en práctica desde 2006 con la participación de Ejército y Marina en la “lucha contra el crimen organizado”. En este sentido, la creación e implementación de la GN debe ser una institución diferente a las Fuerzas Armadas, con una construcción ideológica y operativa diversa e independiente a éstas; la cual, no obstante, y teniendo como parte integrante a las Fuerzas Armadas, debe de rescatar valores que puedan ayudar en dicha institución.

La profesionalización de la Guardia Nacional debe de ser exigida, puesto que, al tener dentro de sus filas a la Policía Militar, la Policía Naval dotada de poderes y autoridad, implica la exigencia de una actuación legítima frente a la ciudadanía, con preparación en temas como: derechos fundamentales, el proceso penal acusatorio en sus diferentes etapas.

Uno de los puntos fundamentales por los cuales se encuentran incorporadas las Fuerzas Armadas en la GN, es el procurar incorporar la disciplina en los elementos de guardias nacionales, pero con una visión en materia de derechos humanos fundamentales, poniendo énfasis en grupos vulnerables.

También, debe de estar la GN preparada bajo los estándares ordenados por instrumentos internacionales de los que México forma parte. Debe de estar la GN familiarizada con las recomendaciones actualizadas emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (Londono Jaramillo, 2019).

A lo que anterior, se comprueba que existió un cambio de pensamiento, pues como ya presidente en funciones, hizo efectivo el quinto transitorio Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), firmando así el día 11 de mayo de 2020 un Acuerdo Presidencial refrendado por los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la

Secretaría de Marina y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, mediante el cual se ordena la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública hasta el mes de marzo del año 2024. El Acuerdo otorga a los soldados muchas de las mismas responsabilidades que tienen los miembros de las fuerzas policíacas civiles, como detener a sospechosos, asegurar escenas del crimen y ejecutar órdenes de aprehensión. Según el Acuerdo, los militares pueden desplegarse en cualquier parte del país, por cualquier motivo de seguridad, y solo estarán sujetos a sus propios controles internos. Todo esto aumenta el riesgo de que los elementos de las fuerzas armadas que cometan violaciones a los derechos humanos nunca vayan a tener que rendir cuentas.

Antes del Acuerdo Presidencial, los militares lideraban la gran mayoría de las operaciones de seguridad a nivel federal en México y en muchos de los casos eran los primeros respondientes. Un poco más de la mitad de los 150 mil 731 agentes de seguridad federales desplegados en todo el país pertenecen a las fuerzas armadas: 61 mil 252 de la Secretaría de la Defensa Nacional y 15 mil 450 de la Secretaría de Marina. (Meyer, 2020).

Uno de los debates que se plantearon ante la Guardia Nacional era si en lugar de consolidar el papel de los militares en la seguridad pública, López Obrador tendría que haber tomado medidas firmes para fortalecer el sistema de justicia y las instituciones policiales civiles de México, como la forma más efectiva de construir una política de seguridad efectiva y respetuosa de los derechos en México (Proceso, 2020).

El segundo debate estaba en función de su diseño institucional. Por tal motivo uno de los aspectos que llama al análisis es correlación en el éxito de estos modelos con su configuración inicial. Así, el análisis del diseño institucional de la Guardia Nacional, junto con otros diseños de los modelos policiales de países similares resulta importante explorar, toda vez que existe la posibilidad de entender qué tan eficaz podrá ser para atender la crisis de violencia y de inseguridad pública que atraviesa el país.

En este sentido, la teoría del diseño institucional aplicado a las organizaciones policiales da una pista de ello. Es importante reconocer que los diferentes enfoques y aportaciones teóricas sobre el sistema nacional de seguridad pública han contribuido en la búsqueda del mejoramiento de los modelos de seguridad pública.

Por diseño institucional se entiende como la idea de creación intencional de reglas de comportamiento individual en situaciones de interacción social (Abitbol, El concepto de diseño institucional, 2005). Asimismo, las instituciones son las normas, leyes, reglas, valores, conductas, tanto formales como informales, que regulan o pretenden incidir en el comportamiento de los individuos (Villalobos García, 2008).

La teoría del diseño institucional parte de la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo o nuevo institucionalismo. Según Badillo Moreno (2017), este enfoque hace referencia a estudios que agrupan los diferentes marcos interpretativos sobre instituciones, sus características, evolución y diseño. Aunque existe una diversidad de orientaciones, el punto fundamental que los unifica es la consideración de que las instituciones son el elemento central de la vida política. Además que sus valores, normas, incentivos, o los patrones de interacción entre los individuos que las componen explican en gran parte la forma en que se toman las decisiones de gobierno y no sólo en marcos normativos como lo mencionaba el antiguo institucionalismo.

Por lo tanto, se pretende correlacionar el diseño institucional con sus capacidades de para atender su misión institucional de combatir la violencia y la inseguridad pública en este país. Las instituciones de seguridad pública tienen un elemento identificador imprescindible. Según Guillen Lasierra (2015), se pueden diferenciar según aquellos modelos que definen la finalidad, la misión y el sentido último de su existencia y su actuación. Generalmente cualquier institución policial tiene en su finalidad de acuerdo con el lema establecido por cada organización para presidir y servir de referencia al ejercicio de su función.

Luego entonces, el objetivo de la presente investigación será el estudio del diseño institucional de la Guardia Nacional y su implicación con su eficacia en el combate a la inseguridad pública en México, por ser ésta la nueva institución del Estado mexicano encargada de garantizar la paz y el orden en el país, es decir, regresar a la tranquilidad, procurar disminuir la violencia y la inseguridad dentro del territorio mexicano.

## **Justificación**

La importancia del trabajo radica porque el nuevo modelo de seguridad parte de una premisa con relación a la institucionalización de las Fuerzas Armadas en el combate a la inseguridad

pública en el país y con la incorporación de civiles. La reconfiguración del papel de las Fuerzas Armadas en México es producto de la profunda crisis de inseguridad pública y de violencia, causado por la proliferación de organizaciones criminales, la inoperatividad de las corporaciones policiacas de los tres niveles de gobierno, entre otras causas.

Una nueva institución de seguridad pública planificada, legislada, constituida e implementada con integrantes de la policía militar, policía naval, lleva a reflexionar por qué las Fuerzas Armadas deben continuar con las tareas de seguridad pública y ya no sólo en sus atribuciones de la Defensa Nacional o en desastres naturales. Máxime porque esto no ha permitido observar un decremento en la violencia e inseguridad en el país.

Por otra parte, es pertinente porque la relación entre el diseño institucional y la eficacia en organizaciones policiales y/o de combate a la inseguridad es un tema nuevo para el estudio de una corporación con poco tiempo de funcionamiento como la Guardia Nacional.

De igual manera el neoinstitucionalismo, en su vertiente del diseño institucional, como una de las herramientas teóricas de la Ciencia Política, permitirá ser la base explicativa para determinar si el diseño de la Guardia Nacional está constituido con base a su estructura organizacional que permita conseguir los objetivos por las que fue creada.

Finalmente, la misma naturaleza en la GN y su poco tiempo de creación justifica que este trabajo sea actual porque no existen trabajos que hayan abordado desde la Ciencia Política esta corporación.

### **Objetivo general**

Estudiar con base en su diseño institucional la estructura, funciones y capacidades de la Guardia Nacional, de acuerdo con el análisis teórico y su aplicación en modelos probados en otras corporaciones cuasi militares y civiles en materia de seguridad pública.

### **Objetivos particulares**

- 1.- Estudiar los fundamentos que ofrece la teoría del diseño institucional aplicado a las corporaciones de seguridad.
- 2.- Describir los antecedentes, la estructura legal y operativa de la Guardia Nacional.

3.- Aplicar los elementos teóricos y su aplicación en modelos probados en otras corporaciones *cuasi* militares y civiles para evaluar el diseño de la Guardia Nacional en relación con su eficacia en el combate a la inseguridad pública en el país.

### **Pregunta de investigación**

¿De qué manera el diseño institucional aporta el análisis teórico y su aplicación en modelos probados en otras corporaciones *cuasi* militares y civiles en materia de seguridad aquellos elementos para entender la estructura, funciones y capacidades de la Guardia Nacional?

### **Preguntas secundarias**

1.- ¿De qué manera la teoría del diseño institucional aplicado a las corporaciones de seguridad ofrece elementos de análisis para medir su eficacia?

2.- ¿Cuáles son los antecedentes, la estructura legal y operativa de la Guardia Nacional?

3.- ¿De qué manera se deben aplicar las dimensiones teóricas en diseños institucionales exitosos en corporaciones *cuasi* militares y civiles en el combate a la inseguridad, para evaluar el diseño de la Guardia Nacional?

### **Supuesto/hipótesis de la investigación**

El diseño institucional de las corporaciones de seguridad en su estructura, funciones y capacidades está directamente relacionado con su eficacia en sus objetivos. La Guardia Nacional en su configuración, no ha sido diseñada bajo tales consideraciones por lo que arrastra una deficiencia de origen que le impide garantizar paz y seguridad pública en todo el territorio del país.

### **Categorías de análisis o códigos de análisis**

Neoinstitucionalismo

Diseño institucional

Guardia Nacional.



**Investigación teórica de corte exploratorio:** Se tiene el objetivo de aumentar el conocimiento del diseño institucional de la Guardia Nacional y su implicación en su eficacia en el combate a la inseguridad pública

**Tipo de investigación:** Cualitativo, Explicativo y transversal

**Fuentes:** Serán de corte documental

**Variable dependiente:** El estudio de la eficacia de la Guardia Nacional

**Variables independientes:** Las dimensiones que se desprendan del estudio del diseño institucional, desde su perspectiva teóricas y los referentes empíricos que ofrezcan aquellos modelos de organización policial exitosos.

**Técnicas e instrumentos de recolección de datos:** Esta investigación es de gabinete, puesto que, se pretende revisar, leer, comprender, comparar, estudiar desde la selección de información hasta documentación oficial, sea de la teoría del diseño institucional y del neoinstitucionalismo, asimismo, con la parte de los modelos organizativos de las instituciones de seguridad en otros países, de las cuales tienen cierta relación en su estructura, misión y demás.

## Matriz de consistencia

TEMA	OBJETO DE ESTUDIO	OBJETIVO GENERAL	PREGUNTA CENTRAL	OBJETIVOS PARTICULARES	PREGUNTAS SECUNDARIAS	SUPUESTO/ HIPOTESIS	METODOLOGÍA	CAPÍTULADO
El diseño institucional en la Guardia Nacional	El estudio del diseño institucional de la Guardia Nacional y su implicación con la efectividad en el combate a la inseguridad pública en México	Estudiar con base en su diseño institucional la estructura, funciones y capacidades de la Guardia Nacional, de acuerdo con el análisis teórico y su aplicación en modelos probados en otras corporaciones cuasi militares y civiles en materia de seguridad pública	¿De qué manera el diseño institucional aporta el análisis teórico y su aplicación en modelos probados en otras corporaciones cuasi militares y civiles en materia de seguridad aquellos elementos para entender la estructura, funciones y capacidades de la Guardia Nacional?	<p><b>1.-</b> Estudiar los fundamentos que ofrece la teoría del diseño institucional aplicado a las corporaciones de seguridad.</p> <p><b>2.-</b> Describir los antecedentes, la estructura legal y operativa de la Guardia Nacional</p> <p><b>3.-</b> Aplicar los elementos teóricos y su aplicación en modelos probados en otras corporaciones cuasi militares y civiles para evaluar el diseño de la Guardia Nacional en relación con su eficacia en el combate a la inseguridad pública en el país.</p>	<p><b>1.-</b> ¿De qué manera la teoría del diseño institucional aplicado a las corporaciones de seguridad ofrece elementos de análisis para medir su eficacia?</p> <p><b>2.-</b> ¿Cuáles son los antecedentes, la estructura legal y operativa de la Guardia Nacional?</p> <p><b>3.-</b> ¿De qué manera se deben aplicar las dimensiones teóricas en diseños institucionales exitosos en corporaciones cuasi militares y civiles en el combate a la inseguridad, para evaluar el diseño de la Guardia Nacional?</p>	El diseño institucional de las corporaciones de seguridad en su estructura, funciones y capacidades está directamente relacionado con su eficacia en sus objetivos. La Guardia Nacional en su configuración, no ha sido diseñada bajo tales consideraciones por lo que arrastra una deficiencia de origen que le impide garantizar paz y seguridad pública en todo el territorio del país.	<p>Es una investigación de gabinete, pues la información se localiza en libros, artículos de revista electrónicos, columnas de analistas y expertos en diarios nacionales, de páginas de Internet para investigar sobre los diferentes modelos en otros países de organizaciones de seguridad.</p> <p>Será una investigación de corte exploratorio, ya que se tiene el objetivo de aumentar el conocimiento del diseño institucional de la Guardia Nacional y su implicación en su eficacia en el combate a la inseguridad pública.</p>	<p><b>CAPÍTULO 1.</b> Estudio de los fundamentos que ofrece la teoría del diseño institucional aplicado al estudio de las corporaciones de seguridad.</p> <p><b>CAPÍTULO 2.</b> Los antecedentes, la estructura legal y operativa de la Guardia Nacional</p> <p><b>CAPÍTULO 3.</b> Los elementos teóricos y su aplicación en modelos probados en otras corporaciones cuasi militares y civiles para evaluar la eficiencia de la Guardia Nacional</p>

# **CAPÍTULO 1. EL ESTUDIO DE LOS FUNDAMENTOS QUE OFRECE LA TEORÍA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN AL ESTUDIO DE LAS CORPORACIONES DE SEGURIDAD**

El presente capítulo, tiene por objetivo desarrollar los fundamentos que ofrece la teoría del diseño institucional aplicado a las organizaciones de seguridad, puesto que, es relevante estudiar a las organizaciones de seguridad desde la perspectiva de la Ciencia Política, de la cual derivan diversas teorías que, en este caso, para lograr entender y estudiar a organizaciones de seguridad, existe la teoría del diseño institucional que permite comprender teóricamente la articulación de una institución en esta materia.

## **1.1. Fundamentos teóricos del diseño institucional: el neoinstitucionalismo**

### **1.1.1 ¿Qué es el neoinstitucionalismo y cómo se diferencia de las posturas clásicas del institucionalismo?**

Para poder entender qué es el neoinstitucionalismo y el diseño institucional, se debe de remontar a la génesis de los fundamentos teóricos del diseño institucional, el cual se comenzará una descripción por el cual se ha hecho un camino de diversos esfuerzos en diversas disciplinas, áreas y campos de estudio por diferentes autores desde el viejo institucionalismo.

El viejo institucionalismo se remonta a la primera mitad del siglo XIX, en donde el institucionalismo tenía una orientación descriptiva y usaba el razonamiento inductivo. El viejo institucionalismo, según Commons y recuperado por Vargas Hernández, considera que las instituciones existentes en un tiempo determinado, representan soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados. Así, la historia institucional es un proceso de selección de un conjunto de prácticas institucionales sobre un conjunto de alternativas en un proceso de toma de decisiones pragmáticas que involucran el descubrimiento a través de la investigación y la negociación de lo que es la mejor práctica en las circunstancias actuales de intereses organizados en conflicto, para imponer su voluntad colectiva entre los grupos y sobre los individuos. (Vargas Hernández J. G., 2008).

Para el institucionalismo clásico, la finalidad del investigador es palpar la vigencia entre el “ser” y el “deber ser” ya que con estos dos elementos se logrará determinar el grado del “buen gobierno” en que se desenvuelve la sociedad. Esto tiene relación a que se ponía como eje el marcado énfasis desde de lo teórico, hacia la cuestión normativa y en lo metodológico posicionar al observador para que intente describir y comprender en términos concretos el mundo que lo rodea y sus distintos fenómenos sociales. (Basabe Serrano, 2007). Entonces, podemos ver que se presenta el binomio entre lo que dicta y describe la ley, y el hecho observable de la realidad, esto es lo que caracteriza, entre otras cosas al viejo institucionalismo.

Desde luego, el institucionalismo ha transitado por cambios puntuales debido a las condiciones de la sociedad, de los conflictos y de cómo se han venido tratando a modo de solucionarlos, evitarlos o hacer que no se potencien. Se debe tomar en cuenta, e incluso reflexionar que, para realizar un reajuste o una intervención en los conflictos del que se trate, se introduce un conjunto de prácticas desde la institución, todo lo anterior de acuerdo a las alternativas y supuestos bajo los cuales se considera avanzar hacia alguna salida oportuna en la práctica.

Se debe de entender que las instituciones son realidades abstractas percibidas como reglas y normas que estructuran y delimitan la acción social entre diferentes actores, en función de un sistema de incentivos del comportamiento y desempeño de competencias manifiesto en estructuras de poder, modelos mentales y valorativos determinantes de un “valor público”. El fin de las instituciones, como entidades abstractas, es el de facilitar los intercambios entre organizaciones o individuos, permitiéndoles realizar objetivos específicos. Es decir, las instituciones son como las reglas del juego que las organizaciones están jugando. Por lo tanto, las instituciones no pueden ser creadas por decreto, sino que son el resultado de un proceso de aprendizaje social. (Vargas Hernández, 2005, p. 3)

Efectivamente, una institución no puede ser creada por un proceso meramente legalista y académico para su fundación y así poner en marcha cualquier institución que se trate. Las instituciones deben de pasar por un complejo e importante proceso de aprendizaje social que involucre entendimiento y/o aprendizaje de toda sociedad del que se trate o que se quiera incidir.

Asimismo, según Douglass C. North (2006), en su concepción clásica de institucionalismo, versa sobre éste que es poner las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (North, 2006, p. 13)

Por su parte, Villalobos García (2007), establece que el institucionalismo es un enfoque de las Ciencias Sociales que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones y la efectividad de su funcionamiento; por lo tanto, se refiere a las capacidades de un gobierno para atender las diferentes necesidades de su población. Desde este enfoque, las instituciones son las normas, leyes, reglas, valores, conductas, tanto formales como informales, que regulan o pretenden incidir en el comportamiento de los individuos. (Pg.45).

Es decir, cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales. Para realizar cada una de estas tareas, las sociedades han diseñado y puesto en operación un conjunto de instituciones públicas con mandatos específicos, a través de las cuales el gobierno pretende satisfacer las necesidades sociales y regular el comportamiento de los individuos.

De esta manera, el desempeño de las instituciones se analiza en términos de la coherencia entre los resultados respecto de los fines planteados; en la medida en que esta coherencia sea mayor o menor, se define la confianza que la sociedad tenga hacia ellas, y por ende en la actuación del gobierno, siendo esta confianza fundamental para el proceso de desarrollo y la convivencia social. (Villalobos García, 2007).

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y engrane a través del cual se estructuran no sólo el sistema político, sino cualquier régimen de gobierno; aunque toma especial interés en democracias, porque las instituciones incentivan prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política.

Además, no podemos desconocer, de acuerdo con March y Olsen, que el interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y particularmente en los estudios sobre legislatura, gobierno local, legislación pública, economía política, cultura política, determinación de políticas públicas, elección racional y élites políticas ya no sólo a nivel de los Estados Unidos y Europa, sino incluso en nuestro contexto latinoamericano. (Rivas Leone, 2003)

En efecto, este enfoque estudiaba a la sociedad a partir de sus instituciones y la efectividad de su funcionamiento; por lo tanto, se refiere a las capacidades de un gobierno para atender las diferentes necesidades de su población.

Luego entonces, con la reconfiguración del capitalismo que dio origen a la irrupción del neoliberalismo como proyecto intelectual, el cual atravesó diversos ámbitos, ya sea en los institucionales, los sistemas jurídicos, los mercados financieros, las políticas y las ideas, entre otras, hizo cambiar la concepción del viejo institucionalismo y la manera de operar del Estado con sus insituciones.

De modo que, podemos observar con el caso del programa político neoliberal que, según Fernando Escalante (2016), ha articulado en situar las decisiones básicas sobre la economía fuera del juego democrático, fuera de la política. Concretamente, un régimen democrático con capacidad de intervenir en los asuntos económicos, es incompatible con el funcionamiento normal del mercado (Página: 196). No sólo se trata de crear mercados, sino borrar sus fronteras. Lo anterior, mucho tiene que ver con la profunda desconfianza que fue aumentando hacia los funcionarios públicos, modificando su accionar y ahora adoptar la delegación de funciones, subcontratar, buscar la asociación con empresas y sobre todo adoptar su organización emulando al sector privado.

Este proyecto neoliberal, sin duda, trazó un nuevo enfoque en la concepción del Estado, aún más en uno neoliberal pues su prioridad es la de crear mercados, gestionando la eliminación de restricciones de índole religioso, tradicional, político, ambiental y así servir para una determinada clase de bienes procurando su circulación e integración al mercado.

Se retoma al Estado como especie de “empresa” ya que ofrece servicios y bienes (carreteras, seguridad, educación, servicios médicos, en algunos casos agua potable, documentos de

identidad, etc.). Así pues, de esta manera, podemos observar que la política casi se disuelve, la representación ya no es otra cosa más que la agrupación de clientes que demandan cierta clase de servicios, ciertos niveles de calidad, mejores precios. Es decir, no desaparece la burocracia, sino que se transforma. El modo de despliegue del poder del Estado se convierte a lo privatizado. (Escalante Gonzalbo, 2016)

Lo anterior cobra relevancia, pues nos permite observar de qué manera se se fue construyendo la fundamentación de las instituciones dentro de un Estado neoliberal, observar de qué manera los funcionarios de estas instituciones deben de manejarse bajo la ruta por la cual ha sido trazado el proyecto neoliberal, ya antes descrito.

En este sentido, el papel de las instituciones en el plano económico a raíz de la tendencia liberal, no es suficiente aplicar reformas al mercado, tener buenos programas de inversión y financiamiento, diseñar políticas macroeconómicas adecuadas e invertir en capital humano y social, sino que es necesario contar con nuevas y más instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, y encarar un entorno internacional más competitivo, planteando que las diferencias en el desempeño económico entre países pueden ser explicadas por el papel de las instituciones. (Cadavias, 2001)

Ahora bien, hay que destacar la postura de los escepticos, de aquellos que dicen que la autonomía del Estado responde a una cuestión autolegitimadora de los funcionarios de Estado, ya que sus afirmaciones de que conocen y representan los intereses “generales” o “nacionales”, no deben tomarse al pie de la letra.

Sin embargo, con la crisis del Estado de bienestar y el cuestionamiento de los paradigmas que habían estudiado las formas de organización social, económica y política, motivaron un regreso al Estado como elemento central. Theda Skocpol en su posicionamiento intelectual de “regresar al Estado a primer plano”, destacó la importancia sobre la racionalidad de las acciones autónomas de éste. Según dichas acciones son consideradas más capaces de velar por los “intereses de clase capitalistas”, “intereses generales de la sociedad” o por el “interés nacional” que aquellas decisiones gubernamentales fuertemente influidas por el tira y afloja de las exigencias de grupos de interés, bloques de votantes o empresas mercantiles específicas. (Skocpol, 1995)

De tal manera que se considera que los funcionarios estatales son realmente capaces de formular estrategias globales y a largo plazo que trascienden las exigencias parciales y estrechas de miras de los capitalistas guiados por el afán de lucro o de grupos sociales que sólo se preocupan en sus intereses.

A comparación de lo que más arriba mencioné sobre el proyecto neoliberal de Escalante Fernando, el caso de la visión intelectual de Skocpol Theda, demuestra que los estudiosos en las democracias industriales avanzadas de Europa, Norteamérica y Japón han ahondado en la participación de los Estados en el desarrollo de programas sociales y en la resolución de los problemas económicos nacionales e internacionales. Es decir, el Estado neoliberal ha perdido un factor importante pues al verse abocado en términos de lo económico, financiero y en los mercados, necesariamente se ha perdido la esencia democrática y la continuidad por la búsqueda de lograr el beneficio de “todos” del pueblo que conforma uno de los elementos nodales del por qué debe de existir el Estado.

Es decir, cuando, por ejemplo, Gran Bretaña y luego Estados Unidos desarrollaron un modelo capitalista neoliberal, siendo considerados los países “más modernos”, se observaba por parte de los estudiosos del Estado que el cambio económico parecía espontáneo y progresivo, luego entonces, se analizaba que las decisiones de los órganos legislativos parecían ser la base de la política. (Skocpol, 1995, pág. 8) En este sentido, es cuando se empezaba a vislumbrar, junto con la “revolución keynesiana” de las décadas del 30 a la del 50, que la gestoría macroeconómica nacional se convirtió en la norma y que el gasto público se dirigía a fines sociales. Lo anterior y además de la competencia internacional intensa e incierta de “nuevas naciones”, daría por origen hablar de los Estados como factores y como estructuras institucionales configuradoras de la sociedad. (Skocpol, 1995, pág. 9).

Por supuesto, no se debe descartar en su totalidad de que sí existe posibilidad de que las acciones estatales, sean éstas parcial o totalmente autónomas, puedan ser capaces de abordar los problemas y hasta incluso solucionarlos, de aquellos que se encuentren fuera del alcance de los actores sociales y de los sectores del gobierno sujetos a este mismo. Las posibilidades a las soluciones depende de la disponibilidad (lo cual resulta problemático) y el empleo adecuado de ideas sobre lo que el Estado puede y debe de abordar los problemas sociales. Lo anterior, se debe circunstancialmente sobre si existe la coincidencia o la ausencia de ésta,



entre el margen de autoridad de la organización estatal autónoma y la escala de la profundidad de acción adecuada para hacer frente a un determinado tipo de problema. (Skocpol, 1995, p. 21).

Derivado de la puesta en marcha de un Estado capital y liberal, poniendo de ejemplo los casos de Gran Bretaña y Estados Unidos, cuya relación de países desarrollados, se les ha podido denominar de tradición anglosajona, a comparación de lo anterior, en latinoamérica sugen problemas derivados de la implantación de la Nueva Gestión Pública. Su estudio, ha derivado una diversidad de literatura en tanto a su fundamentación teórica, todo esto derivado del objeto de análisis y de la línea argumental. Pero, para efectos del presente trabajo, se abordará desde el neoinstitucionalismo. (Ramió Matas, 2001)

En los años noventa, se adquiere el cuerpo a algo parecido a una teoría de la administración, a partir de enfoques más o menos inconexos, conjeturas, ensayos. Este conjunto es lo que se llama la Nueva Gestión Pública. Aquí no hay diferencias significativas entre la administración del sector público y la del sector privado. Ambas obedecen a una misma lógica, admiten la misma clase de racionalización. Consiste en liberar a los administradores del control de los líderes políticos, y de todas las servidumbres y limitaciones que impone la política. A continuación, se puede establecer un mecanismo de evaluación a partir del desempeño, de modo que los funcionarios rindan cuentas en los mismos términos que cualquier empleado en una empresa, y se pueda imponer una nueva actitud. (Escalante Gonzalbo, 2016)

Según Bazaga (1998), retomado por Ramió Matas (2001), la Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública. Esto adquiere importancia, pues se dice que dentro de la Administración Pública, por parte de los administrados (ciudadanos) han perdido confianza a la inmensa maquinaria burocrática, esto es, ahora ya exigen resultados. Los autores ya citados coinciden en que, si hay esa ausencia de eficacia y eficiencia del sector público llega a poner en peligro la legitimidad y estabilidad de la Administración Pública que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente disminuyen los apoyos al sistema político (Página 3).

Como bien menciona Skocpol (1995), Max Weber sostenía que los Estados son asociaciones obligatorias que reivindican el control de los territorios y las personas que en ellos habitan. Él decía que, las organizaciones administrativas, jurídicas, recaudatorias y coercitivas constituyen el núcleo del Estado, pero lo que argumenta Ramió Matas (2001) al respecto de los numerosos intentos fallidos de modificación de los parámetros weberianos que han estado dominando las administraciones públicas han aparecido de manera rotunda durante los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública.

Pero, para la presente investigación el constructo de la Nueva Gestión Pública es vital, puesto que, permite tener a la mano diversos factores analíticos para comprender de qué manera se llevan a cabo las cuestiones institucionales dentro de un Estado.

Por mencionar algunas corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública, según Barzelay (1998) y retomado por Ramió Matas (2001) son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc., todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático”.

Es importante mencionar lo que retoma Ramió Matas (2001) sobre el isomorfismo institucional<sup>1</sup> pues existe una problemática bastante acentuada a que en el América Latina, en donde se a querido copiar los instrumentos institucionales que llegan a funcionar en modelos anglosajones, pero al momento de ser aplicados en países latinos se muestran impactos negativos, ya que los contextos institucionales y sociales son distintos.

---

<sup>1</sup> Retoma a (DiMaggio, Powell, 1991) en referencia a que este concepto de isomorfismo institucional tiene diversas tendencias las cuales en marca en dos tipos:

-Isomorfismo *coercitivo*: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Este sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas “soluciones” institucionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de buena parte de los países de América Latina.

-Isomorfismo *mimético*: como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso. (Página 14)

Efectivamente, lo que hace falta es tratar de encontrar los “matices ocultos” que pueden ser la clave del éxito de los modelos y estrategias (del tema que se trate) en los países de origen, luego entonces, en países receptores para ser eficientes y efectivos.

Lo anterior, cobra relevancia, pues se analiza de qué manera se realiza el proceso de institucionalización referente a las marcas de determinadas estructuras, creencias o actividades según se desee replicar desde un país en donde ha habido ciertos resultados benéficos, hacia a un país en donde se observa carente en determinada cuestión y que al replicar algún modelo o estrategia pueda ser de manera exitosa. De aquí existe la derivación de la incapacidad de copiar “aspectos ocultos y más finos” de las estrategias de modernización dentro de la Nueva Gestión Pública.

En este sentido, se observa que dentro y fuera de la política comparada, desde de la Ciencia Política, causa polémica ya que las instituciones recobran mayor importancia en su estudio y desde esta polémica emerge la cualidad de estudio del nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo, el cual tiene por objeto explicar, entre otras cosas, las diferencias que frente a retos comunes se presentaban en las instituciones en países distintos. Según Romero (1999), Noogard (1996) y retomado por Cadavias, (2001), desde su nacimiento lo que se pretendía era comprender porque los actores demandaban cuestiones distintas en países diversos; y cuál es la interacción entre la acción política y los diferentes escenarios institucionales.

Para el nuevo institucionalismo los contextos institucionales; políticos, sociales, económicos, son importantes pues a través de ellos se puede estudiar la actuación de los individuos ya que influyen de manera importante sobre su comportamiento. Entonces, según Vergara (1997) y retomado por Cadavias (2001), uno de sus objetivos, es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares, y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución.

El neoinstitucionalismo surge como una revolución intelectual que para algunos autores ha producido un arsenal de ideas para economistas, economistas políticos, historiadores económicos, sociólogos, historiadores y politólogos. La revolución neoinstitucionalista ha sido, gracias a la contribución decisiva de Douglass North, el contrapeso que ha obligado a

la economía convencional a "dejar de flotar en el aire" para convertir a la economía en lo que realmente debería ser: una disciplina que guarde relación con aquello que en verdad sucede en el mundo real.

Con la llegada del neoinstitucionalismo se cambió la perspectiva de estudio del precepto del viejo institucionalismo con orientación descriptivo y de razonamiento inductivo, para así transitar a analizar, desde un punto de partida, en donde el estudio de la política y la economía no se reduce a las instituciones, pero siendo éstas un factor influyente sobre la acción política.

### **1.1.2 Elementos que articulan al neoinstitucionalismo**

El nuevo institucionalismo nació, según Peters y retomado por Farfán Mendonza (2007), como un intento de recuperar las virtudes del viejo institucionalismo y de remontar las limitaciones presentes en el análisis conductista y de la elección racional. Como bien enuncia, el nombre fue introducido por James March y Johan Olsen en 1984 a modo de reorientar el análisis empírico dentro de la teoría política. En concreto, el nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo de estos dos autores (March y Olsen), se encuentra dirigido a confrontar los supuestos del conductismo y de la teoría de la elección racional porque se caracterizan por un "contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo".

Los aportes que realizan teóricos y defensores al neoinstitucionalismo o nuevo institucionalismo, tales como March y Olsen, 1989; Powell y DiMaggio, 1981; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Thelen, 2004; Streeck y Thelen, 2005, se expresan en que las instituciones además de sus reglas, pueden manejar los intereses y preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las que actúan.

Los gobiernos han caído en el error de que muy probablemente no conozcan o siquiera tengan noticias sobre los argumentos analíticos para avanzar en el sentido de la importancia y la pertinencia de las instituciones para alcanzar el desarrollo, además, que sencillamente no tienen incentivos de erigir instituciones eficientes que, a su vez, promuevan el crecimiento; por el contrario, los incentivos dominantes son mantener las actuales instituciones, independientemente de su ineficiencia e inequidad. Esto es así porque las élites, encumbradas en el poder defienden sus intereses más inmediatos y en consecuencia no son sensibles a las

necesidades de largo plazo reflejadas en las demandas de cambio institucional. (Ayala Espino & González García, 2001).

El surgimiento del neoinstitucionalismo, según Hugh Hecló, retomado por Córdova Montúfar (2017), ha significado que más allá de “pensar en las instituciones”, se configure una lógica analítica sustentada en “pensar institucionalmente”. Esto derivado a una forma de pensamiento en el que, a manera de sistema de apreciación, configura un referente cognitivo acerca del sentido de los valores organizacionales y su temporalidad en el orden social. Lo anterior, permite entender que las instituciones no solamente se remiten a estructuras vinculantes de coerción, sino que pueden entenderse como instrumentos para la liberación humana y el desarrollo de la vida. (p. 16).

Asimismo, existe una diversidad de posiciones ontológico-epistemológicas que han conducido al desarrollo de una serie de categorías tendientes a clasificar diversos enfoques neoinstitucionalistas, pero una de las clasificaciones más amplias integrada por seis tipos de teorías, es la planteada por Peters a finales de los noventa, retomado por Córdova Montúfar (2017) como se muestra en la siguiente tabla:

*Tabla 2 Características ontológicas de los neoinstitucionalistas*

	<b>Institucionalismo de la elección racional</b>	<b>Institucionalismo histórico</b>	<b>Institucionalismo normativo-sociológico</b>	<b>Institucionalismo constructivista</b>
<b>Enfoque teórico</b>	Modelización teórica específica del contexto. Parsimonia cualificada	Contextualización histórica e institucional de la agencia. Análisis de las lógicas de dependencia de sendero	Contextualización cultural e institucional de la agencia. Análisis de las lógicas de la conducta apropiada dentro de ajustes institucionalizados	Análisis de las condiciones de existencia del complejo cambio institucional
<b>Supuestos teóricos</b>	Enfoque de cálculo. Actores son instrumentalmente racionales	Actores muestran una combinación de lógicas culturales y de cálculo	Enfoque cultural. Actores siguen normas y convenciones	Actores son a la vez estratégicos y socializados. Pueden componerse de diferentes formas
<b>Método de enfoque analítico</b>	Deductivo. Modelación matemática	Deductivo-inductivo. Teóricamente informado. Histórico. Narrativo	Deductivo-inductivo. A veces estadístico, otras narrativo	Deductivo-inductivo

				Proceso de rastreo informado Análisis del discurso
<b>Concepción de instituciones</b>	Las reglas del juego en la sociedad	Procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones	Convenciones culturales, normas, marcos cognitivos	Sistemas codificados de ideas y prácticas sostenidas
<b>Cambio institucional</b>	Focalizado en las funciones que la institución desarrolla. Focalizado en el diseño institucional racional	Focalizado en la creación institucional como definición del sendero por la que la evolución ocurre. Equilibrios puntuales, poco énfasis en el cambio pos-formativo	Focalizado en la creación institucional como difusión de una matriz preexistente. Focalizado en los efectos equilibrantes de la institucionalización, asociado a lógicas de adecuación	Focalizado en la naturaleza socialmente construida de las estructuras políticas de oportunidad. Focalizando en la creación institucional y en el cambio pos-formativo
<b>Temas clave</b>	Racionalidad limitada	Dependencia del sendero	Difusión de una matriz institucional	Construcción discursiva de crisis Institucionalización normalización de paradigmas
<b>Debilidades</b>	Funcionalista. Estático. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Más bien estática. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Más bien estática. Sesgo hacia los momentos de creación institucional y poca atención al desarrollo subsecuente	Poco claro acerca del origen de intereses y del sistema de ideas Poco claro acerca de la importancia relativa de factores materiales e idealizados

Fuente: (Córdova Montúfar, 2017)

El neoinstitucionalismo, según Martínez Fajardo (2002), constituye un nuevo enfoque y una metodología interdisciplinaria que integra no sólo la economía sino la sociología, la historia y la ciencia política, como a continuación se enuncian.

### **1.1.3 El neoinstitucionalismo en la sociología**

Las raíces sociológicas del neoinstitucionalismo se cimentan del individualismo metodológico, el cual postula como principio que todas las acciones humanas se explican por la acción individual, cuyas interacciones en las estructuras se legitiman. Además de que procure incentivar a los individuos en función de sus acciones. (Vargas Hernández J. G., 2008)

Constituye un subcampo de la teoría de la organización y surge en la década de los 70 cuando algunos sociólogos embisten contra la tradicional división entre organización racional del trabajo y cultura. Sostienen, en este sentido, que muchos de los procedimientos implementados en las organizaciones no se adoptan por ser más eficientes, sino que están relacionados con prácticas culturales específicas, como mitos, ceremonias, etc. (Pérez Pérez & Valencia E., 2004).

El institucionalismo sociológico considera que las formas y procedimientos de la vida social se desarrollan en contextos culturales específicos (Schmidt, 2006). Las reglas de funcionamiento de la sociedad son limitaciones que dan forma a la interrelación de los individuos. El neoinstitucionalismo sociológico considera que las instituciones son construcciones sociales que norman las interacciones de los individuos que se van convirtiendo en hábitos o convenciones sociales. Vargas Hernández (2008) retoma a Ostrom (2000) el cual señala que las instituciones establecidas son el resultado de negociaciones a través de múltiples interacciones entre los actores.

Podemos decir que este enfoque se sustenta de las prácticas culturales específicas de una determinada población, sean estas mitos, ceremonias que de tal manera dan forma a los procedimientos que deben de implementarse en las instituciones.

#### **1.1.4 El neoinstitucionalismo en la historia**

En el neoinstitucionalismo histórico, tal como lo retoma Pérez Pérez & Valencia E., (2004) a Evans (1979) y Krasner (1980), se caracteriza por su énfasis en el Estado como complejo de instituciones que puede estructurar el carácter y los productos de los grupos de conflicto.

Realmente este enfoque, concibe a las instituciones como procedimientos formales e informales, normas, rutinas, y convenciones enraizadas en la estructura organizacional del Estado o la economía política.

Como bien retoma a Pierson y Skocpol (2005) y a Steinmo (2001), Vargas Hernández J. G., (2008) asevera que quizá sea una de las primeras corrientes neoinstitucionalistas en surgir para sostener que el Estado está formado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas con dotaciones asimétricas de poder e influencia, más considerar al Estado como una unidad monolítica y homogénea. El institucionalismo histórico analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores.

Steinmo (2008) retomado por Trigo Soto (2015), plantea una delimitación interesante sobre el neoinstitucionalismo histórico el cual dice: “El Institucionalismo histórico no es una teoría en particular ni un método específico. Este se entiende mejor como un enfoque para el estudio de la política y el cambio social”. es decir, que de alguna manera, es preciso entender la diferencia entre lo que significa un marco analítico de lo que es una teoría. Se entiende por marco analítico es útil para generar explicaciones acerca de la política (*politics*) con licencias epistemológicas para realizar supuestos simplificadores y la teoría es útil para explicar y predecir el mundo político, esto de quien retoma Trigo Soto a Stanley (2012)

De tal suerte, que se puede decir que el institucionalismo histórico, se desarrolla como respuesta a la “teoría política de grupos” y a la “estructural-funcionalista” de las décadas de los 60 y 70, tomando prestados ambos enfoques pero intentando ir más allá de estos. (Trigo Soto, 2015)



### **1.1. 5 El neoinstitucionalismo en la economía**

Los neoinstitucionalistas económicos están preocupados por las reglas y el sistema de gobierno que regula o administra los intercambios económicos. Según Pérez Pérez & Valencia E., (2004) el pionero de esta vertiente teórica es Ronald Coase (1988) quien se preguntaba por qué algunos intercambios son llevados dentro de la firma más que por mecanismos de mercado, por mecanismos jerárquicos que evitaban las leyes del precio en el mercado. Coase sugirió que la razón es un costo que utiliza el mecanismo del mercado, lo que denomina costos de la negociación, y concluir un contrato separado por cada transacción de intercambio que se realizara en el mercado.

Según, E.G. Furubotn y R. Richter (1997) retomado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad (1998), en términos metodológicos, el neoinstitucionalismo económico se aleja del marginalismo a medida en que se reconoce que agentes económicos no son individualistas. Los Estados, las empresas, los partidos políticos tienen visiones estratégicas, de largo plazo, que no los hacen diferentes a quienes toman decisiones individuales. En esa medida, el institucionalismo económico es más sensible a las teorías sociales sobre el comportamiento humano que la teoría neoclásica a secas.

El neoinstitucionalismo recomienda un Estado fuerte pero limitado en sus funciones. El contenido del Estado es sólo garantizar al mercado la posibilidad de ejercer su función sin obstaculizar su trabajo y protegerlo de injerencias ajenas (Vargas Hernández J. G., 2008)

Debido que, los institucionalistas han llegado a comprender los límites que tiene la racionalidad maximizadora, en el sentido de pertenencia de las personas (administradores, sean públicos o privados) hacia las organizaciones sociales, desde el nivel familiar hasta el sentido de pertenencia de la patria, hace que se opere una omisión propia de la estructura institucional y esto lleva a plantear características de la racionalidad económica de las personas para luego argumentar que las personas toman decisiones racionales para su propio beneficio.

A lo anterior Douglass North, acuñó el concepto de “racionalidad individual imperfecta” para señalar la abundancia de casos en que las personas no pueden regirse por la racionalidad del

máximo beneficio debido a que no poseen toda la información del mercado, o tienen constricciones mentales fruto de su historia y sus influencias culturales.

El neoinstitucionalismo logró la hazaña de proveer a la economía de una teoría de las instituciones que en verdad se tradujera en un marco teórico riguroso y analíticamente poderoso para probar que las instituciones sí son relevantes para el desempeño de una economía y, también, que la teoría de las instituciones es una herramienta heurística sin la cual habría el riesgo de volver a caer en la mera descripción de las instituciones.

### **1.1.6 El neoinstitucionalismo y la Ciencia Política**

Cabe destacar que, la creciente cantidad de partidarios de este enfoque hace que la producción académica se encuentre en constante variación, ya sea por la generación de nuevas alternativas teóricas, el refinamiento de las existentes o la incorporación de temáticas específicas al estudio del neoinstitucionalismo.

El neoinstitucionalismo en la Ciencia Política, integra los presupuestos del análisis racional de economía y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política. Aquí es donde se concede mayor importancia a la atención de los mecanismos a partir de los cuales los individuos y organizaciones toman decisiones. (Rivas Leone, 2003).

Según Rothstein (1996) retomado por Pérez Pérez & Valencia E. (2004) la preocupación de la Ciencia Política por las instituciones, es tan antigua como el comienzo de la reflexión clásica acerca de cuál es el mejor gobierno para dar lugar a una buena sociedad. En ese sentido, Platón y Aristóteles serían institucionalistas. Por otra parte, cuando la Ciencia Política se constituye en una disciplina, la denominada arquitectura constitucional, es una de sus principales manifestaciones. (p. 8).

Uno de los factores que contribuye al surgimiento de esta perspectiva institucional es en la realización de estudios comparativos que dan cuenta a las variables institucionales, que explican, por lo menos en parte, el desarrollo de los países, y que incluso diferencias en la organización de las clases pueden explicarse por el específico institucional de los países. (Pérez Pérez & Valencia E., 2004).

Los trabajos de Simon, James G. March, Richard M. Cyert, Michael D. Cohen, Johan P. Olsen, en el campo de la teoría de organizaciones, así como de la ya citada Theda Skocpol y otros, en el ámbito de la historia, contribuyeron a sentar las bases del nuevo institucionalismo en la Ciencia Política. (Torres Espinosa, 2015).

El neoinstitucionalismo politológico retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad, propio del institucionalismo tradicional, pero, asimismo, reconoce la importancia de otros actores (partidos políticos, grupos económicos, ONG...) como integradoras del orden y estabilidad del sistema político-social (Pinazo Hernandis, 2007 P. 84).

La corriente del neoinstitucionalismo, según Basabe Serrano (2007), surge a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, como una respuesta a las falencias que se habían detectado en la teoría de la elección racional. Fundamentalmente, los nuevos institucionalistas señalan que los arreglos institucionales tienen capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores, por lo que sus preferencias pueden ser variadas y modeladas en el tiempo. Además critican el excesivo utilitarismo del *rational choice* más ortodoxo que asume la imposibilidad de que los individuos actúen fuera del cálculo costo/beneficio sin caer en acciones "irracionales".

Por su parte, durante la segunda mitad del siglo pasado, tres fueron las principales teorías en la Ciencia Política anglosajona: el conductismo, la teoría de la elección racional (*rational choice theory*) y el nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo.<sup>2</sup> Empero, la gran novedad fue la más reciente aparición y creciente influencia del nuevo institucionalismo en perjuicio de los otros dos enfoques. Luego entonces, el nuevo institucionalismo, en esencia, es el enfoque teórico que enfrentó al llamado “paradigma racional” de la posguerra, atacando su supuesto paradigmático central, “lo social puede ser explicado a partir del individuo visto como actor racional”. El argumento principal consistía en que las instituciones son importantes en la vida social porque afectan la conducta y la toma de decisiones individuales y colectivas. (Torres Espinosa, 2015).

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que la importancia de cada una de ellas se modificó con el paso del tiempo. Por un lado, se observó el continuo declive del conductismo (la escuela dominante en la década de los sesenta), así como el rápido desarrollo y consolidación de la teoría de la elección racional a partir de los años sesenta

El nombre de este nuevo enfoque fue popularizado por March y Olsen en 1984. De esta manera, el tema de las instituciones políticas comenzó a cobrar fuerza en el ámbito no sólo de la Ciencia Política, sino en el de todas las ciencias sociales. En síntesis, el nuevo institucionalismo tomó distancia de la mayoría de las corrientes teóricas dominantes al criticar dos de sus principales rasgos característicos. El primero, de la concepción de la política, como un mero reflejo de que ocurre en la sociedad, como una noción subordinada a fuerzas contextuales. El segundo, de la inclinación a explicar la política y sus procesos a partir del individuo y de la acción individual agregada. (Torres Espinosa, 2015).

Entonces, se constata que el *nuevo institucionalismo* o *neoinstitucionalismo* considera a las instituciones como actores independientes y autónomos, capaces de perseguir sus propios objetivos y al hacerlo, en consecuencia, afectar a la sociedad, pero no en un punto o asunto peyorativo o negativo. Desde la visión de una acción colectiva tomada como una agregación de decisiones individuales calculadas, en el neoinstitucionalismo se argumenta que los individuos no actúan en el vacío sino dentro de contextos institucionales, los cuales, estos a su vez, según Torres Espinosa (2015), moldea las preferencias a través de “una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia”.

Lo que caracterizó viejo institucionalismo, el cual había dominado a la Ciencia Política en la primera mitad del siglo XX, según Córdova Montúfar, (2017), fueron las importantes limitaciones de carácter teórico-metodológico, lo que llevó a caracterizarlo como un enfoque descriptivo y normativo.

Por el contrario, podemos observar que en el neoinstitucionalismo se identifica al intentar poner la acción colectiva en el centro del análisis. O, mejor dicho, pone énfasis en establecer la relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político. (Farfán Mendonza, 2007).

En el neoinstitucionalismo, se busca analizar la lógica de la estructura y organización de las instituciones (variables dependientes), pero sobre todo explicar su incidencia en otros fenómenos (variables independientes). En otras palabras, el neoinstitucionalismo enfatiza el analizar los comportamientos de las actuales instituciones y ya no solamente los aspectos formales y estructurales (como ocurría con el viejo institucionalismo). Se trata de entender

los efectos de las instituciones sobre las decisiones en términos de políticas públicas, contrario a la falta de atención que el viejo institucionalismo mostraba en la acción de gobierno. (Córdova Montúfar, 2017).

En otras palabras, el neoinstitucionalismo busca analizar la vida política como fruto de las complejas interacciones socio económicas, simbólico-ritualísticas y emocionales, pues según Begehut (1928) y retomado por Basabe Serrano (2007) éstas se suscitan dentro del proceso político de toma de decisiones enmarcado en las normas y reglas de comportamiento que generan cierto equilibrio entre los actores sociales.

## **1.2 La derivación del neoinstitucionalismo en la configuración de las instituciones: la teoría del diseño institucional**

Una vez contextualizado el nacimiento del neoinstitucionalismo y observar las diferentes perspectivas en contextos disciplinares que superan al viejo institucionalismo, debe mencionarse que, de esta postura, se puede reconfigurar la estructura y la organización de las instituciones públicas.

Villalobos García (2008) retoma a Douglass C. North, señalando que las instituciones se encargan de estructurar incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

De lo anterior, se puede identificar dos tipos de situaciones: la primera, la generación de escenarios de certeza en la interacción humana, en donde se desarrolle la reducción de la incertidumbre y del riesgo en cualquier tipo de transacción, así como del comportamiento individual, o como cualquier tipo de asociado a esos intercambios, y el segundo, entendido como a la orientación del cambio institucional, esto gira bajo el supuesto en las sociedades no son estáticas, modifican los términos de referencia del diseño institucional, porque al identificarse las demandas sociales es necesario modificar las estrategias para satisfacerlas, como Villalobos las llama: diseño e instrumentación de políticas públicas.

Es así como la teoría del diseño institucional aporta no sólo en la comprensión del origen de instituciones, su lógica, su funcionamiento, sino también su evaluación con respecto a los objetivos que persigue.

La intervención de la teoría del diseño institucional es, en este proceso, edificador de objetivos institucionales propuestos por actores (legisladores, políticos, administrativos, representantes legales y legítimos del pueblo) que puede buscar la puesta en marcha del bienestar en determinado tema, situación, contexto y/o circunstancia, pero ya no sólo desde un entramado jurídico, que además, dicho sea de paso, desde el neoinstitucionalismo, prescribe que sociedad, Estado y los diseños normativos tienen mutua dependencia, sino también del grado de la eficacia y efectividad en la que pueden ponerse en operación. (Basabe, 2007, p. 188)

De hecho, Pettit (1996) menciona que en cuanto al diseño institucional, no se debe de hacer meramente alusión al diseño y rediseño de estructuras puramente formales. Dice que, también, se debe poner énfasis al momento de utilizar esta frase para incluir intervenciones en todos los acuerdos que coordinan la conducta de los individuos dentro de la sociedad.

Tales acuerdos incluyen los procedimientos establecidos constitucional y legalmente, pero también abarcan cuestiones que están apenas sujetas a normas y convenciones conscientes o que están fijadas únicamente por presiones y perspectivas tácticas o registradas acaso ocasionalmente. (P. 76)

No obstante, pese a lo que debería de realizarse por aquellos actores mencionados con anterioridad, la realidad es otra. Al respecto, debe considerarse que los procesos políticos en los que se basan los diseños institucionales han dejado de operar bajo esta lógica, con lo cual se traduce en una notable inconformidad ciudadana con el desempeño de actores gubernamentales y de las propias instituciones públicas. Es decir, existe una incertidumbre de la ciudadanía porque no se reconoce, ni se identifica con los actores políticos tradicionales ni con las instituciones que las respaldan. Por ende, existe una pérdida muy importante de confianza y credibilidad en la eficacia de los actores gubernamentales y sobre las instituciones públicas. (Misses-Liwerant, 2019, p. 9-10)

De ahí que los fundamentos en el diseño institucional parten, entre otras cosas, en la prevención del daño o a la promoción del bien. Pettit (1996) propone tres supuestos vinculados a un proyecto de diseño institucional. Parte de los siguientes supuestos:

1. Los motores de la conducta humana que se encuentran asociados, de manera general, con el entorno social actual que impere. Asimismo, los valores adquiridos que tienen los agentes; sus representaciones adquiridas con respecto a las situaciones en las cuales se encuentran; las maneras adquiridas de debatir acerca de ellas, etc.
2. Los motores identificados, también pueden servir como especie de palancas. Estos factores pueden ser modificarse a través de un ejercicio de diseño institucional para lograr variar la conducta de los miembros o no de determinada institución.
3. En este último supuesto, Pettit sugiere que resulta válido examinar las posibilidades y los efectos de modificar determinadas oportunidades e incentivos, es decir, que el diseño institucional logre tener sentido. (Pettit, 2003)

Ahora bien, cabe destacar que, para el mismo autor, existen ciertos instrumentos, tal es el caso de las sanciones, las cuales dentro del diseño institucional permiten modificar las oportunidades e incentivos de los agentes individuales y, por consiguiente, su conducta agregada. En este sentido, las sanciones pueden adoptar la forma positiva o la negativa, como recompensas o como penas. La sanción positiva recompensa al agente por elegir de manera adecuada; la negativa lo castiga por hacerlo incorrectamente.

La perspectiva que ofrece la teoría del diseño institucional contempla los procesos de ajuste y diseño y/ rediseño, propiciando así que el cambio sea dirigido y no aleatorio, para así integrar la estrategia formal en que las instituciones evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es clave para entender el cambio histórico (Villalobos García, 2008, p. 3).

Como menciona Vázquez (2003), los conceptos de gestión e intervención institucional adquieren relevancia cuando los nuevos modelos de análisis institucional incorporan aspectos que tienen que ver con lo individual, con lo grupal, con el contexto organizacional, entre otros. Esto contribuye a que las propuestas de transformación institucional también resulten

de mayor complejidad en su implementación, y requieran de ciertas habilidades y competencias para liderarlas.

Para tal efecto, la misma autora retoma a Cassasus (2002), quien incorpora la variable intervención institucional, en donde afirma que son aquellas prácticas de intervención que permiten optimizar la relación entre sistemas, estructuras, estrategias, estilos, capacidades personales, colectivas e institucionales. Asimismo, cabe señalar que aquellas instituciones que forman parte de un sistema, deben establecer y consolidar mecanismos de articulación, que faciliten la coordinación y los acuerdos entre los distintos sectores implicados. (p.1)

Por ejemplo, la Secretaría de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2020), establece en su diseño institucional que no existe ningún modelo único en lo que respecta a los arreglos institucionales. Necesariamente los sistemas deberían de diseñarse y adaptarse de forma que sean sostenibles de acuerdo con las respectivas circunstancias nacionales (Secretaría de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2020) .

De tal suerte, aquellos arreglos institucionales eficaces deben de ser flexibles y sostenibles, a la vez que favorecen un flujo constante y continuo de datos, en donde a su vez involucren a expertos nacionales y subnacionales, en donde se garantice la coordinación entre instituciones y así impulsen resultados recurrentes, motivadores y en continua mejora (p. 11).

Por otra parte, Rodríguez (2018) establece que las ciencias sociales abordan la cuestión de la intervención como un conjunto de herramientas aplicadas con un fin normativo e instrumental: el contribuir positivamente al perfeccionamiento de una institución u organización en vistas de una mayor efectividad y eficiencia. Es decir, cuando hablamos de “intervenir instituciones”, estamos hablando de personas, de individuos, de grupos de personas que actúan y desempeñan funciones dentro de un determinado campo organizacional y de un marco normativo (p, 2-3).

Para esta investigación el incorporar el constructo teórico del diseño institucional y, además, el de intervención institucional, cobra importancia toda vez que es, en lo conceptual, metodológico y como dispositivo organizacional, de suma utilidad para así conocer el “estado de arte”, es decir; conocer cómo trabajan aquellas personas de determinada organización,



cómo actúan, cómo operan, cómo piensan y cómo perciben las tareas que realizan y la organización dentro la cual actúan (Rodríguez U., 2018, p, 2).

Por supuesto, el que se intervenga en una institución, para nada significaría que de inmediato se van a resolver determinados problemas o asuntos con respecto a su funcionamiento o en su estructura organizacional, es decir, va en un proceso de poder ingresar, mirar, observar, recoger información a fin de conocer el funcionamiento y con la finalidad más o menos explícita de hacer más eficaz y eficiente, dinámica e innovadora su gestión.

Para lo anterior, desde luego, no existe algún modelo teórico y/o metodológico por excelencia o máxima para poder hacer una intervención institucional, sino más bien, según Rodríguez U. (2018), es una especie de fusión, cada uno de los cuales responde a una lógica teórica, a un paradigma conceptual y a un repertorio de procedimientos y técnicas más o menos validadas.

En la siguiente tabla se exponen al menos seis modelos de intervención institucional, como se obseer en la siguiente tabla:

*Tabla 3 Modelos de intervención institucional.*

<b>Modelo de intervención organizacional</b>	<b>Utilidad</b>
<b>Modelo de de investigación-acción</b>	Según Latorre (2005) quien retoma a Elliott (1993), es un estudio de una situación social con el fin de mejorar la calidad de la acción dentro de la misma. Esto es, las acciones van encaminadas a modificar la situación una vez que se logre una comprensión más profunda de los problemas. (p. 26)
<b>Modelo sistémico socio-técnico</b>	Según Cruz (2012), es importante perfeccionar conjuntamente los sistemas sociales y técnicos de las organizaciones. Además, menciona que la frontera entre organización y su ambiente debería de estar controlada de tal manera que haya intercambios efectivos, pero también una protección contra las perturbaciones externas.
<b>Modelo de desarrollo organizacional</b>	Generalmente es utilizado para empresas de cualquier giro, la importancia de éste, según Pérez y Zapata (2012), deriva de que

	<p>el recurso humano es decisivo para el éxito o fracaso de cualquier compañía, es por eso que se debe adecuar la estructura de la organización, conducir eficientemente los grupos de trabajo y desarrollar relaciones humanas que permitan prevenir y solucionar los conflictos rápida y oportunamente. (p. 29)</p>
<p><b>Modelo de contingencia</b></p>	<p>Aplicado al diseño estructural, según Washington (2013) retomando a Mintzberg (1983), tiene que ver con la estructuración efectiva que requiere una consistencia interna entre los parámetros de diseño y los factores de contingencia. La teoría de las contingencias desconoce la existencia de una mejor solución óptima y propone que para encontrar la solución más conveniente debemos atender a ciertos aspectos de la realidad, puesto que las facetas condicionantes (factores de contingencias) operan como restricciones del desempeño. (p. 3)</p>
<p><b>Modelo de aprendizaje organizacional</b></p>	<p>Según Garzón y Fisher (2008), tiene que ver cuando las organizaciones tienen la capacidad de crear, organizar y procesar información desde sus fuentes, para generar nuevo conocimiento individual, de equipo, organizacional e interorganizacional, generando una cultura que lo facilite y permitiendo las condiciones para desarrollar nuevas capacidades, diseñar nuevos productos y servicios, incrementar la oferta existente y mejorar procesos orientados a la perdurabilidad.</p>
<p><b>Modelo estratégico</b></p>	<p>Según los autores Figueroa, Paladines, Caicedo y Romero (2017) quienes retoman Giorde Nardone (2011), se enfoca en afirmar nuevas perspectivas manejables que le permitan de la forma más eficaz. No se concentra solamente en la búsqueda de las causas del problema, sino que en cómo funciona y cómo se puede mejorar la situación dentro de la organización. (p. 18)</p>

**FUENTE:** Elaboración propia con base en Latorre (2005), Cruz (2012), Pérez y Zapata (2012), Washington (2013), Garzón y Fisher (2008) y Figueroa, Paladines, Caicedo y Romero (2017).

Lo anterior, debe de ser claro porque cada institución responde a determinada situación, contexto, problemática, tema, circuntancia, aspecto y circunscrito en un campo de

conocimientos y de prácticas, que opera como un punto de intersección entre la teoría proveniente de distintas disciplinas y las prácticas metodológicas diseñadas e instaladas en algún aspecto de la realidad social. Es decir, tiene una posición multidisciplinaria, a pesar de que cada ciencia social tiene sus propias estrategias y métodos de intervención. Basicamente es abrir la puerta a otras disciplinas para lograr abonar a una intervención más sólida.

Es conveniente recordar que la articulación por la cual los neoinstitucionalistas redimensionan el estudio y diseño de las instituciones tiene que ver con los arreglos institucionales que los expertos, técnicos, administrativos, legisladores pueden realizar, así como aquella capacidad de incidencia en el comportamiento de los actores desde estas instituciones.

Lo anterior, permite identificar que las decisiones y preferencias individuales de las personas irá variando en su contenido, dependiendo de los marcos institucionales en los que se actúe, y así, esto tenga un impacto en los modelos con los cuales se deben diseñar instituciones públicas. Se debe de ponderar y tener en mente que existen requisitos muy específicos versados en las leyes y normas de diverso tipo que rigen cada país, aquellas regulaciones a las que el diseño institucional debe de acoplarse y así construir un nuevo modelo con objetivos y metas a alcanzar. El respetar o seguir estándares que sean a nivel nacional y, desde luego, en algunas otras ocasiones, se puede dar cabida al seguimiento de otros organismos internacionales, e incluso hasta de compañías privadas.

Puede que exista rendimientos ineficientes de la estructura institucional, pero el ideal es de que un buen diseño institucional siempre sea cada vez más perfectible para ser solucionador a las desconfianzas que pueden llegar a percibirse hacia las instituciones públicas por parte de la ciudadanía. Es decir, se deben de generar desde un principio, mecanismos institucionales que permitan a los actores, conforme a la iniciativa o el pensar, adecuar e ir diseñando a la propia institución pública, de acuerdo a las observaciones de las que se puedan vislumbrar para que así, pueda operar o funcionar en la puesta en marcha, asimismo, el potenciar sus objetivos y realmente llevarlos a implementar. (Basabe Serrano, 2007 p. 18)

De ahí que, con el diseño institucional, se logrará identificar, en tanto, el conjunto de arreglos para realizar mejoras, intervenciones y modificaciones para constituir instituciones maduras,

vigentes con rigor de elaboración jurídica y así lograr permear en la cotidianeidad de acuerdo a ciertos objetivos, metas, principios, visiones y misiones.

En este sentido, cuando se desea caminar por la línea de la lógica del cambio de alguna organización expresada desde la institución dentro del marco de la teoría del diseño institucional, indudablemente se reivindican las instituciones, pero también concede a la colectividad una capacidad de elección.

De aquí que exista una diferenciación propuesta por Herrera Caballero (2014), sobre el entendido de un diseño insitucional normativo y un diseño institucional racional, en torno a los elementos que conforman las condiciones de operación por parte de los individuos, orientados hacia el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones. Lo que no se debe de perder de vista, es que en ocasiones, hablando del cambio dentro de las organizaciones, el ejercicio racional planificado de determinada organización se encuentra dentro de dos vertientes; uno, puede ser de acuerdo a la elaboración de planes estratégicos y dos, tiende a ser emergente y más adaptativo.

De lo anterior, deriva a que con determinado entramado normativo de la institución que se trate, se logre percibir la intención de moldear el comportamiento de los individuos, es decir, que se logre permear, a partir de cierta institución, un cambio en la conducción y/o comportamiento de las personas para llevar a cabo los objetivos, las misiones y visiones con las que fue planeada de origen la institución y/o organización. O mejor definido por Herrera Caballero (2014), como el diseño racional normativo, que considera que las instituciones establecen parámetros, tanto normativos como cognitivos que regulan los comportamientos y cumplen un papel preceptor.

En términos específicos de conocimientos, respecto a lo mencionado con anterioridad sobre la intención de moldear el comportamiento de los individuos, desde la teoría y práctica de la intervención institucional, es a partir del comportamiento organizacional que, según Rodríguez (2018), es el campo de estudio en el que se investiga el impacto que individuos, grupos y estructuras, tienen en la conducta dentro de las organizaciones, con la finalidad de aplicar estos conocimientos a la mejora de la eficacia de tales organizaciones. (p. 6)

Es aquí en donde cobra importancia retomar y revalorizar el estudio y el papel de las instituciones y que vincula actitudes, racionalidad, actores y motivaciones con estructuras sociales, políticas y económicas. Así como lo menciona Pinazo Hernandi (2007), las instituciones son una variable crucial en la explicación política, es decir, a partir del análisis neoinstitucional pueden incorporarse otras variables con las que pueden explicarse las dinámicas tanto de estabilidad como cambio institucional.

Entonces, para que se logre permear a partir de una institución, tiene que aplicarse tres determinantes que sugiere Rodríguez (2018) a través del enfoque de la intervención desde el comportamiento organizacional; los individuos, los grupos y la estructura organizacional. Esto es, aplicar el conocimiento obtenido acerca de los individuos, los grupos y el efecto de la estructura en la conducta, con el propósito de buscar un mejor funcionamiento en las organizaciones.

En otras palabras, el pensamiento institucional destaca el papel desempeñado por las estructuras institucionales en la imposición, de elementos ordenadores de las conductas, de la convivencia y de las diversas interacciones entre los individuos, la sociedad y el Estado respectivamente (Pinazo Hernandis, 2007, p. 82-83)

Hay que recordar que la teoría del diseño institucional postula que, para que las instituciones respondan a los requerimientos sociales, es indispensable realizar un diseño coherente entre las normas y lo que la sociedad requiere; de la misma manera, el análisis de un mal diseño o la falta de éste es indispensable para observar el rumbo de las estrategias gubernamentales.

Con relación al concepto de diseño, existen definiciones que son muy difíciles de encontrar, sin embargo, Goodin (2003), propone una donde dice que, “consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción” (p.14)

La propuesta de Abitol (2005), en cuanto al concepto de diseño es en torno al proceso de decisión; es decir, un proceso en el cual el diseñador elige entre una serie de cursos de acción posibles, aquellos mediante los cuales espera lograr que sus creaciones incorporen su intención.

Pero en el caso del concepto de diseño institucional, se debe de aclarar que éste, depende de la búsqueda de un relato a la historia causal que conduce desde de una intención hasta una institución existente. Como bien menciona Abitol (2005), el valor explicativo, positivo, del concepto de diseño institucional depende así en primera instancia de la coherencia y la veracidad que dicha historia causal pueda llegar a tener. Esto es, de acuerdo a la intención ejecutora y previamente pensada y razonada, se determinará la orientación institucional.

El deber de estudiar el diseño institucional, tiene que ver con dos tipos de usos distintos. Primero, que se puede explicar la existencia, el cambio y el funcionamiento de unos sistemas de reglas haciendo explícita su intención, su razón de ser, su diseño. Segundo, que se puede orientar la transformación de ciertos sistemas de reglas mediante procesos de diseño a partir de los cuales éstas se creen o modifiquen. (Abitol, 2005)

Entonces, para el presente trabajo, son de gran relevancia estos dos tipos de usos que se le puede ir dando a la explicación para llegar a dar uso del concepto del diseño institucional, puesto que, representan en su conjunto a la intención del por qué el estudio de dicho concepto en esta institución de seguridad pública, como es el de la Guardia Nacional.

De modo que, aquí es en donde se puede determinar la historia que motivó de aquel conecte entre las intenciones humanas con las instituciones sociales públicas. De aquel motivo, de aquella búsqueda de un relato de la historia causal para dar ese efecto explicativo a la institución de la que se trate. Asimismo, de esa búsqueda de principios del diseño institucional que, como dice Abitol (2005) digan dos cosas: en primer lugar, el cómo lograr que una intención se refleje en producto; en segundo lugar, qué intención se debe tratar de reflejar en el producto. Es decir, la primera tiene que ver con una orientación práctica y la segunda una orientación ética.

De hecho, Goodin (2003,) menciona que resulta mucho mejor diseñar nuestras instituciones de manera tal que sean flexibles, a fin de admitir la posibilidad de aprender con la experiencia y de evolucionar con el tiempo.

En este trabajo, lo que se pretende es identificar y a su vez, observar si la Guardia Nacional tiene ese aspecto en su diseño al momento de observar su intención, formulación, discusión, debate, legislación y así su puesta en marcha. El exponer esas intenciones humanas para tratar

el asunto de la profunda crisis de inseguridad pública, criminalidad y violencia y así entender si la Guardia Nacional está al nivel de la realidad y tiene lo necesario para irse adaptando como lo exige una institución pública, debe ser a lo que nos lleve esta investigación.

El campo del análisis y el diseño institucional está en el centro de la agenda de la investigación en teoría social. El análisis y diseño institucional articula teoría y práctica. Su indagación conceptual, según Abitol y Casas (2007), recoge y reformula preguntas clásicas sobre el papel de la causalidad en la acción humana, así como sobre la pertinencia de enfoques individualistas o estructuralistas en la explicación social. Su aplicación práctica va desde el diseño constitucional hasta el diseño de mecanismos de implementación de políticas públicas, proyectos de desarrollo y el diseño de organizaciones tanto públicas como privadas. Si bien es un campo esencialmente interdisciplinario, gran parte de su desarrollo proviene de la Ciencia Política.

El concepto de análisis institucional busca explicar el papel de las instituciones, sean éstas formales o informales, en la vida social. Con el concepto de diseño institucional se hace referencia a la creación o al cambio intencional de reglas de comportamiento individual en situaciones de acción colectiva (Abitol & Casas, 2007, p. 65).

Del uso del concepto de diseño institucional surgen dos preguntas generales:

**PRIMERA:** Si las instituciones pueden ser intencionalmente creadas o transformadas, de qué tipo de instituciones se trata y en qué medida.

**SEGUNDA:** Reside en el tipo de instituciones que deben ser creadas y cómo se deben de cambiar las existentes (Abitbol & Casas, 2007, p.65)

La primera pregunta busca establecer la factibilidad del diseño institucional. La segunda busca principios que deberían guiar tal diseño.

Debe quedar claro que, las instituciones, surgen de la interacción humana y constituyen un mecanismo evolutivo de resolución de problemas de cooperación y conflicto. Lo anterior, cobra mayor relevancia, puesto que gira en torno a la esencia del por qué se ha creado determinada institución, de aquella historia causal de la que se ha hablado con anterioridad.

Una institución, cualquiera de su tipo, sufrirá cambios sustanciales a como fue concebida. Una de las propiedades que debe de tener una institución, es precisamente el grado de adaptabilidad que puede tomar de acuerdo a las situaciones que se vayan presentando. Luego entonces, las instituciones son normas, leyes, reglas, valores, conductas formales e informales que regulan o pretenden incidir en el comportamiento de los individuos (Villalobos, 2007 p. 1).

### **1.3 El diseño institucional en organizaciones policiales y de seguridad pública**

Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales. Para realizar cada una de estas tareas las sociedades han diseñado y puesto en operación un conjunto de instituciones públicas con mandatos específicos, a través de las cuales el gobierno pretende satisfacer las necesidades sociales y regular el comportamiento de los individuos (Villalobos, 2007, p. 1). Dentro de aquellos mandatos específicos, en la presente investigación, me concentro en el tema de la seguridad pública, estudiando la organización institucionalizada de la Guardia Nacional para llevar a cabo dicha labor a nivel federal en México.

Para poder llegar a mencionar que la institución policial es una organización, basta explicar que las organizaciones son formaciones sociales complejas y plurales compuestas por individuos y grupos, con límites relativamente fijos e identificables que constituyen un sistema de roles, coordinados mediante un sistema de autoridad y de comunicación, y articulado por un sistema de normas y valores que integran las actividades de sus miembros en orden a la consecución de finalidades previamente establecidas (Villalobos García, 2009).

Es preciso retomar la definición de Fernández (1992), sobre el término “policía”, el cual se refiere genéricamente al mantenimiento del orden y a la adecuada disposición de cada uno de los elementos que constituyen un sistema.

En términos etimológicos, el término “policía”, según Acosta Romero (2001), proviene del latín *politia* y del griego *politeia*, en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. En otro sentido, también significa un cuerpo organizado y estructurado



encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad, en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad.

Ahora bien, a través del diseño institucional se puede lograr que esas disposiciones se implementen desde la constitución del aparato organizativo, legal de cualquier institución de la que se trate. Una de las características primordiales del Estado moderno es, precisamente, el monopolio del ejercicio de la actividad policial para regular la convivencia ciudadana, limitando la libertad individual en beneficio de la colectividad. Sólo el Estado está legitimado para el establecimiento de normas y medidas coercitivas tendentes al mantenimiento del orden y la seguridad. (Fernández, 1992, p.3 )

Asimismo, sólo el Estado puede recurrir legalmente al uso de la fuerza para conseguir mantener ese orden establecido mediante el recurso al aparato de control social formal del que los cuerpos policiales son sólo una parte. El Estado puede estructurarse políticamente de las maneras más diversas, pueden existir administraciones, gobiernos o regímenes políticos diferentes, pero en todos los casos las limitaciones a la libertad individual para posibilitar la vida en común sólo pueden ser globalmente administradas por el Estado (Fernández, 1992, p. 4).

Así dentro de las funciones de las instituciones policiales en los Estados nacionales modernos radica en la atención de la seguridad pública<sup>3</sup> con el fin de garantizar la vida en sociedad y junto con ello la igualdad en derechos, limitaciones y obligaciones de los miembros de que se encuentran en estas comunidades políticas. Esto trae consigo el orden y la paz, puntos nodales en la reproducción del entramado social.

Al hablar de las características inherentes al Estado, indudablemente se piensa en el monopolio del uso de la fuerza que, según Zúñiga (2012), el cual se expresa en sus instituciones armadas centrales: las Fuerzas Armadas y la policía. En este caso, cabe aclarar, desde luego, que los miembros de una institución u otra tienen formación y entrenamientos distintos. En el caso de las Fuerzas Armadas, tiene como misión la defensa de la nación ante

---

<sup>3</sup> Si bien, no existe una definición formalmente aceptada de manera universal sobre lo que es lo que debe de ser la seguridad pública, pero según Hope & López Aranda (2015), desde hace algunas décadas, el concepto se resume bien en lo que podría caracterizarse como “prevención y combate al delito”. Es decir, la seguridad pública consiste en que la policía tenga presencia -en las calles, mayormente- para disuadir a los delincuentes y, cuando, un delito ocurre, que aprehenda a los responsables y estos eventualmente sean sancionados. (p. 28).

amenazas externas y está entrenadas para atacar, matar o morir en situaciones de amenaza externa a la nación. Sin embargo, la policía debe hacer uso regulado de la fuerza, a menor escala, orientado a la seguridad interna de los países y a procurar mantener el orden público, por medio del control y la prevención del delito, siendo su accionar algo cotidiano. (p. 7)

La policía debe asumir que su misión es parte de un proyecto de nación y que por lo tanto su actuación se valorará por su aporte al bienestar de la sociedad y que, además, le atañe y beneficia a sus funcionarios dada su condición de ciudadanos. En la medida que la actuación de la policía incida o no en el cumplimiento de la política nacional de seguridad pública, se valorará la eficiencia de su actuación. (Villalobos, 2009 p. 8)<sup>4</sup>

Cabe destacar que, con respecto a la actuación, es importante que se encuentren referentes institucionales para establecer ciertos parámetros y medidas de actuación, pero que éstos no limiten su capacidad de reacción a diversos escenarios. Es decir, la institución policial es un actor que debe tomar decisiones, incluso en las situaciones en las que no estén descritos en protocolos, manuales, para así cumplir los objetivos, metas y fines frente a los cuales ha sido creado. Así, la policía como institución que salvaguarda la seguridad pública, en sociedades democráticas debe adoptar en la práctica protocolos que incluyan el respeto a los derechos humanos.

Desde el enfoque institucionalista, se puede decir que la actuación del policía, retoma aquellos comportamientos de acuerdo a sus marcos normativos. Los cuales, al contrastarlos con las prácticas y acuerdos informales que se desprenden del neoinstitucionalismo deben ser medidos y evaluados según el grado de coherencia y coincidencia que existe entre la actuación con respecto al mandato y a los fines que se persiguen.

Retomando a Cohen (2005) por Villalobos (2009), debe considerarse que el trabajo policial y en general el que realiza cualquier entidad del sector público, no se limita a la ejecución de un mandato, sino que debe tener como perspectiva el lograr resultados que satisfagan aspiraciones comunes de una sociedad. En este sentido, las autoridades políticas elegidas y

---

<sup>4</sup> Un policía toma decisiones operativas en las que está en juego su propia seguridad y se enfrenta a una amplia diversidad de situaciones en la que en muchos casos no pueden estar referenciados en manuales de procedimiento o protocolos de actuación Villalobos García (2008, p. 3).

los funcionarios públicos designados, deben estar plenamente conscientes de las responsabilidades sociales que asumen.

Se puede observar con lo anterior que, no sólo es el mero actuar para tener una coherencia y coincidencia entre la actuación con respecto a determinados mandatos, sino que también velas por los resultados que toda sociedad desea ver materializado; seguridad, orden, paz y tranquilidad por todos los lugares públicos e incluso privados.

Al vincular al neoinstitucionalismo con los procesos de reforma policial, se está reconociendo la importancia de las instituciones en los procesos de modificación y adaptación de comportamientos individuales y sociales, como responde el diseño institucional ante los nuevos escenarios y agendas de trabajo que la dinámica social le presenta y el fundamental papel de liderazgo de las instituciones en la conducción del cambio. (Villalobos, 2007 p. 4)

Sin duda, es relevante, porque en donde se hace la aplicación de esa modificación o adaptación a ciertas situaciones en las policías, se está instrumentando una reforma policial que, legal, con el debido proceder, debería de traer trascendencia, lo que se traduce en repercutir a comportamientos individuales y sociales, no sólo internos a las organizaciones de policías, sino con relación a la sociedad en la que se encuentren.

Ahora bien, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010) señala que las organizaciones policiales son servicios disciplinados con estrictas jerarquías de mando, responsabilidades y obligación a rendir cuentas. El desempeño individual se juzga en función de los procedimientos operativos estándar (“reglamento”), documentos de política o manuales de orientación o todos ellos, que detallan la forma en que los agentes deben de comportarse y ejercer sus poderes con base a la ley. (p. 11)

Con lo anterior, puede observarse a lo procedimientos operativos que pueden ser modificados al analizar, según Verduzco (2017) quien retoma a Schneider e Ingram (1997), los diseños institucionales que son analizados como objetos estructurados a partir de elementos observables empíricamente como son: problemas a resolver, poblaciones objetivo, estructuras de implementación, reglas, supuestos y racionalidades.

En formas de Estado federalistas como México, las instituciones policiales se enmarcan en la esfera federal, estatal y municipal; cada uno con diversos diseños institucionales, objetivos, contextos y capacidades de actuación.

Es importante puntualizar que uno de los factores para favorecer el incremento de la confianza en las instituciones de policía puede reflejarse a través de los diseños institucionales en donde se determinan -según Verduzco (2017), quien cita a Ratton y de Alencar (2009)- en forma subjetiva las probabilidades en el diseño e implementación de cursos de acción que reduzcan consecuencias de incertidumbre y otras más.

Se puede observar que para hacer frente a los innumerables desafíos, los Gobiernos incrementan sus aparatos policiales, realizan cambios en las estructuras organizativas y en los lineamientos de doctrina de la institución policial. (Casas, González, & Mesías, 2018, p. 7). Generalmente, el debate existe entre que si debe de centralizarse o descentralizarse las tareas de seguridad pública, es decir, si deberían de estar a cargo de la federación o de los Estados y ya no en los municipios.

Por ejemplo, según, Benítez Manaut (2015), en México se han logrado visualizar seis tipos de modelos policiacos, como a continuación se enlista:

- ) Modelo 1 : Militarización total de la inseguridad pública (no contemplada en la Constitución).
- ) Modelo 2: Profesionalización de la seguridad pública a través de lo que fue la extinta Policía Federal (Artículo 21 Constitucional).
- ) Modelo 3: Profesionalización basada en el Mando Único (o Mixto) a nivel estatal
- ) Modelo 4: Profesionalización de la Policía Municipal (esquema constitucional, Artículo 115)
- ) Modelo 5: Policía comunitaria. En caso de las comunidades indígenas basadas en leyes de “usos y costumbres”. No contemplada en la Constitución
- ) Modelo 6: Población organizada en autodefensas. No contemplada en la Constitución. (p. 1-2).

Asimismo, estos modelos policiacos, menciona el mismo autor, puede que sean factor para observar el notorio incremento del conflicto, la violencia y la crisis de derechos humanos en

diferentes territorios del país, por supuesto, dejando como importante acotación sobre la existencia de que algunos ciudadanos civiles puede hacer este tipo de labores, legitimados por los miembros de la comunidad o por el notorio hartazgo que existe debido a la incapacidad de los gobiernos de no lograr hacer frente a todas las problemáticas de inseguridad pública, violencia, crimen organizado, entre otras más.

Basta mencionar que los modelos de policía, irán modificándose de acuerdo a la historia de determinado territorio, con base a la observación, luego, entonces, el análisis para poder generar el proceso de adaptación de algún modelo extranjero hacia lo local. Lo cierto es que, cada que pasa el tiempo, la sociedad percibe la institución y la práctica policial predominantemente como de naturaleza coercitiva, de persecución al crimen, en lugar de una institución civil de construcción y perfeccionamiento de orden social. (Méndez Rojas & Rodríguez Salazar, 2010, p. 13)

Hoy día, las variedades de instituciones policiales, pueden clasificarse según su marco de acción, según Casas, González, & Mesías (2018) existen; cuerpos de policías nacionales, instituciones regionales, cuerpos de policías locales. Para la presente investigación se realizará el enfoque a los cuerpos de policías nacionales. En este punto, desde la academia, se han realizado innumerables críticas al debate si se debería de centralizar o descentralizar el asunto de la seguridad pública, ya sea hacia el gobierno federal, o con gobiernos estatales o municipales.

Con base en lo anterior y retomando a Ungar (2011), la formulación de diseños institucionales que articulan a las organizaciones policiales se pueden categorizar en cinco áreas:

1. Reorganización estructural: Con el fin de buscar que la policía se cada vez más profesional y eficiente. Aquí se logran observar tres formas: la primera es la descentralización geográfica de las instituciones centralizadas, convirtiéndolas en unidades municipales y regionales. La segunda, tiene que ver con la reestructuración funcional, con la formación de instancias, departamentos, entre otros para tratar asuntos de investigación, prevención, penitenciarias, de transporte, entre otros más. Y la tercera, puede ser llevada a cabo por medio de una reestructuración interna, que

implica una reducción de rangos o la unificación de las jerarquías de oficiales y suboficiales.

2. Apoyo profesional: Visto como aumentos salariales, al acercamiento a mejores servicios de salud pública, pensiones, entre otros, mayor y mejor tecnología en laboratorios forenses, vehículos, etc.
3. Mecanismos de control: Con el fin de aumentar la transparencia legal, fiscal y pública. Esto puede llevarse a cabo mediante la creación de unidades internas dentro de la misma fuerza policial. Cuidar que se respeten los derechos humanos, el procurar que se lleven a bien los asuntos financieros.
4. Cambios legales: Que esté a la par de la realidad de las calles y así hasta llegar a los tribunales todas aquellas legislaciones que se puedan llevar a cabo, todo traducido en algún Código Penal o Código de Proceso Penal, es decir, el intentar a toda costa que se disminuyan las demoras de investigación criminal, hacer juicios más veloces dejando en claro el papel de cada agencia, sub dependencia, departamento o unidades en cuestión.
5. Policía comunitaria: Esta tiene una peculiaridad de tener múltiples definiciones, pero en sí se puede caracterizar como una variedad de proyectos preventivos que colocan a la sociedad al frente de la lucha contra la inseguridad. Esto ya gira entorno a que se busca disminuir las diferencias en acceso de la ciudadanía por razones socioeconómicas, geográficas y étnicas, mejorando sus capacidades para trabajar de la mano de los oficiales estatales. (Ungar, 2011, p. 3-4).

Por otra parte, se debe aclarar que desde el diseño institucional de las organizaciones policiales de cualquier nivel de gobierno se busca controlar el uso excesivo de la fuerza; también evitar que se contamine o permee la corrupción y la participación en actos delictivos, por mencionar los que más han estado aquejando y haciendo perder la confianza por parte de la ciudadanía con respecto a la policía.

Una distinción fundamental del enfoque institucional para sus aplicaciones en el análisis de las corporaciones de policía es la diferenciación que hace de los arreglos institucionales formales, como lo definido en el marco legal y normativo (conducta regulada), y los arreglos

informales referidos a los códigos de conducta, valores y normas (conducta no regulada). (Villalobos García, 2009) Lo anterior, lo podemos ver ejemplificado en la siguiente tabla:

*Tabla 4 Tipos de arreglo institucional*

TIPOS DE ARREGLO	REFERENTE	OBJETIVOS	CUMPLIMIENTO	CAMPO
Formales	Leyes y reglamentos	Establece el mandato institucional de la policía	Obligatorio y coercitivo. Su incumplimiento implica sanciones previamente establecidas	Dominio público
Informales	Reglas no escritas y convenciones	Códigos y valores: define la cultura policial, que incide en la orientación	Voluntario y autocumplido. Su incumplimiento puede propiciar sanciones definidas discrecionalmente por los mandos o los pares.	Dominio privado (interior de la policía)

**Fuente:** Retomado de (Villalobos García L. 2., 2009, p. 47)

En definitiva, el estudio de la organización policial implica las variantes como; los servicios a los que dan prioridad, las actuaciones (las cuales son realmente valoradas), sus relaciones con el público, los mecanismos de control y, sobre todo, esa incesante búsqueda de mejorar su relación hacia con el público, pero que, en la práctica, sigue, por ejemplo, muy centrados en la lucha contra la delincuencia o el mantenimiento del orden.

En suma, no se debe de dejar de lado la importancia que radica la policía en una sociedad. Sin duda, los problemas de la policía interpelan a la sociedad como un todo y a la calidad del Estado democrático en su conjunto. Es decir, no se puede analizar a las policías como entes aislados del resto del aparato gubernamental sino por el contrario, es necesario reconocer los desafíos que impone al ejercicio democrático para poder enfrentarlos como política de Estado y una de las mejores maneras es desde su diseño institucional.

Conuerdo con Dammert (2006) cuando menciona que la responsabilidad que debe de asumir el Estado al otorgar los presupuestos necesarios para que las instituciones policiales funcionen con calidad. También el diseñar los procesos de capacitación de los cuerpos policiales con énfasis en el Estado de derecho incentivando una doctrina y gestión policial moderna, así como el establecimiento de mecanismos de balances y controles mutuos para limitar el uso de la fuerza, la violación a los derechos humanos, la ineficiencia e incluso la ineficacia del accionar policial. (p. 1).



## **CAPÍTULO 2. LOS ANTECEDENTES, LA ESTRUCTURA LEGAL Y OPERATIVA DE LA GUARDIA NACIONAL**

### **2.1 Genealogía de la Guardia Nacional en México**

#### **2. 1. 1. Antecedente históricos de la Guardia Nacional en la historia en México**

Hay que comenzar el presente capítulo con los antecedentes históricos de la Guardia Nacional en México, para poder ubicar desde en qué momento y por dónde se ha venido articulando la concepción de este cuerpo que, hasta el día de hoy ya cuenta con una presencia visible institucionalmente hablando. Según, Villalpando (1988), pueden observarse dos antecedentes a la Guardia Nacional. El primero tiene que ver con las milicias provinciales de la Nueva España.

En el caso de las milicias provinciales en la Nueva España, en esta época de la Colonia, la autoridad virreinal reglamentó la formación de un ejército regular compuesto por tropas veteranas, traídas desde España y por tropas milicianas, las cuales estaban compuestas por vecinos, para lograr la salvaguarda de la Nueva España. Lo anterior, fueron instrucciones recibidas por el entonces teniente general Juan de Villalba y Angulo, quien, el primero de noviembre de 1764, desembarcó en Veracruz con indicaciones de reorganizar la estructura militar de la Colonia. Todo esto, fue para ir atendiendo a que la proximidad actual de las potencias imponía la precisión de establecer nuevos métodos para la seguridad de aquellos países. (Villalpando, 1988, p. 3)

Durante esta época se vivió toda una serie de intentos para poder reorganizar las milicias provinciales por parte de diversos virreyes de la Nueva España. Según, Márquez Gómez (2020), en dichas experiencias de querer realizar esas reorganizaciones, se puede identificar una serie de problemas que las autoridades virreinales tuvieron que enfrentar en este tema, como los que se enlistan a continuación:

- ) Reclutamiento
- ) Financiamiento
- ) Calidad de milicianos
- ) Mantenimiento de la disciplina

- ) Armamento y vestuario
- ) Fuero y prerrogativas
- ) Deserción
- ) Desconfianza entre las milicias y el ejército regular
- ) Temporalidad en su funcionamiento
- ) Disposición por parte del Rey para determinadas situaciones con previo otorgamiento de las Cortes (Márquez Gómez, Serna, & Valadés, 2020, p. 3)

En consecuencia y al paso del tiempo, estas milicias provinciales, fueron puliendo los defectos y las anomalías que habían padecido para pasar a ser, en innumerables oportunidades, más útiles y distinguidos los servicios que realizaban que la de los veteranos en un inicio, debido a su notable habilidad de adaptarse al terreno y al clima junto con su común idiosincrasia con los enemigos, lo cual los llevó a adoptar tácticas que usaban los guerrilleros. A la postre, los cuerpos milicianos serían la base del nuevo ejército mexicano; soldados y oficiales pasarían a ser parte de éste, junto con sus conocimientos y técnicas, pero también junto con sus tradiciones fueros y prejuicios.

Para seguir tratando sobre los antecedentes de la Guardia Nacional, conviene seguir la línea marcada por Márquez Gómez, Serna, & Valadés (2020), después del México independiente para poder observar los intentos de la reorganización de las milicias, como el que inicia con el Reglamento Provisional para la Milicia Cívica del 3 de agosto de 1822. En este instrumento aparece que, los concurrentes de los ayuntamientos en esa pluralidad que los identifica, deberían de nombrar a oficiales, sargentos y cabos.

### **2. 1. 2. Evolución en el fundamento constitucional de la Guardia Nacional**

Ahora bien, a continuación, se retomará lo más relevante que aconteció a las siguientes Constituciones del México independiente para observar de qué manera ha ido evolucionando la reorganización de la Guardia Nacional en nuestro país y, así pues, llegar a la estructura legal que fundamenta en la actualidad a dicha institución encargada de la seguridad pública federal:

## **Constitución de 1824<sup>5</sup>**

Aquí se reguló a las milicias, en la fracción XIX del artículo 50, en la que se establece la facultad exclusiva del Congreso General: “Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”. (Márquez, Serna, & Valadés, 2020, p. 4)

Según los ya citados autores, esa fue la base constitucional que permitió la conformación de milicias provinciales, las cuales fueron movilizadas por la Federación y combatieron, por ejemplo, contra la invasión norteamericana, a pesar de que su organización estuvo a cargo de los gobiernos de las entidades federativas. También cabe destacar que, durante el siglo XIX el ejército permanente se identificó con las fuerzas conservadoras y centralistas; mientras que las milicias, se identificaron con la corriente liberal y federalista. (p.4)

## **Constitución de 1842**

En sí, el concepto de “Guardia Nacional” aparece por primera vez en los proyectos de esta Constitución, pero el esquema de la institución data de la Constitución de 1857. Lo establecía en el artículo 72 para dotar de facultades al Congreso de la Unión, como se observa en los siguiente numerales:

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria. (p. 5)

---

<sup>5</sup> De hecho, según Márquez Gómez, Serna, & Valadés (2020), en la Constitución de Cádiz (1812) o Constitución Española, fue en donde se sentaron las bases que luego se retomarían en el México independiente, en el tema de las milicias. Es por ello que, en dicha Constitución, hay un capítulo entero el cual consagra las milicias, como se puede ver en los artículos 362 al 365, de los cuales se pueden observar estos principios: Obligación de los súbditos de defender la patria, temporalidad limitada, arraigo local y movilización fuera de su provincia, sólo con aprobación de Cortes.

## **El Constituyente de 1917**

Aquí no se logró modificar el esquema normativo de la misma Guardia Nacional que venía de origen de la Constitución de 1857. Solamente se presentaron dos probables proyectos de bases constitucionales para la reorganización del Ejército Nacional en donde se referían también a la Guardia Nacional. Uno de esos proyectos fue suscrito por los diputados Paulino Machorro, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina. El otro, por los diputados Amado Aguirre, Martínez de Escobar y Francisco Espinosa. Sin embargo, ninguno de los dos fue dictaminado. (p.5)

### **2. 2 El referente histórico de la Guardia Nacional en México, con base en el modelo estadounidense**

El segundo antecedente, según Villalpando (1988), se retoma del concepto estadounidense de la Guardia Nacional. Este marco conceptual ejerció una influencia considerable hacia los mexicanos para formar una milicia para aquella época de 1787, pues fue un novedoso y revolucionario planteamiento de lo que constituye la seguridad del Estado.

Para tales efectos, el mismo autor retoma la Constitución aprobada en 1787, donde en la sección 8, señala que el Congreso tendrá la siguiente facultad:

[...] para promover lo necesario para organizar, armar y disciplinar la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina prescrita por el Congreso. (Villalpando, 1988, p. 12)

O, en otras palabras, la Guardia Nacional, con aprobación del Congreso, tendría el fin de hacer cumplir las leyes de la unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones. Desde la creación de Estados Unidos, la Guardia Nacional tuvo un papel preponderante una vez librada la guerra de independencia, en donde reconocían en que el pueblo tendría el derecho y la obligación de contribuir a la defensa de la nación, cuidando del temor de un ejército permanente demasiado fuerte y desorbitado, se visualizaba una especie de ciudadano-soldado, quien se convirtió en el depositario de defender la patria. (Villalpando, 1988, p. 12)

En conclusión, podemos observar que el precepto de Guardia Nacional ya cuenta con un amplio recorrido histórico en diversas constituciones, tal es el caso de la estadounidense y la mexicana. No había sido de carácter permanente, el Congreso de la Unión tenía que fijar la fuerza necesaria, necesariamente de carácter militar.

De hecho, hay que mencionar que en Estados Unidos está en su naturaleza tener un ejército lo suficientemente fuerte para defender la patria, pero se creyó que siempre era necesario con un ejército más pequeño y muy profesional, el cual se pudiera emplear para tareas como para cubrir las guarniciones de la frontera y repeler los ataques de los indios, pues se argumentaba que “los miembros de la Guardia Nacional no consentirán por mucho tiempo o en lo absoluto que se les aparte de sus familias y ocupaciones”. La Guardia Nacional, no se concibió de forma permanente, se constituía sólo cuando las circunstancias lo requirieran, en sí el objetivo era instruir perfectamente a los miembros en el uso de las armas, pues al fin y al cabo eran pueblo y, al ser parte del Estado como esencia, debían defender la nación. (Villalpando, 1988, p. 13)

Algo que se debe destacar en tanto a las misiones y la manera en cómo se realaciona la actuación de la Guardia Nacional con lo estatal o federal, actualmente, es que en materia local apoyan al gobernador de su estado en casos de emergencia o desastres; apoyan a la población civil en casos de inundaciones, tornados, incendios, huracanes, tormentas de nieve u otras situaciones de emergencia, y en el caso de disturbios civiles. Cuando se encuentran al servicio de la federación, integran parte de la reserva militar de los Estados Unidos y deben estar disponible para movilizarse para la guerra. (Márquez Gómez, Serna, & Valadés, 2020, p. 23)

Sin duda, es importante retomar lo anterior, pues muestra el desarrollo y evolución de la Guardia Nacional en México. Es de esta manera es que se observa, cómo a través de diversas modificaciones constitucionales que ha tenido a lo largo de la historia dentro de sus atribuciones, funcionamiento, tareas y demás, ha ido transformándose, según el contexto y de acuerdo a lo que requiera el Gobierno.

## **2.3 La incorporación de la seguridad pública como un tema de importancia en el México del siglo XX**

En la Constitución Política de los Estados Unidos, no se había incluido el concepto de seguridad pública sino hasta la adición de los Artículos 21 y 73, el 31 de diciembre de 1994, entrando en vigor en 1995<sup>6</sup>. Es importante mencionar la observación que realiza Arriaga Ornelas (2013), acerca de lo asombroso y difícil que puede ser llegar a ser sobre el reto de encontrar en cualquier periódico o revista nacional previo a 1988 a alguien que hablara de seguridad pública.

De hecho, esta iniciativa en ese tiempo, tenía el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada, tranquila. Lo que se propuso fue fortalecer el Poder Judicial y modificar su organización interna, además, el modificar el funcionamiento y las competencias encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Se suponía que esos cambios permitirían a esas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema en la vida pública. Además de reformar al Poder Judicial y así, buscar perfeccionar el régimen democrático, mejorar el equilibrio entre los Poderes de la Unión, también la intención fue crear las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que respondan mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno (Cámara de Diputados, 1994, pp. 3-4).

Entonces, lo que se observa con esta reforma tan importante, es que siempre se procuró buscar alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos, con bases legales, en un Sistema Nacional de Seguridad Pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno. Es ahí mismo que, dentro de la exposición de motivos de esta reforma, donde se acepta que ha existido comisión de ilícitos de quienes se deberían de encargarse de la ley, de que se había observado un acrecentamiento de la desconfianza hacia las

---

<sup>6</sup> A finales de abril de 1994, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas, emitió un decreto que creaba la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. De inmediato diversos juristas acusaron a tal acción de inconstitucional. El entonces candidato presidencial Ernesto Zedillo prometió durante su campaña “modificar la ley” para “dar a los mexicanos la seguridad que están demandando”. Ya como Presidente del país, Zedillo propició la reforma Constitucional que identifica a la Seguridad Pública como una función del Estado. (Arriaga Ornelas, 2013, p. 1)

instituciones, los programas, de las personas encargadas de la procuración de justicia y de seguridad pública, a su vez, se consideraba que la ciudadanía tenía -y tiene- la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio (Cámara de Diputados, 1994, p. 5)

Es decir, fue de tal relevancia esta modificación porque vino a crear el andamiaje jurídico-institucional de seguridad pública, reconocido como fenómeno social y tema de interés público en la agenda del Estado mexicano. Asimismo, sentó las bases de una operación coordinada de las policías y ministerios públicos, la profesionalización y capacitación, la implementación de recursos tecnológicos, el suministro e intercambio de información; todo ello con el fin de lograr mejores niveles de eficiencia y eficacia en las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

Fue así que, el 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con esta reforma, el Congreso de la Unión, para esos momentos logró determinar como objetivos el poder coordinar y articular diferentes factores, niveles de gobierno y cuerpos policíacos para atacar la impunidad y la delincuencia, así como garantizar la seguridad y la tranquilidad de la sociedad, cuidando la paz y el orden público. De esta manera puede deducirse que se logró conceptualizar la seguridad pública como una función de Estado de manera amplia, ya que se consideró la necesidad de auxiliarla no sólo de las instituciones o personas físicas o morales de orden público, sino también de las privadas, lo que condujo al poder reformador de la Constitución a establecer un sistema integral de seguridad en el que participarían los factores públicos y privados (Cámara de Diputados, 2008).

La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública renovó las políticas e instituciones en esta materia. Tuvo como uno de sus primeros antecedentes, las reformas realizadas al artículo 115 constitucional, en los años ochenta, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid y se articuló básicamente en tres referentes. El primero es la reforma al artículo 21 de la Constitución, que entró en vigor en 1995 y con la cual se facultó a la Federación, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios para crear dicho sistema. El segundo punto, tiene que ver con los once meses después, la publicación de la Ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario

Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995. Y, el tercer punto, tiene relación en los primeros días de 1999, la publicación de la Ley de la Policía Federal Preventiva publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1995 (CESOP, archivos de Cámara de Diputados, *s/f*).

Es importante hacer hincapié del segundo punto, cuando el 11 de diciembre de 1995, se promulgó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGBCSNP), en la cual se establecieron como objetivos principales del Sistema Nacional de Seguridad Pública: la carrera policial, ministerial y pericial; los sistemas disciplinarios; la profesionalización y capacitación; la administración y la modernización de la plataforma tecnológica; la sistematización e intercambio de información entre las diferentes instituciones de seguridad pública, y fomentar la cultura de la prevención. De esta manera la ley reglamenta las materias a coordinarse entre la Federación, entidades federativas y municipios; con ello se busca, por un lado, reestructurar, profesionalizar y modernizar sus cuadros y las instituciones, basados en mecanismos de coordinación estandarizados en los tres órdenes de gobierno, y por el otro, dignificar la labor que realizan los integrantes de las instituciones de seguridad pública (Salinas Sosa, 2019, p. 57).

También, cabe destacar que la reforma constitucional de seguridad pública y justicia penal de 2008, tuvo por objeto abatir el problema de inseguridad pública e incidencia delictiva, a través de una reestructuración de fondo que lograra traducirse en mayor tranquilidad y seguridad jurídica para los habitantes. Con esta reforma se elevó a rango constitucional la obligación de las instituciones de seguridad pública y justicia penal, en sus tres órdenes de gobierno, respecto de la regulación, la profesionalización y la capacitación; el intercambio, el suministro y la sistematización de la información; la evaluación y el control de confianza, y la evaluación por competencia y prevención del delito (Salinas Sosa, 2019, pp. 23-24 ).

Ahora bien, dentro de los diseños institucionales para atender a nivel federal el problema de la seguridad pública hay que mencionar, en primer lugar, a la Policía Federal de Caminos. Tiene sus antecedentes desde el 6 de abril de 1925, cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley del Impuesto Federal sobre ventas de primera mano de gasolina, la cual incluyó la creación de la Comisión Nacional de Caminos, la cual es precedente de la Policía de Caminos (Policía Federal, 2018).



Tras otorgar fundamentos legales y recursos, el 1 de julio de 1928 el presidente Plutarco Elías Calles emitió el decreto de creación del primer “Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Tránsito”, corporación que formaba parte de la desaparecida Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) (Policía Federal, 2018).

Luego, en 1931, el entonces Presidente Pascual Ortiz Rubio elevó la categoría del Escuadrón de Agentes Vigilantes, al darle nombramiento de Policía de Caminos y adscribirla a las Oficinas de Comunicaciones Terrestres de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por lo que dejó de pertenecer a la Comisión Nacional de Caminos. A partir de ese momento se formaron los primeros destacamentos en las principales ciudades de la República Mexicana (Policía Federal, 2018).

Tiempo después, para el 24 de noviembre de 1939, durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), la Policía de Caminos se consolidó como Policía Federal de Caminos. Al publicarse el Acuerdo que decretó la militarización de la Policía Federal de Caminos, dispuso a que formara parte del Ejército Nacional, como milicia auxiliar y reserva del instituto armado. Fue el 16 de mayo de 1941, cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicó su primer Reglamento. Esto es también un referente en la dualidad civil-militar en la génesis de instituciones federales de combate a la inseguridad, porque en dicho Reglamento ordenaba que la escala jerárquica tuviera equivalencia con lo establecido para el Ejército. De esta forma, el Jefe de la Policía recibía el grado de Coronel, los Jefes de Servicios de Capitanes Primeros, los Jefes de Agentes como Capitanes Segundos, los Agentes de Primera como Teniente y por último los Agentes de Segunda recibían el grado de Subtenientes (Policía Federal, 2018).

Pasando catorce años, el 27 de julio de 1953 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el primer Reglamento Interno de la Policía Federal de Caminos, el cual estableció que dependería de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) en lo referente a su organización e instrucción militar, así como su pertenencia a la Reserva Territorial del Ejército Nacional (Policía Federal, 2018) Es pues, en esta modificación que, en la historia de México, como es en el caso de la Policía Federal de Caminos, siempre se ha intentado colocar a la Policía dentro de la SEDENA.

En ese mismo año, en 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), determinó crear la Escuela de la Policía Federal de Caminos en el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, que durante sus primeros ocho años funcionó de forma experimental. Su primera generación estuvo integrada por veintinueve elementos. El 2 de agosto de 1961, bajo el mandato del Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Escuela de la Policía Federal, lo que permitió elevar la capacidad y calidad profesional de su personal, así como dotar de la debida preparación a sus nuevos integrantes. Entonces, como se puede ver, existió una suerte de profesionalización de policía-militares, es decir, quería que los militares estuvieran totalmente profesionalizados en términos de un policía, incluso en el periodo de 1972 a 1989 se actualizaron los reglamentos de la Institución y se crearon diversas secciones, a fin de modernizarse y dar atención al sector marítimo y aeroportuario (Policía Federal, 2018).

Cabe destacar que, en 1996 la estructura de la Policía Federal de Caminos sufrió un cambio notable en el ámbito regional, toda vez que se eliminó del organigrama estructural las Comandancias de Región y de Destacamento, para poder así incorporar un tabulador especial. El motivo de este cambio se debió a que se intentó resolver un problema que se venía arrastrando con relación a que no se podía incrementar las plazas de dichas áreas, debido a las promociones anuales de oficiales aplicadas por mandato del Reglamento de la Policía Federal de Caminos, mismas que por restricciones presupuestales no contaban con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Policía Federal, 2018).

Entonces, para el 19 de octubre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación otro Reglamento, el cual dispuso que la Policía Federal de Caminos, sería un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con su debida autonomía técnica y operativa, y así, ampliando sus competencias a la zona federal terrestre de las vías generales de comunicación en puertos, aeropuertos y ferrocarriles, en adición a las carreteras y puentes, con el objeto de vigilar y mantener el orden, procurar la seguridad pública y prestar el servicio de policía (Policía Federal, 2018).

Es hasta el gobierno de Ernesto Zedillo que se redimensiona la institución. En efecto, el 4 de enero de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Policía Federal Preventiva, mediante la cual la Policía Federal de Caminos se transformó en la Policía Federal Preventiva (PFP), también estimulando quedar adscrita a la Secretaría de Gobernación, con el propósito de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos federales, así como garantizar mantener y restablecer el orden y la paz públicos en los términos de las leyes respectivas. Se determinó que la Policía Federal Preventiva se regiría por su Ley de creación, reglamentaria del Artículo 21 Constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación, de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional. (Policía Federal, 2018).

Así, mediante el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 30 de noviembre del año 2000 se crea la Secretaría de Seguridad Pública. Entre sus funciones quedaba plenamente establecido que esta Secretaría era la encargada de definir la política de seguridad pública en México, proponer la política criminal en el ámbito federal para controlar y disminuir los delitos para lograr que la sociedad mexicana viva en un clima de confianza, mediante la preservación del orden y la paz públicos, en estricto apego al respeto a los derechos humanos En consecuencia, se reformó el Artículo 2 de la Ley de la Policía Federal Preventiva y se transfirió como órgano administrativo desconcentrado a la Secretaría de Seguridad Pública, dictaminando su vigencia a partir del 6 de febrero de 200, con la publicación de su Reglamento Interior en el Diario Oficial de la Federación (Policía Federal, 2018).

Otro paso trascendental a la reconfiguración institucional, fue la que se dio en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), cuando el 1 de junio de 2009 se publicó la ley que convirtió a la Policía Federal Preventiva en la Policía Federal, dotándola para ese tiempo de facultades para realizar investigación preventiva y colaborar con la Procuraduría General de la República. Algo muy importante, es que contó con la posibilidad de auxiliar a las policías estatales y municipales. También en la misma fecha, por decreto presidencial, se asentó a la misma Policía Federal como órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la cual entre sus atribuciones, tenía la facultad de aplicar y operar

la política de seguridad pública en materia de prevención y combate a los delitos, investigar la comisión de delitos bajo la conducción del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables, además de prevenir la comisión de los delitos mediante la investigación y persecución para hacerla efectiva. (Policía Federal, 2018).

Sin embargo, conforme a estas reformas que daban un peso específico al diseño de la institución de carácter civil en tareas de seguridad pública, implementando los principios de legalidad objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna, también se observaba un aumento considerable al porcentaje de homicidios, por ejemplo, con la estrategia gubernamental de Felipe Calderón Hinojosa, se contabilizó que en 2008, hubo 5 661 ejecuciones, lo que representaría 41% de los homicidios reportados por INEGI, siendo una cifra muy similar al incremento en el monto de homicidios que reporta esa fuente con respecto a 2007 (5 121 homicidios más en 2008). Este monto de ejecuciones, asimismo, sería casi la mitad (45 por ciento) de los homicidios registrados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Hernández Bringas & Narro Robles, 2010).

Como lo menciona Carrasco (2019), en el 2009 Calderón Hinojosa, en la “guerra contra las drogas”, les quitó a los militares los uniformes de policías civiles y los mandó a la confrontación directa con los narcotraficantes. El entonces titular de la Secretaría de Seguridad Pública, Genaro García Luna, rebautizó a la Policía Federal Preventiva (PFP) como Policía Federal (PF), así sacando a los militares para crear un cuerpo civil.

Fue durante el sexenio de Felipe Calderón, cuando el crimen organizado y el narcotráfico se convirtió en un tema de agenda pública y política de primer orden. A partir de los resultados de ciertas políticas, estrategias, fue cuando se tuvo que recurrir a las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, fórmula permanente de la política de seguridad pública en los últimos años, especialmente en el inicio del Gobierno Federal (2006-2012). (Dammert & Álvarez Veloso, 2008, p. 9)

Por su parte, en diciembre de 2012, el recién llegado presidente, Enrique Peña Nieto, tomó la decisión de desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública para dar paso a la creación de la Comisión Nacional de Seguridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de

enero de 2013, vinculando entonces la Policía Federal como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación desde el 17 de mayo de 2010, de acuerdo al Reglamento de la Ley de la Policía Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación.

De la misma manera, conviene mencionar que se intentó transformar la Policía Federal en una Gendarmería Nacional, pero naufragó esa transformación debido a la incapacidad del entonces comisionado de la Policía Federal, Manuel Mondragón y los conflictos entre el Ejército y la Marina con el entonces secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong para lograr el control del nuevo cuerpo que se deseaba edificar (Carrasco, 2019).

Sin duda, se observa que este tipo de reorganización en las leyes y la mismas corporaciones de unificación, apoyo, desintegración e incorporación a Secretarías de Estado, marca una línea muy débil de institucionalización en materia de seguridad pública a lo largo del acontecer de la historia del país. Estas modificaciones, si bien fueron hechas para lograr más eficacia al cumplimiento de las atribuciones de la Policía Federal, solamente se modifican concretamente a su estructura legal en tanto si pertenecían a una Secretaría o a otra, o que si tenía más y más atribuciones que se venían demandando con ciertas problemáticas con la variable del incremento de índices de inseguridad pública, violencia y criminalidad.

Por otra parte, se debe señalar que en esta reconstrucción del entramado institucional en materia de seguridad existe otra variable que en su diseño fracasó y tiene que ver con la identificación de la ciudadanía con estas instituciones. Como lo menciona Villalobos (2007), la sociedad mexicana no se identifica con su policía: tanto la policía preventiva como la de averiguación sufren un gran desprestigio y existe una percepción social que asocia a la actuación policial con la corrupción, desempeño ilegítimo, ineficacia e ineficiencia y opacidad en la actuación. (p.34)

Con base en todo anterior, la génesis de la Guardia Nacional se inscribe como parte de esta continuidad en el respaldo a las tareas en materia de seguridad en las fuerzas armadas, pero que en el gobierno del hoy Presidente Andrés Manuel López Obrador se decantó en una transición de lo civil a lo militar de manera limitada hasta 2024, en tanto se logre consolidar la misma nueva institución con elementos civiles para lograr cubrir todo el territorio

mexicano, según se necesite. Pero también obedece a una tendencia en militarizar la seguridad pública en instituciones militares, tal y como se explicará a continuación.

## **2.4 La inserción militarista en la seguridad pública y en el diseño de las instituciones policiales en México**

Además, como lo menciona Dammert y Álvarez (2008) el uso de cierta dotación o porcentaje de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública, cada vez más se convierte en una realidad. En algunas oportunidades, como en el incesante retorno a la democracia, la culminación de los conflictos armados hacían presagio una disminución de la participación de los militares en el plano interno, lo cierto, según estos dos autores, es que la percepción de ineficiencia de los sistemas policiales, judiciales y de rehabilitación han reintroducido el debate sobre el uso de los militares en el plano interno. (p. 1-2).

Aquella narrativa histórica sobre que las Fuerzas Armadas de México se diferencian de otros países de la región por su composición popular y su tradicional subordinación al poder político, irá perdiendo vigencia, toda vez que los gobiernos continúen sumando una serie de problemas de gestión, derivada de un pésimo diseño institucional en cuanto al aparato de ciertos elementos de las Fuerzas Armadas de nuestro país debieran de encargarse u orientarse cada vez más a amenazas y problemas de carácter interno. Sin duda, la descomposición de los cuerpos de seguridad pública y de justicia ha generado una expansión de las Fuerzas Armadas que, paradójicamente, alcanza su máxima expresión desde el 2000, con el primer gobierno pos-priísta (Moloezik, 2008, p. 2)

Cabe destacar, como bien retoma Moloezik (2008) a Astorga (2007), la expansión de funciones de las Fuerzas Armadas (Ejército y Fuerza Aérea en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Armada de Guerra en Secretaría de Marina (SEMAR)), genera un desgaste institucional y potencia el riesgo de corrupción, afectando gravemente a quienes son encargados de la seguridad nacional, entonces, se incluye ese escenario de probable interrelación y control de los militares sobre el narcotráfico y hasta del crimen organizado. (Moloezik, 2008, p. 12).

El mismo autor menciona que, la realidad que se impone sobre la participación de los militares en acciones de carácter policial y parapolicial, se debe ante la incapacidad institucional y los

bajos niveles de confianza en la policía. Hoy, se tiene que recurrir a nuestras Fuerzas Armadas, debido a sus estructuras organizativas, a los elementos para doblar esfuerzos ante la incapacidad institucional de respuesta que han tenido las diversas policías a nivel federal, estatal y municipal ante diversos escenarios interpuestos por el crimen organizado, el narcotráfico, la poca capacidad de respuesta de cuerpos policiales y por el ambiente de desconfianza que existe por parte de la sociedad ante los mismos.

Pero para la presente investigación se estudiará a policías de carácter federal. Enntonces en la siguiente tabla se retomarán algunos países de América Latina para poder ilustrar el carácter a saber si es militar o civil y bajo qué dependencia política se encuentra a cargo:

*Tabla 5 Policías de carácter nacional en diversos países de América Latina*

PAÍS	NOMBRE	CÁRACTER	DEPENDENCIA
Argentina	Policía Federal Argentina (PFA)	Civil	Ministerio de seguridad
	Gendarmería Nacional	Militar	
Bolivia	Policía Boliviana	Civil	Ministerio de Gobierno
Brasil	Policía Federal	Civil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
	Policía Militar	Militar	Gobernadores
Chile	Carabineros	Militar	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
	Gendarmería Nacional	Civil	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Colombia	Policía Nacional	Civil	Ministerio de Defensa
Costa Rica	Fuerza Pública de Costa Rica (Guardia Civil, Guardia Rural, Guardacostas, Vigilancia Aérea, Control de Drogas)	Civil	Ministerio de Seguridad Pública

Cuba	Policía Nacional Revolucionaria	Civil	Ministerio del Interior
Ecuador	Policía Nacional de Ecuador	Militar	Ministerio del Interior
El Salvador	Policía Civil de El Salvador	Civil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Guatemala	Policía Nacional Civil	Civil	Ministerio de Gobernación
Haití	Policía Nacional de Haití	Civil	Gabinete ministerial
Honduras	Policía Nacional de Honduras	Civil	Secretaría de Seguridad
	Policía Militar del Orden Público	Militar	Fuerzas Armadas de Honduras
México	Guardia Nacional	Civil/Militar hasta 2024 (de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria)	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Nicaragua	Policía Nacional de Nicaragua	Civil	Ministerio de Gobernación
Panamá	Policía Nacional	Civil	Ministerio de Seguridad Pública
Paraguay	Policía Nacional	Civil	Ministerio del Interior
Perú	Policía Nacional de Perú	Civil	Ministerio del Interior
República Dominicana	Policía Nacional	Civil	Ministerio del Interior y Policía



Uruguay	Policía Nacional de Uruguay	Civil	Ministerio del Interior
Venezuela	Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana	Civil	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz

**Fuente:** Casas, González, & Mesías (2018, pp. 9-10) y añadí la versión actual para el caso mexicano.

De acuerdo con lo que se observa en la tabla anterior y retomando a Ungar (2011), el que existan diversas instancias para intervenir en diversos asuntos, tales como el tráfico de drogas, en general sobre el crimen organizado y hacer que diversos ministerios tengan a su control una multiplicidad de instancias, o amplitud de afiliaciones, sin duda, multiplica las complicaciones de diseño y desarrollo de acciones y políticas de seguridad en los países.

En México, durante 125 años, el Gobierno dependió en gran medida de sus Fuerzas Armadas, Incluso, los ciudadanos mexicanos, en general percibieron al Gobierno como “Estado mexicano”, y esta entidad era una de las más militarizadas de la tierra. Es decir, desde la proclamación de la Independencia de España en 1821 hasta 1946, las Fuerzas Armadas y líderes político-militares fueron la fuerza impulsora de asuntos políticos en el país. Lo anterior, cobra total relevancia, pues todos los indicadores demuestran que, en esos momentos, el Gobierno venía de ser militar, dominando las fuerzas políticas, en el mantenimiento legal (Benitez Manaut & Deare A., 2021, pp. 10-11).

Con la transición al civilismo señalada en el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la administración de Vicente Fox había dado un paso definitivo tras la elección de Miguel Alemán como Presidente de la República en 1946. A partir de ese año, no hubo vuelta atrás. Todos los Presidentes que le han seguido fueron civiles, y las Fuerzas Armadas se han sometido a los mandos constitucionales con pleno respeto a las instituciones. (Saavedra Inaraja, 2003, p. 9)

Fue hasta tiempo después, hasta el mandato de Salinas de Gortari (1988-1994), en donde se notó la parte de la lucha contra los estupefacientes estuvo a cargo de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, con los militares dedicados principalmente a erradicar la marihuana y la adormidera (a diferencia de para interceptar el tráfico de cocaína). Durante la

administración de Zedillo (1994-2000), el Ejército estuvo más involucrado. Incluso equipos pertenecientes a la Fiscalía General de México (Procuraduría General de la República o PGR) fue trasladado a la ejército para liderar la guerra. Con el creciente énfasis de la SEDENA y la SEMAR en apoyar a la seguridad pública y contra el tráfico de estupefacientes, se produjo un alejamiento de los roles militares, es decir, se pasó a funciones policiales y ya no militares. Esto surgió por culpa de las autoridades políticas mexicanas que toman decisiones con respecto a los planes de seguridad nacional existentes, así como con acuerdos de cooperación con Estados Unidos (Benítez Manaut & Deare A., 2021, p. 40).

Se puede decir que, en lo general, las Fuerzas Armadas son reconocidas en general como elemento de la estabilidad nacional mexicana, esto no sucede con el caso de otras naciones hispanoamericanas, que sean factor de riesgo para la vida política del país. El Ejército que hoy día conocemos, sin duda, es uno de los frutos de la Revolución de principios de siglo XX. Por tanto, conserva su carácter popular, nacido de las necesidades de un pueblo que quería tierra, libertad y el fin del porfirismo. Es ese carácter que se ha mantenido, y se caracteriza a nuestras Fuerzas Armadas mexicanas con una permanente lealtad a los poderes constitucionales.

Sin duda, se ha observado la dinámica en la militarización de las instituciones de seguridad pública en México es parte de una tendencia en América Latina. En México, adquirió un matiz particular a partir de la conformación de la Guardia Nacional. Lo que ni Calderón y Peña pudieron en 12 años, López Obrador en unos cuantos meses en el poder, logró reformar la Constitución para darle a las Fuerzas Armadas el marco legal de su participación en tareas de seguridad pública. Más aún, a los militares les entregó mandos operativos y tendrán como subordinados a más de 20 mil efectivos civiles quienes pertenecían a la extinta Policía Federal. Pese a que, López Obrador mencionaba que la Policía Federal no servía porque estaba infestada de corrupción, constituyó a la Guardia Nacional con base de la misma Policía Federal, demostrando ampliamente un pésimo diseño institucional en lo estructural con los guardias nacionales

Por lo menos, hasta el fin de este sexenio, cuando por mandato constitucional se revise si la Guardia Nacional se mantiene con el control y composición militar o soldados y marinos

regresan a sus cuarteles. Entonces, se podría abrir una nueva disputa entre civiles y militares (Carrasco, 2019)

Lo anterior, tiene una línea paradójicamente seguida por el ahora Presidente López Obrador, quien coloca a una parte de las Fuerzas Armadas en operaciones internas de mantenimiento de la paz y así procurar enfrentar la actividad delictiva y organizada, así como el brindar apoyo directo a la seguridad pública, como se explica a continuación.

## **2.5 La conformación de la Guardia Nacional en el México contemporáneo**

Con la llegada al poder en la elección del 2018 de la coalición de Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Partido del Trabajo (PT) y el entonces Partido de Encuentro Social (PES), un nuevo gobierno federal se constituyó. Fue así cuando Andrés Manuel López Obrador ganó abrumadoramente, brindándole respaldo importante a través de los votos a su favor de quienes querían que hubiera un cambio, o al menos, así se visualizaba, en la forma de hacer política y la gestión de la Administración Pública Federal.

Al ganar esa elección, la tercera en la que participaba por lograr ser presidente del país, López Obrador se encontró con una paradoja: heredaba una lucha frontal de casi 12 años en contra del crimen organizado, que ha echado mano de soldados y marinos -las Fuerzas Armadas del país- y que por ningún motivo podía ser eludida, frente a una permanente postura ideológica característica de cualquier partido de izquierda de rechazar la participación de las mencionadas Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, propias de los cuerpos policiales, como se ha hecho en nuestro país desde que Felipe Calderón (2006-2012), al inicio de su mandato, tomó esa decisión.

Por lo anterior, el reclamo de los grupos de izquierda y de defensores de derechos humanos era que “el ejército saliera de las calles y regresara a sus cuarteles”. (Soberanes, 2019, p. 6). En efecto, como Rodríguez (2016) retoma a Bailey (2010) en el Gobierno del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se diseñó una estrategia para “hacer frente al crimen organizado en general y a las organizaciones del narcotráfico en particular, cuya lógica central fue el empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas para enfrentar a grupos armados de las organizaciones delincuenciales” (p. 7)

Lo anterior se perfiló desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el cual se advertía que ante el desafío que el crimen organizado representaba para el Estado mexicano, era necesario recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social, mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y a otras expresiones del crimen organizado. Para ello, la estrategia debería contemplar la aplicación de la fuerza del Estado, en el marco de la Ley, para recuperar los espacios que habían sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas (Rodríguez, 2016, p. 7)

En tanto a las directrices seguidas por el Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), una de las primeras acciones del presidente fue enviar una iniciativa a la Cámara de Diputados para desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública y que sus funciones fueran absorbidas por la Secretaría de Gobernación. Al ser aprobada la iniciativa, la Segob se hizo cargo de la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad Pública; también la conducción de las políticas en materia de seguridad interior, prevención del delito y del sistema penitenciario; de desarrollar tareas de vigilancia fronteriza y de protección civil; de ejercer el mando sobre la Policía Federal y la auxiliar, y coordinar las políticas e instancias de información de seguridad nacional y criminal. (Badillo, 2018)

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, el presidente Enrique Peña propuso que para vivir en paz se implementarían acciones como:

- ) Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia.
- ) Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior.
- ) Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población.
- ) Reducir la incidencia de los delitos vinculados a la economía ilegal.
- ) Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales.
- ) Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía.
- ) Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.

- J Generar información, comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.
- J Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas.
- J Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva.  
(Badillo, 2018)

Desde su llegada al Gobierno, el presidente López Obrador, pese a que en campaña dijo que los militares tendrían que regresar a los cuarteles Animal Político (2012) dio continuidad con la misma línea seguida por el gobierno anterior en recurrir a las Fuerzas Armadas para fortalecer a las policías estatales y municipales, al legislar la Ley de Seguridad Interior (2017), en donde se establecía que el Ejecutivo Federal podría ordenar la intervención de las Fuerzas Armadas para enfrentar “amenazas a la seguridad interior”, lo que después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) hacía válida la figura legal de la “acción de inconstitucionalidad”, pues los ministros coincidieron que el Congreso de la Unión no tiene facultades constitucionales para autorizar/facultar en materia de seguridad interior.

Lo que ahora se observa es que no se ha sacado esa exigencia. Las Fuerzas Armadas siguen colaborando, pero ahora de la mano y en coordinación de la Guardia Nacional (GN). Ya bien lo menciona Soberanes (2019), notablemente necesitamos una policía bien entrenada, bien pagada, bien armada y bien municionada, así como yo pienso que se necesita atender las demás policías de lo estatal y municipal, no sólo la nacional. Esto, lamentablemente ninguna autoridad política está dispuesta a costear, por lo caro y el enorme tiempo que ello requiere, de cara a la inmediatez de resultados que los políticos siempre quieren entregar a sus simpatizantes, votantes, militantes, habitantes, etc.

De acuerdo a todo lo anterior, puede tener como evidencia que, con la creación y puesta en operación de la Guardia Nacional (GN), con un nuevo Gobierno de un partido político diferente, se observa un reajuste más al Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues será la institución encargada de garantizar seguridad pública a la población mexicana, recordando que se optó por eliminar a la Policía Federal y trasladar al recurso humano a ésta (GN). En consecuencia, considero que existe un desbalance notorio en la línea del mejoramiento de las instituciones creadas que ya tienen un recorrido amplio en la materia, tal fue el caso de la

Policía Federal, antecesora de la Guardia Nacional. No se logra consolidar, modificar, mejorar, adaptar, perfeccionar y mejorar, con la llegada de otro tipo de gobierno que trae consigo diferente ideología política, convicciones, pensamientos y perspectivas, estrategias, asumiendo, en lo general, que fue una institución que se hundió en la corrupción político-administrativo, dando origen a argumentos y motivos que debía de apelarse ahora a la creación de la Guardia Nacional (GN).

Pese a las críticas que el mismo López Obrador dio a la estrategia militarista en tareas de seguridad, el Presidente de la República ha apostado por dar un papel central a los militares en la estrategia de seguridad y en la creación del nuevo cuerpo, disciplinado y profesional, adscrito como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a partir de tres consideraciones: 1) las Fuerzas Armadas son las instituciones más confiables, por su disciplina y lealtad al pueblo; 2) no hay policías capaces de enfrentar a la criminalidad y además, éstas son corruptas o están infiltradas por la delincuencia; 3) la crisis de inseguridad requiere de respuestas inmediatas, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional. La insistencia del Presidente sobre la centralidad de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de la Guardia Nacional, así como el nombramiento de su Comandante, el General Luis Rodríguez Bucio -en proceso de retiro- dan cuenta de su visión sobre el rol de los militares dentro de este nuevo cuerpo y de la influencia que las instituciones armadas podrían tener en el mismo. (Gálvez Salvador, 2019, p. 2)

De hecho, vale la pena mencionar que, durante la etapa de transición de la presidencia de la República, en su calidad de presidente electo, el 14 de noviembre presentó su Plan Nacional de Paz y Seguridad (2018-2024), el cual se dividió en 8 ejes, pero el que merece puntual atención el último, “Plan de Seguridad Pública” que a su vez divide en los siguientes puntos:

- a) Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas
- b) Creación de la Guardia Nacional
- c) Coordinaciones Nacional, Estatales y Regionales
- d) Lineamientos de operación (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018, p. 13)

El punto de la “Creación de la Guardia Nacional”, sirve para observar con puntualidad de qué manera traía consigo López Obrador como propuesta para modificar la Constitución en

esta materia para así lograr instrumentar que el Poder Ejecutivo cuente con la Guardia Nacional para; la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia en todo el país. Es en este punto b), en donde se explica que la Guardia Nacional se conformaría con efectivos de las policías Militar y Naval, así como de la entonces Policía Federal, hoy ya extinta que, a su vez, convocaría a civiles y elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos. (p.14)

Ahora bien, la iniciativa fue presentada por integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el 20 de noviembre de 2018, para luego ser turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictaminación:

[...] con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta Asamblea la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Gaceta Parlamentaria de Cámara de Diputados, 2018).

En la exposición de motivos esta ley se fundamentó bajo los siguientes argumentos:

Primero, se remontan a los fines del año 2006 para explicar cuándo es que se observa con mayor claridad la crisis de violencia, inseguridad e impunidad, reconocida por propios y extraños, que causa un enorme sufrimiento social, lo cual hace imposible la construcción de bienestar, inhibe el desarrollo y amenaza con llevar el país a la inderogabilidad

Para lo anterior, se menciona que existen tres factores principales de esta situación: las políticas y medidas económicas implantadas desde hace treinta años que han reducido las perspectivas de millones de mexicanos de tener un trabajo formal, seguridad social, educación o vivienda; la creciente corrupción en diversas esferas del gobierno y de la sociedad y la aplicación, desde hace 12 años, de una estrategia rotundamente equivocada de seguridad y combate a la delincuencia.

Por otra parte, menciona que desde 1988 a la fecha, se desarrolló, de la mano del modelo económico implantado para beneficio de una pequeña minoría. Es de esta manera en donde se expone cómo puede llegarse a adjetivar una descomposición institucional sin precedentes la cual, minimizó la capacidad de respuesta del Estado ante el auge delictivo y minó todo el

sistema de justicia. Se considera que, las procuradurías, corporaciones policiales, tribunales y cárceles, fueron infiltradas por grupos criminales. También menciona que, a comienzos del siglo XXI, la falta de cuerpos de policía confiables llevó a la fundación de la Policía Federal. Pero seis años más tarde, ésta no había logrado adquirir la fuerza institucional requerida para hacer frente a la delincuencia creciente y el gobierno de Felipe Calderón decidió involucrar a las Fuerzas Armadas en esa tarea, a pesar de lo cuestionable de la medida en el ámbito constitucional (Gaceta Senado de la República, 2018).

Es importante mencionar la crítica que se realiza a la “guerra contra las drogas y el crimen organizado”, pues llevo a la indebida confusión de los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública, y ello se expresa en la manera desordenada e improvisada en la que las autoridades civiles han dispuesto de las Fuerzas Armadas para enfrentar a la delincuencia sin otorgarles las facultades legales y sin establecer las reglas claras de contención y límites para esa tarea.

Asimismo, se menciona que, al tiempo en que se presentó esta exposición de motivos, las Fuerzas Armadas siguen siendo el principal y el más confiable pilar de la seguridad en nuestro país; pero a 12 años de que fueran involucradas en esa misión por el mando civil, siguen careciendo de un marco legal específico y de una formulación institucional adecuada para participar en esa tarea. Como consecuencia, los institutos castrenses han pagado un alto costo en vidas de soldados y marinos, han experimentado un desgaste injustificable, han sido distraídos de sus funciones constitucionales explícitas y se ha generado una indeseable erosión en sus vínculos con la población civil (Gaceta Senado de la República, 2018).

Lo siguiente, es de vital relevancia, puesto que, marca un importante “sin embargo” a modo de seguir con la presencia de los institutos armados:

Sin embargo, en la crisis de violencia e inseguridad actual es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armadas. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada. (Exposición de motivos, 2018, p. 3)

En la misma exposición de motivos se hace un recuento del horizonte constitucional de México desde 1857 (artículos 35, 36, 72, 74 y 85 de la constitución de ese año) y que en desde mucho antes de que figurara en la Carta Magna realizó importantes servicios al país:



fundada por el general Mariano Salas en 1846, tuvo una destacada participación en la lucha contra la invasión estadounidense que inició ese mismo año, así como en la resistencia a la intervención francesa registrada dos décadas más tarde. Ya en el Siglo XIX tenía carácter militar, al igual que lo tienen en el presente formaciones como la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia, y el Arma de Carabineros italiana (Gaceta Senado de la República, 2018).

Con respecto a dichos antecedentes, es como razonan por medio de la índole histórica como internacional, para adscribir a la nueva corporación al ámbito castrense, y la primera de esas razones es de carácter urgente: los institutos militares nacionales son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional desde el próximo 1 de diciembre y, simultáneamente, a capacitar a los futuros integrantes de la institución.

Con base a todo lo anterior, en donde se argumenta que es necesario emprender la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de readecuar el término “Guardia Nacional” a los requerimientos actuales y, en una modificación posterior, los ordenamientos secundarios a nivel reglamentario y de la normatividad interna, con el objeto de alinear la operación de la corporación mencionada al marco constitucional que por este decreto se reforma.

Es así como se explica de qué manera proponían la creación de la Guardia Nacional:

Se propone crear la Guardia Nacional como una institución del Estado cuya función sea la de participar en la salvaguarda de los derechos de las personas y sus bienes, preservar el orden y la paz públicas, así como los bienes y recursos de la Nación. Esta institución se constituirá con los elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval. Sin embargo, tendrán su propio régimen que preverá requisitos de acceso, permanencia, ascenso y capacitación en materia de uso de la fuerza y respeto a los derechos humanos. (Exposición de motivos, 2018, p. 4)

Cabe destacar que la propuesta gira en torno a emular la disciplina, formación y valores del Ejército Mexicano en tanto a su régimen interno, pero, en tanto, al ejercicio de sus atribuciones, ligadas al contacto permanente con la población civil, se desempeñará bajo parámetros de conducción civil, es decir, ajustará el ejercicio de sus funciones de manera racional y proporcional para proteger libertad, bienes y derechos de las personas.

En otras palabras, la Guardia Nacional se piensa como una institución adscrita al mando castrenses, en donde los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrá a cargo de la autoridad civil. Y los esquemas de profesionalización, adiestramiento y certificación se realizarán sobre la base de una formación policial. Todo ello, en estricta observancia de las disposiciones que emita el Congreso General en la ley orgánica de la Guardia Nacional, en materia de organización, adscripción, armamento, disciplina y uso de la fuerza.

Asimismo, se expone que, para lograr una mayor eficiencia, habría que coordinar a la misma Guardia Nacional junto con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de las entidades federativas y los municipios, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan. Tratándose de delitos federales, podrá actuar como auxiliar del Ministerio Público, pero siempre bajo el mando y conducción de éste (Gaceta Senado de la República, 2018).

En materia de derechos humanos, garantías judiciales y respeto a las libertades, se prohíbe expresamente que las personas detenidas en el uso de las atribuciones que establece esta reforma sean trasladadas o resguardadas en instalaciones militares. Además, por disposición expresa y en correspondencia con la naturaleza de sus funciones, los miembros de la Guardia Nacional que cometan un delito o una falta en el despliegue de su labor cotidiana serán juzgados por el fuero civil y no por el fuero militar al que sólo se reserva el conocimiento de las faltas y delitos que cometan en su organización interna.

Finalmente, se expresa nuevamente que, la propuesta parte de la necesidad de que los efectivos del Ejército y la Fuerza Armada de México, quienes actualmente realizan tareas de combate a la delincuencia, regresen en muy corto plazo al ejercicio de sus potestades constitucionales, como fuerzas de defensa de la Nación, en su lugar, formar y desplegar una fuerza con disciplina especialmente adiestrada para ejercer funciones de salvaguarda de derechos y bienes de las personas, así como de preservación del orden y la paz públicas. Luego, entonces, se expresa que esta propuesta avanza en el sentido de la desmilitarización de las calles de México (Gaceta Senado de la República, 2018).

Es menester destacar que, para garantizar los derechos humanos y asegurar la actuación de la nueva corporación con apego a los protocolos de protección de las garantías establecidas en la Carta Magna, todos los elementos de la Guardia Nacional recibirán formación en derechos humanos y capacitación y adiestramiento en labores policiales, así como en el dominio de un protocolo para la intervención y el uso de la fuerza, atendiendo a los criterios de necesidad, proporcionalidad y respeto a las leyes vigentes.

Conviene mencionar el proceso legislativo de la Ley de la Guardia Nacional, para lograr observar la manera en cómo se fue gestando, desde la iniciativa de ley hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y, así entender de qué manera se creó:

En primer lugar, el 21 de mayo del 2019, en Cámara de Senadores, se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, presentada por Senadores y Senadoras de los Grupos Parlamentarios del Partido de Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos (Gaceta Parlamentaria, 2019).

En segundo lugar, el mismo 21 de mayo del 2019, en Cámara de Senadores se emite el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto que se expide la Ley de la Guardia Nacional, en donde en el Pleno discutido y votado se dio como aprobado en lo general y en lo particular, por 114 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención, para ser turnado a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales. (Gaceta Parlamentaria, 2019)

En tercer lugar, el 23 de mayo de 2019, pero, ahora en Cámara de Diputados, la minuta llegada de Cámara de Senadores se turnó a las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y de Gobernación y Población.

En cuarto lugar, el mismo 23 de mayo de 2019, Cámara de Diputados se emitió el dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional y, en el Pleno en donde se

aprueba dicho dictamen aprobado en lo general y en lo particular, de los artículos no reservados, por 429 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones, entonces, fue turnado al Poder Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Finalmente, el 27 de mayo de 2019, se publicó en Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019, p. 1)

Asimismo, conviene mencionar que, con la finalidad de llevar a cabo una discusión enriquecedora, la Junta de Coordinación Política convocó a instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, especialistas en el tema y demás organismos y ciudadanos, para coadyuvar en el proceso de análisis y discusión de la Minuta en materia de Guardia Nacional bajo el formato de Parlamento Abierto. Éste, puede que sea motivo por el cual se diera una unanimidad en el Senado de la República durante la votación, con base a una intensa deliberación.

Con lo analizado anteriormente, es posible observar la manera que, el gobierno del hoy Presidente de la República Lic. Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), legítima, fundamenta y da origen a una nueva institución de Estado encargada de la Seguridad Pública.

## **2.6 Estructura legal y operativa de la Guardia Nacional (GN)**

En el marco de la Ley de la Guardia Nacional publicada el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto que establece que la Guardia Nacional estará constituida por las policías Naval, Militar y Federal, y que entró en funciones el 30 de junio de 2020.

El 26 de marzo de 2019, se publicó el Decreto por el que se reformaron varios preceptos constitucionales en materia de seguridad pública. Como buena parte de la discusión se concentró en la Guardia Nacional y, todavía más, en su necesario carácter civil, se perdió de vista que con las reformas aprobadas se estaba dando lugar a un nuevo modelo de seguridad pública. Dentro de los cambios a que dio lugar la reforma, destaca el otorgamiento de competencias al Congreso de la Unión para organizar la Guardia Nacional y demás

instituciones de seguridad pública federales, así como para emitir las leyes nacionales sobre el Uso de la Fuerza y del Registro de Detenciones. (Cossío Díaz, 2019)

Estas fueron las leyes que hicieron modificar, en México, el modelo de seguridad pública:

- ) Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Publicada en el (DOF) como nueva Ley el 2 de enero de 2009, última reforma el 27 de mayo 2019).
- ) Ley de la Guardia Nacional. (Nueva Ley publicada en el (DOF) el 27 de mayo de 2019).
- ) Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. (Nueva Ley publicada en el (DOF) el 27 mayo de 2019)
- ) Ley Nacional de Registro de Detenciones. (Nueva Ley publicada en el (DOF) el 27 mayo de 2019).

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, menciona lo relativo a la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública y la regulación del sistema nacional de información en la materia

La Ley de la Guardia Nacional, menciona los supuestos para la coordinación y colaboración de ella con las instituciones de seguridad de las entidades federativas y municipios; las reglas de aportación de estos órdenes de gobierno por la colaboración de la Guardia Nacional en tareas locales; la estructura jerárquica, régimen de disciplina, ascensos, desempeño, prestaciones, ingreso, educación, capacitación y profesionalización; las responsabilidades y tareas que puedan homologarse a las disposiciones aplicables a las Fuerzas Armadas; la posesión, portación y uso de armas de fuego; las hipótesis para delimitar la actuación de sus integrantes y las bases del informe que el presidente de la República habrá de rendir al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión (Cossío Díaz, 2019).

En la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se determinó su finalidad, alcance y definición; los sujetos obligados, así como los derechos y obligaciones de los integrantes de las instituciones competentes; su sujeción a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad; la previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas mediante el control físico y las armas incapacitantes, letales y no letales; y las reglas de portación, de adiestramiento y gestión (Cossío Díaz, 2019).

Finalmente, con respecto a la Ley Nacional de Registro de Detenciones, se previeron las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación; los momentos y procedimientos para llevarlo a cabo; el tratamiento de los datos personales de los detenidos y los criterios para clasificar la información; las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso, fundamentalmente.

Los efectivos de la (GN) provendrán básicamente de las policías Naval y Militar, así como de la Policía Federal que en ese entonces estaba vigente. Adicionalmente, se convocaría a civiles y a elementos de tropa para que se integraran a la formación de nuevos elementos, los cuales recibirán formación y adiestramiento en planteles militares (Cossío Díaz, 2019)

Es relevante destacar que, en el Primer Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo, del 1 de septiembre de 2019, se explica por qué era necesaria la modificación Constitucional que permitiese la creación de la Guardia Nacional y de demás leyes secundarias. Se menciona que fue con fines para resolver los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia (Presidencia de la República, 2019).

Es importante mencionar de manera literal lo que versa en el Capítulo III *Atribuciones y Obligaciones de la Guardia Nacional* en el artículo noveno de la Ley de la Guardia Nacional que, entre sus cuarenta y cuatro numerales, los dos primeros cobran relevancia para la presente investigación.

- I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable
- II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:
  - a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

- b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;
- c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos.
- d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación.
- e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.
- f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación (Ley de la Guardia Nacional, artículo 9, 2019).

Ahora bien, en tanto a la estructura operativa, dentro de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2019, en su Título *Segundo Integración de la Guardia Nacional*, desde el Capítulo I *Generalidades hasta el Capítulo IV De la Composición y Actuación de la Guardia Nacional*, abarcando desde el Artículo 10 hasta el 24 de dicha Ley, trata acerca de la estructura administrativa y operativa de esta Guardia Nacional.

La Guardia Nacional, según el Artículo 12 cuenta con la siguiente estructura para realizar sus operaciones<sup>7</sup>:

- I.** Secretario
- II.** Comandante
- III.** Coordinador Territorial
- IV.** Coordinador Estatal

---

<sup>7</sup> Para la designación de las personas titulares de las coordinaciones previstas en las fracciones III, IV y V del presente artículo se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento.

**V. Coordinador de Unidad (Ley de la Guardia Nacional, 2018, pp. 7-8)**

Ahora bien, en el Capítulo IV *De la Composición y Actuación de la Guardia Nacional*, Artículo 21 de la misma Ley de la Guardia Nacional, señala en los siguientes puntos cómo deberá de ser la estructura orgánica.

- I.** La Comandancia
- II.** La Jefatura General de Coordinación Policial
- III.** Las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales
- IV.** Las Unidades
- V.** Las Jefaturas de Coordinación Policial
- VI.** La Coordinación de Administración y Finanzas
- VII.** Los servicios técnicos y administrativos (Ley de la Guardia Nacional, artículo 21, 2019)

Ahora bien, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el día 29 de Junio de 2019 se publicó el Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, el cual tiene por objeto:

[...] “establecer la organización, estructura y funcionamiento de la Guardia Nacional, institución de Seguridad Pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, así como regular la Carrera de Guardia Nacional, su régimen disciplinario y los estímulos aplicables a su personal.

Además, la Guardia Nacional cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión para el ejercicio de las atribuciones, obligaciones, facultades y el despacho de los asuntos establecidos en la Ley de la Guardia Nacional y este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables”. (Artículo primero del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, p.1)

Para comenzar a observar de qué manera se estructura territorialmente la Guardia Nacional, se debe mencionar la escala jerárquica de esta institución que tendrá por objeto el ejercicio del mando, esto se expone en los siguientes puntos dentro del Capítulo II *De los grados* dentro de la misma Ley de la Guardia Nacional, contemplados en los Artículos 29, 30, 31 y 32.

La escala jerárquica de la Guardia Nacional se clasifica en:

- I.** Comisarios



- II.** Inspectores
- III.** Oficiales
- IV.** Escala Básica (Ley de la Guardia Nacional, artículo 29, 2019, p. 14)

Los grados de la Guardia Nacional, en orden decreciente, son:

- I.** Comisarios:
  - a) Comisario General
  - b) Comisario Jefe
  - c) Comisario
- II.** Inspectores:
  - a) Inspector General
  - b) Inspector Jefe
  - c) Inspector
- III.** Escala Básica
  - a) Agente Mayor
  - b) Agente
  - c) Subagente
  - d) Guardia

Conviene mencionar que, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con base en el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) referido en su primer párrafo, ordenó la militarización de la seguridad pública por cuatro años, es decir hasta el 12 de marzo de 2024

Este es el primer párrafo del Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, es importante citarlo, puesto que, es en donde

se menciona puntualmente que a lo largo de esa búsqueda de la inscripción, inserción, educación, entrenamiento de nuevos elementos que formen parte de esta institución, se contará con la disposición de las Fuerzas Armadas de forma permanente en tareas de seguridad pública:

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional., Quinto Transitorio, 26/03/2019)

Lo anterior, evidencia que, para lograr transitar en una primera fase, era necesario iniciar con los elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal (hoy extinta y como ya se narró en este capítulo). Se menciona en el Decreto antes citado que, esos elementos tienen garantizados el respeto a sus derechos adquiridos en las corporaciones de procedencia, la paulatina homologación de términos laborales, la estabilidad en el cargo, la seguridad social y el bienestar (Presidencia de la República (2018-2024), 2019, p. 48)

Fue el 30 de junio de 2019 cuando comenzó la primera fase operacional de la Guardia Nacional, dando así el cumplimiento al Mandato Presidencial de brindar paz y seguridad, entonces, en este inicio, fueron desplegados los agentes de la Guardia Nacional hacia las áreas con mayor índice delictivo en el país.

Cuatro meses después de la puesta en marcha operacional de la Guardia Nacional, el Comandante de la misma, Luis Rodríguez Bucio, en una de las Conferencias diarias por la mañana que se realizan, generalmente, desde Palacio Nacional, el 13 de agosto de 2019, informó que para ese momento se llevaba aplicando 40 mil 816 exámenes de control de confianza, 35 mil 232 a personas de (SEDENA) y a 5 mil 584 personas de Marina. Para esa fecha había 150 Coordinaciones regionales en todo el territorio mexicano, con un despliegue de 56 mil 191 integrantes de policía naval, policía militar, y de la (SEDENA) con funciones específicas en apoyo al nuevo cuerpo policial, adicionalmente a los datos anteriores, se explicó que se encontraban desplegados de forma permanente 123 mil 465 elementos de la (SEDENA) y 13 mil 461 de la Marina. De la misma manera, informó que la Guardia Nacional constaba de 12 coordinaciones territoriales, 32 coordinadores estatales y en este momento

150 coordinadores de unidad, de un total de 266 que se deseaban cubrir. (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 2019). Cabe destacar que esas 266 regiones que se desean alcanzar, tienen que ser de acuerdo a la delimitación por la cantidad de población y la incidencia delictiva.

Hay que decir que la coordinación entre las autoridades estatales y federal (conformados por esas 32 Coordinaciones Estatales y 266 Regionales), participan: Un Secretario Técnico, el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno del Estado, el Comandante de la zona militar, el Comandante de la zona naval (en donde corresponde), el Coordinador Estatal de la Guardia Nacional, el Jefe de estación de la Policía Federal, el Secretario de Seguridad del Estado, la Fiscalía o Procuraduría General de Justicia del Estado, el representante de la Fiscalía General y el Delegado de Programas. Es a través de estas coordinaciones, en donde se revisan y definen las acciones para atender las incidencias de violencia y delincuencia; adicionalmente, se articulan acciones en los tres órdenes de gobierno, organizaciones ciudadanas y sociedad civil en general. (Primer Informe de Gobierno (2018-2019), 2019, p. 49).

Es muy importante detallar los datos oficiales que presentan, puesto que, de esta manera se expone de qué forma se fue construyendo la parte de los elementos que hasta el día de hoy conforman la Guardia Nacional y son los encargados de poner en práctica los principios, valores y hacer posible la búsqueda del cumplimiento para lo que fue creada esta institución desde el Gobierno Federal.

De hecho, en el Primer Informe (2018-2019), se menciona que, el 2 de julio de 2019 se dio inicio a la construcción de alojamiento para 81 compañías de la Guardia Nacional, en los estados de Guanajuato, Jalisco y Michoacán. Luego, hasta el 13 de agosto de 2019 se contaba con un despliegue de 58,602 elementos en 150 Coordinaciones Regionales. (Presidencia de la República (2018-2024), 2019)

En la siguiente tabla, se detalla de qué manera estaban desplegadas hasta el corte del 13 de agosto de 2019, según datos oficiales, desplegadas a través de las Coordinaciones junto con el número de elementos de guardias nacionales:

*Tabla 6 Despliegue de la Guardia Nacional*

DESPLIEGUE DE LA GUARDIA NACIONAL					
ENTIDADES	ELEMENTOS	COORDINACIONES	ENTIDADES	ELEMENTOS	COORDINACIONES
AGUASCALIENTES	393	1	MORELOS	791	3
BAJA CALIFORNIA	747	2	NAYARIT	664	2
BAJA CALIFORNIA SUR	433	2	NUEVO LEÓN	1,766	4
CAMPECHE	479	1	OAXACA	3,391	9
CHIAPAS	2,424	3	PUEBLA	2,163	5
CHIHUAHUA	1,589	4	QUERÉTARO	1,260	3
CIUDAD DE MÉXICO	3,047	6	QUINTANA ROO	1,453	2
COAHUILA	1,338	3	SAN LUIS POTOSÍ	874	3
COLIMA	535	1	SINALOA	941	3
DURANGO	792	2	SONORA	1,186	4
GUANAJUATO	2,110	5	TABASCO	1,116	3
GUERRERO	2,538	7	TAMAULIPAS	1,215	4
HIDALGO	1,608	4	TLAXCALA	410	1
JALISCO	3,470	8	VERACRUZ	2,458	8
ESTADO DE MÉXICO	9,141	32	YUCATÁN	673	2
MICHOACÁN	3,628	9	ZACATECAS	1,558	4

**FUENTE:** (Gobierno de México, 13 de agosto 2019)

Con todo lo plasmado anteriormente, puedo pasar al siguiente capítulo a evaluar de qué manera, con base en el diseño institucional que se hizo a la Guardia Nacional, se observará y evidenciará la efectividad y/o eficiencia en el combate de la inseguridad pública, criminalidad y otros, en México.

Estando en sintonía y familiarizado con el asunto del entramado legal de la misma Guardia Nacional, se ha podido observar dónde ha habido notables críticas que, en el siguiente capítulo se podrá expresar crítica y articular de manera lógica, con bases sólidas la búsqueda de lograr los fines y objetivos con los que se ha implementado o puesto en marcha durante el presente Gobierno Federal del Presidente López Obrador (2018-2024).

# **CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA GUARDIA NACIONAL MEXICANA Y SU IMPLICACIÓN CON SU EFECTIVIDAD EN EL COMBATE A LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN EL PAÍS**

En este capítulo se presentan las unidades de análisis que contrastan los referentes empíricos de la teoría del diseño institucional en cuerpos de seguridad pública nacional, los cuales se expusieron en el primer capítulo de la presente investigación al respecto de la Guardia Nacional y de lo que a la fecha se ha observado de la misma. El retomar lo que ofrece la teoría del diseño institucional que permite articular a las organizaciones policiales, en este caso, desde luego se tratará el de la Guardia Nacional a saber de qué manera tendrá impacto en la realidad actual de México con relación a la seguridad pública.

## **3. 1 Unidades de análisis para poder evaluar en qué condiciones está la Guardia Nacional mexicana desde el diseño institucional que articulan, en lo general, a las organizaciones policiales**

Hay que retomar a Ungar (2011) para poder lograr analizar a la Guardia Nacional en las cinco categorías que propone dicho autor, y así poder observar de qué manera se encuentra el diseño institucional de la institución antes dicha, encargada de la seguridad pública en México a nivel federal.

### **3. 1. 1 Reorganización estructural**

En este caso, Ungar (2011), menciona que, para lograr el fin de que la policía sea cada vez más profesional y eficiente hay que lograr observar tres formas para lograrlo: Por un lado, se tiene la descentralización geográfica de las instituciones centralizadas, convirtiéndolas en unidades municipales y regionales. La segunda, tiene que darse con la reestructuración funcional; con la formación de instancias, penitenciarias, de transporte y otras. Y la tercera, tiene que ser llevada a cabo con la reestructuración interna, vista desde una reducción de rangos, o con la unificación de las jerarquías de oficiales y suboficiales.

Lo anterior, cobra relevancia para la presente investigación, debido a que se pretende terminar con el asunto de la crisis de inseguridad pública en México. Pienso que existe una falta de descentralización institucional para el tema de la inseguridad pública, toda vez que la Guardia Nacional es parte de los ejes de la estrategia para resolver esta exigencia social que debe de resolver el Estado mexicano.

En el caso de la descentralización geográfica institucional para el tema de la seguridad pública, lo que se hizo en el Gobierno de López Obrador en cuanto a la estrategia nacional de seguridad pública y de las organizaciones policiales, fue de nuevo, retomar la centralidad de la seguridad pública a nivel federal, pero con el matiz de que los Gobiernos estatales y municipales tuvieran reserva y derecho a solicitar guardias nacionales para poder coordinarse con los policías estatales y municipales, debido al nivel de criminalidad, incidencia delictiva y al incremento de los índices de inseguridad pública que haya registro, en cada uno de los territorios en cuestión.

No se hizo una estrategia descentralizadora, lo cual hace que no se vea un plan verdaderamente nacional para hacer a las policías de los tres niveles de gobierno, sean más profesionales y eficaces ya que, en definitiva, son los primeros respondientes a las problemáticas de la ciudadanía en asuntos de inseguridad pública.

Por consiguiente, se observó de la misma manera que se le ha aumentado el presupuesto a las Fuerzas Armadas, pero no se ha mejorado considerablemente el presupuesto a policías estatales y municipales para el caso de la mejora de unidades de patrullaje, uniformes, instalaciones, entre otras. Por supuesto, no hay que olvidar que el Ejército mexicano se está encargando de la construcción de los cuarteles de la Guardia Nacional en las Coordinaciones Estatales que se plantearon como meta, para el fin de Gobierno, las 266 que ha hecho compromiso el hoy titular del Poder Ejecutivo.

Además, no se ha observado una reestructuración organizacional en cuanto a las formas de operar de los policías estatales y municipales. Simplemente existe una disociación en tanto a que el cuerpo celebre y de mayor relevancia sea la misma Guardia Nacional, pero perdiendo

así la atención al mejoramiento y al trabajo operativo en eficacia a las mismas policías estatales y municipales.

La Guardia Nacional fue la sustituta de la Policía Federal, con ello se hizo un cambio de paradigma a la organización estructural de la forma de llevar a cabo la seguridad pública en lo federal. Se observa de nuevo la participación más activa y legal de los policías militares y policías navales. Se sabe que desde su concepción se planteó que debían de coordinarse con los ex elementos de la Policía Federal hasta el 2024, esto con el fin de lograr profesionalizar, capacitar más elementos civiles desde su adiestramiento de disciplina militar con enfoque de policía civil.

Ahora bien, después de todo lo que sea ha expuesto con anterioridad, hoy día podemos observar que el argumento sobre que habría que recurrir a las Fuerzas Armadas para apoyar en tareas de seguridad pública, es débil y no cuenta con sustento en los resultados que se pretendía desde el 2006. Como bien lo menciona Chapa (2021), hay que superar estos errores de interpretación para así, de una vez por todas, dar paso a la urgente reforma policial. Todo esto, debido a que, en los últimos 13 años, no se ha logrado observar una reducción a la violencia homicida en todo el país en general.

De hecho, Chapa (2021), hace una crítica, en la cual coincido, de acuerdo con las posturas que parten en una lectura superficial de las mediciones de confianza de la ciudadanía que realiza el INEGI, particularmente, la que las personas sienten hacia los militares, puesto que, otra cosa es identificar qué tanta confianza hay a los militares y otra, muy diferente, es la de ponderar la participación de militares en tareas de seguridad pública. Sin duda, los errores de interpretación deben quedar en evidencia para tener discusiones más fructíferas sobre las estrategias e instituciones que necesitamos con urgencia para sobreponerse a esta situación tan adversa como la crisis de inseguridad pública y hasta el estar visualizando en diarios o noticieros, conteos de muertes, sucesos de homicidios, criminalidad, etc.

Siguiendo la misma línea argumentativa, es evidente que esos detalles finos, no permite la construcción de estrategias e instituciones vigentes para poder resolver de manera eficiente este asunto tan deplorable que se presencia en la vida pública, tales detalles finos tienen que ver sobre el detallar a bien la función de seguridad pública y sobre la interacción de la

ciudadanía con las autoridades en el marco de este mismo concepto. Esto es, pese a los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, donde en el levantamiento más reciente (primer trimestre de 2021) con el 66.4%, por lo general, siempre se afirma el encargar la estrategia contra la delincuencia a las Fuerzas Armadas, por ser considerada por las personas como la más efectiva en sus funciones, lo cual deriva a afirmar así sin más, sin evidencia de que; las Fuerzas Armadas sean las más aptas para las tarea en cuestión, derivando con ello que sólo se utilicen para mejorar la percepción de seguridad, pero sin disminuir la delincuencia (Chapa Koloffon, 2021).

Cabe destacar algo muy importante que, aunque pareciera ser muy obvio para nada lo es. Hay que decirlo, puesto que, en este tiempo en el que se escribe esta investigación, aún se confunde que ciertas actividades delictivas o faltas administrativas pueden competir a alguna amenaza a la seguridad nacional. Esto, en el sentido de que deba de haber presencia de las Fuerzas Armadas en tareas policíacas.

Por ejemplo, en el levantamiento más confiable y reciente, excluyendo el año 2020 por la pandemia, en el año 2019, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, la clasificación de incidencia delictiva demuestra que se cometieron 30.3 millones de delitos asociados a 22.3 millones de víctimas y los delitos que más se han contabilizado son los robos o asalto en calle o transporte público, la extorsión, el fraude, el robo total o parcial (robo de algunas piezas) de vehículo, amenazas verbales, entre otras.

De acuerdo a lo anterior, entonces yo me hago la interrogante siguiente: ¿con base en qué se puede suponer que la presencia de los militares hará más efectivo el disminuir la inseguridad pública o la delincuencia?

No basta mencionar que los miembros de las policías militares y navales tendrán objetivos específicos y claramente precisados en tareas de seguridad pública si ellos no lograrán atender lo que la ciudadanía sufre y vive a diario, como aquellos delitos que mencioné en el párrafo anterior.

Con esto, no quiero decir que no es importante atender lo lacerante que puede ser lo que ocasiona la presencia del crimen organizado y el narcotráfico, pero sí trato de evidenciar que existe un gran universo que atender y los delitos versados con anterioridad, junto con la



presencia de militares y marinos, indudablemente no abonará a reducir dicha incidencia delictiva de manera clara.

Con niveles crecientes de criminalidad e instituciones policiales desacreditadas -tanto por sus vínculos con asociaciones delictuales como por los altos niveles de corrupción el sector enfrenta hoy una dura crisis (Dammert & Álvarez Veloso, 2008, p. 9).

Esta crisis, sin duda, se irá consolidando y acrecentando más en el tiempo y aumentando en estragos, si no se llega a poner la puesta en marcha de una reformulación a las estrategias del modelo de seguridad pública que se ejerce desde el Estado mexicano a través de las instituciones, como entre otras tantas, está la Guardia Nacional, si es que aún no se construyen instituciones, o se reformulan las ya existentes encargadas de la seguridad pública, de justicia, de investigación, coordinadas en combatir la delincuencia, la criminalidad, la corrupción política-administrativa de diferentes niveles de mando.

El uso de medios militares en el combate contra el crimen ha sido una fórmula permanente de la política de seguridad pública en los últimos años en México, especialmente desde el inicio del gobierno del Presidente Calderón. (Dammert & Álvarez Veloso, 2008). Sin duda, hoy podemos observar, al menos, más legal y legítimo la adecuación e incorporación de la policía militar y naval, dentro de la misma Guardia Nacional, así como se expuso en el Decreto expuesto en el capítulo segundo de esta investigación.

En otras palabras, como menciona Pedreira (2009), la participación en misiones de mantenimiento de la paz ha conducido a una variación del papel de la policía militar. Los nuevos escenarios en que están inmersas las tropas son cada vez más complejos y exigentes. Lo anterior tiene su reflejo en unas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU) que tienden a tener una visión más amplia de las formas de enfrentarse a las crisis y sus efectos, alejándose de soluciones parciales o temporales. En esta tendencia, la interacción con la población civil de las zonas donde se despliega es cada vez más profunda, y las unidades de policía militar se presentan como una herramienta extremadamente idónea para responder a un amplio elenco de necesidades (Pedreira, 2019, p. 2).

En efecto, las Fuerzas Armadas en México no han tenido una participación activa y visible para apelar a salvaguardar la seguridad nacional, al menos en la historia reciente. De la misma

manera, México no tiene participación operativa de paz en el exterior, aunque sólo en algunas contadas ocasiones haya ayudado a otros países a lidiar con catástrofes naturales, lo cual hace notar que la participación de éstas, dentro de sus misiones, es el plano interno. Es decir, se les ha visto también activos en catástrofes naturales que afectan al territorio y a la sociedad mexicana, pero también al combate del narcotráfico, en tareas seguridad pública, contra el crimen organizado, entre otros.

Ya se ha visto que la presencia de estas instancias institucionales, encargadas de la seguridad nacional, no han logrado coadyuvar a disminuir el índice de homicidios de manera importante, de hacer que haya menos presencia de poder entre diversos grupos fácticos, tal es el caso del crimen organizado que, además, intervienen en épocas de campañas políticas y electorales al asesinar políticos y políticas, soslayando así el derecho de votar y ser votado de manera libre y segura en democracia. De esta manera, lograr así que se materialice el desarrollo de una integración más armoniosa, un ambiente de paz, a través y con las mismas instituciones existentes y las que estén por fundarse cabalmente.

Todo lo anterior, pone en evidencia las falencias institucionales de origen que cuenta la Guardia Nacional mexicana al respecto de la manera en cómo está siendo utilizada para pacificar y contar con cierta credibilidad y eficacia para la sociedad al combate de la inseguridad pública. Es decir, su despliegue no cuenta con una lógica clara.

Por ejemplo, Observatorio Ciudadano (2020), al 30 de junio 2020 a un año de su creación, se contaba con 90 mil efectivos en el país, sin embargo, en este análisis se demuestra que no existe una lógica en cuanto dar prioridad al combate en los estados más violentos. Prueba de ello es que las entidades con mayores tasas de homicidio como en Guanajuato, Baja California o Chihuahua no figuran entre las que tienen más guardias (Observatorio de la Guardia Nacional, 2020).

Incluso hay estados como Querétaro, de los que tiene menores tasas de homicidio y, por tanto, de los más seguros, existe una tasa superior a la de Guanajuato a guardias asignados, donde esta última entidad concentra casi la quinta parte de todos los asesinatos a nivel nacional. El tema del despliegue tiene mucha relevancia, pues no corresponde siquiera con las necesidades de la entidades federativas con mayores índices delictivos, lo cual uno infiere

que su movilización no hace que haya mayor seguridad ni cuando menos un efecto disuasorio, así como lo expresa Sánchez Lisa (2020), retomado por Ángel (2020).

### **3. 1. 2 Apoyo profesional**

En este caso hay que ver la manera en que los elementos de la Guardia Nacional logren obtener mejoras a sus servicios de salud pública, el sistema de pensión, para cuando ya se vean en esta necesidad, así como el mejorar la tecnología en cuanto al traslado de elementos en los vehículos para el asunto urbano, rural, en desastres naturales, de logística, armamentista, entre otros más.

Agregaría que, en tanto a la Guardia Nacional, habría que mantener una especial atención y cuidado en tanto conservar plenamente profesionalizado a sus elementos operativos, administrativos y de logística, debido a la complejidad de la seguridad intermedia que existe con la correlación de miembros de las Fuerzas Armadas y a civiles de la Policía Federal, aunque, estos últimos también tengan un antecedente relacionado a lo militar, como se explica en el capítulo segundo, por supuesto, también con los nuevos integrantes civiles desde su origen.

Un hallazgo, de vital relevancia, debido a lo que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 21, en donde se establece que todos los integrantes de la fuerza de seguridad pública en activo, incluyendo la Guardia Nacional, deben estar completamente certificados, tiene que ver cuando el Congreso aprobó en 2019 la puesta en marcha, donde se estableció que era urgente agilizar su conformación y despliegue en el país con elementos de las Fuerzas Armadas que ya estaban reclutados en el Ejército mexicano, aunque no contaran con formación y con ciertas evaluaciones que acreditaran para ser policías.

De hecho, con base en datos oficiales obtenidos por Animal Político (2021), a través de solicitudes de transparencia, revelan que el objetivo marcado por los artículos transitorios de la Ley de la Guardia Nacional de dos años como máximo para que la Guardia Nacional concluyera con la evaluación y, en su caso certificación de todos sus elementos desplegados en el país, no se logró. Hasta como dato, se tiene que, de los 101 mil 746 elementos en activo en dicha corporación, solo 8 mil 97 contaban a principios de mayo 2021 con el Certificado

Único Policial (CUP) expedido y vigente. Es apenas el 8 por ciento de todo el estado de fuerza.

Para obtener el Certificado Único Policial (CUP) que avala al elemento como apto para ser policía, un aspirante debe cumplir con la aprobación de cuatro aspectos distintos: la formación inicial, la evaluación de competencias, la evaluación de desempeño y la aprobación de los exámenes de control de confianza.

El control de confianza, por su parte, incluye una batería de evaluaciones entre las que se encuentran pruebas físicas, toxicológicas, psicológicas, de entorno social, y poligráficas. Según, Ángel (2021), del periodo de julio de 2019 a marzo de 2021 se evaluaron a un total de 2 mil 435 aspirantes en el Centro de Evaluación de Control de Confianza de la institución. De todos ellos mil 92 obtuvieron un resultado aprobatorio y mil 343 un resultado reprobatorio. Lo anterior significa que el 55% de los aspirantes a la Guardia Nacional que son evaluados, poco más de la mitad, no superan los procesos de evaluación y por lo tanto no pueden ser incorporados a dicha fuerza.

Lo mencionado, cobra relevancia, pues, aunque exista informe periódico de su despliegue, no se dice nada al respecto del avance de la certificación de los guardias nacionales que, por consiguiente, se abona al progreso profesional, lo cual significa que el proceso de evaluación se hace con aceleración y tan sólo por cumplir no más un trámite legal.

Los mismos datos oficiales, a dos años de su creación son reveladores, ya que 101 mil 746 efectivos totales 60 mil 38 son efectivos provenientes de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), 16 mil 351 de la Secretaría de Marina (SEMAR), y 25 mil 357 de la extinta Policía Federal. Esto significa que el 75% de sus efectivos son elementos de las Fuerzas Armadas. La información demuestra, además, que el reclutamiento de nuevos elementos es exclusivamente militar. De los 37 mil 768 nuevos reclutas que se han incorporado a Guardia Nacional desde 2019 un total de 31 mil 431 provienen de la (SEDENA) y 6 mil 337 de la (SEMAR) (Animal Político, 2021).

### **3. 1. 3 Mecanismos de control**

En tanto a formular un diseño institucional eficiente para una institución de seguridad pública a nivel federal, conviene tener muy bien establecidos los asuntos de aumentar la transparencia

legal, en lo fundamental, desde las atribuciones, competencias y obligaciones, sea fiscal o pública, puede llevarse a cabo con la creación de unidades internas dentro de la misma fuerza policial, es decir, siempre velar el cumplimiento de la ley de los miembros de la institución, el respeto de los derechos humanos para los mismos integrantes y para la sociedad en general a quien hay que servir con los preceptos que dictan los mismos derechos humanos, normativas, entre otras y procurar a que se lleven a bien los asuntos financieros.

En este sentido, desde el diseño institucional, se deben de incorporar variables de mecanismos de control para los elementos de la Guardia Nacional, para evitar, en la medida de lo posible, situaciones como las que se exponen en redes sociales, en medios de comunicación digitales o tradicionales.

Por ejemplo, del caso de que la misma Guardia Nacional informó a través de la cuenta de Twitter institucional (@GN\_MEXICO) el 30 de noviembre de 2020, sobre que se estaba investigando acerca de un vídeo en donde un elemento en una *narco tiendita*, decía que quería un producto o que le dieran dinero, esto en Jalisco (Osorio, 2020)

Otro caso en que la misma Guardia Nacional tuvo que salir a reiterar que no tolerarían conductas ajenas a la ley de su personal en Jalisco, el 8 de abril del 2020, cuando uno de sus integrantes fue acusado de amenazar con arma de fuego a un policía vial, el guardia nacional fue identificado como Juan Carlos, el cual conducía un auto en la Carretera a Nogales, a la altura de La Venta del Astillero, cuando fue frenado por policías viales del operativo “Salvando Vidas”. Ellos intentaron hacerle una prueba de alcoholemia y cuando intentaron llevarse su vehículo, sacó su arma de fuego (Osorio, 2020)

Otro tipo de situaciones en la que los elementos de la Guardia Nacional se ven inmersos en conductas inadecuadas y en casos corrupción, han sido los siguientes, por mencionar los que se tienen registro porque el “Área de Asuntos Internos de la Guardia Nacional” ha realizado la investigación correspondiente y ha impuesto sanciones, por cierto, sin saber a ciencia cierta cuál es la que se les imputa de manera pública y transparente (Osorio, 2020).

El caso de Puerto Vallarta, Jalisco, de un elemento identificado como Luis Alberto “N”, quien fue trasferido a la División de Seguridad en un bloque de 809 elementos que pertenecían a la División de Inteligencia en 2010, cambio que fue ordenado por Luis Cárdenas Palomino,

entonces jefe de División y una de las personas de más de confianza de Genaro García Luna<sup>8</sup> ex Secretario de Seguridad Pública en el último período del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), se hizo público un vídeo grabado por él mismo captado en estado inconveniente y mostrando un escuadra bañada al parecer en oro, mostrándose así al guardia nacional y a otras personas en una fiesta.

En el vídeo se observa al elemento disparar a unos centímetros de un hombre y una mujer, mientras se escuchaba de fondo un corrido que se entonaba por una banda en vivo presente en la fiesta para amenizar, llevada a cabo en plena contingencia por el virus de COVID- 19. Este caso se suma al de elementos de la Guardia Nacional que son grabados extorsionando a un narcotraficante en Ciudad Obregón, Sonora el 30 de abril de 2020 (Gandaria, 2020). Otro, el 31 de julio de 2019 en que un integrante fue captado en estado de ebriedad en una de las calles del municipio de Xico Veracruz, durante los festejos patronales de esa localidad, considerada como “Pueblo Mágico”, también a través de un vídeo difundido en redes sociales y que se viraliza, en donde se observa al elemento tambaleándose y siendo sostenido por otro elemento de la Guardia Nacional y un civil (Espino, 2019).

Desde luego, los anteriores ejemplo de situaciones o casos que han sido evidenciado en medios de comunicación, redes sociales y otro, pone en evidencia que indudablemente hace falta mecanismo de control para hacer que ningún elemento de la Guardia Nacional se sienta intocable, impune o pueda realizar conductas indebidas estando o no en servicio, uniformado, patrullando y demás.

De hecho, existen críticas porque se trata de militares que pretenden ser policías, entonces, su capacitación fue exprés y al vapor para cumplir con el mandato presidencial de que la Guardia Nacional quedara constituida y tuviera imagen para el presente gobierno, pero no atendiendo los vicios que giran en torno a una institución federal encargada de la seguridad pública. Y, así en el discurso lo ha llegado a mencionar López Obrador a los miembros de la Guardia Nacional, como por ejemplo el 14 de febrero del 2020: “Lo que queremos es que ustedes estén a la altura de las circunstancias, que se sientan como lo que son pueblo

---

<sup>8</sup> Por cierto, preso en Estados Unidos, acusado de asociación ilícita para el tráfico de cocaína, falso testimonio, participación en una organización criminal y otros cargos. El exfuncionario permanece detenido en una cárcel de Nueva York (El Financiero, 2021).

uniformado, el soldado es pueblo uniformado y que piensen que los necesitan sus padres, sus abuelos sus hermanos” (Osorio, 2020).

A pesar de que, en lo constitucional, con las reformas expuestas en el capítulo segundo de la presente investigación, exponga que la Guardia Nacional es una fuerza de seguridad pública civil, mayoritariamente se encuentra compuesta por elementos de las Fuerzas Armadas, pero bajo el mando de la ahora titular Rosa Isela Rodríguez, antes Alfonso Durazo Montaña, éste último dejando la Secretaría para competir y luego ganar la elección 2021 para Gobernador de Sonora. El mismo Alejandro Hope, integrante de ese análisis Observatorio Ciudadano, reveló que la Guardia Nacional no ha creado ni una sola plaza nueva para sus elementos, es decir, el salario de los efectivos es cubierto por las Fuerzas Armadas pues se trata de sus propias plazas.

Lo anterior, significa que las cifras de reclutamiento que siempre se presumen en cualquier oportunidad, es en realidad efectivos reclutados por la Defensa o Marina “prestados” a la Guardia Nacional. En pocas palabras, a dos años de su puesta en marcha, no ha logrado elevar sus plazas, pues son meramente reclutados por SEDENA o SEMAR, pero no por la Guardia Nacional.

En otras palabras, los elementos militares transferidos conservan sus plazas y prestaciones en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y en la Secretaría de Marina (SEMAR). Por tanto, no existe delimitaciones entre la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas. Tampoco la existe entre los “guardias” y los “elementos militares de apoyo” (Observatorio de la Guardia Nacional, 2020).

Basta en retomar lo que dice Hope retomado por Ángel (2020): “La Guardia Nacional es una sucursal del Ejército en otra dependencia, así de sencillo. De civil no tiene más que el nombre. El jefe de la 1ra Zona Militar en activo, por ejemplo, es el coordinador de la Guardia en Ciudad de México. Ni siquiera hay la separación funcional que se había contemplado en la ley. Está clarísimo”.

Es cierto lo que se ha dicho acerca de la transparencia relacionada a la conformación de la Guardia Nacional, porque yo me encontré con este inconveniente para poder exponer los esquemas con los cuales se encuentra para ser preparada, evaluada y más aún, tener la

precisión de obtener la estadística del despliegue territorial. Lo anterior, se traduce a que existe una opacidad importante, pues al menos como investigador, puedo notar que la Guardia Nacional difícilmente puede ser evaluada, si es que no se siguen organizaciones de la sociedad civil, reportajes y análisis más o menos rigurosos para exponer datos. Sólo hasta que uno realice una solicitud de transparencia, se puede recabar una información de forma más fiable de datos oficiales de primera mano.

Entonces, lo que tenemos en México es un cuerpo con formación militar, pero con orientación policial. Es controvertido el asunto de tener una fuerza intermedia, porque complejiza más la estructura de la implementación de la estrategia de seguridad pública a nivel federal.

También hay que decir acerca de lo sensible que es contar hoy con un Comandante de la Guardia Nacional que fue un general de brigada de Estado Mayor y ahora en retiro. Esto es, implica un riesgo importante que la instancia de mando, con preparación militar que está entrenado para acabar con un enemigo y no para media y tener contacto cotidiano con los ciudadanos, tenga a bien obtener este cargo. Así como menciona Ramírez (2018) retomando a Anís Medeiros Passos, es de tener un cuidado importante cuando las autoridades de un país dejan en manos de la seguridad pública a militares, porque puede que se llegue a un incremento de ciudadanos muertos, así como ocurrió en su país, Brasil.

### **3. 1. 4 Cambios legales**

Para que la formulación de un diseño institucional se pueda articular con relación a las organizaciones policiales, es necesario que existan cambios legales que logren estar a la par de la realidad de las calles, es decir, que se encuentre a la altura de la realidad presente. Esto puede verse traducido desde un Código Penal o Código de Proceso Penal, todo con el fin de intentar a toda costa que disminuyan las demoras de investigación criminal, hacer juicios más veloces dejando en claro el papel de cada agencia, sub dependencia, departamento o unidades en cuestión, según corresponda.

Es oportuno mencionar que, para lograr superar esta crisis de inseguridad pública que agobia a la sociedad mexicana, debe de apelar el Gobierno, en sus tres niveles, a lo que dicta la perspectiva institucional, donde el realizar estudios comparativos, permitan dar cuenta de



variables institucionales que coadyuven a explicar el desarrollo de determinada institución comparándola con semejantes y tratar de emular y adaptar ciertos aspectos, siempre en su búsqueda de lograr alcanzar en la realidad los objetivos y metas con las cuales fue instaurada y puesta en marcha.

Observé desde que se presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad, cuando era Presidente electo Andrés Manuel López Obrador, numerables colectivos de la sociedad civil, como “*Seguridad sin Guerra*”, “*Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*”, especialistas y analistas en seguridad pública, entre otros más, habían manifestado el desacuerdo acerca del camino de construir un cuerpo de seguridad pública que estuviera entre ser policía nacional y Ejército, ya que ellos esperaban que en el ahora Presidente desmilitarizara la seguridad pública, como lo había prometido en sus años de larga campaña y como opositor, es decir, aludían a que México necesitaba ver las calles despejadas de militares para verificar que el Gobierno habría terminado la guerra contra el narco, aquella que inició con el hoy ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Asimismo, posteriormente, también se manifestaron en contra del Decreto que expuse en el segundo capítulo de la presente investigación, el cual hace legal la participación de militares y marinos en la Guardia Nacional. Por supuesto, México no es el primer país en asignar funciones civiles a un cuerpo militar.

Entonces, aquí es cuando se puede retomar una comparación con otros países para el asunto de la Guardia Nacional y la idea en cómo llevarla a cabo. Dicho sea de paso, en la presentación del Plan Nacional de Seguridad Pública (2018-2024), se mencionó que la intención de crear la Guardia Nacional mexicana, tenía similitud al caso de la Guardia Civil de España. Este caso, tiene origen fundacional desde (1844-1874), también tiene diferentes vertientes de debate como los que expone Soliana (2010), a saber, si es realmente un cuerpo militar, o si es un colectivo policial, quizá un cuerpo policial con naturaleza militar, o si tienen los guardias los mismos derechos laborales que los policías.

Para poder comprender lo anterior, hay que retomar a Soliana (2010), cuando menciona que, en un Estado moderno, es imposible hablar de seguridad si no se habla de graduación de la fuerza. Hasta no hace mucho tiempo, las naciones creían que, con los soldados se podía

enfrentar todas sus amenazas. Pronto surgió el concepto “policial” para corregir las agresiones ciudadanas menores, pero, quedaba una zona intermedia sin cubrir. Fue ahí cuando se inventó la Gendarmería, más tarde, en España, la misma Guardia Civil. Así pues, hay que decir que la Guardia Civil, es producto de la racionalidad francesa que supo que sin dosificar la capacidad de violencia del Estado se corre el riesgo de que no haya eficacia policial o militar. Es decir, mientras se encuentre con una seguridad intermedia entre lo militar y policial, se observa un vacío, en tanto lograr verdaderamente eficacia al asunto de la seguridad pública.

En consecuencia, en España, los guardias civiles tienen competencias para vigilar el tráfico y transporte en las vías públicas, siempre que no estén asignadas a la Policía Local en cuestión. También tienen competencias en materia de armas y explosivos, del transporte de presos y detenidos o de la seguridad de altas personalidades. Esta Guardia Civil tiene carácter militar por su estructura interna, su jerarquía, su disciplina y su organización. Lo que aquí en México se le conoce por Secretarías de Estado, en España se reconocen como Ministerios, entonces, el Ministerio de Defensa es el encargado de designar los ascensos y asignarles misiones militares, sin embargo, en tanto a sus servicios, retribuciones, medios y destinos, depende del Ministerio del Interior (Forbes, 2018)

Un ejemplo latinoamericano, es el caso de los Carabineros de Chile, definida por Oviedo (2007) como una policía preventiva, con un mando unificado de organización y carácter militar, obediente, no deliberante, profesional, jerarquizada y disciplinada, subordinada al gobierno nacional. Esta policía depende administrativamente del Ministerio de Defensa, está vinculada operativamente en materias de orden y seguridad con el Ministerio Interior. Sus roles son los siguientes: preventivo, de control de orden público, educativo, de comodidad pública, de solidaridad social y de integración nacional (Oviedo, 2007, p.4)

El rol preventivo es definido como “esencial y primario” por Carabineros de Chile y compromete la presencia en la comunidad para el resguardo de la vida y bienes de las personas. El rol de control del orden público se refiere a la restauración del orden público cuando es quebrantado, así como a velar por la práctica de “los actos de instrucción y las órdenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes”. El rol educativo tiene relación con las acciones de Carabineros hacia la comunidad para crear en

las personas respeto al ordenamiento jurídico vigente. El rol de comodidad pública compromete la colaboración e información a la comunidad de materias de utilidad e interés práctico general. Se entiende por rol de solidaridad social al conjunto de actividades en beneficio de la comunidad que se manifiestan, principalmente, en situaciones de emergencia. Por último, el rol de integración nacional refiere al resguardo de la soberanía nacional (Oviedo, 2007). Es decir, los Carabineros también tienen carácter militar. Desde 2011 este cuerpo sólo depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ya que antes, formaba parte del Ministerio de Defensa. (Forbes, 2018)

Como se puede observar, tal como es el caso de la Guardia Civil de España, se evidencia que el despliegue está enmarcado en zonas rurales y de pequeñas poblaciones, porque el de la Policía Nacional española es utilizada para grandes comunidades. Esto es, tiene la Guardia Civil mandatos específicos para determinados territorios. La Guardia Civil está controlada claramente por el Ministerio del Interior y no por el Ministerio de la Defensa, aún y que los elementos tengan formación militar. Es decir, existe un control civil sobre el aparato ministerial muy robusto, en el Ministerio de Defensa hay un ministro civil, hay en los parlamentos comisiones de defensa que hacen una función de supervisión y vigilancia del estamento militar, lo cual evidencia que todos estos controles no lo contamos en México (Hope, 2018).

Resulta evidente que la evolución de la concepción de estos cuerpos, necesariamente tiene relación a las diferentes problemáticas que surgen dentro de los territorios de los Estados. Pero, de la misma forma, tiene mucha importancia los controles institucionales que existan en las instituciones, debido a que existe una preocupación enorme del poder que puedan llegar a adquirir, e incluso, rebasar los militares o partes de las Fuerzas Armadas. Desde luego, se tiene que llevar a cabo reformas a las leyes que reglamenten a los cuerpos encargados de la seguridad, sea nacional o pública. Es aquí en donde los Gobiernos de estos Estados y partidos políticos, deben de fijar de una vez por todas las características legales y funcionales de los guardias nacionales, gendarmes, guardias nacionales para evitar confusiones de si en ellos debiera de surgir sindicatos y evitar la confusión policial o militar.

Uno de los asuntos de la gran problemática de la Guardia Nacional (GN) gira en torno a de qué manera se está llevando a cabo la mezcla y a su vez incorporación de los elementos

militares, marinos y ex miembros de la extinta Policía Federal a la GN. Existe un sensible problema de origen, pues en diversos días hubo protestas por partes de elementos de la ya extinta Policía Federal (PF) exigiendo que no querían ser liquidados, pero tampoco querían pertenecer a la Guardia Nacional, pues en la PF habían ya estudiado muchos años en múltiples disciplinas para desempeñarse como policías profesionalizados.

Lo anterior cobra relevancia, cuando elementos de las instituciones navales y militares han sido entrenados, desde su origen, en el ejercicio de la seguridad nacional, es decir, enfrentar a aquellos agentes que ponen en riesgo o amenazan al Estado mexicano. No basta con no más sólo era emitir decretos para poder así trasladar “x” cantidad de elementos de policías militares y navales a ingresar a la Guardia Nacional.

La implementación de la educación policial dentro de la Guardia Nacional se basa con disciplina militar, esto debido a que existe un percepción social de que el Ejército mexicano y Marina, tienen una correcta preparación, sólo que se pierde la idea de que ellos están listos para otro tipo de tareas. Los guardias nacionales están más en contacto con la ciudadanía, a diferencia del militar o marino que se encuentra presente en momentos como en desastres naturales o emergencias que requieren apoyo coordinado con las fuerzas policiales estatales y municipales.

Si se parte del supuesto de que la extinta Policía Federal estaba “infestada” de corrupción y se eliminó para suplirla con la Guardia Nacional, pero se nutre de los mismos policías federales, desde luego, suena ilógico que ya con estar en esta nueva institución de seguridad pública vayan a tener una especie de perdón o libres de culpas de probables relaciones con la corrupción y de actos delictivos.

Se debió de haber implementado un proceso más riguroso, y no tan acelerado en tiempo, acerca de la manera en cómo podían trasladarse de Policía Federal a Guardia Nacional, toda vez en cuidar el profesionalismo, la confianza en la institución. Esos filtros que logren identificar qué tipo de miembros se harán cargo de llevar a cabo los principios y lograr objetivos, así como cumplir con lo que les exige la ley. Como lo dice el enfoque institucional, aplicar arreglos institucionales formales y, yo digo prácticos para llevar a bien una conducta regulada y en caso de irrumpir, haya establecido rangos de tipos de conductas tachables y

que tengan cada uno un distinto castigo y sanción por cometer alguna de esas previstas conductas que no abonen al fin de la Guardia Nacional. Es decir, de esta manera, con leyes y reglamentos se debería de llevar un cumplimiento obligatorio y, en su caso, coercitivo, desde luego, que se haga público.

Lo anterior, es con relación a los tipos de arreglos institucionales de los que enlisté en la Tabla 4 del primer capítulo de la presente investigación, al respecto de lo que ofrece Villalobos García (2009). Es importante retomarlos e implementarlos para lograr una eficacia de los elementos y así tratar que los guardia nacionales se corrompan o tengan intención o hasta dudar de faltar a los principios y obligaciones que dicta la Ley de la Guardia Nacional y sus normativas secundarias.

Así, como menciona Hristoulas (2019), la división que existe entre el papel militar y el policiaco en México, es bastante difuso. Es importante resaltar que esas dos instituciones tienen misiones fundamentalmente distintas: mientras que, la policía se dedica a proteger a los civiles haciendo que se cumpla la ley, por el otro lado, los militares están para neutralizar al enemigo. También destaca que es una tarea muy complicada el mezclar a militares con policías de manera exitosa. Lo anterior, demuestra, efectivamente, que la Guardia Nacional surge son complicaciones al tener este tipo de mezcla entre lo policiaco, civil y militar.

Así como el Gobierno mexicano siempre ha remarcado que la Guardia Nacional se regirá por una doctrina policial, con los siguientes puntos, no dista que se observen una serie de complicaciones en la etapa más importante, como lo es la formación de ciudadanos y ciudadanas que desean formar parte de esta institución para cumplir los objetivos de la misma: Servicio a la sociedad, disciplina militar, respeto a los derechos humanos, respeto a la ley, respeto al mando superior, respeto a lo conducen a la perspectiva de género (Guardia Nacional, 2019).

En resume, lo que se ha hecho hasta ahora, paradójicamente se está contraviniendo al discurso anterior y a las promesas de campaña del ahora del titular del Poder Ejecutivo de “retirar al Ejército de las calles”. Todo indica que la Guardia Nacional sólo es una suerte de ruta para permitir que las Fuerzas Armadas intervinieran permanentemente en tareas de seguridad pública, así como lo expuse en los datos del reclutamiento exclusivamente militar.

### **3. 2 Retos y perspectivas de la Guardia Nacional en cuanto a los resideños institucionales en la segunda del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador**

Lo que debe de apelarse, indudablemente, es al fortalecimiento de las policías locales, sean estas las estatales y municipales. Como bien lo menciona Chapa (2021), la mayor parte del esfuerzo gubernamental debe seguir dirigiéndose a las policías para fortalecer su capacitación, que haya mejores salariales y plazas nuevas o, incluso, que se renueve su equipamiento. Es decir, es un error el aseverar que con el simplemente hecho de que, pese a que las encuestas demuestran altos niveles de confianza en las Fuerzas Armadas, con ello vaya a solucionarse los problemas seguridad pública y violencia que afectan a la mayoría de las personas en el país, faltaba más.

En otras palabras, no existe evidencia que pueda justificar la apuesta de recursos públicos para que las instituciones de las Fuerzas Armadas se encarguen de la seguridad pública. Las aprobaciones en las encuestas, tomadas como argumentaciones para legitimar su implementación es un error, sutil y muy importante a la vez, para poder de una vez por todas dar resultados y restablecer la paz y tranquilidad de la vida pública.

Entonces, hay que reafirmar que no se necesita colocar a militares y/o marinos en funciones de policía, sino más bien hay que observar con detenimiento aquellas políticas que han sido utilizados en determinados territorios que, efectivamente, hayan dado resultados. En efecto, todo es más complicado y requiere mayor tiempo, lo cual no es rentable políticamente hablando, porque los políticos, los que ostentan algún cargo público, desean dar resultados de forma inmediata, pero no visualizan que, a futuro no dará el más mínimo de los resultados que exige la realidad.

Sin duda alguna, al momento de anunciar que el nuevo Gobierno Federal, encabezado por López Obrador, iba a crear a la Guardia Nacional, diferentes académicos y especialistas, como el caso del Dr. Álvaro Vizcaíno, mencionaban que, ante la falta de elementos municipales, estatales y federales, era justo que hubiera una nueva institución, la cual fuera diferente a las policías y a los ejércitos. Que uno de los problemas quizá, a futuro de la Guardia Nacional sería el observar qué tanta claridad con la que se elaboraría, es decir, qué

es lo que la haría diferente a los policías municipales, estatales y federal, y qué haría diferente a lo que hacen las fuerzas armadas en la actualidad (Reyes, 2019)

Es decir, según en la entrevista que se le realiza al Dr. Álvaro Vizcaíno en Reyes (2019), el problema es que en México hay un problema con el satanizar o hacer juicios de valor al concepto de seguridad interior. Incluso él expresa que existen 47 países del mundo en los cuales existen instituciones especializadas en seguridad interior. Asimismo, menciona que, en esos 47 países hay instituciones intermedias diferentes a las policías y ejércitos que se especializan en seguridad interior. Entonces, el problema conceptual en nuestro país es que se está planeando una institución para tareas de seguridad pública, cuando estas corresponden a las policías.

Por otro lado, también se realiza una crítica puntual al término de “guardia”, porque quizá no es el más afortunado. Probablemente en los inicios de proyecto quienes asesoraron no lo hicieron del todo bien. El nombre genérico en el ámbito internacional es gendarmería. Según Vizcaíno, la primera institución que se creó en el mundo fue la francesa, la cual data sus antecedentes desde el siglo XIV y se constituyó como gendarmería en el siglo XVIII, en 1720; las especies son carabineros, guardias civiles e incluso, en algunos países, se les llama fuerza de hermano o de otros modos. Solo en tres países del mundo se llaman guardias nacionales: Túnez, Bolivia y Portugal. En nuestro país quienes asesoraron pensaron que la institución, que ya se enunciaba en el texto constitucional, no se estaba usando y que quizá sería más sencillo emplear esa categoría para crear esta figura intermedia entre policías y ejércitos, pero a lo que se refiere en nuestra constitución como guardia nacional, al menos hasta antes de la reciente reforma, era una copia de una institución estadounidense creada para tener una reserva de civiles, con cierta preparación, para ser llamados en casos de emergencia, de perturbación del orden o de guerra, como se menciona y se fundamenta en el capítulo anterior de la presente investigación (Reyes, 2019).

Incluso, hay una tendencia internacional para que estas instituciones sean civiles. Hay modelos militares que son eficientes, pero dependen de contrapesos, de equilibrios y de una serie de factores, como en Italia en donde hay un modelo eficiente de gendarmería militar, pero quizá las condiciones de México e Italia son distintas. El mejor modelo y la tendencia internacional, según Vizcaíno, es construir una institución que tenga un mando civil y que

los integrantes sean, en su mayor parte, resultado de un reclutamiento nuevo: civiles con formación policial y un complemento militar, porque si no sería una gendarmería o una guardia. (Reyes, 2019)

Lo anterior, cobra relevancia para la presente investigación, puesto que la Guardia Nacional que ahora opera en México, sí cuenta con elementos de la Policía Militar y de la Policía Naval, pues al empezar su operatividad con mayor celeridad, sin que hubiera una convocatoria para reclutar a nuevos elementos civiles y prepararlos con base a los principios y fines de esta institución pública en materia de seguridad, hace que se demuestre un fallo desde el origen.

Estas instituciones, como el caso de alguna gendarmería, se caracterizan por tener una disciplina militar, lo cual no significa que sean militares, sino que, son policías con capacidades superiores, que se dedican a atender zonas con debilidad institucional (como falta de policía), la cual cuente con una amplia capacidad de despliegue operativo, ésta no cuenta con una presencia permanente porque no deben suplir a las policías estatales o municipales. (Reyes, 2019)

Por eso Vizcaíno en Reyes (2019), señala que el problema conceptual es definir que no debe ser una institución para la seguridad pública, sino una especializada en seguridad interior, que requiere tener su propio programa de formación y reclutamiento, que debe ser creada a partir de civiles, aunque se lleve un mayor tiempo, no importando los costes políticos, aunque se tarde y deba ser creada a largo plazo.

La Guardia Nacional según, el General en retiro de División Diplomado de Estado Mayor y profesor en Seguridad Nacional, Héctor Sánchez Gutiérrez, se constituye como una fuerza intermedia, que combina la doctrina militar con un proceso de policialización, y una capacidad de equipamiento, precisamente intermedia, entre lo policial y lo militar. Su función es la atención de amenazas no tradicionales, como ocurre con organismos como la Gendarmería Nacional de Argentina, o la Policía Militar en Brasil, las cuales en sus respectivos contextos se encargan del combate al narcotráfico y delincuencia organizada, pero que con el paso del tiempo han expandido sus funciones a otras áreas de seguridad pública. (Guillen Mora, 2019)



Lo anterior, permite observar cuan complejo es lograr el entendimiento del papel de la Guardia Nacional, puesto que, no es tan claro que deba de atender en su totalidad funciones de seguridad pública, debido a su preparación, conocimientos adquiridos y a lo expuesto en el segundo capítulo de la presente investigación, en la sección de la estructura legal y operativa de esta institución.

Pareciera ser que cuando uno se refiere al incremento de la violencia en el país, la Guardia Nacional, actuará como el órgano coercitivo de la Ley, pero esta Guardia Nacional mexicana no es la solución para resolver el problema de la inseguridad en México. Sánchez Gutiérrez asevera que, hay que voltear a hacer resultados y tener una prioridad bastante clara en el fortalecimiento de la instancia de Persecución del Delito y la Procuración de Justicia (Guillen, Mora, 2019).

Ahora bien, con estas series de modificaciones al texto constitucional y a las leyes secundarias que dieron vida a la Guardia Nacional, sin duda, no ayuda definir a qué tipo de modelo policial se está orientando la estrategia para combatir esta crisis de inseguridad pública, debido a que aún se está intentando consolidar, desde un inicio a una nueva institución de carácter nacional.

No hay que perder de vista que lo que se requiere para consolidar a la Guardia Nacional y observar en datos duros como la reducción de los homicidios a nivel nacional, por mencionar algo, sí debe combatir con que esta institución con base en sus elementos administrativos y de campo permitan que se genere una desconfianza por parte de la sociedad mexicana, permitir que se haga corrupta, que exista impunidad en castigar fallas de actuación y uso de fuerza, de que los arreglos institucionales inadecuados, minen hacia el fracaso de una institución pública en materia de seguridad pública.

Recapitulando, se puede decir que la participación de las Fuerzas Armadas en colaborar con alguna institución o policías de seguridad pública, se ampara bajo el supuesto, la evidencia o la hipótesis de que existe; debilidad, ineficiencia e incluso corrupción de sus policías, y en amenazas a la seguridad pública que parecen ser insostenibles con los medios policiales. Ya se ha tratado acerca de la poca cercanía que hay con los militares o marinos por lo que corresponde en este sentido a hablar sobre lo que manifiesta Zúñiga (2012) acerca de las

causas. Algunas de las causas giran entorno a que, por lo general, militares y marinos participan en situaciones de catástrofe nacional o colaboran con el desarrollo del país, como ahora se observan en apoyar a elaborar las magno obras sexenales del Presidente López Obrador, tal es el caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el Tren Maya, por mencionar algunas. Todo lo anterior, indudablemente provoca, en consecuencia, una valoración positiva del profesionalismo, con base a su disciplina y a los altos estandares internacionales de entrenamientos.

## CONCLUSIONES

En este apartado, corresponde exponer las conclusiones de la presente investigación, si de acuerdo con el estudio desde lo que ofrece el neoinstitucionalismo, en su vertiente del diseño institucional, como herramienta teórica de la Ciencia Política, sirve para explicar si la Guardia Nacional mexicana fue constituida con base a una estructura organizacional policial que permita conseguir los objetivos y fines bajo los cuales fue creada, expuestos en el segundo capítulo.

Hay que recapitular lo mencionado en el primer capítulo de la presente investigación, acerca del neoinstitucionalismo, caracterizado por el “contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo”, refiriendo que, las instituciones además de las reglas, pueden manejar intereses, preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las que actúan. Esto es relevante, porque de esta manera permite realizar esta búsqueda a saber si existe en la concepción de la Guardia Nacional este tipo de variables que, sin duda, ayudarían a controlar a las personas dentro de la misma institución, pero también hacia el exterior.

Entonces, de acuerdo a lo analizado, resulta que, en el momento del desarrollo del diseño institucional de la Guardia Nacional, los legisladores no tomaron en cuenta colocar incentivos que permitiesen lograr buscar una exigencia individual de cada guardia nacional para buscar que siempre hagan bien su labor y entreguen buenos resultado, tal como se expresa en el primer capítulo de la presente investigación acerca de buscar crecimiento de la institución. Tales incentivos pudieran ser, administrativos, ascensos, económicos o condecoraciones para destacar el desempeño en determinada misión o acción digna de reconocer por valentía, esfuerzo, gallardía, entre otras. Sin duda, esto incrementaría el funcionalismo interno, de una apropiación racional de cada elemento para poder hacerse consciente de que no sólo es un trabajo, sino es una responsabilidad de colaborar a buscar que sí exista confianza de que la Guardia Nacional puede salvaguardar la seguridad pública.

Con los hallazgos de esta Tesina se puede retomar con mayor amplitud, cómo es que, hoy en día, se encuentra constituida la Guardia Nacional, cuáles son sus funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y de qué manera participa o contribuye en el Sistema

Nacional de Seguridad Pública, entre otras más, ya que no se inicia formalmente una puesta en marcha desde un inicio y en blanco el incorporar a algún artículo de la Carta Magna el concepto de seguridad pública, sino es una suerte de innovación y adaptación de acuerdo con lo que la realidad exige. Una Ley reglamentaria para darle fondo y forma.

Hace falta apelar a escenarios de certeza de interacción humana entre los elementos de la Guardia Nacional, a modo de regular el actuar y la forma de operar de los elementos, es decir, evitar riesgos de comportamientos que no deben de estar permitidos en una institución de seguridad pública encargada de la seguridad pública. Hacer que verdaderamente, con la llegada de la Guardia Nacional se establezca un cambio institucional a beneficio de la sociedad siendo efectiva en asegurar que haya seguridad pública.

Además, se debe mencionar que ya no podemos seguir con aquella voluntad de los tomadores de decisiones, en que se debe decidir y buscar una salida rápida, dar una respuesta inmediata a la situación de la inseguridad pública, sin pensar en el futuro, para ir transitando en ese recorrido a ciertas mejoras para todos y todas. Así como expresa la teoría neoinstitucionalista, revisada en el primer capítulo de la presente investigación, en menester que, en este sentido, sobre el uso de las policías militares y navales mexicanas, el Estado desarrolle leyes que logren dar estabilidad a la crisis de inseguridad pública que se presencia en la actualidad.

Los elementos teóricos que ofrece el diseño institucional, sirvieron en esta investigación para lograr observar de qué manera se logra articular la Guardia Nacional, encargada de la seguridad pública de México, es decir, ver bajo qué supuestos logrará la efectividad de su funcionamiento. Indagar si había elementos para hacer menor proclive la fragilidad institucional, hacer que sean cada vez menos propensa a que los elementos; sean mandos, miembros administrativos o miembros de operación en campo, se corrompan cada vez menos o eliminar comportamientos de aceptar sobornos, de pedir cooperaciones o cuotas, entre otros. Identificar cuál es la estructura operativa y administrativa de mandos jerárquicos para mantener una observación más precisa de quién dicta ordenes de acción operativa y así saber cómo se toman las decisiones territoriales para las operaciones, patrullajes. Ubicar de qué forma mantiene su estructura y la manera en cómo se interrelaciona con la sociedad para lograr los objetivos y fines institucionales en términos de la seguridad pública. Tener presente de qué manera está siendo desplegada. Conocer si se está logrando la profesionalización de

los elementos para poder estar a la altura de las circunstancias y hasta de los imprevistos. Conocer de qué manera se está llevando a cabo la inserción de miembros de la policía militar y la policía naval en la Guardia Nacional.

Hay que destacar que, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, abre un abanico de problemáticas para la cuestión organizacional y operativa de los elementos de las policías militares y policías navales, esto porque cada que ocurren sucesos en diferentes localidades del territorio nacional, tales son los casos del desarme a militares o marinos, el no permitir la entrada a cierto territorio cuando los habitantes lanzan cualquier tipo de objetos para hacer que salgan los elementos, sin aplicar ninguna oposición de fuerza legítima sólo para cuidar el asunto de los derechos humanos, sin duda, pone en entre dicho la dignidad de los cuerpos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina Armada de México que participan en el patrullaje en puntos críticos de presencia de organizaciones criminales, según la investigación o los sucesos que se llegan a poner en evidencia en diferentes medios de comunicación, donde exigen colaboración los gobiernos locales.

En pocas palabras, no existen variantes a modo de prevenir que se den este tipo de sucesos desde el diseño de las estrategias para este tipo de situaciones, porque solamente atan de manos a los elementos al no saber de qué manera responder o reaccionar en el campo a este tipo de acciones que se da en la realidad, así poniendo en entre dicho la imagen institucional de acuerdo a su confiabilidad.

Es decir, lo que pude observar a través de la investigación y la reflexión con la lectura que realizaba acerca del diseño institucional y la manera en cómo debe de adaptarse una institución pública, pero precisamente de seguridad pública, a los requerimientos que exige la realidad de determinada sociedad para que el gobierno logre atender las deficiencias de operatividad, puedo mencionar que, hace falta desarrollar una difusión de comunicación institucional acerca de la manera en cómo se está realizando el combate a la inseguridad pública desde la Guardia Nacional por parte del Gobierno Federal, la manera en cómo se está utilizando la participación de los efectivos de la Guardia Nacional, acerca de la participación del Ejército Mexicano y de la Marina, de acuerdo al Acuerdo que se explicitó en el segundo capítulo.

Es claro que ahora hay elementos militares y marinos, pero es también cierto que debe de hacerse una división precisa para la sociedad de que una cosa es la conformación de la Guardia Nacional, detallada en el segundo capítulo, y otra muy diferente, la colaboración de efectivos militares y marinos en tareas de seguridad pública a través de la Guardia Nacional. En otras palabras, dar mayor difusión institucional a la sociedad mexicana, permitirá lograr que se identifique y se conozca la composición de la institución de seguridad pública federal y que sustituye a la extinta Policía Federal. El hacer difusión de conocimiento de las leyes y sanciones según a diversas situaciones, contribuirá, en la medida de lo posible, a erradicar ese desconocimiento de las regulaciones de diferentes leyes de la Carta Magna, leyes secundarias, Código Penal, Código Civil por mencionar algunas. Siempre tomar en cuenta que *“la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento”*.<sup>9</sup>

Con esta difusión de conocimiento, a través de los medios de comunicación tradicionales y digitales, y también, el compartir qué tipo de medidas se implementarán si una persona avienta piedras, alimentos, si entorpece el patrullaje, la logística de alguna misión de persecución, aseguramiento, detención, entre otras, hacia los elementos de Guardia Nacional y de las Fuerzas Armadas podría ayudar a que ambas partes -Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y por otra parte, la sociedad- sepan qué es lo que procedería si llega a presentarse algún suceso antes señalado. Al menos, esa es una propuesta mía, el combatir también el desconocimiento de la aplicación de la ley y de sucesos que ya han sido evidenciados en redes sociales y medios tradicionales, saber qué consecuencias puede haber si existen ese tipo de comportamientos hacia con la autoridad, sean marinos, militares o guardias nacionales.

Se observó que la conjunción de la policía militar, policía naval, con ciertos elementos de la extinta Policía Federal y de reclutamiento de nuevos elementos civiles que cumplan los requisitos establecidos por la convocatoria, complejizó el diseño de esta institución de seguridad pública de carácter civil. Con la exposición de la estructura, funciones, capacidades, fines y principios de la Guardia Nacional, se comprobó que no es precisamente de carácter civil.

---

<sup>9</sup> Para conocer más de este principio, revisar el siguiente link: <https://derechoenaccion.cide.edu/repensar-el-principio-de-la-ignorancia-de-la-ley-no-exime-de-su-cumplimiento/>

Por si fuera poco, a un año de la publicación de la Ley de la Guardia Nacional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2020 el Acuerdo Presidencial por el que dispuso de las Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, modificando así, totalmente, el discurso, del hoy titular del Poder Ejecutivo Andrés Manuel López Obrador, cuando en su momento en su búsqueda a la Presidencia de la República, desvirtuaba las estrategias de seguridad pública seguidas por el Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y de Enrique Peña Nieto (2012-2018), cuando prometía en el 2012 que regresaría al Ejército y a la Marina Armada de México a los cuarteles. Al menos así lo expresaba como precandidato presidencial en el 2012, en cuanto decía que se comprometía a regresar al a sus cuarteles al Ejército en al menos seis meses.<sup>10</sup>

Es interesante traer a colación lo ilógico que ha sido su discurso a lo largo de los años, al menos a lo que se comprometió en 2012 de regresar a los cuarteles al Ejército, refiriéndose de que estaba en desacuerdo de utilizar a militares en tareas de seguridad pública. Existió un cambio sustancial en su discurso, pues siempre criticó que “*la guerra contra el narcotráfico*” del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), decía que era darle “*un golpe al avispero*” el sacar el Ejército a las calles para combatir frontalmente al crimen organizado y al tráfico de las drogas, pues decía que se les exponía y los socavaba. Para la elección Presidencial del 2012 aún pensaba en profesionalizar a la policía, decía que eso le llevaría seis meses lograrlo, claro como promesas de campaña, y que la Policía Federal sería la encargada de garantizar la seguridad pública.

Pero, pasando el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), con el incremento de la crisis de inseguridad pública, motivado por el desafío que ha venido incrementándose las acciones de organizaciones criminales de alto impacto dedicadas al tráfico de drogas y otras actividades ilícitas más, al aumento de los homicidios y feminicidios hasta llegar a cifras históricas, ya para la elección presidencial para el período 2018-2024, cambió abismalmente su propuesta al combate a la inseguridad pública a nivel federal.

---

<sup>10</sup> (Animal Político, 2012)

Entre los puntos de su Plan Nacional de Paz y Seguridad Pública, ya como presidente electo, dio a conocer que la Guardia Nacional sería la institución que propondría dar vida para hacerse cargo de pacificar al país y hacerse cargo de las tareas de seguridad pública. Lo sorprendente fue que ahora él mismo, propuso que las Fuerzas Armadas (Ejército Mexicano y Marina Armada de México), colaboraran a tareas de seguridad pública en la misma Guardia Nacional.

Ya conociendo cómo está formada y articulada en la ley, saber los mandos jerárquicos en territorio y administrativamente, la manera en cómo se coordina con las policías estatales, municipales, conocer los motivos para crear la Guardia Nacional y observando la manera en cómo se está realizando la profesionalización, el reclutamiento, a la fecha, se llega a la conclusión de que esta institución solamente fue el mecanismo por el cual el Gobierno de presidente Andrés Manuel López Obrador, logró hacer legal la participación de las policías militar y naval en tareas de seguridad pública, es decir, ya no solamente en tareas de seguridad nacional o en apoyo a desastres naturales en lo interno o internacional, algo que no pudieron hacer los Gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto.

Debo mencionar que, al estudiar a la Guardia Nacional como institución que busca el orden y la paz en medio de la crisis de inseguridad pública, evidentemente se observa que mantiene un rol importante, siendo una causal en obligar a los actores sociales y políticos en su estructura, el gestionar el control y el evitar diversos tipos de conductas de los elementos que no abonen a los objetivos y fines institucionales, en tanto, a garantizar la seguridad pública y así restablecer la tranquilidad para la sociedad mexicana, crear la confianza hacia la ciudadanía y el bajar el nivel de índices delictivos y criminales. Es decir, sin la articulación de un buen diseño institucional con sanciones y castigos de acuerdo a conductas indebidas de los guardias nacionales, evidentemente no se podrá llegar al fin de garantizar la seguridad pública del país, de vivir en armonía y en paz, de lo contrario, se estaría repitiendo lo que sucedió con la Policía Federal en donde la corrupción y la impunidad se alcanzó a observar.

Por otro lado, es evidente que la estrategia de seguridad pública del presente Gobierno Federal (2018-2024), no mira la necesidad de equiparar de manera profesional y técnica a las policías estatales y municipales, no logra incorporar hasta el momento, aquellos incentivos que se menciona en el primer capítulo en tanto al diseño institucional, para lograr que los



elementos de seguridad pública de lo estatal y municipal logren tener un trabajo mejor remunerado y así, evitar que exista una especie de eslabón corruptible de que el elemento pida “*moches*”, “*para el refresco*”, “*cuotas*”, entre otras formas para dejar ir al infractor de algo no tan grave cometido, quizá de alguna falta administrativa, todo porque quizá ocupa dinero, tiene gastos y necesidades y quizá el salario que percibe no alcanza a cubrir las necesidades y, por qué no mencionarlo, en la actualidad es complejo el laborar como policía y se percibe entre los elementos que no es un salario justo a lo que realizan a diario, como el poner su vida en riesgo, o porque existe ese tipo de cultura que no se ha logrado modificar a través de los controles institucionales de policías estatales y municipales.

Un hallazgo de la investigación que es importante mencionar con respecto a lo que realmente ocasiona el debate entre mantener la centralidad o no de la seguridad pública del Gobierno Federal, y por las distintas formas en que llegan los gobiernos a través de ciertos liderazgos políticos salientes de institutos políticos que llegan al poder público, en adoptar determinadas estrategias, enfoques, mecanismos de control institucionales y políticas públicas, y luego que, con la llegada de un distinto partido político o coalición electoral en contraposición al partido político o coalición electoral entrante ajeno al saliente, lo que ocasiona es que se modifica enteramente una estrategia y hace que se desbalancee los posibles avances que se han tratado de mantener o mejorar. En otras palabras, no abona al bienestar público, el cambiar en cada sexenio, la estrategia de seguridad pública, puesto que, hace que se desvinculen los acuerdos institucionales coordinados y modifica la identificación ciudadana hacia con las instituciones, por ende, a lograr el entendimiento de por qué existe tal policía, tal institución o Secretaría de Estado.

Se encontró que sí existe ese debate ambivalente acerca de quién dirige y comanda la institución, que no logra ser convincente en la realidad, pues como se menciona en la Ley de la Guardia Nacional en el Capítulo II *De la Secretaría* en su Artículo 13, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, hoy día Rosa Icela Rodríguez, tiene como facultades: organizar, dirigir y supervisar la misma Guardia Nacional. Más bien, se ha notado la preponderancia del Comandante que, dicho sea de paso, es un militar en retiro, hoy día Luis Rodríguez Bucio, el cual, según la ley tiene como atribución principal el ejercer el mando operativo de la Guardia Nacional, es decir, lo que realmente importa e interesa en la

forma del accionar de los elementos desplegados en el territorio nacional. Aquí existe un problema muy sensible, pues existe un mando que administrativamente es civil, pero en lo operativo es de adiestramiento militar, contraviniendo en esencia de que la institución es de carácter puramente civil.

Lo cual, hace concluir que el modelo del diseño institucional, expuesto en esta investigación desde la perspectiva del diseño institucional, en lo general, con respecto a organizaciones policiales, hace exponer que la Guardia Nacional no dará resultados efectivos para combatir la inseguridad pública del país.

Desde luego, no hay que perder de vista lo que pueda llegar a ocurrir en un futuro muy próximo, acerca de lo que en exclusiva presentó el diario *El Universal* el viernes 11 de junio de 2021, donde de acuerdo a sus fuentes cercanas al primer círculo de gobierno, informa acerca de que el actual titular del Poder Ejecutivo Andrés Manuel López Obrador, planteó a su equipo cercano, secretarios de Estado y legisladores, acerca del rumbo del la segunda mitad del sexenio, pasadas las elecciones del 2021. Toda vez que el presidente, se haya reunido el jueves 10 de junio de 2021 con miembros del Consejo Mexicano de Negocios (CMN), comentando que presentaría tres reformas constitucionales: una energética para fortalecer a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), una reforma electoral que no eliminará al Instituto Nacional Electoral (INE) y otra para que la Guardia Nacional forme parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y ya no en la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSyPC).

Lo anterior, se confirmó públicamente por el mismo presidente Andrés Manuel López Obrador en su Conferencia Matutina del 15 de junio 2021, cuando anuncia que propondrá que la Guardia Nacional, se integre a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), sumándose al Ejército Mexicano y a la Fuerza Aérea Mexicana, lo cual es una apuesta muy peligrosa y errónea. Si se llegase a cumplir lo anterior, estaría observándose que los militares tomarían el control de la seguridad pública del país, desde luego, contraviniendo a lo reformado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de la Guardia Nacional en donde se detalla en el Capítulo II *Fines y Principios de la Guardia Nacional*, en su Artículo cuarto que “es una institución de seguridad pública, de carácter

civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”.

Incluso, pareciera que se ha estado tratando de caminar, transitar de forma cautelosa, a llegar ese tipo de extremo o fin de lo que expongo con relación de la intención del presidente de llevar a la Guardia Nacional adscrita a la (SEDENA). Pienso que de ninguna manera se debe de permitir que se llegue a realizar este tipo de cambio. Sin duda, las fuerzas políticas de los diferente partidos políticos sean oposición al Gobierno Federal o los mismos legisladores y legisladoras de la coalición del partido gobernante, por uso de razón, deberían de frenar a que se lleve a discutir en el pleno de ambas Cámaras del Congreso de la Unión este tipo de reforma constitucional.

Por ello, debe de apelarse que el mejoramiento incesante de las estructuras policiales en lo estatal y municipal, deben de mantenerse en todo momento con atención para llevarse a cabo el progreso y perfeccionamiento, pero también ser evaluadas para evitar que queden fuera de contexto o vigencia y así hacerse incapaces de hacer frente a los sucesos que acontecen en el día a día en la sociedad, en determinados territorios específicos, el evitar que tenga poca o nula capacidad de respuesta bajo las exigencias que se presentan y distan de organización, logística y, por ende, escasa efectividad.

En fin, el Gobierno Federal, además de enfrentar un escenario de crisis de inseguridad pública sumamente complejo, con la presencia de organizaciones criminales letales; en tanto a su articulación-organización de personas, armamento, poder económico, de comisión delitos de alto impacto y operación, sin duda hace observar diferentes aristas a tomar en cuenta, para dar el debido tratamiento institucional al margen de la ley y así solventar las consecuencias lacerantes que deja la presencia territorial en el país estos grupos fácticos que actúan con una gran impunidad. Por supuesto, el asunto de la crisis de inseguridad no es el único problema que hay que resolver desde ya para poder aplicar determinadas estrategias gubernamentales a través de las instituciones políticas-públicas existentes o las que estén por llegar para para contener, disminuir o erradicar algunas variantes de los índices delictivos y de criminalidad. También existe la migración proveniente de Centroamérica, ciberseguridad, seguridad alimentaria, desigualdad social, modernización educativa, reforma político-electoral, cambio

climático, entre muchos otros que es imposible abordarlos estrictamente bajo el paradigma de Seguridad Pública.

## REFERENCIAS

- Abitbol, P. (Agosto de 2005). *El concepto de diseño institucional*. Obtenido de Tesis de Maestría en Filosofía. Universidad Nacional de Colombia: [https://www.researchgate.net/publication/317049212\\_El\\_concepto\\_de\\_diseno\\_institucional](https://www.researchgate.net/publication/317049212_El_concepto_de_diseno_institucional)
- Abitbol, P., & Casas, A. (2007). *Teoría y Metodología del Diseño Institucional*. Obtenido de Memorias. II Coloquio de Profesores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales: [https://books.google.com.mx/books?id=Gy8-isFWZR0C&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=Gy8-isFWZR0C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Alda Mejías, S., & De Sousa Ferreira, S. (Diciembre de 2015). *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Obtenido de Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid: [https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/06/2015-1325\\_Interiores\\_SIN\\_MARCAS.pdf](https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/06/2015-1325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf)
- Alvarado, A., & Arzt, S. (2001). *El desafío democrático de México: Seguridad y Estado de derechos*. México: Colegio de México.
- Angel, A. (20 de Enero de 2020). *Animal Político*. Obtenido de Con 35 mil 588 asesinatos, 2019 es el año más violento del que se tenga registro: <https://www.animalpolitico.com/2020/01/homicidios-2019-violencia-asesinatos-record/>
- Angel, A. (30 de Junio de 2020). *Pese a Guardia Nacional crece la violencia: van más de 32 mil homicidios desde su despliegue*. Obtenido de Animal Político: <https://www.animalpolitico.com/2020/06/guardia-nacional-violencia-homicidios-despliegue-amlo/>
- Animal Político. (6 de Febrero de 2012). *Promete AMLO regresar al Ejército a sus cuarteles*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2012/02/promete-amlo-regresar-al-ejercito-a-sus-cuarteles-en-6-meses/>

*Animal Político*. (15 de Noviembre de 2018). Obtenido de ¿En qué consiste el Plan de Paz y Seguridad que anunció AMLO?: <https://www.animalpolitico.com/2018/11plan-de-paz-y-seguridad-amlo/>

*Animal Político*. (31 de Mayo de 2021). *Guardia Nacional viola su propia ley: más del 90% de sus elementos no están certificados*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2021/05/guardia-nacional-elementos-aprobacion-plazo/>

Aristegui Noticias. (11 de Junio de 2021). *AMLO buscará incorporación de la Guardia Nacional a la SEDENA: El Universal*. Obtenido de <https://aristeguinoticias.com/1106/mexico/amlo-busca-incorporacion-de-la-guardia-nacional-a-la-sedena-el-universal/>

Arriaga Ornelas, J. L. (15 de Febrero de 2013). *Cómo se gestó el derecho a la seguridad pública*. Obtenido de Manual del Policía, 3a Ed. Repositorio Universitario. IJ-UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2297/18.pdf>

Ayala Espino, J., & González García, J. (Enero de 2001). *El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico*. Obtenido de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/40/4/RCE.pdf>

Badillo Moreno, G. (29 de Marzo de 2017). *Del sistema presidencial al gobierno de gabinete: diseño institucional y fundamento teórico*. Obtenido de Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política. UNAM: <http://132.248.9.195/ptd2017/enero/0755058/0755058.pdf>

Badillo, D. (28 de Julio de 2018). *Estrategia de seguridad de Peña Nieto eliminó la SSP y acciones de prevención*. Obtenido de El Economista: <https://www.economista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Pena-Nieto-elimino-la-SSP-y-acciones-de-prevencion-20180728-0013.html>

Basabe Serrano, S. (2007). *Instituciones e institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Obtenido de El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: perspectivas, enfoques y campo de acción:

[https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1288022871.El\\_nuevo\\_institucionalismo\\_\\_\\_\\_Santiago\\_Basabe.pdf](https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1288022871.El_nuevo_institucionalismo____Santiago_Basabe.pdf)

Benítez Manaut, R. (2015). *Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública*. Obtenido de [https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Raul\\_Benitez\\_Manut.pdf](https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Raul_Benitez_Manut.pdf)

Benitez Manaut, R., & Deare A., C. (2021). *Mixcan Culture*. Florida: Steven J. Green.

Cámara de Diputados. (Diciembre de 1994). *Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Compilación cronológica de sus modificaciones: [https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf)

Cámara de Diputados. (11 de Diciembre de 2008). *Reforma al Artículo 21 de la CPEUM*. Obtenido de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/12/asun\\_2516400\\_20081211\\_1229455883.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/12/asun_2516400_20081211_1229455883.pdf)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (27 de Mayo de 2019). *Proceso legislativo del Decreto por el que se explide la Ley de la Guardia Nacional*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación (DOF): [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIV/032\\_DOF\\_27may19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/032_DOF_27may19.pdf)

Carrasco Araizaga, J. (16 de Abril de 2019). *Una larga batalla entre policías y militares*. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/opinion/2019/4/16/una-larga-batalla-entre-policias-militares-223405.html>

Casas, K., González, P., & Mesías, L. (Noviembre de 2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Obtenido de Informe del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell y el Banco Interamericano de Desarrollo: [https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas\\_TransformacionPolicial\\_FINAL.pdf](https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas_TransformacionPolicial_FINAL.pdf)

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2004). *Política de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CESOP. (s/f). *Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente*.

Obtenido de Seguridad Pública:  
[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/3\\_publica.htm#Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20y%20gesti%C3%B3n%20gubernamental%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20vigente](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_publica.htm#Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20y%20gesti%C3%B3n%20gubernamental%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20vigente)

CESOP. (s/f). *Seguridad Pública*. Obtenido de Impacto del trabajo legislativo:

[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/7\\_publica.htm#marcaanexo](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/7_publica.htm#marcaanexo)

Chapa Koloffon, L. (24 de Mayo de 2021). *La lógica rota en la discusión sobre seguridad*

*pública*. Obtenido de Gatopardo: <https://gatopardo.com/noticias-actuales/la-logica-rota-en-la-discusion-sobre-seguridad-publica/>

Cheves, R. M. (2000). *El Modelo policial Hegemonico en América Latina*. Obtenido de

Policía en Naciones Unidas: <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/verdad-justicia-y-reparacion/1244-el-modelo-policial-hegemonico-en-america-latina/file>

Chinchilla, L. (23 de 01 de 2020). *Estabilidad social y seguridad ciudadana en*

*Centroamérica*. Obtenido de Seguridad ciudadana: <https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/sfsegchinchilla.pdf>

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (27 de Mayo de 2019). *Diario Oficial*

*de la Federación (DOF)*. Obtenido de Ley de la Guardia Nacional: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019)

Córdova Montúfar, M. (Mayo de 2017). *El neoinstitucionalismo como paradigma científico*.

Obtenido de FLACSO-Ecuador. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública Vol. 4 NO. 1:

<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/3049/1976>



- Cossío Díaz, J. R. (22 de Junio de 2019). *El nuevo modelo de seguridad pública*. Obtenido de Revista Proceso: <https://www.proceso.com.mx/589223/el-nuevo-modelo-de-seguridad-publica>
- Cruz Martínez, M., & Cruz Martínez, E. (2017). El Estado de Derecho y la Seguridad Pública en la consolidación del Estado democrático mexicano: perspectiva de la acción gubernamental y los derechos humanos. En F. C. Bentacourt Higadera, *Reflexiones sobre el Estado de Derecho, la Seguridad Pública y el Desarrollo de México y América Latina* (págs. 127-156). CDMX: UNAM-III.
- Dammert, L. (Enero de 2006). *¿Es necesario reformar las policías mexicanas? Lecciones y desafíos de la experiencia latinoamericana*. Obtenido de ReseachGate: [https://www.researchgate.net/publication/320087239\\_Es\\_necesario\\_reformar\\_las\\_policias\\_mexicanas\\_Lecciones\\_y\\_desafios\\_de\\_la\\_experiencia\\_latinoamericana](https://www.researchgate.net/publication/320087239_Es_necesario_reformar_las_policias_mexicanas_Lecciones_y_desafios_de_la_experiencia_latinoamericana)
- Dammert, L., & Álvarez Veloso, D. (Noviembre-Diciembre de 2008). *Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o problema?* Obtenido de Colección de Análisis de Seguridad con Democracia: <https://www.casede.org/index.php/seguridad-publica/367-fuerzas-armadas-en-seguridad-publica-solucion-o-problema>
- Del Valle Martínez, A. (2004). *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos*. México: Gernika.
- E. Godin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- El Financiero. (18 de Mayo de 2021). *Le "van a leer la cartilla" a García Luna: Fiscalía de NY tiene más de un millón de pruebas en su contra*. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/05/18/le-van-a-leer-la-cartilla-a-garcia-luna-fiscalia-en-ny-tiene-mas-de-un-millon-de-pruebas-en-su-contra/>
- Espino, M. (31 de Julio de 2019). *Captan a elemento de Guardia Nacional en aparente estado de ebriedad*. Obtenido de El Universal: <https://www.eluniversal.com.mx/video-guardia-nacional-ebriedad>

Farfán Mendonza, G. (2007). *El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales*. Obtenido de Revista Polis. Vol 3 NO. 1: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v3n1/v3n1a5.pdf>

Fernández, M. M. (1992). *Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de policía en España*. Obtenido de REIS #59: [http://ih-vm-cisreis.c.mad.interhost.com/REIS/PDF/REIS\\_059\\_09.pdf](http://ih-vm-cisreis.c.mad.interhost.com/REIS/PDF/REIS_059_09.pdf)

Figueroa Morán, G. L., Paladines Morán, J. P., Paladines Morán, J. N., Caicedo Plúa, C. R., & Romero Castro, M. I. (Marzo de 2017). *Modelo de plan estratégico de sistemas para la gestión y organización a través de una plataforma informática*. Obtenido de Universidad Estatal del Sur de Manabí. Ecuador: <https://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2017/03/Modelo-de-plan-estrat%C3%A9gico.pdf>

Forbes. (22 de Noviembre de 2018). *Estos son los cuerpos en los que se inspiró la Guardia Nacional de AMLO*. Obtenido de España y Chile confían la seguridad pública a cuerpos de naturaleza militar; la Guardia Nacional que propuso López Obrador tiene un esquema similar a éstos: <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-cuerpos-en-los-que-se-inspiro-la-guardia-nacional-de-amlo/>

Foucault, M. (2010). *El nacimiento de la biopolítica*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Gaceta Senado de la República. (04 de Septiembre de 2018). *Exposición de motivos de la Ley de Seguridad Interior*. Obtenido de [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/83137](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/83137)

Gálvez Salvador, Y. (17 de Mayo de 2019). *La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública*. Obtenido de Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú : <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/423-la-guardia-nacional-los-retos-de-las-fuerzas-armadas-frente-a-la-seguridad-publica-de-mexico/file>

Gálvez Salvador, Y. (Abril de 2019). *La Guardia Nacional: Los retos de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública de México*. Obtenido de Colectivo de Análisis

de la Seguridad con Democracia: <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/423-la-guardia-nacional-los-retos-de-las-fuerzas-armadas-frente-a-la-seguridad-publica-de-mexico>

Gandaria, M. (14 de Mayo de 2020). *Investigan a elemento de la GN por exhibirse alcoholizado en redes sociales*. Obtenido de El Sol de México: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/investigacion-a-elemento-de-la-gn-por-exhibirse-alcoholizado-en-redes-sociales-5229174.html>

García Ramírez, S. (2002). En torno a la seguridad pública. Desarrollo pena y evolución del delito. En P. J. Peñaloza, & M. A. Garza Salinas, *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: UNAM.

Garzón Castrillón, M. A., & Fisher, A. L. (Enero-Junio de 2008). *Modelo teórico de aprendizaje organizacional*. Obtenido de Pensamiento y gestión. Barranquilla: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-62762008000100008](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-62762008000100008)

Gerardo Cruz, L. (07 de Marzo de 2012). *Modelo Socio Técnico y Técnicas de intervención y desarrollo*. Obtenido de Las mejores prácticas del desarrollo organizacional: <https://luisgerardocruzvip.blogia.com/2012/030701-modelo-socio-t-ecnico-y-t-ecnicas-de-intervenci-n-y-desarrollo..php>

González Fernández, J. A. (2002). *La seguridad pública en México*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://goo.gl/Ec8JwP>

Guardia Nacional. (24 de Julio de 2019). *Diferencias entre ejércitos y policías*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/guardianacional/articulos/guardia-nacional-6>

Guerrero Orozco, O. (1968). Modernización y administración pública. *Revista Mexicana de Ciencia Política*, 21-25.

- Guillen Lasierra, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*. Obtenido de Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/291813/fgl1de1.pdf?sequence=1>
- Guillen Mora, T. (5 de Julio de 2019). *La Guardia Nacional no es panacea*. Obtenido de Siempre! Entrevista al General Héctor Sánchez Gutiérrez: <http://www.siempre.mx/2019/07/285893/>
- Haro Reyes, D. J. (3 de Abril de 2011). *Comentarios sobre el nuevo modelo policial en México*. Obtenido de Universidad de Guadalajara: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/index.php/letrasjuridicas/article/download/137/135>
- Hernández Bringas, H., & Narro Robles, J. (Marzo de 2010). *El homicidio en México, 2000-2008*. Obtenido de Scielo. Vol. 16 no. 63: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252010000100009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000100009)
- Hope, A. (20 de Noviembre de 2018). Plan Nacional de Paz y Seguridad Nacional 2018-2024. *Primer Círculo*. (C. Elizondo, & F. Reyes Heróles, Entrevistadores) ADN Opinión. Recuperado el 04 de Junio de 2021, de [https://www.youtube.com/watch?v=Sp-w\\_Qgye6M&ab\\_channel=ADNOpini%C3%B3nADNOpini%C3%B3n](https://www.youtube.com/watch?v=Sp-w_Qgye6M&ab_channel=ADNOpini%C3%B3nADNOpini%C3%B3n)
- Hope, A., & López Aranda, J. (Julio de 2015). *¿Qué es la seguridad pública?* Obtenido de La mentada estrategia. Dos ensayos y treinta y nueve preguntas sobre Seguridad, Justicia, Violencia y Delito: [https://www.senado.gob.mx/BMO/index\\_htm\\_files/La\\_mentada\\_estrategia.pdf](https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/La_mentada_estrategia.pdf)
- Hristoulas, A. (8 de Febrero de 2019). *La Guardia Nacional: lecciones del extranjero*. Obtenido de Este país: <https://estepais.com/impreso/la-guardia-nacional-lecciones-del-extranjero/>

- Latorre, A. (2005). *La investigación-acción*. Obtenido de Conocer y cambiar la práctica educativa: <https://www.uv.mx/rmipe/files/2019/07/La-investigacion-accion-conocer-y-cambiar-la-practica-educativa.pdf>
- Londono Jaramillo, L. A. (08 de Abril de 2019). *Guardia Nacional para un Estado Social de Derecho*. Obtenido de Foro Jurídico: <https://forojuridico.mx/guardia-nacional-para-un-estado-social-de-derecho/>
- López Obrador, A. (Junio de 2020). En 2021 habrá 266 coordinaciones territoriales para seguridad pública. *Conferencia Matutina del Presidente de la República*. Palenque, Chiapas, México. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=ERsR\\_Yy1Hlw&ab\\_channel=Andr%C3%A9sManuelL%C3%B3pezObrador](https://www.youtube.com/watch?v=ERsR_Yy1Hlw&ab_channel=Andr%C3%A9sManuelL%C3%B3pezObrador)
- López Obrador, A. M. (2018). *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. Obtenido de [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf)
- Márquez Gómez, D., Serna, M. J., & Valadés, D. (12 de Mayo de 2020). *La Guardia Nacional*. Obtenido de Scielo. Estudios Legislativos.: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332019000100569](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332019000100569)
- Méndez Rojas, W., & Rodríguez Salazar, J. A. (2010). *Relación de la policía con el resto de la sociedad: Práctica policial, territorio, BIOS*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/873/pol153.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Meyer, M. (26 de Mayo de 2020). *Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública*. Obtenido de Proceso: <https://www.proceso.com.mx/631749/un-ano-despues-de-creacion-de-la-guardia-nacional-mexico-esta-lejos-de-desmilitarizar-seguridad-publica>

- Moloezik, M. P. (Enero-Febrero de 2008). *Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito*. Obtenido de Revista Nueva Sociedad No. 213: [http://www.casade.org/BibliotecaCasade/3500\\_1.pdf](http://www.casade.org/BibliotecaCasade/3500_1.pdf)
- Montero Bagatella, J. C. (2013). El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana. *Región y sociedad*, 1-36.
- Observatorio de la Guardia Nacional. (Junio de 2020). *Guardia Nacional: a un año de su puesta en operación*. Obtenido de [http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/06/202906\\_GN\\_versio%CC%81n-larga.pdf](http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2020/06/202906_GN_versio%CC%81n-larga.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Policía. Seguridad Pública y prestación de servicios policiales*. Obtenido de Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Public\\_Safety\\_and\\_Police\\_Service\\_Delivery\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Public_Safety_and_Police_Service_Delivery_Spanish.pdf)
- ONU. (2003). *Normativa y práctica de los Derechos Humanos para la Policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <https://www.ohchr.org/documents/publications/training5add3sp.pdf>
- Osorio, E. (04 de Diciembre de 2020). *5 fallas de la Guardia Nacional en Jalisco*. Obtenido de El Norte: [https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.elnorte.com/5-fallas-de-la-guardia-nacional-en-jalisco/ar2083108?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.elnorte.com/5-fallas-de-la-guardia-nacional-en-jalisco/ar2083108?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--)
- Oviedo, E. (Agosto de 2007). *Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656564004.pdf>
- Parametría. (21 de Enero de 2019). *AMLO: Patear el avispero*. Obtenido de Investigación Estratégica Análisis de Opinión y Mercado : <http://www.parametria.com.mx/estudios/amlo-patear-el-avispero/>

- Pedreira Lata, F. (2009). *La Guardia Civil como policía militar integral en operaciones*. Obtenido de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4549982.pdf>
- Pérez Bustamante, L., & Zapata Henao, V. (2012). *Modelo de desarrollo organizacional. Caso: C&F International S. A.* Obtenido de Escuela de Ingeniería de Antioquia. Trabajo de grado para optar por el grado de Ingeniería Administrativa: <https://repository.eia.edu.co/bitstream/handle/11190/349/ADMO0768.pdf;jsessionid=A7854B5DA9D7E7783039039F042961CA?sequence=1>
- Pérez Pérez, G., & Valencia E., L. (Junio de 2004). *El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario*. Obtenido de Actualidad Contable Faces, vol. 7, núm. 8 : <https://www.redalyc.org/pdf/257/25700808.pdf>
- Pettit, P. (2003). El diseño institucional y la elección racional. En R. Goodin, *Teoría del diseño institucional* (págs. 75-117). Barcelona, España: Gedisa.
- Pinazo Herandis, D. J. (Enero de 2007). *Neoinstitucionalismo estratégico y gobernabilidad: Un enfoque sistémico y prospectivo para políticas de gestión pública en América Latina*. Obtenido de ReseachGate. Universidad de Alicante: [https://www.researchgate.net/publication/288829279\\_NEOINSTITUCIONALISMO\\_ESTRATEGICO\\_Y\\_GOBERNABILIDAD](https://www.researchgate.net/publication/288829279_NEOINSTITUCIONALISMO_ESTRATEGICO_Y_GOBERNABILIDAD)
- Policía Federal. (13 de Julio de 2018). *Policía Federal, 90 años de contar con la confianza de México*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/policia-federal-90-anos-de-contar-con-la-confianza-de-mexico#:~:text=El%20primer%20antecedente%20de%20la,6%20de%20abril%20de%201925.>
- Presidencia de la República (2018-2024). (1 de Septiembre de 2019). *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*. Obtenido de En Política y Gobierno-Cambio de paradigma de seguridad-Establecer la Guardia Nacional: <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf>

Proceso. (26 de Mayo de 2020). *Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública*. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/631749/un-ano-despues-de-creacion-de-la-guardia-nacional-mexico-esta-lejos-de-desmilitarizar-seguridad-publica>

Ramió Matas, C. (2001). *Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional*. Obtenido de Revista del CLAD Reforma y Democracia Núm. 21, Caracas, Venezuela:

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

Ramírez, J. (23 de Noviembre de 2018). *La Guardia Nacional de AMLO se distancia de otros modelos e implica riesgos*. Obtenido de Expansión Política: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/11/23/la-guardia-nacional-de-amlo-se-distancia-de-otros-modelos-e-implica-riesgos>

Reyes, A. (9 de Marzo de 2019). *Guardia Nacional, ¿cuál es la diferencia?* Obtenido de Siempre!: <http://www.siempre.mx/2019/03/guardia-nacional-cual-es-la-diferencia/>

Riquelme, R. (6 de junio de 2017). *¿Quiénes son los gobernadores detenidos durante el gobierno de EPN?* Obtenido de El Economista: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Quienes-son-los-gobernadores-detenido-durante-el-gobierno-de-EPN-20170606-0028.html>

Rivas Leone, J. A. (Junio de 2003). *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones*. Obtenido de Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Revista Reflexión Política: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf>

Robledo Isaac, F., & Segoviano Hernández, J. (6 de Diciembre de 2018). *La transición democrática en México y el ascenso del crimen organizado. El rediseño de las estructuras del crimen organizado como consecuencia de la transición democrática*



*en México*. Obtenido de Revista de Divulgación Científica y Tecnológica de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Año 21: <http://cienciauanl.uanl.mx/?p=8402>

Rodríguez U., M. L. (Marzo de 2018). *Estrategias de intervención institucional. Manual operacional*. Obtenido de WordPress: <https://metodologiasdelainvestigacion.files.wordpress.com/2018/03/estrategia-intervencion-institucional-manual.pdf>

Rodríguez, B. L. (julio-diciembre de 2016). *Retos enfrentados por las Fuerzas Armadas mexicanas durante su participación en la estrategia de combate al narcotráfico del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*. Obtenido de Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, vol. XXVI, núm. 2. Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Rosas, M. C. (2012). ¿Cómo será (o debería ser) la agenda de seguridad del nuevo gobierno en México? En M. Donado, *En Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: REDSAL.

Saavedra Inaraja, M. (2003). *Fuerzas Armadas y sociedad en México: Hacia un proyecto integrado para el siglo XXI*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=792920>

Saint Pierre, H. (2012). Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad. En M. Donado, *En Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe* (págs. 43-45). Buenos Aires: REDSAL.

Salinas Sosa, J. (2019). *Política de Seguridad Pública 1994-2014*. Ciudad de México, México: Porrúa.

Secretaría de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (Junio de 2020). *Manual sobre arreglos institucionales para el apoyo a la MRV/transparencia de la acción y el apoyo climáticos*. Obtenido de [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Hand%20book\\_SP.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Hand%20book_SP.pdf)

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (13 de Agosto de 2019). *Más de 56 mil elementos de la Guardia Nacional están desplegados en 150 coordinaciones*

*regionales del país.* Obtenido de Gobierno de México:  
<https://www.gob.mx/sspc/prensa/mas-de-56-mil-elementos-de-la-guardia-nacional-estan-desplegados-en-150-coordinaciones-regionales-del-pais-212953>

Senado de la República. (21 de Febrero de 2019). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos Segunda en relación a la minuta con Proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la C. P. E. M., en materia de Guardia Nacional.* Obtenido de Gobernación:  
[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/02/asun\\_3816881\\_20190221\\_1550624178.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/02/asun_3816881_20190221_1550624178.pdf)

Skélkely Pardo, M. (Septiembre de 2012). *SistemaIntegralDeDesarrolloPolicial profesional en México.* Obtenido de Centro de Investigación y Estudios de Seguridad:  
[https://controlpolicialenlasdemocraciasdotcom2.files.wordpress.com/2013/12/03sid\\_epol\\_low-4.pdf](https://controlpolicialenlasdemocraciasdotcom2.files.wordpress.com/2013/12/03sid_epol_low-4.pdf)

Skocpol, T. (1995). *El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual.* Obtenido de  
<http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/46%20-%20Skocpol%20-%20El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano..%28%2042%20copias%29.pdf>

Soberanes Fernández, J. L. (21 de Marzo de 2019). *La Nueva Guardia Nacional.* Obtenido de Serie opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, No. 4. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM:  
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/41015?show=full>

Soliana Madariaga, L. (9 de Octubre de 2010). *Los debates sobre la Guardia Civil.* Obtenido de El País: [https://elpais.com/diario/2010/10/09/opinion/1286575205\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/10/09/opinion/1286575205_850215.html)

Torres Espinosa, E. (Abril de 2015). *El nuevo institucionalismo: ¿Un nuevo paradigma?* Obtenido de UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Estudios Políticos: <https://www.redalyc.org/pdf/4264/426439555005.pdf>

- Trigo Soto, L. G. (Noviembre de 2015). *Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la Ciencia Política*. Obtenido de Centro Estratégico para el Crecimiento y Desarrollo Argentino (CECREDA): <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5454160.pdf>
- Ugarte, J. M. (Septiembre de 2003). *Los modelo policiales: Policías de Estado y Policía de Comunidad*. Obtenido de ResearchGate: <https://www.researchgate.net/publication/309386448>
- Ugarte, J. M. (Septiembre de 2003). *Los Modelos policiales: Policía de Estado y Policía de Comunidad*. Obtenido de ResearchGate: [https://www.researchgate.net/publication/309386448\\_Los\\_Modelos\\_policiales\\_Policia\\_de\\_Estado\\_y\\_Policia\\_de\\_Comunidad](https://www.researchgate.net/publication/309386448_Los_Modelos_policiales_Policia_de_Estado_y_Policia_de_Comunidad)
- Ungar, M. (2011). *Reforma policial contemporánea en América Latina: el desafío local de la política nacional*. Obtenido de Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos 54: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28396.pdf>
- Uvalle Berrones, R. (1993). *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*. México: Plaza y Valdés.
- Valencia Ramírez, V. G. (2002). La seguridad pública como un derecho humano. *Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos*, 1-23.
- Vázquez, M. I. (2003). *Estrategias de intervención institucional*. Obtenido de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6328442.pdf>
- Verduzco Chávez, B. (Junio-Noviembre de 2017). *La construcción de confianza Estado-policías-comunidad, un problema de diseño institucional*. Obtenido de URVIO. Revista Latinoamericana de estudios de seguridad. Núm. 20: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2459>
- Villalobos García, L. (1 de Febrero de 2008). *Enfoque institucional para la Reforma Policial y la rendición de cuentas*. Obtenido de Instituto para la Seguridad y la Democracia : <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/57-70/1634>

- Villalobos García, L. (2009). *Administración policial. Administración pública aplicada al manejo de policías*. Obtenido de Revista Espacios Públicos. Universidad Autónoma del Estado de México: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611350003.pdf>
- Villalpando César, J. M. (1988). *La evolución histórico-jurídica de la Guardia Nacional en México*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/722/29.pdf>
- Washington Barrientos, J. (Julio-Diciembre de 2013). *Teoría de las contingencias múltiples dinámicamente entrelazadas abriendo la caja negra del ajuste contingente*. Obtenido de Ciencias Administrativas. Universidad Nacional de La Plata, Argentina: <https://www.redalyc.org/pdf/5116/511651378004.pdf>
- Yquera Ortega, J. (2019). *La seguridad pública en México: Un cambio de estrategia*. Ciudad de México, México: Flores.
- Zúñiga Collado, L. (22 de Noviembre de 2012). *Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: El Triángulo del Norte*. Obtenido de Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Departamento de Asuntos Públicos-FLACSO Sede Ecuador. No. 12: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5407217>