

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



## Casa abierta al tiempo

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

“El paradigma de la Nueva Gestión Pública como transferencia organizacional del sector privado al sector público. El caso de la Policía Federal desde la óptica de las prácticas y dispositivos de gestión”

IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA

PRESENTA:

**LUIS ENRIQUE MANZANO PEÑA**   
División de Ciencias Sociales y Humanidades

31 AGO 2010

DIRECTOR DE TESIS:

**DR. JAIME L. RAMÍREZ FAUNDEZ**

Av. San Rafael Atlixco, No. 186,  
Col. Virgen, C.P. 09340,  
México, D.F.

POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

Edificio H, 063  
Tel.: 58 04 48 00  
Ext.: 2740

MÉXICO, D.F. JULIO DE 2010.

## ÍNDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>  | <b>3</b>   |
| <b>1. ELEMENTOS TEÓRICOS PERTINENTES. EL FENÓMENO DE LA (IN)SEGURIDAD: ENTRE EL ÁMBITO SOCIAL Y LA GOBERNANZA.....</b>                                      | <b>11</b>  |
| 1.1. LA TELEOLOGÍA DEL SISTEMA CAPITALISTA. EL IMPERIO DE LA RACIONALIDAD INSTRUMENTAL Y LA ATOMIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES. ....                   | 12         |
| 1.1.1. LACÓNICAS SEÑALIZACIONES EN RELACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES MODERNAS Y POSTMODERNAS.....   | 17         |
| 1.2. LA POTESTAD ESTATAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. ¿CRISIS SISTÉMICA EN LA ATENCIÓN DE UN FENÓMENO SOCIAL?.....  | 20         |
| 1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO COMO UN PROCESO DE RUPTURAS Y CONTINUIDADES. ....  | 25         |
| 1.4. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. POSTULADOS BÁSICOS Y SU REFERENTE EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....  | 36         |
| 1.5. LOS DISPOSITIVOS Y PRÁCTICAS DE GESTIÓN COMO MECANISMOS PARA LOGRAR LA ECONOMÍA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS. ....            | 44         |
| 1.6. EL CASO MEXICANO. BREVE RECORRIDO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; LA INCORPORACIÓN DE LA NPG Y PRINCIPALES ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS IMPLEMENTADOS..... | 49         |
| 1.7. DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA A LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. ....   | 58         |
| <b>2. RESEÑA HISTÓRICA DE LA FUNCIONAL POLICIAL EN MÉXICO. ....</b>   | <b>74</b>  |
| 2.1. EL CASO MEXICANO. ....   | 77         |
| 2.2. EL MARCO DE ACTUACIÓN DE LOS CUERPOS POLICIAOS.....  | 93         |
| 2.3. EL APARTO POLICIAL Y SU RELACIÓN CON EL CONTEXTO HISTÓRICO. ....   | 98         |
| 2.3.1. POLICÍA DE ESTADO O POLICÍA CIUDADANA. ....  | 99         |
| <b>3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL CASO DE ESTUDIO. ....</b>  | <b>102</b> |
| 3.1. LA DICOTOMÍA METODOLÓGICA. ENTRE LO CUANTITATIVO Y LO CUALITATIVO. ....  | 103        |
| 3.2. EL ESTUDIO DE CASO.....  | 106        |
| 3.3. LAS HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS.....  | 108        |
| 3.4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA EN EL CASO DE LA POLICÍA FEDERAL. ....   | 111        |
| <b>4. LA POLICÍA FEDERAL COMO OBJETO DE ESTUDIO. ....</b>   | <b>116</b> |
| 4.1. EL SURGIMIENTO DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA COMO ENTE PRIORITARIO EN EL COMBATE A LA INSEGURIDAD. ....   | 117        |
| 4.2. CORTA HISTORIA FORMATIVA. ....   | 121        |

|  |            |
|--|------------|
| 4.3. EL PROCESO DE RECONFIGURACIÓN. DE POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA A POLICÍA FEDERAL. ....    | 126        |
| 4.4. EL PAPEL QUE REALIZA LA CORPORACIÓN EN EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS GUBERNAMENTALES..... | 130        |
| 4.5. LA APUESTA POR LA PROFESIONALIZACIÓN. ....  | 137        |
| 4.6. LA POSTURA OFICIAL EN RELACIÓN CON EL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD. ....                  | 140        |
| 4.7. LOS RESULTADOS OFICIALES DEL COMBATE A LA INSEGURIDAD EN EL ÁMBITO FEDERAL. ....        | 141        |
| 4.8. LOS RESULTADOS EN EL DISCURSO EMITIDO POR ORGANISMOS INTERESADOS. ....                  | 145        |
| 4.9. LA VISIÓN DE LOS ACTORES EN RELACIÓN CON LAS PRÁCTICAS Y DISPOSITIVOS DE GESTIÓN. ....  | 158        |
| <b>5. ANÁLISIS Y REFLEXIONES FINALES. A MANERA DE CONCLUSIONES. ....</b>                     | <b>170</b> |
| 5.1. IMPLICACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES.....   | 177        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>179</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>   | <b>182</b> |

## INTRODUCCIÓN.

### **Organización y seguridad bajo un enfoque organizacional.**

La seguridad es una condición *sine qua non* para el desarrollo de cualquier sociedad, condición que en el caso de la sociedad mexicana ha estado puesta en tela de juicio por el desafío de las organizaciones delictivas y de algunos ciudadanos a trasgredir las formas socialmente aceptadas de convivencia ciudadana.

Constitucionalmente, es responsabilidad del Estado la atención del factor negativo de la inseguridad a través de instrumentos (políticas, programas y organizaciones) que garanticen a las personas las mejores condiciones para la realización de sus actividades cotidianas –trabajo, esparcimiento, traslados entre distintos puntos, entre otros-, sin que estas se vean amenazadas por factores ajenos a la voluntad individual. Como parte de las acciones que el gobierno (parte constitutiva del Estado) implementa en este rubro están la promulgación de leyes, reglamentos y normatividades que sancionen aquellas conductas que representan un peligro para la población en su conjunto; a su vez, establece programas de índole social encaminados a la prevención, combate y persecución de aquellos individuos que realizan actividades consideradas ilícitas o desviadas del comportamiento aceptado socialmente.

Pero también la gobernanza dispone por mandato constitucional (artículo 21 de la Carta Magna) de facultades para la creación, desarrollo y conducción de organizaciones encargadas específicamente de atender aquellas circunstancias y fenómenos que impidan la conservación de la paz y orden públicos (instituciones cuya tarea primordial es la procuración, administración e impartición de justicia), así como organismos que tienen la función de separar a las personas que incurren en la comisión de delitos para su readaptación y reinserción en la sociedad.

Corresponde en este aspecto a los cuerpos policíacos, ser el primer frente de atención al fenómeno delictivo a través de dos mecanismos primordiales: la prevención de ilícitos por medios disuasivos y; una vez cometidos estos, la persecución y detención de quienes se han convertido en infractores y operan al margen de la ley. Esta relación entre el Estado y la sociedad por medio de la seguridad y las condiciones necesarias

para hacerla prevalecer ha sido recientemente cuestionada por la ciudadanía en vista del incremento potencial del nivel de incidencia delictiva a nivel nacional. Los desafíos de las organizaciones criminales a las medidas impuestas por el aparato estatal convierte a los habitantes del territorio en víctimas en dos sentidos: para la delincuencia en un campo de actuación con altos grados de impunidad, quienes delinquen sin importar la hora, el lugar o condiciones de quien es victimizado. Para las clases gobernantes y antagónicas, el factor de la inseguridad es un botín político que puede generar adeptos en sus campañas mediáticas de alternancia en el poder y descredito para quienes lo ostentan.

En todos los sentidos, la sociedad pierde y se ve a sí misma en un estado de indefensión y abandono de quienes tienen la obligación legal de velar por su seguridad y bienestar. De ahí la importancia de indagar en problemáticas sociales de alto impacto para que en la medida de lo posible generen conocimiento que permita a la comunidad implementar mejores condiciones de desarrollo y evolución para salir de la actual situación de crisis en la cual se encuentra inserta.

### **El análisis organizacional del fenómeno.**

Recientemente los medios de comunicación han jugado un papel trascendental en lo referente a las condiciones de inseguridad que padece la nación mexicana, junto con diversas organizaciones de carácter civil, se han convertido en catalizador del clamor ciudadano que manifiesta su descontento y temor frente a la situación que está viviendo. La situación se ha convertido en una lucha mediática entre gobierno y sociedad donde el primero esgrime argumentos a favor de las acciones implementadas y la segunda expresa cada vez con más ahínco que las medidas no están dando resultado y que “se hace poco o no se hace nada para abatir los altos índices de delincuencia...”

Una de las organizaciones que más ha recibido impulso por parte del gobierno es la recientemente “creada” Policía Federal, cuerpo policiaco en donde recaen las apuestas para abatir los altos niveles de criminalidad que la nación presenta (al menos

en el presente en relación con el ámbito federal). Hoy más que nunca el gobierno federal ha destinado recursos financieros, tecnológicos y logísticos a una corporación que se ha convertido en el estandarte público del aparato estatal como solución a las actuales condiciones de inseguridad y riesgo social. Pero algunas organizaciones argumentan que los resultados no están siendo visibles aunado al hecho de que en esta organización los casos de corrupción, negligencia, tráfico de influencia y nexos con la criminalidad han resonado en el escenario político-social a nivel nacional.

Partiendo de las premisas de que esta organización (Policía Federal) cuando menos en el discurso oficial ha recibido todos los insumos que están al alcance para su debido desempeño y en contraparte está siendo objetivo de diversas críticas en cuanto a su funcionamiento, se pueden pensar que existe un problema organizacional en la organización que no permite que esos "in puts" sean transformados debidamente en "out puts" para el cumplimiento de los fines y metas que son el sustento de su accionar.

Pero difícilmente las organizaciones son ahistóricas, representan una evolución de anteriores arreglos organizativos y conllevan necesariamente cargas y preceptos que definen y conforman su actuar en el momento del estudio. El jurista, político, filósofo, escritor y orador romano Marco Tulio Cicerón (55 A.C.) acertaba en señalar que "*quien no conoce la historia está obligado a repetirla...*" para denotar que lo que actualmente se observa es el resultado de la evolución histórica construida por una secuencia de momentos que dan forma a la realidad presente. En este sentido, la revisión del pasado de toda organización representa la conformación integral para generar una cosmovisión del objeto de estudio y contar con mejores elementos de análisis al momento de indagar sobre él.

En México existe poca literatura en relación con las policías, escasas líneas de investigación que refieran al fenómeno desde una visión analítica, como señala Martínez (2003:208):

"Los estudios científicos de la policía son raros, particularmente en los países europeos. Ha sido sobre todo a partir de 1950, y en especial a finales de los años 60, cuando diversos investigadores han comenzado a interesarse por este importante organismo de estructura social. Posiblemente el interés manifestado por tales personas se haya debido a la peculiar situación social de ciertos países hayan

vivido durante esa época (en los Estados Unidos los disturbios raciales y las manifestaciones estudiantiles de 1967; en Francia los sucesos de mayo de 1968, etc.) y las críticas suscitadas por las intervenciones policiales con motivo de la misma”.

Una cita más del propio autor que cobra relevancia en función del tema de estudio del presente trabajo:

“Son también escasas las ocasiones (congresos, seminarios, coloquios), en que dicha institución es analizada con seriedad y detenimiento [refiriéndose a la policía] y menos aun las destinadas a contribuir a la eventual reforma de las fuerzas de orden público. **Pronunciarse sobre este tema parece incomodo, poco rentable, políticamente hablando, e incluso mal visto en los medios universitarios.**<sup>1</sup> Es curioso observar como en este último sector no parece haber inconveniente en estudiar otras importantes instituciones sociales (iglesia, ejército, hospital, etc.), existiendo en cambio una gran reticencia cuando se trata de abordar el análisis de la institución policial” (2003:208).

En la obra *Policía y Seguridad en México*, Barrón Cruz (2005) hace énfasis en la exigua generación de conocimiento en lo relacionado con la evolución de los cuerpos policiacos en el país y la poca atención prestada al fenómeno por parte de las propias instituciones policiales, por la comunidad académica y por la sociedad en general, en detalle:

“El texto aquí presentado, ofrece un enfoque que anhela avivar la imaginación sobre la historia de la policía en México. Dicha historia ha sido olvidada, tanto por las propias instituciones policiales como por la sociedad en general, por los académicos, como si fuera un ente apestado y, por ende, intocable. Sin embargo, y a pesar de la actual ‘preocupación’ por los problemas de la policía, es indudable el poco o mejor dicho, nulo conocimiento que existe sobre la policía” (2005:16).

Esta misma línea argumentativa es manejada por Ortiz en el libro *Función policial y seguridad pública* (1998) quien desde la ciencia penal como disciplina académica, demarca la escasa teorización en la materia presente en la realidad mexicana, la cual impide la sistematización de los saberes de la función y actuación policial mexicana, como define en la obra:

“Por otra parte, la importancia de la investigación la constituye el interés científico de ir construyendo el saber acerca de la policía ya que no existe sistematización teórica acerca de la función policial, en México prácticamente es nula y en algunos países europeos recientemente se empieza a teorizar” (1998:XI).

---

<sup>1</sup> Resaltado propio.

Para Yañez Romero (1998) *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*. La policía es un reto y un ente obscuro a develar para contribuir a su comprensión, explicación y con base en ello, construir conocimiento propio y particular que permita avanzar en la conformación de cuerpos de seguridad que respondan en mejor manera a su objetivo teleológico: servir a la ciudadanía.

“Construida en México como un ‘Obscuro objeto de poder’, la policía representa un claro desafío al pensamiento científico y a las reglas de la legitimidad temática en el campo de las ciencias sociales y aun de las ciencias penales.

La policía ha sido socialmente construida, con la complacencia de investigadores sociales, como un objeto de desconocimiento, producto de la desinformada opinión pública, de la arbitraria juridicidad gubernamental, del discurso disciplinario paramilitar y del más clásico carácter de nuestra administración pública: el patrimonialismo” (1998:9).

Carrillo Prieto argumenta como el motivo de su libro *Policía y estado democrático de derecho (2004)* y en relación con el estudio de la policía, su configuración, función y desarrollo, la poca generación de conocimiento específico del tema aún cuando su importancia es manifiesta sobre todo en las condiciones actuales de convivencia social.

“La importancia de este proyecto radica, primeramente, en la escases de trabajos sobre el tema en el ámbito nacional; ello pese a la gran trascendencia y actualidad que ha adquirido el tema derivado de los problemas por los que atraviesa el país en materia de seguridad pública” (2004:XI).

Una última referencia bibliográfica y retomando a Martínez cobra relevancia en el sentido de cuál ha sido la perspectiva de los escasos estudios que se han realizado respecto de las corporaciones policiacas en el país, cuando acertadamente indica:

“El enfoque jurídico constituye una de las formas más tradicionales de encarar el estudio de la policía. Mediante dicho enfoque se trata de precisar el estatuto nacional, la jurisdicción y la organización de tal organismo y exponer las disposiciones legales que conceden ciertos poderes a las fuerzas del orden públicos, les imponen obligaciones y regulan el conjunto de sus actividades. Todos esos aspectos son estudiados en los tratados de derecho administrativo y de derecho penal, la mayoría de las veces en forma descriptiva y superficial. En cambio los trabajos de carácter sociológico sobre la policía son inexistentes en nuestro país” (2004:252).

Esta señalización de Martínez es retomada por la presente investigación con la intención de establecer que la mayoría de las investigaciones en materia policial versan



desde el derecho, la ciencia penal, la criminología, entre otras disciplinas cognitivas y en donde la observancia del objeto de estudio es externa y alejada de las condiciones en las cuales se desempeña la organización. Dentro del campo disciplinario de los estudios organizacionales, un instrumento importante para el análisis radica en conocer el fenómeno a observar con relevante proximidad, escudriñar al interior en la medida de lo posible para observar (entre otros elementos de análisis) comportamientos, reacciones, percepciones y sensaciones de los actores sociales, ello para contar con una visión integral que permita explicar las circunstancias y condiciones que llevan a los individuos, los grupos y las organizaciones a responder a diversas formas de influencia de los factores sociales.

Si las organizaciones son creadas por individuos, compuestas de individuos, dirigidas por individuos, la cercanía y la relevancia de este factor para comprender el funcionamiento de las personas en el ámbito organizacional es fundamental para la indagatoria a desarrollar en el presente trabajo. Adentrarse en este tipo de organizaciones contribuye a eliminar el velo que las envuelve y que las hace parecer opacas, difusas y ajenas al espacio social en el cual están inmersas.

### **LA ACTUACIÓN POLICIAL. Aproximaciones cognoscitivas a una organización blindada.**

Los cuerpos policíacos tienen características suigeneris que los distinguen de otro tipo de organizaciones, términos como “secrecía y confidencialidad” son parte sustancial del comportamiento y del habla cotidiana, llegan a constituirse como especie de clanes con códigos de conducta específicos, se apartan del entramado social y practican una doble rol en lo social, por una parte no dejan de pertenecer al entramado gregario y comunal pero también asumen posiciones y reglas de actuación que los separa de la cotidianidad general. En algunos casos llegan a sacrificar la necesaria convivencia social (familiar, amigos, vecinos y conocidos) para convivir en espacios de interacción reducidos a su ámbito de pertenencia; es muy común en este tipo de entidades el

empleo de adagios como el siguiente: *quien entra a la policía con pareja<sup>2</sup>, la pierde, y quien no tiene aquí la encuentra...* Esto en relación con la variabilidad constante en horario de labor, cargas de trabajo y la decisiva disponibilidad para operar bajo condiciones de incertidumbre en relación con la duración de sus actividades cotidianas. Los cuerpos policiacos construyen un mundo aparte de interacción social, tienden a relacionarse de distintas formas con los compañeros de ocupación, se aíslan de la comunidad y forman fuertes alianzas al interior de la corporación. El uso del lenguaje se vuelve codificado, particular y en ocasiones exclusivo de algunos grupos o sectores que los distingue del resto de la sociedad pero también al interior de la organización.

Pero el Estado y la sociedad han contribuido a la gestación de este mundo ajeno, la consideración del aparato estatal como la pieza más baja del andamiaje público (González et al, 1994), la suposición de que la policía es un “mal necesario en toda sociedad” son condiciones que fomentan el aislamiento de este tipo de organizaciones, atrás han quedado los sueños de infancia para convertirse en policías en la edad adulta. Ahora la percepción del gremio es (y como lo dibujan algunas obras filmicas), “nadie mejor para atrapar a un ladrón, que otro ladrón...”, refiriéndose a la tendencia de los cuerpos de seguridad a ser “contaminados” por las organizaciones delictivas e incluso a ser parte activa de la criminalidad por medio de factores como corrupción, complicidad, cohecho y demás actos infractores de los lineamientos legales.

Estas son algunas de las condiciones que generan que las organizaciones policiales se conviertan en “cajas negras” ante el común de la sociedad y se conduzcan por sendas de difícil escrutinio público. No obstante ello, son parte integral de los estratos sociales y el conocimiento de sus entramados permite contribuir a mejorar su gestión y su desempeño en el ámbito organizacional. Los trabajos como el presente y desde una perspectiva organizacional buscan la generación de saberes particulares para contribuir modestamente a conocer realidades que puedan ser perfectibles y que contribuyan a un desarrollo y evolución de las sociedades en las cuales están presentes.

---

<sup>2</sup> Refiriéndose a alguna relación afectiva: esposa(o), novia(o), etc.

La primera parte del presente trabajo comprende la recopilación del instrumental teórico-conceptual que permita hacer una interpretación del fenómeno a observar y establecer los puentes necesarios para comprender una realidad presente, continua y particular de la organización objeto de estudio; particularmente el acento está puesto en la aplicación del modelo de la Nueva Gestión Pública como parte del nuevo enfoque de las políticas en la Administración Pública. En un segundo momento, los esfuerzos están encaminados a recuperar la historia de los cuerpos policiacos en México y particularmente aquellos de injerencia federal, para llegar a la gestación de la actual Policía Federal, sus alcances y la revisión de sus resultados en relación con el alcance de los objetivos organizacionales. Finalmente, se somete a análisis las implicaciones de la adopción de la Nueva Gerencia Pública en la corporación tomando como referente la posición, percepción y visión de algunos de sus integrantes.

## **1. ELEMENTOS TEÓRICOS PERTINENTES. El fenómeno de la (in)seguridad: Entre el ámbito social y la gobernanza.**

El México actual vive uno de sus momentos más álgidos en su desarrollo económico, político y social de la historia, en el imaginario ciudadano confluyen dos momentos trascendentales que determinan y condicionan el accionar de la nación de cara al nuevo milenio: la crisis económica que cada vez se vuelve más palpable en todos los estratos sociales y la inseguridad que aqueja a la población en su conjunto, misma que amenaza con llegar a niveles que derrumbarían todo el entramado social y las condiciones de convivencia necesarias para el avance y evolución de la población mexicana.

El aumento del costo de los productos básicos, el desempleo, el acrecentamiento de la economía informal, la disminución del ingreso per cápita, entre otros factores, puede derivar y ser causa de un aumento en la criminalidad como salida a condiciones alarmantes de subsistencia ante una polarización de las esferas sociales en el país. En las postrimerías del siglo XXI, México ha dejado de ser una nación con tres niveles sociales –medidos desde la perspectiva económica– claramente diferenciados: clase alta, clase media y clase baja. La disparidad en las posibilidades de mejora y ascenso como resultante de la acumulación de recursos monetarios que se reflejen en un mejor nivel de vida para quien tiene el acceso a los espacios productivos mediante la apropiación y puesta en marcha de medios de producción o mediante el empleo de la propia fuerza laboral ha reconfigurado las clases sociales en forma distinta: clase rica,<sup>3</sup> clase semi-rica y una gran mayoría de ciudadanos en pobreza extrema. La clase media se ha difuminado para distribuirse en forma desproporcional hacia la cúspide (pocos, quizás muy pocos) y el sedimento social donde continuamente disminuye su poder adquisitivo y sus oportunidades de crecimiento.

Esta atomización de los estratos sociales y por consiguiente de la sociedad en conjunto conlleva una dispersión en valores, normas y pautas de conductas que pueden desencadenar conductas socialmente sancionadas, la delincuencia y la criminalidad

---

<sup>3</sup> Recientemente México ha aparecido en el plano internacional por medio algunas revistas especializadas en el ámbito financiero, por ser el país que tiene al ciudadano más rico del mundo.

son reflejo de una situación de desestabilidad social y pocas posibilidades de mejora para quienes no pertenecen al minúsculo grupo (menos del 1% de la población) que cuenta con los medios necesarios para generar ganancias que eleven o cuando menos sostengan condiciones onerosas de vida.

Pero la inseguridad ciudadana (manifestada en los altos índices delictivos) también responde a la dificultad –hoy presente- del Estado para atender este flagelo social, los esfuerzos del gobierno por atender el fenómeno delictivo no ha estado a la altura de la condiciones presentes y cada vez más el crimen organizado realiza sus actividades ilícitas en forma desafiante a la autoridad. Siendo el Estado quien por mandato constitucional mantiene el monopolio del ejercicio de la fuerza y la aplicación de la ley en la materia, para la ciudadanía la percepción es que éste debiera hacer algo ante la situación presente o debiera hacer más para contrarrestar el factor nocivo que se está convirtiendo cada vez más en un clamor popular. La posición oficial arguye que las condiciones actuales en materia de (in)seguridad corresponden a la falta de atención que durante tanto tiempo no se otorgó al fenómeno, y que la disminución de la incidencia criminal es un proceso de dilatado tiempo. Si en la administración del periodo presidencial 2000-2006, la frase denotativa que fue motivo de escarnio público fue "... y yo porque", parece que a la actual administración correspondería "yo no fui...".

Siendo en cualquier sentido (crisis estructural o crisis de gobernanza) la población en general se encuentra abandonada o a la deriva en condiciones de precariedad y desazón; en los siguientes apartados se desarrollan ambas posibilidades que pueden ser elementos a considerar al momento de analizar la situación actual de México frente a la inseguridad vivencial.

### **1.1. LA TELEOLOGÍA DEL SISTEMA CAPITALISTA. El imperio de la racionalidad instrumental y la atomización de las estructuras sociales.**

Partiendo de la simplista definición que refiere al capitalismo como "la exigencia de acumulación ilimitada de capital mediante medios formalmente pacíficos" (Boltanski y Chiapello; 2002:35) puede situarse como uno de los momentos históricos del despegue

de esta acumulación avasalladora de recursos económicos los avances tecnológicos productos de la revolución industrial en el Reino Unido en la segunda mitad del siglo XIX, mismos que transformarían las hasta entonces vigentes formas de producción basadas primordialmente en procedimientos artesanales y bajo propiedad familiar.

Los aportes Tayloristas de la segmentación del trabajo, la selección y entrenamiento del trabajador, pero sobre todo, la separación entre el pensar y la ejecución de las actividades productivas transformarían las relaciones sociales de producción y desencadenarían una aceleración de la acumulación del capital en manos de los propietarios de los medios de producción dando origen a la modernidad en las organizaciones pero también al surgimiento de la modernidad en las sociedades que ahora se conglomeran alrededor de los centros industriales para emplearse como trabajadores asalariados en una relación asimétrica con los detentadores del poder económico.<sup>4</sup> La actividad productiva se convierte en un proceso cuantificable, medible, controlable y por consiguiente sujeto de mejora continua, esta condición de racionalidad será una constante adoptada por el sistema capitalista como una premisa básica para la inversión de recursos, mismo que se esperan tengan un comportamiento pero sobre todo una ganancia en determinada periodicidad.

La modernidad sienta su bastión principal en la racionalización, en atacar la incertidumbre por medio de mecanismos tendientes a reducirla, a controlarla y en algunos casos a eliminarla (Arellano, 1992), y el medio primigenio de la modernidad es la racionalidad instrumental "nada es confiable, científico y ni siquiera digno de considerarse si no es calculable, diagnosticable, optimizable" (Arellano, 1992:27). Siguiendo al mismo autor, el símbolo representativo de la modernidad serán las organizaciones como espacios interactuantes donde nada escapa a la sistematización por medio de la generalización y en busca del objetivo teleológico: el control de los elementos del entorno para estandarizarlos e impedir circunstancias que alteren el orden establecido.

---

<sup>4</sup> La distinción entre la concepción y la ejecución de las tareas daría de igual forma y como resultado del proceso una nueva conformación del ápice directivo en las organizaciones, la llamada organización burocrática con: estructuras de autoridad, profesionalización de los actores, reglas y procedimientos impersonales con alto grado de formalidad, la separación entre la administración y la propiedad además de una escala de valores al interior de la organización con sustento en la meritocracia (Weber, 1992).

“El imperio de la racionalidad moderna tendrá su castillo: las organizaciones, más específicamente la organización burocrática. En la organización la modernidad encontraría el mecanismo sustantivo para universalizar la lógica del cálculo como racionalidad unívoca. La tendencia a diferencia para homogeneizar, en la organización encontró el espacio concreto y limitado, pero abarcante, de esta posibilidad. Las organizaciones serán capaces de crear orden en su propia imagen e imponiendo al contexto la propia organización” (Arellano 1992:27).

Se puede distinguir a las empresas (organizaciones) en dos primeros momentos significativos: *la empresa tradicional* caracterizada por un solo dueño o pocos en esa distinción, dedicada a una sola actividad productiva y operando en un área geográfica definida. *La empresa moderna* es controlada por un grupo de personas en el nivel directivo (generalmente asalariados), agrupa diversas unidades de operación y su ámbito de actuación en relación con el espacio geográfico disperso. Esta figura de la empresa moderna prevaleció durante casi setenta años como ideología dominante en cuanto a los arreglos organizativos para la elaboración y comercialización de los productos fabricados (Barba, 2000).

Uno de los axiomas del capitalismo es la circulación constante del capital para generar acumulación y esta a su vez sea reinvertida en nuevos ciclos productivos en una espiral ascendente cada vez más vertiginosa y alienante tanto para quien recibe los beneficios como para quienes son instrumentos implicados en la generación y regeneración de la plusvalía. La distinción entre el saber y el hacer dará pie a la aparición de un nuevo estrato social en la organizaciones, los encargados de hacer producir más y en mejor forma los insumos, este segmento formado por especialistas en la gestión empresarial tendrán como encomienda principal generar mayor margen de ganancia para los dueños, estos últimos, habiendo delegado en alguien más la función directiva enfocaran sus esfuerzos a buscar nuevos espacios de reproducción capitalista fuera del ámbito físico de la organización, iniciando nuevos centros productivos que amplíen el margen de beneficios y el diferencial económico precedente. Las nuevas inversiones serán regidas por el mismo principio de eficientar los procesos para evitar la menor merma y garantizar una rentabilidad apropiada en función de los insumos aplicados.

Para la clase trabajadora en general, descalificada de sus saberes y sometida a la única condición intercambio mercantil con la que cuenta: su fuerza de trabajo, la

dependencia hacia quienes poseen los medios económicos se vuelve incremental; la escasa posibilidad de obtención de recursos por medios distintos a la enajenación de sí mismos como producto de intercambio la convierte en un acumulado de “modernos esclavos o ciervos feudales” con la única diferencia de poder elegir entre mantenerse en una organización bajo condiciones explícitas de explotación o abandonarla en busca de mejores oportunidades. Pero la forma de producción capitalista no es esta limitada a espacios geográficos y sociales acotados, por lo que su generalización y expansión es exponencial y con ello limita las posibilidades para quienes no comulgan o concuerdan con el sistema imperante de interacción social en el ámbito laboral. El sistema capitalista reconoce los efectos colaterales de la alienación impuesta, pero opta por transferir estas hacia fuera del espacio de actuación. La sociedad en general (y el gobierno dentro de esta) será quien asuma los costos y consecuencias de una continua degeneración del aspecto psicosocial del individuo.

La incansable búsqueda de acumulación capitalista dará un nuevo giro ante la saturación del espacio cercano de influencia, el punto nodal del cambio será los avances tecnológicos derivados de la informática y las comunicaciones; surgen así dos senderos a explotar: por un lado una expansión sin fronteras cuya única limitante será el globo terráqueo y por otro lado, una transformación de los mecanismos productivos al interior de la organización.

Esta nueva revolución (informática) impulsará al sistema capitalista hacia una nacionalización, regionalización y globalización de las zonas de influencia, este ensanchamiento estará presente no sólo en la creación de nuevas esferas de generación de recursos en otras latitudes a través de inversión directa, sino también en la creación de mercados donde el bien comercializado es el capital mismo a cambio de una rentabilidad lucrativa,<sup>5</sup> la movilidad financiera y la existencia de un “mercado virtual” para las transacciones monetarias acarrea nuevos costos para la sociedad en su conjunto, ante la posibilidad de generar ganancias utilizando únicamente los medios electrónicos a disposición, hay un creciente abandono hacia la posibilidad de invertir en infraestructura, procesos productivos, personal y mecanismos de generación de riqueza

---

<sup>5</sup> El filósofo griego Aristóteles ya advertía como uno de los males de la humanidad es la acumulación de dinero por dinero (Crematística).



cuyos resultados no son tan expeditos como los llamados mercados de capitales. En este sentido, cada vez menos se invierte en capacidad productiva instalada lo que suscita menor empleo y menor disposición de recursos para la comunidad en general.

Las crisis económicas las sufren la población en general y no así los grupos de capitales poderosos (Boltanski y Chiapello, 2002), estos últimos han implementados mecanismos de movilidad y adaptación ante las condiciones cambiantes del entorno. Las grandes organizaciones altamente jerarquizadas, centralizadas, formalizadas y sectorizadas, reconfigurarán sus entramados en busca de una mayor flexibilización, adaptación y pronta adecuación a la variabilidad y complejidad del ambiente en el cual se encuentra insertas, pero también en relación a los escenarios futuros de incidencia.<sup>6</sup>

Prueba de ello son los nuevos arreglos organizativos que se han diseñado para afrontar la incertidumbre, la ambigüedad, el cambio constante y la diversidad de escenarios de interacción. Las estructuras horizontales o aplanadas, matriciales, el adelgazamiento de las organizaciones en cuanto a jerarquías y niveles de mando, la conformación en red de grupos de trabajo descentralizados son condiciones imperantes para el éxito de las nuevas organizaciones (Mintzberg, 1999), donde el enfoque está centrado en la profesionalización de los participantes, las relaciones interpersonales, la pluricompetencia, la especialización, la creatividad, los arreglos estructurales haciendo hincapié en proyectos a desarrollar (Boltanski y Chiapello, 2002). Estos arreglos organizativos serán denominados por algunos teóricos como elementos característicos de las organizaciones posmodernas.

Sin embargo, esta nueva lógica de operación capitalista no se detiene en relación con el capital humano presente en sus imbricaciones intraorganizacionales, los despidos y recortes de personal envían a la lucha por cada vez menos espacios ocupacionales a una gran cantidad de personas que se enfrentan a numerosos

---

<sup>6</sup> "Consideremos la importancia de algunas transformaciones, como el surgimiento de la corporación moderna y de la corporación multinacional, la separación de propiedad y su dirección, la "profesionalización" gerencial, el cambio hacia una economía dominada por los servicios, la regulación gubernamental de las empresas, el acceso a la información y la tecnología de las comunicaciones – factores todos ellos, que han alterado las instituciones y las prácticas empresariales-. Incluso el significado y el papel de la ganancia ha cambiado" (Bozeman, 1998:79).

competidores por puestos de trabajo altamente discriminatorios, el ser excelente es el nuevo paradigma laboral (Albert y de Gaulejac, 1993) a costa de la pisque y el deterioro emocional del individuo. Si bien la tecnología ha proporcionado nuevas y mejores herramientas para aumentar no sólo la longevidad humana sino la calidad material de la misma, también es cierto que la tecnología es el nuevo enemigo a vencer en la búsqueda de una mejor convivencia social.

El individuo como actor laboral alienado, forjado a una dependencia absoluta del factor capitalista, subsumido a una condición de acatamiento de las normas impuestas por la vorágine acumulativa de riqueza, ahora es segregado y despojado de la única ancla de sobrevivencia, el trabajo asalariado.

Estas condiciones antes señaladas son un catalizador de acciones punibles ante la sociedad y en muchas ocasiones son el origen de actividades consideradas ilícitas dentro de los estándares establecidos, la sobrevivencia fuera de la legalidad permitida está en riesgo ante las acciones de la entidad encargada de perseguir, juzgar y condenar aquellas acciones que la comunidad considera como desviadas y que atentan contra la sobrevivencia gregaria. El Estado, a través de sus diferentes marcos normativos, instrumentos y organismos públicos entra en acción en contra de aquellas personas que actúan en forma separada a lo socialmente aceptado.

#### **1.1.1. Lacónicas señalizaciones en relación con las organizaciones modernas y postmodernas.**

Con posterioridad a la segunda mitad del siglo XX las condiciones de actuación de las organizaciones empiezan a verse influidas por cambios en el ambiente, los avances en tecnología, telecomunicaciones, transportes y el acercamiento en las distancias geográficas a través de herramientas tecnológicas comienzan a ser factores a valorar para un adecuado desarrollo y evolución de las actividades de las entidades productivas. El despunte logrado por países de oriente (principalmente Japón) podrán en tela de juicio los vigentes entramados organizacionales que ya respondían (o quizás nunca lo hicieron) a las condiciones cambiantes del medio de interacción. "Los

resultados de las empresas japonesas pusieron en duda la supremacía de un modelo único de organización desarrollado en Estado Unidos, cuyos postulados teóricos se habían conformado desde principios de siglo sobre la base de las propuestas de Taylor". (Barba, 2000:15).

En este sentido, los especialistas voltean sus ojos a escudriñar las experiencias y saberes empíricos de aquellas empresas que respondían en forma exitosa a las variaciones, cambios y transformaciones del espacio de actuación, la mira es puesta en analizar, estudiar y desagregar los componentes integrales de los éxitos mostrados por organizaciones que habían logrado sortear con relativa eficiencia los retos que le demandaban las condiciones ambientales. Aspectos como el poder, el control, las estructuras, relaciones, producción entre otros, son revalorados y redimensionados para distinguirlos en sus diferencias y particularidades. Como se deduce de la tabla 1.1, las organizaciones bajo el enfoque posmoderno no representan un rompimiento con el esquema precedente, más bien es una adecuación del viejo estilo que podría definirse como ortodoxo hacia una perspectiva flexible y adaptativa que permita una mejor repuesta a la circunstancia de participación y desarrollo.

Tabla 1.1. Modelos de organizaciones.

|                         | <b>Modernas</b>                           | <b>Posmodernas</b>                   |
|-------------------------|---|--------------------------------------|
| Poder                   | Control                                   | Autocontrol                          |
| Estructura              | Formal/rígida                             | Formal/informal/flexible             |
| Decisiones              | Individual                                | Colectiva                            |
| Trabajador              | Obrero descalificado                      | Obrero polivalente                   |
| Empleo                  | A corto plazo                             | De por vida                          |
| Control                 | Impersonal/explicito                      | Colectivo/implícito                  |
| Jefatura                | Desconfianza                              | Confianza                            |
| Producción              | Masa/cantidad                             | Sectorial/cantidad-calidad           |
| Motivación              | Satisfacción                              | Compromiso                           |
| Plazo                   | Largo                                     | Corto/largo                          |
| Relaciones              | Jerárquicas                               | Semidemocráticas                     |
| Organización industrial | Dualidad (separación<br>diseño/ejecución) | Integración de diseño y<br>ejecución |
| Racionalidad            | Formal                                    | Sustantiva                           |
| Recompensas             | Económicas                                | Simbólicas                           |
| Objetivos               | Utilidad                                  | Expansión                            |

FUENTE: Barba (2000:17).

Continuando con aquellos referentes que pueden contribuir en la distinción entre organizaciones modernas y posmodernas, se rescata la señalización que establece Clegg para indicar los principales cambios entre una parametrización y otra, entre un modelo que emergió en condiciones ambientales estables y otro que está surgiendo en

un escenario donde el cambio es la constante y la ambigüedad y la diversidad son elementos sustanciales en la conformación organizacional.

“Donde las organizaciones modernas fueron rígidas, las organizaciones posmodernas son flexibles. Donde el consumo modernista fue masivo, el consumo posmodernista se basa en nichos. Donde la organización modernista se basó en el determinismo tecnológico, las organizaciones posmodernistas se basan en elecciones tecnológicas hechas posibles a través de equipo microelectrónico. Donde las organizaciones modernas tenían trabajos altamente diferenciados, demarcados y especializados, las organizaciones posmodernas cuentan con trabajos altamente de-diferenciados, de-demarcados y multi especializados” (Clegg, 1990:181).

Por su parte, Heydebrand concibe a las organizaciones posmodernas bajo el denominativo de formas de organización algorítmicas al definir las como:

“Son organizaciones pequeñas o subunidades pequeñas dentro de grandes organizaciones, su producción o servicio está computarizado, están integradas por especialistas, profesionales y expertos quienes trabajan en estructuras orgánicas y descentralizadas de equipos de proyectos y grupos relativamente autónomos; hay un pequeño énfasis en la división formal y la jerarquía administrativa, con funciones técnicas y administrativas traslapadas en algún grado; su estructura flojamente acoplada es frecuentemente reorganizada y centrifuga; requieren nuevos métodos de cohesión social tales como relaciones interpersonales, normas y prácticas clínicas y la creación de una cultura corporativa. Las nuevas formas organizacionales son postburocráticas porque se alejan de una racionalidad formal, y de rígidas normas de interacción formales” (Heydebrand, 1990:337).

Sin ser la intención del presente trabajo profundizar en las dimensiones teóricas que pudieran aportar elementos para determinar si se está actualmente en uno u otro estadio de pensamiento conceptual (modernidad/posmodernidad), lo manifestado anteriormente sirve como preámbulo para adentrarse en el fenómeno u objeto de estudio a observar dentro del desarrollo investigativo. Partiendo de la premisa que actualmente existen distintas posiciones en cuanto al momento que se vive y que aún no existe una distinción clara que permita posicionar el marco de actuación en uno u otro sentido, es importante establecer dos premisas primordiales para el caso de estudio:

- Entiéndase en forma simplificada que modernidad refiere a una situación (actual) que es diferente a la(s) anterior(es), implica establecer si la situación y el momento observado representa un cambio en relación con situaciones y

momentos anteriores. Cambio representado en una mejora o nuevo estatus de las condiciones en la organización.

- Al hablar de organización(es), el término abarca a las privadas y a las públicas, a las lucrativas y las que no lo son, las formalmente establecidas y las que responden a momentos y espacios de actuación dinámica, etc.

## **1.2. LA POTESTAD ESTATAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. ¿Crisis sistémica en la atención de un fenómeno social?**

Una de las facultades inalienables del Estado moderno en toda sociedad es la procuración de justicia y el mantenimiento de la paz y el orden público que permitan las condiciones necesarias para una convivencia social equitativa y con posibilidades de desarrollo. Desde la constitución de la figura estatal como ente regulador de las interacciones sociales en las comunidades, la seguridad pública y las condiciones necesarias para su conservación han jugado un papel central dentro de las funciones, atribuciones y responsabilidades del gobierno, para ello en diversos momentos ha constituidos distintos proyectos, programas e instrumentos para mantener el fenómeno delictivos en los niveles más bajos posibles.

Si bien en sus inicios el Estado desempeñó fundamentalmente el papel de gendarme o custodio tanto en la interacción comunitaria como en la defensa ante ataques del exterior, con el paso del tiempo se vieron incrementadas sus atribuciones como resultados de una reconfiguración de los espacios de convivencia social, el surgimiento de las ciudades urbanas demandaron una ampliación de las funciones estatales para conformar espacios ordenados y con la infraestructura necesaria para satisfacer en forma incremental los requerimientos ciudadanos. Los gobiernos de sociedades bajo el régimen de producción capitalista, prontamente se vieron en la necesidad de incorporar entre sus objetivos aspectos como la seguridad social (salud, educación, vivienda, cultura), servicios públicos (higiene, comunicaciones, iluminación, entre otros) para establecer una base sustentatoria de la vida económica emergente que fungiera como sobrepeso del incremento de la actividad productiva cada vez más

pujante e intensificada. Las nuevas industrias demandaban mejores condiciones de participación y mayores elementos físicos que garantizarán un desarrollo estable de la economía, ello incluía no solamente aquellos factores que permitieran una canalización de los bienes y servicios proporcionados, sino también la manutención de la fuerza de trabajo por medio de instrumentos que garantizaran la reproducción de capital humano, ejemplo de ello son los servicios de salud y la educación.

El siglo XX nació bajo el paradigma de la productividad, la evolución de las organizaciones y el acrecentamiento de los centros económicos urbanizados son reflejo del importante papel que tomará la industria en el desarrollo nacional, este sector como motor de las economías nacionales demandará mejores condiciones y mayores oportunidades de crecimiento para lo cual incidirá en forma importante en la conformación y estructura de una administración a cargo del Estado que garantice las condiciones esenciales de funcionamiento de los espacios económicos de actuación. Este es uno de los factores que contribuyen a la consolidación de una administración pública encaminada a sustentar y mantener adecuadas formas de intercambio económico entre los distintos espectros que conforman la sociedad.

El incremento en la diversidad de requerimientos a cargo del Estado lo lleva a un aumento en las estructuras gubernativas para responder a las necesidades sociales, esta expansión en las dimensiones del aparato estatal confluye en una mayor utilización de recursos (que al igual que en las organizaciones privadas siempre es escaso), mayor centralización y la formación de estructuras jerárquicas bajo una lógica operativa que atribuye al gobierno la capacidad, habilidad y entendimiento para identificar las demandas sociales y establecer la correcta forma de satisfacerlas. La ideología del Estado como la supra organización que rige los destinos de sus integrantes será representada por medio de una mayor intervención de gobierno en las actividades económicas, el llamado desarrollo estabilizador de mediados del siglo XX —del cual México fue considerado un hito a nivel internacional— aboga por una compenetración del régimen en la actividad productiva nacional a través de acciones como la regulación de algunos sectores económicos, el otorgamiento de subsidios hacia procesos considerados como estratégicos para el desarrollo nacional, la imposición de

restricciones arancelarias a favor de la producción del país, hasta la privatización de algunas empresas que se encuentran en peligro de desaparecer.

Uno de los resultados de esta inserción es el aumento en las dimensiones de la burocracia estatal, se crean nuevas dependencias y entidades, las existentes son acrecentadas con nuevas funciones y estructuras adicionadas, llegando a ocupar un papel preponderante como generador de empleos y como uno de los espacios que más aglutina a la fuerza productiva nacional. La figura autoritaria del Estado en desarrollo nacional es representada por el presidencialismo, alrededor del cual subsume todo un entramado corporativizado que comulga con la ideología dominante; pero para sostener este aparato estatal sobrecargado se requieren importantes fuentes de recursos, mismas que no surgen de la propia sociedad y el gobierno recurre al financiamiento externo, tanto nacional como de organismos internacionales.

La segunda mitad del siglo XX se caracteriza por una diversidad y cambios cada vez más continuos en las demandas y expectativas de la sociedad en relación con el gobierno, factores como una mayor información y conocimiento de las formas en que operan los gobiernos de otros países (la globalización y particularmente los medios electrónicos juegan un papel importante), una mayor conciencia social respecto de las funciones –y sobre todo de las disfunciones- del aparato estatal darán origen a un escrutinio exhaustivo del desempeño gubernamental. La apertura a la pluralidad con tintes democráticos, el surgimiento de grupos sociales de oposición a la hegemonía del partido oficial, organizaciones civiles activas en el escenario público, desembocarán en fuertes críticas ante la ineficiencia operativa, el derroche de recursos, nepotismo y corrupción que son imputadas a la gobernanza.

El rompimiento del cerco informativo y constrictivo pondrá sobre las mesas de discusión la efectividad y eficiencia del aparato estatal para responder los problemas sociales los detractores empezaran a gestar la necesidad de un cambio en la clase política dominante bajo esquemas argumentativos que reflejan la incapacidad para gobernar una sociedad cada vez más monopolizada en el ramo económico a costa de un incremento exponencial del nivel de pobreza de las bases sociales. La crisis de la década de los ochentas representa el punto de quiebre de las formas organizativas que

la administración pública había sostenido (aunque con ligeros cambios) desde principios de siglo, el Estado comienza a reconocer la necesidad de reformarse, reorganizarse, modernizarse, reinventarse a fin de permanecer en vigencia en un espacio social cada vez más ocupado por organizaciones privadas que controlan en forma directa o indirecta, el rumbo y destino de la sociedad. Los primeros pasos en este sentido fue la necesidad reconocida por la administración pública de adelgazar su estructura mediante la privatización de algunos organismos paraestatales que no cumplían con los objetivos y que en la mayoría de las ocasiones representaban una fuente de dispendio financiero; estas reformas de carácter administrativo son el inicio de un proceso de revisión y análisis de la forma en cómo el Estado realizaba las funciones encomendadas por la ciudadanía.

Otro punto a destacar de las reformas es la simplificación que en materia administrativa comienza a aplicarse en el gobierno, la excesiva cantidad de trámites para el común de la sociedad era fuente y sustento de una burocracia ensimismada en su andamiaje funcionario que ocasionaba y/o contribuía al descrédito e incredulidad por parte de los contribuyentes. El reposicionamiento del ciudadano que pasa de ser un cautivo de los bienes y servicios del gobierno, a un elemento esencial sobre el cual debe girar la administración pública es característico de esta nueva filosofía adoptada de aquellas organizaciones privadas de reconocido éxito, la nueva gestión pública aparece en el escenario estatal como una modernización de los estratos de gobierno para responder a los nuevos escenarios de incertidumbre, ambigüedad, complejidad y variabilidad de lo que algunos especialistas han dado en llamar la “aldea global”.

La visión del Estado-empresa tiene fundamento en la adopción de los instrumentos utilizados por el sector privado para eficientar los procesos y mecanismos al interior de las organizaciones y estar en mejores condiciones de lograr los objetivos predefinidos: aspectos como la planeación estratégica, la reingeniería de procesos, el benchmarking, son elementos retomados por los teóricos de la nueva gestión pública para ser implantados en las dependencias gubernamentales. La administración pública buscará con este nuevo modelo principalmente: mantener aquellos sectores que son estratégicos para el desarrollo nacional; promover una gradual desregulación de



aquellas funciones que puedan ser atendidas por organizaciones fuera del gobierno; aligerar las estructuras gubernativas trasladando la toma de decisiones hacia los espacios que estén directamente frente a la problemática presentada; establecer objetivos; la potenciación de los gerentes como líderes dejando atrás al funcionario público estatutario; estrategias e instrumentos de medición con base en resultados en lugar de procesos; transformar la visión basada en una economía de costos, hacia una enfocada en generar valor para el cliente-usuario del producto o servicio; la organización gubernamental con base en la conformación de proyectos; fomentar la creación de cuasi-mercados para aquellas actividades auxiliares o complementarias de la función administrativa.

La función de la seguridad pública, parte estratégica de las atribuciones del gobierno no escapa a esta reforma y aplicación del modelo de la nueva gestión pública, el discurso oficial ha reconocido recientemente la incapacidad de los cuerpos policiacos para atender el fenómeno de la delincuencia. Al respecto se han puesto a luz pública aspectos como la corrupción de las instituciones, la falta de formación y profesionalismo de sus integrantes, la inadecuación normativa en la materia y la ineficiencia de los planes y programa en el combate al crimen organizado; recientemente se ha transformado una corporación de relativa creación (Policía Federal Preventiva) para dar paso a una organización de carácter federal que contribuya en forma sustancial a la disminución de los índices delictivos a nivel nacional: la Policía Federal. Esta nueva institución (formada sobre la base funcional de la precedente) es motivo de la presente indagatoria para identificar aquellos elementos de la nueva gestión pública que hayan sido implementados como parte de la modernización y, al mismo tiempo, analizar la viabilidad de la incorporación de algunos otros.

En el siguiente apartado se realiza una sucinta recapitulación de la administración pública en general y particularmente en el caso de México hasta llegar a la situación presente, haciendo relevancia en aquellos mecanismos implementados por el gobierno federal para responder a las nuevas conformaciones políticas, sociales, económicas y culturales que predominan en el entorno mexicano.

### **1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Evolución y desarrollo como un proceso de rupturas y continuidades.**

En épocas recientes se ha discutido en el imaginario político y social la efectividad del aparato estatal en el cumplimiento de sus metas y fines constitutivos, el debate ha versado sobre la posibilidad de reformular al interior del aparato estatal aquellos arreglos organizativos con los que cuenta para desarrollar su actividad. Es en este escenario que algunos especialistas (teóricos sociales, académicos, funcionarios públicos, entre otros) han vislumbrado la posibilidad de concebir a la esfera gubernativa y sus tareas bajo un esquema denominado *Nueva Gestión Pública (NGP)*.

“Sus defensores proclaman que asumir este ‘nuevo’ modelo permitirá revitalizar a las organizaciones públicas, ubicándolas en su justa dimensión y realidad administrativa acorde a nuestros tiempos, diseñar elementos explicativos más contundentes acerca de problemas, tecnologías y relaciones; así como desarrollar la capacidad de prescribir modelos de comportamiento que permitan, para decirlo en una sola palabra, modernizar al sector público” (Ramírez y Ramírez, 2002:1).

Existe un debate sobre el nuevo concepto para comprender y formular mecanismos encaminados hacia el buen funcionamiento de las organizaciones públicas y, por extensión del gobierno. Para los detractores del modelo, la NGP no es otra cosa que una nueva época en el estudio de la administración pública; por su parte los defensores abogan en la distinción basada en aspectos estratégicos versus administrativos, relaciones interorganizacionales más que intraorganizacionales y en la conjunción política pública y gestión (Ramírez y Ramírez, 2002).

“Como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, con la idea de gerencia pública estamos invocando un conjunto difuso de supuestos, conceptos, tecnologías y prácticas de indudable pujanza y difusión, pero de más que discutible coherencia, que en los últimos años se ha convertido en el aliado imprescindible de la nueva administración pública” (Oliás de Lima, 2001:9)

Sin ser el objetivo la toma de postura en uno u otro sentido y siguiendo las argumentaciones de Ramírez y Ramírez (2002), cobra relevancia establecer algunas distinciones que han caracterizado a la administración pública desde sus inicios y hasta la época moderna y como se ha reconfigurado para responder a distintos momentos de participación en el desarrollo social.

La segunda mitad del siglo XIX está caracterizada entre otras condiciones por la conformación de ciudades urbanas como producto del éxodo de individuos de las comunidades agrícolas hacia centros demográficos concéntricos donde buscan mejores circunstancias de subsistencia y sobrevivencia social, esta búsqueda de “mejores condiciones de vida” conducen a una reconfiguración de las esferas gubernativas para compensar la gestación de nuevos espacios de interacción social principalmente en el ámbito productivo encontrándose ante la necesidad de establecer condiciones que permitieran en forma sistemática la atención de la diversidad de necesidades sociales presentes.

El paso de un Estado fundamentalmente encaminado hacia garantizar la seguridad y protección de sus integrantes hacia una entidad que incrementalmente adquiere tareas de orden social y económico, ocasiona el punto de partida en la conformación de una estructura gubernamental que permitiera la atención de las nuevas demandas y necesidades de una comunidad cada vez más amplia y al mismo tiempo diversificada en cuanto a sus requerimientos y satisfactores. Este aumento en las actividades encomendadas desencadena un énfasis en ya no solamente en la promulgación de nuevas leyes, reglamentos y ordenanzas en materia de convivencia social, sino también en la debida ejecución de las actividades a cargo del aparato estatal bajo lineamientos de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones y ordenanzas. Surge así un nuevo estrato social conformado por quienes están encargados de la conducción y ejecución de aquellas tareas que son atribución del Estado y que reciben el nombre de administración pública por ser enfocadas hacia la generalidad de la sociedad.

En las postrimerías del siglo XX, *la Administración Pública Clásica* se cimentaba en dos preceptos relevantes: por una parte el énfasis colocado en la eficiencia y el control como herramientas necesarias para una buena gobernanza y, por otro lado se hacía hincapié entre la separación necesaria entre política y administración del gobierno. Contagiados por los avances propiciados por los nuevos arreglos organizativos de las empresas privadas y ante la pujanza de los aportes taylorianos, la administración pública del momento se enfocaba en el uso eficiente de los recursos y

evitar el desperdicio innecesario en la actividad pública, establecer el andamiaje de procedimientos y prácticas también implicaba la conformación de una estructura jerarquizada, altamente centralizada y con procedimientos definidos, “podríamos caracterizar el modelo de organización, propuesto por los clásicos ortodoxos, como un modelo con una estructura jerárquica verticalmente definida y con un poder centralizado que se distribuye a través de la estructura. El control es personal, centralizado y burocrático” (Ramírez y Ramírez, 2002:8).

Al igual que en la Administración Científica propuesta por Taylor, este modelo de administración pública vinculó al individuo en los procesos como una herramienta cuyo desempeño podía ser medido, controlado y vigilado menospreciando la posibilidad de que los funcionarios pudiesen actuar en base a ideas, intereses y compromisos que no necesariamente comulgaran con la visión de la organización en conjunto, idílicamente (en el caso de la administración pública) se apostó por la moralidad y las buenas costumbres de los servidores públicos como el ancla para modelar su dinámica laboral cotidiana.

En la *Administración Pública Neoclásica*, el enfoque argumentativo para un buen funcionamiento de los aparatos estatales de gobierno radica en los procesos decisorios, esta visión de buen gobierno basa sus postulados con énfasis en la toma de decisiones en forma incremental. Ante los avances teóricos de la teoría del comportamiento (cuyo principal representante es Herbert Simon), este concepto de administración enfoca sus esfuerzos en el control de los resultados siendo consciente de la complejidad inmersa en la elección de alternativas durante las actividades y procesos implementados.

“De esta forma, cuando un administrador tiene que elegir entre diferentes políticas para cumplir con determinado objetivo, éste lo hace con los elementos de que puede disponer en ese momento y con base en su propia experiencia. Evidentemente, la decisión tomada no será la mejor, pero existe la posibilidad de poder hacerle modificaciones marginales *a posteriori*, de tal forma que la política se adecue gradualmente en la medida que el decisor supere los límites de la racionalidad” (Ramírez y Ramírez, 2002:12).

Ollas de limas coincide con la relevancia incremental de los sistemas decisorios como un aspecto diferencial entre lo público y lo privado, enfatiza esta distinción al afirmar:

“La gran diferencia entre el mercado y el estado está precisamente en los sistemas decisorios. El proceso político, a través del cual se establece la provisión de servicios públicos, está sometido a unas reglas peculiares que son completamente ajenas a las condiciones de mercado. Así, la transparencia y la discusión pública de objetivos, el procedimentalismo, la multiplicidad y complejidad de actores, que además no son fijos, la preponderancia de los valores de equidad y redistribución, o la captación de votos”. 2001:6).

La *Nueva Administración Pública* apuesta por la equidad y la democracia como estandarte y trata de encaminar sus acciones hacia el beneficio social poniendo el acento en el cumplimiento de los programas sociales antes que el fortalecimiento de la burocracia. Reconoce el potencial humano del servidor público y aboga por la utilización de este recurso en forma discrecional (con cierto grado de autonomía) para lograr la mejoría de los sectores beneficiarios del servicio, incluso llega a aceptar algunos grados de ineficiencia e ineficacia en aras de alcanzar los objetivos planteados; impulsa el trabajo en equipo como contrario a las estructuras piramidales clásicas de la Administración Pública.

“Esta corriente proponía que la Administración Pública se ocupara de impulsar la equidad en la sociedad y el trato a los individuos, ya que, de acuerdo con su visión, hasta esos momentos el gobierno había mostrado más preocupación por atender a clientelas minoritarias con sus programas, desatendiendo a los grandes grupos marginados” (Ramírez y Ramírez, 2002:15).

La *Nueva Economía Política* también influyó las formas de administración pública, bajo la premisa de minimizar la intervención del Estado en la economía sostienen que la libertad del individuo a lograr sus propios satisfactores debe ser el fin que rija los destinos del aparato estatal, y este sentido, la administración pública debe lograr una mayor suma de beneficios individuales al menor costo posible. La apuesta por el individualismo exacerbado como forma de interacción entre gobierno y sociedad ignora la posibilidad del interés colectivo y las acciones y valores comunitarios.

Es en la década de los setenta y principios de los ochenta cuando aparece la *Gestión Pública* “con la intención de formar administradores públicos con herramientas de cambio que respondan más a las necesidades de los practicantes de la administración pública. Estas herramientas serán parecidas a las utilizadas en el ambiente de negocios” Ramírez y Ramírez (2002:19). La fuente de creación de esta corriente consiste en la impronta de los modelos de administración (liderazgo, técnicas

de gestión, entre otras) de las empresas privadas al sector público, Edwards (en Ramírez y Ramírez, 2002:19) refiere a estas traslaciones bajo tres dimensiones de la gestión:

1. **La gestión es una estrategia corporativa y una práctica de negocios.** Esta dimensión considera a los modelos de dirección y organización desde una perspectiva técnica que permite incrementar los beneficios y la eficiencia en los negocios. Esta perspectiva es altamente racionalista en su énfasis por el control y la jerarquía, pero solo en el contexto de las organizaciones públicas. Algunos ejemplos de propuestas que han implicado este tipo de perspectiva son los modelos ortodoxos de planeación estratégica, el pago por resultados y la reinventón del gobierno a la manera de Osborne y Gaebler (1994).
2. **El gerente diferenciado del líder.** Los gerentes tratan siempre de mantener el statu quo y son adversos al riesgo, mientras que los líderes toman riesgos. Una forma de diferenciarlos es que los gerentes son personas 'que hacen las cosas correctamente', mientras que los líderes son personas que 'hacen cosas correctas'.
3. **El gerencialismo como una ideología.** Desde esta perspectiva, el gerencialismo se erige en ideología, con una visión analítica de las herramientas, para que los gerentes tomen decisiones informadas para la consecución de un fin. Desde esta dimensión, propuestas de fortalecimiento y gestión de la cultura de las organizaciones o la empresa es posible, a la manera de Peters y Waterman (1982), quienes establecen el tránsito de haber considerado en momentos iniciales a las organizaciones como pequeñas sociedades a una perspectiva que nos habla que las sociedades son como grandes organizaciones.

Estas dimensiones manejan como valor primigenio la eficiencia en el sector económico y como señalan Ramírez y Ramírez (2002) trasladarlas al sector público implica que ya no basta la vigilancia y el control en el cumplimiento de leyes y normativas, se requiere tener organizaciones capaces de responder con prontitud a los cambios estableciendo sistemas flexibles que sean eficiente en el uso de los recursos. "La Nueva Gestión Pública es el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar los fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano" (Ollas de Lima, 2001:XI).

La **Nueva Gestión Pública (NGP)** tiene la particularidad de incorporar un gran número de propuestas en relación con su cuerpo teórico, parte de cuatro tendencias señaladas por Hood (citado en Ramírez y Ramírez, 2002:21) con independencia del país donde se aplique:

- a) Los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción.
- b) La privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi-mercados.
- c) La automatización de la información.
- d) El desarrollo de agendas globales de mercado.

Siguiendo al propio Hood, Ramírez y Ramírez tipifican a la NGP bajo siete doctrinas principales (2002:21):

- 1. Participación de profesionales de la administración.
- 2. Explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos.
- 3. Énfasis en el control de los resultados.
- 4. Desagregación de unidades del sector público.
- 5. Cambio en la competencia entre agencias del gobierno.
- 6. Énfasis en las técnicas del sector privado.
- 7. Alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno.

La tabla 2.2., muestra en forma concentrada la argumentación manifestada por Ramírez y Ramírez (2002) en relación con la evolución de la Administración Pública y sus corrientes teóricas principales. Bajo esta misma lógica expositiva de la evolución de la Administración Pública, Arellano Gault (2002) propone algunas consideraciones relevantes señalando distintivos característicos que han sido el sustento para la transición de dos conceptualizaciones en la gobernanza del Estado: de la Administración Pública Progresiva (APP) a la Nueva Gestión Pública (NGP).

Coincidiendo con Ramírez y Ramírez, Arellano postula que el nacimiento de la Administración Pública (AP) en la era moderna tiene sustento en los adelantos tecnológicos de finales del siglo XIX y principios del XX, el denominativo progresiva de acuerdo al autor hace referencia la importancia fundamental que se le da al Estado como propulsor de la economía nacional "...la APP se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere de un aparato administrativo, grande fuerte y efectivo (Arellano, 2002:5). Pero el gobierno en toda nación que se precie de regirse por principios democráticos, debe poseer contrapesos que limiten su actuar dentro de parámetros previamente establecidos evitando con ello, posibles comportamientos tendenciosos, abuso de facultades y poder tanto como la malversación de los recursos siempre limitados.

TABLA 1.2. Corrientes principales en la evolución de la Administración Pública.

| Corriente <sup>7</sup>              | Autores representativos   | Locus <sup>8</sup>   | Focus <sup>9</sup>  | Problema crítico  |
|-------------------------------------|---|--|---|---|
| <b>ORTODOXIA</b>                    | Wilson; Weber; Taylor; Gulick; Urwick; White y Willoughby.      | La burocracia a partir de la separación política-administración. El papel ejecutor de la AP. | Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control.   | ¿Cómo burocratizar mejor?   |
| <b>HETERODOXIA</b>                  | Appleby; Barnard; Waldo y Dahl.                                 | Las decisiones sobre las políticas públicas en el "juego" democrático.                       | El papel político y social de la burocracia   | ¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?  |
| <b>NEOCLÁSICOS</b>                  | H. Simon.   | La dinámica organizativa. Las coaliciones. El control de las premisas de la decisión.        | La racionalidad limitada de los decisores. La toma de decisiones en las organizaciones.   | ¿Cómo racionalizar a las organizaciones?  |
| <b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>           | Laswell; Lindblom.  | La acción gubernamental en relación con actores diversos.                                    | La racionalización del proceso de intervención gubernamental. El proceso de las políticas públicas.   | ¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?  |
| <b>NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> | Argyris; McGregor; Bennis; Golembiewski; Marini y Frederickson. | El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados.                   | Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las organizaciones.                     | ¿Cómo democratizar a la burocracia en función de valores sociales compartidos?              |
| <b>NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA</b>      | Ostrom; Niskanen; Buchanan; Tullock y Olson.                    | La eficiencia en la toma de decisiones colectivas.   | Individualismo metodológico.  | ¿Cómo democratizar a la administración Pública en función del nuevo concepto de eficiencia? |
| <b>GESTIÓN PÚBLICA</b>              | Bozeman; Peters; Waterman; Drucker; Sherwood; Murray.           | Sociedad compleja. Contexto turbulento. Recursos escasos.                                    | Técnicas gerenciales. Estructuras flexibles, adaptables.  | ¿Cómo desburocratizar a la burocracia?  |
| <b>NUEVA GESTIÓN PÚBLICA</b>        | Osborne y Gaebler; Bozeman; Barzelay; OCDE; Gore; Moe.          | Espacio público redefinido y diferenciado del gubernamental. La reforma de Estado.           | Privatización. Descentralización. Recortes presupuestales. Evaluación de desempeño. Subcontratación. Separación de la producción y provisión. | ¿Cómo desburocratizar en función de la reforma del Estado y la redefinición de lo público?  |

FUENTE: Ramírez y Ramírez (2002:23-24).

<sup>7</sup> Los autores realizan una subdivisión de la Administración Pública Clásica en una visión ortodoxa y una heterodoxa; no obstante ello, ambas inciden en la forma general de concebir a las prácticas gubernativas en el momento señalado.

<sup>8</sup> El termino *Locus* es empleado por los autores para referirse al espacio institucional o el lugar en donde se concentraran lo estudios sobre el campo (Ramírez y Ramírez, 2002:22).

<sup>9</sup> El concepto *Focus*, está en relación con la dimensión específica del campo de estudio en donde se especializan o concentrarán las prescripciones (Ramírez y Ramírez, 2002:22).



Una medida en contra de posibles arbitrariedades fue la separación (al menos en plano de la idealidad) de la gestoría de la administración pública de las esferas políticas, estas últimas susceptibles de influencia por parte de las grandes organizaciones industriales y económicas que poseían un fuerte auge y que buscaban en todo momento obtener beneficios, facilidades y oportunidades privilegiadas por parte de la élite gobernante. Ejemplo de ello son los esbozos de un servicio civil de carrera que, fomentado en la meritocracia, garantizara a los funcionarios cierta estabilidad en relación con los vaivenes políticos (Arellano, 2002).

El sector económico dominante aceptó la figura de participación estatal en las relaciones comerciales ya que esta última, garantizaba la implementación y conservación de la infraestructura necesaria para los intercambios económicos, de ahí que la burocracia se convirtió “en el mal necesario” para el mercado y la interacción mercantil entre diferentes agentes sociales.

“No se podía confiar tal sistema, ni a las buenas intenciones de los políticos, ni a las bondades de una tecnología que podía inferir a priori los resultados de una acción burocrática. Por ello, la APP tendería a una preferencia expresa por el uso y diseño de mecanismos artificiales y complejos para la distribución colectiva de los recursos, más que en el uso de mecanismos “naturales” de mercado; o de la construcción de abigarrados mercados artificiales de competencia laboral de carrera burocrática, más que de la utilización de administradores contratados bajo criterios del mercado laboral abierto” (Arellano, 2002:7).

Siguiendo al mismo autor en los señalamientos de los principios que caracteriza la Administración Pública Progresista:

“La lista de las líneas de acción de la APP contienen entre otros: la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructura por reglas transparentes para evitar el compadrazgo y el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de sistemáticas normatividades que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos” (Arellano, 2002:7).

Pero estos elementos constitutivos de la APP se convertirán con el paso del tiempo en los principales argumentos que minarán su legitimidad como mecanismo neutral que regula la interacción de individuos, grupos y organizaciones en un espacio y tiempo clarificados. Las críticas a la influencia de políticos en la administración y atrás de ellos, moviendo los hilos, los grupos económicos pudientes, serán un poderoso

instrumento para denostar la capacidad del aparato burocrático de actuar con autonomía y distancia de los intereses creados.

Se esgrime que la APP es la pantalla ideal para esconder contubernios con triple participación, una esfera económica dominante financieramente, una clase política al servicio de la anterior y funcionarios oportunistas que piensan en obtener beneficios particulares en muy corto tiempo. Estos y otros argumentos relacionados confluyeron en lo que algunos estudiosos de fenómeno político-social pronunciaron como un cambio en las formas vigentes de realizar el trabajo y la gestoría de los recursos públicos y su puesta en marcha a través de planes y programas gubernamentales.

La tabla 1.3., presenta un cuadro esquemático en donde Arellano recupera las modificaciones paradigmáticas entre la Administración Pública Progresista y la Nueva Gerencia Pública.

**TABLA 1.3. Modificaciones paradigmáticas entre la APP y la NGP.**

| IDEA FUERZA DE LA NGP                               | RETÓRICA DEL CAMBIO DE LA NGP   | ARGUMENTO DE LA APP, QUE LA IDEA FUERZA DE LA NGP INTENTA SUSTITUIR  | IMPACTOS POSIBLES DE LA NGP   |
|---|---|--|---|
| GERENCIALISMO AL ESTILO DE LA INICIATIVA PRIVADA    | Las "probadas" técnicas del sector privado permiten visualizar variables fundamentales que eviten el desperdicio de recursos y posicionen al cliente como razón de ser de la administración | El proceso y la norma son mecanismos creados por las legislaturas y la administración para evitar no sólo la corrupción, sino a inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales. La eficiencia no es el único valor de la AP sino el trato legal, justo y equitativo. | <p>POSITIVOS: Búsqueda de mecanismos de mejora regulatoria y técnicas administrativas cambiantes y adaptativas.</p> <p>NEGATIVOS: Debilitamiento de la conciencia de rendición de cuentas y complejización de los sistemas de control. Excesiva retórica gerencialista (con rasgos tecnocráticos) como solución a problemas sociales graves y complejos.</p>  |
| CONTRATOS Y CREACIÓN DE COMPETENCIA Y CUASI MERCADO | La creación de competencia entre unidades de servicio reduce costos, permite la evaluación y elimina subsidios a grupos de interés.   | La lógica del mercado y de la competencia, es también una lógica de intereses particulares. La acción burocrática asegura un trato legal y justo, mientras que la competencia y el mercado están dirigidos a la ganancia y el triunfo del más fuerte sobre el débil.                   | <p>POSITIVOS: Mejora en los mecanismos de acción burocrática ante una vigilancia y un control externo más objetivo y medible. Implementación de nuevas opciones de coordinación. Focalización en la eficiencia de la acción.</p> <p>NEGATIVOS: La regulación se hace compleja. Requiere de sistemas técnicamente más complejos para asegurar vigilancia sistemática de la sociedad sobre las agencias y las personas responsables de los resultados y las consecuencias de mediano y largo plazo. En otras palabras, es muy difícil establecer contratos completos para especificar la naturaleza de los servicios requeridos, haciendo que los contratistas utilicen su oportunismo para otorgar servicios de baja calidad social.</p> |

TABLA 1.3. Modificaciones paradigmáticas entre la APP y la NGP (continuación).

| IDEA FUERZA DE LA NGP                                       | RETÓRICA DEL CAMBIO DE LA NGP  | ARGUMENTO DE LA APP, QUE LA IDEA FUERZA DE LA NGP INTENTA SUSTITUIR   | IMPACTOS POSIBLES DE LA NGP   |
|---|--|---|---|
| EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO                                    | El servicio público debe enfatizar la productividad del trabajo de los servidores públicos, haciendo la rendición de cuentas un asunto medible y transparente.                       | El servicio civil de carrera permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias de corto plazo de los políticos. La profesionalización, permanencia en la carrera administrativa y sueldos seguros y transparentes, asegura una burocracia profesional, neutra y alejada del "track" político.   | <p>POSITIVOS: Introducción sistemática de conceptos de productividad. Recuperación del valor del trabajo público. Mejor y más intensa dinámica laboral en el sector público.</p> <p>NEGATIVOS: Las dificultades para medir desempeño razonable y transparentemente implica la creación de complejos sistemas de control. Estos sistemas tienden a ser bastante imperfectos, siendo relativamente fácil burlarlos, simularlos y adaptarlos por los individuos y los grupos. La retórica de estas reformas se convierte en el mayor activo ante la dificultad de mostrar resultados concretos y sostenidos.</p> |
| DISCRECIONALIDAD GERENCIAL INTELIGENTE BASADA EN RESULTADOS | La rendición de cuentas efectiva es aquella que demuestra la eficiencia y la eficacia, no el seguimiento de normas y procedimientos.   | La administración de programas requiere de un seguimiento escrupuloso de las normas y procesos que aseguren el cumplimiento de los objetivos definidos desde el poder legislativo y una rendición de cuentas precisa y mensurable.  | <p>POSITIVOS: Recupera la necesidad de administración inteligente y capaz como requisito de la acción pública. Pugna por hacer más realista la percepción social sobre el papel y la importancia de las burocracias en el accionar de un "buen" gobierno.</p> <p>NEGATIVOS: Deja poco clara la relación entre acción gerencial y control legislativo y social de tal acción. La retórica de la NGP tiende a fortalecer la primera y a menospreciar la segunda. Se tiende, implícitamente, a sostener y fortalecer una neo dicotomía política-administración.</p>  |
| CONTROL POR RESULTADOS                                      | Controlar por resultados no sólo es más eficiente, sino que reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites. | El control por procesos es clave, ante la dificultad de asegurar resultados específicos enfrente de problemas de alta complejidad donde actúan otros agentes sociales aparte del gobierno, y sobre todo cuando implica la transformación de comportamientos sociales. En tales niveles de incertidumbre y de las complejas relaciones intergubernamentales e interagencias, el más seguro mecanismo de control es el proceso. | <p>POSITIVOS: Induce a una reforma completa e integral de los aparatos administrativos, acercándolos a clarificar las agendas de acción y los resultados a obtener. Cambia las dinámicas de reflexión y análisis en los propios aparatos e incluso en las legislaturas, al enfocarse a resultados como parte del análisis.</p> <p>NEGATIVOS: Tendencia a sobre enfatizar que los cambios complejos que estos sistemas de control por resultados requieren en las estructuras políticas se solucionan con análisis técnicos y no con procesos de negociación y acuerdos políticos.</p>                         |

FUENTE: ARELLANO (2002:17-18).

Ramírez y Ramírez (2002) recopilan algunas clasificaciones que han realizado diversos especialistas partiendo de distintos focos de estudio y niveles de análisis para la NGP, la valía de los autores radica en la integración de las posturas para facilitar el entendimiento y coherencia en el análisis (Esquema 1.4.).

TABLA 1.4. Algunas clasificaciones de la Nueva Gestión Pública.

|  |   |
|--|---|
| La clasificación de Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew. | <p><b>Modelo I: El manejo de la eficiencia.</b><br/>                 Existe una tendencia a asemejar al sector público con los negocios con un alto enfoque en la racionalidad de las finanzas a través de: gestión por jerarquía; transferencia de responsabilidad a los consumidores o usuarios; relevancia del papel del sector no gubernamental; desregulación del mercado laboral; modelo de gestión menos burocrático y más gerencial.</p>  |
|  | <p><b>Modelo II: El diseño estructural: achicamiento y descentralización.</b><br/>                 Adelgazamiento de las estructuras burocráticas por medio de: mayor flexibilidad; menor grado de estandarización; responsabilidades estratégicas y presupuestales descentralizadas; mayor subcontratación; distancia entre centro estratégico y periferia operativa.<br/> <b>Indicadores principales:</b> Cuasi mercados más elaborados; de la gestión por jerarquías a la gestión por contratos; subcontratación de actividades no estratégicas; disminución del papel del sector público; entre otros.</p>  |
|  | <p><b>Modelo III: En busca de la excelencia.</b><br/>                 Interés en la innovación y aplicación de modelos de desarrollo y aprendizaje organizacional destacando el compromiso de la alta administración, el impulso de las decisiones de abajo hacia arriba y factores que estimulen la innovación en el sector público.<br/> <b>Indicadores principales:</b> Orientación de abajo hacia arriba; énfasis en el desarrollo y aprendizaje organizacional; la cultura corporativa como elemento de cohesión; medición del desempeño con base en resultados.</p>   |
|  | <p><b>Modelo IV: Orientación al servicio público.</b><br/>                 Reapoderamiento del control de los servicios públicos por parte de los usuarios locales y los ciudadanos por medio de un diseño organizacional que redimensione la posición del sujeto de atención y la participación social en la legitimación de la gestión en el sector público despersonalizando el poder de decisión anquilosado en los funcionarios designados.<br/> <b>Indicadores principales:</b> Concentración creciente en la calidad de los servicios prestados con miras a alcanzar la excelencia en el sector público.</p>   |
| La propuesta de Hood y Jackson. <sup>10</sup>                  | <p><b>Las doctrinas tipo ¿quién?</b><br/>                 Representadas por aquellas que proponen el perfil ideal del funcionario o empleado para cumplir con una determinada función. Describen cual es la mejor manera o criterio para seleccionar a un empleado.</p>   |
|  | <p><b>Las doctrinas tipo ¿qué?</b><br/>                 Integradas por directrices acerca de las <i>configuraciones organizacionales</i>, ocupadas por el tipo de organización que debería diseñarse para cumplir con un objetivo particular y de cómo estructurar sus componentes. Operan los aspectos relacionados con la estructura de la organización, en función del grado de por ejemplo, que tan incluyentes deben ser las responsabilidades, los proveedores únicos o diversificados, la disyuntiva entre hacer o comprar, la uniformidad de las unidades de organización, la escala de producción, y el orden de las unidades internas de la organización.</p> |
|  | <p><b>Las doctrinas tipo ¿cómo?</b><br/>                 Relacionadas con los procedimientos o métodos que deberían operarse en las organizaciones. Estas doctrinas incluyen percepciones relacionadas con la forma en que se distribuye la autoridad, el ejercicio del liderazgo, el manejo de la información, el manejo de casos particulares y la operación de los procesos de control.</p>  |

FUENTE: Elaboración propia con base en Ramírez y Ramírez (2002:24-27).

La coincidencia presente entre los autores del Nueva Gestión Pública revisados con anterioridad versa en las siguientes argumentaciones generales:

<sup>10</sup> La clasificación de Hood y Jackson parte del postulado que la NGP es una filosofía, y como tal comprende una serie de doctrinas coherentes entre las justificaciones que le dan soporte. Ramírez y Ramírez argumentan que para Hood y Jackson, una filosofía debe responder a las preguntas ¿qué?, ¿quién? y ¿cómo?; preguntas constitutivas para justificar argumentos razones en la defensa de una doctrina en particular.

- La relevancia en distinguir si la NGP representa un modelo distinto y nuevo a la Administración pública precedente, radica más allá de la alegoría retórica, en la debida medida con que debe ser asumida esta nueva ideología cognoscitiva y evitar en todo momento una generalización explícita en su aplicación y puesta en marcha.
- El riesgo de adoptar en forma totalizadoras los postulados de este modelo sin considerar las condiciones particulares de la realidad en cada país o región, podría originar desajustes insalvables al momento de la impronta en espacios de actuación que responden a fenómenos concretos y particulares para los cuales las llamadas “recetas” teóricas quedan escasas de respuestas y marcos de actuación adecuados.

#### **1.4. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. Postulados básicos y su referente en el ámbito internacional.**

Característico de la segunda mitad del siglo XX y los inicios del presente es la *complejidad incremental* que ha sobrecargado las concepciones y aportaciones teóricas en el escenario de lo social, la NGP no escapa a estas tribulaciones epistemológicas al ser concebida desde diversos enfoques y aproximaciones que han contribuido y/o condicionado una diversidad creciente en la delimitación del marco conceptual de referencia. Sin embargo, autores como Aguilar (2009) se han dado a la tarea de consensar algunas aproximaciones hacia una definición que permita objetivar en la mejor medida la dimensión teórico-conceptual de diversos planteamientos formulados para comprender el fenómeno en particular (Tabla 1.5.).

Aguilar propone una definición particular de reforma administrativa o reforma de la gestión pública: “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas pos-burocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública” (2009:146).

TABLA 1.5. Referentes conceptuales en la generación del concepto de NGP.

| AUTOR (ES)                | DISTINCIONES SIGNIFICATIVAS  |
|---------------------------|--|
| Pollit y Bouckaert (2000) | Son cambios deliberados en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor.   |
| Hood (1989)               | Siete elementos básicos: Búsqueda de una administración profesional y proactiva en las organizaciones; la creación y el empleo de estándares e indicadores del desempeño; énfasis en el control de productos en lugar de insumos y procesos; impulso a la degradación y descentralización de entidades; mayor competencia del sector público; impulso a los sectores gerenciales provenientes del sector privado y; mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos. |
| Kettl (2000)              | Argumenta seis características esenciales: productividad, empleo del mercado, orientación al servicio y al usuario, descentralización, distinción entre política y provisión del servicio, responsabilidad/rendición de cuentas.   |
| Peters (1996)             | Propone cuatro modelos de gobernar: el modelo de mercado; el Estado participativo (que incluye a la ciudadanía en la gestión); el gobierno flexible (descentralizado y adaptativo) y; el gobierno desregulado.   |
| Aucoin (1995)             | La privatización y/o comercialización de las empresa públicas; contratación externa de los servicios públicos; tarifas realistas de los servicios ofrecidos; reducción del gasto, tamaño y número de servidores públicos; cambio de estructuras y prácticas de gestión.  |
| Pollit (2001)             | Desplazamiento de administración de insumos y procesos hacia productos y resultados; sistemas de medición del desempeño; unidades organizativas flexibles (especializadas, ligeras y autónomas); sustitución de jerarquías por contratos de participación; utilización de mecanismos de mercados para los servicios prestados; permeabilidad entre los sectores públicos y privados.   |
| OCDE (1995)               | Cambio de una administración centralizada, jerárquica, formalizada a una basada en la gestión mediante agentes, orientada al mercado con base en resultados antes que procedimientos.  |
| Oliás de Lima (2001)      | Considera atributos fundamentales: La reducción de tamaño del sector; descentralización; jerarquías aplanadas; especialización; desburocratización y competencia interna; clienterización, evaluación y cambio cultural entre otros.   |
| Prats (2004)              | Aboga por: Orientación hacia el cliente-ciudadano-usuario; énfasis en los resultados; mayor discrecionalidad hacia los gerentes públicos; separación y descentralización entre quienes formulan las políticas y los encargados de su ejecución; distinción de funciones entre aquellas prioritarias para la conservación del Estado y las que pueden ser sujetas de competencia para su atención; tercerización de las actividades auxiliares.                               |

FUENTE: Elaboración propia con base en Aguilar (2009: 146-150).

La década de los años ochentas del siglo pasado se caracteriza en el ámbito de la administración pública por una reflexión importante en relación con el papel del Estado y de la gobernanza en el desarrollo de las sociedades, el auge de algunos sectores económicos que desencadenan procesos de internacionalización, regionalización y globalización ponen en tela de juicio la participación del aparato estatal y su paradigma vigente, la visión del gobierno como una entidad clave en el desarrollo económico y social de la sociedad, la cual potencia y en ocasiones múltiples beneficia el desarrollo interno mediante la aplicación de políticas proteccionistas y restrictivas hacia una competencia internacional sin mecanismos que acoten la participación equitativa en las interacciones principalmente de carácter mercantil.

“Uno de los aspectos más decisivos para considerar los modos de gestión del sector público va a ser el cambio del entorno. El fenómeno de la globalización, entendido en su sentido amplio y sin pretender acotar aquí lo que es objeto de una viva polémica (Navarro, 200), implica un cambio radical del entorno que se vuelve más fluido e inestable. La globalización es retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la diferencia política y las capacidades de los Estados-Nación (Held, 1997:120). El Estado pierde su centralidad como eje de la cohesión y reproducción social compitiendo con fuerzas y movimientos transnacionales no sólo en el control de los mercados sino en su capacidad para movilizar recursos y aún estado de opinión” (Ollas de Lima, 2001:7).

La anquilosada visión del Estado benefactor sufre fuertes crítica en su función y sus resultados, la recurrencia en las crisis económicas y financieras que sufren las naciones del orbe develan el estancamiento en la perspectiva que se tiene del carácter, atribución, responsabilidad y comportamiento de la máxima entidad organizativa del país. Los especialistas del ramo comienzan a cuestionar con regularidad la importancia, alcances y limitaciones del organismo rector a nivel nacional en un impulso por reformular la primacía hasta entonces vigente del organismo estatal para regir la economía y el desarrollo nacional, haciendo al mismo tiempo hincapié en la estructura y funcionamiento de la organización más grande presente en toda sociedad.

La observancia de las dimensiones y capacidades del aparato estatal, fomenta el surgimiento de diversas posturas y postulados en relación con la eficiencia y el desempeño del gobierno para el correcto cumplimiento de las encomiendas que le dan origen y sustento en el ámbito social, el agotamiento de las consideradas como adecuadas formas de actuación provocan la valoración y análisis versus el gran desenvolvimiento mostrado por algunas organizaciones privadas en el ámbito internacional, de ahí el cuestionamiento si las políticas, programas y mecanismos de acción estatal debieran seguir la senda iniciada por el sector privado que muestra en algunos casos, altos niveles de desarrollo y evolución.

“Dado que la administración significa básicamente el conjunto de actividades directivas y operativas que múltiples agentes llevan a cabo para realizar de manera eficiente las decisiones que la alta dirección de una organización ha tomado, fue lógico que los errores y las ineficiencias de los gobiernos se atribuyeran a defectos organizativos u operativos de la AP<sup>11</sup> y que se señalaran como críticos varios campos de la gestión administrativa, tales como el manejo financiero, la elaboración de las políticas y programas, la asignación y uso de los recursos públicos, el control

---

<sup>11</sup> Siglas que utiliza el autor para referir a la Administración Pública.

interno del gasto, la forma de organización del trabajo, la gestión de los recursos humanos, los procesos de prestación de servicios, el trato con los ciudadanos, etc.” (Aguilar, 2009: 140).

Las reformas administrativas del sector público comienzan a tomar cuerpo en algunos países europeos como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Francia, en América primordialmente en los Estados Unidos, así como en el continente Australiano (Arellano, 2002). El primer postulado gestante de la NGP está basado en la ruptura de la antigua visión que segmentaba las formas organizativas entre el sector privado y el público, abogando por una revisión de las formas exitosas gerencialitas de las organizaciones privadas para aplicar esta ideología en las dependencias y organizaciones gubernamentales. En voz de Arellano 2002:13 (retomando a Aucoin y Pollit):

“En resumen algunos autores sintetizarían esta supuesta evolución con la llegada de un nuevo paradigma, que va de un énfasis en la política pública a uno en las capacidades gerenciales, de un fuerte énfasis en los procesos a los resultados, de jerarquías ordenadas a competencias en espacios de mercados o cuasi mercados, de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia, a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados”.

Otra argumentación relativa a esta conceptualización de la gestión en el ámbito de lo público, es la que esgrime Olías de Lima al referirse a la traslación del término gerencia, en particular,

“La utilización del concepto de gerencia aplicado al manejo de los asuntos públicos, entendido como la producción o elaboración de bienes y servicios públicos a partir de decisiones políticas, es relativamente reciente. La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones públicas” (2001:3).

Para Aguilar (2009) un primer acercamiento hacia la reforma administrativa de Estado consistió primordialmente en (Tabla 1.6):



TABLA 1.6. Primeros pasos de la reforma administrativa.

| ACCIONES  | CON BASE EN:  |
|---|---|
| <b>REDUCIR EL ÁMBITO DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL</b>                 | Mediante reformas constitucionales encaminadas a una menor participación del Estado, una liberación del mercado y el impulso a organizaciones sociales.   |
| <b>REDUCIR EL NÚMERO DE ORGANISMOS Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES.</b> | Transfiriendo actividades hacia empresas privadas y organizaciones no lucrativas proveedoras de bienes y servicios públicos.  |
| <b>REDUCIR EL NÚMERO DE EMPRESAS PÚBLICAS.</b>                      | Mediante cierres de aquellas valoradas como ineficientes o irrelevantes; y a través de privatizaciones.   |
| <b>REALIZAR RECORTES DE GASTOS.</b>                                 | Por medio de recortes de personal, programas y unidades que son evaluadas como innecesarias e improductivas.  |
| <b>REESTRUCTURAR LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES</b>               | Reduciendo niveles jerárquicos, adelgazando las unidades de staff, subsidios, reforma de pensiones, disminución del gasto corriente, actualización real del costo de los servicios públicos, entre otros. |
| <b>INDUCIR Y ASEGURAR LA EFICIENCIA ECONÓMICA.</b>                  | A través de mecanismos de evaluación, control y descentralización de las decisiones hacia espacios locales y niveles intermedios  |

FUENTE: Elaboración propia con base en Aguilar (2009:142-143).

El Reino Unido es un referente por la trascendencia de los cambios implementados en base a una reestructuración de sus actividades y el enfoque de sus políticas públicas tendientes a una reconfiguración del papel del gobierno en la sociedad y los objetivos a alcanzar. Factores como la preocupación por el empleo, la seguridad y el bienestar en el país aunado a crisis en la productividad y competitividad económica impulsaran una tendencia hacia la desregulación, liberalización del mercado y eficientización del gobierno (Aguilar, 2009). Para 1979 la *efficiency strategy* del gobierno anglosajón apostó por una revisión de los procesos y procedimientos en materia de administración pública para detectar oportunidades de mejora en la relación costo-resultados y alcanzar en mejor medida la eficiencia en la gestión pública. Bajo el auspicio de la tres “e” (economía, eficacia y eficiencia) se buscó la reducción en el tamaño del aparato estatal, recorte en gastos innecesarios e improductivos, revaloración de los procedimientos de adquisición.

En 1982 se pone en marcha la *iniciativa de gestión financiera*, canalizada hacia las mejoras en las formas que contenían el sistema administrativo en su conjunto, “dicho sea de prisa, el problema se ubica en la burocracia como forma establecida de organización y dirección más que en los burócratas singulares” (Aguilar, 2009:161).

Esta propuesta pugna por una desregulación de las unidades administrativas del aparato estatal que posean autonomía en razón de sus metas específicas, la utilización de los recursos asignados y obligadas a responder mediante la rendición de cuentas con base en el desempeño.

En complemento con la reforma financiera, el programa *Mejorar la gestión del gobierno: los pasos siguientes*, refuerza la idea de descentralizar y otorgar mayor discrecionalidad a las unidades operativas distinguiendo entre quienes se encargan de la planeación estratégica y los ejecutantes de las directrices.

“Las unidades operativas adquieren mayor autonomía y flexibilidad para definir la manera cómo van a realizar sus objetivos y metas, predefinidos por las políticas, y se enfocan al quehacer cotidiano. En cambio, los altos directivos del gobierno se encargan de una dirección de carácter estratégico, relacionada con el futuro de la comunidad y el manejo del entorno político y económico, deciden las políticas que dan sentido de dirección y coherencia a la actuación del gobierno y evalúan el desempeño de los proveedores” (Aguilar; 2009:165).

Otro elemento distintivo es la posición que ocupa el ciudadano dentro de las reformas implementadas, volviéndose éste el eje rector de las nuevas políticas, planes y programas implementados por el gobierno, dejando de lado la visión de considerar al gobierno como un ente aislado de la sociedad y como el único conocedor de lo que esta última necesita y requiere para su desarrollo, en palabras de Aguilar:

“La eficiencia económica gubernamental es sólo un fin intermedio para alcanzar el fin último de un servicio de valor para el ciudadano, la eficacia social o pública. El giro del gobierno justificadamente ensimismado en la solución de sus problemas financieros y organizativos a uno que se enfoca directamente hacia la solución de los problemas de sus ciudadanos es el nuevo paso de la NGP” (2009:167).

“El gobierno deja de concebirse como el diseñador y productor independiente del servicio y su producción se define a partir del consumidor, desde las expectativas ciudadanas acerca del producto; en este sentido, el gobierno asume la tarea de garantizar a sus ciudadanos usuarios un nivel de calidad universal y estable frente a la variabilidad acostumbrada y sufrida de los servicios públicos” (2009:169).

En forma sintética, Borins aunado a Osborne y Plastrik (citados en Aguilar, 2009:170) concretizan los principales distintivos del modelo anglosajón de la Nueva Gestión Pública.

### S. BORINS

Servicio de calidad al ciudadano usuario-cliente.

Autonomía operativa.

Medición de los productos y resultados.

Gestión de recursos humanos.

Tecnología de información.

Privatización.

### D. OSBORNE Y P. PLASTRIK

Privatización de funciones hacia mercados más eficientes.

Separación entre política y su implementación; entre dirección y operación.

Contratos de desempeño.

Descentralización de autoridad.

Competencia entre instancias públicas y privadas.

Responsabilidad-rendición de cuentas.

Las reformas implementadas en **Nueva Zelanda** se han convertido en un hito para quienes intentan adoptar la NGP como una vía de acción hacia el logro de la eficiencia gubernativa, el punto distintivo con la reforma del Reino Unido está puesto en la presupuestación por resultados, esta enfatiza la necesidad de abandonar la postura de un análisis constreñido a la relación entre insumo/producto para trasladarlo hacia la relación entre el precio/valor del producto o resultado. El punto de inflexión está en que la asignación del recurso por unidad administrativa está en función ya no de la cantidad mínima necesaria para producirlo, sino en la valoración que del producto haga el cliente-ciudadano y cuanto esté dispuesto a pagar por la elaboración a través de un organismo público (Aguilar:2009).

“Se presupuesta mirando hacia afuera de la administración pública, hacia la generación de valor para la ciudadanía o comunidad, y se deja de mirar exclusivamente hacia la operación de las unidades administrativas cuyos resultados aun si fueran eficientemente realizados podrían no producir ningún valor público agregado” (Aguilar, 2009:173).

Otro aporte significativo neozelandés es la posición estratégica de la gestión gubernativa, el análisis cortoplacista de resolución de los problemas en el presente deja su lugar a una posición que intente anticipar los eventos futuros y con base en ello, diseñar políticas y planes de acción que consideren las consecuencias de las asignaciones actuales para momentos venideros. “Un gobierno fiscalmente responsable no es sólo el que trata de producir al menor costo posible sus bienes y servicios (lo cual es ya un extraordinario avance en términos de eficiencia económica), sino uno que trata de producir valor duradero a su comunidad al menor costo posible” (Aguilar, 2009:175).

Para los **Estados Unidos**, la apuesta reformante consistió en la *Evaluación del Desempeño del Gobierno Nacional*, que para la última década del siglo XX se encontraba bajo la lupa ciudadana y padecía de un importante descredito en la opinión pública. Esta evaluación cimentada en los principios de la Reinención del Gobierno<sup>12</sup> aboga por la centralidad de los usuarios ciudadanos como objetivo teleológico a través de mecanismos como: la descentralización, la delegación de responsabilidades y autoridad, medición del desempeño y asignación presupuestaria con base en resultados, incentivar más y regular menos, entre otros. "Por sus conceptos y el modo de decirlos el NPR<sup>13</sup> representa el manifiesto más convencido y convincente de que la gestión privada ha llegado para quedarse en la administración pública" (Aguilar, 2009:181).

Restando la retorica y elocuencia de la gobernanza norteamericana, las reformas implementadas son reproducciones de aquellas implementadas en otras latitudes (principalmente el Reino Unido), como indica Barzelay (2003:38):

"En lo sustancial, el NPR abarcaba cambios en el sistema federal de contratación, el traspaso de responsabilidad a ciertas áreas de la gestión de personal, la implementación del Acta de Desempeño y Resultados del Gobierno en 1993, la reorganización de la Oficina de Gestión y Presupuesto, un programa para establecer estándares de servicio y una extensa batería de medidas estrechamente vinculadas a los departamentos y organismos específicos".

El caso **Australiano** sustenta sus reformas en el paradigma del racionalismo económico, como una medida para eficientar la administración pública en los años ochenta del siglo XX; los postulados del racionalismo económico descritos por Pusey (citado en Barzelay, 2003:26) se basan en:

"Primero, políticas nacionales dirigidas a mejorar el desempeño económico descenderían en cascada la jerarquía de las políticas, esto es, desde las políticas macroeconómicas, hasta las políticas de mercado laboral y luego, más abajo, hasta las políticas de educación. Segundo, las políticas de gobierno encaminadas a mejorar el desempeño económico se traducirían en políticas conceptualmente similares orientadas a mejorar la eficiencia y efectividad del sector público. Tercero,

---

<sup>12</sup> Obra literaria de D. Osborne y T. Gaebler (1992), cuyos postulados son: gobierno catalizador; gobierno propiedad de la comunidad; gobierno competitivo; gobierno con sentido de misión; gobierno orientado a resultados; gobierno emprendedor; gobierno anticipador; gobierno descentralizado y; gobierno orientado por el mercado. Aguilar 2009:180.

<sup>13</sup> Siglas en ingles para la Evaluación del Desempeño del Gobierno Nacional (National Performance Review).

las organizaciones de gobierno incorporarán elementos estructurales de las organizaciones del sector privado y modelarían sus procesos de acuerdo con las prácticas óptimas del sector privado”.

El acento está situado en la reorganización del aparato estatal, la compactación de algunas dependencias, la absorción de funciones por parte de algunos organismos como resultado de la eliminación de otros, el énfasis marcado en el presupuesto por programas y el mejoramiento de la gestión financiera esto mediante la programación de metas, estrategias y prioridades en los organismos gubernativos, como señala Yeatman (en Barzelay, 2003:31) “la cultura de la función pública australiana devino <gerencialista> durante los años ochenta cuando los candidatos formados en la universidad fueron seleccionados para posiciones de nivel medio y superior de acuerdo con el merito...”.

#### **1.5. Los dispositivos y prácticas de gestión como mecanismos para lograr la economía, eficacia y eficiencia en las organizaciones públicas.**

Una distinción característica de la NGP en relación con la Administración Pública tradicional es la relevancia que toma el entorno como elemento a considerar en la aplicación del modelo, como lo indican Ramírez y Ramírez (2002:27):

“...la Nueva Gestión Pública propone, en cambio,<sup>14</sup> considerar que las relaciones interorganizacionales, es decir las influencia de fuerzas externas a las organizaciones gubernamentales juegan un papel clave en su funcionamiento. Se proponen entonces diversos niveles de análisis del entorno: el interno (sistema institucional y sectorial), el inmediato (sistema político), el regional o nacional y el internacional”.

En este mismo sentido de la relación con el entorno, Olías de Lima señala:

“Las propuestas de la NGP tienen además una alto grado de contingencia. Debe entenderse este término en la acepción dada por Luthans (1980,30) como la <<relación *funcional* entre determinadas condiciones circundantes y los conceptos y las técnicas administrativas apropiadas para lograr el objetivo propuesto>>. La contingencia toma en cuenta la estructura, técnica y de producción, y el entorno social, político y económico” (2001:9).

---

<sup>14</sup> Refiriéndose a la comparación con la administración pública precedente.

Abrir la ventana hacia el exterior implica al mismo tiempo la inclusión de diversos sectores de la sociedad como participantes políticos y observadores del desempeño cotidiano de las organizaciones gubernamentales. Estos actores pueden ser formales (partidos políticos, ONG's, congreso legislativo en sus tres ámbitos de gobierno, entre otros) pero también medios informales (medios de comunicación, opinión pública, grupos de presión, por mencionar algunos) Ramírez y Ramírez, 2002. Bajo la premisa que las acciones y estrategias implementadas por las organizaciones públicas deben recibir la valoración y evaluación del actores sociales desde el exterior de la organización agente, el gerente público debe aprender a interactuar, dialogar y coordinarse con la sociedad en el desempeño de sus funciones, evitando en todo momento que influencias particulares trastorquen la posibilidad de alcanzar los objetivos y fines organizacionales.

"En contraste con la situación en las disciplinas tradicionales, las teorías de la gestión pública son construidas, probadas y aplicadas en la práctica. Los teóricos en gestión pública deben, y no pueden evitar estar incorporados en la práctica de la gestión pública. Aún más, mientras las teorías sobre la gestión pública y la práctica deben mantenerse separadas, ya que representan formas diferentes de actividad social, las dos no pueden estar separadas en su contenido sustantivo o en sus mutuas e interactivas influencias. Esto significa que las comunidades intelectual y practicante están más que inextricablemente ligadas..." (Frost y Wechler, citado en Ramírez y Ramírez, 2002:29).

Ante esta simbiosis latente entre teoría y pragmatismo en la NGP, Ramírez y Ramírez concretizan:

"En virtud de esta cercanía entre teoría y práctica, *los estudios de caso*<sup>15</sup> han constituido una de las formas más utilizadas en la investigación y la docencia de la NGP dada la inextricable profusión de retos y restricciones al aparato gubernamental, al intentar conciliar el reto de impulsar la democracia, la inserción en un mundo que se globaliza (al menos en lo que a mercado y comunicaciones se refiere) con la emergencia de una mayor participación ciudadana en la gestión de problemas de orden público" (2002:29).

Los preceptos de la NGP aunque diversos, divergentes y difusos en su definición, pueden ser tipificados de acuerdo con la clasificación que Olías de Lima (2001) propone en forma de alternativas o recomendaciones emanadas de los planteamientos principales cuyo objetivo es contribuir a generar nuevos encauses para

---

<sup>15</sup> Resaltado y cursivas propias.

los modelos tradicionales de gestión (Tabla 1.7). Particularmente hace referencia a reducir el tamaño del sector público; descentralizar las organizaciones; jerarquías aplanadas; ruptura del monolitismo y especialización; desburocratización y competencia; dismantelar la estructura estatutaria; clientelización; evaluación; cambiar la cultura.

TABLA 1.7. Preceptos de la NGP.

| ELEMENTOS DE LA NGP                        | APORTACIÓN RELEVANTE   |
|--|--|
| Reducción del tamaño del sector público.   | Una estrategia esencial de la NGP que es puesta en acción a través de procesos como la privatización, desregulación y el traslado de actividades a organismos privados, sean estas de carácter trascendental como las consideras auxiliares.   |
| Descentralizar las organizaciones.         | El ensanchamiento de los organismos públicos es una limitante para la NGP, esta situación genera espacios de poder, incertidumbre y complejidad que son difícilmente controlables. La descentralización aboga por reducir la distancia entre la sociedad y las entidades públicas, mejoras en la toma de decisiones por medio de la cercanía con el espacio donde se plantean. |
| Jerarquías aplanadas.                      | La eliminación de estructuras jerárquicas y sobre saturadas con niveles intermedios que no responden a la funcionalidad requerida. La coordinación y comunicación es mejorada al acortar las distancias y procesos para la toma de decisiones.   |
| Ruptura del monolitismo y especialización. | La generación de unidades gestoras independientes a las estructuras centrales fomenta la autonomía y la formación de objetivos claros, concretos y particulares. Esta segmentación permite una mejor respuesta y adaptación a los cambios del entorno.   |
| Desburocratización y competencia.          | Por medio de la eliminación y/o limitación de los factores altamente formalizados como el procedimentalismo, la irresponsabilidad y la excesiva jerarquización; esto conlleva a la ruptura del monopolio de las actividades y la generación de nuevas alternativas para la atención de las necesidades y demandas ciudadanas.  |
| Desmantelar la estructura estatutaria.     | Con un enfoque basado en resultados se aboga el sedentarismo laboral y el conformismo que prevalece en las organizaciones públicas. El rompimiento de la estabilidad sustentada por los arreglos y procesos estancados y de larga duración, generan una nueva lógica laboral que apuesta por la movilidad, flexibilidad y la orientación hacia el rendimiento laboral.         |
| Clientelización.                           | Trasladar la lógica de actuación pública de un enfoque del usuario de los productos y servicios públicos, que se encuentra cautivo y carece de capacidad de evaluar, hacia un concepto de cliente quien decide y elige entre distintas opciones y alternativas para satisfacer sus necesidades.  |
| Evaluación.                                | La implementación de instrumentos de medición que permita el análisis del desempeño y resultado de las corporaciones para determinar la continuidad, oportunidades de mejora y rendimiento. Esta condición rompe con las formas tradicionales donde la evaluación no existe o esta matizada a algunos procesos sin atender los resultados.                                     |
| Cambiar la cultura.                        | Implica la transformación en percepciones, psique y comportamientos largamente estabilizados por la administración tradicional, cambiar la concepción de la organización y la participación de los actores es un elemento trascendental en el cambio del paradigma administrativo.   |

FUENTE: Elaboración propia con base en Olías de Lima (2001: 12-20).

Siguiendo a la misma autora (Olías de Lima), la NGP representa un agregado de diversos instrumentos y orientaciones que intentan superar el modelo precedente de

administración y que es una de las fuentes de todas sus críticas: el burocrático. “Las críticas a la administración burocrática son al mismo tiempo una puesta al día de la antigua desconfianza hacia el estado y el reconocimiento de la existencia de carencias técnicas para la gestión de la complejidad” (2001:21).

A los preceptos antes señalados se pueden agregar factores o elementos que contribuyen a la transformación de las formas administrativas tradicionales en nuevas dimensiones estructurantes de gestión en el sector público: la relevancia de *los gerentes* en la implementación y el liderazgo para el alcance de los objetivos planteados; *la responsabilidad* compartida en el desempeño de las actividades y el compromiso ante la evaluación de los resultados; *el empoderamiento de los gestores* por medio de la delegación y el carácter discrecional para la toma de decisiones así como la revaloración del usuario del producto o servicio público asumiendo a este último como clientes que pueden calificar los resultados de la gestión en la medida en que sean cumplidos sus requerimientos y necesidades.

Si bien uno de los puntales de la NGP es la transferencia de herramientas, dispositivos y prácticas de gestión de organizaciones privadas a las públicas bajo la premisa que estos mecanismos han dado resultados en eficiencia y eficacia en las primeras y por tanto, el traslado de tecnologías, procesos administrativos, instrumentos de gestión deberán causar el mismo impacto en las segundas, implica un análisis concreto, específico y particular en cada momento y organización receptora de estas modificaciones en las dinámicas organizacionales.

“El éxito de los procesos de transferencia organizacional para una adecuada aplicación de los preceptos de la NGP requiere la toma de conciencia de tres aspectos mutuamente relacionados: *el carácter complejo de las organizaciones, el carácter socialmente construido de los modelos organizacionales y el carácter público de las organizaciones gubernamentales*”<sup>16</sup> De la Rosa (2008:121-122).

Siguiendo la cita de referencia, transferir no debe limitarse a la simple copia de los modelos de un sector organizativo a otro, quedarse en este espacio de actuación corre grandes riesgos de que la impronta se desvirtúe, se gesticione un modelo híbrido o en

---

<sup>16</sup> Cursivas propias.



la mayoría de los casos, conlleve a un fracaso magnificado que impida incluso la continuidad de las practicas previamente establecidas.

El acento debe centrarse en el análisis de las herramientas administrativas que tienen las posibilidades de ser transferidas mecánicamente, aquellas cuyo traslado es necesario aunque el éxito no se logre y otras que requieren forzosamente la garantía de éxito para su implantación (De la Rosa, 2008). El siguiente esquema (Tabla 1.8.) muestra gráficamente aquellos elementos señalados por el autor para ejemplificar las modalidades de transferencia organizacional.

**TABLA 1.8. Interrelación entre herramientas administrativas y procesos de transferencia organizacional.**

|                                     | <b>Posibilidades de transferencia mecánica</b> | <b>Transferencia</b> | <b>Transferencia exitosa</b> |
|-------------------------------------|--|----------------------|------------------------------|
| Planeación estratégica.             | X  | X                    |                              |
| Desarrollo organizacional.          | X  | X                    |                              |
| Control de gestión.                 |  | X                    | X                            |
| Administración por objetivos.       | X  |                      |                              |
| Mercadotecnia.                      |  | X                    | X                            |
| Administración de recursos humanos. | X  | X                    |                              |
| Tipos de liderazgo.                 | X  |                      |                              |
| Técnicas de toma de decisiones.     |  | X                    |                              |
| Pensamiento estratégico.            | X  |                      |                              |
| Cambio organizacional.              |  |                      | X                            |
| Aprendizaje organizacional.         |  | X                    | X                            |
| Administración total de la calidad. |  |                      | X                            |
| Cultura organizacional/corporativa. |  |                      | X                            |
| Diseño organizacional/reingeniería. |  |                      | X                            |
| Benchmarking.                       |  |                      | X                            |
| Empowerment.                        | X  |                      |                              |
| Técnicas de negociación.            | X  |                      |                              |
| Tecnología de información.          |  | X                    | X                            |

FUENTE: De la Rosa (2008:125).

Olías de Lima señala en esta misma secuencia de ideas, algunas técnicas particulares que han sido empleadas en la gestión privada las cuales son retomadas para implementarlas en algunos conglomerados públicos (Tabla 1.9). La transferencia de las herramientas administrativas de organizaciones privadas a públicas abre un campo de análisis y estudio organizacional respecto del impacto que pueden tener estos instrumentos en la eficiencia de los aparatos estatales para alcanzar los fines y

metas de su creación y permanencia en el imaginario social. Indagar sobre estos derroteros representa una vertiente que puede aportar conocimiento de los alcances y limitaciones en el proceso a implantar. Como señalan Ramírez y Ramírez (2002), los estudios de caso representan una buena herramienta metodológica de aproximación a realizada particulares y concretas incluyendo como eje central organismos públicos como objeto de estudio para estudiar y comprender mejor sus dinámicas en el desempeño organizacional.

TABLA 1.9. Herramientas técnicas que son trasladadas del sector privado al escenario de la NGP.

| DENOMINACIÓN                             | CARACTERÍSTICAS  | ÉNFASIS EN  |
|--|--|---|
| A B C (Actividad basada en los costes).* | Imputación de costes indirectos en función de los procesos operativos.                             | Fundamentalmente contable. Dificultades con la no calidad.                                      |
| Benchmarking.                            | Vinculadas con las técnicas del marketing. Compara con las organizaciones con problemas similares. | Incide en el performance relativo de una actividad.   |
| E V A (Economía del valor añadido).      | Aprecia la rentabilidad asignando activos financieros por sector de actividad.                     | Se centra en el análisis financiero. No contempla la calidad.                                   |
| Calidad total.                           | Se centra en las personas. Calidad, costes y plazos.   | Muy extendido. Se preocupa por la responsabilidad y los estándares.                             |
| Reingeniería.                            | Reacción vs calidad total. Reforma de conjunto que cuestiona funcionamiento y procedimientos.      | Uno de los propósitos es la reducción al mínimo del personal. Minimiza el papel de los actores. |
| Gestión de proyectos.                    | Crea unidades específicas de proyectos. Define objetivos.  | Volcada sobre los clientes y el valor percibido de un producto.                                 |

\* Difícilmente aplicable en las organizaciones públicas.

FUENTE: Ollas de Lima (2001:29).

## 1.6. EL CASO MEXICANO. Breve recorrido de la Administración Pública; la incorporación de la NGP y principales estrategias e instrumentos implementados.

“La administración pública en México, como país periférico, ha sido influida con gran intensidad en sus ideas y en sus prácticas por el exterior; de hecho, los fenómenos administrativos pueden explicarse como resultado de la aplicación de prácticas y conceptos administrativos extranjeros a la realidad mexicana y de su confrontación con la misma. Incluso los esfuerzos de reforma administrativa se han llevado a cabo también bajo la influencia internacional, más que por factores completamente endógenos” (Martínez, 1999:31).

La época colonial en México es una etapa donde se sientan las primeras bases de la administración pública, el poderío en ese momento de la nación conquistadora establece las formas y los acomodos en la conformación de la clase encargada de generar los recursos económicos que eran enviados hacia el imperio ibérico, el sojuzgamiento de los llamados naturales del continente posee diversa connotaciones, desde el esclavismo, el feudo y las encomiendas, todas ellas bajo el auspicio y la autorización del monarca europeo.

Existen y convergen dos clases o estratos sociales claramente definidos, los españoles peninsulares y los indios o nativos del continente recién descubierto, la administración de la riqueza emergente está en su totalidad bajo el control de los primeros quienes tienen el encargo real de recaudar la mayor cantidad de insumos para una nación en proceso de expansión y fortalecimiento del imperio.

“Pero el siglo XVI no es solamente el de la lucha militar. En él se esbozan las estructuras permanentes que pervivirán durante la época colonial. El triunfo de los conquistadores y el reparto que hacen de la riqueza de las nuevas tierras, el sojuzgamiento de los hombres por medio de la esclavitud primero y de la encomienda después, y la distribución de las tierras por medio de la mercedes, prefiguran la nueva sociedad colonial. El desequilibrio entre dos mundos: la república de los españoles y la de los indios” (Moreno en Sánchez, 2004:77).

Los territorios conquistados eran otorgados para su explotación a personas de origen europeo que hubiesen participado en la apropiación de la región o a individuos que poseyeran algún título nobiliario por linaje desde ultramar, estas personas como representantes del rey en el nuevo mundo, gozaban de una discrecionalidad absoluta para el manejo de los medios de producción que tuviesen a su alcance. La condición necesaria y fundamental era el trasladar un porcentaje de sus ganancias a la Corona Española, esta última mantenía en todo momento la posesión legal de todo aquello que fuera descubierto, nacido o que yaciera naturalmente en el continente. Para el encargado de hacer rendir los recursos le correspondía parte de las ganancias, el resto debía ser recaudado y enviado a la nación española como una fuente importante de financiamiento para sus planes de expansión.

La casa real ibérica instauró en la Nueva España el Consejo de Indias como la máxima autoridad para dirimir en asuntos administrativos y legislativos (Sánchez,

2004), esta institución al depender directamente de la corona, garantizaba la estructura centralizada por medio de la cual se recaudaban las ganancias generadas en las regiones que componían los territorios dominados.

“El Consejo de Indias tuvo la cualidad de ser a la vez Consejo de Estado, un consejo administrativo. Como Consejo de Estado coadyuva a la unidad de la Corona en razón, de la atribución que tiene para proponer la designación de virreyes.<sup>17</sup> Como consejo administrativo tiene como función dirigir a la sociedad colonial en su conjunto para el beneficio de la Corona” (Sánchez, 2004:82).

La forma de administrar y recaudar los impuestos estaba basada en arriendos dados a particulares, organizaciones privadas y municipalidades con el objetivo de garantizar la provisión necesaria a costa de los contribuyentes dejando sin observancia el enriquecimiento particular de quien ostentaba el cargo (Martínez, 1999). Esto desencadenó en dos situaciones peculiares: la compraventa, consignación y renta de algunos cargos públicos y el empoderamiento de algunos particulares quienes obtuvieron gran influencia local con base en el enriquecimiento producto de sus funciones. “Los empleos públicos eran una regalía de la Corona, otorgados en gran parte con base en el favoritismo cortesano y el rango nobiliario” (Martínez, 1999:32).

“Existía en la colonia española una diversidad de problemas como eran: la selección de funcionarios de mayor nivel basados en el rango nobiliario, el favoritismo cortesano; el desprestigio de los virreyes como hombres leales al rey, debido a que usaban la administración en beneficio personal; un sistema económico, político y administrativo inoperante frente al orden internacional del siglo XVII; la preocupación de la Corona por la formación de una clase media de administradores, clérigos y letrados, que pudieran estar en contra del rey; el esquema rígidamente centralizado y patrimonial imposibilitaba el cambio. Era necesario, iniciar una reforma a fondo para cambiar esta situación. Para neutralizar a la antigua burocracia, ordenar las reformas y lograr el éxito buscado, la Corona emprendió la reorganización administrativa de la Nueva España, mediante la reforma borbónica” (Sánchez, 2004:125).

La reforma borbónica fue una respuesta a los dispendios, excesos y descontrol originado por el otorgamiento de atribuciones y concesiones sin la vigilancia y el control

---

<sup>17</sup> “Dentro de las funciones de más alto rango de la Corona, destacan los virreyes y los capitanes generales, quienes eran los representantes del rey. Habían sido escogidos y nombrados por él, por lo que le debía lealtad absoluta. Eran los ejecutores de la política y la administración real. Tenían a su cargo la administración y control de todos los asuntos civiles y militares, la supervisión de los asuntos financieros, de la justicia, así como los asuntos relacionados con la iglesia. El poder que concentraban como representantes del rey, obligaba a una excesiva concentración de funciones administrativas” (Sánchez, 2004:83).

centralizado de la Corona, fue un intento por recuperar el dominio peninsular sobre los medios productivos encomendados a parte de la sociedad novohispana.

“La reforma borbónica profesionalizó la burocracia, especialmente en materia fiscal, para eliminar la corrupción y recuperar el poder central de la monarquía. Se incrementaron así los ingresos y se sustituyó a los pocos criollos empleados en los cargos públicos peninsulares” (Martínez, 1999:33).

“Por su parte, para García Cárdenas (1984) los resultados de la reforma borbónica fueron un éxito. La buena administración logro sus mejores frutos en la reorganización de la hacienda. Se logro formalizar los informes y envíos de la recaudación y la cuenta pública; se clausuraron los desfalcos, se aceleraron los trámites de expedientes, se agilizaron los mecanismo de vigilancia y control, se incrementaron los salarios, se estableció el sistema de partida doble, se procuraron nuevos métodos de recaudación y se crearon nuevos impuestos a pulperías y al comercio” (Sánchez, 2004:126).

No obstante el éxito para la Corona de la reforma implementada al eficientar la recaudación de impuestos y la recuperación de los recursos que cada vez en menor cuantía llegaban a la casa real, lo efectos colaterales fue la toma de conciencia de la clase media novohispana (incluyendo el clero) sobre la disparidad en la distribución de las ganancias provenientes de la explotación del nuevo territorio, la polarización de los estratos sociales en el nuevo continente serían un elemento trascendental para la gestación de la independencia del yugo ibérico.

“Al descontento general sólo le falta un detonador. Este se produjo en 1808, cuando el ejercito francés obligó a la abdicación de Carlos IV. En adelante el pueblo español y la Nueva España reclamaron la participación directa en la defensa de la Corona, iniciando en ambos lados una nueva etapa de la historia de nuestro país” (Sánchez, 2004:127).

Para México, el siglo XIX se caracteriza por una constante lucha interna y el intercambio constante del poder entre las distintas facciones en disputa que afectaron la conformación política, social y administrativa del país. Aún cuando se eliminaron las condiciones de vida feudal, señoríos y el predominio estamental en la administración de publica –economía, justicia y sociedad- (Sánchez, 2004), se mantuvo vigente las condiciones de gobernanza colonial. Se bien se logran avances importantes en materia de soberanía territorial. Las luchas intestinas harían prevalecer un estado de guerra con una administración casuística en donde todo sucedía de forma extraordinaria, “la administración pública colonial pasaría a su etapa de administración pública

congresional y después de diversos acontecimientos a ser una administración pública dictatorial” (Sánchez, 2004:130).

En 1821 se constituyen las primeras secretarías de Estado<sup>18</sup> (Tabla 1.10) como parte de los intentos de legislar una administración pública para la naciente nación mexicana, en detalle:

TABLA 1.10. Funciones de las Secretarías de Estado de 1821.

| SECRETARÍA DE ESTADO  | FUNCIONES   |
|---|---|
| Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones diplomáticas.</li> <li>• Gestión de la dirección general de correos.</li> <li>• Composición de caminos y calzadas.</li> <li>• Todos los asuntos permanentes de Estado.</li> </ul>   |
| Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del reino, cuyas consultas de pleitos y causas.</li> <li>• Los asuntos generalmente eclesiásticos.</li> <li>• Los pertenecientes a todas las regiones seculares y regulares.</li> <li>• Todo lo correspondiente a las tres juntas supremas: de cirugía, de medicina y de farmacia.</li> <li>• Todos los empleados de la servidumbre en general del palacio imperial.</li> </ul> |
| Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los asuntos relacionados a las armas y guerra de mar y tierra.</li> <li>• La provisión general de los empleados del ramo.</li> </ul>   |
| Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo perteneciente a la Hacienda pública en sus diversas ramas.</li> <li>• La provisión inmediata o aprobación en su caso de todos los empleados de rentas.</li> </ul>   |

FUENTE: Sánchez, 2004:134.

La constitución política de 1824 formalizó la existencia de tres poderes para la gobernanza mexicana: *el ejecutivo* bajo la tutela de un solo individuo en su carácter de Presidente de la República; *el legislativo* conformado por las cámaras de Senadores y Diputados y; *el poder judicial* que descansa en la suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

Para mediados del siglo XIX las reformas en materia de administración pública se caracterizan por una reconfiguración y redimensionamientos de las funciones del gobierno, el debate entre las facciones polarizantes de liberales y conservadores incluía cuestiones como el papel que debería desempeñar el Estado, la siguiente tabla (1.11)

<sup>18</sup> “...la administración pública obtiene carta de naturalización mediante la practica administrativa a través de las secretarías, bajo la dirección de los secretarios de despacho” (Sánchez, 2004:149).

ejemplifica algunas modificaciones en la conformación de la estructura del aparato estatal

TABLA 1.11. Cambios en las dependencias gubernamentales.

| 1841   | 1843   | 1853   | 1877  |
|--|--|--|---|
| <i>Ministerio de:</i>  | <i>Ministerio de:</i>  | <i>Secretaría de Estado de:</i>  | <i>Secretaría de Estado de:</i>   |
| 1. Relaciones Exteriores y Exteriores.<br>2. Instrucción Pública e Industria.<br>3. Hacienda.<br>4. Guerra y Marina. | 1. Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.<br>2. Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.<br>3. Hacienda.<br>4. Guerra y Marina. | 1. Relaciones Exteriores.<br>2. Relaciones Exteriores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.<br>3. Fomento, Colonización, Industria y Comercio.<br>4. Guerra y Marina.<br>5. Hacienda y Crédito Público. | 1. Relaciones Exteriores.<br>2. Gobernación.<br>3. Justicia e Instrucción Pública.<br>4. Fomento.<br>5. Comunicaciones y Obras Públicas.<br>6. Hacienda y Crédito Público.<br>7. Guerra y Marina. |

FUENTE: Elaboración propia con base en Sánchez (2004:154-165).

Estos cambios en la estructura de la administración pública en un espacio de tiempo relativamente corto, es claro ejemplo de la inestabilidad existente en el aparato estatal gobernante, las continuas pugnas entre las facciones políticas y los momentos de mandato de cada grupo influyen trascendentalmente en el armado y constitución del entramado público, característico de un periodo en el que el Estado (y por consiguiente la administración) no termina por definirse políticamente.

“Durante un periodo de 89 años del siglo XIX existieron diferentes formas de gobierno que indudablemente influyeron en la organización y el funcionamiento de la administración pública mexicana. De tal manera, se tuvieron: tres regencias; dos imperios; seis repúblicas federales; ocho repúblicas centrales; siete periodos dictatoriales; un gobierno provisorio republicano; un gobierno militar y civil francés; gobierno imperial por medio de lugarteniente” (García citado en Sánchez, 2004:193).

Es hasta la presidencia porfirista cuando empiezan a tomar formas algunos elementos característicos de la Administración Pública, el impulso e integración de México en la economía mundial, la apertura al capital extranjero por medio de la inversión en modos de producción y obras de infraestructura son el reflejo de una mayor sistematización y tecnificación del aparato estatal. “Pero al margen de la ley, en todos los niveles persistía el contrabando, el cohecho y el soborno, en tanto que en la

selección<sup>19</sup> influían considerablemente el nepotismo, la amistad y el paisanismo” (Martínez, 1999:34).

La Revolución Mexicana y su proceso de rompimiento de las hasta entonces formas de interacción social, es el punto de partida de una nueva visión del Estado como figura concéntrica del desarrollo nacional. De la lucha prominentemente social y política del fenómeno surgirá una recomposición del aparato estatal con una postura predominantemente económica, la recomposición de la clase gobernante ante el arribo de la figura caudillista en un primer momento y de la ideología estadista en forma subsecuente, será volcada hacia una mayor participación del Estado en el sector productivo.

“Por ello, uno de los fenómenos importantes ocurridos en la sociedad mexicana durante el siglo XX, a raíz de la Revolución de 1910, es la notable expansión de la actividad económica del Estado. De hecho el crecimiento se ha dejado sentir en todos los órdenes de la vida social, pero en el dominio económico el desenvolvimiento de la acción estatal es más notorio” (Pichardo en Sánchez, 2004:198).

“De esta manera, el Ejecutivo posrevolucionario pasó a regular la economía a través del gasto en inversión pública, la política fiscal, la política monetaria, estímulo y restricciones al comercio, esfuerzos para el desarrollo económico, ampliar la seguridad social mediante cajas de ahorro, la política agraria y laboral” (Sánchez, 2004:198).

Como causa de la mayor participación estatal en el desarrollo económico, la administración pública recibió un fuerte impulso que en paralelo con la estructura estatal empezó un periodo de “crecimiento y diversificación sostenido”, situación que perduraría hasta el último tercio del siglo XX, en el siguiente cuadro (1.12.) se representa el crecimiento de diversas dependencias para atender la incremental diversificación de los ámbitos en los cuales se incorporaría la participación del gobierno a nivel económico y social. El primer tercio del siglo se caracterizó por el establecimiento de las principales bases que sustentarían el desarrollo estabilizador de mediados de siglo, terminada la lucha revolucionaria, el paso siguiente fue la reconstrucción del gobierno con miras a gestar un aparato burocrático que representara los anhelos que fueron estandarte de los caudillos insurrectos.

---

<sup>19</sup> Refiriéndose a la selección de los servidores públicos mediante un catalogo de puestos.



TABLA 1.12. Cambios en las dependencias gubernamentales.

| 1914   | 1917  | 1939   | 1946  |
|--|---|--|---|
| <b>Secretaría de Estado de:</b>  | <b>Secretaría de Estado de:</b>   | <b>Secretaría de Estado de:</b>  | <b>Secretaría de Estado de:</b>   |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relaciones Exteriores.</li> <li>2. Gobernación.</li> <li>3. Justicia.</li> <li>4. Instrucción pública y Bellas Artes.</li> <li>5. Industria y Comercio.</li> <li>6. Agricultura y Colonización.</li> <li>7. Comunicaciones y Obras Públicas.</li> <li>8. Hacienda y Crédito Público.</li> <li>9. Guerra y Marina.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hacienda y Crédito Público.</li> <li>2. Guerra y Marina.</li> <li>3. Comunicaciones.</li> <li>4. Fomento.</li> <li>5. Industria y Comercio.</li> <li>6. Estado (la cual absorbe las función de Relaciones Exteriores y Gobernación).</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobernación.</li> <li>2. Hacienda y Crédito Público.</li> <li>3. Defensa Nacional.</li> <li>4. Economía Nacional.</li> <li>5. Agricultura y Fomento.</li> <li>6. Comunicaciones y Obras Públicas.</li> <li>7. Educación Pública y Asistencia Pública.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobernación.</li> <li>2. Relaciones Exteriores.</li> <li>3. Hacienda y Crédito Público.</li> <li>4. Defensa Nacional.</li> <li>5. Marina.</li> <li>6. Economía.</li> <li>7. Agricultura y Recursos Hidráulicos.</li> <li>8. Comunicaciones y Obras Públicas.</li> <li>9. Educación Pública.</li> <li>10. Salubridad y Asistencia.</li> <li>11. Trabajo y Previsión Social.</li> <li>12. Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.</li> </ol> |
|  | <b>Departamento de:</b>   | <b>Departamento de:</b>  | <b>Departamento de:</b>   |
|  | <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Salubridad Pública.</li> <li>8. Universitario y de Bellas Artes.</li> <li>9. Judicial.</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Trabajo.</li> <li>9. Agrario.</li> <li>10. Salubridad Pública.</li> <li>11. Asuntos Indígenas.</li> <li>12. Marina.</li> <li>13. Distrito Federal</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>13. Agrario.</li> <li>14. Distrito Federal</li> </ol>  |

FUENTE: Elaboración propia con base en Sánchez (2004:202-243).

El peso del movimiento transformador recaía en la figura del Ejecutivo como el líder que convocara a la unión nacional y a la reconstrucción del país que en ese momento aun se mantenía fraccionado política y socialmente, el aparato de Estado (la administración pública) recibiría un fuerte impulso para convertirse en el mecanismo por excelencia para fomentar el crecimiento y desarrollo económico,<sup>20</sup> la gestación del partido hegemónico aglutinaría a toda la clase laboral del gobierno misma que sería impregnada de la ideología estatal.<sup>21</sup>

La postura política-ideológica del gobierno abogaría por una posición nacionalista que implicaba el rescate, expropiación y la institucionalización de aquellos recursos

<sup>20</sup> "En 1933, el presidente Rodríguez convocó a una reunión de su gabinete para elaborar técnicamente un plan de trabajo que sentara las bases del próximo gobierno, el cual fue llamado Plan Sexenal" (Sánchez, 2004:229).

<sup>21</sup> "La burocracia desempeñaba funciones de articulación y agregación de intereses, además de la ejecución de políticas gubernamentales" (Martínez, 1999:35).

considerados como vitales para el desarrollo del país (petróleo, electricidad, transporte ferroviario, minas, entre otros), los cuales permanecían bajo dominio de extranjeros.

"México empezó a consolidar su estabilidad política en la década anterior a 1940. Sin embargo, ese año puede considerarse como el punto de arranque de un periodo de crecimiento sostenido. Diversos autores opinan que fue el sector público uno de los elementos importantes para dinamizar la economía. Lo que realizó el gobierno entre 1940 y 1960 fue desarrollar la infraestructura (caminos y sistemas de riego) y llevar a cabo una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que auspicio la inversión privada" (Sánchez, 2004:237).

El llamado desarrollo estabilizador de mediados de siglo en México, sería observado por el mundo entero como un ejemplo de una nación que cada vez ocupaba una mejor posición en el ámbito internacional, el incremento de la intervención gubernamental en casi la totalidad de los espacios de participación social demostraba un rumbo que la gobernanza argüía como la ruta idónea para posicionar a la nación mexicana entre las mejores economías del orbe. La administración pública se especializó, diversificó y profesionalizó para participar en forma constante y predominante en todos los escenarios de actividad económica, nacionalización, expropiación, compra y creación de empresas eran términos que definían el enfoque estatal de desarrollo nacional.

De acuerdo con Martínez (1999), los sesentas son el declive de la apuesta por la administración pública como motor principal del desarrollo donde el Estado es el faro que guía a las sociedades hacia su modernización.

"Al final de la década de los 1960 se presentaron algunas crisis políticas y el aparato estatal ya no fue capaz de satisfacer las demandas de la sociedad. El sector público se enfrentó a un contexto complejo y dinámico, el cual requería realizar cambios radicales. Por ello, el gobierno entro en un proceso de modernización que parecía más político que técnico y más social que económico. El Estado comenzó un lento periodo de democratización y el gasto público se incrementó" (Culebro, 2008:98 con base en Pardo).

La insostenibilidad del modelo estabilizador cuyo punto de quiebre fue una exponencial deuda externa pone en debate la conveniencia de continuar en una espiral descendente entre la inflación y un mayor endeudamiento, dan como resultado una reforma administrativa que convertía la consigna del desarrollo estabilizador por la del desarrollo compartido, esto implicaba una vuelta al mercado internacional en la

búsqueda de condiciones de intercambio más equitativas en aspectos económicos y tecnológicos entre países avanzados y aquellos en vías de desarrollo.

Para 1976 se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objetivo de reformar y reorganizar el vigente sistema administrativo imperante en el ámbito nacional, en voz de Culebro (2008) esta Ley implica una de las primeras evaluaciones trascendentales del entramado estatal en materia de gestión. Enfocada hacia el análisis y eliminación de duplicidades funcionarias pero también a establecer los mecanismos y procedimientos de la descentralización administrativa. Siguiendo al mismo autor los objetivos principales de la reforma con base en la Ley citada son: "1) simplificar las estructuras y especificar las facultades de las administración centralizada, 2) evitar la duplicación de estructuras y 3) promover la idea de que el presupuesto público sería un medio eficaz para alcanzar los objetivos nacionales" (Culebro, 2008:100).

"La intención era adaptar el gobierno a los cambios en la esfera mundial, como por ejemplo la introducción de nuevas formas de elaborar el presupuesto público y la administración por objetivos. De esta forma, la administración pública federal fue organizada en sectores y los procedimientos y rutinas fueron también modificados" (Culebro, 2008:100).

### **1.7. De la reforma administrativa a la modernización administrativa.**

La época de los ochentas representa un cambio paradigmático en la administración pública en México, las crisis económicas producto de un reacomodo internacional de las fuerzas económicas vigentes a nivel mundial impactarían a la economía mexicana en forma trascendental, la caída de los precios del petróleo (desde ese entonces fuente principal de recursos para el país) se combinaría con una alza importante en las tasas de interés por concepto de deuda externa y la volatilidad de la paridad cambiaria peso-dólar (Culebro, 2008), contribuirían a una reducción drástica en el gasto público de la nación.

"Hasta cierto punto, el gobierno mexicano inició la introducción de los principios y técnicas de la NGP desde 1982, al comienzo de la administración de Miguel de la Madrid. La fuente de estas transformaciones fue localizada, en primer lugar, en los niveles más altos de la administración pública federal, tales como las secretarías de

Estado, y después en algunos líderes del partido político en el poder, aunque el Congreso jugó un papel menor en el diseño y formulación de las políticas públicas. No obstante, no fue sino hasta 1994, durante el régimen de Ernesto Zedillo, cuando la NGP se intensificó y adquirió una perspectiva más integral. La NGP operó dentro de un marco institucional que ya había sido establecido” (Culebro, 2008:108).

El gobierno mexicano en el periodo de 1982 a 2000, implementó diversos mecanismos encaminados a disminuir la situación de crisis económica que el país comenzó a experimentar; a través de la instauración de diversos programas públicos para lograr austeridad y economías administrativas, el objetivo trascendental: **descentralización, simplificación, prestación de servicios con calidad y combate a la corrupción** (Sánchez, 2004:342).

El **Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988)** como primer programa de modernización, proponía tres líneas de acción específicas: 1. Fortalecimiento del federalismo; 2. Mayores atribuciones a la vida municipal y; 3. Fomentar el desarrollo regional.<sup>22</sup> Estas directrices son parte integral del Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) bajo la premisa de descentralizar la vida nacional como una condición necesaria para responder a las condiciones cambiantes del entorno. Como consecuencia de estas líneas de acción, Sánchez (2004) señala que tomaron cuerpo en tres acciones concretas implementadas por el Estado:

1. transferencia de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los gobiernos estatales;
2. de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos en los estados por el Convenio único de Desarrollo y;
3. desconcentración de las funciones. (Sánchez, 2004:346).

La descentralización asumirá cuatro derroteros específicos para llevar a cabo su objetivo: la reforma municipal, la descentralización educativa; la descentralización de los servicios de salud y; el desarrollo regional. La siguiente tabla (1.13) representa esquemáticamente el Programa de Descentralización Administrativa en el periodo de 1983 a 1988.

---

<sup>22</sup> Sánchez (2004:345).

TABLA 1.13. Programa de Descentralización Administrativa. Elementos representativos.

| PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN.  | ACCIONES PREVISTAS.   | VERTIENTES                                      | ÉNFASIS EN:   |
|--|---|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el federalismo.</li> <li>2. Mayor autonomía al municipio.</li> <li>3. Fomentar el desarrollo regional.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferir la gestión de entidades paraestatales al ámbito estatal.</li> <li>2. Coordinar programa de desarrollo bajo responsabilidad de los estados.</li> <li>3. Desconcentrar funciones administrativas.</li> </ol> | 1. Reforma municipal.                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar fuentes de ingreso adicional para impulsar la independencia política.</li> <li>• Representación proporcional asegurada.</li> <li>• Facultades para expedir bandos, reglamentos y normatividad general aplicable al espacio de actuación.</li> <li>• Garantizar ingresos locales por impuestos y contribuciones.</li> <li>• Acreditación de los empleados municipales como servidores públicos.</li> </ul> |
|  |   | 2. Descentralización educativa.                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferir a los gobiernos estatales la educación básica y normal.</li> <li>• Creación del Consejo Estatal de Educación Pública.</li> </ul>  |
|  |   | 3. Descentralización de los servicios de salud. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los servicios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el IMSS quedan bajo la tutela de los estados.</li> </ul>   |
|  |   | 4. Desarrollo regional.                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectorizar e impulsar la generación de economías regionales con base en infraestructura y producción especializadas</li> </ul>   |

FUENTE: Elaboración propia con base en Sánchez (2004:345-358).

***El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994)*** como principal instrumento de la administración salinista argumentaba como propósito esencial "(...) la modernización de la administración pública (que) busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad" (Vázquez citado en Sánchez, 2004:361). Para el gobierno, la reducción de trámites y la eliminación de algunos otros represento un mecanismo de modernización del aparato estatal, dejando de lado una revisión integral de la gestión pública que provocara una reorganización administrativa de fondo y no solamente de forma.

El programa contenía cinco objetivos (Tabla 1.14) como plataforma de modernización del gobierno federal para reducir la excesiva "tramitología" a la que se enfrentaba la ciudadanía al interactuar con las distintas dependencias en la cotidianidad.

**TABLA 1.14. Objetivos del Programa de Simplificación Administrativa.**

| <b>OBJETIVOS</b>  | <b>ALCANCES</b>  |
|---|--|
| 1. Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.   | La simplificación de la administración pública es indispensable para fomentar la participación y la concurrencia de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciar la productividad y la calidad de los sectores económicos para competir en los mercados nacionales.   |
| 2. Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.                                | Se busca trascender el plano del mejoramiento procedimental y mecánico del quehacer en las oficinas de las dependencias y entidades paraestatales cuya importancia es innegable, para incidir en un cambio de actitudes de los servidores públicos, que implica una misión superior: servir a la sociedad.   |
| 3. Promover la elevación de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.   | Se estableció como prioridad, identificar y modernizar aquellas áreas de servicio público que mayor problemática habían acusado en su relación con la ciudadanía por la utilización de mecanismos y sistemas manuales obsoletos, lentos e inadecuados.   |
| 4. Apoyar las acciones de la administración para la prevención y el combate a la corrupción.  | Se reforzaron y ampliaron las acciones correctivas que conforman una verdadera estrategia de largo alcance en esta materia, y que fundamentalmente, disponen de una mayor y mejor fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo-legal de las responsabilidades públicas y aplicación más estricta y escrupulosa de las sanciones administrativas y penales. La premisa es clara: a mayor transparencia y sencillez, menor corrupción. |
| 5. Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos. | El propósito es abrir los canales de comunicación con los distintos sectores de la población, para que el esfuerzo de simplificación administrativa respondiera directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones expresadas por los sectores. Nadie más que el usuario de un servicio público conoce el nivel de calidad y eficiencia con que se está prestando, y nadie mejor para promover como podría mejorarse y hacerse en forma más sencilla.      |

FUENTE: Sánchez (2004:364).

La estrategia para el logro de los objetivos señalados, consistió en cuatro líneas de acción (Tabla 1.15) para lograr una homogenización en todos los programas de las dependencias y entidades a nivel federal.

**TABLA 1.15. Vertientes del Programa de Simplificación Administrativa.**

| <b>VERTIENTE</b>  | <b>DESCRIPCIÓN</b>  |
|---|---|
| 1. Desconcentración y descentralización.                          | Esta vertiente incluye acciones de descentralización y de fortalecimiento a las oficinas regionales que las dependencias y entidades requieren para el buen desempeño de sus funciones. |
| 2. Desregulación administrativa.                                  | Revisión de las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de las obligaciones.  |
| 3. Agilización de trámites.                                       | Su fin era cortar tiempos de revisión o autorización, suprimir instancias innecesarias y aumentar la eficacia interna con la automatización y la mejora de los procesos.                |
| 4. Modernización integral de los sistemas de atención al público. | Incluye acciones que tienden a aumentar la calidad de la respuesta en la atención al público.   |

FUENTE: Sánchez (2004:365).

“El problema de simplificación administrativa es que fue vista como un fin en sí mismo y no como un medio para el mejoramiento de la administración pública federal. No se enlazó a una estrategia mayor, que hubiera redundado en mejores resultados, tanto al interior como al exterior del aparato gubernamental” (Sánchez, 2004:365).

***El Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)*** es iniciado por la administración zedillista para “mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoque provenientes de la gerencia privada<sup>23</sup> (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicado en la administración pública federal” (Sánchez, 2004:368).

“De acuerdo con la Secretaría de la Contraloría, el Promap<sup>24</sup> trataba de alcanzar dos objetivos fundamentales: primero, transformar la administración pública federal en una organización eficiente y efectiva que lograra satisfacer las demandas de la sociedad; y segundo, combatir la corrupción y la impunidad promoviendo medidas preventivas y sanciones adecuadas” (Culebro, 2008:110).

Dicho programa contenía cuatro subprogramas con sus respectivas líneas de acción representadas en el siguiente esquema (Tabla 1.16).

**TABLA 1.16. Subprogramas y líneas de acción del Promap.**

| SUBPROGRAMAS   | LÍNEAS DE ACCIÓN   |
|--|--|
| 1. Participación y atención ciudadanía.                            | 1. Desregulación.<br>2. Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias.<br>3. Definir estándares.<br>4. Difusión de servicios.<br>5. Programas de atención ciudadana.<br>6. Registro sistemático de quejas y denuncias.<br>7. Mecanismos de participación social.<br>8. Presupuestar productos. |
| 2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.          | 9. Federalización.<br>10. Evaluación de delegaciones y unidades regionales.<br>11. Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.   |
| 3. Medición y evaluación de la gestión pública.                    | 12. Medición del desempeño.  |
| 4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público. | 13. Clima laboral.<br>14. Sistema de selección.<br>15. Actualización de conocimientos y habilidades.<br>16. Sistema de reconocimientos.<br>17. Sistema integral de desarrollo de recursos humanos.   |

FUENTE: Sánchez (2004:370).

<sup>23</sup> Cursivas y subrayado propios.

<sup>24</sup> Promap. Programa de Modernización Administrativa.

“El Promap establecía que el control presupuestario debía ser complementado con la evaluación de los resultados, incluyendo la calidad de los servicios y las poblaciones objetivo. Sin embargo, el principal cambio cultural residía en la creación de indicadores de desempeño en todas las agencias. Estas debían enviar y negociar cuales iban a ser sus indicadores con las secretarías de Hacienda y de la Contraloría” (Culebro, 2008:111).

El programa se desarrolló en dos etapas, la primera bajo una perspectiva de la planeación estratégica y la calidad, la segunda encaminada hacia el mejoramiento de proceso por medio de la reingeniería (ambos momentos por medio de la transferencia de esquemas conceptuales provenientes del sector privado). La etapa inicial basó su desarrollo en distintos pasos o momentos en forma secuencial: el establecimiento de bases de coordinación para establecer compromisos y términos sobre los cuales las dependencias harían frente común a fin de lograr homogeneidad y consensos respecto de los objetivos a alcanzar; la definición de estándares e indicadores de servicios que permitirán valorar el avance o la consecución de los objetivos propuestos; los estándares e indicadores serían difundidos a la sociedad para generar compromiso con base en la calidad de los procesos realizados; la retroalimentación con el cliente-usuario de los productos se convertiría en un instrumento de mejora continua por medio de la revisión y adecuación derivada de las sugerencias y opiniones de los ciudadanos; la planeación estratégica directiva sería el siguiente paso dentro del enfoque modernizador determinando: misión y visión, objetivos estratégicos definidos, indicadores y metas, así como la prioridad asignada a cada objetivo (Tabla 1.17); subsecuente al proceso de planeación estratégica de modernización implica que las dependencias gubernamentales cuenten con un programa estratégico específico para el mejoramiento de los servicios prestados y; por último, la medición y evaluación de los avances de la implementación del programa.

La segunda etapa del Promap encaminada hacia la reingeniería de procesos fue vertida en dos directrices, por una parte transformar aquellos procesos considerados como primordiales y, por otro lado la mejora continua de los mismos. Esto se realizó mediante la implementación de técnicas como los diagramas de flujo, la matriz de valor agregado, graficas de Gantt, diagrama de causa-efecto, entre otros.



TABLA 1.17. El proceso de Planeación Estratégica.

| PREGUNTA                    | ELEMENTO                | DESCRIPCIÓN  |
|-----------------------------|-------------------------|--|
| Nuestra tarea.              | Misión.                 | La misión es un enunciado corto que establece el objetivo general, es la razón de existir de la misma.   |
| Lo que queremos ser.        | Visión.                 | Descripción de un escenario futuro altamente deseado de la Dirección General.  |
| ¿Qué nos proponemos lograr? | Objetivos estratégicos. | Los objetivos esenciales para el cumplimiento de la misión.  |
| ¿Cómo lo lograremos?        | Estrategias clave.      | La forma en que se logrará el proceso especificado en los objetivos que están expresados en los programas como estrategias o líneas de acción. |
| ¿Qué haremos?               | Proyectos.              | Son las acciones específicas para implementar las estrategias.   |
| ¿Cómo lo mediremos?         | Metas.                  | Especificación numérica de cuanto deseamos lograr.   |
|                             | Indicadores.            | Parámetro para evaluar el logro de los objetivos estratégicos.   |

FUENTE: Sánchez (2004:375).

Siguiendo a Sánchez (2004) la modernización administrativa del periodo 1982-2000 con sus diversos programas se pueden consensar o compartir los siguientes aspectos, los cuales además permiten comprender en cierta medida aquellas condiciones a las cuales tratan de dar respuesta:

1. provienen de periodos de enorme turbulencia y crisis económica, tanto mundial como nacional;
2. son resultado de las presiones de organismos internacionales que ponían como condiciones obligatorias la puesta en marcha de estrategias de retracción estatal para obtener recursos financieros del exterior;
3. con sus instrumentos y estrategias intentaban disminuir de manera gradual el excesivo centralismo administrativo, reducir el tamaño del gobierno, suprimir áreas administrativas y el congelamiento de plazas en la burocracia;
4. pretendían adecuar el sistema administrativo a las nuevas prevalecientes en el mundo, particularmente a la Nueva Gestión Pública (New Public Management) y;
5. el programa de privatización de las empresas públicas fue una estrategia que cada uno llevo a cabo, de manera sistemática y permanente, con el consecuente desmantelamiento del sector paraestatal. (Sánchez, 2004:387).

**México entra al siglo XXI** bajo un esquema de gobierno en transición, la crisis política nacional toma forma ante el cambio de estafeta del partido en el poder mismo

que llevaba más de 70 años (en forma monopólica) dirigiendo los destinos de la nación, el cambio de gobernanza obedece entre otras circunstancias a “un voto de castigo” emitido por la ciudadanía en contra de un aparato estatal que en ese momento se encontraba trastocado por diversos aspectos negativos, de manera enunciativa: poca capacidad para cumplir con las funciones fundamentales; ineficiencia en la atención de las demandas sociales y en los servicios prestados; discrecionalidad en la aplicación de la ley; falta de responsabilidad y nulo compromiso para la rendición de cuentas; oportunismo, clientelismo y corrupción en casi todos los niveles y dependencias públicas (Sánchez, 2004).

“En este sentido, en primera instancia destaca la percepción que el principal problema de la administración pública en nuestro país, es la corrupción administrativa en sus diversas dimensiones y como consecuencia de la impunidad. El combate a la corrupción y el fomento a la transparencia se vuelven la prioridad más importante del gobierno. La tesis resultante es: que en la medida en que se elimine la corrupción, la modernización de la administración pública será posible y factible. La reforma administrativa resultante variable residual dentro de este marco de estrategia” (Sánchez, 2004:395).

Son dos los principales programas implementados durante de la administración foxista en el periodo 2000-2006, el programa de combate a corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo y el modelo estratégico de innovación gubernamental como propuestas de modernización administrativa que reposicionara al país en un escenario económico internacional cada vez más distante de la realidad mexicana.

El Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (2001-2006) se enfoca en la búsqueda de una mayor credibilidad en el aparato gubernamental por medio de la reorganización administrativa que prevenga y sancione los actos de corrupción, mejorar la eficacia, eficiencia y *honestidad* del aparato estatal con la participación activa de la ciudadanía, contando para ello con cinco objetivos estratégicos (Tabla 1.18).

**TABLA 1.18. Objetivos del Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia.**

| <b>OBJETIVOS</b>   | <b>CONTENIDO</b>   |
|--|--|
| 1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad de la gestión pública. | El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamentalmente para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.              |
| 2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.   | Centra la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañara de los trabajos de vigilancia, evaluación auditoría focalizados en el fortalecimiento de los mecanismos de control.   |
| 3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.  | Premisa de la acción pública es la aplicación objetiva y sin distinción de la ley para castigar conductas y hechos delictivos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.   |
| 4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.                                | Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, lo es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población en el conocimiento y evaluación de sus tareas. |
| 5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.                                       | Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación.   |

FUENTE: Sánchez (2004:398).

Derivado de estos objetivos se establecen líneas estratégicas concretas y líneas de acción específicas encaminadas a minimizar y en su caso erradicar los problemas de corrupción que aquejan el aparato de estado en el ramo administrativo a nivel federal (Esquemas 1.19 y 1.20).

**TABLA 1.19. Líneas estratégicas del Programa de Combate a la Corrupción.**

| <b>OBJETIVOS</b>   | <b>LÍNEAS ESTRATÉGICAS</b>  | <b>CONTENIDO</b>   |
|--|---|--|
| 1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad de la gestión pública. | 1.1. Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la secretaría. | El marco jurídico necesita de una revisión y análisis de todos aquellos ordenamientos que tienen relación con los temas de corrupción, transparencia y desarrollo administrativo, particularmente en los asuntos que son competencia de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.                     |
|  | 1.2. Mejora de los procesos y servicios públicos en la administración pública federal.  | El objetivo rector de abatir la corrupción exige, en buena medida, estrategias y acciones distintas a las tradicionales. Es premisa fundamental dar énfasis a la prevención de conductas y hechos indebidos, lo que obliga a una mejor organización y funcionamiento de las instituciones públicas federales.            |
|  | 1.3. Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal.             | El capital humano y su desarrollo integral es un elemento central de la estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia y la simplificación normativa y de procesos de la gestión pública; la formación de servidores públicos con principios y valores éticos en sus desempeño cotidiano es el reto. |

TABLA 1.19. Líneas estratégicas del Programa de Combate a la Corrupción (continuación).

| OBJETIVOS   | LÍNEAS ESTRATÉGICAS  | CONTENIDO   |
|---|--|---|
| 2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.                                    | <p>2.1. Implantar controles en la administración pública federal.</p> <p>2.2. Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.</p> | <p>El trabajo coordinado de todas las dependencias y entidades para el combate a la corrupción se centrará en la atención a las áreas susceptibles de mejora y que por su riesgo o existencia de problemas de corrupción, deban tener una respuesta rápida y contundente para erradicar prácticas ilícitas.</p> <p>La gestión pública requiere de mecanismos de información que permitan conocer lo que se hace en la APF,<sup>25</sup> evaluar sus resultados y rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.</p>   |
| 3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.                               | 3.1. Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.  | Las conductas indebidas en la función pública implicarán sanciones ejemplares a los servidores públicos responsables. En efecto la impunidad es una de las causas de la corrupción.   |
| 4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. | <p>4.1. Dar calidad y transparencia a la gestión pública.</p> <p>4.2. Generar acuerdos con la sociedad.</p> <p>4.3. Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.</p>                                     | <p>La exigencia ciudadana es por tener un buen gobierno, que utilice los recursos públicos con pulcritud y eficiencia, que tenga contacto con la sociedad y le brinde servicios de calidad.</p> <p>El combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo que requiere ser integral y de la mayor profundidad.</p> <p>La corrupción es un fenómeno social y como tal requiere soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar de la sociedad; se trata de una parte fundamental de la cultura de un país.</p> |
| 5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.        | 5.1. Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la administración pública federal.  | Los inmuebles federales son una parte importante del patrimonio de la nación; su atención y cuidado deben ser una prioridad del gobierno.   |

FUENTE: Sánchez (2004:398).

TABLA 1.20. Líneas de acción del Programa de Combate a la Corrupción.

| OBJETIVOS  | LÍNEAS ESTRATÉGICAS  | CONTENIDO  |
|--|--|--|
| 1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad de la gestión pública. | <p>1.1. Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la secretaría.</p> <p>1.2. Mejora de los procesos y servicios públicos en la administración pública federal.</p> | <p>1.1.1. Comisión intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.</p> <p>1.1.2. Reforma del marco Jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la secretaría.</p> <p>1.2.1. Mejora regulatoria interna de la APF.</p> <p>1.2.2. Investigación de mejores prácticas anticorrupción.</p> <p>1.2.3. Fortalecimiento del sistema de control interno de la APF.</p> <p>1.2.4. Nuevo enfoque de los órganos internos de control.</p> |

<sup>25</sup> APF. Administración Pública Federal.

TABLA 1.20. Líneas de acción del Programa de Combate a la Corrupción (continuación).

| OBJETIVOS   | LÍNEAS ESTRATÉGICAS   | CONTENIDO  |
|---|---|--|
|   | 1.3. Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal.   | 1.3.1. Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la administración pública federal.<br>1.3.2. Formación y capacitación de los servidores públicos.<br>1.3.3. Servicio profesional de carrera en la administración pública federal.<br>1.3.4. Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los Servidores Públicos.  |
| 2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.                                    | 2.1. Implantar controles en la administración pública federal.<br><br>2.2. Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño. | 2.1.1. Inventario de áreas críticas en la administración pública federal.<br>2.1.2. Programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en áreas críticas de la administración pública federal.<br>2.1.3. Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control de las áreas críticas.<br>2.2.1. Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública.<br>2.2.2. Sistema de información directa.   |
| 3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.                               | 3.1. Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.   | 3.1.1. Usuario simulado. <sup>26</sup><br>3.1.2. Detención y sanción de casos de corrupción.   |
| 4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. | 4.1. Dar calidad y transparencia a la gestión pública.<br><br>4.2. Generar acuerdos con la sociedad.<br><br>4.3. Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.                                     | 4.1.1. Ley para el Acceso a la Información Gubernamental.<br>4.1.2. Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades.<br>4.1.3. Identificación de estándares de atención ciudadana.<br>4.1.4. Uso de la tecnología para la transparencia en el gobierno.<br>4.1.5. Coordinación con estados y municipios.<br>4.1.6. Contraloría social.<br>4.1.7. Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos.<br>4.1.8. Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad.<br>4.1.9. Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secodam <sup>27</sup> para coadyuvar a un buen gobierno.<br>4.2.1. Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de combate a la corrupción.<br>4.2.2. Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia.<br>4.3.1. Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el Sistema Educativo Nacional.<br>4.3.2. Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción.<br>4.3.3. Campaña de Posicionamiento del Gobierno Federal en el Combate a la Corrupción. |

<sup>26</sup> Programa implementado por el gobierno mediante el cual se realizan verificaciones del correcto desempeño de las entidades gubernamentales, bajo la suposición de ser un usuario de los servicios públicos que otorga la agencia.

<sup>27</sup> Secodam. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

TABLA 1.20. Líneas de acción del Programa de Combate a la Corrupción (continuación).

| OBJETIVOS  | LÍNEAS ESTRATÉGICAS   | CONTENIDO   |
|--|---|---|
| 5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. | 5.1. Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la administración pública federal. | 5.1.1. Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal.<br>5.1.2. Avalúo y justipreciación de inmuebles federales. |

FUENTE: Sánchez (2004:403-404).

"Como podrá inferirse, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, establece como prioridades: el combate y eliminación de la corrupción; el fomento de la transparencia en el uso de los recursos públicos; evitar la impunidad en detrimento de la aplicación rigurosa de la ley; la aplicación de códigos de ética para el correcto desempeño de los funcionarios públicos; el desarrollo administrativo sin considerarlo como una reforma administrativa; la instauración del servicio civil de carrera como un mecanismo de modernización administrativa". (Sánchez, 2004:404).

Por lo que respecta al *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (2001-2006)*, este fue estructurado con la visión de mejorar la capacidad gubernativa que responda de mejor manera a las necesidades, demandas y anhelos de la sociedad y recuperar la credibilidad perdida en épocas pasadas. La puesta a punto del gobierno esta soportada en una serie de estrategias que permitan la conformación de estructuras planas y flexibles<sup>28</sup> que respondan en mejor medida a la cambiantes condiciones del entorno.

TABLA 1.21. Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental.

| ESTRATEGIAS                      | ALCANCES  |
|----------------------------------|---|
| 1. Administración por calidad.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer el Premio Nacional de Calidad.</li> <li>• Establecer sistema de administración de calidad (Intra-gob).</li> <li>• Cambiar el Premio Nacional a la Administración Pública por el premio del Presidente a la Innovación y la Calidad.</li> </ul>  |
| 2. Federalismo-Municipalización. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los gobiernos estatales y municipales para servir mejor a los ciudadanos.</li> <li>• El reto de la municipalización es incrementar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales, frente a las demandas y necesidades de la población.</li> </ul> |

<sup>28</sup> "Aunque no existe un diagnostico administrativo, se sostiene que se requieren estructuras planas (reducción) y estructuras flexibles (reorganización). Las estructuras planas implican que el gobierno requiere de estructuras más horizontales, con menos niveles, con menos plazas y más sencillas "se trata de eliminar la grasa y fortalecer los músculos". Las estructuras flexibles parten del supuesto de que los organigramas son esquemas del pasado, de la Revolución Industrial, por lo que se afirma que ya no funcionan, debido a que fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existe. Por ello, las estructuras verticales, centralizadas, deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyectos" (Sánchez, 2004:408).

**TABLA 1.21. Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (continuación).**

| <b>ESTRATEGIAS</b>                        | <b>ALCANCES</b>  |
|---|--|
| 3. Continuidad y abandono.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una utopía inventarlo todo a partir de una hoja en blanco, además de ser un acto de descalificación soberbia.</li> <li>• Es necesario aprender como desaprender (abandonar paradigmas disfuncionales e inútiles).</li> </ul>   |
| 4. Gobierno abierto y participativo.      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para lograr un gobierno innovador y de calidad es vital democratizar la información.</li> <li>• El secreto está en convertir en una costumbre el rendirle a la sociedad cuentas claras.</li> </ul>  |
| 5. Reformas jurídicas y normativas.       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobierno cuyos paradigmas se basan en la innovación y la calidad y no en el control, requieren de repensar y renovar sus marcos jurídicos y legales, ya que responde a otra lógica.</li> </ul>  |
| 6. Eliminar las restricciones.            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de las restricciones tienen su raíz en la resistencia de las personas afectadas. Es más emotiva que lógica.</li> </ul>   |
| 7. Unir la retaguardia con la vanguardia. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Haya dependencias más avanzadas que otras en diversos campos. Se requiere que estas compartan su experiencia y su poder tecnológico con las que muestran retrocesos.</li> </ul>   |
| 8. Mercadotecnia social.                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una estrategia para lograr el cambio de la conducta pública. Aplicaciones: planificación familiar, alcoholismo, nutrición, ecología, etcétera.</li> </ul>  |
| 9. Benchmarking.                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiste en evaluar los procesos, servicios y resultados de las instituciones reconocidas como representantes de las mejores prácticas.</li> <li>• El propósito es compararnos con los representantes de las mejores prácticas, de gobierno y de administración, de clase mundial, para igualarlos o superarlos.</li> </ul> |
| 10. Financiamiento emprendedor.           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un gobierno innovador debe ser capaz de allegarse de recursos extra gubernamentales. Los presupuestos no alcanzan para financiar los proyectos estratégicos.</li> <li>• Desarrollar un banco de proyectos estratégicos.</li> </ul>  |
| 11. Informática y telecomunicaciones.     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El megaproyecto "E-México", con sus productos "e-government" (gobierno digital o electrónico), "e-education" (revolución de la educación soportada con tecnologías de información), "e-commerce" (negocios electrónicos), y otros, será la respuesta del gobierno federal a tan estratégica oportunidad.</li> </ul>         |
| 12. Subcontratación de servicios.         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno debe enfocarse a los procesos y servicios estratégicos y sustantivos. Los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden ser subcontratados o cualquier otra modalidad permisible y viable.</li> </ul>   |

FUENTE: Sánchez (2004:409).

La puesta en marcha del modelo fue diseñada con base en cuatro momentos o periodos secuenciales durante el mandato foxista que están representados en el siguiente esquema (1.22.):

TABLA 1.22. Etapas del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental.

| FASE  | DESCRIPCIÓN  | TIEMPOS                                      |
|---|--|--|
| <b>Arranque:</b><br>Calentando motores.                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseño del Modelo Innovación y Calidad Gubernamental.</li> <li>2. Red Nacional para la Innovación y la Calidad Gubernamental.</li> <li>3. Negociación de metas y capacitación del equipo coordinador.</li> <li>4. Transformación de las oficialías mayores.</li> <li>5. Negociación sindical con la FSTSE.</li> <li>6. Reunión de trabajo con gabinete ampliado.</li> <li>7. Propuesta de cambio.</li> </ol>   | Inmediato:<br>primeros 100 días de gobierno. |
| <b>Primera fase:</b><br>encendiendo el fuego de la innovación.          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prueba del ácido y capacitación integral.</li> <li>2. Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad.</li> <li>3. Programa de Reconocimiento a Innovación y Calidad.</li> <li>4. Medición de la satisfacción del cliente.</li> <li>5. Inicio del programa e-government.</li> <li>6. Consejo Nacional para la Innovación.</li> <li>7. Desregulación burocrática.</li> <li>8. Consulta a los servidores públicos.</li> <li>9. Iniciativa del servicio civil de carrera.</li> </ol> | Corto plazo:<br>2001-2002.                   |
| <b>Segunda fase:</b><br>avivando la llama de la innovación.             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Outplacement &amp; Telecommuting.</li> <li>2. Gobierno enfocado y diferenciado.</li> <li>3. Gobernanza corporativa (Corporate Governance).</li> <li>4. Servicio civil de carrera (visión futurista).</li> <li>5. Financiamiento estratégico.</li> <li>6. Conexión emocional (pasión).</li> <li>7. Metiendo goles (sic).</li> <li>8. Capacitación continua.</li> </ol>  | Mediano plazo:<br>2003-2004.                 |
| <b>Tercera fase:</b><br>730 días para cambiar el gobierno para siempre. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Blindaje constitucional.</li> <li>2. Reforma jurídica.</li> <li>3. Gobierno competitivo.</li> <li>4. Nuevos paradigmas de la gestión pública.</li> <li>5. Servidores público de carrera orgullosos.</li> <li>6. Un Gobierno competitivo: proyección internacional.</li> </ol>  | Largo plazo:<br>2005-2006.                   |

FUENTE: Sánchez (2004:410-411).

Ambos programas (el relacionado con el combate a la corrupción y el modelo de innovación) son intentos de realizar una modernización administrativa integral de la administración pública por medio de una transformación gradual del aparato estatal pero quizás aún se mantenga en la posición de provocar un voluntarismo participativo de los sectores involucrados.



La administración vigente en el gobierno mexicano, a través del *Plan Nacional de desarrollo (2007-2012)*,<sup>29</sup> determina el rumbo que seguirá el país en materia de crecimiento y evolución en los sectores económicos, políticos y sociales con la participación de los distintos sectores que conforman la sociedad mexicana mediante el establecimiento (en este caso) de cinco ejes principales de actuación.<sup>30</sup>

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Es en el numeral cinco de dichos ejes de actuación donde se hace referencia tácita a diversas estrategias en materia de eficacia y eficiencia gubernamental por medio de la mejora de los mecanismos de gestión y los resultados de las funciones a cargo de la Administración Pública Federal, así como fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos. Particularmente el objetivo cuatro y cinco (Tabla 1.23) hacen referencia a esta visión de mejora en el aparato gubernativo

TABLA 1.23. Retos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Administración Pública. Eje 5: Democracia efectiva y política exterior responsable.

| OBJETIVOS   | ESTRATEGIAS   | ÉNFASIS EN:  |
|---|---|--|
| 4. Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos. | 4.1. Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública. | Énfasis en la digitalización para lograr una estandarización de los procedimientos buscando una verdadera administración pública en línea. El objetivo: facilitar el acceso a la información pública; promover la transparencia; manejar mayores cantidades de información; creación de expedientes electrónicos; entre otros. |
|   | 4.2. Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federativas.   | Promover la austeridad mediante la reducción del gasto operativo, gastos de representación y servicios personales.   |
|   | 4.3. Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.   | Profesionalización de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones por medio de programas de actualización y capacitación, mecanismos de evaluación e incentivos asociados al desempeño.   |
|   | 4.4. Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planeadas.   | Contar con un sistema que garantice que los recursos públicos cumplan en forma plena y permanente con los fines para los cuales han sido destinados y que la ciudadanía reciba, con toda oportunidad, sus beneficios y resultados.   |

<sup>29</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31-05-2007.

<sup>30</sup> <http://pnd.presidencia.gob.mx> consultada el 06-04-2010.

TABLA 1.23. Retos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Administración Pública. Eje 5: Democracia efectiva y política exterior responsable (continuación).

| OBJETIVOS  | ESTRATEGIAS  | ÉNFASIS EN:   |
|--|--|---|
|  | 4.5. Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.   | Rediseñar e implementar un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que evalúen los programas en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.   |
| 5. Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno. | 5.1. Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.  | Crear mecanismos de revisión de los recursos de procedencia federal ejercidos por estados y municipios.   |
|  | 5.2. Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.  | Contar con órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.  |
|  | 5.3. Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.  | Aunada a la Ley Federal de Transparencia en el ámbito gubernamental, desarrollar una Ley Federal en la materia que regule la información en poder de particulares.  |
|  | 5.4. Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.   | La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno, por lo que se debe prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental, con énfasis en la regulación de los documentos en formato electrónico. |
|  | 5.5. Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.   | La calidad de la información como criterio y norma cotidiana.   |
|  | 5.6. Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación de los servidores públicos.                 | Fomentar entre la población la utilización de este recurso y los beneficios que de ello se derivan.   |
|  | 5.7. Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.  | Ampliar las obligaciones de transparencia hacia todas las entidades de interés público.   |
|  | 5.8. Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.  | La cultura de transparencia debe permear en el ámbito educativo para impulsar la formación de una conciencia crítica y ética en los niños y jóvenes. Ejercer los derechos ciudadanos y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes, debe convertir en un imperativo                  |
| 5.9. Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.   | La información gubernamental debe contribuir a crear conciencia sobre lo mucho que puede hacer la población para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo a la vez una cultura de participación responsable y de apego a la legalidad. |   |

FUENTE: Elaboración propia con base en el PND 2007-2012 (2007:286-292).

## 2. RESEÑA HISTÓRICA DE LA FUNCIONAL POLICIAL EN MÉXICO.

“Generalmente cuando se habla de policía, uno piensa enseguida en la limitación de los derechos, en la privación o la restitución de las libertades. En realidad no se trata exactamente de eso. Etimológicamente, la palabra policía, evoca ante todo un concepto de protección. Efectivamente, la palabra proviene del griego (polis) que quiere decir ciudad, y de su derivado (politeia) u organización de la ciudad. Hasta el punto en que la mayoría de los vocabularios han llegado a confundir voluntariamente la idea de ciudad y la de su defensa” (Martínez, 2003:224).<sup>31</sup>

Para Jorge Nacif (citado en Martínez, 2003), el concepto de policía encuentra su origen en las dos raíces griegas (polis y politeia) para englobar el término de “Gobierno de la ciudad” con elementos claves como: el buen orden que se observa y guarda en la ciudades en cumplimiento a las leyes u ordenanzas establecidas; cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres; pero también aseo, limpieza y pulidez. Martínez también refiere a Mayer para quien el concepto de policía corresponde a “la actividad del Estado a defender, por medio del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones y los desórdenes que puedan llevarse a las exigencias individuales”. (2003:225).

La función policial ha estado durante su desarrollo histórico bajo la tutela del Estado, son parte constitutiva de las fuerzas públicas cuyo primordial interés es garantizar el orden y la paz social dentro de un territorio determinado; su conceptualización (cuando menos en el sentido teleológico) implica un irrestricto apego a las leyes y mandamientos emanados de las instancias rectoras en la materia.

“Puedo afirmar, sin temor a equivocarme, que la función policial es tan antigua como la humanidad misma, por la sencilla razón de que la contraparte del delito parece ser consecuencia inevitable de la parte menos noble de la naturaleza humana”. (Martínez, 2003:5).

El señalamiento de Martínez resulta relevante en el sentido de que el surgimiento, desarrollo y evolución del aparato policial ha estado íntimamente ligada con las distintas acepciones que las sociedades han promovido como parte de su gobernanza, concretamente con el desarrollo del concepto de Estado como ente rector del progreso social. La seguridad de una nación ha estado bifurcada principalmente en

---

<sup>31</sup> El autor retoma algunas ideas emanadas en: *Couvernement du Québec, Organization et fonctions policières* (Québec: service general des moyens d'enseignement 1980, pág. 7.); y *Le clere, Marcel Le clere: Histoire de la police*, 4 edición. (París: press Universitaires de France, 1973, pág. 5).

dos dimensiones espaciales, la externa cuya responsabilidad ha recaído en las fuerzas armadas y la interna, la cual ha sido encomendada a distintos organismos encargados de hacer prevalecer la ley y los estatutos en materia de convivencia ciudadana. Estos últimos han recibido la denominación de policía, término que de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española hace referencia a: 1) Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas; 2) Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno; 3) Cada uno de los miembros del cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público.

**POLICÍA** f. (del gr. *politeia*, gobierno de una ciudad). Conjunto de los reglamentos que mantienen el orden público: la policía de un Estado // Administración encargada de mantener dicho orden: denuncia a la policía. // Conjunto de agentes: viene de la policía. // Limpieza, aseo: dormitorio en perfecto estado de policía. // Policía secreta, aquella cuyos individuos no llevan uniforme a fin de pasar inadvertidos. // Policía urbana, la encargada de la vía pública. // -- M. Agente de policía. (Sinón. Detective, esbirro. Pop. Chapa).<sup>32</sup>

Ante la inexistencia clara de un momento histórico definido de la aparición de los cuerpos de policía, algunos especialistas del tema identifican los orígenes en la última fase de los gobiernos absolutistas,

“No es casual que en 1667 Luis XIV, mediante un decreto real, creara la institución de policía al nombrar, como parte de una reestructuración de su política (gobierno racional-administración), al Lugarteniente de Policía. Policía que debía vigilar un sinnúmero de asuntos públicos: calidad de los alimentos, precios, construcciones, sanidad, nodrizas, inundaciones, incendios, carruajes, libros, etcétera.” (González et al. 1994:26).

“Y es quizá en el siglo XVII cuando aparecieron las instituciones policiales, como cuerpos más o menos constituidos y organizados, con funciones más claras y definidas. Aunque durante los siglos posteriores se dio, en la práctica, una terrible confusión entre las funciones y prácticas militares con las policiales. La razón fue que las fuerzas de policía estuvieron largamente sometidas a la disciplina militar, lo cual causaba que la distinción entre ambas fuera difícil de efectuarla.” (Barrón, 2005:22).

Donde los consensos toman cuerpo y se aglutinan es en señalar que el paso del llamado Estado absolutista al Estado moderno o liberal de derecho es el espacio

---

<sup>32</sup> Diccionario Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse, S.A. de C.V., México, 1988, pp.819.

histórico social que permite la constitución formal del aparato policial tal como se conoce hoy en día, como indica Ortiz (1998:3) "pues con el Estado moderno se constituye el estado de derecho, y desde luego, las instituciones públicas de la modernidad, particularmente el aparato policial...".

Los estados absolutistas cuya característica era la potestad de la nación en manos del rey o monarca, quien junto con la nobleza y el clero (como clases sociales) determinaban y sancionaban las conductas de los individuos bajo su yugo, eran los responsables del ejercicio de la violencia punitiva hacia el interior de sus dominios. Violencia infringida por medio de cuerpos represores constituidos originalmente por la milicia pero también por algunos grupos mercenarios<sup>33</sup> encargados de hacer prevalecer las directrices emanadas de las clases dominantes.

"De este modo la sociedad medieval se gobierna por leyes que proceden de la voluntad divina que señalan el correcto proceder de los individuos, a cuyas normas deben adecuar sus conductas todos los sujetos para no entrar en contradicción con la voluntad de Dios". (Ortiz, 1998:5).

"El Estado también realizó prácticas controladoras de esa inmoralidad mediante sus ejércitos, que aún cuando no se encontraban integrados plenamente al poder público, realizaban tareas de seguridad estatal. Por esta razón los militares son los sujetos encargados materialmente de la función policial, reivindicadores de la moral estatal y religiosa". (Anderson en Ortiz, 1998:6).

Para especialistas como Ortiz (1998), la transformación del dominio absolutista a un estado liberal de derecho obedece a dos fenómenos históricos con un mismo origen, la aparición de una nueva clase social en el imaginario político y económico: los comerciantes y productores particulares que posteriormente darían cuerpo a la denominada clase burguesa.

Los movimientos sociales enmarcados en la revolución francesa (1789) pugnaron por una reconstitución de la ideología política dominante en aras de una mayor participación de los individuos en los destinos de la nación en convergencia con los avances tecnológicos desarrollados por la revolución industrial que transformaron los modos de producción económico y las prácticas comerciales de la época,

---

<sup>33</sup> Mercenarios eran los individuos pagados por la nobleza quienes comúnmente no pertenecían a la comunidad bajo la lógica de evitar armar y capacitar a los siervos por temor a rebeliones armadas contra la nobleza, esta última ungida por derecho divino o por situaciones de linaje.

conllevarán a una nueva conformación del Estado pasando de un dominio totalizado a una rectoría vigilante de las interacciones sociales.

“En el orden económico los burgueses ingleses desarrollaron la transformación tecnológica, lo que la historia recoge como la revolución industrial; y en el orden político los burgueses franceses lograron la transformación política derrocando a la monarquía e instaurando el moderno Estado liberal de derecho. Ambos a la postre serían la sincretización del capitalismo” (Ortiz, 1998:9).

La figura estatal será pues el nuevo árbitro en las interacciones económicas, políticas y sociales de los individuos dejando en libertad a estos últimos para buscar mejoras particulares en un espacio delimitado por las leyes y jurisdicciones que sólo sancionaran las acciones prescritas como generadores de distorsiones a la norma establecida. Citando a Ortiz (1998:14),

“En su carácter de mandatario de la voluntad del pueblo, el gobierno deberá cuidar materialmente los bienes y las personas de los gobernados, para ello fue necesario crear un órgano del gobierno que realizara la función protectora. Así, el Estado moderno asume como una de sus funciones la de otorgar al pueblo soberano, en razón de que por voluntad popular se instaura el Estado y el gobierno, a quienes se faculta para llevar a cabo la seguridad pública, que significa la seguridad de los ciudadanos”.

El propio autor citando a Bustos Ramírez, agrega:

“De este modo surge la función policial del gobierno para salvaguardar los valores, derechos, bienes y personas de la colectividad, es decir la moderna policía”.<sup>34</sup>

Por su parte González et al. (1994:35), señalan:

“Es posible decir que la nueva fuerza de la clase capitalista [burguesía] y el principio económico del libre mercado, llevó paulatinamente a la policía a ocuparse de la protección de la propiedad privada, en tanto un derecho consagrado en las mencionadas declaraciones políticas [constituciones, leyes], y protegido de la fuerza pública, especializándose en la prevención y persecución de los transgresores de esa propiedad.”

## 2.1. El caso mexicano.

Para algunos historiadores, antropólogos y juristas se podría hablar de la existencia de diversos grupos o facciones sociales encargadas de la seguridad en civilizaciones

---

<sup>34</sup> Ortiz, Ortiz Serafín, Función policial y seguridad pública, 1998, pp. 14.

antiguas como el pueblo azteca y los mayas, sociedades que evolucionaron en su organización política y social en forma separada pero con rasgos convergentes respecto al desarrollo que realizaron las culturas europeas en el ámbito de la conservación del orden y la seguridad de sus integrantes. Como indica Martínez (2003:9) “No es posible creer que esta actividad [refiriéndose a la policial] tenga un desarrollo lineal desde el periodo prehispánico hasta nuestros días, es decir, que los antecedentes históricos de la policía en México tienen que establecerse en Europa y no en Mesoamérica”.

En el México precolombino existían diversas disposiciones en materia de seguridad para la población, en el caso del Imperio Azteca contaban con personajes encargados de la vigilancia, custodia y prevalecencia del orden y funcionamiento al interior de la comunidades, esta ocupación claramente tipificada y diferenciada de otras era una parte importante de la gobernanza y las clases dirigentes (también llamadas “castas”); siguiendo a Martínez:

“que el policía, independientemente de la denominación que se le dio en el pueblo Azteca, no solo denota su presencia física, sino además cumplió con ciertas funciones que desde aquellas época le fueron designadas y que en la actualidad, claro está, con sus respectiva variantes [sigue] ejecutando” (2003:25).

“Su función consistía en vigilar las calles del barrio, obligar a los vecinos a mantener limpios los frentes de sus casas, cuidar que no llegaran por ahí merodeadores de otros barrios o de pueblos del otro lado de la laguna para realizar actos de rapiña, y en ocasiones intervenir para calmar los ánimos en pleitos de vecinos y no olvidar la vigilancia de los graneros públicos considerados de alta prioridad para el Estado.” (Íñigo en Martínez, 2003:25).

No obstante que la gran expansión del poderío Azteca estaba fundada en la capacidad bélica, dominación y condición de vasallaje de los pueblos conquistados, al interior del imperio la organización política apuntalaba el orden y la seguridad de los individuos por medio de códigos de conducta con apego a las costumbres y tradiciones, pero también con las interpretaciones teológicas y una cosmogonía que en la actualidad ha intentado ser rescatada por quienes se interesan en conocer y comprender la complejidad de una civilización largamente subvaluada pero con altos tintes de evolución y desarrollo. Ejemplo de esto último es lo que refiere Martínez al señalar “la organización policiaca tenía una amplia cobertura de vigilancia en islotes, templos,

chinampas, escuelas, mercados, tribunales de justicia, e inclusive destinaba escoltas para acompañar a los recaudadores de impuestos y tributos.” (2003:26).

Con la llegada de los españoles y el inicio de la conquista, algunos escribanos (principalmente religiosos) dejaron constancia de su perplejidad ante la capacidad organizativa del que en ese entonces fue llamado “pueblo de indias”, el asombro abarcaba desde la formas arquitectónicas, el comercio, las estructuras de gobierno, y por supuesto la organización de la seguridad en la convivencia cotidiana. Fueron los frailes ibéricos quienes trasladan el término de “alguacil”<sup>35</sup> para referirse a quienes estaban encargados de la ejecución de las sanciones que eran impuestas a quien cometía alguna falta y se hacía acreedor a algún tipo de pena o suplicio. “Los alguaciles se distinguían por las mantas pintadas que llevaban y a donde quiera que iban, se les hacía acatamiento ‘como a muy principales del señor y de su justicia mayor’.” (Toro citado en Martínez, 2003:36).

Pero la avanzada organización de las civilizaciones que encontraron los españoles en su internación por el ahora llamado continente americano fue suprimida, avasallada y literalmente enterrada bajo la ideología dominante de la potencia europea, la aculturación de los nativos del continente y la imposición de una cosmovisión (también basamentada en la teología) trajo consigo la emancipación de cualquier tipo de forma y estructura organizativa preexistente (como fue en el caso de la civilización azteca). Para imponer la propia cultura fue quizás necesario desacreditar la precedente bajo consignas de barbarie, salvajismo, ignorancia e “inmoralidad”, términos con los cuales clasificaron los ibéricos a las formas de convivencia de una cultura no entendida y altamente prejuiciada. Como acierta en indicar Martínez,

“Por la sucinta exposición que se ha hecho [refiriéndose a la capacidad organizativa de culturas precortesianas] es posible señalar como equivocada las opinión de que los pueblos precuahtémicos eran incivilizados, de costumbres brutales, apartados de la razón y la justicia, y por ello debe desecharse por completo esa opinión y ser vista como tendenciosa o llena de prejuicios” (2003:37).

La época colonial en México (entonces llamada la Nueva España) en lo referente a la administración de justicia y el mantenimiento del orden y paz públicos no es más

---

<sup>35</sup> Tómesese el término como es señalado por la Real Academia de la Lengua Española (RALE) para distinguir a un oficial menor de justicia que ejecuta las órdenes del tribunal a quien sirve.



que la impronta del modelo jurídico español en territorio americano. Dentro de esas traslaciones encontramos el término de "policía" que por aquellas épocas tenía una concepción ampliada de las atribuciones y responsabilidades de las actuales, comprendía un espacio de actuación mucho más general y estaba íntimamente ligado con el buen gobierno de las entidades.

"que el término de policía no era reducido a vigilar, perseguir aprender o cuidar el orden de una sociedad, sino más bien, para administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad, anteponiendo el aseo vigilancia y seguridad en todas ellas, para que se estableciera un desarrollo en la municipalidad requerida". Martínez (2003:46).<sup>36</sup>

Así, como herencia del protectorado español las funciones policiales antes del movimiento emancipador estaban enfocadas en la buena gestión administrativa del gobierno en turno.

"En el compendio de Providencias de Policía de México del Segundo Conde de Revillagigedo del año 1792, se aprecia el amplio rango de asuntos que incluía el concepto de policía premoderna o policía pública, materia de los Alcaldes de Barrio, Jueces de Policía, Junta de Policía; o sea de la política gubernamental: agua, fuentes, alcantarillas, cañerías, agua de molinos, alumbrado de la ciudad, guarda faroles (o serenos), perros, vacas de leche, baños, cementerios, carne, coches, empedrado, desnudez, incendios, pólvora, mercados, presos, pulquerías, tocinerías, etcétera." (Yáñez, 1999:76).

De acuerdo con Yáñez (1999) la persecución de las faltas e infracciones cometidas por los ciudadanos correspondía a los cuerpos armados semi-militares mismos que se encontraban separados de la policía pública tanto jurídica, cultural y competencialmente. La función policial obedecía a establecer condiciones de salud, moralidad, tránsito, comercio, etc. como prácticas cotidianas de la ciudadanía.

La figura emblemática de la organización jurídica en la colonia es el Ayuntamiento como célula reglamentaria y legal en la conformación del nuevo territorio, al interior del ayuntamiento se formaba la "*Junta de Policía*" la cual tenía las funciones de:

---

<sup>36</sup> Una de las acepciones para el vocablo policía indica limpieza, aseo. Pero también indica cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbre (actualmente en desuso). Real Academia de la Lengua Española.

“las obras de desagüe, de las atarjeas<sup>37</sup>, del aseo de las acequias<sup>38</sup> y calles, de que las construcciones no provocaran desordenes en la traza de la ciudad, que en las plazas del mercado no se cometieran abusos ni se gestaran pleitos, que los naturales no fueran despojados de sus solares<sup>39</sup>, etc., siempre teniendo una visión de que se cumpliesen las actividades por los empleados de los ramos correspondientes y dando parte oportuna de las anomalías que se encontraron, para que la junta en sesión del Cabildo<sup>40</sup> junto con los demás integrantes de la corporación, tomaran las oportunas consideraciones al asunto” (Nacif en Martínez, 2003:46).

Como en el caso de las culturas prehispánicas la religión tenía un peso importante en la gobernanza ibérica de la Nueva España, en este sentido la actividad policiaca también destinó parte de su fuerza al cuidado y mantenimiento de la fe católica, el adoctrinamiento y la conversión forzosa a la nueva imagen teológica promovida por el clero requería la participación de la fuerza pública en el combate hacia quienes se resistían a abrazar los nuevos dogmas eclesiásticos.

“Paulatinamente la actividad policial se fue especializando. Había muchos y muy diferentes problemas en una ciudad recién fundada sobre las casi ruinas humeantes de otra ciudad que fue la capital de un gran imperio. Por ello, el 12 de julio de 1530 se crearon los títulos de alguaciles de indios y alguaciles de doctrinas. Es decir, una parte de los hombre pasaban en forma directa al servicio de la iglesia para perseguir a los indios obstinados que se resistían en adoptar la fe cristiana” (Martínez, 2003:50).

La centralización de los poderes facticos en la capital de la Nueva España, reducía el ámbito de actuación de los cuerpos de seguridad en un epicentro que cada vez estaba más conglomerado, los distingos entre las personas españolas y los nativos de la región, la segregación de estos últimos y sus inconformidades y carencias, eran factores potencializadores de disturbios y actos que atentaban contra el funcionamiento de la ciudad. El despojo de las tierras y propiedades, los atropellos, el bandidaje y los hechos delictivos se incrementaban con la expansión demográfica de la capital, en este sentido, la escasa fuerza policial no encontraba recursos suficientes para la atención de las infracciones que ocurrían a cualquier hora del día o de la noche. Abundando con Martínez, “A lo largo de la historia de los pueblos, el dinero fue representado por oro en polvo, piezas de plata, flechas y plumas y la moneda circulante, ha sido siempre un

---

<sup>37</sup> Conducto o encañado por donde las aguas de la casa van al sumidero. Diccionario RALE.

<sup>38</sup> Zanja o canal por donde se conducen las aguas para regar y para otros fines. Diccionario RALE.

<sup>39</sup> Porción de terreno donde se ha edificado o que se destina a edificar. Diccionario RALE.

<sup>40</sup> Corporación municipal. Diccionario RALE.

tentador atractivo para los ladrones, y ha requerido de una especial vigilancia policiaca para evitar su robo.” (2003:51).

Para los habitantes de la entonces gran metrópolis novohispana la figura del alguacil tenía poca importancia en la actividad citadina, constantemente eran objeto de burlas e injurias en virtud de que la función primordial era denunciar los ilícitos para que otros cuerpos armados se encargaran de la reprimenda correspondiente. Es menester indicar que en sus inicios los alguaciles no portaban armas y su cercanía con la población lo hacía víctima de la irreverencia como figura pública, había entonces que endurecer las leyes y sanciones para evitar la desobediencia de la comunidad al representante de la ley.

“Entre los más impresionantes, en la actividad policiaca, tanto por su epílogo insólito como por el hecho de que la víctima del suceso que fue aquel policía que estuvo presente en las celebraciones del centenario de las apariciones de la virgen, fue el ocurrido un 7 de marzo de 1647.

Le llamaban “el mulato” por su piel bronceada que le significó un serio obstáculo para una carrera dentro de las fuerzas públicas. Él estaba asignado como alguacil en Ixtapalapa. Frecuentemente lo veían comer en la Plaza Mayor cuando él tenía que venir a tratar asuntos de su competencia en el Ayuntamiento. Siempre alegre y decidor, se iba a comer en Los Ligones de la plaza el volador y a recordar viejos tiempos.

Un día tuvo un altercado con un caballero portugués a quien le reclamó una falta menor. Se hicieron de palabras, el hombre lo insultó y se quejó amargamente de que las autoridades contrataban negros como alguaciles cuando éstos sólo deberían servir como lacayos o cocheros. El mulato trato de someterlo por faltas a la autoridad cuando el hombre sacó un puñal y se lo clavó en el pecho. Trató de huir, pero fue detenido por un grupo de curiosos que lo entregaron a otros alguaciles que llegaron a recoger a su compañero muerto.

Se realizó el juicio, comparecieron testigos y el portugués fue condenado a la horca. No porque hubiera dado muerte a un mulato sino por lo que éste representaba. Se requerían severas medidas de escarmiento para evitar que se debilitara el principio de autoridad en la Nueva España, y que se relajara por la parte más sensible que es el policía, por ser el contacto inmediato con el pueblo.

Unos días antes de cumplirse la sentencia, el portugués se quejó de unos fuertes dolores en la boca del estómago, fue enviado a la enfermería de la cárcel donde aprovechó un descuido de la vigilancia para colgarse de una viga. Quienes habíamos seguido muy de cerca el caso concluimos que el hombre se había horcado no por arrepentimiento sino para no darle la satisfacción a los alcaldes de que lo ajusticiaran por haber dado muerte a un ser inferior.

Parece que a esta misma conclusión llegaron los ministros de justicia porque ordenaron que se ejecutara la sentencia estuviera vivo o no el acusado.” (Iñigo en Martínez, 2003:55).

Ante el incesante incremento de la delincuencia que cada vez desafiaba con más ahínco la actuación policial, en el año de 1722 fue creado un nuevo cuerpo que recibió en nombre de la *Acordada*, además de construirse ex profeso un edificio destinado para el encarcelamiento de los infractores y un patíbulo para la aplicación de las penas. El cuerpo de la *Acordada* tenía como misión la vigilancia de los caminos, campos, despoblados y parajes públicos, se le otorgaron amplios poderes y autonomía para juzgar a los detenidos y aplicar las penas de forma sumaria. Para Martínez (2003) estos elementos "policiales" pueden ser tipificados como mercenarios a sueldo porque no estaban bajo la tutela, supervisión o escrutinio de ninguna autoridad legal.

"Muchos oficiales de la Corona estaban en cierto grado obligados a dar cuenta de su proceder, pero no así el juez de la *Acordada*, que tenía virtualmente carta blanca, cosa que con frecuencia era también una invitación a que abusara del poder. No tardaron en surgir protestas contra los excesos de esta organización, algunas por parte de los condenados injustamente, pero con mayor frecuencia por parte de otras autoridades, que veían minadas sus facultades habituales. El juez de la *Acordada* solía residir en la capital". (Martínez, 2003:90).<sup>41</sup>

En el caso de las ciudades, para 1780 surge la figura del "Alcalde de Barrio" que complementaría el trabajo policiaco mediante la vigilancia y registro de los hechos delictivos cometidos en su demarcación. Para 1787 "se inició realmente *la vigilancia policial*, que habría de convertirse en *la policía preventiva* de los tiempos modernos. Una de las primeras acciones fue evitar un robo de materiales destinados a la construcción del convento de la villa de Guadalupe, gracias a la oportuna denuncia de Sor Mariana de San Juan Nepomuceno". (Iñigo citado en Martínez, 2003:61).

Ante los problemas de iluminación en la ciudad, se destinaron fuerzas policiacas a la vigilancia nocturna de las calles y al cuidado del entonces alumbrado incipiente con faroles a combustión, estos elementos fueron bautizados por la ciudadanía como los -serenos-. "El equipo del que estaban provistos dichos custodios de la Ciudad de México, consistían en un chuzo<sup>42</sup>, un silbato, una linterna, escalera, alcuza<sup>43</sup> y paños". (Martínez, 2003:62).

---

<sup>41</sup> En 1812, mediante la Constitución de Cádiz se ordenó la desaparición de la *Acordada*. (Martínez, 2003:77).

<sup>42</sup> Palo armado con un pincho de hierro, que se usa para defenderse y ofender. Diccionario RALE.

Otra figura distintiva de las fuerzas policiales fueron los *celadores de policía*, cuya responsabilidad era el auxilio de los funcionarios policiales en el cumplimiento de los mandamientos en la materia pero sin la atribución de remitir a ninguna persona a prisión que no hubiese cometido alguna infracción, su participación sólo estaba fundamentada en la flagrancia<sup>44</sup> del delito. "Para controlar los movimientos de rebeldía o motines, así como aprender a criminales, considerados peligrosos, se encontraba la tropa que tenía características militares y no policiacas, ésta se instauró a partir del motín de 1692". (Martínez, 2003:65). En este sentido y como lo relata el propio autor, aún cuando la policía tenía como función principal la salvaguarda del orden público y la tranquilidad de los ciudadanos, el poder del combate a la delincuencia correspondía a los tribunales de orden militar o a los pertenecientes al orden eclesiástico; como ejemplo de los primeros se pueden señalar *La Audiencia*<sup>45</sup>, *el Tribunal de la Acordada* y *Tribunales Especiales*, el más importante en la cuestión religiosa fue el *Tribunal del Santo Oficio*, este último utilizado fuertemente en la persecución de la herejía y figura icónica de una sociedad regida por una concepción teológica dominante durante más de trescientos años de formación de la nación mexicana.

"Dos tipos de policías existieron durante el régimen de la Colonia: una de simple vigilantes nocturnos que tenían a su cargo el cuidado del orden de la ciudad y de los bienes de los ciudadanos; su función era, desde poseer las llaves de los domicilios hasta la detención de los sospechosos, y los 'alguaciles', funcionarios dependientes de los jueces, para la práctica de las diligencias, hacer comparecer a testigos y ejecutar aprehensiones" (Piña y Palacios en Martínez, 2003:68).

Desde el surgimiento de la nación mexicana como estado independiente, ha estado atravesada por diversas luchas armadas internas que han transformado constantemente el escenario nacional en el ámbito de la seguridad. La transición de una colonia bajo la tutela de una potencia europea, la gestación de una pretendida monarquía y el paso por diversos regímenes dictatoriales han influenciado el escenario político nacional en la constante búsqueda de una definición propia construida muchas

---

<sup>43</sup> Vasija de barro, de hojalata o de otros materiales, generalmente de forma cónica, en que se guarda el aceite para diversos usos. Diccionario RALE.

<sup>44</sup> Término utilizado para indicar que la detención se realiza en el mismo momento de estarse cometiendo un delito, sin que el autor haya podido huir.

<sup>45</sup> La Audiencia era un tribunal con funciones gubernamentales específicas, atribuciones generales para solucionar los problemas policiacos y los asuntos relacionados con la administración de justicia. (Martínez, 2003:78).

veces a costa del derramamiento de sangre de ciudadanos que han pugnado por transformar el mapa geopolítico del país en diversos momentos de su historia.

“En el primer Imperio Mexicano no se dieron grandes modificaciones en el sistema policial de la ciudad de México, más bien se copiaron muchas de las disposiciones emanadas del gobierno virreinal, esto significa que aunque se había logrado la independencia de España, se continuaron con los sistemas administrativos, sólo cambiaron algunos sentidos ideológicos” (Martínez, 2003:77).

Uno de los primeros anhelos de la gobernanza del México independiente se centraba en la definición y el actuar del nuevo Estado, en la construcción de un entramado jurídico que respondiera a las nuevas necesidades como nación emancipada del poderío español. Por ello, la legislación en materia de justicia penal y actuación policial estaría rezagada en la gestión de procedimientos y actuaciones en la función del orden público y la seguridad de los ciudadanos. Para el año 1826 existía en la ciudad de México (sede de los poderes federales del país), dos fuerzas policiacas, una denominada *administrativa* con dependencia del Ayuntamiento y otra *militar* con adscripción al Ejército, en esta última recaía la aprehensión y juzgamiento de los ladrones y delincuentes. Las reformas del periodo a los estatutos legales conllevarían a la creación de un **cuerpo de policía federal** que custodiara el orden y los intereses de los ciudadanos de la gran capital, llamado en ese entonces “Cuerpo de Policía Municipal” o de “Celadores Públicos”.

Estas acciones respondieron a la necesidad de crear un aparato que reprimiera los desordenes continuos que se presentaban en la ciudad y a los cuales los actuales organismos de seguridad (formados por guardias y celadores) no podía hacer frente. Para el año de 1827, se da la desaparición del cuerpo de alguaciles (herencia colonial) para dar paso a los soldados de policía quienes recibirán el calificativo de **gendarmes**, derivado de los vocablos “gens d arms” (Martínez, 2003).

En 1842 se dieron avances para incorporar la participación de la población en coadyuvancia con las fuerzas públicas del orden, estos “vigilantes ciudadanos” cumplirían con la misión de observar los sucesos en los alrededores de su lugar de residencia y reportar las anomalías a las autoridades para la aplicación de las sanciones. Las causas de estas acciones son resultados del ya entonces incremento

poblacional en la gran capital mexicana y ante los rumores de la llegada a la urbe de personas que huían de sus lugares de origen y encontraban refugio en la colonias recién formadas.

“El proceso de instaurar un grupo policiaco formado por ciudadanos de las mismas manzanas era un sistema sólo de vigilancia civil, fue característico de las intervenciones extranjeras y de conflictos internos, ya que estando la ciudad en peligro inminente, y en crisis económica, se les compromete a los vecinos a resguardar sus calles y sus casas; así sin gastos, se mantenían más o menos la seguridad pública, cierto es que los grupos policiacos no contaban con elementos suficientes para controlar la inestabilidad que se hacía cotidiana en la metrópoli” (Martínez, 2003:108).

Para 1848 se concluye con la participación de voluntarios civiles que participaba en la vigilancia ciudadana y se crea el primer cuerpo policiaco con infantería y caballería y en donde se pretende la conformación de un policía profesional que respondiera adecuadamente a las necesidades vigentes. En 1869 y bajo el mandato del Presidente Juárez surge la figura del ministerio público quien encabeza la persecución de los delitos en territorio nacional y es auxiliado por la policía en el cumplimiento de sus deberes estatutarios. En correlación con lo anterior, aparece en escena una Inspección de Policía, la cual y siguiendo a Martínez, “podía utilizar para sus funciones a toda la fuerza armada de policía, de infantería y de caballería, así como a los guardias diurnos y nocturnos, con esto se le dio un aspecto más de fuerza a los grupos policiales, más paramilitar que de simple vigilancia,” (2003:125).

El uniforme de policía y sus diferentes configuraciones en el México independiente jugará un papel importante en la imagen de autoridad y respeto en la ciudadanía, además de ser un distintivo contribuye en buena medida a prevenir los actos delictivos y a mostrar una imagen de constante vigilancia por parte del Estado en los actos públicos de interacción cotidiana.

Si bien la capital de la nación era el centro de atención al fenómeno de la seguridad, en el resto del país existía una autonomía muy marcada en cuestiones de orden y seguridad, retomando a Martínez: “El gobierno federal concedía autoridad a los estados para crear una gran cantidad de unidades milicianas y policía, que por lo general eran cuerpos pequeños, mal entrenado y peor equipados. Los gobernadores

tenían su milicia, un presidente municipal, su policía, y un hacendado su tropa privada de servidores” (2003:130). La guerra contra la invasión de Estados Unidos puso de manifiesto esta distancia entre las entidades federativas: mexicanos en lucha con otros mexicanos y contra los invasores del país del norte.

“Eran pocas las poblaciones grandes o pequeñas, aparte de las capitales estatales, que tenían muchos policías permanentes, salvo unos cuantos guardias en los grandes edificios municipales y las cárceles. Los capitalistas contrataban policías privadas para sus empresas, para misiones específicas había unidades especiales” (Martínez, 2003:165).

La posibilidad de padecer asaltos y vejaciones en los trayectos entre comunidades era una constante para el viajero que en muchas ocasiones debía erogarse fuertes cantidades monetarias para contratar protección la cual no minimizaba el riesgo de ser sorprendido por quienes debían cumplir la función de protección y salvaguarda. Para algunos estudiosos del tema como Martínez (2003), la policía también se constituyó por la “conversión” de antiguos bandidos y asaltantes que aprovechando su “experiencia” fueron cooptados por el gobierno para “proteger en lugar de robar”.

En la segunda mitad del siglo XIX surge en México un nuevo grupo encargado de hacer imperar la ley en territorio nacional, la llamada **policía rural** fue la encargada de la vigilancia de los caminos y la persecución de los infractores y proscritos.

“El gobierno de Juárez aspiraba a organizar una fuerza de policía política firme y fuerte para llevar a cabo su programa, para contrarrestar a los revoltosos y facciosos; del ejército y para dar un empleo decente a los guerrilleros, no todos los cuales habían sido bandidos. Con estos objetivos en mente, el gobierno liberal de Benito Juárez fundó la fuerza de policía rural de México en 1861” (Martínez, 2003:135).

Este nuevo cuerpo policial multiforme y carente de principios en materia de sus funciones y atribuciones que delimitaran su accionar, rápidamente se vio inmiscuido en actos que denotaba su falta de vocación para el servicio público. Como se excusaba el propio Presidente Juárez ante los desatinos de la recién formada unidad de combate a la delincuencia,

“Lamento los excesos de guerrilleros como Rojas, Carbajal, González Ortega y Pueblita, pero es preciso tolerarlos porque de otro modo nos abandonarían, y he hecho comprender a nuestros aliados (los yanquis) que dichos guerrilleros obraban



así por instrucciones nuestras y para quitar toda clase de elementos al enemigo” (Girón citado en Martínez, 2003:136).

La anterior expresión pone de manifiesto la limitación del gobierno federal para conjuntar y sostener una organización policial que fuera garante de la seguridad de los ciudadanos, ello principalmente debido a la crisis económica soportada por el país en ese momento y como resultados de los conflictos tanto internos como externos que habían agotado los recursos del erario público. De acuerdo con Martínez (2003,137) “Los bandidos de México se volvieron rurales, pero siguieron siendo en gran parte, bandidos. *Policías y bandidos no son en realidad los antagonistas que se supone*”.<sup>46</sup>

Como el propio autor categoriza:

“La policía es estructuralmente hija de la política. Surge a consecuencia de la necesidad política y consigue el control y la educación política. Sin duda la configuran las realidades económicas y sociales, pero en lo esencial sigue siendo un instrumento político de Estado” (2003:138).

El impulso del gobierno federal a esta nueva concepción policiaca derivó en una de las primeras dicotomías en la materia, la existencia de una fuerza garante del orden en los ámbitos estatales y municipales. En la ordenanza estatal formada por milicianos para la vigilancia de las ciudades y pueblos bajo el auspicio del gobierno de la entidad; y en la rama federal, para el combate y la aplicación de la ley en la campaña bajo la tutela del gobierno federal. Los denominados rurales se vieron igualmente beneficiados por la desconfianza del gobierno central en el ejército, la apuesta fue por imponer una disciplina militar y la integración de individuos que habían prestado sus servicios en regimientos militares (pero tal pretensión nunca vio la luz en la práctica). Así, los rurales tenían como principales funciones la vigilancia de fincas y caminos, la persecución y aprehensión de ladrones, delincuentes, malhechores para ponerlos a disposición de la Autoridad Judicial, con quien también colaboraban en las distintas diligencias del ramo. (Martínez, 2003).

“Bandoleros muy conocidos, y entre ellos cierto número de individuos harto sospechosos, se hicieron policías rurales, pero otros muchos siguieron en contacto con los bandidos y en consecuencia, el orden y el desorden tuvieron un nuevo tamiz” (Martínez, 2003:141).

---

<sup>46</sup> Cursivas propias.

Para 1869, los estados comienzan a estructurar una organización policial con cierta homogeneidad pero con altos rasgos de independencia respecto de sus confederados, estas gendarmerías estaban conformadas en la base por elementos del ejército pero con una alta dependencia en las ordenanzas de los jefes políticos en vigencia. Aún cuando esta policía ya concebía dentro de sus funciones la prevención de los delitos y la persecución de los infractores, innovando en la investigación de los ilícitos y la protección de las personas, adolecía de un liderazgo a ultranza en la figura del superior dictatorial quien regía las directrices en la materia y las acciones implementadas. La etapa porfiriana de la nación mexicana continuó con el impulso hacia las fuerzas rurales como estandarte de la modernización del país en materia de seguridad y orden públicos.

“El gobierno tenía la intención de suministrar a esta policía [rural] el armamento más moderno, como las carabinas Remington de Estados Unidos y las espadas de caballería francesa, pero los oficiales de aprovisionamiento a menudo vendían el nuevo equipo a persona locales y dejaban que los efectivos de la organización se las arreglaran como pudieran” (Martínez, 2003:147).

Pero un distingo importante en la fuerza rural era la constante rotación de sus integrantes, ante las limitaciones en los beneficios legales<sup>47</sup> de pertenencia, optaban por una breve estancia en el cuerpo como medida de estadía mientras lograban un mejor medio de sustento. Como señala Martínez (2003) las posibilidades de ascenso eran mínimas y para la gran mayoría el máximo rango a ostentar era el de cabo, aún cuando ganaban más que un trabajador ordinario los descuentos eran significativos y minaban los ingresos reales del policía.

El manejo mediático de la policía rural en el presidencialismo porfirista representa un ejemplificativo de la constante relación simbiótica entre la política y la policía, el Presidente Díaz realizó alarde en múltiples ocasiones de la efectividad y eficiencia de la llamada “policía del presidente” tanto en los círculos político-empresariales del territorio nacional como con las naciones extranjeras. Retomando a Martínez (2003:166):

---

<sup>47</sup> Es importante señalar que por legales se hace referencia a los haberes percibidos por su trabajo y no a las acciones ilícitas que algunos cometían como medio de compensar lo que ellos mismos consideraban como recompensa por los servicios prestados a la nación.

“La fama más que los hechos es lo que hace de la policía lo que es para el público. Las autoridades políticas modelan cuidadosamente esa fama formando deliberadamente su imagen...”

Cuando la reputación de una fuerza de policía padece, decae también su poder, entonces la policía trata de defender su imagen como puede, y los que se consagran al control social constantemente tienen que estar alimentando el mito de la policía”.

Siguiendo al mismo autor (2003:167),

“Las fuerzas de policía son primordialmente políticas y los rurales lo eran más que muchas...”

“Los rurales acudían a donde los llamaba el desarrollo económico. Sus contingentes iban en los trenes, y ocupaban las estaciones, tanto para garantizar el orden y la seguridad como para convencer a viajeros y hombre de negocios de que México era un lugar seguro, y con un buen servicio de policía” (2003:167).

Esta imagen mitificada de la policía rural mexicana haría eco en el vecino norteamericano donde algunos medios hacían hincapié en esta nueva raza de guerreros que combatía con ahínco la delincuencia en territorio azteca, el extracto citado por Martínez del Periódico *Illustrated Buffalo Express* de 1901 da muestra de un exaltado temple y habilidades además de la omnipresencia de la élite policial digna de un país moderno:

“Tal es el soldado como quien dice una mezcla de gente del físico y policía montado cuyo nombre llena de terror al ladrón o el asesino en México. El ladrón sabe bien que con esta tropa detrás de él, su causa está perdida. *La idea fija del rural es capturarlo*, vivo o muerto, le da igual, pero tiene que capturarlo y en general lo consigue. A los rurales se debe que el interior de México esté tan exento de crímenes, que los trenes y los bancos no sean asaltados, y que sean tan raros los asesinos y los asesinatos. *En todo México hay rurales*. Cada población pequeña o grande, tiene su parte. Desde todo los trenes puede vérselos” (2003:171).<sup>48</sup>

Una nota más del Periódico *Mexican Herald* de 1911:

“Los rurales son jinetes escogidos y grandes tiradores, seleccionados entre los vaqueros de las indómitas serranías y las planicies desérticas del norte de México. El hecho de que haya muchos forajidos y bandidos notorios aumenta su eficacia en el combate. Tienen perros de busca entrenados para acosar a los fugitivos y hasta detener el caballo de su amo por la brida. El caballo de un rural mexicano hará parecer poca cosa a los mejores caballos de Estados Unidos” (Martínez, 2003:171).

---

<sup>48</sup> Cursivas propias.

La realidad en México en relación los rurales distaba mucho de los esfuerzos propagandísticos del gobierno por enaltecer su función, los continuos atropellos, saqueos, vejaciones y abusos sufridos por la población en general frente a un grupo semiorganizado de otrora bandidos y ahora con protección estatal confabulaban lo que para Martínez ha dado en describir, "*La fuerza policial rural de México era un híbrido de obediencias e intereses propios*" (2003:172).<sup>49</sup> Los rurales son desintegrados en el año de 1913 ante la incandescencia del movimiento nacional revolucionario de rebeldía y cambios en la conformación política social de México en las postrimerías del siglo XX.

"Por la naturaleza de su trabajo, la policía suele vacilar cuando se encuentra frente a una revolución de verdad. A diferencia de los soldados, sus miembros no son extraños lanzados súbitamente contra una colectividad para reprimir el desorden; están en contacto diario con el pueblo y vacilan en enfrentarse a conocidos de los cuales dependen en muchos sentidos" (Martínez, 2003:172).

Como en el caso de la guerra independentista, la revolución trastoca el sistema de gobernanza vigente y pone en entredicho las formas organizativas desafiando con ello las autoridades y cuerpos de seguridad. Las fuerzas armadas toman control de las calles y las gendarmerías son desintegradas para incorporar a la mayoría de sus miembros a la organización castrense y los menos regresan a sus lugares de origen o se adhieren a los movimientos de lucha revolucionaria. La suspensión de las garantías individuales son muestra del estado de sitio en el que se encuentra el país, y los movimientos armados no se hacen esperar enarbolando distintos objetivos pero con una causa común: el derrocamiento del actual sistema de gobierno y la implantación de nuevas formas de convivencia social.

Las luchas entre los líderes revolucionarios (Madero, Zapata, Carranza y Villa) con base en la heterogeneidad de las ideologías serán el colofón donde yacerán subsumidos los ideales revolucionarios en una vorágine de desacuerdos y opacidades que poco o nada contribuirán a la nueva conformación política del país. Para Martínez de Murguía (citada en López-Portillo, 2003:155):

"Así, durante el México postrevolucionario siguió adelante la preeminencia de los controles políticos sobre la policía. Si bien el cambio de siglo implicó la transformación radical del contexto, derivada de la institucionalización del conflicto,

---

<sup>49</sup> Cursivas propias.

ahora la policía quedaba atrapada por las reglas impuestas de un modelo político de corte autoritario, que garantizó la debilidad estructural de un Estado de derecho”.

Aún sin enfriarse todavía las armas de la reyerta nacional, en 1912 Francisco I. Madero inauguró la escuela de policía en la ciudad de México, empero los esfuerzos de esa época en materia policial estaban encaminados a resarcir el orden en la ciudadanía y a combatir los delitos que el propio movimiento revolucionario había causado mediante las enfrentas de la población.

“La Constitución de 1917 confirmó el nuevo orden, que no difería fundamentalmente del antiguo. Los vencedores resultaron ser reformistas, no revolucionarios, y siguieron fieles a las normas generales de la dirección nacional establecida por la reforma decimonónica y reforzada por el porfiriato” (Martínez, 2003:184).

Para 1923 se crea la Escuela Técnica de Policía buscando hacer de la policía una carrera en la que se pueda ascender por escalafón y para que sus integrantes reciban la instrucción adecuada que la actividad requiere. La ciudad de México sufre una transformación geopolítica en 1928 cuando se gesta el Departamento del Distrito Federal que integra delegaciones, subdelegaciones y jefes de dependencia; en el ramo de la seguridad los policías de gendarmería darán paso a la **Policía del Distrito Federal**. En 1941 surge la policía bancaria e industrial y se crea la Policía Preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Transito, los objetivos primordiales: la vigilancia (en materia de prevención) y la vialidad. La persecución de los delitos será entonces una atribución exclusiva del Ministerio Público.

La segunda mitad del siglo XX se ha caracterizado por la apuesta en la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, por el incremento (aunque mínimamente) de las percepciones de los efectivos y por un paulatino aumento de la fuerza policial principalmente de los egresados de los distintos institutos y escuelas creadas para formar el profesional de carrera en la materia. Los esfuerzos no han sido pocos pero parece que la carrera contra la delincuencia y la criminalidad tienen fuertes rezagos que han impedido la disminución de los índices delictivos en el país.

Aspectos como la corrupción, la infiltración del crimen organizado en las estructuras policiacas y la ineficiencia en la operación son los desafíos que enfrenta el

Estado para garantizar un axioma que es pilar de su legitimidad y buen funcionamiento:  
*Garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.*

## 2.2. El marco de actuación de los cuerpos policíacos.

“En las sociedades contemporáneas, la policía ejerce una misión particularmente difícil: representa un símbolo de la autoridad y sus principales funciones consisten en: mantener el orden público, proteger ciertos valores comúnmente aceptados, aplicar las leyes y los reglamentos, investigar los delitos cometidos, perseguir y detener a sus autores” (Carrillo, 2004:61).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el eje rector que tutela la actuación policial en todo el territorio nacional, es el fundamento legal que da origen y sustento jurídico al desempeño de las distintas corporaciones encargadas de preservar el orden y la seguridad pública; las distintas disposiciones que en la materia se implementen estarán en todo momento subvencionadas a lo establecido en la carta magna y por ningún motivo atentarán contra lo señalado en el documento legislativo supremo forjado en 1917 con el objetivo de plasmar los anhelos revolucionarios de la nación mexicana.

**“Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.*

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines".<sup>50</sup>

Toma relevancia lo estipulado por el máximo documento doctrinario del país la concepción de que la seguridad pública es una atribución y una función competente al

---

<sup>50</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. (Última reforma Diario Oficial de la Federación 24-08-2009). Cursivas propias.

Estado en sus tres esferas de gobierno: la federal, la estatal y la municipal. Es una condición inalienable de la gobernanza en turno y por ningún motivo puede ser derogada hacia otras organizaciones sea cual fuere su naturaleza y participación en el mantenimiento del orden y la paz social. Por otra parte, señala los continuos de acción del Estado como garante de la seguridad de sus integrantes a través de la prevención como primer mecanismo de combate a la inseguridad de la población, en segundo término, obliga a las autoridades a la persecución, detención y consignación de los infractores y, por último, la aplicación de las penas y sanciones que cada persona se haga acreedora por las infracciones cometidas.

Otra distinción significativa es la referencia a que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El término "civil" empleado hace sustancial hincapié en la ausencia de las fuerzas armadas como instituciones dedicadas a la seguridad pública, rasgo característico para separar las funciones de dos cuerpos que tienen la facultad del ejercicio de la fuerza en aras de la protección de la ciudadanía. Pero también hace referencia a la disciplina y la profesionalidad como baluarte de todo cuerpo policiaco que permita un desempeño apegado a la legalidad vigente y una eficiencia distintiva en su desempeño y desarrollo. Como acierta en señalar Martínez (2003:236):

"...el buen funcionamiento de un cuerpo policiaco, como el preventivo, no depende de la expedición de nuevos reglamentos, ni mucho menos de los cambios rimbombantes de nombres, que nuestro medio, son un factor más para acrecentar la soberbia, la egolatría y prepotencia de quienes detentan la fuerza.

En este orden de ideas se remarca la pronta y urgente aparición de técnicos, universitarios de carreras públicas y juristas al frente de dicha institución [policía], para la prevención de la delincuencia no es el mando castrense, con un peculiar criterio y manifestación lo que se requiere, sino el buen juicio de un buen abogado o un técnico en material policial".

Por último, es importante mencionar la adecuación manifiesta en el artículo en comento enfocada a la creación de un organismo que aglutine los esfuerzos a nivel nacional en el combate a la inseguridad, el Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrá a su cargo la coordinación en todo el territorio de la implementación de políticas adecuadas en la materia, la vigilancia de los procesos de desarrollo humano y la



logística como una herramienta indispensable de colaboración en la prevención y persecución del delito.

Existen dos grandes rubros temáticos en lo que concierne a la actividad policial en el país, los cuales abrigan a todos los cuerpos policiacos con que actualmente cuenta la nación mexicana para el combate a la inseguridad: la Policía Preventiva y la Policía Persecutora.

“La primera [preventiva] con su presencia previene la comisión de los hechos delictuosos, adopta las medidas para evitar las infracciones legales; está encomendada a diversos cuerpos policiacos según la esfera de la administración de que se trate. La segunda [persecutora] debiera investigar los actos, las evidencias y las pruebas que acreditan a un tipo penal y en consecuencia la probable responsabilidad, del inculpado siendo en consecuencia su acción inmediata de perseguirlo, esto es, se activa al consumarse el ilícito penal, siendo esto propiamente el presupuesto necesario para su intervención” (Martínez, 2003:231).

Estos dos ámbitos de competencia conllevan una serie de disposiciones en la materia encaminados a un solo objetivo, el combate eficaz al fenómeno delictivo desde dos momentos distintos de aproximación, por un lado evitar en la medida de lo posible la consumación de actos que sean considerados atentatorios al bienestar común y, por otra parte, la persecución y consignación ante las autoridades correspondientes a aquellos individuos que cometa acciones que son tipificadas como violatorias al orden establecido.

Prevenir implica vigilar, informar, exigir, ordenar y obligar con el objetivo de garantizar el orden, la moral y la seguridad de las personas y sus bienes. Para ello cada municipio ha implementado un cuerpo policiaco que en general está compuesto por un jefe, un subjefe, comandantes y personal que autorice el presupuesto de egresos de cada entidad. Sin embargo y con excepción de las grandes capitales del país, la mayoría de los municipios son carentes de personal que reúna los requisitos indispensables para el ejercicio de esta primordial función en desarrollo social; en la mayoría de los Ayuntamientos existen escasos elementos encargados de mantener el orden público y la ciudadanía ha tenido que asumir algunas funciones que legalmente le corresponden al aparato estatal, ante ello no es extraño presenciar una combinación entre la fuerza pública y las costumbres locales en la aplicación de la justicia.

Cuando existen recursos en la municipalidades, la ocupación de policía están tan devaluada en el imaginario colectivo que pocas personas optan por la carrera del servicio público de seguridad, esto se refleja en el nivel educativo y la preparación que comúnmente son de ínfima categoría en quien forma parte de los cuerpos policiacos. Si sumamos la escasa importancia que le asigna el propio Estado al mantenimiento del orden (reflejado en los irrisorios salarios de quien arriesga su vida cotidianamente), el resultado es un círculo vicioso que comúnmente es aprovechado por las organizaciones delictivas para corromper el sistema de justicia en el país.

“Naturalmente, una buena labor de prevención sólo puede ser realizada por un buen cuerpo de policía y para lograr esto último es indispensable adoptar toda una serie de medidas recomendadas por la teoría y la práctica policial desarrollada en todo el mundo, tales como la rigurosa selección de aspirantes; la selección igualmente rigurosa de los oficiales de mediana y alta graduación, así como su rotación periódica en los puesto de responsabilidad; la estricta formación de los agentes y oficiales en instituciones especializadas; el establecimiento de salarios atractivos y de un sistema de promoción racional y justo; la profesionalización o al menos la corporativización de la actividad policiaca, a fin de convertirla en una carrera prestigiosa que atraiga para toda la vida el severo mantenimiento de la disciplina interna; la minuciosa y constante comprobación de la honestidad personal de cada uno de los elementos como primer paso hacia la conquista de la honestidad corporativa” (Moreno citado por Martínez, 2003:272).

Una situación similar vive el ramo de la persecución de los infractores, la falta de preparación y vocación de servicio son condiciones claves en el incremento de la corrupción al interior de los cuerpos policiacos. La ausencia de técnicas científicas investigativas y el trabajo basado en la “experiencia” de los integrantes más antiguos, repercuten en un limitado alcance de los objetivos organizacionales, si la preparación consiste en la enseñanza en el campo para los “iniciados o novatos” es innegable la transmisión de vicios, malas actitudes y desordenes que han sido perpetuados de generación en generación.

En México no existe una labor de investigación, las únicas indagatorias realizadas cumplen con la necesidad de justificar que se hizo algo por atender el problema, para el delincuente si no es atrapado en flagrancia, las posibilidades de ser detenido son escasas, de ahí la recurrencia en el delito y los altos índices de impunidad que vive la criminalidad hoy en día.

### 2.3. El aparato policial y su relación con el contexto histórico.

“...el Estado como ente moral y estructurador de la sociedad, debe proporcionar a la sociedad, bienestar personal, seguridad física, prevención y castigo, según el caso, para todo aquello que pueda lesionar a la persona humana, en cuanto a su organización y desenvolvimiento.

La policía siempre pertenece y pertenecerá al Estado; es una potestad jurídica que sería imposible delegar en organismos extraños al mismo, quienes la ejercen son parte integrante de la maquinaria Estatal” (Martínez, 2003:274).

Lo antes señalado en el presente capítulo sientan las bases para esgrimir que por naturaleza propia, origen y funcionamiento, la actividad policial ha estado intrínsecamente ligada a la ideología del aparato estatal dominante. Su actuar ha respondido en gran medida a las condiciones imperantes y en la mayoría de su desarrollo histórico ha fungido más como un aparato represor bajo la tutela de la elite en el poder que como un instrumento que garantice la seguridad de la sociedad. En la época colonial, la función policial es considerada más como una policía privada dedicada a la salvaguarda y protección de los colonizadores (españoles y clérigos) quienes detentaban el poder económico y por tanto, ejercían un dominio de tipo feudal en la población. La segregación social en las principales regiones productivas de la entonces llamada Nueva España, eran un arquetipo de las formas organizativas dominantes; la preponderancia del ibérico sobre los naturales del continente sublimaban a estos últimos a un vasallaje que no escapaban al ramo de la seguridad, la vida del indígena era en muchas ocasiones subvaluada a niveles de ser comparada con un objeto o un animal.

El movimiento independentista abogó por un intento de equilibrar las condiciones sociales existentes, la emancipación de las clases subyugadas impulsó sentimientos de equidad en la dinámica social del México autónomo; empero, el factor de la seguridad pública representó un rezago en materia de legislación y reestructuración de las formas estatales de desarrollo, aún cuando la seguridad de la ciudadanía se vio incrementada por la instauración de diversas fuerzas del orden, la realidad pone a la luz que estos organismos ejercieron instrumentos de dominación y hostigamiento para la población en general. La llamada policía rural fue ejemplo y recurso de control político y social en

el país como un mecanismo para encubrir las lamentables circunstancias socio-económicas que aquejaban a la población. Como indica López-Portillo (2003: 154-55):

“El estado había hecho una apuesta cuyos costos pagaríamos hasta nuestros días: intercambio lealtad política por impunidad y cierto grado de autonomía. En consecuencia, sobre la policía prevalecieron los controles políticos sobre los jurídicos. El referente legal fue refuncionalizado como un recurso circunstancial; por tanto, la ley se aplicaría en caso de que fuera políticamente necesario”.

Posterior al movimiento revolucionario y hasta la actualidad, las condiciones de seguridad y confianza de la población en las corporaciones policiacas no han forjado una relación estable entre la policía y la ciudadanía; el constante incremento en el índice delincencial pone en tela de juicio la eficacia de los cuerpos encargados de la seguridad y el orden social. Estos últimos, se han caracterizado negativamente por la escasa preparación y desarrollo para el debido cumplimiento de las funciones que le son encomendadas. Si como indican González et al. (1994:17) “A la policía se le ve como el “drenaje” del edificio público; mismo caso para el Ministerio Público”. Es previsible que las iniciativas en vías de mejorar este particular aparato estatal no tengan eco entre los encargados de la legislación política, más aún, pudiera inferirse que estas condiciones de escasa preparación y desarrollo resulten (como en antaño) adecuadas para los círculos de poder que controlan los destinos de la nación.

Se puede considerar en este sentido, que la actuación policial ha estado supeditada al control de la clase gobernante sirviendo para esta última como un aparato legitimador de su posición y en ocasiones como una medida de contención contra las disidencias que no comulgan con la ideología dominante. Las consignas han sido un elemento constitutivo del accionar policiaco encaminado hacia la disipación de movimientos sociales que anhelan nuevos estadios de participación ciudadana en una convivencia armónica e incluyente.

### **2.3.1. Policía de Estado o Policía Ciudadana.**

“La ausencia en nuestra Carta Magna, de un tratamiento jurídico de la policía y la seguridad como un derecho o garantía individual, no sólo es muestra de vigencia de la versión instrumentalista dominante en los liberales del siglo XIX y entre los constitucionalistas de 1917; además es como un “fósil viviente” en la medida en

que, al igual que durante el absolutismo, ha quedado a la discrecionalidad soberana de los gobernantes, pero ahora funcionando en un Estado de derecho" (González et al. 1994:41).

Es anecdótico que el lema de una de las corporaciones policiales de los Estados Unidos sea "para proteger y servir" sin especificar el beneficiario de su función. En el caso mexicano se tiene la percepción que la policía ha estado pertrechada en la atención de las disposiciones emanadas de poder político aún a costa de la ciudadanía, la mayor preocupación de los cuerpos policiaco ha sido históricamente el cumplimiento de las directrices giradas por los organismos superiores de gobierno y en segundo plano, la protección de la sociedad.

El principal dilema policial debiera ser el encontrar los mecanismos adecuados que establezcan un equilibrio entre la protección de los derechos individuales y la seguridad de la comunidad. Choquete (citado en Martínez) hace un pronunciamiento en este sentido:

"Si en una sociedad democrática la institución policial corresponde al deseo justificado de proteger las libertades individuales y sociales, también debe representar la necesidad de garantizar la armonización de tales libertades para que se desarrolle, y mantenga un clima general en orden, tolerancia y paz. La policía, antes de ser un brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa dirigista y represiva, debe permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial, garantizar la evolución normal de la misma" (2003:253-54).

La anterior cita refleja el sentido teológico de la policía, alejada de la influencia del aparato político (lo que no indica la necesaria separación del Estado) y encauzada hacia asegurar que la ciudadanía cuente con las condiciones necesarias para el uso y ejercicio de los derechos que la ley le confiere. Si bien es cierto que existe una simbiosis entre policía y ciudadanía, en la cual cada una necesita de la otra, la percepción que priva en ambos casos es de un alejamiento entre las esferas que en nada contribuye al orden y paz social. Para los ciudadanos, la policía es un organismo autoritario, represor, corrupto y negligente; por su parte, la policía considera a la ciudadanía como incubadora de delincuentes y permisiva en el cometimiento de actos ilícitos además de ser promotora de desafíos a la autoridad y poco respeto hacia las leyes y ordenamientos jurídicos.

Este distanciamiento ha ocasionado en múltiples ocasiones (cada vez más frecuentes) que la ciudadanía tome la ley en sus manos y pretenda hacer justicia ante actos que considera delictivos aún a costa de la participación policial, los linchamientos públicos son un reflejo de la percepción ciudadana de la poca efectividad de la fuerzas del orden y ya han existido casos en que los propios policías son las víctimas de estas manifestaciones populares de desesperación e impotencia.

En este sentido, debe gestarse una reconstrucción de los modelos policiales que vayan enfocados hacia generar mayor confianza la relación perene policía-ciudadano para la consecución de los fines sociales que repercuten en ambas caras de la misma moneda, como lo expresa Maltz (en Martínez, 2003:262-3): "a menos que la población tenga la sensación de disfrutar de una mayor seguridad a medida que va creciendo su seguridad efectiva, la mejoras no conseguirán toda la amplitud posible. Es por esta razón que el objetivo de un programa de control de la criminalidad también debe contemplar el reforzamiento del sentimiento de la población tiene de su seguridad".

El señalamiento de Martínez es elocuente al referir las condiciones políticas que permean al aparato policial en cuanto a su funcionamiento.

"En un país como el nuestro, se describe y delinear las bases para que la policía deje de estar al servicio exclusivo de quien detenta el poder. Pero bajo este régimen las declaraciones de derechos quedan relegadas a un plano formal, ya que se materializan a un Estado individualista y con sufragio censitario en el que la policía no puede cumplir un verdadero servicio para todos los ciudadanos, sino que se la circunscribe a unas funciones meramente represivas, más que preventivas y de protección de los derechos" (2003:255).

### **3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL CASO DE ESTUDIO.**

La evolución teórica en las ciencias sociales y las humanidades, al ser una actividad primordialmente cognitiva y basada en el empirismo constructivo, posee y articula una metodología distinta a las ciencias naturales en relación con la generación y acumulación de conocimiento y saberes propios de las diversas categorías que arrojan el pensamiento social.

Esta distinción en la forma de adquirir nuevas nociones conceptuales ha suscitado debates y discernimientos en la validez y legitimación de lo acumulado en relación con aquellas disciplinas basadas en la sistematización y utilización de herramientas con sustento en la metodología científica. Así, mientras en las llamadas ciencias "duras" la acumulación cognoscitiva esta soportada en la generación de nuevo conocimiento técnico, particular y especializado que desplaza y obsoletiza al conocimiento precedente, en las ciencias sociales, esta acumulación tiende hacia la disertación y argumentación discursiva que conlleva hacia la generación de nuevo conocimiento pero también hacia el replanteamiento y reflexión de aquellas teorías y esquemas conceptuales previamente establecidos.

Si para las ciencias naturales la lógica deductiva le permite entender eventos particulares por medio de la contrastación de doctrinas axiomáticas y generalizantes, la ciencia social pretende construir conocimiento del mundo social partiendo del estudio, análisis y entendimiento de circunstancias precisas y concretas para intentar comprender esferas aglomerantes que respondan a estos fenómenos específicos de comportamiento e interacción.

Partiendo de lo anterior, se puede sostener que ambas categorías disciplinarias recorren caminos paralelos de progreso y desarrollo, encaminadas desde distintas parapetos hacia la evolución humana y sus condiciones de subsistencia; la ciencia natural en los aspectos tangibles y la ciencia social con base en el comportamiento de los seres humanos como actores sociales. Para las ciencias sociales, la revisión y el repensamiento de los cánones y eruditos en las disciplinas sociales convergen en campos comunes de interacción entre los estudiosos de las humanidades, quienes

buscan la reinterpretación de los dogmas y doctrinas sociales desde esferas distintas de aproximación y análisis hacia nuevas realidades específicas de interés, con ello y a través de la valorización de antiguos modelos teorizantes, se pretende la validación de la vigencia o el replanteamiento de aquellos desarrollos cognitivos para responder a fenómenos sociales situados en escenarios propios y particulares.

Por otra parte, la ausencia de metodología científica ortodoxa en el ámbito social conlleva a una serie de consideraciones relevantes desde el propio planteamiento del objeto de estudio y la forma de abordarlo para su análisis. Esta aparente difusividad provocada por el tamiz conceptual y teórico que el propio investigador asume al momento de plantear las variables de estudio y los objetivos buscados en las indagatorias, provoca una diversidad en la forma y manera en cómo es entendido no sólo el objeto de estudio, sino también el mundo circundante del observador.

Característico de este proceso es la valoración y el procesamiento de los datos de la investigación (encuesta, cuestionario, entrevistas, etc.), donde aspectos como la representatividad y los mecanismos implementados para la obtención de la información primaria determinan o condicionan los resultados o tendencias en las premisas planteadas. Este alejamiento de la rigurosidad y ortodoxia del proceso axiomático de las ciencias naturales, converge en el uso del lenguaje como principal herramienta del investigador no solo para el planteamiento de las hipótesis de estudio sino también en la interpretación de los resultados obtenidos, ya que este proceso además de comprender una realidad específica atiende la valoración que de este fenómeno particular conlleve a una reinterpretación global de una sociedad en constante cambio y evolución.

### **3.1. LA DICOTOMÍA METODOLÓGICA. Entre lo cuantitativo y lo cualitativo.**

“La investigación cuantitativa consiste en aquellos estudios cuyos datos pueden analizarse en términos de números... La investigación puede ser también cualitativa, o sea describir científicamente a las personas, acontecimientos, etc., sin usar datos numéricos... La investigación cuantitativa se basa en los planes originales y sus datos se analizan e interpretan con más prontitud. La investigación cualitativa es más abierta y sensible al sujeto. Las dos son útiles y validas y no se



excluyen mutuamente. Es posible usar ambos métodos en una misma investigación". Best y Kahn (citado en Blaxter et al. 2004:91).

La pugna siempre presente en la forma y el modo en que los conocimientos son adquiridos ha fomentado una larga disertación entre quienes apuestan por una metodología cimentada en la extracción de datos que pueden ser medidos, comparados, estabilizados y presentados con perdurabilidad en el tiempo y, por otra parte aquellos que abogan por una carga intrínseca siempre presente en la valoración de la información recabada, las fuentes sociales no son ajenas a la percepción, sentimientos, ideología, intereses y concupiscencias las cuales forman parte de la visión de los fenómenos y los relatos de los mismos.

"Una vieja polémica que, lejos de atenuarse parece acrecentarse cada día, es la que opone el planteamiento de investigación denominado cuantitativo al cualitativo. Una oposición que va desde la incompatibilidad absoluta que defienden algunos hasta la indiscriminación total. Los defensores de la incompatibilidad pretenden reclamar el recurso exclusivo a uno de ellos, los partidarios del análisis cuantitativo afirmando que el análisis cualitativo carece de mecanismos internos que garanticen el nivel mínimo de fiabilidad y validez, y los partidarios del análisis cualitativo, por su parte, afirmando que la supuesta neutralidad y precisión medida de los datos cuantitativos no pasan de ser una mera afirmación ideológica, resaltando el escaso valor explicativo de varianza aportado por los test estadísticos y ridiculizando el abuso esotérico de fórmulas cada vez más cabalísticas para el logro de unas definiciones de los fenómenos sociales progresivamente alejadas de la realidad social". (Ruiz, 1996:11).

Esta antagonía de las posiciones sobre las cuales se genera el conocimiento de la realidad y sus intersticios ha llevado a algunos tratadistas a plantear en forma paradigmática dos planteamientos en el abordaje y entramado de los fenómenos sociales.

Siguiendo a Ruiz (1996), la diferencia estriba en que los apasionados del enfoque cuantitativo (positivista) abrevan en el análisis de datos duros a través de experimentos y estudios descriptivos y comparativos; la visión cualitativa (hermenéutica) se enfoca en el proceso interpretativo en el afán de comprender la realidad que se le presenta. Esta diferenciación la concentra Plummer (en Ruiz, 1996:13) en el siguiente esquema (Tabla 3.1). Como también lo manifiesta Gummesson (citado en Ruiz, 1996) en forma simplificada (Tabla 3.2).

Tabla 3.1. Dos planteamientos.

|                         | POSITIVISTA  | HUMANISTA  |
|-------------------------|--|--|
| <b>Focos de estudio</b> | Generales y homotéticos.<br>Centrados en la estructura.<br>Lo exterior, objetivo.<br>Cosas, sucesos. | Únicos, idiográficos.<br>Centrados en lo humano.<br>Lo interior, subjetivo.<br>Significado, sentimiento. |
| <b>Epistemología</b>    | Realista.<br>Absolutista esencialista.<br>Lógico positivista.  | Fenomenología.<br>Relativista.<br>Perspectivista.  |
| <b>Tarea</b>            | Explicación casual.<br>Medir.  | Interpretar, comprender.<br>Describir, observar.   |
| <b>Estilo</b>           | Duro, frío.<br>Sistemático.<br>Fiable, replicable.   | Suave, cálido.<br>Imaginativo.<br>Válido, real, rico.  |
| <b>Teoría</b>           | Deductiva y abstracta.<br>Operacionalismo.   | Inductiva, concreta.<br>Cuenta historias.  |
| <b>Valores</b>          | Neutral, ética y políticamente.<br>Pericia y Elites.   | Comprometida ética y políticamente.<br>Igualitarismo.  |

FUENTE: Ruiz, (1996:13).

Tabla 3.2. Características de la investigación de tipo cuantitativo y cualitativo.

| PARADIGMA POSITIVISTA  | PARADIGMA HERMENÉUTICO   |
|--|--|
| · Investigación concentrada en la descripción y explicación.   | · Investigación centrada en el entendimiento e interpretación.   |
| · Estudios bien definidos, estrechos.  | · Estudios tanto estrechos como totales (perspectiva holística).   |
| · No obstante, está dirigida por teorías e hipótesis expresadas explícitamente.  | · La atención de los investigadores está menos localizada y permite fluctuar más ampliamente.  |
| · La investigación se concentra en la generalización y abstracción.  | · Los investigadores se concentran en generalizaciones específicas y concretas ("teoría local") pero también en ensayos y pruebas.                             |
| · Los investigadores buscan mantener una clara distinción entre hechos y valores objetivos.  | · La distinción entre hechos y juicios de valor es menos clara; se busca el reconocimiento de la subjetividad.   |
| · Los investigadores se esfuerzan por usar un acercamiento consistentemente racional, verbal y lógico a su objeto de estudio.                              | · El entendimiento previo que, a menudo, no puede ser articulado en palabras o no es enteramente consciente -el conocimiento tácito juega un importante papel. |
| · Son centrales las técnicas estadísticas y matemáticas para el procesamiento cuantitativo de datos.   | · Los datos son principalmente no cuantitativos.   |
| · Los investigadores están desconectados, esto es, mantienen una distancia entre ellos y el objeto de estudio; desempeñan el papel del observador externo. | · Tanto distancia como compromiso; los investigadores son actores que también quieren experimentar en su interior lo que están estudiando.                     |
| · Distinción entre ciencia y experiencia personal.   | · Los investigadores aceptan la influencia tanto de la ciencia como de la experiencia personal; utilizan su personalidad como un instrumento.                  |
| · Los investigadores tratan de ser emocionalmente neutrales y establecen una clara distinción entre razón y sentimiento.                                   | · Los investigadores permiten tanto los sentimientos como la razón para gobernar sus acciones.   |
| · Los investigadores descubren un objeto de estudio externo a sí mismos, más que "crean" su propio objeto de estudio.                                      | · Los investigadores crean parcialmente lo que estudian, por ejemplo el significado de un proceso o documento.   |

Más allá de las disputas entre quienes defienden una postura y quienes se cobijan en la opuesta, la realidad parece superar las consideraciones ortodoxas del enfoque metodológico a emplear. Cada vez en mayor medida los defensores de uno y otro estilo están presenciando la mixtura en los métodos al momento de realizar las investigaciones de caso. Como acierta en señalar Ruiz (1996:17) al referirse a esta perenne discusión:

“La metodología cualitativa es tan válida como la cuantitativa y su diferencia estriba en la diferente utilidad y capacidad heurística que poseen, lo que les hace recomendables en casos y situaciones distintas. El acierto del investigador depende no de la metodología que utiliza sino del acierto en aplicarla en aquellos casos específicos para los que está más adaptada.

La metodología cualitativa no es incompatible con la cuantitativa, lo que obliga a una reconciliación entre ambas y recomienda su combinación en aquellos casos y para aquellos aspectos metodológicos que la reclamen. Esta combinación recibe el nombre de triangulación y es utilizada cada vez con mayor insistencia”.

### 3.2. El estudio de caso.

“El estudio de casos utiliza una combinación de métodos: observaciones personales que, en determinados periodos o circunstancias, pueden transformarse en participación; el uso de informantes para proporcionar datos actuales o históricos; entrevistas directas, y el rastreo y estudio de documentos pertinentes y registros en poder del gobierno local o nacional, de viajeros, etcétera”. Cosley y Lury (en Blaxter et al. 2004:99).

El estudio de caso es una herramienta que permite al observador adentrarse en una realidad concreta pero también en un momento concreto, es indagar sobre una realidad dada con miras a comprender algún o algunos fenómenos que se presentan en esa realidad particular. Representa escrudiñar y hacer un escrutinio con base en la elección del objeto a examinar más que una herramienta metodológica *a priori* y ajena a las condiciones del campo de interacción (Stake, 1994). Las formas de aproximarse al conocimiento de una realidad precisa a través de los estudios de caso puede implicar variadas estrategias que el investigador consigue emplear dependiendo de la singularidad del objeto de estudio. La siguiente tabla (3.3) consensa algunas posiciones que especialistas del tema han planteado como distinciones entre los estudios de caso.

TABLA 3.3. Tipologías en los estudios de caso.

| AUTOR               | TIPO DE ESTUDIO | PRINCIPAL CARACTERÍSTICA  |
|---------------------|-----------------|---|
| Stake (1994 y 1999) | INTRÍNSECO      | Implica el conocimiento integral del objeto de estudio.                                       |
|                     | INSTRUMENTAL    | El conocimiento es parcial y limitado.  |
|                     | COLECTIVO       | Conlleva el estudio de varios casos al mismo tiempo.  |
| Yin (1994)          | EXPLORATORIO    | El acercamiento es inicial y no a profundidad.  |
|                     | EXPLICATIVO     | Se buscan explicaciones fundamentales con base en el conocimiento profundo.                   |
|                     | DESCRIPTIVO     | No aporta explicaciones sobre la naturaleza del objeto, se limita a puntualizar lo observado. |

FUENTE: Elaboración propia con base en los autores.

Siguiendo a Yin (1994) el estudio de caso recorre tres fases o momentos que forman parte de un continuum en la investigación: en primer término el diseño del estudio de caso donde el investigador debe tener y/o desarrollar capacidades de observación, contar con los elementos teóricos necesarios para el estudio del fenómeno de interés, sustentar las habilidades que le permitan mantener una postura adaptativa y flexible a las condiciones que se le presenten; en segundo término, la información en tanto su recolección, puede ser variada y su procesamiento estará en función de los objetivos a alcanzar. El tercer momento es el proceso de la información obtenida y (Tabla 3.4), por último, esta la fase que refiere a la buena presentación de los resultados de la investigación.

Tabla 3.4 Ventajas y desventajas de las fuentes de información.

| FUENTE DE EVIDENCIA  | VENTAJAS   | DESVENTAJAS  |
|----------------------|--|--|
| Documentación        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estable, puede ser revisada repetidamente.</li> <li>No-obstruida, no creada como resultado del estudio de casos.</li> <li>Exacta, contiene nombres exactos, referencias y detalles de sucesos.</li> <li>Amplio alcance, extendida en el tiempo, diversos eventos y escenarios.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperabilidad, que puede ser baja</li> <li>Sesgos de selectividad, si la colección documental o recogida de datos son incompletas.</li> <li>Sesgos de informe, que refleja sesgos desconocidos del autor.</li> <li>Acceso, éste puede ser bloqueado.</li> </ul> |
| Registro de archivo. | <ul style="list-style-type: none"> <li>(Las mismas que para la documentación).</li> <li>Precisa y cuantitativa.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>(Las mismas que para la documentación)</li> <li>Accesibilidad debido a razones de privacidad.</li> </ul>  |
| Entrevista           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Rango amplio de posibilidades (centra en temas del estudio de caso o generales).</li> <li>Penetración (proporciona percepción de inferencias causales).</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sesgos debido a preguntas construidas inadecuadamente.</li> <li>Respuestas sesgadas</li> <li>Inexactitud debido a registros pobres.</li> <li>Reflexividad, tendencia a que el entrevistado diga lo que el investigador quiere oír.</li> </ul>                     |
| Observación directa. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Realidad, se cubren sucesos en tiempos reales.</li> <li>Contextualidad, se cubren sucesos en su contexto.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tiempo consumido.</li> <li>Selectividad, a menos que se tenga una amplia cobertura.</li> <li>Reflexividad, los sucesos pueden ocurrir afectados por el hecho de ser observados.</li> </ul>  |

Tabla 3.4 Ventajas y desventajas de las fuentes de información (continuación).

| FUENTE DE EVIDENCIA       | VENTAJAS   | DESVENTAJAS  |
|---------------------------|--|--|
| Observación participante. | <ul style="list-style-type: none"> <li>· (Las mismas que en la observación directa).</li> <li>· Penetración en conductas interpersonales y motivos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Costo, horas o jornadas de observación necesarias.</li> <li>· (Las mismas que en la observación directa).</li> <li>· Sesgos debido a manipulaciones de los sucesos por parte del investigador.</li> </ul> |
| Artefactos físicos.       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Penetración en dimensiones culturales</li> <li>· Penetración en operaciones técnicas</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Selectividad</li> <li>· Disponibilidad</li> </ul>   |

Fuente: Yin (1994: 80).

### 3.3. Las herramientas metodológicas.

En términos generales se pueden establecer dos grandes rubros o instrumentos metodológicos en la investigación ya sea de tipo cuantitativo o cualitativo, la primera recurre a las *encuestas* y los *experimentos de fenómenos sociales*, la segunda emplea la *entrevista* y la *observación* como técnicas primordiales en el trabajo indagatorio.

Siguiendo a López (1998) la encuesta es una herramienta de gran auge en la actualidad y que permite responder a distintas necesidades de información en relación con aspectos sociales. Algunas de las características que reafirman su valoración como instrumento privilegiado de estudio social son: *Variedad y flexibilidad de aplicación*, que responde a la multigama de aplicaciones en diversos campos y sectores; *comparabilidad*, en la oportunidad de establecer factores de medición con otros espacios geográficos y temporales; *desarrollo tecnológico*, mediante la utilización de instrumentos avanzados de recolección y procesamiento de la información; *oportunidad*, por medio de la pronta obtención de resultados; *comprensión*, referido a la facilidad en la interpretación de los resultados; *precisión*, en el alto nivel de certidumbre que pueden llegar a alcanzar la información obtenida y; *experiencia profesional organizada*, con base en la especialización de quienes se dedican a la utilización de esta herramienta. En el campo metodológico, la encuesta puede ser desagregada en cuatro tipos o criterios principales (Tabla 3.5):

TABLA 3.5. Criterios para la clasificación de las encuestas.

| TIPO     |               | PRINCIPAL CARACTERÍSTICA  |
|----------|---------------|---|
| ENCUESTA | Exploratoria. | El propósito de ésta es tener un primer acercamiento al fenómeno o tema estudiado. Identifica características generales o dimensiones.        |
|          | Descriptiva.  | Describir con precisión las características del fenómeno observado.   |
|          | Explicativa.  | Describir la frecuencia con que ocurre un fenómeno asociado a otro. Señala las relaciones entre distintos factores sin establecer causalidad. |
|          | Causal.       | Pretende marcar una relación causal entre las variables.  |

FUENTE: Elaboración propia con base en López (1998:38).

Los experimentos de fenómenos sociales, Pardinás (2002:127) los refiere como "reunir a un grupo humano provocando una situación artificial que introduzca una variable y por medio de un equipo de observadores, observar y si es posible medir sus consecuencia". Como indica el mismo autor (Tabla 3.6), esta herramienta metodológica puede a su vez subdividirse en:

TABLA 3.6. Tipología de los experimentos de fenómenos sociales.

| TIPO               | PRINCIPAL CARACTERÍSTICA   |
|--------------------|--|
| Controlado.        | Consiste en el trabajo con dos muestras aleatorias, una de ellas sujeta a la influencia de una variable mientras la otra permanece ajena.                |
| "Post factum."     | Se pretende investigar la causa de efectos o en otro sentido, investigar los efectos de una causa conocida.  |
| Activos y pasivos. | Lo activos son aquellos en que una variable artificial es introducida en un proceso social normal. El pasivo no introduce ninguna variable nueva.        |
| Sociometría.       | Utilizado para el descubrimiento y manipulación de las configuraciones sociales midiendo las atracciones y repulsiones entre los individuos de un grupo. |
| Tiempo.            | Mediante la comparación; requiere randomización pero únicamente en un grupo y se compara ese grupo antes y después de la introducción de la variable.    |

FUENTE: Elaboración propia con base en Pardinás (2002:127-133).

La entrevista es el mecanismo utilizado por excelencia donde intervienen personas que interactúan entre sí para manifestar condiciones pasadas y presentes de fenómenos sociales, "se ha definido a la entrevista como una situación construida o creada con el fin específico de que un individuo pueda expresar, al menos en una conversación ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas y presentes, así como de sus anticipaciones e intenciones futuras". Kahn y Cannell (citado en Vela, 2004:66). La siguiente tabla (3.7) consensa los distintos tipo de entrevistas que pueden

ser aplicados como instrumentos de conocimiento y recolección de información en escenarios sociales.

TABLA 3.7. Principales tipos de entrevistas en la observación de fenómenos sociales.

|            | TIPO                 | PRINCIPAL CARACTERÍSTICA  |
|------------|----------------------|---|
| ENTREVISTA | Estructurada.        | Aplicación sistemática y consistente de reglas sobre la naturaleza de las preguntas y repuestas. Rígidas, definidas y directas.   |
|            | No estructurada.     | No existe lista de preguntas preestablecidas. Sin orden y planteamiento, es una conversación libre.   |
|            | Terapéutica.         | Existe una relación directa entre el entrevistado y el entrevistador. Mientras uno emite declaraciones el otro escucha y formula interpretaciones sobre significados e importancia. |
|            | En profundidad.      | Consiste en encuentros repetidos entre el investigador y los informantes utilizando como medio de interacción una lista general de temas por cubrir con cada informante.            |
|            | Semi estructurada.   | El entrevistador conduce una conversación sobre temáticas particulares dejando libertad al entrevistado para expresar libremente sus ideas.   |
|            | Enfocada o centrada. | Existe libertad para el entrevistado en expresar sus ideas, pero en determinado momento el entrevistador limita el campo de acción a objetivos precisos de investigación.           |
|            | Grupal.              | El entrevistador convive al mismo tiempo con varios entrevistados quienes emiten opiniones con base en temáticas preseleccionadas.  |

FUENTE: Elaboración propia con base en Vela (2004:69-81).

La observación es parte primigenia del proceso de investigación, es el proceso que implica una relación directa entre quien indaga y lo que es sometido al escrutinio y al análisis. El campo de lo social, "la distinción entre observador y actor se da en términos de posiciones y no de personas o especialidades inamovibles, toda vez que el investigador es una persona más dentro de la sociedad, que puede ser observador en determinadas circunstancias y ser observado en otras". (Sánchez, 2004:99).

La *observación participante* es de gran valía para los estudiosos de las interacciones sociales, para Sánchez (2004) esta herramienta permite obtener información más integral del objeto de estudio yendo más allá de la simple aplicación de instrumentos experimentales y de medición.

Las condiciones metodológicas de la observación participante son las siguientes (Sánchez, 2004:102):

- el observador debe ser un extranjero respecto a su objeto de estudio;
- el investigador debe convivir por un tiempo determinado con los sujetos de investigación;
- las fronteras del escenario tienen que ser definidas;
- el analista debe guardar distancia con el objeto;

- redactar una monografía etnográfica, y
- presentar la interpretación de los resultados (el informe) a la comunidad académica.

Sin embargo, la observación participante conlleva riesgos inherentes al proceso indagatorio, dentro de estos pueden estar el involucramiento (muchas veces involuntario) con el objeto de estudio que impida una neutralidad siempre necesaria así como una posición reflexiva y crítica. Por otro lado, está implícita la tendencia a juzgar los fenómenos observados y tomar una postura que sesgue los resultados para el propio investigador. Existe en este sentido, una delgada línea en la que debe transitar el investigador manteniendo siempre una distancia prudente que le permite alejarse de cualquier circunstancia de prejuicio o tendencia en relación con el objeto de estudio.

### 3.4. Estrategia metodológica en el caso de la Policía Federal.

En el caso de la investigación de la Policía Federal, se ha elaborado un modelo esquemático que puede representar los momentos, condiciones y herramientas implicadas para el análisis e interpretación del fenómeno a observar. Esta visualización gráfica permite vislumbrar en forma secuencial, las acciones implementadas para conocer una realidad particular en una organización concreta y en un momento específico. (ANEXO).

Retomando los referentes teóricos de las herramientas metodológicas utilizadas, el siguiente esquema consensa sintéticamente la ruta seguida en el desarrollo investigativo:

TABLA 3.9. Metodología de investigación utilizada en el caso de estudio de la Policía Federal.

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Tipo de investigación.        | Instrumental y exploratoria.   |
| Instrumento de investigación. | Estudio de caso.   |
| Corte de la investigación.    | Descriptiva.   |
| Método.                       | Cualitativo aunque con referentes cuantitativos.                                   |
| Técnicas.                     | Observación participante; entrevista a profundidad y entrevista semi estructurada. |

FUENTE: Elaboración propia.



## **PRIMERA ETAPA. La revisión de los elementos teóricos relevantes.**

La revisión de los referentes teóricos representa para el investigador el soporte conceptual desde donde toma la postura para incursionar en la indagatoria de su interés. Conforman los marcos mentales para el análisis del fenómeno a observar y el establecimiento de los puentes cognoscitivos entre la teoría y la realidad observable. Para el caso particular reviste importancia el gran impulso ofrecido al Modelo de la Nueva Gestión Pública por organismos internacionales, esferas gubernamentales primordialmente bajo el régimen del sistema capitalista de producción y algunos especialistas en el ramo de la administración pública. Adentrarse en este saber especializado comprende conocer sus orígenes, evolución y espacios de actuación para enriquecer el análisis del fenómeno a observar, implica la revisión de los principales postulados y los instrumentos que dan sustento a una lógica organizativa emigrada de las organizaciones públicas hacia espacios de interacción de orden público. Este momento de "revisión del estado del arte" en materia de gestión pública proporciona documentalmente el andamiaje cognoscitivo que será aplicado en la investigación de campo.

## **SEGUNDA ETAPA. La Policía Federal como objeto de estudio: aproximación a la realidad presente.**

La figura icónica en la atención del fenómeno delictivo es la función policial, esta responsabilidad histórica ha recaído en la representación del Estado como una entidad que convoca los esfuerzos en aras de garantizar a sus integrantes condiciones adecuadas de interacción y participación social. Las corporaciones policíacas idílicamente han sido creadas para desempeñar o llevar a la práctica las disposiciones y mandatos emitidos por las gobernanzas para paliar aquellas conductas desviadas de individuos o grupos que atenten contra las normas establecidas.

Una organización característica de la aplicación y el cumplimiento de los ordenamientos legales en materia de seguridad es la Policía Federal, corporación que no ha estado ajena a las vicisitudes y vericuetos político-sociales en su gestación y desarrollo como organización encargada de velar por la seguridad de los ciudadanos en

su persona y en sus posesiones. Comprender su corta vida organizacional es contar con elementos integrales que permitan distinguir los diversos lapsos que ha vivido y su importancia en el actual desempeño y funcionamiento. Para esta etapa se recurre a un análisis basado en fuentes informativas como libros, revistas, compendios bibliográficos y sitios de internet que manifiestan distintas visiones del desarrollo histórico del precepto de la seguridad, la función policial como instrumento de combate a la delincuencia y crimen organizado y particularmente la evolución que ha tenido la organización hoy denominada Policía Federal.

### **TERCERA ETAPA. Contexto actual: Los resultados y el desempeño de la organización.**

En este momento de la investigación los esfuerzos están encaminados a la observación de los resultados de la actuación de la organización tomando como referentes dos visiones particulares. Por una parte, la posición de las autoridades gubernativas en relación con el alcance de los objetivos de la organización y con la evaluación de la actividad corporativa contra el combate a las organizaciones delictivas, la descripción de los resultados y logros obtenidos son elementos primordiales para focalizar la postura y rumbo que la gobernanza enarbola como acciones trascendentales en la disminución de flagelo social.

El contraste está marcado por algunas organizaciones de la sociedad civil que fueron creadas con el objetivo de vigilar y escudriñar la actuación del Estado en el ramo de la seguridad, estos organismos aglutinan algunos clamores populares e intentan fungir como interlocutores de la comunidad ante las autoridades expresando consensos y disensos ciudadanos en relación con el problema de la inseguridad que actualmente está viviendo la nación. Su enfoque radica en una postura crítica a las estrategias y directrices oficiales al manifestar su inconformidad, desaprobación y en ocasiones apoyo al cumplimiento de las atribuciones legales que tiene el Estado en la lucha contra la criminalidad.

#### **CUARTA ETAPA. El funcionamiento de la Policía Federal en voz de los actores.**

Con la información de la tercera etapa, el objetivo es aproximarse a aquellas personas que intervienen mediante su labor cotidiana en la consecución de los fines organizacionales, conocer su visión y percepción del funcionamiento y desempeño de la organización de la cual son parte para indagar cuales de las practicas y dispositivos de gestión que utilizan en su dinámica cotidiana, contribuyen o limitan el desempeño organizacional. Esta pretensión gira en dos sentidos: por un lado, conocer en voz de los integrantes como interpretan los resultados emitidos por la dirigencia de la corporación, que tan cerca o lejos se encuentran de cumplir las metas a nivel organización y como a través de los dispositivos y prácticas de gestión vigentes se está en posibilidades de llegar a la consecución teleológica de los fines que son el sustento de la corporación.

Por otra parte, es escrutinio se encamina a valorar la opinión de los actores en función de las manifestaciones que algunos organismos realizan en función de su desempeño y actuación, el acento es puesto en cómo influyen estas declaraciones en el trabajo que ellos realizan y como sobrellevan estas posiciones encontradas.

La selección de los informantes en la investigación está condicionada a los siguientes preceptos:

- Con el objetivo de garantizar una mejor libertad en la comunicación, se conservará estricta secrecía de los informantes quienes en todo momento mantendrán en el anonimato para no afectar su seguridad laboral entre otras.
- Por razones propias de la seguridad de la organización, no se indagará en temas relacionados con estrategias concretas y procedimientos de operación de campo.
- No participa personal operativo cuyas funciones están fundamentalmente encaminadas al trabajo de campo y actividades sujetas a instrucciones precisas y con poco margen de libertad de actuación.
- No participa la alta dirigencia pues al ser dependiente directa de los mandatarios superiores, sus comentarios y aportaciones pudiesen estar altamente delineados con la ideología política que les rige.

- Participan mandos medios<sup>51</sup> (entre los niveles de jefe de departamento y director de área) y primordialmente quienes directamente se encargan aplicar prácticas y dispositivos de gestión en las áreas operativas.
- Dentro de este parámetros, son entrevistados aquellos actores que tienen cierta antigüedad (mayor a 5 años) que les permite establecer y dilucidar sobre el desarrollo de la organización y como se han transformados las formas y dispositivos de gestión en su campo laboral.

## **QUINTA ETAPA. LOS RESULTADOS.**

Teniendo como referente el marco teórico, se realiza el análisis de los resultados del funcionamiento y desempeño organizacional a través de la interpretación de las distintas posturas que existen tomando como referente los consensos y disensos en la opinión de los actores que participan en la dinámica organizativa y en quienes en cierta medida recae la responsabilidad en el alcance de los objetivos planteados.

El objetivo de esta última etapa es reflexionar en la evaluación que los actores hacen del desempeño de la organización y la visión de estos últimos respecto la capacidad de la organización para alcanzar los fines organizacionales con los actuales dispositivos de gestión y posibles condiciones de mejora y perfeccionamiento.

---

<sup>51</sup> Resulta importante recordar el papel central y poco estudiado de los mandos medios en las organizaciones públicas. En general se asume que estos presentan un comportamiento extendido de las esferas directivas, sin considerar las particularidades de esta franja jerárquica. Estos no siempre interiorizan el discurso estratégico institucional, construyen estrategias específicas según su posición e intereses y ejercen su autoridad a veces de manera poco funcional, expresándola más bien en términos de poder personal. (Montaño 2005:485).

**Artículo 6.-** Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.

**Artículo 7.-** Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;
- XIV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y
- XV. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

**Artículo 10.-** El Sistema se integrará por:

- I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
- II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
- VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

**Artículo 12.-** El Consejo Nacional estará integrado por:

- I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;

- II. El Secretario de Gobernación;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. Los Gobernadores de los Estados;
- VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y
- IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

Sustantivamente, los propósitos fundamentales de este organismo estarán encaminados hacia (SSP, 2005:51):

- Establecer una política de seguridad pública.
- Fortalecer al Estado Mexicano en el ámbito de la seguridad pública.
- Coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, estados y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia.
- Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública y sus tecnología asociadas.
- Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que comprenda la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.
- Valorizar y dignificar a las corporaciones de seguridad pública para que éstas formen a su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- Establecer los elementos para propiciar la participación de la comunidad en la planeación de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública.

El SNSP comprende el establecimiento de acuerdos y conlleva a la colaboración legal de todos los cuerpos de seguridad en la república mexicana en materia de prevención y combate al fenómeno delictivo; aunado a esto, se sientan los ordenamientos legales en materia de capacitación y profesionalismos de los integrantes de las policías en la búsqueda de una homogenización en su accionar y desempeño a nivel nacional. Refiere igualmente a la jerarquización, responsabilidades y atribuciones de los diversos organismos encauzados en la seguridad pública.

Para 1998, se instituye formalmente la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia cuyo diagnóstico hacía referencia a seis causas que originaron el aumento de la criminalidad en el país (Macías y Castillo, 2003:89):

“El escaso número de personal sustantivo de procuradurías y jueces; la deficiente capacitación del personal de las procuradurías, sueldos bajos e insuficientes prestaciones, así como corrupción y colusión con delincuentes; atraso tecnológico en materia de informática y en sistemas de inteligencia contra el crimen, comunicación y tácticas operativas y de investigación; escasos recursos financieros; un marco legal y penalidades que no corresponden a la problemática

actual; e insuficiente coordinación entre los cuerpos de seguridad y escasa participación social”.

Como parte de esta cruzada **en 1999 se crea la Policía Federal Preventiva** (PFP) cuya función primordial era constituirse como una corporación donde se implementará una inteligencia criminal basada en el análisis del funcionamiento y estructura de la organizaciones criminales con la realización de una labor profunda y sistematizada bajo un solo mando que evitara pretextos de competencia y ámbitos de actuación. Siguiendo a Macías y Castillo:

“La exposición de motivos de la Policía Federal Preventiva es muy elocuente cuando afirma que: La garantía de seguridad no puede sólo limitarse al acto coercitivo [...] en la medida en que la función preventiva se realice eficazmente decrecerá la incidencia delictiva, pues aquella función tiende a evitar que a violación a las leyes se inicie o se consume. La seguridad pública, en el universo delictivo que envuelve al país, requiere de un enfoque integral y de programas complementarios entre sí” (2003:96).

#### **4.2. Corta historia formativa.**

“La Policía Federal Preventiva nació por un esfuerzo del gobierno federal de hacer frente común al crimen organizado, que ampliaba cada vez más sus cotos de poder frente a cuerpos de policía municipales que no podían enfrentar desde una posición de fuerza a los integrantes de estas organizaciones, las cuales tenían actividades no sólo en más de una localidad y/o municipio, sino en más de un estado, pues sus redes se habían ampliado ya a todo el territorio nacional” (SSP, 2005:21-22).

En sus inicios, la Policía Federal Preventiva fue integrada por personal migrado de diversas corporaciones de seguridad y procuración de justicia; la integración del nuevo cuerpo federal comprendía elementos del Centro de Investigación en Seguridad Nacional (CISEN), la totalidad de la hasta entonces llamada Policía Federal de Caminos (PFC) dependiente hasta ese momento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pero también con integrantes de la Fuerzas Armadas (Marina y Ejército) y personal civil<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Para los efectos presentes, entiéndase el término civil a aquellas personas que se incorporan a la organización sin contar con antecedentes de haber laborado en instancias de seguridad en cualquier nivel de gobierno.

Resalta en esta conformación inicial la inclusión de elementos pertenecientes a las fuerzas castrenses en aparente total contradicción con el postulado constitucional el cual establece que las corporaciones policiacas deberán ser integradas por personal civil. Asimismo, las nuevas funciones encomendadas al naciente cuerpo incluyen labores de investigación del delito, mismas que de acuerdo con el 21 de la Constitución Política, es atribución unívoca del Ministerio Público. Para López-Portillo (2003:175), lo antes expuesto contraviene los criterios utilizados en el orden legal para la creación del nuevo cuerpo de seguridad.

“Entre los argumentos del Poder Legislativo para aprobar la creación de la PFP figuró la necesidad de restablecer el orden legal violado al surgir corporaciones policiales sin sustento constitucional, y de esa manera evitar la desnaturalización de las funciones del Ejército y de la Policía Judicial Federal”.

Para la postura oficial (SSP, 2005) la incorporación de elementos de otras dependencias obedeció a la escasez de recursos humanos para una organización de reciente creación, ante lo cual se recurrió a la participación activa de 700 elementos del CISEN y 4,899 de las fuerzas armadas mexicanas.

Dentro de la estrategia seguida en la creación de este cuerpo de procuración de justicia, se encuentran los siguientes objetivos en apego a los estatutos legales que le otorgan la personalidad jurídica. (SSP, 2005:61).

- Consolidarse como la institución más importante de país en materia de seguridad pública.
- Abatir los índices delictivos y conductas antijurídicas punibles privilegiando las operaciones preventivas.
- Formar, capacitar y profesionalizar los recursos humanos, privilegiando la profesionalización en materia de prevención del delito.
- Fortalecer la capacidad federal de reacción en casos de crisis de seguridad pública o en casos de desastres con el fin de apoyar a los gobiernos locales cuando éstos lo soliciten.
- Dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que tiene encomendadas con eficiencia, profesionalismo y honradez, en estricto cumplimiento a los ordenamientos jurídicos aplicables.
- Desarrollar e implementar los instrumentos y mecanismos necesarios que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Incrementar el despliegue a nivel nacional en las áreas federales que permitan tener presencia y cobertura en el territorio nacional, así como capacidad de respuesta las demandas de seguridad de la población.



Desde su gestación, la PFP conformó su estructura jerárquica con un mando superior en la figura del Comisionado, un Estado Mayor con rango inmediato inferior y unidades centrales y regionales para llevar a cabo las funciones encomendadas; dentro de las áreas centrales se formaron: la Coordinación de inteligencia para la Prevención, la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, la Coordinación de Seguridad Regional, el Instituto de Formación de la Policía Federal Preventiva, la Coordinación de Administración y Servicios, Servicios Técnicos, Transportes Aéreos, la Unidad de Desarrollo, Asuntos Jurídicos y el área de Vinculación y Comunicación Social; las unidades regionales estarían compuestas por las Comisaria de Sector (aprovechando la capacidad instalada por la extinta Policía Federal de Caminos). En detalle:

**ARTÍCULO 9.-** La Institución, para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con la estructura siguiente:

- I. Comisionado,
- II. Estado Mayor,
  - A. Sección Primera, Personal;
  - B. Sección Segunda, Información;
  - C. Sección Tercera, Operaciones;
  - D. Sección Cuarta, Logística;
  - E. Sección Quinta, Planes;
- III. Unidades Administrativas Centrales,
  - A. Coordinación de Inteligencia para la Prevención,
    - a. Terrprismo,
    - b. Tráfico y Contrabando,
    - c. Secuestros y Robos,
    - d. Información y Enlace, y
    - e. Análisis,
  - B. Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo,
    - a. Reacción y Alerta Inmediata,
    - b. Operaciones Especiales, y
    - c. Instalaciones Estratégicas y Servicios,
  - C. Coordinación de Seguridad Regional,
    - a. Seguridad en Caminos Federales,
    - b. Puertos y Fronteras,
    - c. Zonas Federales,
  - D. Instituto de Formación de la Policía Federal Preventiva,
    - a. Centro de Formación Policial,
    - b. Centro de Capacitación Policial,
    - c. Centro de Estudios Superiores Policiales,
  - E. Coordinación de Administración y Servicios,
  - F. Servicios Técnicos,
    - a. Informática,
    - b. Apoyo Técnico y
    - c. Telecomunicaciones,
  - G. Transportes Aéreos,

- H. Unidad de Desarrollo,
  - a. Control de Confianza, y
  - b. Asuntos Internos,
- I. Asuntos Jurídicos,
- J. Vinculación y Comunicación Social;
- IV. Unidades Administrativas Regionales,
  - A. Comandancias Regionales.
    - a. Comisarias de Sector
      - 1. Comisarias de Destacamento,
      - 2. Comisarias de Puertos y Fronteras, y
      - 3. Comisarias de Aeropuertos.

Además, la Institución contará con una Unidad de Contraloría Interna, órgano interno de control, que se regirá conforme al artículo 24 de este reglamento.

Para el debido funcionamiento de las unidades administrativas mencionadas y para el ejercicio de las funciones de la Institución, ésta contará con los servidores públicos siguientes: Comisionado, Jefe del Estado

Mayor, comisarios generales, coordinadores generales, comisarios jefe, coordinadores, comisarios regionales, contralor interno, comisarios, directores generales, inspectores generales, directores generales adjuntos, inspectores jefe, comisarios de sector, directores de área, inspectores, comisarios de destacamento, subdirectores de área, subinspectores, jefes de departamento, oficiales de caso, oficiales, suboficiales, analistas, agentes de inteligencia, sargentos de policía, cabos de policía, policías y con el demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio y unidades administrativas correspondientes de conformidad con el presupuesto autorizado.

La primera participación policial renombrada de esta agrupación fue el recuperar las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México en febrero de 2000, la cual había permanecido por varios meses sin el ejercicio de su función educativa por motivos de conflictos entre organizaciones estudiantiles y los órganos rectores de esa casa de estudios.

A finales del año 2000, el Gobierno Federal impulsó la creación de una nueva dependencia de Estado, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) como un organismo encargado de corporizar las normativas emuladas por el SNSP en lo referente al establecimiento de una política pública enfocada al combate integral a la criminalidad organizada y los fenómenos delictivos buscando en todo momento disminuir la aparición de conductas antisociales desde una posición cercana a la ciudadanía y la

prevención del delito. A esta nueva entidad gubernativa será adicionada la PFP<sup>54</sup>, la cual en su gestación estuvo adscrita normativamente a la Secretaría de Gobernación.

"Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública se le quitan a la Secretaría de Gobernación las funciones de policía que tenía desde 1869, cuando el Gobierno Federal emitió un decreto para formar un cuerpo de policías rurales, dependiendo de esta Secretaría, lo que originó que se diera una vinculación orgánica entre la agenda política nacional y las funciones federales de policía" (SSP, 2005:23).

Aunado al impacto mediático causado por la participación de la corporación en los disturbios ocurridos en la máxima casa de estudio, se pueden destacar complementariamente algunas acciones que conllevaron a operativos de gran envergadura, como ejemplos (SSP, 2005)<sup>55</sup>:

- 1) La intensificación de los operativos carreteros con base en la estructura de la PFC para garantizar a la ciudadanía el mantenimiento del orden en las vías de comunicación federales, así como en algunos centros masivos de transporte de pasajeros y bienes (puertos, aeropuertos, y zonas fronterizas).
- 2) En distintos estados de la República Mexicana se realizaron acciones encaminadas a la detección, aseguramiento y disposición a autoridades facultadas de personas que no acreditaron su estancia legal en el país.
- 3) Se crea por primera vez en forma sistematizada un área encargada de la atención a los delitos cibernéticos -aquellos cometidos mediante el uso de instrumentos tecnológicos e informáticos- (fraude, venta de enervantes, pornografía y modos de prostitución infantil entre otros).
- 4) Como muestra de la colaboración con otras dependencias gubernamentales se destaca la participación en el "operativo PEMEX" mediante convenios establecidos en forma tripartita con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y autoridades de Petróleos Mexicanos. El objetivo fue la disminución de robos y asaltos a las instalaciones de la paraestatal y a sus equipos de transporte territorio nacional.
- 5) En delitos de alto impacto como el secuestro y el narcotráfico, la corporación ha tenido una participación a nivel nacional efectuando acciones orientadas hacia la detención de líderes criminales y el desmantelamiento de algunas organizaciones dedicadas a la privación ilegal de la libertad y al tráfico ilegal de drogas.

---

<sup>54</sup> La Policía Federal Preventiva es un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, con autonomía técnica y operativa, cuya función primordial es prevenir la comisión de delitos federales y comunes en el ámbito federal. (SSP, 2005:75).

<sup>55</sup> La enunciación de las acciones implementadas por la PFP tiene como objetivo presentar una muestra esquemática de las actividades realizadas por la corporación en su ámbito de competencia; no se pretende establecer alguna postura que llegase a inferir ni los resultados obtenidos mediante cada actuación, como tampoco cuestionar la eficiencia y eficacia en el trabajo realizado por la organización.

### 4.3. El proceso de reconfiguración. De Policía Federal Preventiva a Policía Federal.

El 1° de junio del 2009 en el Diario Oficial de la Federación<sup>56</sup> se da a conocer a la ciudadanía el decreto mediante el cual se expide la **Ley de la Policía Federal (PF)**, la cual y bajo los artículos transitorios que enseguida se detallan, sustituye a la Policía Federal Preventiva quedando sin efectos la figura jurídica de esta última al abrogarse la ley que le dio origen y sustento legal para el desarrollo de sus funciones.

#### Transitorios.<sup>57</sup>

**Artículo Primero.** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** *Todas las menciones que en cualquier disposición se hagan respecto de la Policía Federal Preventiva se entenderán referidas a la Policía Federal.*

**Artículo Tercero.** Los procedimientos que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto se estén substanciando en las Comisiones de Honor y Justicia y la del Servicio Civil de Carrera Policial, de la Policía Federal Preventiva, deberán continuar su trámite ante el Consejo Federal de Desarrollo Policial, conforme a las disposiciones legales vigentes al momento de su inicio.

**Artículo Cuarto.** Los programas, proyectos, y demás acciones que, en cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y en razón de su competencia, corresponda ejecutar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán sujetarse a la disponibilidad presupuestaria de las mismas y la que se apruebe para dichos fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Artículo Quinto.** *Se abroga la Ley de la Policía Federal Preventiva y se derogan las disposiciones que se opongan a la presente Ley.*

Es hasta el 17 de mayo de 2010 cuando se publica el Reglamento de la Policía Federal en el Diario Oficial de la Federación, para establecer condicionamientos al interior de la corporación como: las relaciones jerárquicas al interior; estructuras orgánicas y operativas; organización territorial y del mando; situaciones de orden y disciplina, prestaciones, estímulos y recompensas, entre otros. En relación con el

<sup>56</sup> El Diario Oficial de la Federación es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene la función de publicar en el territorio nacional: leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación, a fin de que éstos sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia. <http://dof.gob.mx>.

<sup>57</sup> Cursivas propias.

cumplimiento de sus funciones, es Reglamento establece las siguientes unidades operativas y administrativas:

**Artículo 5.-** La Institución, para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con las unidades siguientes:

**I. OFICINA DEL COMISIONADO GENERAL;**

**II. DIVISIONES DE:**

- a) Inteligencia;
- b) Investigación;
- c) Seguridad Regional;
- d) Científica;
- e) Antidrogas, y
- f) Fuerzas Federales.

**III. SECRETARÍA GENERAL;**

**IV. ASUNTOS INTERNOS;**

**V. COORDINACIONES:**

- a) Servicios Técnicos;
- b) Operaciones Encubiertas;
- c) Análisis y Enlace Internacional;
- d) Investigación de Gabinete;
- e) Investigación de Campo;
- f) Investigación Técnica y Operación;
- g) Para la Prevención de Delitos Electrónicos;
- h) Innovación Tecnológica;
- i) Criminalística;
- j) Investigación de Gabinete Antidrogas;
- k) Investigación de Campo y Técnica Antidrogas;
- l) Investigación de Recursos de Procedencia Ilícita;
- m) Restablecimiento del Orden Público;
- n) Reacción y Alerta Inmediata;
- o) Operaciones Especiales;
- p) Servicios Generales;
- q) Operaciones Aéreas;
- r) Soporte Técnico, y
- s) Sistema de Desarrollo Policial.

**VI. COORDINACIONES ESTATALES;**

**VII. DIRECCIONES GENERALES:**

- 1) Asuntos Jurídicos;
- 2) Enlace;
- 3) Comunicación Social;
- 4) Centro de Monitoreo Técnico;
- 5) Centro de Alertas y Atención de Riesgos;
- 6) Desarrollo y Operación de Coberturas;
- 7) Operaciones e Infiltración;
- 8) Reclutamiento y Manejo de Fuentes de Información;
- 9) Supervisión y Vigilancia;
- 10) Análisis y Estadística;
- 11) Asuntos Policiales Internacionales;
- 12) Indicadores de Integración de la Información;
- 13) Análisis Táctico;

- 14) Fichas y Registros Delictivos;
- 15) Manejo de Crisis y Negociación;
- 16) Investigación de Delitos contra la Seguridad e Integridad de las Personas;
- 17) Investigación de Delitos de Alto Impacto;
- 18) Investigación de Delitos Federales;
- 19) Operaciones Técnicas;
- 20) Inteligencia Operativa;
- 21) Apoyo Táctico;
- 22) Prevención de Delitos Cibernéticos;
- 23) Centro Especializado en Respuesta Tecnológica;
- 24) Laboratorios en Investigación Electrónica y Forense;
- 25) Tecnologías de Información Emergentes;
- 26) Infraestructura e Implementación de Procesos Tecnológicos;
- 27) Innovación y Desarrollo;
- 28) Criminalística de Campo;
- 29) Laboratorios;
- 30) Especialidades;
- 31) Análisis Táctico Antidrogas;
- 32) Fichas y Registro de Narcotráfico y Delitos Conexos;
- 33) Enlace y Cooperación Interinstitucional;
- 34) Operación Técnica Antidrogas;
- 35) Inteligencia Operativa Antidrogas;
- 36) Apoyo Táctico contra Narcotráfico y Delitos Conexos;
- 37) Análisis Táctico de Delitos contra el Sistema Financiero;
- 38) Inteligencia Financiera para la Prevención;
- 39) Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita;
- 40) Fuerzas de Protección;
- 41) Rescate y Apoyo a la Protección Civil;
- 42) Traslados y Apoyo Penitenciario;
- 43) Seguridad Física;
- 44) Reacción y Operación;
- 45) Unidad Canina;
- 46) Intervención;
- 47) Explosivos;
- 48) Equipos Especiales;
- 49) Recursos Humanos;
- 50) Recursos Financieros;
- 51) Recursos Materiales;
- 52) Operaciones;
- 53) Mantenimiento;
- 54) Supervisión y Seguridad Aérea;
- 55) Informática;
- 56) Telecomunicaciones;
- 57) Instalaciones Técnicas y Mantenimiento;
- 58) Control de Confianza;
- 59) Servicio Profesional de Carrera y Régimen Disciplinario;
- 60) Formación y Profesionalización;
- 61) Vigilancia y Supervisión Interna;
- 62) Investigación Interna, y
- 63) Responsabilidades.

Las áreas de investigación y servicios técnicos especializados a que se refiere el artículo 54 de la Ley, serán:

- a) Inteligencia;
- b) Investigación;
- c) Antidrogas, y
- d) Científica.

Además, la Institución contará con un Órgano Interno de Control que se regirá conforme al artículo 107 del presente Reglamento.

El Secretario expedirá los manuales que sean necesarios para la conformación de la estructura y las funciones que deberán desarrollar las Divisiones, Coordinaciones y el Consejo Federal.

La Institución contará para su debido funcionamiento con los servidores públicos siguientes: Comisionado General, Secretario General, jefes de división, coordinadores, coordinadores estatales, directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores de área, jefes de departamento, analistas y demás personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio, así como unidades correspondientes, de conformidad con el presupuesto autorizado.

Asimismo, el Comisionado General se auxiliará de una Oficina de Apoyo que se integrará con la Coordinación de Asesores, la Secretaría Particular y demás unidades de apoyo; tendrán las atribuciones que determinen el Comisionado General y la normatividad aplicable. Las unidades administrativas estarán obligadas a auxiliar a la Oficina de Apoyo en términos de sus respectivas atribuciones.

Se puede observar el incremento en la estructura con base en el reglamento anterior derivado de las nuevas disposiciones de competencia en la materia, el redimensionamiento de las funciones pretende cumplir con el nuevo enfoque en el que se percibe a la corporación con una esfera de actuación ampliada.

Resulta igual de importante distinguir que en paralelo a la estructura que constituye la organización para el despacho de los asuntos de competencia (artículo 5), comporta un escalafón jerárquico estipulado en el artículo 108 del Reglamento Interior.

**Artículo 108.-** Los Integrantes de la Institución se agrupan en las cuatro categorías siguientes a las cuales corresponden los grados que se indican a continuación:

I. Comisarios:

- A. Comisario General;
- B. Comisario Jefe, y
- C. Comisario.

II. Inspectores:

- A. Inspector General;
- B. Inspector Jefe, y
- C. Inspector.

III. Oficiales:

- A. Subinspector;
- B. Oficial, y
- C. Suboficial.

- IV. Escala Básica:  
A. Policía Primero;  
B. Policía Segundo;  
C. Policía Tercero, y  
D. Policía.

La existencia de estos dos andamiajes organizativos (el funcional con base en el puesto y el jerárquico con base en el grado) estarán continuamente entrecruzados en la interacción cotidiana, manteniendo en diversas ocasiones lógicas de actuación distinta y diferenciada en función del cargo o puesto que se ostenta:

#### **4.4. El papel que realiza la corporación en el alcance de los objetivos gubernamentales.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26, enuncia la obligatoriedad del Estado para establecer un sistema integral que favorezca el desarrollo económico, político, social y cultura de la Nación. En este rubro cada nueva gobernanza en el país emite un Plan Nacional de Desarrollo (PND) con carácter sexenal que promueva los intereses nacionales con base en estrategias definidas en diversos campos del tejido social a fin de garantizar un desarrollo sustentable en diversos rubros que son de competencia a todo el territorio del país.

En la República Mexicana, el gobierno actual rige sus programas y marcos de actuación con sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012,<sup>58</sup> el cual comprende cinco ejes primordiales de participación:<sup>59</sup>

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

El Gobierno Federal apuesta por el impulso hacia una condición equitativa de la ciudadanía en el respeto por una parte a las libertades y condiciones de participación social para un desarrollo humano sustentable y, por otro lado, hace hincapié en el

<sup>58</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31-05-2007.

<sup>59</sup> <http://pnd.presidencia.gob.mx> consultada el 06-04-2010.



apego irrestricto a las leyes y al cumplimiento de estas, en materia de seguridad y tranquilidad de los integrantes de la nación a través del combate enérgico y la sanción de los actos delictivos que atenten contra el bienestar social. De manera subsecuente el eje rector del estado de derecho y seguridad se desagrega en los siguientes tópicos:

Estado de derecho:

- 1.1. Certeza jurídica.
- 1.2. Procuración e impartición de justicia.
- 1.3. Información e inteligencia.
- 1.4. Crimen organizado.
- 1.5. Confianza en las instituciones públicas.
- 1.6. Cultura de la legalidad.
- 1.7. Derechos humanos.

Seguridad Nacional:

- 1.8. Defensa de la soberanía y la integridad del territorio.
- 1.9. Seguridad fronteriza.
- 1.10. Cooperación internacional.

Seguridad pública:

- 1.11. Prevención del delito.
- 1.12. Cuerpos policiacos.
- 1.13. Participación ciudadana.

En materia de seguridad pública, el gobierno busca impulsar la participación ciudadana en materia de prevención del delito, como cita el señalado PND (2007:33).

*“La seguridad pública y el Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable. El Gobierno debe ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respeten las disposiciones contenida en la ley, a fin de garantizar la seguridad de todos los mexicanos. Es la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo”.*<sup>60</sup>

Por otra parte, aboga por la mejora de las corporaciones policiacas y de procuración de justicia para contar con instrumentos más eficientes para la atención y disminución de la inseguridad pública a nivel nacional. “La ley y las instituciones no pueden quedar rebasadas por el fenómeno delictivo. Es deber del Gobierno Federal actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los mexicanos (PND, 2007:73).

---

<sup>60</sup> Cursivas propias.

El propio PND en su diagnóstico de la seguridad pública en la nación, hace referencia a la existencia de múltiples cuerpos policiacos existentes en el país que en forma separada intentan combatir la delincuencia en las tres esferas de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

"En México existen alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en los tres ámbitos de gobierno. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los ámbitos estatales y municipales, y son los que tienen mayor contacto ciudadano. En tanto la policía de investigación representa apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional" (2007:73).

La respuesta del gobierno a este conglomerado de cuerpos policiacos divergentes y dispersos en todo el territorio nacional está plasmada en el *objetivo 17* del propio plan: "**Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos**". (PND, 2007:78)

Para el objetivo citado, el gobierno propone algunas estrategias de las cuales se extraen fragmentos que son representativos de la importancia puesta a la conformación de un cuerpo policial único:

**ESTRATEGIA 17.1 Establecer un mando único policial** que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.

...Por ello se constituirá una **coordinación central de todas las policías del país**, con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia.

**ESTRATEGIA 17.2** Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos.

**ESTRATEGIA 17.4** Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública. El desprestigio de los cuerpos policiacos impide la colaboración con la sociedad y dificulta la formación de una identidad institucional que los fortalezca.

A través de la depuración y profesionalización de los cuerpos policiacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y desarrollo profesional que dignifique su labor ante la sociedad.

**ESTRATEGIA 17.5** Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada. Se destinarán mayores recursos para el equipamiento y capacitación de las policías y para desarrollar la infraestructura necesaria para realizar sus labores.

En marzo de 2007 y como parte de las 100 acciones para los primeros 100 días de gobierno de la administración federal en turno, el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública implementa una **Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia** ( ver: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)), el objetivo primordial será: "restablecer el sentido original de la seguridad pública del estado, cuya premisa es proteger y servir a la sociedad, bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez".<sup>61</sup>

Las acciones implementadas contemplan ocho ejes primordiales:

1. Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia.
2. Operación policial.
3. Prevención del delito y participación ciudadana.
4. Desarrollo institucional.
5. Sistema penitenciario.
6. Combate a la corrupción.
7. Tecnología. Plataforma México.
8. Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.

Alienar las capacidades incluye la propuesta de la integración de diversos cuerpos policíacos de orden federal que se desempeñan en forma independiente y cuya coordinación corresponde a distintas estructuras gubernamentales. Así la propuesta es la integración de la Agencia Federal de Investigación (adscrita a la Secretaría de Gobernación); los agentes migratorios (pertenecientes al Instituto Nacional de Migración); la central de inspección fiscal y aduanera (incorporada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y la Policía Federal Preventiva (órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública) en un nuevo cuerpo unificado en el combate al delito, *la Policía Federal*.

De acuerdo con la estrategia a implementar, el nuevo modelo de actuación policial buscará:

- Una policía formada y especializada de acuerdo con un modelo homologado, que considere estándares internacionales, y
- La participación activa de la sociedad como método de prevención para el combate al delito.

---

<sup>61</sup> Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. SSP 7/mar/2007. Pp.3

Para enero de 2008 se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012,<sup>62</sup> una de las razones esgrimidas para la implementación del programa aparece como el tópico 1.2. *Coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno:*

*"La coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no ha alcanzado los resultados esperados, porque el respeto a las soberanías estatales y a las autonomías municipales se ha entendido más como limitante que como capacidad para la acción conjunta y concurrente entre los distintos ámbitos de responsabilidad policial. La falta de mecanismos consistentes de coordinación entre las un mil 661 corporaciones de policía que operan en la República Mexicana, no ha permitido la cabal integración de los recursos disponibles para combatir la criminalidad con una sola fuerza policial cohesionada..."<sup>63</sup>*

Asimismo en el numeral 1.5. Metodologías, procedimientos y sistemas de actuación policial, se sostiene la necesidad de que las acciones de los cuerpos policiacos en los ámbitos de competencia estén apegadas a procedimientos, normas y directrices unificados en concordancia con los estándares internacionales; indicando en consecuencia la necesidad de fomentar cambios orgánico-funcionales para que las distintas corporaciones de seguridad pública se concatenen en un modelo lógicamente estructurado con una visión común hacia la prevención de la seguridad pública.

*"Con la operación policial conjunta de los tres órdenes de gobierno, alineada a los procesos homogéneos de actuación y con los soportes legales necesarios, se amplía la capacidad de respuesta policial oportuna para atender las denuncias de la sociedad y, por esa vía, recuperar la confianza y lograr legitimidad social".<sup>64</sup>*

El objetivo sectorial estará encaminado hacia la unificación de los cuerpos policiacos de orden federal en un solo mando, el fortalecimiento de la cooperación y coordinación institucional para construir un modelo policial que se aleje de una posición reactiva en busca de un esquema basado en la prevención y mecanismos homogéneos de actuación que puedan garantizar condiciones de seguridad pública en el país. Hace mención a un intensivo despliegue territorial de la Policía Federal en todas las entidades federativas a través de Estaciones de Policía Federal para mantener el orden público y la paz social promoviendo la cultura de la denuncia ciudadana. Para

<sup>62</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28-01-2008.

<sup>63</sup> Cursivas y subrayado propios.

<sup>64</sup> Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. DOF 28-01-2008. Pp. 18.

noviembre de 2008, la Secretaría de Seguridad Pública emitió el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 (PNSP)* cuyo fin teleológico es garantizar el orden y la paz públicos mediante la implementación de estrategias y acciones integrales en todo el territorio nacional (ver: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx)). Si bien en el citado programa no hace mención explícita de la participación del Policía Federal, al ser esta última un órgano desconcentrado de la SSP, puede inferirse la importancia que tendrá en el cumplimiento de los objetivos del PNSP toda vez que puede ser concebida a la corporación policiaca como el brazo operador de las acciones que implemente la Secretaría. En el citado programa, la SSP propone una serie de estrategias, líneas de acción, indicadores y metas (Tabla 4.1) como instrumentos de coordinación que le permitirán "...preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos".<sup>65</sup>

Tabla 4.1. Objetivos, estrategias y líneas de acción de la SSP.

| OBJETIVO  | ESTRATEGIAS  | LÍNEAS DE ACCIÓN  |
|---|--|---|
| 1. Prevenir conductas delictivas con mecanismos que garanticen la convivencia social y familiar segura en lugares públicos y en el entorno escolar; fortalecer la cultura de la legalidad y la atención a víctimas del delito, así como el respeto y protección a los derechos humanos de la población por parte de los encargados de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno. | 1.1. Incrementar la presencia y efectividad policial en lugares públicos y de convivencia familiar en entidades federativas y municipios, como mecanismo para prevenir la comisión de delitos y propiciar un entorno más seguro. | 1.1.1. Recuperar, con la participación de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, lugares públicos y de convivencia familiar como escuelas, parques, jardines, plazas y centros de entretenimiento, que han sido invadidos por la delincuencia. |
|   | 1.2. Reforzar los vínculos de colaboración con las instancias de participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno, para que funjan como canales de interlocución en la recuperación de la seguridad.                      | 1.2.1. Fortalecer las acciones con la sociedad civil en la prevención del delito y la cultura de la denuncia, a través de las instancias de participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno para lograr un entorno escolar seguro.                            |
|   | 1.3. Promover la cultura del respeto a los derechos humanos entre los servidores públicos encargados de la seguridad en los tres órdenes de gobierno.  | 1.3.1. Capacitar, en materia de derechos humanos, a los servidores públicos encargados de la función de seguridad, y promover la cultura de respeto y protección a los mismos, para circunscribir su actuación al plano de la legalidad.                              |
|   | 1.4. Fortalecer y consolidar la red nacional de atención a víctimas del delito.  | 1.4.1. Celebrar convenios con entidades federativas y municipios para integrar la red nacional de atención a víctimas del delito, fortaleciendo el intercambio de información entre los diferentes órdenes de gobierno.   |
| 2. Combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, a través de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la   | 2.1. Apoyar a las entidades federativas en el combate de los delitos más sensibles para la sociedad.   | 2.1.1. Elaborar, de acuerdo a las competencias de cada orden de gobierno, acciones para disminuir la incidencia de secuestros, homicidios dolosos y robos con violencia.  |

<sup>65</sup> Fuente: [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).

Tabla 4.1. Objetivos, estrategias y líneas de acción de la SSP (continuación).

| OBJETIVO  | ESTRATEGIAS  | LÍNEAS DE ACCIÓN  |
|---|--|---|
|   | 2.2. Promover la cultura de la denuncia ciudadana de hechos probablemente delictivos, en los tres órdenes de gobierno.   | 2.2.1. Impulsar y fortalecer la cultura de la denuncia a través de campañas de difusión.  |
| 3. Recuperar el sentido original del sistema penitenciario, para que en los centros de reclusión se garantice el cumplimiento de las sanciones impuestas a los internos con estricto apego a la ley y se procure la creación de condiciones propicias para la reinserción social, a partir de políticas públicas armonizadas en los tres ámbitos de gobierno. | 3.1. Modernización del sistema penitenciario del país a través de la estandarización de sus sistemas de operación y su actualización tecnológica.<br><br>3.2. Crear las condiciones para la reinserción de los sentenciados mediante programas en materia de empleo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte. | 3.1.1. Promover entre las entidades federativas la adopción de un sistema compartido de protocolos homogéneos de control, seguridad y vigilancia para lograr una administración eficiente de los mismos.<br>3.1.2. Integrar el Sistema de Información y Administración Penitenciaria.<br><br>3.2.1. Impulsar la participación de internos en programas de reinserción.<br>3.2.2. Construir Centros Federales de Reinserción Social (CEFRESO) de alta seguridad, incluyendo módulos especiales para secuestradores.  |
| 4. Garantizar un sistema tecnológico de información y telecomunicaciones avanzado que dé soporte a la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, para compartir oportunamente información entre las corporaciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.  | 4.1. Contribuir a la puesta en marcha de la Plataforma México en los tres órdenes de gobierno, para generar información que optimice la función policial.<br><br>4.2. Actualización de bases de datos de elementos policiales dados de baja.   | 4.1.1. Interconectar la infraestructura de información y de telecomunicaciones de seguridad pública.<br>4.1.2. Compartir información y generar inteligencia policial para el combate a la delincuencia.<br>4.1.3. Instrumentar y adoptar el informe policial homologado.<br>4.1.4. Uso y explotación de la base de datos del REPUVE <sup>66</sup> para proporcionar información veraz, oportuna y confiable.<br><br>4.2.1. Mantener el registro histórico de elementos policiales dados de baja.  |
| 5. Profesionalizar a las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, mediante la homologación de procedimientos, formación especializada y vocación, para que se conduzcan éticamente, y se obtenga el reconocimiento de la sociedad como instituciones a su servicio.  | 5.1. Homologar el SCP <sup>67</sup> en los tres órdenes de gobierno para el ingreso, promoción y permanencia del personal policial.<br><br>5.2. Fortalecer el sistema de desarrollo policial para la profesionalización integral de las corporaciones.   | 5.1.1. Homologar los procesos del SCP de los elementos de los tres órdenes de gobierno, que permita generar un perfil con espíritu de servicio altamente calificado y con valores éticos.<br>5.1.2. Evaluar a las corporaciones policiales con criterios homologados, para obtener un estado de fuerza confiable y profesional.<br><br>5.2.1. Profesionalizar al personal policial, así como al de seguridad y custodia penitenciaria con el esquema del SCP.<br>5.2.2. Aplicar esquemas de ascensos a partir de los criterios y méritos establecidos por el SCP. |
| 6. Fomentar la confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de la seguridad pública, mediante la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación que propicien la credibilidad en el compromiso gubernamental de preservar el orden y la paz públicos.   | 6.1. Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación en los tres órdenes de gobierno que permitan transparentar y rendir cuentas de las acciones en materia de seguridad pública.<br><br>6.2. Realizar encuestas de opinión pública para medir la percepción ciudadana sobre seguridad pública.                          | 6.1.1. Establecer mecanismos de seguimiento al ejercicio de los recursos federales, estatales y municipales en materia de seguridad pública.<br><br>6.2.1. Aplicar un sistema de evaluación y seguimiento que mida metas y resultados institucionales.  |

<sup>66</sup> REPUVE: Registro Público Vehicular.

<sup>67</sup> SCP: Servicio de Carrera Policial.

Por otra parte, los distintos operativos policiacos que ha implementado el Gobierno Federal en diversas regiones del país como respuesta a la lucha contra la delincuencia organizada, la Policía Federal ha jugado un papel preponderante en compañía de las fuerzas armadas, la fuerza de ataque policiaca federal toma provisionalmente el control de la seguridad pública en el lugar de ocupación y permanece durante el tiempo necesario que permita el restablecimiento del orden y paz públicos. EL binomio policía-ejército representa en la actualidad la convergencia de los esfuerzos gubernamentales por abatir los altos índices de violencia y crimen que registra el territorio nacional.

#### 4.5. La apuesta por la profesionalización.

El escaso nivel de preparación de los cuerpos policiacos ha sido históricamente un factor altamente menospreciado por las gobernanzas en turno, de ahí el acierto de González et al. (1994) al denotar a la policía como el "drenaje" del aparato estatal aún cuando representa el ejercicio legitimado de la aplicación de la fuerza con base en los ordenamientos legales. Esta actividad del servicio público carente de todo reconocimiento social e inclusive de la valoración necesaria de las autoridades no corresponde con la importancia de su labor en aras de garantizar condiciones equitativas e igualitarias de convivencia social.

*"Y es que la policía no es, vivida como una auténtica profesión ni por los propios policías ni por la sociedad. No existe un proceso gremial típico ni colegio profesional ni derechos colectivos. La escasa capacidad de adaptación a las nuevas técnicas delictivas es consecuencia lógica de la rigidez de la estructura policial y del desinterés por la profesión. Puede decirse que los policías son considerados como ciudadanos de segunda categoría. Su carácter represor a los ojos de la comunidad los ha colocado en un permanente aislamiento social". (Carrillo, 2004:85).<sup>68</sup>*

Es hasta el último decenio del siglo XX cuando se ha puesto la mira sistemáticamente en mejorar las condiciones de quienes desempeñan la función policiaca, pero fue como respuesta a la exhibición pública de las incapacidades de las fuerzas del orden para contener una vorágine delictiva sin precedentes en el desarrollo

<sup>68</sup> Cursivas propia.

nacional. La capacidad de actuación fue ridiculizada por las distancias entre quienes forman parte de la delincuencia y los encargados de la seguridad, las diferencias entre armamento, organización e inteligencia denostaron una labor policial que se había quedado rezagada en todos los ámbitos de desarrollo (humano, tecnológico, logístico), situación que marcaba una brecha profunda en el alcance de los objetivos gubernamentales de orden y paz social.

"El Estado mexicano debe prevenir la deformación ética y profesional de los servidores públicos que integran las instituciones de seguridad pública, mediante la profesionalización de todos sus miembros. Para ello requiere de la transformación de hábitos y conciencia profesional de quienes prestan sus servicios dentro de las instituciones encargadas de la seguridad pública". (Carrillo, 2004:87).

Esta reconversión de los instrumentos primordiales del Estado como garante de la seguridad pública serán motivo de análisis, preocupación y ocupación de las distintas esferas gubernativas para responder de una mejor forma a los estragos que la criminalidad origina en la ciudadanía y en sus posesiones. El PND 2007-2012 hace referencia a la importancia de la profesionalización de las organizaciones encargadas del orden a través de la modernización y fortalecimiento de los cuerpos policiacos. En su diagnóstico señala:

"Con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 y de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2000, el nivel académico requerido para ingresar a los cuerpos policiales federales es de **bachillerato y licenciatura** respectivamente Sin embargo, en otros cuerpos policiacos el requerimiento es menor.

Los esfuerzos en materia de capacitación han sido dispersos. Esto refleja la falta de una política integral de profesionalización de los cuerpos policiales y la heterogeneidad de criterios en la aplicación del proceso de su formación. Un factor que inhibe el servicio de carrera es el sistema de salarios y de compensaciones, que muestra una alta variación en los distintos estados del país" (PND 2007-2012, 73).

Como parte del objetivo 17 del citado plan relacionado con el desarrollo de un cuerpo policial único a nivel federal, la estrategia 17.3 impronta la capacitación y desarrollo profesional de los cuerpo policiacos.

**ESTRATEGIA 17.3** Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.



La sociedad necesita contar con policías altamente capacitados para enfrentar con éxito a la delincuencia. El combate eficaz al crimen exige un trabajo minucioso y detallado de policías, investigadores y peritos. Cada acción de la delincuencia debe ser combatida de manera profesional y especializada, desde la prevención hasta la disuasión, sometimiento y confinamiento de los criminales, mirando siempre por el respeto a los derechos humanos.

A partir de programas piloto y en coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, se buscará uniformar las distintas capacitaciones que hoy reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia para todas las corporaciones.

La Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia en el numeral 4. *Desarrollo Institucional*, sostiene que el desempeño de los cuerpos policiacos debe estar sustentado por una profesionalización de los integrantes a través de programas y métodos educativos que desencadenen una reingeniería para el desarrollo organizacional.

"Además se prevé, para el ámbito federal, el reclutamiento de universitarios con créditos curriculares de licenciatura concluidos, que se incorporarán a la policía federal. Éste será el primer impulso de profesionalización debido al nivel académico de los convocados. El curso que sustentarán estará prioritariamente dirigido a la áreas de investigación y se impartirá bajo el modelo de diplomado, para posteriormente generar las especializaciones correspondientes".<sup>69</sup>

La propia estrategia señala la profesionalización de la policía federal por medio de tres instancias educativas creadas exprofeso: la escuela básica de policía; la escuela superior de investigación y; el instituto para la especialización de mandos de policía. Ello en concordancia con el Servicio de Carrera Policial, mecanismo para el reclutamiento, selección, desarrollo, ascensos y separación del cargo con base en la meritocracia (académica, docente, servicio y actuación).

El objetivo 5 del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 refiere: "Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito". (DOF 28-01-08, 26). De donde se desprenden las siguientes acciones:

1. Perfil de la policía federal con base en el método de la investigación policial.
2. Homologación de protocolos de evaluación.

<sup>69</sup> Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. SSP 7/mar/2007. Pp. 9.

3. Modernización y homologación de los sistemas de carrera policial.
4. Estandarización de los niveles salariales.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 de igual forma sostiene que la profesionalización de los cuerpos policíacos es uno de los objetivos que permitirá abatir los índices delincuenciales, para ello contempla la implementación de dos estrategias que comprenden por un lado, la homogenización del servicios de carrera policial en las tres instancias de gobierno y por otra parte, impulsar el sistema de desarrollo policial para las policías y los cuerpos de seguridad y custodia penitenciaria.

La profesionalización de la policía es una medida apremiante para disminuir los niveles de incidencias delictivas, pero también representa una disminución en las ineficiencias en la actuación, la impunidad, la corrupción y la negligencia al interior de las organizaciones de seguridad. No basta con una "profesionización" basada únicamente en incrementar el nivel de escolaridad de los candidatos al ingreso, se necesitan programas integrales de capacitación y adiestramiento, de generación de una ideología que fomente un desempeño con altos valores éticos y no sólo apostar por una vocación de servicio para quien opta por dedicarse a la carrera policial. Concluyendo con Carrillo (2004:88):

"Prácticamente hasta ahora [2004], como una política reciente, el Estado comienza a realizar mejores esfuerzos. Sin embargo estos esfuerzos no han sido suficientes, pues se debe institucionalizar la capacitación policial en todo el país así como sus programas de trabajo, personal docente y la duración de los diferentes cursos de capacitación. Hemos insistido en la necesidad de modificar el perfil de nuestros elementos encargados de la seguridad pública y uno de los instrumentos más adecuados con los que cuenta el Estado para lograrlo es el de mejorar la calidad de las condiciones laborales de estos servidores públicos, pues actualmente el origen social del personal policial en el país es de los sectores menos escolarizados y de escasos recursos económicos".

#### **4.6. La postura oficial en relación con el problema de la inseguridad.**

El Gobierno Federal ha desarrollado intensas campañas publicitarias para dar a conocer a la población los éxitos que ha tenido en el combate a las organizaciones delictivas, los medios masivos de comunicación y principalmente la televisión son el

mecanismo utilizado cotidianamente para informar sobre decomisos, aprehensiones y desmembramiento de bandas criminales organizadas.

El principal argumento del ejecutivo ha sido que el problema de la inseguridad es por un lado, un fenómeno de larga gestación en el país y que en la actualidad estamos viviendo los resultados de políticas públicas contra la criminalidad cuyo inexistencia, mala planeación e implementación ha originado un espacio de actuación favorable a quienes se dedican a las actividades ilícitas; por otra parte, sostiene que la disminución de los índices de violencia y delincuencia son aspectos cuyos resultados serán vistos en el mediano y largo plazo, que las acciones implementadas darán frutos conforme se abatan las incidencias delictivas y se gesten mejores condiciones de convivencia social.

De igual forma, la gobernanza esgrime que la delincuencia es un fenómeno multifactorial resultado de la conjugación de factores económicos, políticos, sociales y culturales. Ello requiere una atención integral al problema y las soluciones de corto alcance no repercuten en la mejora de la calidad social y en la garantía del orden y la paz social. El discurso oficial aboga por una disminución paulatina de las actuales condiciones de inseguridad y solicita de la ciudadanía su colaboración en la atención del problema (mediante las denuncias), pero también la paciencia de la sociedad en la obtención de resultados positivos. Para la clase gobernante se está en el camino correcto y las estrategias y acciones implementadas representan la mejor respuesta a un problema largamente anidado en las esferas sociales; no existe una respuesta simple, concreta y precisa que permita terminar con el problema de la delincuencia en el país, el empoderamiento del crimen organizado de cada vez mayores espacios sociales es un factor que representa un riesgo para el desarrollo de la nación y una respuesta enérgica a tal situación es el primer paso de la reconquista de aquellos escenarios que están controlados por la delincuencia.

#### **4.7. Los resultados oficiales del combate a la inseguridad en el ámbito federal.**

En el presente apartado se muestra sintéticamente los resultados emitidos por la autoridad en el combate a la delincuencia y la criminalidad, las cifras son emitidas por

tres informes de labores que la Secretaría de Seguridad Pública ha emitido como una de sus responsabilidades en términos de transparencia y desempeño. Es importante destacar que sucintamente se muestran aquellas categorías que han mantenido cierta homogeneidad en cada uno de los reportes de resultados, existiendo no obstante acciones que no aparecen reflejados por ser resultados de reciente aparición o por la inexistencia previa de información al respecto.<sup>70</sup>

Los resultados expresados en el primer informe de labores (Tabla 4.2) corresponden a una colaboración estrecha entre las entonces Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación; además de la participación conjunta en diversos operativos con personal de las distintas corporaciones policiales en los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

Tabla 4.2. Primer informe de labores de la SSP.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. PRIMER INFORME DE LABORES. RESULTADOS RELEVANTES DE LOS OPERATIVOS (CONSOLIDADO). 1° DE DICIEMBRE DE 2006 A JULIO DE 2007

| <i>Aseguramientos y decomisos</i> | <i>Operativos Conjuntos</i> | <i>Grupos de Coordinación</i> | <i>Combate al narcotráfico</i> | <i>Carreteras federales</i> | <i>Total</i> |
|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------|
| Detenidos                         | 4,454                       | 535                           | 8,946                          | 2,976                       | 16,911       |
| Indocumentados                    | 1,455                       | 2,626                         | 6,639                          | 5,549                       | 16,269       |
| Marihuana (kilos)                 | 61,733.675                  | 2,640.781                     | 112554                         | 17.91                       | 176,946      |
| Cocaína (kilos)                   | 99.855                      | 29.752                        | 818.119                        | 90.92                       | 1,039        |
| Cristal (kilos)                   | 339.359                     | 0                             | 342.018                        | 283.836                     | 965          |
| Heroína (kilos)                   | 43.347                      | 0                             | 152.948                        | 61.235                      | 258          |
| Metanfetaminas (kilos)            | 5.77                        | 0                             | 28.828                         | 0                           | 35           |
| Pseudoefedrina (kilos)            | 5                           | 0                             | 30367                          | 0                           | 30,372       |
| Pastillas psicotrópicas (pzas.)   | 12,884                      | 57                            | 39,772                         | 155                         | 52,868       |
| Amapola (kilos)                   | 4.2                         | 0                             | 0                              | 0                           | 4            |
| Goma opio (kilos)                 | 26.172                      | 0                             | 47.095                         | 0.445                       | 74           |
| Armas cortas                      | 434                         | 113                           | 931                            | 128                         | 1,606        |
| Armas largas                      | 543                         | 83                            | 911                            | 41                          | 1,578        |
| Cartuchos                         | 161,244                     | 5,320                         | 204,603                        | 16,300                      | 387,467      |
| Cargadores                        | 2,305                       | 204                           | 3,540                          | 0                           | 6,049        |
| Granadas                          | 33                          | 13                            | 119                            | 6                           | 171          |
| Armas blancas                     | 27                          | 2                             | 53                             | 0                           | 82           |

<sup>70</sup> Los datos fueron obtenidos a través del portal de transparencia del Gobierno Federal. [www.portaltransparencia.gob.mx](http://www.portaltransparencia.gob.mx) de fecha 10-04-2010.

Tabla 4.2. Primer informe de labores de la SSP (continuación).

| SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. PRIMER INFORME DE LABORES. RESULTADOS RELEVANTES DE LOS OPERATIVOS (CONSOLIDADO). 1° DE DICIEMBRE DE 2006 A JULIO DE 2007 |                      |                    |                      |                      |                  |
|--|----------------------|--------------------|----------------------|----------------------|------------------|
| Vehículos asegurados   | 662                  | 149                | 1,357                | 0                    | 2,168            |
| Vehículos recuperados  | 1,117                | 27                 | 1,934                | 1,830                | 4,908            |
| Dólares  | 796,157              | 4,800              | 0                    | 500,350              | 1,301,307        |
| Pesos  | 1,823,737            | 617,505            | 3,494,574            | 1,021,077            | 6,956,893        |
|  | <b>2,867,309.378</b> | <b>634,104.533</b> | <b>3,907,689.008</b> | <b>1,548,866.346</b> | <b>8,957,969</b> |

El segundo informe (Tabla 4.3) muestra el resultado de las distintas acciones emprendida en todo el territorio nacional durante el segundo semestre de 2007 y el primero de 2008, igualmente en coordinación con distintas entidades del país y actividades propias de la corporación.

Tabla 4.3. Segundo informe de labores de la SSP.

| SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. SEGUNDO INFORME DE LABORES. CUADRO DE RESULTADOS RELEVANTES. AGOSTO 2007 A AGOSTO 2008 |                             |                             |                   |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|
| <i>Aseguramiento y decomisos</i>  | <i>Operativos Conjuntos</i> | <i>Acciones Adicionales</i> | <i>Total</i>      |
| Detenidos   | 6,670                       | 4,094                       | 10,764            |
| Indocumentados  | 9,757                       | 3,048                       | 12,805            |
| Marihuana (kilos)   | 109,059.8                   | 64,471.7                    | 173,531.5         |
| Cocaína (kilos)   | 607.5                       | 24977.4                     | 25,584.9          |
| Cristal (kilos)   | 33.0                        | 118.4                       | 151.4             |
| Heroína (kilos)   | 28.7                        | 107.5                       | 136.2             |
| Metanfetaminas (kilos)  | 11.5                        | 23.9                        | 35.4              |
| Pseudoefedrina (kilos)  | 4.0                         | 4447.1                      | 4,451.1           |
| Pastillas psicotrópicas (pzas.)   | 98,620                      | 137,108                     | 235,728           |
| Amapola (kilos)   | 41.4                        | 0.2                         | 41.6              |
| Goma opio (kilos)   | 57.6                        | 94.5                        | 152.1             |
| Armas cortas  | 967                         | 404                         | 1,371             |
| Armas largas  | 1,105                       | 476                         | 1,581             |
| Cartuchos   | 257,887                     | 83,667                      | 341,554           |
| Cargadores  | 4,239                       | 1,562                       | 5,801             |
| Granadas  | 278                         | 157                         | 435               |
| Armas blancas   | 0                           | 0                           | 0                 |
| Vehículos asegurados  | 2,265                       | 1,170                       | 3,435             |
| Vehículos recuperados   | 2,468                       | 1,935                       | 4,403             |
| Dólares   | 3,105,122.5                 | 17,276,158                  | 20,381,280.5      |
| Pesos   | 6,039,847.4                 | 9,925,387.5                 | 15,965,234.9      |
|   | <b>9,639,069.400</b>        | <b>27,529,407.200</b>       | <b>37,168,477</b> |

Para el tercer informe (Tabla 4.4) los resultados competen a la segunda mitad del 2008 y el primer semestre de 2009 que incluyen acciones propias y en complemento a solicitudes apoyo y participación del organismo con base en los ordenamientos legales que rigen la intervención en la seguridad pública.

Tabla 4.4. Tercer informe de labores de la SSP.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. TERCER INFORME DE LABORES. CUADRO DE RESULTADOS OPERATIVOS CONJUNTOS Y ACCIONES ADICIONALES. SEPTIEMBRE 2008 A JULIO 2009

| <i>Aseguramientos y decomisos</i> | <i>Operativos conjuntos</i> | <i>Acciones adicionales</i> | <i>Total</i>      |
|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Detenidos                         | 4,947                       | 4,199                       | 9,146             |
| Indocumentados                    | 4,214                       | 2,854                       | 7,068             |
| Marihuana (kilos)                 | 59,643                      | 21,412                      | 81,055            |
| Cocaína (kilos)                   | 2048                        | 643                         | 2,691             |
| Cristal (kilos)                   | 0                           | 0                           | 0                 |
| Heroína (kilos)                   | 49                          | 75                          | 124               |
| Metanfetaminas (kilos)            | 0                           | 0                           | 0                 |
| Pseudoefedrina (kilos)            | 817                         | 4,615                       | 5,432             |
| Pastillas psicotrópicas (pzas.)   | 0                           | 0                           | 0                 |
| Amapola (kilos)                   | 0                           | 0                           | 0                 |
| Goma opio (kilos)                 | 37                          | 3                           | 40                |
| Armas cortas                      | 761                         | 547                         | 1,308             |
| Armas largas                      | 984                         | 488                         | 1,472             |
| Cartuchos                         | 303,656                     | 82,621                      | 386,277           |
| Cargadores                        | 4,274                       | 1,949                       | 6,223             |
| Granadas                          | 438                         | 76                          | 514               |
| Armas blancas                     | 5,870                       | 2,069                       | 7,939             |
| Vehículos asegurados              | 2,165                       | 1,647                       | 3,812             |
| Vehículos recuperados             | 2,275                       | 2,148                       | 4,423             |
| Dólares                           | 779,640                     | 7,949,726                   | 8,729,366         |
| Pesos                             | 18,322,646                  | 19,720,979                  | 38,043,625        |
|                                   | <b>19,494,464.000</b>       | <b>27,796,051.000</b>       | <b>47,290,515</b> |

CONCENTRADO DE LA ATENCIÓN AL DELITO DE SECUESTROS EN EL PAÍS

| SECUESTROS               | 1° INFORME | 2° INFORME       | 3° INFORME |
|--------------------------|------------|------------------|------------|
| Denuncias recibidas      | 119        | SI <sup>71</sup> | 160        |
| Víctimas liberadas       | 87         | 198              | 158        |
| Secuestradores detenidos | 73         | 174              | 466        |
| Bandas desarticuladas    | 11         | 24               | 51         |

<sup>71</sup> El segundo informe no muestra información clara en relación con el número de denuncias recibidas en el periodo.

Los totales hacen referencia a un incremento sustancial en las detenciones y aseguramientos de personas, armas, drogas, moneda extranjera, moneda nacional de procedencia ilícita y están en correspondencia con los argumentos del ejecutivo para asegurar que se están en proceso de disminuir la incidencia delictiva en el país.

#### **4.8. Los resultados en el discurso emitido por organismos interesados.**

Desde 1994 han venido proliferando a lo largo del país diversas organizaciones que se han dado a la tarea de presentar una postura representativa de la población ante las autoridades gubernamentales en materia de inseguridad pública. Estos organismos han recogido los clamores populares en relación con el detrimento que ha sufrido la ciudadanía de las condiciones adecuadas de convivencia e interacción social. Estas organizaciones (la mayoría sin fines de lucro) intentan establecer contrapesos a la actuación de las instancias encargadas de la seguridad fungiendo como escrutadores de los resultados y avances en el combate al crimen organizado y a la delincuencia generalizada que actualmente sufre la sociedad en su conjunto.

El 21 de agosto de 2008 se suscribe el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL)*<sup>72</sup> con la participación de los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, sindicatos y asociaciones religiosas para coordinar los esfuerzos encaminados a la disminución del crimen en todas sus expresiones. Sobre el particular, se destacan algunas expresiones que son reflejo sintomático de la situación que guarda el país en materia de seguridad pública:

“Al hacerlo [firmar el acuerdo], reconocemos que la sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia.

El estado y la sociedad enfrentan una situación crítica debido tanto a la delincuencia común, que agravia cotidianamente a las familias, como al embate del crimen organizado, que es un fenómeno complejo, compuesto por un entramado de

---

<sup>72</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25-08-08.

intereses y complicidades que trasciende fronteras” (DOF 25-08-08, Primera Sección).

Una de las premisas que soportan el acuerdo es la participación de una instancia ciudadana con amplio respaldo público y social, para dar seguimiento y evaluación del cumplimiento de los acuerdos mediante indicadores de gestión. Se suscribieron 74 acciones con duración promedio (perentoria) para su cumplimiento entre tres meses y tres años (algunas de ellas dependen de iniciativas de ley que las precedan), para el tema del escrutinio de las acciones gubernamentales se destacan las siguientes:

“XXVI. Promover la creación de un Observatorio Ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de los compromisos.

XXVII. Crear indicadores de medición del desempeño de las instituciones policiales y de procuración de justicia con la participación de instancias ciudadanas.

LXIX. Participar en la creación y fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación de las autoridades para erradicar la corrupción y aumentar la eficiencia y el reconocimiento social.”

Cumpléndose el primer año de la firma del acuerdo la organización México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (MUCD) expresa en su página de internet<sup>73</sup> que el cumplimiento de 66 puntos que a la fecha (18 de agosto de 2009) no estaban solventados tanto por los tres Poderes de la Unión como por las autoridades estatales (Tabla 4.5). Obteniendo resultados reprobatorios en cuanto su responsabilidad para acatar los compromisos adquiridos.<sup>74</sup>

Tabla 4.5. Evaluación del cumplimiento de compromisos por parte del Gobierno Federal.

|                          | <b>Compromisos</b> | <b>Calificación</b> |
|--------------------------|--------------------|---------------------|
| Poder Ejecutivo          | 28                 | 5.2                 |
| Poder Legislativo        | 7                  | 7.0                 |
| Poder Judicial           | 10                 | 7.5                 |
| Gobiernos Estatales      | 7                  | 3                   |
| Asociaciones de Alcaldes | 8                  | 0.9                 |
| <b>TOTAL</b>             | <b>60</b>          | <b>4.8</b>          |

<sup>73</sup> www.muca.org.mx.

<sup>74</sup> Tabla reflejada en un desplegado del 18 de agosto de 2009 en la página web de MUCD.



“A un año de la firma del ANS JL, los mexicanos encuestados no perciben ningún resultado. Por el contrario, se registra una mayor percepción de delitos cometidos contra miembros de su entorno familiar, creciendo en 6 puntos, al pasar de 18.3 por ciento en julio de 2008, a 24.2 por ciento en el mes de julio de 2009”. MUCD.

El Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A.C. presenta una evaluación sobre seguridad en 2009 en relación con los principales delitos cometidos en el país entre los años de 2007, 2008 y algunos referentes para 2009, de donde se extraen algunas consideraciones:<sup>75</sup>

- En 2008 se registraron en el país 9,855 casos de secuestros, representando un incremento en relación con el año anterior en 2,006 casos.
- 900 secuestros tipo exprés son ejecutados en el país cada 24 horas y el tiempo promedio que dura dicho secuestro es de 5 horas.
- En 2008 se presentaron 5,661 ejecuciones contra 3,217 efectuadas en 2007. Hasta abril de 2009 la Procuraduría General de la República (PGR) reconoce 1960 ejecutados, sin embargo fuentes oficiales señalan a este Consejo que al 9 de junio [2009] van más de 6,300 ejecutados.
- La extorsión telefónica presentó un incremento del 200% con respecto al año 2008.
- Se calcula que en este país se cometen 1,900 robos a casa habitación por día con un incremento del 16% con respecto a 2008.
- El Robo a transporte de mercancías se incrementó en 170% en el 2008 con respecto a 2007.
- A nivel nacional son robados 45 mil autos al año y se recuperan en promedio el 48% de los autos, los demás simplemente desaparecen.
- En el país son robados en promedio 1,844 comercios cada 24 horas. El robo a comercio se incremento 24% con respecto a 2008.

En lo que respecta a la opinión pública, el Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A.C. realizó una encuesta a ciudadanos del Distrito Federal en marzo de 2009 obteniéndose los siguientes resultados:<sup>76</sup>

- 7 de cada 10 encuestados gastó en 2008 un promedio de 3,600 pesos en equipos de seguridad.
- 9 de cada 10 encuestados no confía en el Ministerio Público. Se mantiene conforme a 2008.
- 9 de cada 10 no confía en la policía. Se mantiene conforme a 2008.
- 7 de cada 10, afirmó haber sido víctima de algún delito durante 2008, de los cuales 8 no denunciaron.
- 4 de cada 10, afirmó haber sido víctima de extorsión telefónica.
- 7 de cada 10, afirmó conocer a alguien que sufrió una extorsión telefónica.

<sup>75</sup> Desplegado en el sitio electrónico [www.mexicodenuncia.org](http://www.mexicodenuncia.org) bajo el título *Evaluación sobre seguridad pública en México 2009*.

<sup>76</sup> Ibidem.

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) en agosto de 2009 publicó en internet el Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009 (IIDV) en los que se incluyen variables de estudio como: Homicidios, ejecuciones, robo de vehículos y un rubro denominado resto de los delitos.<sup>77</sup> La siguiente tabla (4.6) muestra las entidades federativas de acuerdo con el índice elaborado para 2009 (ver: [www.cidac.org](http://www.cidac.org)).

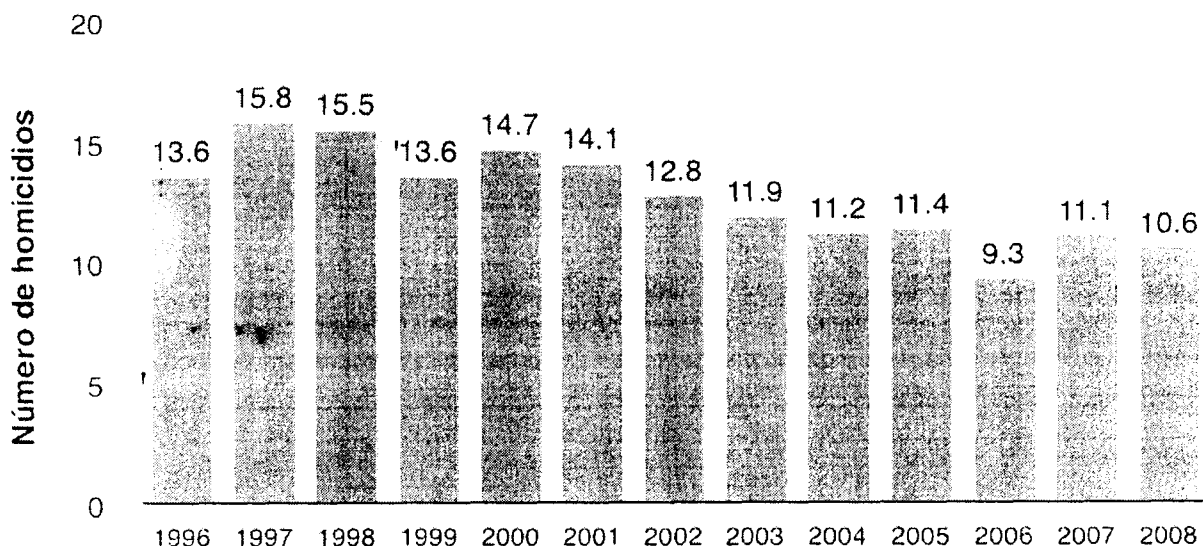
Tabla 4.6. Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009.

| Posición | Entidad Federativa  | ÍNDICE 2008 | Incidencia y violencia | Homicidios Intencionales por cada 100 mil habitantes | Ejecuciones por cada 100 mil habitantes | Vehículos robados de cada mil | Resto de los delitos por cada 100 mil habitantes |
|----------|---------------------|-------------|------------------------|--|---|-------------------------------|--|
| 1        | Chihuahua           | 82.16       | Muy alta               | 15.0   | 32.1                                    | 17.0                          | 11981.3  |
| 2        | Baja California     | 61.06       | Alta                   | 10.0   | 10.5                                    | 18.9                          | 12831.5  |
| 3        | México              | 55.73       | Alta                   | 14.3   | 2.5                                     | 13.2                          | 14777.5  |
| 4        | Sinaloa             | 42.69       | Media alta             | 12.0   | 17.5                                    | 5.0                           | 4225.9   |
| 5        | Distrito Federal    | 40.61       | Media alta             | 4.4  | 1.6                                     | 5.8                           | 25457.8  |
| 6        | Guerrero            | 39.23       | Media alta             | 13.5   | 9.3                                     | 4.1                           | 5993.8   |
| 7        | Oaxaca              | 34.18       | Media                  | 16.4   | 1.4                                     | 3.3                           | 3850.4   |
| 8        | Sonora              | 33.86       | Media                  | 8.7  | 5.5                                     | 5.1                           | 9712.5   |
| 9        | Tamaulipas          | 31.19       | Media                  | 5.0  | 3.5                                     | 5.6                           | 13620.1  |
| 10       | Durango             | 29.81       | Media                  | 4.0  | 17.6                                    | 4.2                           | 4471.9   |
| 11       | Morelos             | 27.37       | Media                  | 5.8  | 1.7                                     | 7.0                           | 8048.5   |
| 12       | Nayarit             | 26.16       | Media                  | 11.5   | 0.5                                     | 2.0                           | 5616.2   |
| 13       | Quintana Roo        | 25.14       | Media                  | 6.8  | 1.4                                     | 1.5                           | 11931.3  |
| 14       | Nuevo León          | 25.08       | Media                  | 3.2  | 1.8                                     | 5.1                           | 12285.7  |
| 15       | Michoacán           | 24.45       | Media                  | 6.4  | 5.9                                     | 3.0                           | 6282.5   |
| 16       | Jalisco             | 20.69       | Media baja             | 3.3  | 2.1                                     | 2.7                           | 10696.1  |
| 17       | Tabasco             | 20.42       | Media baja             | 5.4  | 1.0                                     | 3.6                           | 6714   |
| 18       | Guanajuato          | 20.3        | Media baja             | 3.0  | 1.2                                     | 2.8                           | 11331.1  |
| 19       | Chiapas             | 18.7        | Media baja             | 7.1  | 0.7                                     | 3.3                           | 2960   |
| 20       | Veracruz            | 18.66       | Media baja             | 6.0  | 0.4                                     | 1.9                           | 6847.6   |
| 21       | Puebla              | 17.98       | Media baja             | 3.3  | 0.3                                     | 1.6                           | 10863.8  |
| 22       | Baja California Sur | 17.6        | Media baja             | 4.7  | 0.0                                     | 3.1                           | 6450.1   |
| 23       | Aguascalientes      | 17.44       | Media baja             | 2.0  | 3.4                                     | 4.1                           | 6552.6   |
| 24       | Coahuila            | 15.03       | Media baja             | 4.1  | 2.0                                     | 1.8                           | 4842.9   |
| 25       | Querétaro           | 14.04       | Media baja             | 2.2  | 0.4                                     | 4.6                           | 4300.7   |
| 26       | Colima              | 13.73       | Media baja             | 4.1  | 0.9                                     | 2.0                           | 4210.7   |
| 27       | Campeche            | 13.16       | Media baja             | 3.4  | 0.4                                     | 0.2                           | 7484.2   |
| 28       | Tlaxcala            | 13.09       | Media baja             | 3.0  | 0.1                                     | 2.2                           | 5546.6   |
| 29       | Zacatecas           | 10.03       | Media baja             | 2.3  | 1.7                                     | 2.4                           | 2015.2   |
| 30       | San Luis Potosí     | 9.96        | Media baja             | 1.2  | 1.3                                     | 0.4                           | 6683.4   |
| 31       | Hidalgo             | 8.09        | Media baja             | 1.4  | 1.5                                     | 1.4                           | 3048.4   |
| 32       | Yucatán             | 7.82        | Media baja             | 1.2  | 0.9                                     | 0.8                           | 4369.6   |
|          | <b>Nacional</b>     |             |                        | <b>5.7</b>   | <b>4.9</b>                              | <b>5.6</b>                    | <b>10348.8</b>                                   |

<sup>77</sup> Para CIDAC esta variable se obtiene al restar a la incidencia total de delitos captados por el ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C.), los delitos reportados en las tres variables ya consideradas.

En la tabla se destaca la región del norte del país como el espacio geográfico con mayor incidencia delictiva, le sigue la región centro principalmente con el Distrito Federal, Estado de México y Jalisco, la parte baja lo forman estados como Yucatán, San Luis Potosí, Hidalgo y Zacatecas. Otro dato importante reflejado en el índice elaborado por CIDAC (Tabla 4.7) es el porcentaje de homicidios por cada cien mil habitantes el cual se ha mantenido con niveles constantes en el periodo de 1996 a 2008.<sup>78</sup>

Tabla 4.7. Porcentaje homicidios 1996-2008.



Sin embargo para el centro de investigación, este nivel representa "que la delincuencia se ha estabilizado en niveles inquietantes" (CIDAC, IIDV 2009:6) en comparación al ámbito internacional (Tabla 4.8) donde se reflejan naciones que han sufrido conflictos bélicos.

<sup>78</sup> CIDAC, Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009. Pp. 6. Sitio web [www.cidac.org](http://www.cidac.org).

Tabla 4.8. Comparativo internacional.<sup>79</sup>

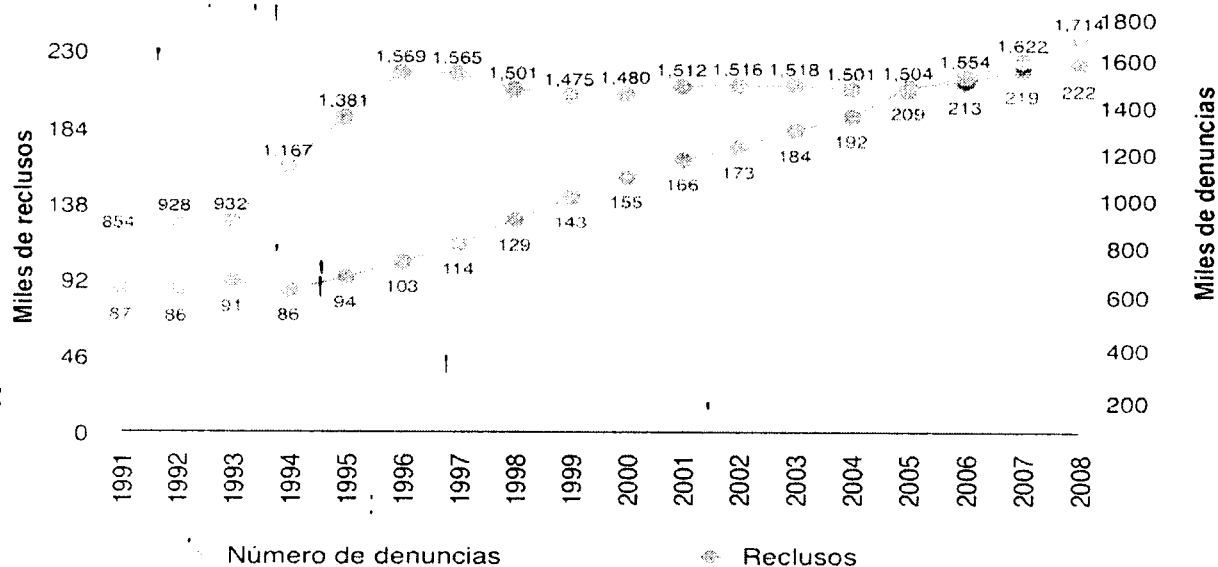
| Posición | País            | Homicidios por c/100 mil habitantes | Posición  | País                 | Homicidios por c/100 mil habitantes |
|----------|-----------------|-------------------------------------|-----------|----------------------|-------------------------------------|
| 1        | El Salvador     | 61.00 (a)                           | 15        | Panamá               | 11.04 (f)                           |
| 2        | Sudáfrica       | 49.60 (b)                           | <b>16</b> | <b>México</b>        | <b>10.60 (g)</b>                    |
| 3        | Venezuela       | 48.00 (c)                           | 18        | Nicaragua            | 8.41 (f)                            |
| 4        | Colombia        | 37.30 (d)                           | 23        | Costa Rica           | 7.91 (f)                            |
| 5        | Belice          | 32.67 (f)                           | 24        | Uganda               | 7.70 (b)                            |
| 6        | Jamaica         | 32.40 (b)                           | 33        | Estados Unidos       | 5.62 (f)                            |
| 7        | Brasil          | 25.30 (d)                           | 35        | Perú                 | 5.20 (b)                            |
| 8        | Ecuador         | 18.07 (f)                           | 42        | Palestina Territorio | 3.85 (f)                            |
| 9        | Rusia           | 16.50 (e)                           | 50        | India                | 2.82 (f)                            |
| 10       | Rep. Dominicana | 15.99 (f)                           | 65        | Chile                | 1.90 (f)                            |
| 11       | Suazilandia     | 13.30 (b)                           | 83        | Siria                | 1.23 (f)                            |
| 12       | Paraguay        | 12.33 (f)                           | 97        | España               | 0.77 (f)                            |
| 13       | Mongolia        | 11.94 (f)                           | 106       | Líbano               | 0.57 (f)                            |
| 14       | Kasajstan       | 11.29 (f)                           | 115       | Malta                | 0.00 (f)                            |

Otro dato relevante presentado por CIDAC es el incremento en la población penitenciaria en el periodo comprendido de 1991 a 2008, de acuerdo con el IIDV-2009 existen 225 mil personas reclusas en diversos centros penitenciarios del territorio nacional. Sin embargo, si los índices delictuales se han mantenido estables (aunque en un nivel alarmante) la pregunta que los investigadores del Centro plantean toma relevancia para valorar adecuadamente si los mecanismos de administración de justicia están respondiendo adecuadamente a la situación que sufre el país en materia delictiva: *¿a quién se está encarcelando?...* La siguiente grafica (4.9) muestra en forma esquemática los niveles de población penitenciaria y denuncias presentadas.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> CIDAC; fuentes: (a): Policía Nacional Civil (2007); (b): Noveno Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal (2003-2004); (c) Observatorio Venezolano de Violencia (2008); (d) II Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas (2008); (e): Instituto Europeo para la Prevención y Control del Delito, afiliado a las Naciones Unidas (HEUNI) (2006); (f): Décimo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal (2006); (g) Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) (2008).

<sup>80</sup> CIDAC, Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009. Pp. 10. Sitio web [www.cidac.org](http://www.cidac.org).

Tabla 4.9. Incremento en niveles de población penitenciaria versus denuncias realizadas.



En 2008 la organización Consulta Mitofsky presenta un estudio sobre la percepción de los ciudadanos en relación con los problemas de seguridad en el país. *La inseguridad y la familia: Otra visión del problema* realizado en febrero de 2008, ofrece algunas consideraciones relevantes a los resultados obtenidos en el sentir de la sociedad en relación con las principales preocupaciones colectivas.

¿Cuál es el principal problema del país?<sup>81</sup>

|  | Feb/05      | Feb/06      | Feb/07      | Feb/08      |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Crisis económica   | 19.8        | 17          | 23.2        | 22.3        |
| Inseguridad  | 21.4        | 29.7        | 21.8        | 20          |
| Desempleo  | 20.9        | 16.8        | 15.5        | 16.9        |
| Pobreza  | 10.3        | 13          | 12.4        | 10.5        |
| Narcotráfico   | 3.2         | 1.9         | 3.1         | 7.8         |
| Corrupción   | 10.1        | 8.6         | 4.9         | 6.4         |
| Bajos salarios   | 2.2         | 3.6         | 6.0         | 4.5         |
| Drogadicción   | 3.5         | 2.9         | 1.6         | 2.4         |
| <b>Aspectos relacionados a la inseguridad<sup>82</sup></b> | <b>38.2</b> | <b>43.1</b> | <b>31.4</b> | <b>36.6</b> |

<sup>81</sup> Consulta Mitofsky (2008) *La inseguridad y la familia: Otra visión del problema*. Pp. 3.- Sitio web [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).

<sup>82</sup> Los porcentajes presentados son resultado de la sumatoria de los conceptos: Inseguridad, narcotráfico, corrupción y drogadicción.

“Como se observa desde hace años, más de tres de cada 10 ciudadanos recurrentemente mencionan algún aspecto relacionado con la inseguridad como principal problema, destacando que la mención al narcotráfico se encuentra en 2008 en su nivel más alto” (Mitofsky, 2008:3).

Otro elemento distintivo de la encuesta practicada por Mitofsky a principios de 2008 es la calificación que otorga la ciudadanía a las acciones implementadas por el gobierno para atender el fenómeno del narcotráfico y sus efectos en el tejido social. La siguiente tabla muestra la valoración de estos resultados. Es relevante la opinión en relación con el combate a las organizaciones delictivas vinculadas al narcotráfico donde la sociedad divide las opiniones al haber casi paridad entre quienes consideran que el gobierno ha hecho un buen trabajo y quienes no aprueban las acciones implementadas.

¿El gobierno está haciendo un buen trabajo o un mal trabajo para...?<sup>83</sup>

| TRABAJO   | BUEN TRABAJO | MAL TRABAJO | SALDO (BUENO-MALO) |
|---|--------------|-------------|--------------------|
| Combatir a los narcotraficantes                   | 46.9         | 30.4        | 16.5               |
| Proteger a los niños de los vendedores de droga   | 39.8         | 34.7        | 5.1                |
| Ayudar a los adictos a la droga para que la dejen | 32.8         | 38.5        | -5.7               |
| Apoyar a las familias de los adictos a la droga   | 30.1         | 39.1        | -9.0               |

En 2009 Consulta Mitofsky da a conocer los resultados obtenidos del estudio *Medidas ante la inseguridad; opiniones ciudadanas* (ver: [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx)), la cual compila los resultados obtenidos sobre ocho acciones a valorar por la población en relación con el combate a la delincuencia en el país. Los resultados se expresan en voz de la organización escrutadora.

“Cuando se revisan los ocho conceptos evaluados, vemos que el incremento de castigos y los retenes son las medidas más aceptadas. Aparece con alta aprobación la *“pena de muerte a delitos graves”* y alcanza mayoría de desaprobación *“hacerse justicia por propia mano”*, medida a todas luces inadecuada y generadora de mayores problemas ya que significaría la renuncia ciudadana a vivir en un estado de derecho regido por las leyes”.

<sup>83</sup> Consulta Mitofsky (2008) La inseguridad y la familia: Otra visión del problema. Pp. 5. Sitio web [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).

¿DÍGAME SI USTED ESTA DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON LAS SIGUIENTES MEDIDAS PARA COMBATIR LA DELINCUENCIA EN EL PAÍS...?<sup>84</sup>

|  |        | ACUERDO / EN PARTE | DESACUERDO / EN PARTE | NS / NC    | TOTAL |
|--|--------|--------------------|-----------------------|------------|-------|
| AUMENTAR LOS CASTIGOS CONTRA EL CRIMEN               | FEB 07 | 94.8               | 3.5                   | 1.7        | 100.0 |
|  | AGO 08 | 95.1               | 3.9                   | 1.0        | 100.0 |
|  | JUL 09 | <b>96.6</b>        | <b>2.6</b>            | <b>0.8</b> | 100.0 |
| ESTABLECER RETENES PARA LA REVISIÓN DE VEHÍCULOS     | FEB 07 | 86.8               | 10.0                  | 3.2        | 100.0 |
|  | AGO 08 | 84.2               | 14.2                  | 1.6        | 100.0 |
|  | JUL 09 | <b>90.4</b>        | <b>8.4</b>            | <b>1.2</b> | 100.0 |
| INCREMENTAR SUELDOS A POLICÍAS                       | FEB 07 | 78.2               | 20.2                  | 1.6        | 100.0 |
|  | AGO 08 | 75.2               | 23.2                  | 1.6        | 100.0 |
|  | JUL 09 | <b>73.9</b>        | <b>24.2</b>           | <b>1.9</b> | 100.0 |
| QUE LOS CIUDADANOS POSEAN ARMAS PARA SU DEFENSA      | FEB 07 | 38.8               | 58.9                  | 2.3        | 100.0 |
|  | AGO 08 | 50.6               | 48.2                  | 1.2        | 100.0 |
|  | JUL 09 | <b>52.5</b>        | <b>45.6</b>           | <b>1.9</b> | 100.0 |
| INCORPORAR MILITARES A LA POLICÍA                    | FEB 07 | 73.3               | 22.9                  | 3.8        | 100.0 |
|  | AGO 08 | 80.3               | 18.3                  | 1.4        | 100.0 |
|  | JUL 09 | <b>79.6</b>        | <b>18.3</b>           | <b>2.1</b> | 100.0 |
| IMPONER PENA DE MUERTE EN DELITOS GRAVES             | FEB 07 | 74.8               | 22.4                  | 2.8        | 100.0 |
|  | AGO 08 | 76.7               | 21.5                  | 1.8        | 100.0 |
|  | JUL 09 | <b>76.6</b>        | <b>21.3</b>           | <b>2.1</b> | 100.0 |
| MÁS DINERO PARA ARMAS Y PATRULLAS                    | FEB 07 | 74.7               | 22.9                  | 2.4        | 100.0 |
|  | AGO 08 | 78.5               | 20.3                  | 1.2        | 100.0 |
|  | JUL 09 | <b>73.1</b>        | <b>24.2</b>           | <b>2.7</b> | 100.0 |
| QUE LOS CIUDADANOS HAGAN JUSTICIA POR SU PROPIA MANO | FEB 07 | 26.3               | 71.6                  | 2.1        | 100.0 |
|  | AGO 08 | 37.8               | 61.0                  | 1.2        | 100.0 |
|  | JUL 09 | <b>45.0</b>        | <b>51.4</b>           | <b>3.6</b> | 100.0 |

En los años de análisis (2007-2009) los resultados muestran una estabilidad en las medidas que la ciudadanía considera como provisorias ante los impactos del crimen organizado. Sin embargo, resaltan incrementos significativos en los rubros de *“que los ciudadanos posean armas para su defensa”* y *“que los ciudadanos hagan justicia por su propia mano”*; estos factores pueden interpretarse como acciones que la sociedad está dispuesta a realizar como resultados de la falta de credibilidad en las acciones gubernamentales en el ramo. Ejemplificativo de esto último es la disminución

<sup>84</sup> Consulta Mitofsky (2009) Medidas ante la inseguridad; opiniones ciudadanas. Pp. 3. Sitio web [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).

(aunque tenue) de aceptación en campos como **“incrementar sueldos a policías”** y **“más dinero para patrullas y armas”**.

El Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) es una organización no lucrativa que coordina esfuerzos en temas especializados sobre la generación de estadísticas delictiva en México, tiene a su cargo la supervisión de las *encuestas nacionales sobre inseguridad (ENSI)* con la finalidad de generar indicadores de victimización, percepción social de la inseguridad y políticas criminológicas.

“Las ENSI son encuestas victimológicas que se llevan a cabo por varios propósitos: Uno, para obtener información sobre el universo delictivo que no dependa de fuentes oficiales -que por regla general son manejadas por quien es juez y parte-. Segundo, para tomar como punto de partida el total de delitos cometidos -o al menos los que pueden conocerse-, y no únicamente los denunciados. Tercero, para precisar si los ascensos o descensos que muestran las cifras oficiales se deben o no a ascensos o descensos reales en el número de crímenes que ocurren. Cuarto, para servir de base en la elaboración de políticas criminológicas.”<sup>85</sup>

La sexta ENSI con información a octubre de 2009<sup>86</sup> presenta algunos resultados relevantes para la presente indagatoria, de los cuales se sustraen algunas tablas y esquemas que permiten bosquejar la realidad que vive el país en relación con la incidencia delictiva, la percepción de la inseguridad y la valoración ciudadana del funcionamiento de organismos encargados de su atención.

| TASA DE DELITOS POR CADA 100 MIL HABITANTES <sup>87</sup> |           |           |           |                 |           |           |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| ENTIDAD   | ENSI-3/04 | ENSI-5/07 | ENSI-6/08 | ENTIDAD         | ENSI-3/04 | ENSI-5/07 | ENSI-6/08 |
| Distrito Federal  | 19,700    | 25,700    | 22,800    | Nayarit         | 5,500     | 5,600     | 10,800    |
| Sonora  | 14,500    | 9,900     | 20,400    | Hidalgo         | 5,700     | 3,100     | 9,600     |
| Coahuila  | 14,000    | 4,900     | 15,900    | San Luis Potosí | 4,300     | 6,700     | 9,400     |
| Aguascalientes  | 12,300    | 6,700     | 15,900    | Morelos         | 11,300    | 8,200     | 8,900     |
| Baja California   | 20,700    | 13,600    | 15,900    | Durango         | 10,600    | 4,600     | 8,000     |
| Estado de México  | 16,100    | 15,100    | 15,600    | Puebla          | 11,800    | 10,900    | 7,700     |
| Chihuahua   | 10,500    | 12,600    | 15,300    | Sinaloa         | 14,900    | 4,400     | 7,500     |
| Baja California Sur                                       | 10,800    | 6,700     | 15,100    | Guerrero        | 8,200     | 6,100     | 6,400     |

<sup>85</sup> ICESI sitio web [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)

<sup>86</sup> La ENSI-6 omite los resultados correspondientes a los estados de Tabasco y Tamaulipas, y a las ciudades de Villahermosa y Nuevo Laredo, en virtud de que en la primera entidad se presentaron problemas inherentes al levantamiento de campo; y en Tamaulipas no se realizaron las entrevistas en condiciones adecuadas debido a la vigilancia efectuada en algunas ciudades por personas no identificadas. (2009:7).

<sup>87</sup> ICESI, ENSI-2009. Pp. 22.



| TASA DE DELITOS POR CADA 100 MIL HABITANTES <sup>88</sup> (continuación) |           |           |           |           |           |           |           |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ENTIDAD  | ENSI-3/04 | ENSI-5/07 | ENSI-6/08 | ENTIDAD   | ENSI-3/04 | ENSI-5/07 | ENSI-6/08 |
| Jalisco  | 14,500    | 10,800    | 14,100    | Campeche  | 9,200     | 7,500     | 6,500     |
| Michoacán  | 9,400     | 6,400     | 12,700    | Zacatecas | 4,300     | 2,100     | 6,300     |
| Nuevo León   | 8,000     | 12,500    | 12,600    | Tlaxcala  | 5,900     | 5,600     | 6,100     |
| Colima   | 6,300     | 4,300     | 12,300    | Oaxaca    | 6,100     | 3,900     | 5,400     |
| Quintana Roo   | 16,400    | 12,100    | 12,000    | Yucatán   | 14,700    | 4,400     | 5,100     |
| Querétaro  | 5,200     | 4,400     | 11,100    | Veracruz  | 4,100     | 6,900     | 4,400     |
| Guanajuato   | 7,700     | 11,400    | 11,000    | Chiapas   | 1,800     | 3,100     | 3,700     |
|  |           |           |           | Nacional  | 11,200    | 10,500    | 12,000    |

Otro resultado importante es el incremento exponencial en la percepción de inseguridad a nivel estatal que presenta la ENSI-6 con relación a levantamientos estadísticos anteriores y como reflejo de las cada vez mayores manifestaciones públicas de violencia por parte de la criminalidad.

| PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 18 Y MÁS AÑOS QUE CONSIDERA SU ESTADO INSEGURO <sup>89</sup> |             |             |             |                     |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|---------------------|-------------|-------------|-------------|
| ENTIDAD  | ENSI-3/04 % | ENSI-5/07 % | ENSI-6/08 % | ENTIDAD             | ENSI-3/04 % | ENSI-5/07 % | ENSI-6/08 % |
| Distrito Federal   | 86          | 85          | 85          | Zacatecas           | 34          | 52          | 61          |
| Chihuahua  | 57          | 64          | 83          | Coahuila            | 37          | 48          | 58          |
| Estado de México   | 71          | 73          | 76          | Jalisco             | 53          | 50          | 55          |
| Baja California  | 62          | 74          | 76          | Tlaxcala            | 30          | 55          | 54          |
| Durango  | 40          | 43          | 75          | Veracruz            | 45          | 55          | 53          |
| Aguascalientes   | 32          | 63          | 74          | Chiapas             | 48          | 44          | 52          |
| Michoacán  | 49          | 63          | 71          | San Luis Potosí     | 35          | 47          | 52          |
| Guerrero   | 44          | 69          | 71          | Sonora              | 42          | 40          | 47          |
| Morelos  | 56          | 52          | 70          | Campeche            | 43          | 48          | 45          |
| Nuevo León   | 41          | 64          | 70          | Hidalgo             | 44          | 43          | 45          |
| Oaxaca   | 42          | 60          | 69          | Yucatán             | 33          | 35          | 38          |
| Sinaloa  | 73          | 74          | 67          | Colima              | 19          | 10          | 37          |
| Quintana Roo   | 58          | 57          | 64          | Querétaro           | 39          | 37          | 34          |
| Puebla   | 56          | 49          | 64          | Baja California Sur | 35          | 38          | 34          |
| Guanajuato   | 41          | 34          | 62          | Nayarit             | 22          | 35          | 33          |
|  |             |             |             | Nacional            | 54          | 59          | 65          |

<sup>88</sup> ICESI, ENSI-2009. Pp. 22.

<sup>89</sup> ICESI, ENSI-2009. Pp. 66.

La percepción ciudadana del grado de credibilidad y confianza en las distintas organizaciones con quienes tiene contacto refleja de igual forma la valoración que se les da al comportamiento de estas últimas, la ENSI-6 (2009:81) recoge algunas manifestaciones relacionadas con el actuar de los cuerpos de seguridad.

De las instituciones que le voy a mencionar, ¿dígame el grado de confianza que tiene en...?

|                            | ENSI-5       |             | ENSI-6       |             |
|----------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|                            | 2007         |             | 2008         |             |
|                            | Mucha / Algo | Poca / Nada | Mucha / Algo | Poca / Nada |
| Partidos políticos         | 12           | 85          | 13           | 83          |
| Legisladores               | 16           | 78          | 16           | 74          |
| Policías locales           | 24           | 74          | 25           | 72          |
| Ministerio Público         | 22           | 69          | 22           | 67          |
| Sindicatos                 | 13           | 73          | 14           | 66          |
| Poder judicial             | 24           | 67          | 23           | 64          |
| <b>Policías federales</b>  | <b>37</b>    | <b>57</b>   | <b>33</b>    | <b>57</b>   |
| Organismos empresariales   | 18           | 66          | 18           | 56          |
| Bancos                     | 30           | 60          | 30           | 56          |
| Medios de comunicación     | 46           | 52          | 47           | 49          |
| Ejército (fuerzas armadas) | 54           | 40          | 58           | 35          |
| Iglesia                    | 72           | 27          | 73           | 25          |

Aún cuando los cuerpos policíacos han mantenido su nivel de confianza, este está muy alejado de una condición satisfactoria, sólo superados (en términos negativos) por la clase política y por debajo de las fuerzas armadas por la sensación de vulnerabilidad que presentan las policías en relación con la infiltración, corrupción y la negligencia en el actuar.

¿Cuánta confianza le inspira...?<sup>90</sup>

|   | ENSI-3    |           |      | ENSI-5    |           |      | ENSI-6    |           |           |
|---|-----------|-----------|------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|-----------|
|   | 2004      |           |      | 2007      |           |      | 2008      |           |           |
|   | Mucho     | Poco      | Nada | Mucho     | Poco      | Nada | Mucho     | Poco      | Nada      |
| Agentes del Ministerio Público locales  |           |           |      | 12        | 65        |      | 13        | 62        | 23        |
| Policía preventiva local/municipal      | 23        | 53        |      | 15        | 63        |      | 15        | 62        | 22        |
| Policía de tránsito                     | 20        | 50        |      | 14        | 58        |      | 14        | 57        | 28        |
| Policía judicial o ministerial estatal  | 23        | 44        |      | 16        | 59        |      | 18        | 55        | 25        |
| Agencia Federal de Investigación (AFI)  | 43        | 38        |      | 31        | 51        |      | 31        | 50        | 17        |
| <b>Policía Federal Preventiva (PFP)</b> | <b>43</b> | <b>43</b> |      | <b>28</b> | <b>55</b> |      | <b>29</b> | <b>54</b> | <b>15</b> |
| Otras autoridades                       |           |           |      | 48        | 35        |      | 55        | 34        | 10        |

<sup>90</sup> ICESI, ENSI-2009. Pp. 83. Cifras en porcentajes.

Un último referente de la ENSI-06 (2009:84, 86) para el caso de estudio es la medición del desempeño y la calificación de las labores ejecutadas por las autoridades de procuración y administración de justicia en el país, la percepción general es de una marcada insatisfacción en el actuar y desenvolvimiento de las instancias de velar por la seguridad, la paz y el orden públicos.

**En general, de acuerdo con el desempeño de la autoridad está usted ¿insatisfecho con...?**

|   | ENSI-3     | ENSI-5     | ENSI-6     |
|---|------------|------------|------------|
|   | 2004       | 2007       | 2008       |
| Policía de tránsito                     | 56%        | 63%        | 63%        |
| Agentes del Ministerio Público locales  |            | 61%        | 61%        |
| Policía preventiva local/municipal      | 52%        | 58%        | 60%        |
| Policía judicial o ministerial estatal  | 52%        | 58%        | 58%        |
| <b>Policía Federal Preventiva (PFP)</b> | <b>30%</b> | <b>44%</b> | <b>44%</b> |
| Agencia Federal de Investigación (AFI)  | 29%        | 42%        | 44%        |
| Otras autoridades                       |            | 33%        | 26%        |

**De acuerdo con el trabajo que realizan las autoridades, ¿qué calificación le daría en una escala de 0 a 10, donde 0 es pésimo y 10 excelente a las siguientes...?**

|   | ENSI-3     | ENSI-5     | ENSI-6     |
|---|------------|------------|------------|
|   | 2004       | 2007       | 2008       |
| Policía de tránsito                     | 6.1        | 5.5        | 5.3        |
| Agentes del Ministerio Público locales  |            | 5.7        | 5.5        |
| Policía preventiva local/municipal      | 6.4        | 5.9        | 5.7        |
| Policía judicial o ministerial estatal  | 6.2        | 5.8        | 5.8        |
| <b>Policía Federal Preventiva (PFP)</b> | <b>7.3</b> | <b>5.7</b> | <b>6.6</b> |
| Agencia Federal de Investigación (AFI)  | 7.2        | 6.8        | 6.6        |
| Otras autoridades                       |            | 6.8        | 7.5        |

En abril de 2010 las organizaciones México Unido Contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky en forma conjunta presentan la **Encuesta nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México**, del estudio se retoman algunos cuadros y gráficos relevantes para ejemplificar algunas posiciones de la población en general respecto del fenómeno de inseguridad que vive.<sup>91</sup>

"Prácticamente 4 de cada 5 ciudadanos consideran que las condiciones en las que vivimos hoy son menos seguras que las que teníamos hace un año en México.

<sup>91</sup> Consulta Mitofsky (2010) y México Unido Contra la Delincuencia. Sitio web [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).

El 18% que califica como mejor la seguridad es el peor porcentaje reportado en la serie de 17 meses desde noviembre de 2008.

El Sureste del país se mantiene como la región donde se reporta menos cercanía con un delito y por el contrario el centro del país es donde hay mayor valor en ese índice. Pero el cambio importante observado en un año es el incremento en el norte del país donde pasa de 21% a 33% el porcentaje de ciudadanos en estas condiciones.

Los temores tanto a robo como a secuestro son mayores en el norte del país y menores en el sureste. Por niveles socioeconómicos, los niveles altos presentan en general mayores temores, aunque no es despreciable el 54% de mexicanos de clase baja que dicen temer ser víctimas de un secuestro.

47% de los mexicanos consideran que los operativos establecidos por el gobierno federal para combatir al crimen organizado ha sido un éxito y 36% que han sido un fracaso. Esta medida ha tenido variaciones a lo largo de la serie dependiendo de los eventos que se presentan, y este año ha ido a la baja la percepción de éxito.

Planteado el combate al crimen como una guerra, son ligeramente más quienes dicen que la va ganando el crimen organizado (39%) que quienes afirman que es el gobierno (37%).

El costo del miedo a la delincuencia, más allá del económico, tiene que ver con la modificación en los hábitos ciudadanos. 62% dice haber modificado el hábito de traer dinero consigo y en general las 7 actividades medidas muestran que el porcentaje de ciudadanos que ha cambiado sus rutinas es mayor al de diciembre de 2008. Destacan dos hechos, el "dejar de salir de noche" y el "dejar de visitar a parientes y amigos", ambas afectan la construcción de las redes sociales necesarias en toda sociedad."

#### **4.9. La visión de los actores en relación con las prácticas y dispositivos de gestión.**

La organización en estudio puede visualizarse desde distintas perspectivas, puede diseccionarse en dos grandes grupos: uno fundamentalmente operativo y que realiza funciones de campo y otro como el que proporciona la ayuda logística, tecnológica e insumos para que el primero realice sus funciones; otra distinción radica en demarcar entre personal directivo y personal no estructurado que realiza actividades consideradas instrumentales; una tercera sectorización señalaría la existencia de áreas encargada de cumplir y hacer cumplir con los ordenamientos administrativos formalmente establecidos sin faltar a las normas, y otra que tiene que cumplir con los

objetivos organizacionales mediante el desempeño de sus funciones principalmente fuera de la corporación.

Es bajo esta última postura en la cual se intenta profundizar porque, en principio vislumbra dos formas distintas de considerar el trabajo propio y los resultados de las actividades desempeñadas, así se puede hacer una simple distinción entre áreas operativas y áreas administrativas, las primeras soportan la función trascendental de la corporación, el combate al crimen organizado y la disminución de los índices delictivos en el ámbito federal, las segundas son el elemento de apoyo en materias de recursos, equipo, logísticas, medios de comunicación, entre otros para coadyuvar en el alcance de los fines organizacionales. Entre unas y otras deben existir nexos comunicantes y de interacción a fin de alinear de la mejor manera posible que los recursos lleguen a quienes los utilizan para la realización de las actividades primordiales, en un segundo momento corresponde la debida comprobación y justificación de los recursos obtenidos, toda vez que cada peso utilizado representa un ejercicio de recursos públicos los cuales deben ser debidamente testimoniados ante el erario público.

Este vinculo entre las áreas operativas y las áreas administrativas está representado por una figura que se denomina como Enlace Administrativo, que hace las veces de un coordinador administrativo o gestor de recursos a fin de coadyuvar en el cumplimiento de las metas; este puesto tiene un nivel jerárquico que oscila entre jefe de departamento y director de área, sus funciones primordiales son asegurar la debida obtención de recursos (financieros, materiales y humanos), ante las áreas administrativas centrales para ponerlos a disposición de las áreas operativas pero también la oportuna comprobación de los recursos ejercidos ante las instancias correspondientes. Como señala uno de los entrevistados:

*“Ser el Enlace Administrativo es una posición muy ingrata, porque nuestro trabajo es poco reconocido, sólo cuando ocurre algo malo y entonces somos reprendidos, sancionados, arrestados y a veces suspendidos; respondemos a distintos mandos en la institución, por un lado debemos subordinación a nuestro jefe en el área a la que pertenecemos pero también recibimos órdenes e instrucciones de las áreas administrativas centrales, lo que generalmente nos deja “como el jamón del sándwich” para realzar nuestras funciones. Pero lo más importante, sabemos que*

debemos ayudar en todo lo posible a quien está en la calle<sup>92</sup>... (pausa) a quien día a día sale a realizar sus actividades poniendo su vida en ello... a ellos nos debemos”.

Resulta interesante conocer el porqué de esta figura emblemática, como nace y como ha ocupado el lugar que actualmente desempeña, ello habla del compromiso que tienen con los beneficiarios de sus actividades y la posición que guardan en relación a otras áreas, principalmente las controladoras de recursos. Así lo expresa uno de ellos:

*“Déjame platicarte cómo surge nuestro puesto. Cuando se forma la institución, no existía el Enlace, cada elemento debía acudir a cada área dependiendo de lo que necesitase, si requería viáticos acudía a un área especial para ello, si necesitaba algún teléfono, radio o vehículo para sus actividades, iba a otra área para solicitarlo, y así sucesivamente, ¡te imaginas el caos que era tener a veces a cientos de personas en un mismo lugar y todas requiriendo distintas cosas!... Esto llevó a las autoridades primeramente a crear un gestor (dependiente del área administrativa central) que físicamente estuviera en cada una de las unidades operativas y recopilara las solicitudes del área para su correspondiente trámite. Esto aligeró un poco las cosas, al pasar el tiempo este gestor fue incluido dentro de la estructura de las unidades y paso a formar parte y participar en las acciones emprendidas por estas últimas, así, cada vez se comprometió más con los objetivos del área a la que pertenecía y se volvió un férreo defensor de las necesidades y requerimientos del área al compartir los intereses y compromisos del personal así como gestionar la obtención de los recursos necesarios. Sin ser el objetivo inicial, el Enlace adoptó como propias las posiciones del área y representó con más ahínco a la unidad a la que pertenecía. Hace como tres años, se trató de revertir el proceso y devolver a los Enlaces al área administrativa central, lógicamente los mandos se opusieron y hoy seguimos dependiendo de nuestro jefes operativos”.*

Revisando el accionar cotidiano de las principales actividades del Enlace Administrativo estas siguen procedimientos relativamente unificados, reciben los requerimientos de sus áreas y estos son gestionados antes las distintas unidades que conforman el área administrativa central; una vez utilizados los recursos y con apego a los lineamientos establecidos, corresponde al Enlace la debida comprobación y justificación antes las instancias correspondientes para concluir el ciclo solicitar-ejercer-comprobar.

Algunas actividades del Enlace Administrativo son descritas a continuación: en materia de recursos financieros la solicitud de viáticos, gastos a comprobar (generalmente relacionados con viáticos), trámites diversos para el reembolso de gastos efectuados por el personal, solicitud y control del fondo revolvente del área de

---

<sup>92</sup> Refiriéndose a las personas que realizan sus actividades principalmente fuera de la organización.

pertenencia; en recursos humanos, control de incidencias del personal (faltas, vacaciones, licencias médicas, entre otros), trámites de altas, bajas y cambios de área de los integrantes de la unidad, control y registro de la nómina, requerimientos en materia de prestaciones sociales, etc.; en lo correspondiente a recursos materiales, control del inventario, solicitudes de mantenimiento vehicular, requerimientos de equipos de comunicación e informáticos, papelería y artículos de oficina, como los principales. El Enlace cuenta con personal a su cargo que lo auxilia en la realización de estas actividades pero es responsable directo del cumplimiento de las encomiendas.

La mayoría de los entrevistados demostró estar satisfecho con su trabajo, algunos incluso señalaron que una satisfacción importante es que realizaban actividades que correspondían a su perfil académico (la mayoría son licenciados en áreas económico-administrativas), otros más consideraron que con su trabajo contribuían a mejorar la situación del país, como lo expresan "tienen la camiseta de la institución puesta". Se vislumbra aquí que si bien la mayoría no pretendía ingresar a un cuerpo policiaco, con el paso del tiempo han generado un sentido de pertenencia e identidad con la organización.

Para los Enlaces, una observación importante es la excesiva burocratización que presentan la mayoría de los trámites, sobre todo aquellos relacionados con el manejo de recursos financieros que implica la participación de distintas instancias desde la solicitud hasta la obtención de los medios económicos, mismos que están sujetos a una exigente rigurosidad para su justificación. Como se expresa en la siguiente narrativa por parte de un Enlace:

*"Solicitar un mantenimiento de vehículo es un proceso demasiado engorroso, independiente si es un servicio programado o una reparación por alguna falla, debemos elaborar un formato que lleva los datos del vehículo, del responsable del mismo y del tipo de servicio automotriz que se solicita (describiendo a detalle los servicios), este formato se requisita con las firmas del responsable de la unidad y la del titular del área, además lleva anexo un presupuesto del algún taller externo (si el costo del mantenimiento o reparación excede de cierta cantidad, se deben anexar otros dos presupuestos distintos y solicitar el servicio de menor valor atendiendo a los principios de racionalidad), esta solicitud de mantenimiento se canaliza al área de mantenimiento vehicular de la unidad administrativa central quien por medio de un jefe de departamento revisa la petición verificando que este en regla (que no exceda el límite permitido, que la reparación no se haya efectuado con reducida antelación, etc.), rubrica el documento y lo remite al subdirector del área quien*

*verifica nuevamente la información y firma el documento pasándolo al director de área para su correspondiente aprobación; después se remite la solicitud al área de recursos financieros, ésta verifica la disponibilidad presupuestal y si procede, canaliza la documentación al área encargada de emitir el cheque a nombre del proveedor quien hasta ese momento debe realizar el servicio solicitado. La comprobación es un poco más sencilla porque sólo se necesita la factura del proveedor misma que debe cumplir con los requisitos fiscales. Si el vehículo sufrió alguna descompostura, tendrá que permanecer estacionado hasta la liberación del recurso, este proceso puede llegar a durar hasta 30 días o a veces más”.*

Como lo expresa otro entrevistado para el caso de solicitud de viáticos:

*“Para solicitar viáticos se requiere elaborar un formato en el área solicitante que contiene la firma de quien utilizara el dinero, el Enlace Administrativo y el Titular del área donde se encuentra adscrito el elemento comisionado, esta documentación se lleva ante la unidad administrativa central quien verifica la información, revisa que exista suficiencia presupuestal y emite el recurso para su utilización y comprobación una vez terminada la comisión para la cual fue solicitado. Pero esta unidad central recibe las solicitudes de todas las áreas pertenecientes a la institución lo que ocasiona cuellos de botella frecuentes y atrasos considerables para disponer del dinero y realizar las actividades”.*

Si como lo expresan la mayoría de los entrevistados, muchas de sus actividades están bajo la premura de tiempo y requieren una pronta respuesta para que los elementos puedan atender sus órdenes, la dificultad para alcanzar los objetivos se hace evidente por el excesivo burocratismo que presentan las áreas administrativas centrales. Reconociendo por parte de los Enlaces que las áreas controladoras de los recursos responden a procedimientos establecidos a los cuales deben sujetarse normativamente, también manifiestan que debiera haber una mayor flexibilización para agilizar algunos trámites y que quienes tienen la misión de cumplir con los fines organizacionales tengan menores dificultades por cuestiones de carácter burocrático. Como señalaron algunos de los Enlaces:

*“Sabemos que nuestro trabajo es predominantemente en las oficinas, pero hay quienes tienen que realizar funciones de campo delicadas, donde su vida está en juego, a ellos no puede pedírseles que se preocupen por recabar los documentos comprobatorios del dinero utilizado. A veces hay compañeros que tienen que acudir a comparecer y carearse con algún delincuente detenido, si la valoración del mando es que no existe riesgo debe entonces que recabar la documentación comprobatoria de su estancia en el hotel, alimentos, etc. presentando para ello la cédula fiscal a nombre de la institución y con ello identificarse como miembro activo, ello conlleva riesgos ante los niveles actuales de criminalidad donde las organizaciones delictivas están presentes en casi cualquier lugar y tienen mecanismos de información y comunicación más eficientes”.*



Ante la existencia en disparidad en cuanto a los resultados obtenidos por la corporación en el combate a la criminalidad, existe distintas opiniones en el grupo entrevistado, algunos opinan que la organización se está encaminando hacia lograr cada vez en mejor medida los objetivos organizacionales, pero los niveles actuales de delincuencia hacen casi imposible valorar en justa medida los logros hasta ahora alcanzados. Otros hacen referencia a que debe haber una reingeniería de los procesos actualmente establecidos y reconocer la necesidad de enfocar los esfuerzos de las áreas administrativas y de gestión hacia quienes son los encargados de ejecutar en campo las acciones de combate al crimen, los menos expresaron la falta de capacidad de planeación por parte de la dirigencia para conducir a la organización hacia buen rumbo. En voz de uno de ellos:

*“Llevo más de ocho años como Enlace Administrativo de la institución, en este tiempo he visto pasar casi 10 jefes y cada uno de ellos ha desacreditado al anterior diciendo que lo hecho anteriormente no sirve y que él hará que el área realmente funcione, sin menosprecio de ninguno porque no es mi función, la experiencia me ha enseñado que su discurso va cambiando conforme se adentra en los procesos de la corporación, llegando al punto de verse limitados por las normas y procedimientos establecidos para realizar sus estrategias. Uno de ellos en una ocasión me preguntó ¿Qué se tiene que hacer para comprar un vehículo que voy a utilizar en una comisión? Al comentarle el procedimiento, me dijo que eso no era posible y que hablaría con las máximas autoridades para corregir esta situación, el tema no se volvió a tocar pero me di cuenta de su limitación para cambiar las cosas porque poco después y ante una situación parecida la pregunta fue ¿Qué vehículo de los que tenemos podemos utilizar para la comisión?”*

Para los entrevistados es difícil determinar con algún grado de certidumbre si la organización en su actuar hasta el momento puede considerarse como eficaz en la cumplimiento de sus retos, al encontrarse en la línea media de la estructura organizacional difícilmente participan en el diseño de las estrategias y programas a nivel institucional; sin embargo, dentro de su espacio de actuación reconocen algunas situaciones perfectibles y de mejora que pueden ayudar a un mejor desempeño de la organización. Como lo expresan, hay mucha influencia política que tiene injerencia tanto en unos resultados como en otros, de lo que si están conscientes es que la ciudadanía es quien debe valorar la actuación de la corporación y, al menos por el momento, la percepción general (de acuerdo a su círculo cercano de información – familiar, amistades, vecinos y conocidos-) es de una escases de resultados por parte de

la institución o según otros, los resultados no han estado a la altura de la circunstancias.

La organización se encuentra actualmente en un proceso de reconfiguración y transformación como parte de un mecanismo de modernización, el discurso del gobierno se ha manejado como un cambio trascendental en las corporaciones policíacas quienes se encuentran infiltradas por el crimen organizado (principalmente el narcotráfico), además de contar con elementos de escasa preparación para hacer frente a los nuevos retos en materia de inseguridad. Los casos de detección de corrupción en la institución han acompañado a los anuncios en medios masivos de comunicación de grandes acciones en contra de la criminalidad. El proceso de cambio para algunos de sus integrantes ha transcurrido con momentos de incertidumbre, intranquilidad en el ámbito laboral y desconcierto, aducen que la falta de información ha sido un factor que ha contribuido a un clima irregular de comportamiento laboral, como lo indica un participante:

*"Fue en 2006 cuando comenzó el proceso de cambio, se empezaron a escuchar rumores de una unificación con otra corporación para fortalecer la capacidad de respuesta ante el fenómeno delincriminal, pero todo fue a través de "radio pasillo" y los jefes nunca expresaron posicionamiento alguno respecto al tema, no sé si lo sabían y callaron al respecto o también ellos desconocían la situación, pero era cada vez más fuerte el rumor de una posible fusión. Nosotros como administrativos no sabíamos con certeza nada hasta que un día nos reunió el jefe, recuerdo que acababa de pasar la navidad de 2007, para decirnos que por instrucción superior debíamos mudarnos a otro edificio el cual pertenecía a la otra corporación, ahí fue cuando entendimos que la situación ya se había dado y que no nos quedaba más que cumplir las instrucciones recibidas".*

Este éxodo fue tomado con gran recelo por los integrantes de ambas corporaciones quienes respondían desde su perspectiva a distintas lógicas de actuación, la migración sucedió en ambos sentidos y empezó un reacomodo de personal, funciones y directrices. La reorganización que entre otras cosas implicó cambios de jefes, generó un clima de rechazo y de apatía entre los integrantes de ambas instituciones quienes al no saber cómo actuar, comenzaron a formar grupos cohesionados para responder en forma unificada a lo que consideraban como una invasión del espacio por parte de personas ajenas al círculo de interacción.

Para el área de gestión (los Enlaces Administrativos) implicó un reacomodo en función de comunicar al nuevo mando la lógica procedimental para el desempeño del área, pero también adecuar al personal operativo incorporado de la otra institución en relación con los lineamientos en materia de ejercicio de recursos. Como señala un entrevistado:

*“Al principio fue un estire y afloje porque los nuevos elementos venían con una forma de trabajar administrativamente diferente, además se sentían como mejores que nosotros y querían imponer sus condiciones bajo el argumento de que ellos habían llegado con “el nuevo jefe” y que este les había dicho que cualquier problema que tuvieran se lo hicieran saber para poner orden. Pronto nos dimos cuenta que esto no era tan cierto y con el trato cotidiano descubrimos que ellos habían sufrido de malos tratos por parte de sus mandos”.*

La nueva dirigencia pronto encontró limitantes en relación con la gestión operativa y terminó reconociendo que muchas cosas no se podían realizar por la simple decisión de querer hacerlas; todo implicaba una serie secuencial de trámites que no podían ser alterados porque estaban soportados por la normatividad vigente y formalmente establecida. Cualquier modificación implicaba la instauración de procedimientos en la mayoría de los casos, cuando eran modificados y actualizados, la situación que los generó ya no estaba presente. Actualmente parece que la situación se ha vuelto un poco más estable de acuerdo con los entrevistados, pero principalmente en relación con la interacción entre el personal, parece que ha empezado a gestarse un clima de cohesión y en eso ha ayudado el cambio de nombre el cual ha permitido que empiece a gestarse un sentimiento de identificación y pertenencia entre los elementos de la corporación.

Otro factor relevante es el aspecto de la profesionalización de los integrantes, la institución recientemente ha emitido convocatorias de ingreso con requisitos escolares primordialmente de nivel licenciatura; sin embargo, para los actores consultados, esta situación debe tomarse con cierta medida:

*“Si bien el nivel mínimo de estudios para el ingreso se ha elevado de preparatoria a licenciatura, esto no necesariamente representan mejores condiciones de eficacia y eficiencia en las actividades de la corporación. Desde mi perspectiva, se está viviendo un proceso de <profesionización> de la corporación, lo cual no significa necesariamente que sea más profesional. Se requiere personal que tenga la vocación para estar aquí, que tenga la actitud necesaria para soportar carencias y*

sacrificios y que su principal gratificación sea el cumplimiento del servicio. Ahorita se está corriendo el riesgo de que ingrese personal con alto nivel de estudio pero cuyo interés sea el contar con un trabajo desconociendo los peligros a que se expone en esta actividad. Sin embargo, creo que el camino por ahora es el adecuado y más adelante podrá haber personas con vocación para el servicio como principal mérito”.

La posición general es que la profesionalización representa un factor relevante en la modernización de la policía, pero esta debe darse en forma continua a través de cursos impartidos por personal especializado en el ramo, conferencias y talleres que fortalezcan y mejoren el desempeño de los integrantes. Se trata de una actividad laboral que debe ser altamente especializada y con conocimiento específicos; la transmisión del conocimiento ya no debe recaer en la práctica y el aprendizaje de los más experimentados (esto también ha contribuido a transmitir las malas prácticas), sino en los avances que en la materias se estén dando en otros espacios de conocimiento. Una problemática presente es que la organización en estudio posee condiciones de funcionamiento bajo régimen paramilitar, dentro del cual el acatamiento de las órdenes es condición fundamental en las actividades cotidianas, esta situación complica la transmisión y el debido cumplimiento de las instrucciones por personal cuya preparación académica le genera un comportamiento más encaminado a conocer los fines de cada acción así como sus posibles consecuencias.

“Recuerdo una reunión en la que se tocó el tema de la profesionalización, en la misma sesión se encontraba un coronel retirado del ejército (ahora miembro activos de la policía) quien argumentaba la necesidad de que los elementos cumplirán a rajatabla las instrucciones sin importar cuales fueran. Decía: en el ejército, si se le da una orden a un soldado de que barra, este lo hace sin chistar, no dice para que o cuáles son los beneficios de ello... Tuve la oportunidad de responderle con todo el respeto que me merecía que estábamos en una institución que si bien se parecía al ejército no lo era, y que para este trabajo se requería cierto nivel de conocimientos y experiencia, pero también de capacidad de adecuarse a las condiciones de entorno, para lo cual el nivel académico contaba, sin embargo, había entonces que modificar los mecanismos de las órdenes e instrucciones toda vez que si se convencía al elementos de los beneficios de una labor bien cumplida, éste haría todo lo posible para llevarla a cabo”.

La alta burocratización de las áreas administrativas centrales es el principal centro de atención de las unidades de Enlace Administrativo, la excesiva “formatitis” como ellos lo expresan, dificulta en gran medida el desempeño de sus actividades. El requerimiento aun vigente de que las solicitudes de cualquier índole deben ser ejercidas

por medios escritos (fundamentalmente oficios y formatos) limita las posibilidades de pronta respuesta para atender situación donde, como lo manifiestan los entrevistados, el tiempo es un factor clave para el éxito de las acciones. El Enlace percibe que su trabajo principal es ayudar a quien realiza las actividades de campo, facilitarle en la mejor medida posible los insumos que requieren para cumplir con sus objetivos y que un apego irrestricto a los lineamientos normativos afecta influye en la consecución de los objetivos de las áreas operativas. Anécdota de uno de ellos:

*“Cada que hay un cambio en la unidad administrativa central se convoca a una junta para que los Enlaces Administrativos expongan ante la nueva dirigencia, los retos y problemáticas en relación con las gestiones administrativas. En una ocasión fui nombrado para exponer la situación que prevalecía en materia de recursos humanos, dentro de mis argumentos expuse que tanto la unidad administrativa central como nosotros los Enlaces debíamos considerar como nuestros clientes a quienes realizan las actividades de campo, pues eran estos últimos quienes con su trabajo contribuían exponencialmente al logro de los objetivos de la corporación. Recuerdo que al terminar mi participación, recibí una reprimenda pública por parte del alto mando de la unidad quien juzgo inapropiado la utilización de la palabra cliente aduciendo que la institución debía cumplir cabalmente con las disposiciones normativas en materia administrativa y no caer en “clientelismos”...Yo me refería a posición al personal operativo como el eje central sobre el cual debían girar nuestras actividades sin descuidar el debido cumplimiento de la normatividad”.*

Sobre los cambios en la gestión, han existido intentos de agilizar y mejorar algunos trámites y procedimientos que reduzcan la dilación que existe en ocasiones para obtener los recursos empleados en las operaciones. Pero estos cambios se han quedado sólo en buenas propuestas que no han llegado a consolidarse por la falta de compromiso de las partes involucradas y por la necesidad de cambiar algunas políticas y lineamientos al respecto. Estos dispositivos que norman los procedimientos son elaborados buscando ante todo la homogeneización pero también una carga de justificación documental que ampare el otorgamiento de recursos. Como ejemplo:

*“En una ocasión el área encargada del control y autorización de los servicios al parque vehicular (dependiente del área administrativa central), propuso establecer de un programa informático donde las áreas usuarias registrarían la solicitud de mantenimiento de los vehículos, estas solicitudes serían remitidas por medio electrónico a la unidad responsable de su autorización, quien a su vez transferiría la solicitud autorizada al área financiera responsable del otorgamiento económico para la disposición del recursos monetario correspondiente. Esta propuesta fue bien recibida por los Enlaces quienes salvo algunas consideraciones se mostraron dispuestos a trabajar en esta forma. El problema surgió cuando el área financiera manifestó que para otorgar el recurso, necesitaba contar con toda la documentación*

(en medio impreso) debidamente requisitada. Ahí quedaron las buenas intenciones de mejorar la gestión para una respuesta más rápida...”

Otro comentario al respecto,

*“Las áreas administrativas centrales están tan apegadas a la norma que en ocasiones <son más papistas que el papa>. En más de una ocasión nos ha tocado que ante el fallecimiento de algún compañero, hemos recibido peticiones del área central para cobrar a sus deudos por viáticos faltantes de comprobar, aún cuando el deceso ocurrió durante el periodo de comisión. También han llegado requerimientos por días de la quincena no trabajados (por ejemplo si se le pagó su sueldo días antes de la quincena) y solicitan se le pida a los deudos que regresen los días no laborados. Ante lo absurdo de la petición y con el objetivo de cumplir con la norma establecida, en muchas ocasiones hemos organizado una colecta para reunir el dinero y reintegrarlo a favor del fallecido. De lo contrario, iniciar un procedimiento de condonación implica que el área de adscripción del compañero aparezca como deudora por un considerable tiempo”.*

Un cambio favorable que identifican es que cuentan con la posibilidad de hacer transferencias bancarias vía electrónica, esto les permitió mayor seguridad ya que anteriormente se les proporcionaba el dinero en efectivo (a veces en cantidades importantes) y ellos mismos tenían que trasladar el dinero a la oficina para entregarlo a cada persona.

*“Para nosotros como Enlace, el trasladar grandes cantidades de dinero nos preocupaba, teníamos que apoyarnos con compañeros para que nos escoltaran hasta la oficina o sino directamente al banco y elaborar uno por uno los depósitos para el personal operativo. Ahora transferimos el dinero por internet y el personal lo recibe inmediatamente”.*

La posición de los entrevistados es que pudieran contar con una mayor libertad para responder ante las necesidades que se presentan en el área de la cual forman parte, una mayor autonomía y capacidad de decisión serían condiciones favorables para su trabajo y, según ellos, repercutiría en una mejor reacción ante la premura y variabilidad de las situaciones que se le presentan, como lo expresa uno de ellos:

*“En algún momento existió la posibilidad de que contásemos con una dotación de recursos financieros (sobre todo para viáticos) la cual tendría una revolvencia mensual, al término de cada periodo presentaríamos lo ejercido con la documentación correspondiente y se no otorgaría una cantidad semejante, esto era importante para nosotros porque se dispondría del dinero en forma inmediata y tendríamos tiempo para reunir toda la documentación necesaria. Desafortunadamente la propuesta no cuajó y seguimos con el procedimiento establecido. A veces salen compañeros de comisión de un día para otro y tenemos que facilitarles los recursos para que viajen y hagan sus actividades. En las*

*condiciones actuales muchos de ellos viajan con sus propios recursos y posteriormente se les manda el dinero”.*

El mayor atributo para la gestión (de acuerdo con los Enlaces) es la posibilidad de extender lazos de comunicación personal con las áreas a donde se solicitan los insumos, esto brinda la posibilidad de agilizar algunos trámites siempre y cuando se establezcan compromisos de regularización y estos se cumplan. La responsabilidad, honestidad y credibilidad son valores puestos en juego para alcanzar las metas de gestión, como refiere un entrevistado:

*“Muchas de las cosas que logramos como Enlaces es por medio del trato directo, cotidiano y cara a cara con quien está para atendernos en la áreas centrales, a veces falta algún documento o requisito y gracias a la confianza que establecemos, logramos que se nos proporcione lo solicitado. Sin embargo, esto tiene que refrendarse continuamente por ello siempre hay que cumplir con lo prometido, sino perdemos toda credibilidad lo cual es perjudicial para nuestro trabajo. A veces el jefe nos critica por estar tanto tiempo en las áreas centrales, pero lo que no sabe es que nuestra presencia ahí facilita la obtención de los recursos, si mandamos a alguien, generalmente no consigue lo mismo que nosotros, sobre todo en momentos de urgencia”.*

## 5. ANÁLISIS Y REFLEXIONES FINALES. A manera de conclusiones.

La Administración Pública desde su gestación y hasta la actualidad ha pasado por revisiones cíclicas en cuanto a su conceptualización, su diseño, sus instrumentos de gestión, sus enfoques; pero también ha suscitado debates y discusión en base a su objetivo teleológico, la eficaz y eficiente utilización de los recursos en pro del bien común. Las reflexiones en torno al tema han llevado a momentos de cambios, pero también de continuidades, de transformaciones y de fortalecimiento de sus estructuras y entramados para responder a los momentos socio-históricos de referencia.

El Estado, como ente rector de las sociedades modernas ha tenido bajo su tutela la conformación de estos andamiajes organizacionales como garante del desarrollo y evolución de las sociedades, ha procurado en mayor o menor medida mantener un nivel aceptable de funcionamiento de la maquinaria administrativa para atenuar en ocasiones las desigualdades presentes entre las esferas sociales, en otras más como recurso catalizador de las actividades productivas, y otras tantas como articulador de esfuerzos para vincular los sectores económicos, sociales, culturales y políticos que han tomado diversas formas en cada momento de su historia.

La relación entre los espacios públicos y privados ha sufrido distintos matices en el devenir histórico de algunas sociedades; *a veces enemigos*, como en los movimientos de expropiación y nacionalización de sectores productivos; *en ocasiones rivales*, por medio de la formación de estratos económicos de injerencia estatal a través de empresas paraestatales; *pero también cómplices* cuando se dan rescates, subsidios y concesiones para mantener un mínimo de interacción económica que garantice o cuando menos impida debacles económicas que conduzcan a situaciones de crisis generalizadas. Esta relación simbiótica entre gobierno y el sector privado ha mantenido una constante a través de su evolución –cuando menos en los Estados con régimen de producción capitalista–, la asimetría constante en la interacción mutua con el resultado de un gran desarrollo de las organizaciones privadas que han logrado no solo desafiar al aparato público, sino también influenciar en gran medida las políticas, programas y proyectos de nación para adecuarlos a condiciones de beneficio individual a costa del retroceso, atraso y en ocasiones desmoronamiento de los fines generales.



La segunda mitad del siglo XX no tiene parangón en toda la historia precedente de la evolución social, el exponencial incremento en las capacidades del ramo industrial ha marcado una brecha tangible en comparación con la administración pública, el crecimiento, expansión y ampliación de zonas de influencia de las organizaciones ha trastocado la capacidad de respuesta del Estado para atender las nuevas demandas. Sin duda alguna la nueva revolución derivada de los adelantos tecnológicos (primordialmente informáticos y comunicaciones) opaca los descubrimientos del siglo XIX mediante la llamada revolución industrial; nacionalización, regionalización, globalización propician cambios en las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales de cualquier espacio organizado, si a esto se adhiere como complemento y consecuencia los cambios constantes del entorno, incertidumbre, ambigüedad y variabilidad de los escenarios de interacción el resultado es lo que algunos especialistas han denominado "la aldea global" donde confluyen al mismo tiempo y en diversas formas intereses, ideologías, costumbres, ambiciones, deseos y competencias voraces para apropiarse de espacios con la únicamente limitante del orbe mismo.

Las organizaciones privadas son quienes mejor se han adaptado a las nuevas condiciones, se han empoderizado y fortalecido al grado de poder incidir, influir y condicionar en las decisiones de los gobiernos a costa de los intereses nacionales. Los monopolios, consorcios y empresas transnacionales son la punta de lanza que fijan los nuevos derroteros del resto de la población dictando o modificando normas y políticas que se acuñan con el objetivo de satisfacer a la sociedad en su conjunto por medio de la búsqueda del bien común.

La Nueva Gestión Pública obedece en parte a este fenómeno de recuperar distancia ante la influencia de lo privado en lo público, sin embargo su gestación pero sobre todo su implementación obedece a distintas condiciones y momentos de la realidad social. Por un lado la insostenibilidad por parte de la gobernanza para difuminar la actual dificultad para cumplir con las funciones cargo del aparato público, la crisis económica de la mayoría de los países que cada vez es más recurrente y amenaza con volverse perene, la apertura democrática que genera la exhibición del aparato estatal (primordialmente en los casos de corrupción, nepotismo, negligencia y

malos manejos de los recursos públicos) son condiciones para una revisión de las formas y los fondos de la gestión pública. Por otra parte, no se puede soslayar la influencia que tienen algunos organismos monetarios internacionales quienes condicionan la posibilidad de continuar con apoyos financiero sobre la base de un reacomodo de los mecanismos en la administración pública en los Estados petionarios del recurso.

Así, la NGP viene a transformar las organizaciones públicas y particularmente las gubernamentales para implementar arreglos y mecanismos que vieron la luz en los espacios organizativos privados, el fin de ellos (al igual que en lo privado) la búsqueda de la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos previamente establecidos. Postulados como la planeación estratégica; el enfoque hacia el cliente; las estructuras planas y aligeradas; el gerente como pieza fundamental de la gestión; toma de decisiones cercanas al origen del problema; énfasis en los resultados más que en los procesos; automatización de la información; replegar el campo de acción del gobierno a espacios estratégicos; la evaluación de los resultados en metas, objetivos, estrategias y líneas de acción; entre otros (Oliás de Lima, 2001; Aguilar, 2009; Ramírez y Ramírez, 2002; Arellano, 2002).

El gobierno mexicano no ha sido ajeno a este proceso de cambio, desde los años noventas ha impulsado distintas reformas para transformar la gestión gubernamental, ha promovido aspectos como las privatizaciones de aquellos organismos considerados como ineficientes, descentralizando recursos y toma de decisiones hacia unidades autónomas del gobierno federal y creado programas para la simplificación administrativa y el combate a la corrupción. Esto demuestra la adopción al modelo aunque se ha manejado de forma implícita bajo la propuesta de modernizar al gobierno y sus dependencias federales. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contempla algunos retos y estrategias para mejorar la gestión, administración y procesos de la administración pública.

La Secretaría de Seguridad Pública (incluyendo a sus órganos desconcentrados) se ha sumado a la política gubernamental y ha emitido el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2010 donde en igual forma incluye aspectos relativos a la

mejora de los procesos, la profesionalización de los servidores públicos, la planeación estratégica mediante el establecimiento de estrategias y líneas de acción mismas que están sujetas a la evaluación de los resultados a través de organismos no gubernamentales y sociedad civil.

La indagatoria documental refleja una disparidad en los resultados tomando como fuente la dependencia estatal y algunas organizaciones civiles, ante la importancia que reviste en el ámbito social las actividades y el desempeño de una organización como la Policía Federal y siendo instrumento particular de campañas y discursos en materia de inseguridad, cobra relevancia los acercamientos que puedan realizarse al interior de la corporación para conocer, describir y explicar como es el caso, cuáles de los dispositivos de la Nueva Gerencia Pública están siendo puestos en práctica y que otros son los que tienen viabilidad de implementación para lograr un mejor desempeño en la actividad organizacional.

El reconocimiento por parte del Estado de la situación que viven los actuales cuerpos policiacos en el país, representa un momento significativo en el análisis de estudio, esto ha permeado al interior de la organización y sus integrantes han empezado a modificar su comportamiento dentro y fuera de la organización; al interior comprenden que su trabajo forma parte de un gran engranaje y que los resultados satisfactorios implica el compromiso constante y unificado como "cuerpo", por ello mantiene gran recelo para opinar en relación con el desempeño de la institución en la percepción ciudadana; al exterior, algunos de ellos han comprendido que la actitud plenipotenciaria derivada de su pertenencia a la organización se ha difuminado y que el riesgo de ser ellos mismos víctimas del crimen organizado es condición primordial para comportarse en forma tal que pase inadvertida ante los demás la relación con su trabajo. Las entrevistas fueron concedidas confiando en el resguardo absoluto de su identidad y área laboral.

Un elemento importante a resaltar es la doble estructura funcional que presenta la organización en su dinámica cotidiana, al ser una institución de carácter paramilitar (al menos en la actualidad en México, todas las policías se manejan bajo este régimen) subsisten en todo momentos dos tipos de interacción laboral; una en función del puesto

que ocupan –analista, jefe de departamentos, subdirector, etc.- y la otra con referencia al grado jerárquico que ostentan –suboficial, inspector, oficial, entre otros-. Esta situación los lleva a desempeñar en forma entrecruzada ambas posiciones en función de la actividad desempeñada, algunos han aprendido a utilizar indistintamente cada uno de estas posiciones. Pero la subordinación en función de la llamada cadena de mando es un eje trascendental para el alcance de los objetivos, el acatamiento de las ordenes y el debido cumplimiento de las mismas es la columna vertebral de la actuación de los cuerpos policíacos y difícilmente puede ser sustituida por otra forma de organización. El riesgo que representa la duda, el discernimiento y oposición en el trabajo de campo puede ocasionar no sólo que el objetivo no se logre, sino poner en riesgo la integridad física de los elementos.

Sin embargo, la estructura en base a las actividades de gestión puede ser sujeta de análisis y situación perfectibles para lograr un mejor desempeño y mejorar los procedimientos que actualmente se utilizan, y es donde se percibe en forma implícita algunas modificaciones que pueden ser atribuidos a procesos de modernización de la administración pública bajo la lógica de la NGP. La creación y transferencia de la figura del Enlace Administrativo de la Unidad Administrativa Central para integrarlo a las unidades operativas puede ser prueba de una descentralización de procesos y simplificación administrativa al ser ellos los encargados de las gestiones y atención a los requerimientos en materia de insumos e instrumentos necesarios para el desarrollo de las actividades, además se convierten en vigilantes primarios del buen uso y destinos de los recursos públicos, en ello puede concebirse un esbozo del gerencialismo propuesto por el modelo NGP.

La profesionalización del personal puede ser tomada como un cambio favorecedor del proceso de modernización, cada vez son menos las áreas que se manejan en base a la experiencia de sus integrantes quienes paulatinamente son sustituidos por especialistas o profesionistas en las áreas de gestión. Empero, el nivel operativo puede estar aun en proceso de formación toda vez que existe una profesionalización quedando faltos de impulsar un profesionalismo en materia policial.

La utilización de herramientas tecnológicas es otro signo de transformación, el uso extensivo de las tecnologías de la información puede verse reflejado en el aprovechamiento de herramientas como el internet para facilitar los procesos y tareas de gestión que impactan favorablemente el desempeño de los responsables pero también de los usuarios de los recursos disponibles. Algunas propuestas en este sentido, aún cuando no se han implementado en su totalidad, reflejan la disposición al cambio de los mecanismos de interacción para lograr una mejor eficiencia y productividad.

El liderazgo y la relación directa entre los actores son elementos subyacentes en las diligencias administrativas, aunque implícito en el proceso, es reconocida la valía que implica el establecimiento de lazos comunicantes en interactivos entre los Enlaces con sus homólogos, con el personal de su área de pertenencia y con las unidades administrativas centrales.

La mayor problemática que manifiestan los actores es la existencia de un espacio altamente burocratizado frente al cual están en constante contradicción y tratando de sortear la rigidez de los lineamientos a que están sometidos como parte de su dinámica. De acuerdo a ello, existe un alejamiento entre la lógica de funcionamiento de quienes son los controladores de los recursos y, por otra parte quienes los ejercen en el campo de trabajo. Esta presente la existencia de dos estructuras diferentes, una altamente formalizada y "mecánica" (Burns y Stalker, 1994) en los procedimientos y funciones representada por la unidad administrativa y central frente a otra que requiere una gran flexibilidad, adaptabilidad y respuesta a las condiciones cambiantes del entorno como lo es el área de operaciones, esta segunda lógica de funcionamiento mas "orgánica" (Burns y Stalker, 1994) constituida en la base de la pirámide organizacional, es la que soporta en su quehacer cotidiano la consecución de los fines organizacionales.

Esta situación es clave desde la posición de los actores y representa una de las posibilidades de mejora en el desempeño organizacional, la comprensión de que el enfoque hacia los resultados sustituyendo o priorizando sobre el enfoque hacia los procesos está presente en la reflexiones vertidas por los participantes del estudio,

quienes consideran algunos trámites y gestiones como "engorrosas" y complicadas para responder con oportunidad a lo que denominan "necesidades del servicio". Otra distinción característica del nuevo modelo gerencial (NGP) implícita en la argumentación de revalorar al personal operativo como eje principal de las funciones administrativas, esta percepción de considerar a quien hace el trabajo de campo como el "verdadero cliente" al interior de la organización conlleva al reacomodo de las gestiones administrativas teniendo como prioridad la agilización de procedimientos que permitan responder con prontitud a los requerimientos instrumentales para el desarrollo de las labores tácticas.

Siguiendo con la lógica de mejorar el procedimentalismo administrativo, la visión de una mayor autonomía para la utilización de los recursos es concebida por las áreas gestoras como una oportunidad de acercar los insumos a quienes operan mediante la utilización de los mismo, esto puede aparejarse con un incremento en la capacidad para decidir el momento de asignar los aprovisionamientos necesarios; si como lo expresan, el tiempo es un factor que continuamente está en contra, una mayor cantidad y oportunidad de decidir frente a cada situación particular facilita la implementación de las acciones necesarias en función de los planes y objetivos de operación.

En seguimiento a lo anterior, la implementación de algunos mecanismos e instrumentos de la Nueva Gestión Pública pudiesen generar mejores resultados que los actualmente utilizados; sin embargo, la implantación "recetaria" de la NGP en toda la estructura y procesos organizacionales bajo la premisa conceptual de que el modelo debiera implementarse a lo largo y ancho de la organización, representa algunos riesgos en organizaciones como la sujeta al análisis, misma que corporiza y desarrolla una función estratégica para la evolución del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Al ser una organización estratégica para el país, difícilmente podría tercerizar servicios hacia el exterior sin el riesgo de verse comprometida en sus funciones en la integridad física de sus integrantes, la secrecía y confidencialidad en la información que maneja es condición esencial para el logro de los objetivos y fines organizacionales. El orden jerárquico tampoco puede ser sustituido ya que el acatamiento de las órdenes, la disciplina, la subordinación y debido cumplimiento de los deberes son elementos

esenciales de la actividad policial. Habrá que apostar por el análisis y la reflexión exhaustiva de los procedimientos, mecanismos y dispositivos de gestión que contemplen lo propio, lo particular, lo específico, lo singular de la realidad intra e interorganizacional para construir un modelo organizacional autóctono cargado de congruencia con la realidad presente ( Arellano y Cabrero, 1992). Porque como se dice al interior de la organización objeto de estudio *“LA SEGURIDAD CUESTA, PERO CUESTA MÁS NO TENER SEGURIDAD...”*

### **5.1. Implicaciones para futuras investigaciones.**

Adentrarse en el estudio de las organizaciones es una actividad inacabable, siempre inconclusa y en cada paso surgen nuevas ideas, nuevos lineamientos y nuevas sendas propicias a indagar. Esta organización no es la excepción y durante el proceso indagatorio se originan nuevos retos, diferentes aproximaciones y enfoques con que puede ser abordado un mismo objeto de estudio, la riqueza de los organizacional es que permite observar un mismo fenómeno desde distintos ángulos y posiciones para reflexionar sobre los entramados organizacionales, sus formas, consensos y disensos, sus impactos e implicaciones; toda una gama de posibilidades para contribuir a comprender una realidad presente, cambiantes y cada vez más diversa. Algunos referentes en relación con nuevas líneas de investigación son expresadas en forma superflua pero con gran contenido y sustancia desde la perspectiva organizacional.

El proceso del cambio de la propia organización y la tendencia hacia la adopción de modelos también se ve reflejado en los intentos de apropiar esquemas provenientes del exterior como es el caso de la formación del cuerpo único de policía, emulando las improntas del cuerpo nacional de policía vigente en países como Italia, Francia, Alemania, España, Chile, Colombia, entre otros. Factor que puede influir en el comportamiento de las prácticas institucionalizadas características de este tipo de organizaciones.

Otra línea de investigación puede ser dirigida hacia el análisis de la coexistencia de dos estructuras claramente definidas en la organización como son la funcional y la

jerárquica, y cómo estas se entrelazan continuamente en la dinámica organizacional llegando a ser puestas en juego en la relación entre superior y subordinado. Un derrotero distinto puede surgir de la aparente disociación entre la lógica formal y altamente burocrática de las unidades administrativas versus la necesaria adaptabilidad que requiere el trabajo en campo; esquemas aparentemente contradictorios pero con un alto grado de vinculación para el alcance de los fines organizacionales.

Así, se puede afirmar que el estudio de las organizaciones conlleva a múltiples valoraciones de un mismo fenómeno, porque ninguna organización es igual a otra, otras o todas las demás organizaciones.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO** Gault, David (1992) Teoría de la organización y análisis organizacional: Hacia nuevos paradigmas. Documento de trabajo 6. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- ARELLANO** Gault David (2002) Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. Documento de trabajo 108. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- ARELLANO**, David y Enrique Cabrero (2007) "El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en organizaciones gubernamentales mexicanas) en Arellano David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coord.) *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE y Miguel Ángel Porrúa (2000). México. Pp. 397-418.
- AGUILAR** Villanueva, Luis F. (2009) Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México (2006).
- ALBERT**, Nicole y Vincent de Gaulejac (1993) El coste de la excelencia. Ediciones Paidós. Barcelona, España.
- BARZELAY**, Michael (2003) La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Fondo de Cultura Económica. México (2001).
- BARBA** Álvarez, Antonio (2000) "Cambio organizacional y cambio en los paradigmas de la administración" en *Iztapalapa 48 La administración frente a los desafíos del cambio social*. Año 20, núm. 48. UAM IztaPalapa. México. Pp. 11-34.
- BARRÓN** Cruz, Martín Gabriel (2005) Policía y Seguridad en México. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México.
- BLAXTER**, Lorraine, Christina Hughes y Malcom Tight (2004) Cómo se hace una investigación. Editorial Gedisa. España.
- BOLTANSKI**, Luc y Ève Chiapello (2002) El nuevo espíritu del capitalismo. Ediciones Akal. España.
- BOZEMAN**, Barry (1998) Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. Fondo de Cultura Económica. México.
- BURNS**, Tom y G. M. Stalker (1994) The management of innovation, Oxford University Press. Great Britain. Pp. 77-125 (1961).
- CARRILLO** Prieto, Ignacio (2004) Policía y estado democrático de derecho. Editorial Porrúa. México.
- CHABAT**, Jorge y John Bailey (2003) "Introducción" En Chabat Jorge y John Bailey (comps.) *Crimen transnacional y seguridad pública*. Editorial Plaza & Janés. México. Pp. 15-77.
- CLEGG**, Stewart (1990) Modern Organizations. Organization studies in the postmodern world. Sage. London.
- CULEBRO** Moreno, Jorge E. (2008) Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Federal en México. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Casa Juan Pablos. México.
- DE LA ROSA** Albuquerque, Ayuzabet (2008) "Algunas aproximaciones al estudio de la nueva gerencia pública desde una perspectiva organizacional: posibilidades y desafíos" en Vargas Larios Germán (Coord.) *Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica*. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Mexico. Pp. 97-140.

**GONZÁLEZ** Ruiz Samuel, Ernesto López Portillo V. y José Arturo Yáñez R. (1994) Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. UNAM Coordinación de Humanidades. México.

**LÓPEZ-PORTILLO** Vargas, Ernesto (2003) "La policía en México: función política y reforma" En Chabat Jorge y John Bailey (comps.) *Crimen trasnacional y seguridad pública*. Editorial Plaza & Janés. México. Pp. 149-179.

**LÓPEZ** Romo, Heriberto (1998) La metodología de encuesta, en Galindo Cáceres, Jesús *Técnicas de Investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Pearson Education, México, pp. 33-73.

**MACÍAS**, Viviana y Fernando Castillo (2003) "El sistema Nacional de Seguridad Pública: antecedentes y perspectivas para el próximo milenio" En Chabat Jorge y John Bailey (comps.) *Crimen trasnacional y seguridad pública*. Editorial Plaza & Janés. México. Pp. 81-102.

**MARTÍNEZ** Garnejo, Jesús (2003) Policía Nacional Investigadora del delito. Antología del origen, evolución y modernización de la policía en México. Editorial Porrúa. México.

**MARTÍNEZ** Silva, Mario (1999) "En torno al libro Clásicos de la Administración Pública" en Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde Clásicos de la Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 7-42.

**MINTZBERG**, Henry (1999) La estructura de las organizaciones. Editorial Ariel, S.A. España (1984).

**MONTAÑO**, Luis (2005) Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana, en Gestión y política pública. Volumen XIV. No. 3. CIDE. México. Pp. 465-495.

**OLÍAS DE LIMA**, Gete Blanca (2001) "Prologo" En Olías de Lima Gete Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Editorial Prentice Hall. España.

**OLÍAS DE LIMA**, Gete Blanca (2001) "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión pública" En Olías de Lima Gete Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Editorial Prentice Hall. España. Pp. 1-34.

**ORTIZ** Ortiz, Serafin (1998) Función policial y seguridad pública. McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México.

**PARDINAS**, Felipe (2002) Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales. Siglo XXI editores. México (1965).

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO –PND- 2007-2012**. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

**PROGRAMA SECTORIAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2007-2012**. Publica en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28-01-2008.

**RAMÍREZ**, Jesús y Edgar Ramírez (2002) Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno. Documento de trabajo 106. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

**RUIZ** Olabuénaga, José Ignacio (1996) Metodología de la investigación cualitativa. Universidad de Deusto, Bilbao. España.

**SÁNCHEZ** Serrano, Rolando (2004) La observación participante como escenarios y configuración de la diversidad de significados, en Tarrés, María Luisa (Coord.) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Miguel Ángel Porrúa, Colegio de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 97-131. (2001)

**SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA -SSP-** (2005) Estado y seguridad pública. Secretaría de Seguridad Pública y Fondo de Cultura Económica. México.

**STAKE**, Robert E. (1994) Case Studies, en Denzin, N. K. e Y. S. Lincoln (eds.) *Handbook of Qualitative Research*, Sage, California, pp. 236-247.

**STAKE**, Robert E. (1999) Investigación con estudio de casos. Morata, Madrid (1995).

**VELA** Peón, Fortino (2004) Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa, en Tarrés, María Luisa (Coord.) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, Miguel Ángel Porrúa, Colegio de México y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, pp. 63-95. (2001)

**YÁÑEZ** Romero, José Arturo (1999) Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876. Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés Editores, S.A. de C.V. México.

**WEBER**, Max (1992) Economía y sociedad. Fondo de cultura económica. México (1922).

**MARTÍNEZ** Garnelo, Jesús (2003) Policía Nacional Investigadora del delito. Antología del origen, evolución y modernización de la policía en México. Editorial Porrúa. México.

**ORTIZ** Ortiz, Serafín (1998) Función policial y seguridad pública. McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México.

**YÁÑEZ** Romero, José Arturo (1999) Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876. Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés Editores, S.A. de C.V. México.

#### **SITIOS ELECTRÓNICOS.**

INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD, A.C. (ICESI). [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C. (CIDAC). [www.cidac.org.mx](http://www.cidac.org.mx).

CONSULTA MITOFSKY-ROY CAMPOS. [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA, A.C. (MUCD). [www.muca.org.mx](http://www.muca.org.mx).

CONSEJO PARA LA LEY Y LOS DERECHOS HUMANOS, A.C. [www.mexicodenuncia.org](http://www.mexicodenuncia.org).

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA (SSP). [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. [www.gobiernofederal.org.mx](http://www.gobiernofederal.org.mx).

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA GOBIERNO FEDERAL. [www.portaltransparencia.gob.mx](http://www.portaltransparencia.gob.mx).

TABLA 3.8. Entorno estuarmático para el abordaje del caso de estudio

| ETAPA  | SUJETOS DE ANALISIS  | DIMENSION DE ANALISIS        | FUENTES INFORMATIVAS  | MÉTODOS   | PRODUCTOS   |
|--|--|------------------------------|---|---|---|
| REVISIÓN DE LOS ELEMENTOS TEÓRICOS RESPECTO DEL MODELO DE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.                                     | Breve recuento histórico de la Administración Pública.<br>Aspectos valorativos de la Nueva Gestión Pública en el ámbito internacional y nacional.  | Formal                       | Libros, artículos, compendios bibliográficos, revistas y sitios en internet.  | Análisis documental y análisis de contenido.  | Planteamiento del desarrollo histórico de la Administración Pública y la Nueva Gestión Pública en el contexto nacional e internacional.   |
| LA POLICÍA FEDERAL COMO OBJETO DE ESTUDIO  | Breve recorrido histórico de la función policial.<br>Desarrollo histórico de la organización como caso de estudio.   | Formal                       | Libros, artículos, compendios bibliográficos, revistas y sitios en internet.<br>Leyes, reglamentos y normatividad aplicable.  | Análisis documental y análisis de contenido.  | Planteamiento del desarrollo histórico de la función policial y sus diversas implicaciones en el contexto nacional.<br>Descripción de los orígenes y antecedentes de la Policía Federal como organización.<br>Breve descripción de los ordenamientos legales que facultan a la Policía Federal y la figura emblemática como ente prioritario en el combate a la delincuencia.   |
| CONTEXTO ACTUAL. Los resultados y el desempeño desde la posición oficial y algunos organismos interesados en el tema | La posición gubernativa de los alcances y logros en el combate a la inseguridad.<br>Los resultados en voz de organizaciones escrutadoras del desempeño.  | Formal                       | Informes periódicos, comunicados de prensa, encuestas de opinión pública, desplegados en medios de comunicación e internet.   | Análisis documental y análisis de contenido.  | Descripción de la postura del Gobierno Federal respecto de la función de la Policía Federal y los resultados obtenidos.<br>Descripción de los resultados de la Policía Federal en voz de organizaciones vigilantes de la actuación de los cuerpos policíacos.   |
| ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA POLICÍA FEDERAL DESDE LA PERSPECTIVA DE SUS ACTORES                                | La visión algunos de los actores en relación con el funcionamiento organizacional.<br>La visión algunos de los actores en función los dispositivos y prácticas de gestión para la consecución de los objetivos organizacionales. | Informal subjetiva           | Opinión respecto de los objetivos alcanzados y el desempeño organizacional.<br>Opinión en relación con los actuales dispositivos de gestión administrativa y las posibilidades de mejora. | Observación participante.<br>Entrevista a profundidad.<br>Entrevista semi estructurada. | Describir la percepción de los actores en relación con el funcionamiento de la organización con base en los objetivos, planes y programas.<br>Describir la percepción de los actores en función del proceso de transformación en la Policía Federal.<br>Describir la percepción de los actores clave en función de los dispositivos, prácticas y procesos de gestión.<br>Describir la visión de los actores de los resultados oficiales y los resultados emitidos por organismos interesados. |
| INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL FUNCIONAMIENTO Y DESEMPEÑO ORGANIZACIONAL.                                      | Análisis e interpretación de la información formal y estadística con la visión y el discurso de los actores respecto del desempeño organizacional en el ámbito de la gestión administrativa.                                     | Formal<br>Informal subjetiva | Documental.<br>Opinión de algunos de los actores claves.  | Análisis de contenido.<br>Análisis del discurso.  | Análisis e interpretación de las distintas posturas que existen respecto del funcionamiento organizacional de la Policía Federal en función de los dispositivos y prácticas de gestión utilizados (consensos y disensos).   |

FUENTE: Elaboración propia