



**Universidad Autónoma del Estado de México**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“PROPUESTA DE DISEÑO DEL MANUAL ÚNICO DE  
PROCEDIMIENTOS: POLÍTICA PÚBLICA REGULATORIA  
PARA LA INTERVENCIÓN DE LOS ELEMENTOS  
POLICIALES EN EL MUNICIPIO DE METEPEC”**

**TESIS**

*Que para obtener el título de*

**Licenciada en Ciencias Políticas y Administración  
Pública**

*Presenta:*

**Violeta Luna Vital**

*Director de Tesis:*

**Dr. Ignacio Roberto Rojas Crotte**



Toluca, México, Abril 2018

Gracias por ser mi fuente de inspiración, por mostrar que existe un camino de lealtad,  
rectitud y sobre todo honor.  
**Lic. Carolina Monroy del Mazo**

Para mi persona favorita, no tengo palabras para expresar mi gratitud, mi cariño y sobre todo para decir la falta que me haces Papá.

Al amor inagotable, paciencia y motor de mi vida, mi madre.

Y a todos los integrantes de la pequeña familia Vital, porque cada uno de ellos son parte importante en la conquista de mis sueños.

Mtro. Gerardo Aarón Pineda Piro, abogado, catedrático y comandante ejemplar, a todos aquellos servidores públicos que como el son orgullo de las instituciones y la ciudadanía a la que sirven

Cptn. Alfonso Ferreira Belman, por su entrega a la responsabilidad ciudadana en el campo de la seguridad pública.

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Surgimiento de la Política Pública</b>	<b>6</b>
<b>1.1.1. Recepción en México</b>	<b>7</b>
<b>1.1.2. Proceso decisorio de las políticas</b>	<b>10</b>
<b>1.2. Políticas Comparada y Gubernamental</b>	<b>11</b>
<b>1.3. Análisis de políticas</b>	<b>14</b>
<b>1.3.1. Visión recibida</b>	<b>15</b>
<b>1.3.2. Políticas como teorías, decisiones y trabajo artesanal</b>	<b>16</b>
<b>1.3.3. Retrospectiva-prospectiva</b>	<b>18</b>
<b>1.3.4. Problemas metodológicos</b>	<b>19</b>
<b>1.4. Políticas sociales, lo factible, lo eficiente y lo óptimo</b>	<b>20</b>
<b>1.4.1. Proceso gubernamental de toma de decisiones</b>	<b>20</b>
<b>1.4.2. Método de caso</b>	<b>24</b>
<b>1.5. Áreas de acción de las políticas</b>	<b>25</b>
<b>1.5.1. Actores, motivaciones, creencias, recursos y sitios</b>	<b>25</b>
<b>1.5.2. Formulación de la política</b>	<b>27</b>
<b>CAPITULO II: MARCO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO</b>	<b>29</b>
<b>2.1. Federal</b>	<b>29</b>
<b>2.2. Estatal</b>	<b>37</b>
<b>2.3. Municipal</b>	<b>40</b>
<b>CAPITULO III: LA SEGURIDAD PÚBLICA EN METEPEC</b>	<b>44</b>
<b>3.1. Aspectos territoriales, localización, estructura y población</b>	<b>45</b>

3.1.1.	Seguridad pública y tránsito de Metepec	48
<b>3.2.</b>	<b>Geografía de la Seguridad Pública</b>	<b>51</b>
3.2.1.	Cuerpos policiacos, función policial y modelos	51
3.2.2.	Políticas de seguridad, protocolos y procedimientos	54
3.2.3.	Experiencia Nacional y Estatal	57
3.2.4.	Manuales administrativos, antecedentes, clasificación y uso	58
<b>3.3.</b>	<b>Propuesta de diseño del manual único de procedimientos: política pública regulatoria para la intervención de los elementos policiales en el municipio de Metepec</b>	<b>64</b>
3.3.1.	Revisión documental	65
3.3.2.	Formulación de información	67
3.3.3.	Sistematización	69
3.3.4.	Implementación	70
3.3.5.	Evaluación	72
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>73</b>
<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS</b>		<b>77</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA</b>		<b>85</b>

## INTRODUCCIÓN

Hacer frente a un problema público no solo obedece a una temática gubernamental, sino que también forma parte de una historia de decisiones que se han consensado a lo largo de los años para atender las necesidades de los ciudadanos.

La identificación de las condiciones que hacen posible que dichas decisiones sean eficaces y efectivas, se encuentran en la política pública, que integra un plan específico de acción, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social y gubernamental.

En tal virtud, de manera conjunta sociedad y gobierno enfrentan la problemática que presenta el aparato de seguridad pública de las administraciones municipales de la entidad que desarrollan procedimientos que no están regulados, tales como: la actuación policial que incluye, aptitudes, actitudes y acciones de las y los servidores públicos; mismas que pueden ser implementadas mediante el cómo se debe ejecutar el quehacer cotidiano, a efecto de promover el cabal cumplimiento de la norma jurídico-administrativas que contribuyan al establecimiento de políticas públicas regulatorias.

El trabajo de investigación, surgió de la necesidad de formular e implementar políticas públicas que atiendan el problema de raíz, dado que los efectos de conducta de las y los servidores públicos contravienen las condiciones de la vida en sociedad; de modo que se requiere el diseño de procedimientos que fortalezcan a las instituciones de seguridad pública, mediante la homologación de corporaciones que actúen apegadas a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos preceptos dispuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ende, el trabajo de investigación, se integra por cuatro capítulos de los cuales el *primero* corresponde a los aspectos teórico-conceptuales del origen de la política, la inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política norteamericana, arenas de

poder y el surgimiento de la política pública desde su recepción en México, hasta el proceso decisorio; también lo relativo a las políticas comparada y gubernamental, así como el análisis de políticas que incluye: visión recibida, políticas como teorías, decisiones, trabajo artesanal, retrospectiva-prospectiva y problemas metodológicos.

Así mismo, se refieren las políticas sociales en cuanto a lo factible, lo eficiente y lo óptimo, además se considera el proceso gubernamental de la toma de decisiones, normas de calidad y método de caso; áreas de acción de las políticas que incluyen: actores, motivaciones, creencias, recursos, sitios, diseño de políticas.

En el capítulo *segundo* se hace una reseña del marco jurídico consultado para la elaboración del trabajo, siguiendo la pirámide de Kelsen se describe las disposiciones jurídico-administrativas utilizadas como referencia y enlistando su importancia de acuerdo al ámbito de competencia, es decir, lo correspondiente a la federación, el Estado de México y el municipio de Metepec, abarcando así los tres órdenes de gobierno.

Para dar continuidad es necesario referir el contexto municipal en el cual se desarrolla el estudio en el capítulo *tercero*, que comprende los aspectos territoriales del municipio, su localización, estructura, población y su distribución; dicha información es uno de los referentes principales ya que muestra la división territorial del municipio y sectoriza la dependencia para así abarcar y cubrir la actividad policial en todo el territorio dando paso a la geografía de la seguridad pública que comienza con la definición de los cuerpos policiacos, su función y el nuevo modelo policial, complementando este análisis con políticas, protocolos y procedimientos en el ámbito nacional y estatal; centrando siempre la atención asía el enfoque de actuación policial, que es donde los procedimientos, su importancia y sus características, nos dan el preámbulo para presentar la propuesta, el diseño del manual único de procedimientos: política pública regulatoria para la intervención de los elementos policiales en el municipio de Metepec.



Dicho manual se diseña como documento rector que deberá obligar como parte de una política pública regulatoria a los integrantes de la corporación policial a su cumplimiento, regulando así su conducta a través de la actuación, respetando en todo momentos los derechos humanos tal y como lo establece la normatividad vigente. Así también, en este capítulo se describe el proceso de elaboración del manual, la revisión documental para detectar documentos que contarán con las mismas características que la propuesta, la formulación de la información, su sistematización, implementación y por último su evaluación.

Como parte final se presentan las conclusiones del trabajo de investigación y un glosario de términos, con el propósito de que el lector pueda utilizarlo en caso de existir una duda respecto a la terminología aplicada, además se incluyen las fuentes consultadas para la elaboración.

# CAPÍTULO PRIMERO

## MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

El objetivo principal de este capítulo es exponer los conceptos considerados relevantes para el desarrollo del trabajo de investigación; bajo esta premisa este capítulo se estructuró tomando como referencia el análisis efectuado al proceso histórico de la política pública, porque constituye el fundamento necesario para sustentar el presente estudio.

Con base en lo anterior, se obtuvieron los elementos para desarrollar la definición de política pública, con el objeto de identificar qué es y para qué sirve; así como su proceso de creación y diferenciación con las políticas tanto comparada como gubernamental, aunado a la factibilidad hasta llegar a la evaluación.

### 1.1 Surgimiento de la Política Pública

A mediados de la década de los 50', el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales no habían sido objeto de estudio porque en ese entonces la administración se concebía como:

*“[...] la actividad que se encargaba de organizar la forma en que habrían de ejecutarse las decisiones del gobierno a fin de que sean eficaces”.*

*Las políticas públicas surgen para llenar este vacío de conocimiento y cómo se toman las decisiones de gobierno [...] surge con el objetivo de conocer la manera en que toma forma el proceso de decisión del gobierno y de saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto.*

*Harold D. Lasswell impulsa la [...] política pública, [...] entendida en modo multi e interdisciplinario como “ciencias de políticas”. [...] tuvo un doble objetivo: [...], conocer la manera en que [...] ha evolucionado en el tiempo [...], emplear los métodos y resultados [...] en la elaboración [...], hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su corrección y eficacia. Ambos objetivos tienen como propósito final fomentar y asegurar la calidad informativa [...] analítica de la decisión [...] y mejorar la capacidad directiva del gobierno.*

*“[...] la propensión [...] hacia un conocimiento de índole técnica (razón instrumental) se debe a que la dimensión institucional de las decisiones de política del gobierno no constituía un problema y se consideraba asegurada en las condiciones del Estado democrático norteamericano”.*

*El objeto de conocimiento de la política pública es la identificación de las condiciones que hacen posible que las decisiones de gobierno sean eficaces, de sus [...] causales, que solo él [...] empírico puede establecer. El foco cognoscitivo*

*[...] no es la validez institucional del régimen o de la acción del gobernante sino [...] las decisiones [...], su capacidad técnica para realizar los objetivos sociales buscados (Aguilar, Luis, 2010).*

Fue así que fuera denominada “ciencias de las políticas de la democracia” y concebida como un conjunto interdisciplinario de ciencias interesadas en la incorporación de métodos, teorías y tecnologías en la toma de decisiones de los gobiernos democráticos para la resolución de los problemas sociales.

*En las democracias liberales “el gobierno por políticas” es el modo propio de gobernar. [...] son planes de acción específicos enmarcados por leyes [...], que reconocen las libertades de sus ciudadanos y tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción social [...] suelen incluir la participación de los ciudadanos, combinan la acción [...] con [...] los ciudadanos.*

*“El primer efecto de la evolución [...] fue la pérdida del carácter multi-disciplinario, sustituido por el enfoque unidisciplinario del análisis económico acentuando la racionalidad y eficiencia del gasto hasta que [...] se llamó “análisis de políticas” (Aguilar, Luis, 2010).*

### 1.1.1. Recepción en México

En la década de los 80’ la disciplina de política pública surge en México en medio de la inconformidad social generada por la crisis, se presentó como una actividad de conocimiento exigiendo que las decisiones del gobierno acreditaran su naturaleza pública y eficacia.

*El concepto de lo público tuvo como efecto político reivindicar y revalorar las libertades privadas y obligó a circunscribir con precisión el ámbito [...], lo que es responsabilidad del Estado, y [...] de lo que son intereses y responsabilidades privados. Los conceptos [...] promovieron también la distinción entre decisión-acción del gobierno y [...] pública. No toda política gubernamental es [...] o tiene naturaleza y sentido público a menos que reúna ciertos requisitos. No toda decisión del gobierno, [...], es [...] pública [...]. (Aguilar, Luis, 2010).*

Por tanto, el término política pública en el país, significó la exigencia de la naturaleza pública de la política, así como, del poder público.

Retomando a Aguilar Villanueva (2010) por política pública se entiende:

1. [...] Son intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera

*de interés para beneficio público, y [...] acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema.*

2. *[...] acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía.*
3. *[...] acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente [...].*
4. *[...] son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales.*
5. *[...] configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.*

*“La política pública se distingue por integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas; atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar, Luis, 2010).*

En consecuencia, podemos afirmar que la política pública es la encargada de recibir las demandas de los sectores civiles y políticos con la finalidad de formularlas como acciones para generar objetivos específicos que alcancen resultados.

*La política pública se entiende como un plan específico de acción, [...] limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia. (Aguilar, Luis, 2010)*

Por lo que, la política pública es concebida como el objeto preciso de la decisión gubernamental y entendida como el conjunto de acciones que tienen como efecto dar solución y respuesta a una determinada situación social.

Por lo anterior citamos a Mario Silva (2000), quien refiere que “Lowi” hace mención de tres tipos de políticas a las cuales denomina: distributivas, regulatorias y redistributivas, según el nivel de acción.

*En las primeras la acción gubernamental dispensa beneficios tangibles a individuos o grupos específicos. En las regulatorias, el gobierno impone controles sobre la conducta específica de individuos [...] y en las terceras [...], se esfuerzan por efectuar cambios en la manera como se distribuye la riqueza entre los amplios sectores de la sociedad. (Silva, Mario, 2000)*

Se identifica que Aguilar (2010) resulta coincidente con Mario Silva (2010) y menciona que T. J. Lowi fue el primero en clasificar la política pública, al respecto:

1. *Son distributivas si el problema puede ser resuelto mediante [...] asignación de recursos; responden a las demandas particulares de determinados grupos de ciudadanos, que no entran en conflicto [...].*
2. *Se llaman regulatorias si el tipo de problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones o prescripciones y se generen los incentivos para promover la observancia de la norma. Atienden problemas que en su raíz son conflictos entre ciudadanos o grupos [...] particulares, dado que los efectos de las conductas de unos perjudican las propiedades, libertades o condiciones de vida de los otros, de modo que hay que establecer normas que regulen [...], y al hacerlo [...] el resultado de que hay [...] conformes e inconformes, apoyadores y críticos; resuelven [...] y suscitan [...], aunque [...] queda acotado al círculo [...].*
3. *Serán distributivas si el tipo de problema es de magnitud estructural y abarca toda la sociedad; por lo que puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social, [...]. Estas son las políticas de [...] alto riesgo y exigen [...] legitimidad y habilidad política del gobernante, ya que enfrentan la tarea de reorganizar la estructura de la sociedad, que es la causa real de los conflictos sociales que se producen a cada momento y se extienden.*

*Las operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran las políticas públicas son:*

1. *La formación de la agenda.*
2. *La definición del problema público.*
3. *La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.*
4. *La decisión o la selección entre opciones.*
5. *La comunicación de la política.*
6. *La implementación de la política.*
7. *La evaluación de la política. (Aguilar, Luis, 2010)*

La política pública está sujeta, a constantes cambios en el método de acción y perfeccionamiento, ya que tiene un papel significativo respecto al proceso de cambio social, al expresar necesidades de reajuste social que constantemente se presentan en cualquier tipo de comunidad, respuesta a cambios operados a nivel político-social; se vislumbra ligada al conflicto, pues todo proceso de cambio, afecta las posiciones e intereses de los grupos e individuos.

Derivado de lo anterior, se identifica la importancia de la política pública, su clasificación y la necesidad de adoptarlas a efecto de dar solución, sin embargo, en

este procedimiento se requiere realizar un proceso de toma de decisiones las cuales ayudarán a atacar y buscarán resolver un problema público de manera eficaz.

En este sentido, las decisiones se encontrarán orientadas a la resolución del problema y tomaremos como referencia la clasificación de J.T: Lowi, para definir la línea de acción desde el proceso de toma de decisiones.

### 1.1.2. Proceso decisorio de las políticas

Consiste en elegir la mejor opción entre diversas opciones disponibles, a fin de resolver un problema, la toma de decisiones incluye la recopilación de datos, generación de alternativas y selección de un curso de acción.

*El proceso metodológico incremental consiste en registrar primero que la política pública que está por decidirse para hacer frente a un problema público no es una decisión inédita, sin antecedentes, sino forma parte de una historia de decisiones [...] para responder a las diversas manifestaciones del problema.*

*Lo que puede y debe exigirse al análisis es que ofrezca argumentos para mostrar que la decisión en pro de una política, a pesar de [...] las limitaciones y obstáculos de los cuestionamientos, no es arbitraria, absurda e irresponsable; que responda a las críticas, aclare las dudas y los aspectos controvertidos; que esté dispuesto a mejorar y evolucionar el diseño de la política a partir de la discusión y, sobre todo, que rinda cuentas a la ciudadanía de las razones por las que un gobierno se decidió por esa política y no por otra. Es un análisis que tiene como objeto [...] la aceptación de la política. (Aguilar, Luis, 2010)*

Según este enfoque, el análisis racional y la política pública constituyen un recurso que enseña a gobernantes y ciudadanos a aclarar y redimensionar sus metas conforme a los alcances y límites de las capacidades gubernamentales y sociales, la operación del proceso es:

1. *Formación de la agenda: es el proceso social político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público, [...] una realidad que el gobierno debe atender y que tiene que ser objeto de una política pública.*
2. *Definición del problema: abarca los elementos que se considera [...] distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia [...] y su agravamiento.*

3. *Construcción de las opciones: [...] acción para [...] el problema público y con la selección de la opción que se considera la apropiada.*
4. *Proceso de implementación: [...] considerado apropiado para que la política pública camine sin grandes obstáculos hacia la meta de los resultados deseados.*
5. *Evaluación: cierra y abre un ciclo o espiral de la política. Los resultados [...], si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía [...] en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que [...] mejorar en el diseño y la operación [...], con lo cual se reforma la política e inicia [...] o se eleva a otro nivel. (Aguilar, Luis, 2010)*

Una vez realizado el proceso de toma de decisiones debemos centrarnos en el proceso de construcción de la política pública, orientando nuestro objetivo a la resolución del problema e identificando el tipo de política que debemos utilizar.

## 1.2. Políticas Comparada y Gubernamental

La primera es un movimiento de la ciencia política que responde a la complejidad e interdependencia del siglo XX, particularmente del mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial; por lo que, el estudio comparado de los gobiernos adquiere su razón a partir del movimiento revolucionario de 1917, pero es hasta después cuando surge propiamente en los gobiernos que con el estudio y estructura (organización del poder político, formas de ocupación, ejercicio y control) busca una aproximación al rendimiento tanto de los fenómenos políticos internos como de las líneas de política exterior.

*“Existen dos grupos de los sistemas políticos actuales: los llamados sistemas constitucionales o de las democracias occidentales y los regímenes autoritarios o sistemas autocráticos” (Silva, Mario, 2000).*

La estructura de los sistemas políticos, así como su evolución en los nuevos regímenes no solo engloban autoritarismo y autocracia, por lo que es necesario analizar las formas de las democracias emergentes que no han sido consideradas.

En cuanto a la segunda política es una elección relevante, realizada por un individuo o grupo, que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción, real o contemplado. Se

diferencia de una decisión por su mayor amplitud y permanencia, ya que una política establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares.

*“Las políticas pueden ser explícitas (leyes, programas, declaraciones etc.) e implícitas (agregación de decisiones, abstención, etc.)” (Silva, Mario, 2000).*

La política pública es crucial para la administración pública ya que, en su esencia, es la coordinación y movilización de esfuerzos, individuales y de grupo, hacia su realización. El campo, tiende a expandirse y a incrementar su complejidad, ya que las políticas gubernamentales son producto del sistema político y la administración pública es responsable de su ejecución y participa en la evaluación de resultados.

*Existen cinco modelos que explican cómo se formula la política gubernamental:*

- 1. Modelo Clásico: la política se establece con el consenso de los tres poderes de gobierno; el [...] legislativo tiene el poder primario de formular la política gubernamental, es la institución dominante en ese proceso, debido a que representa la soberanía popular. El ejecutivo realiza las políticas, pero no las formula y el judicial es un actor imparcial que juzga su legalidad [...], pero sin tener supremacía sobre legislativo. Este modelo está basado en el concepto de supremacía parlamentaria e identifica la formulación de políticas con la función legislativa, pese a que las acciones del ejecutivo y del judicial pueden también constituir políticas.*
- 2. Teoría de Grupos: Considera que el proceso de formulación de políticas tiene lugar mediante la interacción de los grupos de interés. [...] común, comparten una misma visión sobre la política que debe adoptarse, la participación [...] es natural y deseable en una sociedad democrática. Para Hamilton [...] sólo reflejan [...] pequeñas minorías. Calhoun señala: el verdadero peligro es que el poder de la mayoría pase por encima de los intereses legítimos de las minorías, [...] todos los grupos tienen intereses igualmente legítimos y [...] la democracia significa la participación [...] de individuos, en la formulación de la política, los intereses personales están representados [...]. Para Truman toda política es el resultado de la interacción de grupos y ésta es la única manera realista de enfocar el proceso político. [...] crea un equilibrio entre los mismos, el poder es contrarrestado por el peso del otro. La participación de los grupos de interés en la formulación de la política significa control por la elite, más que por los miembros [...], y un gobierno que responde a intereses particulares.*
- 3. Modelo Liberal Democrático: los partidos juegan un papel superior al de los grupos y son la fuerza principal que conforma la política gubernamental. [...] constituyen el puente entre el pueblo y el gobierno, ya que proporcionan al electorado opciones políticas racionales. El modelo considera que toda demanda se canaliza [...] no presionan directamente al mismo, además de que existe una estricta disciplina de partido.*
- 4. Las Élités: todas las instituciones están dominadas inevitablemente por grupos pequeños de individuos talentosos, que saben manipular los*



*instrumentos del poder para sus propios fines. Establece que [...] están divididos en dos clases: líderes y seguidores. Estas élites presentan características, clases, posiciones económicas y destrezas distintas, las cuales las separan de la masa.*

5. *Modelo de Sistemas: [...] proceso de formulación de políticas en términos de poder, de manera que [...] es el resultado de una combinación distinta de fuerzas [...]. Concibe a la vida [...] como un sistema, el gobierno es el formulador de las políticas. [...] puede concebirse a nivel macro y micro. En el nivel macro, los partidos políticos y los grupos de interés son las fuentes principales de insumos [...], el cual actúa como mecanismo de conversión [...] en productos. Desde una perspectiva micro, [...] está compuesto por subsistemas alimentados por demandas específicas que son procesadas por partes [...] responsables de formular en sus propias esferas. Estos [...] existen por la naturaleza especializada del proceso de establecimiento de políticas; [...] se formulan dentro de la esfera de los intereses especializados, el público en general no se involucra como conjunto, pese a que se afectará a todo aquel que se encuentre en el ámbito específico de aplicación [...].(Silva, Mario, 2000)*

Dicha clasificación está orientada específicamente a la formulación de políticas gubernamentales, sin embargo, los enfoques son útiles para interpretar el actuar, y los denominamos “vigentes” por tener características de acción y formas que se mencionan en los tres enfoques básicos requeridos para analizar las consecuencias de una política pública, que son los siguientes:

1. *Racional: enfatiza la planeación comprensiva y la selección de objetivos sobre la base del costo/beneficio. Conceptualmente, consiste en las siguientes etapas:*
  - a) *Identificación de objetivos precisos y mensurables para la política o programa.*
  - b) *Identificación de diversos enfoques alternativos para cumplir esos objetivos.*
  - c) *Selección de la mejor opción conforme a criterios explícitos, predeterminados respecto a lo que constituye lo “mejor”.*
  - d) *Monitoreo del programa o política para asegurar que los objetivos se están consiguiendo dentro del tiempo previsto y de manera eficiente, además de recibir información retroalimentada para mejorar la política o programa.*
  - e) *Utilización de la información retroalimentada para hacer los ajustes necesarios a los procedimientos y quizás a los objetivos básicos.*
  - f) *Integración de estas actividades de planeación y programación con el proceso presupuestal para asegurar la disponibilidad de recursos suficientes. Las limitaciones son la falta de interés en el medio ambiente político dentro del cual la política tendrá que realizarse y la gran cantidad de información detallada que requiere, el énfasis en la eficiencia en detrimento o exclusión de los valores, la dificultad para aplicarlo en áreas sociales.*

2. *Empírico: utiliza la investigación social para identificar los efectos de las políticas. Se fundamenta en los principios del conductismo y concretamente en la experimentación y cuasi-experimentación social, hace uso extenso de la teoría de la probabilidad y de la inferencia estadística, produce conclusiones relativamente ambiguas de las relaciones causa-efecto cuando se lleva en óptimas condiciones.*
3. *Intuitivo: [...] opinión de expertos para prever los resultados de las acciones proyectadas por el gobierno. Consiste en pedir a los expertos que hagan predicciones respecto a las consecuencias probables de diversas opciones políticas. (Silva, Mario, 2000)*

En el proceso de toma de decisiones para el diseño de la política pública es importante mencionar las consecuencias, pues siempre debemos tener presente el costo/beneficio en la presentación de alternativas para la resolución de problemas.

### 1.3. Análisis de políticas

Su utilidad va de la mano con la toma de decisiones y los errores que comenten los decisores al momento de su elección; ya que la racionalidad se entiende como algo que ocurre posterior decisión.

*En la denominada visión recibida o comúnmente aceptada existen dos tesis importantes:*

- *La hechura de las políticas es igual a la toma de decisiones.*
- *El propósito del análisis es aportar hechos y pruebas [...]. (Majone, Giandomenico, 2000)*

Las tesis mencionadas anteriormente, proporcionan los enfoques necesarios para que se formule política pública, al respecto es importante precisar al lector la definición, formas, delimitación e interacción tanto de política como de agenda pública de las cuales Luis F. Aguilar (2010), por un lado define a la política pública como la decisión de una autoridad legítima, adoptada en su campo de jurisdicción y conforme a los procedimientos legalmente establecidos, vinculantes para todos los ciudadanos de la asociación que se expresan en formas, tales como: leyes, sentencias y actos administrativos.

Lo anterior considerando que la política pública no surge ni operan en el vacío, se enmarcan en la dinámica del sistema político, en los procesos de interacción de la lucha por el poder, donde se entrelazan intereses, conflictos, necesidades,

reivindicaciones y en última instancia, se exponen, discuten y moldean los problemas públicos; consecuentemente el enfoque del análisis recurre al concepto de la agenda pública (agenda setting) para ubicar el surgimiento de los problemas.

La agenda pública o sistémica está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de atención y como asuntos que se encuentran dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental; en tal virtud, la agenda gubernamental o institucional se entiende como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración de los tomadores de decisiones. Puntualizando que la agenda pública es general y abstracta, por tanto, los asuntos presentan una formulación genérica; en cambio la agenda gubernamental, tiende a ser acotada, específica y concreta.

Richard E. Matland (1995), afirma que en cuanto a la aplicación de la política ésta se produce en dos niveles que son: el macro nivel de implementación, ubicado centralmente en los actores que diseñan un programa de gobierno y el micro corresponde al nivel de implementación que las organizaciones locales realizan a través de planes, programas y proyectos que desarrollan para ponerlos en práctica.

### **1.3.1. Visión recibida**

La hechura de la política, la toma de decisión y la solución racional de los problemas, así como el análisis son considerados por algunos autores como sinónimos, en razón de la existencia de correspondencia de uno con otro entre las etapas del proceso y las fases; la lista de pasos que se describe a continuación se interpreta como una descripción de la elaboración racional de la política o una fórmula de su análisis:

*Objetivo- modelo- hipótesis de acción control- predicción- variar la acción control hipotética-revisar la acción control hipotética- revisar la predicción-repetir para escoger el óptimo-actuar-observar la conducta-refinar el objetivo-revisar el modelo-actualizar la predicción y optimización-actuar otra vez-continuar la observación-todo a la luz de las cambiantes circunstancias externas (Majone, Giandomenico, 2000).}*

La visión recibida, ofrece una lista de pasos interpretados como receta; por lo que podríamos considerar que se excluyen situaciones sociales; aunque al final el autor argumenta las circunstancias externas, las cuales consideramos deben prevalecer en todo momento.

### 1.3.2. Políticas como teorías, decisiones y trabajo artesanal

Las políticas pueden ser entendidas como teorías desde las perspectivas siguientes:

- *Reconstrucción racional que practica el analista a partir de una secuencia compleja de acontecimientos.*
- *Los actores se desarrollan a partir de decisiones y acciones que les dan estabilidad y coherencia interna.*

La reconstrucción racional de una política es esencialmente una historia de ésta, una explicación de su desarrollo en términos de deseos, creencias, fuerzas de individuos y grupos. La historia interna de una política que, se ocupa de la lógica interior de su desarrollo, de las situaciones problemáticas objetivas y de las posibilidades.

Para el caso de las decisiones públicas, las políticas son teorías y analogías institucionales de las teorías sociales.

Las teorías científicas muestran las razones por las que ciertos objetivos resultan en principio inalcanzables. Cualquier teoría, ya sea de orden natural o social, expresa algún tipo de regularidad o invariabilidad; es una restricción de la diversidad de los fenómenos observables.

*Una decisión es una elección o juicio, realizado con base en los datos disponibles. [...] debe hacerse en la situación que el decisor confronta inmediatamente, tomando en cuenta [...] cada posible recurso de acción. [...] son complejas [...], no pueden justificarse con decisiones singulares y ni siquiera con conjuntos de decisiones interrelacionadas. [...] algo amplio que las muestras tangibles de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales. [...] como una decisión, puede consistir en [...] hacer algo, [...] parece ser un fenómeno que se autodefina, es una categoría analítica, cuyos contenidos son determinados por el analista, [...] por el hacedor [...] por las muestras de la [...] administración. Puede considerarse como un curso de acción o como inacción, en vez de [...] decisiones específicas y existen no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos. (Majone, Giandomenico, 2000)*

Las políticas una vez que se han alcanzado, tienden a convertirse en doctrinas, dirigen y justifican la acción gubernamental por algún tiempo, presentan características que están enteramente ausentes en las decisiones, poseen cierta cualidad de deliberación, permanencia relativa y posibilidad de desarrollo doctrinal. Estas características se reconocen, en el lenguaje cotidiano.

Por tanto, si las políticas se identifican con las decisiones, su desarrollo únicamente puede interpretarse como cambios de opinión. El decisor es el único juez y ejecutor.

Las políticas y las decisiones difieren, ya que los argumentos pos-decisión, aunque son irrelevantes para la lógica de la elección, forman parte de la formulación e implementación de la política.

Referente a los artesanos que usan materiales concretos para producir objeto y propósito definido, los analistas utilizan datos, herramientas técnicas y modelos para producir evidencias y argumentos.

*El esquema de Aristóteles envuelve cuatro constituyentes de la tarea artesanal: material, eficiente, formal y final. Se refiere [...] a la sustancia física sobre la que trabaja el artesano, al agente y a las herramientas que usa [...], a la forma que adquiere [...], y al propósito de la actividad o las funciones para las que ese objeto sirve. El componente material serían los datos, [...] información y [...] construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema por analizar, las herramientas técnicas y modelos serían [...] la tarea del analista, la forma [...] sería el argumento [...] y del que se extrae la conclusión, y el [...] final sería la conclusión misma.*

*La analogía de la creación de artesanías con la [...] de las políticas es útil [...] para la construcción de ambas se necesitan ciertas cualidades y características; tal vez cualquiera podría pensarse apto para realizar una política, la realidad es que es una tarea seria, que no solo implica la sustancia [...], si no también; las funciones de aplicación.*

*El paradigma de la toma de decisiones usa las mismas categorías para describir el quehacer del analista y las etapas o componentes del proceso de decisión, limita el alcance del análisis a la pre-decisión, al modo de indagación propio de la solución de problemas.*

*La concepción del análisis como artesanía proporciona categorías que son aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis, ya sea retrospectivo como prospectivo, descriptivo como prescriptivo, argumentativo como científico (Majone, Giandomenico, 2000).*

Para ilustrar las clases que sugiere el enfoque artesanal, se requiere considerar las categorías evidencia y argumento, este último:

*Es el eslabón que enlaza los datos y la información con las conclusiones de un estudio analítico. La estructura [...] será, una mezcla compleja de declaraciones factuales y de evaluaciones subjetivas, junto con deducciones lógicas y matemáticas, incluirá inferencias estadísticas empíricas y analógicas, referencias a la opinión de expertos, estimaciones de costos y beneficios, [...] matices y salvedades de distintos tipos. La evidencia no es sinónimo de datos ni tampoco es igual a información; es [...] seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado tácito. [...] debe evaluarse conforme a una cantidad de factores peculiares a una situación dada, tales como: [...] naturaleza específica del caso, [...] tipo de auditorio, [...] reglas de evidencia prevalecientes e incluso [...] capacidad persuasiva del analista. (Majone, Giandomenico, 2000)*

Es aquí donde el analista al igual que el artesano se convierte en productor de argumentos, que serán utilizados en favor de la creación de la política.

El trabajo del analista puede describirse en términos de categoría como problema, datos, información, evidencia, herramienta y argumentos, más que eso, el analista es el creador de la política desde el punto de vista novedoso, creativo, funcional y eficaz.

### **1.3.3. Retrospectiva-prospectiva**

Decidir racionalmente no es suficiente debe aceptarse y llevarse a la práctica; además del proceso organizacional de implementación el intelectual, para elaborar y desarrollar la idea original de política.

El análisis sigue siendo necesario después de haber elaborado la política, con objeto de proporcionarle una base doctrinal, aumentar el acuerdo, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y mejorar su compatibilidad con otras políticas.

En esta parte la evaluación juega un papel fundamental en la toma de decisiones, porque si la política funciona identificamos el área de oportunidad para la mejora.

El análisis de política no sólo puede ser prospectivo, debemos visualizar la evaluación pre y post puesto que el papel del analista consiste en asesorar al encargado de su elaboración para que llegue a tomar una decisión.

*Se debe investigar sistemáticamente los objetivos del decisor y los criterios que son relevantes para elegir entre las alternativas que prometen alcanzar [...], es necesario identificar [...], examinar su factibilidad y costo, tomando en cuenta [...] riesgo y [...] tiempo. Debe [...] diseñar mejores opciones de acción y seleccionar objetivos diferentes, si resulta que los anteriores fueron insatisfactorios.*

*“Un análisis lógico de las políticas normalmente debería comenzar con el objetivo en cuestión y después proseguir con la consideración de cualquier alternativa disponible de los medios” (Majone, Giandomenico, 2000).*

Decidir, incluso racionalmente no es suficiente, las decisiones deben aceptarse y llevarse a la práctica; además del proceso organizacional de implementación, debe de haber uno intelectual paralelo para elaborar y desarrollar la idea original de la política pública.

El análisis sigue siendo necesario después de haber elaborado la política pública, con objeto de proporcionarle una base doctrinal, aumentar el acuerdo, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y mejorar su compatibilidad con otras.

#### **1.3.4. Problemas metodológicos**

*Los métodos políticos de cualquier sociedad; [...] el conjunto de procesos institucionalizados de carácter público, juegan un papel fundamental como fuerzas motrices [...] son las que propiamente generan la actividad de los grupos e individuos, le dan vida a ese universo [...]. Su importancia está dada en la medida en que provengan [...] y reflejen un determinado arreglo de poder y autoridad. Las instituciones representantes de esa estructura de poder poseen, autoridad suficiente para tomar decisiones, emitir [...] normas que afectan a los intereses de la comunidad en su conjunto; en el momento que esto sucede, se produce un efecto en los grupos e individuos, sienten que sus intereses son afectados, ya sea positiva o negativamente, la respuesta [...] es lo que se conoce como el ejercicio de la política. (Silva, Mario, 2000)*

Los tipos de análisis corresponden a concepciones de la política, aunque su significación práctica está a la espera de una investigación sistemática. Las diferencias de estilo se reflejan no sólo en el uso de datos, tipos de información y en la selección

de las herramientas analíticas, sino también en el significado que se asigna a términos clave como: política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación.

#### **1.4. Políticas sociales, lo factible, lo eficiente y lo óptimo**

Un análisis normativo para la política pública, busca la optimización de soluciones donde prevalezca la eficacia, factibilidad y uso racional de recursos; la tarea central consiste en someter objetivos y planes a pruebas de factibilidad que se definen con referencia a todas las restricciones relevantes como son: sociales, políticas, administrativas e institucionales, tanto las técnicas como económicas.

Las soluciones alternativas se clasifican como factibles, eficientes u óptimas, la primera es aquella que puede enfrentar exitosamente las restricciones; las eficientes constituyen un subconjunto de las factibles ya que hacen referencia a la capacidad de un sistema económico para satisfacer los deseos de los miembros de la comunidad mediante el uso óptimo de los recursos existentes y las óptimas son la combinación de las dos anteriores.

Una alternativa es eficiente si y solo si maximiza cierta combinación convexa de funciones de beneficio individual, de modo que la elección de una solución eficiente sea equivalente a la asignación implícita de cargas a los beneficios que obtienen los diferentes miembros de la comunidad.

##### **1.4.1. El proceso gubernamental de toma de decisiones**

La propuesta de considerar la factibilidad como el objetivo realista del análisis de políticas, se puede justificar en razón de las características especiales del proceso de toma de decisiones en el gobierno.



Cuando resulta imposible la administración basada en resultados objetivamente evaluables, es imprescindible ejercer el control en términos de la asignación específica de insumos.

*“En la conducción de los asuntos de gobierno, la discrecionalidad de los funcionarios y de sus asistentes no se encuentra limitada por consideraciones relativas a las utilidades o a las pérdidas” (Majone, Giandomenico, 2000).*

Con base en lo anterior, se limitan la libertad misma de elección al tiempo que resultan esenciales para el comportamiento orientado a fines.

*Las restricciones de la política son las limitaciones que el analista o el responsable de las decisiones acepta no sobre un fundamento teórico, sino como resultado de su decisión previa de tratar una determinada situación de una manera particular, pueden ser sustanciales o sólo de procedimiento. (Majone, Giandomenico, 2000)*

La validez de una restricción derivada del conocimiento empírico, puede ser puesta a prueba de acuerdo con las normas aceptadas de la crítica científica, someterse a discusión y discrepar razonablemente de la necesidad de aceptarlas; no pueden ser verificadas ni refutadas en forma definitiva recurriendo a hechos empíricos o teorías.

*“Estas restricciones son propuestas, recomendaciones de una persona o grupo a otras personas a favor de la adopción de una política común en algún área de actividad” (Majone, Giandomenico, 2000).*

En tal virtud se recurre al conocimiento empírico como argumento para la validación de las políticas.

Se desarrolla en un marco de referencia con un esquema basado en:

1. *El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás.*
2. *En política, las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas.*
3. *La relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que [...] es posible encontrar un tipo específico de relación [...].*
4. *Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración [...] o asignación con autoridad, la relación [...] cuestión es [...] de poder y, una estructura [...]. (Lowi, Theodore, 2000)*

Basados en lo anterior se pretende explicar la relación que existe entre la política y los lazos que se crean en torno a ella, para definir la participación de los actores tanto en su elaboración como en el desarrollo; lo que brindará a los participantes ser parte de una estructura de poder en el ámbito gubernamental.

Cuando las políticas se definen en términos del impacto esperado en la sociedad, solo hay un número reducido de tipos y son mínimas las funciones que el gobierno puede llevar a cabo. En la clasificación que se describe a continuación se mantiene el supuesto pluralista de que existe una sola estructura de poder en un sistema político.

*Existen tres categorías fundamentales de políticas públicas en el esquema: distribución, regulación y redistribución. Estas [...] pretenden corresponder a fenómenos reales toda vez que las hipótesis más importantes del esquema se derivan directamente de [...] definiciones. Las áreas de política o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. (Lowi, Theodore, 2000)*

De acuerdo a la necesidad de elaboración y aplicación de las políticas, estas características resultan vigentes en la formulación de las políticas públicas que se requieren en el ámbito gubernamental.

Las políticas operan a corto plazo y en ese periodo se toman decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos:

- 1. Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general. El patronazgo en su máxima expresión puede ser sinónimo de distributivo. Aunque podrían no ser políticas, pues son decisiones altamente individualizadas y quizá sólo en su conjunto pueden dar forma [...].*
- 2. Las políticas regulatorias causan también impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse [...] al infinito como las políticas distributivas. El impacto de las decisiones [...] se refleja directamente en la elevación de los costos y/o en la reducción o aumento de las opciones individuales. [...] se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quien beneficiado en el corto plazo. Los impactos [...] duraderos se perciben en los sectores básicos de la economía, las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales, [...] sólo pueden desagregarse por sectores.*
- 3. Las políticas redistributivas son similares a las políticas regulatorias, incluyen las relaciones entre amplias categorías sociales de individuos y, las decisiones individuales deben estar interrelacionadas. El objetivo que*

*persigue [...] no es el uso de la propiedad [...], no un trato igual [...], no el comportamiento sino la existencia misma. (Lowi, Theodore, 2000)*

La naturaleza de una política redistributiva no se determina por el resultado de la discusión, en razón de que los factores determinantes son las expectativas sobre la posibilidad y lo amenazantes que pueden llegar a ser.

Descrita la manera en que estás área de política o de actividad gubernamental tienden a desarrollar ciertas estructuras y características es necesaria la formulación de hipótesis que se asemejen a las tres teorías del proceso político.

*Se busca desarrollar las características principales de los tres tipos de políticas que son implementadas, podríamos considerar la elección de una de ellas como el primer paso para la formulación de la [...] dependiendo de las necesidades de la elaboración.*

- 1. La arena distributiva a es pluralista sólo en el sentido de que en ella opera un gran número de pequeños intereses perfectamente organizado, es una política en la que cada individuo cuenta por sí mismo. Una coalición basada en el intercambio de votos para apoyo recíproco no se caracteriza por el conflicto, el compromiso o por intereses [...] sino, se compone por miembros que no tienen absolutamente nada en común. Esta es la forma de relación política típica de la arena distributiva. Es una estructura relativamente estable porque, todos los que tienen capacidad de acceso apoyan a quienes quiera que sea líder. Existe una tendencia a la aparición de élites en los comités del Congreso, cuya jurisdicción incluye asuntos de índole distributiva. Se trata entonces de un liderazgo de intermediación y gestoría [...] la política distributiva es [...] entendida como cooptación que como conflicto o compromiso. Las cuestiones distributivas individualizan el conflicto y proporcionan las bases para coaliciones estables, que son irrelevantes respecto de los resultados de las políticas más amplias.*
- 2. La arena regulatoria [...] compuesta por una multiplicidad de grupos organizados alrededor de relaciones tangenciales. Dentro de este contexto de decisiones regulatorias es posible llegar a aceptar el planteamiento pluralista más extremo, en el que la política tiende a ser el resultado de la interacción conflictiva. La [...] coalición política nace del conflicto y del compromiso entre los intereses tangenciales que generalmente involucran a todo un sector de la economía. La cohesión del grupo mayor se conserva en razón de las metas que comparten los grupos particulares que la constituyen. La vinculación que caracteriza a los asuntos de las políticas regulatorias, obligan a contener la participación de los miembros de la asociación. La estructura de poder característica de las políticas regulatorias es [...] estable en la arena distributiva. Debido a que las coaliciones se forman alrededor de intereses compartidos, [...] se modifican a medida que cambian los intereses y emergen los conflictos de interés. [...] parecen ser un resultado residual que toma forma una vez que todos los participantes han recortado sus demandas y así [...] conseguir el apoyo mayoritario. En la toma de decisiones regulatorias, las relaciones entre los líderes de grupos*

*en uno o más de los puntos del proceso gubernamental son [...] inestables para formar una sola élite que decida las políticas.*

- 3. A diferencia de la arena regulatoria, son pocas las publicaciones de estudios de caso sobre decisiones redistributivas. Los asuntos que implican [...] inciden [...] profundamente [...] en la división de clases sociales y activan intereses en términos clasistas. Si en algún momento existe cohesión dentro de las asociaciones hegemónicas, ésta ocurre en los asuntos redistributivos; de ahí, la retórica de las asociaciones. La naturaleza y las condiciones de estas variaciones son precisamente el interés del análisis político. A diferencia de la arena distributiva, su estabilidad deriva de intereses compartidos. Pero en contraste con la arena regulatoria, estos intereses [...] son [...] estables, claros y consistentes, que generan y fundamentan ideologías. En las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados y éstos son claros y precisos, estables y consistentes. La negociación es posible, pero sólo para reforzar o suavizar el impacto de la redistribución. (Lowi, Theodore, 2000)*

El conflicto se institucionaliza en la burocracia gubernamental, así como los líderes de los partidos y las administraciones, que reflejan sus actos, en la naturaleza de la política redistributiva que influye en la centralización y estabilización del conflicto, así también en la toma de decisiones que se desplazan fuera del Congreso Local.

#### **1.4.2. Método de caso**

El acto de elección es un momento del proceso por el que se llega a la toma de decisiones y su realización, la noción normativa de racionalidad requiere que el responsable, efectúe una jerarquización preferencial transitiva y coherente, alternativa que ocupa el primer lugar en el orden de preferencias. La ignorancia de objetivos reales es una condición habitual de los estudios de caso retrospectivos.

Si establecemos una cuidadosa distinción entre el acto subjetivo de la elección y el contenido, las consecuencias objetivas de la decisión, hacen posible el análisis situacional, ya que los problemas que la política enfrenta, así como las condiciones bajo las cuales se encuentran soluciones viables son independientes de las perceptivas y preferencias del grupo particular responsable de la toma de decisiones.

La reconstrucción lógica de una decisión relativa a la política, es el objetivo de estudio del análisis situacional, porque parte de un examen crítico del problema y de su propuesta de solución, pasando por la aplicación de los fracasos eventuales y concluye

con la identificación de consecuencias imprevistas y de problemas emergentes. El ambiente en el que se toma una decisión no es otra cosa que el territorio delimitado de la factibilidad; el conjunto de restricciones representa una descripción sumaria de la realidad tanto compacta como eficiente.

Cuando persisten las dificultades que la política pretende eliminar surgen problemas, la causa fundamental frecuentemente se encuentra en la violación de alguna restricción esencial; por tanto, la interpretación correcta de los cambios en la política no es condición suficiente para determinar las causas de las dificultades observadas.

## 1.5. Áreas de acción de las políticas

*Las sugerencias se dan en torno a la implementación de las políticas en las tareas gubernamentales, sobre todo, por los resultados no tan deseables que se obtienen de ellas, ya que [...] se pone un cuidado en la utilización de una metodología, además, de [...] contar con un esquema de sus opciones que incluyen actores, creencias, motivaciones, recursos y espacios en donde las políticas serán aplicadas. (Mesltsner, Arnold, 2000)*

Uno de los errores que frecuente se comenten en las dependencias gubernamentales cuando analizan política pública consiste en ignorar sus aplicaciones.

*“Aquellos en lo que el análisis logra los mejores resultados es justamente lo más difícil de conseguir en el plano político”.*

*La elaboración de las políticas requiere la participación del analista especializado; ya que éste prestaría atención a: los aspectos políticos de la toma de decisiones públicas y de la elaboración de políticas públicas. Esto supone analizar con [...] cuidado los problemas relacionados [...] factibilidad política, [...] obtención de apoyo, [...] compatibilidad de objetivos en principio contradictorios y [...] existencia de diversos valores. (Mesltsner, Arnold, 2000)*

Resulta necesaria la participación de un actor con perfil enfocado a la creación, evaluación y análisis de la política pública; siendo necesaria una profesionalización para su creación. El vínculo se establece definiendo el espacio y el área de acción, delimita la porción de realidad que constituye el objeto de análisis.

### 1.5.1. Actores, motivaciones, creencias, recursos y sitios

Dentro del área de acción de una política, los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan, la dinámica obliga a inclinarse hacia uno u otro lado, es entonces cuando se identifican entre sí los que están a favor y los que están en contra.

El grado de polarización depende directamente del área de acción específica y del contexto particular en el que tiene lugar el proceso de toma de decisiones. El término actor es un concepto abierto que el analista debe adaptar a los requerimientos de su estudio.

*Cada actor tiene un conjunto de motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos, los cuales influyen en la determinación de su preferencia por alguna política o en su respuesta a las preferencias de otros actores. Uno de los problemas de las motivaciones como categoría del análisis de políticas es que son elementos de tipo idiosincrásico, extremadamente singulares, y que no solo dependen del individuo, sino también del tiempo y el lugar.*

*Una de las dificultades que presentan el cálculo de las motivaciones de un actor frente a una política es que [...] suelen rehusarse a adoptar una posición explícita y abierta. Es posible que la capacidad de negociación [...] aumente en la medida en la que logra ocultar sus preferencias respecto de una política determinada. (Mesltsner, Arnold, 2000)*

Las creencias son el conjunto de motivaciones de un actor que está estrechamente relacionado con sus actitudes y valores, se orientan de ciertas maneras específicas hacia sus mundos empíricos.

*El marco de referencia de un actor puede configurarse de toda una ideología política, o [...] estar formado por un conjunto de creencias inconexas. [...] hallarse concentradas en unas cuantas palabras dominantes, como cuando [...] expresa su confianza en las virtudes del control local o en las ventajas de la competencia; [...] afirman lo que se considera deseable y expresan conceptos sobre los medios y fines, las causas y efectos, constituyen juicios acerca de la realidad. (Mesltsner, Arnold, 2000)*

En cuanto a los recursos todo actor que se destaque en el área de acción de una política, posee algo que otro desea, valora o estima útil, ese algo se llama recurso que satisfacen las motivaciones, la habilidad es algo especial ya que ayuda a determinar el grado de eficacia con que los otros recursos serán desplegados.

El sitio es algo más que el escenario de una obra de teatro, puesto que constituye un punto desde donde se toman decisiones trascendentes, constituye la referencia para analizar a los actores clave, sus valores, motivaciones, creencias y recursos.

*¿Cómo puede el analista determinar cuáles son los sitios decisivos?*

- *El analista no comienza por la definición de sitios, sino por la de los actores, y parte de ahí para llegar eventualmente [...].*
- *El proceso de elaboración del escenario es repetitivo e interactivo, e implica la identificación de lagunas en la información, la elección tentativa de los sitios pertinentes y el trazado de [...] bosquejos.*
- *El analista es selectivo y elige únicamente algunos sitios, no se dedica a escribir una historia detallada de caso en la que el analista procurará sólo la exactitud necesaria.*

*Lo que importa es que el analista sea capaz de prever qué sitios burocráticos tendrán una significación central de su escenario (Mesltsner, Arnold, 2000).*

Se considera la parte fundamental “el sitio” es donde se desarrollará toda la evolución de la política, es por ello que un analista deberá conocer la arena en la que incursionaran, actores e intereses que pueden tener en el mismo.

### **1.5.2. Formulación de la Política**

El analista procede a hacer la predicción o el cálculo de los posibles resultados, transforma una imagen estática de la política en una dinámica, al estimar qué actores serán efectivos en el ejercicio del poder; además, identifica las áreas en las que puede presuponerse que habrá consenso y en las que puede esperarse conflicto, debe ser capaz de diseñar una propuesta alternativa para conciliar el apoyo necesario.

El diseño de la propuesta supone prever qué estructura debe poseer las coaliciones necesarias para que la política sea aceptada en los sitios decisivos, esas coaliciones, se construyen principalmente a partir de una serie de intercambios. Los actores intercambian recursos específicos para obtener resultados determinados, como el apoyo político: gran parte de la dinámica de la política se fundamenta en esta noción de intercambio. La predicción política y el error van siempre de la mano; si se desea incluir variables políticas en su análisis, necesariamente formulara juicios políticos, algunos de los cuales serán erróneos.

1. *Contamos con un argumento relativo: el resto del análisis es igualmente inexacto.*

2. *La consideración de las políticas y de sus alternativas supone cierta protección contra el error, cuando existe duda acerca de alguna variable, el analista puede alterarla para ver si las modificaciones afectan significativamente [...] los resultados. La consideración de la alternativa puede permitirle, ampliar el contenido informativo de su escenario.*

*El escenario del analista representa cada alternativa como un árbol de decisiones posibles, los nudos representan los sitios que constituyen los principales obstáculos o límites políticos; las ramas a los actores, sus posiciones y los posibles resultados de sus interacciones.*

*El analista debe comprender cuál es el propósito de su trabajo, intenta circunscribir un problema complejo, debe estar consciente en todo momento de que su actividad tiene un precio “intentar reducir las probabilidades de error mediante la extensión de su investigación”. (Mesltsner, Arnold, 2000)*

Los analistas aprenden de política al hacer su trabajo, todas las personas con quienes trabajan pronto se convierten en expertos como ellos.

*Si se concibe el análisis como un proceso [...] se desarrolla en dos etapas:*

1. *La generación de una respuesta basada en el razonamiento cuantitativo y económico.*
2. *La modificación posterior de dicha respuesta a partir de consideraciones de orden político. La política se convierte en un criterio adicional para la selección de la alternativa más adecuada. (Mesltsner, Arnold, 2000)*

*El autor considera la forma de hacer política como un proceso empírico por medio del cual, el analista aprenderá de los expertos (que también suponemos aprendieron empíricamente) a hacer política, su razonamiento es cuantitativo y no prevé la utilización de la parte cualitativa. El análisis es un procedimiento repetitivo e interactivo, un juego recíproco continuo entre los medios y los fines; que se produce a medida que se incorpora información nueva al proceso. El vínculo analítico entre la política y el análisis plantea una cuestión adicional, quien debe proporcionar la experiencia política. Cuando los estudiosos de la política forman parte de un equipo de análisis, el grado de integración de la perspectiva [...] depende del problema particular que enfrente [...] y de la organización misma. (Mesltsner, Arnold, 2000)*

De los analistas se esperaría, que pudieran identificar las consecuencias de la adopción de una política determinada, no sólo en términos sustantivos, sino también políticos; también enfrenta una serie de obstáculos técnicos, para abordar su problema, debe ser capaz de especificar el área de acción de su política, recabar información detallada y organizar un mapa. Será entonces cuando perciba la necesidad de una metodología sencilla y exacta. El problema no reside en la falta de información, sino en la forma en que se utiliza el conocimiento; la aplicación analítica de la política depende de la habilidad y deseo de lograr la conversión.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO**

En la antigua Grecia, la protección de “la polis” constituía un privilegio, demostrando que la organización existente en su interior auto-salvaguardaba la integridad de los ciudadanos en todos los aspectos, absteniéndose de crear grupos especiales para desempeñar dichas funciones.

Posteriormente, en 1789 surge la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano con la cual se proclamó la necesidad de crear un grupo de fuerza pública, tal y como lo disponen en las fracciones que se describen a continuación:

**XII.** Siendo necesaria una fuerza pública para garantizar los derechos del hombre y del ciudadano, se constituirá ésta [...] en beneficio de la comunidad, y no para el provecho particular de las personas a las que ha sido confiada.

**XIII.** Siendo necesaria, para sostener la fuerza pública y subvenir a los gastos de administración y [...] contribución común, qué debe ser distribuida equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus facultades.

En México, las defensas se instauraron aproximadamente en el periodo comprendido de 1881 a 1914 siendo el primer antecedente de la policía municipal, surgiendo con la conocida “guardia rural” que era un cuerpo montado que operó con el fin de defender las fuerzas en el país, protegiendo diligencias y caravanas de asaltantes.

#### **2.1. Federal**

La seguridad pública en México permea a los tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal; sin embargo, para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y fines resulta necesaria la coordinación entre ellos para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

Una función a cargo de la Federación, las entidades federativas 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 ésta Constitución señala.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos de la seguridad pública en el artículo citado en su último párrafo se establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene como atribución:

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

Además, la ley fundamental establece los principios bajo los cuales se rigen las y los servidores públicos responsables de la seguridad pública al disponer en el referido artículo que:

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 ésta 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.

En el artículo 115, se hace mención de la seguridad pública como servicio público el cual deberá estar a cargo del municipio:

[...] III Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito

En cuanto a la Ley de Seguridad Nacional (2005) en su artículo tercero define a la seguridad nacional como:

[...] las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleva a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Lo anterior instituye el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), instancia que sienta las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, Estados y Municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de enlace y definición de políticas públicas.

El SNSP, se conforma por autoridades de los tres órdenes de gobierno a quienes les compete la salvaguarda de la seguridad pública del país y tienen como objetivo trabajar conjuntamente para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas encaminadas a mejorar y mantener el orden en la sociedad mexicana.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 10 señala las instancias por las cuales ésta integrado el SNSP, siendo éstas las siguientes:

- 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;*
- VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.*

Y en el artículo 7, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema Nacional de Seguridad pública deberá:

- 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;*

El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el SNSP, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública; en tal razón sus funciones están reguladas en el artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009).

*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:*

*[...] II. "Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública".*

Es importante tener en cuenta que la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad no debe generalizarse a nivel nacional, porque cada región tiene características y necesidades particulares; sin embargo, la comunicación, coordinación y colaboración entre las entidades de la federación es fundamental para formular e implementar políticas públicas en la materia.

El 19 de junio de 2011, entró en vigor la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la introducción del modelo "penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas", con lo que se manifiesta la imposibilidad de transformar el sistema penitenciario del país si la ejecución continua bajo el control del Poder Ejecutivo; siendo precisamente ahí donde se reestructuró el sistema, circunscribiéndole la facultad de administrar las prisiones y confiriendo al Poder Judicial la atribución de ejecutar lo juzgado materializado en la figura de los "Jueces de ejecución de sentencias", responsables de ejecutar y dar seguimiento a las penas dispuestas.

Complementariamente al mandato constitucional se han celebrado tratados internacionales relativos a los derechos humanos, en razón de que la responsabilidad del cumplimiento a dicho precepto son las autoridades gubernamentales, aquellos hombres y mujeres que ejercen la función de servidoras y servidores públicos de seguridad.

Además, la declaración universal de los referidos derechos básicos y las libertades fundamentales supone el primer Código de Conducta inherente a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a las personas, ya que todos y cada uno de nosotros hemos nacido libres, con igualdad de dignidad y derechos, independientemente de la nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición; por lo que, el 10 de diciembre de 1948 la comunidad internacional se comprometió a defender la dignidad y la justicia para todos los seres humanos.

En 1979 es cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó dicho Código como medida para garantizar la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos por parte de las y los servidores públicos; aunado a la resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas que estableció lo siguiente:

**Artículo 1:** *los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone [...] la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.*

**Artículo 2:** *en el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana [...] mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.*

**Artículo 3:** *los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.*

La resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1988 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, recomienda el establecimiento de un conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión que son de observancia general para lo cual las y los servidores públicos encargados de dicho acto deberán respetarlos en todo momento; por tanto, a continuación se describen algunos de ellos que consideramos son de utilidad para el presente trabajo de investigación:

**Principio 1:** *toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*

**Principio 2:** *el arresto, la detención o la prisión sólo se llevarán a cabo en estricto cumplimiento de la ley y por funcionarios competentes o personas autorizadas para ese fin.*

**Principio 3:** *no se restringirá o menoscabará ninguno de los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres so pretexto de que el presente Conjunto de Principios no reconoce esos derechos o los reconoce en menor grado.*

En cuanto a los Documentos del Octavo Congreso sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en 1990 en la Habana, Cuba estableciendo los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en caso de que el lector se interese en conocer a detalle dichos documentos se recomienda consultar el link: [https://www.asc41.com/UN\\_Congress/Spanish/8S%20Octavo%20Congreso/A\\_CONF144\\_28\\_REV1.pdf](https://www.asc41.com/UN_Congress/Spanish/8S%20Octavo%20Congreso/A_CONF144_28_REV1.pdf), el cual por su extensión no se incluye en el presente trabajo de investigación.

Es importante mencionar la definición de imputado, puesto que en todo momento es la persona sobre la cual se ejerce los usos de la fuerza por la supuesta comisión de hechos delictivos, infracciones administrativas o complicidad, al respecto el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 112 lo denomina:

*Genéricamente imputado a quien sea señalado por el Ministerio Público como posible autor o partícipe de un hecho que la ley señale como delito.*

*Además, se denominará acusado a la persona contra quien se ha formulado acusación y sentenciado a aquel sobre quien ha recaído una sentencia, aunque no haya sido declarada firme.*

Además, son obligaciones de los elementos policiales aquellas dispuestas en el artículo 132 del ordenamiento antes citado que a la letra dice:

*El policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.*

*Para los efectos del presente Código, el policía tendrá las siguientes obligaciones:*

- I.** *Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;*

- II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que este coordine la investigación;*
- III. Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución, haciendo saber a la persona detenida los derechos que esta le otorga;*
- IV. Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger;*
- V. Actuar bajo el mando del Ministerio Público en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos;*
- VI. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables;*
- VII. Practicar las inspecciones y otros actos de investigación, así como reportar sus resultados al Ministerio Público. En aquellos que se requiera autorización judicial, deberá solicitarla a través del Ministerio Público;*
- VIII. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de los indicios. En su caso deberá dar aviso a la policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público conforme a las disposiciones previstas en este Código y en la legislación aplicable;*
- IX. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos, en los términos de la fracción anterior;*
- X. Entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación;*
- XI. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales, informes y documentos para fines de la investigación. En caso de negativa, informara al Ministerio Público para que determine lo conducente;*
- XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:*
  - A) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables;*
  - B) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;*
  - C) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y*
  - D) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;*

**XIII.** *Dar cumplimiento a los mandamientos ministeriales y jurisdiccionales que les sean instruidos;*

**XIV.** *Emitir el informe policial y demás documentos, de conformidad con las disposiciones aplicables. Para tal efecto se podrá apoyar en los conocimientos que resulten necesarios, sin que ello tenga el carácter de informes periciales, y*

**XV.** *Las demás que le confieran este Código y otras disposiciones aplicables.*

Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) en su artículo 27 establece que le corresponde al Consejo Nacional de Seguridad Pública:

*[...] el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública; y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones.*

En cumplimiento al mandato establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación Federal, en los primeros meses de cada sexenio se deberá formular el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del periodo que corresponda, en el cual se fijan: metas una general y cinco nacionales; así como tres estrategias transversales que, al ser analizados, se observó que el diagnóstico afirma que:

*[...] la agenda de seguridad estará íntimamente ligada al respeto y garantía de los derechos humanos, pues única- mente mediante el respeto irrestricto de éstos se podrá mejorar la situación crítica que enfrenta nuestro país en estos ámbitos.*

*[...] La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales.*

Para los fines de éste trabajo de investigación, las políticas y estrategias señaladas en el referido PND correspondiente al periodo 2013-2018, específicamente en el eje “México en Paz” la línea de acción es:



*[...] Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.*

## **2.2. Estatal**

Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 77 establece como atribución del Gobernador Constitucional de la entidad:

*[...] Conservar el orden público en todo el territorio del Estado; mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del Estado y coordinarse en esta materia con la Federación, otras entidades y los municipios en términos de ley.*

Aunado a lo anterior, en materia de seguridad pública el artículo 86 Bis del mencionado ordenamiento dispone que:

*La Seguridad Pública, en la Entidad, es una función a cargo del Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia que comprende la prevención e investigación de los delitos y las sanciones de las infracciones administrativas, en términos de ley, y deberá regirse bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las Instituciones Policiales, deberán de coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la Seguridad Pública y conformarán los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública.*

Además, al igual que nuestra Carta Magna, en dicha disposición jurídica en el artículo 122 encontramos que la seguridad pública es un servicio público a cargo de los municipios:

*Los H. Ayuntamientos [...] tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, [...] y demás disposiciones legales aplicables.*

*Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III, del artículo 115, [...] Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera*

*coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los Planes y Programas Federales, Estatales, Regionales y Metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento.*

*Artículo 128.- Son atribuciones de los presidentes municipales:*

*X. Asumir el mando de la policía preventiva municipal.*

La Planeación para el Desarrollo en el ámbito estatal se asume como una política de Estado con la cual:

*"[...] se fortalece la democracia con la participación ciudadana y la unidad estatal en un marco de estado de derecho".*

Por tanto, el artículo 1° de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (2001), señala la:

*"[...] ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México".*

En el Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) correspondiente al periodo 2011-2017 fueron integradas a las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción para promover y fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población, orientando la acción de gobierno y la sociedad.

El pilar tres denominado "Sociedad Protegida" establece como objetivo, fomentar la seguridad y la procuración de justicia, ya que:

*La PGJEM necesita adecuar su estructura a la realidad delictiva que enfrenta la sociedad y al SPPA*

*La eficiencia operativa y de uso de recursos es fundamental en la Administración Pública Estatal. Dicha característica tiene especial relevancia en materia de seguridad y justicia, pues con su aplicación es posible homologar los servicios que brindan y evitar actos de corrupción y negligencia. Por esto, es necesario estandarizar y automatizar los procesos operativos y protocolos de actuación, aprovechando en todo momento las tecnologías de la información mediante personal capacitado, profesional y con actitud de servicio.*

En este sentido, el gobierno priorizó a la Administración Pública Estatal, el tema central del presente trabajo de investigación que es:

*[...] articular políticas públicas que contribuyan a la reducción de los índices de criminalidad, el aumento de las oportunidades y la calidad de vida de la población, y el abatimiento de la impunidad. Para cumplir con este objetivo, se han diseñado las siguientes estrategias:*

- (i) adoptar una nueva concepción de la seguridad enfocada hacia la ciudadanía; 159 Objetivos y estrategias El Gobierno Estatal se ha propuesto, como parte de su visión, conformar una Sociedad Protegida procurando un entorno de seguridad y Estado de Derecho. Para lo anterior es necesario prevenir el delito, combatir la delincuencia y evitar la corrupción en las instituciones de seguridad y justicia, por lo cual se han diseñado objetivos acordes con las circunstancias que atraviesa todo el país.*
- (ii) fortalecer la estructura y capacidad de las instituciones de seguridad y procuración de justicia;*
- (iii) fortalecer las capacidades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad y procuración de justicia; y,*
- (iv) consolidar el nuevo sistema de justicia.*

En los ámbitos estatal y municipal, el elemento policial es la autoridad que llega al sitio donde presuntamente se ha cometido un hecho delictuoso para delimitar, proteger y vigilar tanto los objetos como los materiales que ahí se encuentren, tales como: herramientas, armas, impactos de proyectil, huellas, ropa y casquillos, entre otros; al respecto el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, en su artículo 142, segundo párrafo establece que:

*Quando los cuerpos de policía preventiva sean los primeros en conocer de un hecho que pudiera ser constitutivo del delito, ejercerán las facultades previstas...hasta que el ministerio público o la policía investigadora intervengan. Cuando esto ocurra, les informarán de lo actuado y les entregarán los instrumentos, objetos y evidencias materiales que hayan asegurado o preservado; de todo lo actuado deberán elaborar un parte informativo.*

El artículo 136 de la Ley de Seguridad del Estado de México, establece que:

*Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollaran, cuando menos las siguientes funciones:*

***Investigación:*** *A través de Sistemas homologados de recolección, clasificación, registro análisis, evaluación y explotación de información, siempre bajo el mando y conducción del Ministerio Público.*

**Prevención:** *Tendiente a prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, así como acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción.*

**Reacción:** *A fin de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.*

La Ley de Seguridad del Estado de México, regula el actuar de las corporaciones policiales en los ámbitos estatal y municipal, normando las atribuciones y funciones de los elementos policiacos y mandos, destacando que previo a dicha ley estaba vigente la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México publicada el 9 de marzo de 1999 y abrogada el 19 de octubre de 2011.

El Manual de Organización y Procedimientos Administrativos para los Órganos Jurisdiccionales del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral del Poder Judicial del Estado de México, contiene conceptualizaciones y funciones de los elementos policiales como son:

*Policía: Brindar seguridad en las instalaciones de los órganos jurisdiccionales en materia penal.*

*Funciones:*

- I. Brindar seguridad al personal y a los usuarios del servicio;*
- II. Seguir las instrucciones de los jueces y del Administrador;*
- III. Auxiliar al personal del juzgado en las tareas de seguridad que se le requieran;*
- IV. Solicitar en su caso, el apoyo de las policías; y*
- V. Las demás que le asignen el Juez y el Administrador.*

### **2.3. Municipal**

Por mandato de ley, los gobiernos municipales formularán un Plan de Desarrollo que contenga las acciones a ejercer durante un periodo determinado; caso expreso el municipio de Metepec que cuenta con un plan vigente 2016-2018, el cual en su pilar denominado “Sociedad protegida” establece el conjunto de información sobre incidencia delictiva e identificación de zonas de peligrosidad para:

*Construir tendencias y plantear prospectivas en la materia es un poco aventurado, dado que los factores que generan la delincuencia y la violencia son diversos y variados, y las condiciones de mejora o deterioro de éstos*

*implican llevar a cabo un análisis que van más allá de las capacidades y competencias de cualquier administración municipal. (pág.198)*

*Así mismo, solo es previsible señalar que el Municipio de Metepec debe continuar formando parte integrante y operativa del Convenio de Mando Único, además, debe señalarse que la Seguridad Pública no es una responsabilidad de las Administraciones Públicas Municipales, y que éstas solo son coadyuvantes en las políticas y acciones que se encargan de la misma. (pág.198)*

Por tal razón:

*Se asumirán responsabilidades para que el Municipio de Metepec cuente con un cuerpo policiaco eficaz y eficiente, integrado con personal capacitado y suficiente que esté certificado en control de confianza y cumpla con los estándares internacionales;*

*Se realizarán acciones destinadas a implementar nuevos programas para incentivar a la ciudadanía a ser parte esencial en la prevención y denuncia de delitos, y a formar en ella una cultura proclive a la paz y la concordia que evite impulsos y actos de violencia contra los niños, la mujer y los adultos mayores, tanto en casa como en la sociedad;*

*En materia de infraestructura se ampliará y modernizará el parque vehicular, el equipo de radio comunicaciones y el centro de monitoreo de contaminación del medio ambiente. (pág.199)*

*Elaborar y desarrollar un programa de operación y administración de la policía preventiva municipal que establezca líneas de acción para contar con un cuerpo policiaco profesional para la dicha prevención, contenga acciones para difundir la cultura de la prevención entre la población, establezca mecanismos de coordinación con otras instancias competentes en la materia, indicadores de seguimiento y cumplimiento, y demás aspectos necesarios; así como, que establezca una tasa anual de crecimiento del índice de policías operativos mayor o igual al 20% por cada 1000 habitantes.*

*Establecer y mantener en operación el Consejo Municipal de Seguridad Pública y de Prevención de la Violencia y la Delincuencia, en los términos del Convenio de Mando Único; así como, mecanismos de participación ciudadana en este consejo o en otras instancias, como los observatorios ciudadanos. (pág. 202-203)*

El cuerpo policiaco estatal o municipal es de mayor proximidad con la población, razón por la cual representa la primera instancia a la cual los ciudadanos recurren en caso de algún percance o problema; se ubica en la Administración Pública de cada municipio del país y es la encargada de atenderlas y/o canalizarlas a las autoridades competentes para dar solución a los conflictos que puedan surgir; considerando que la fuerza pública del gobierno local y es quien:

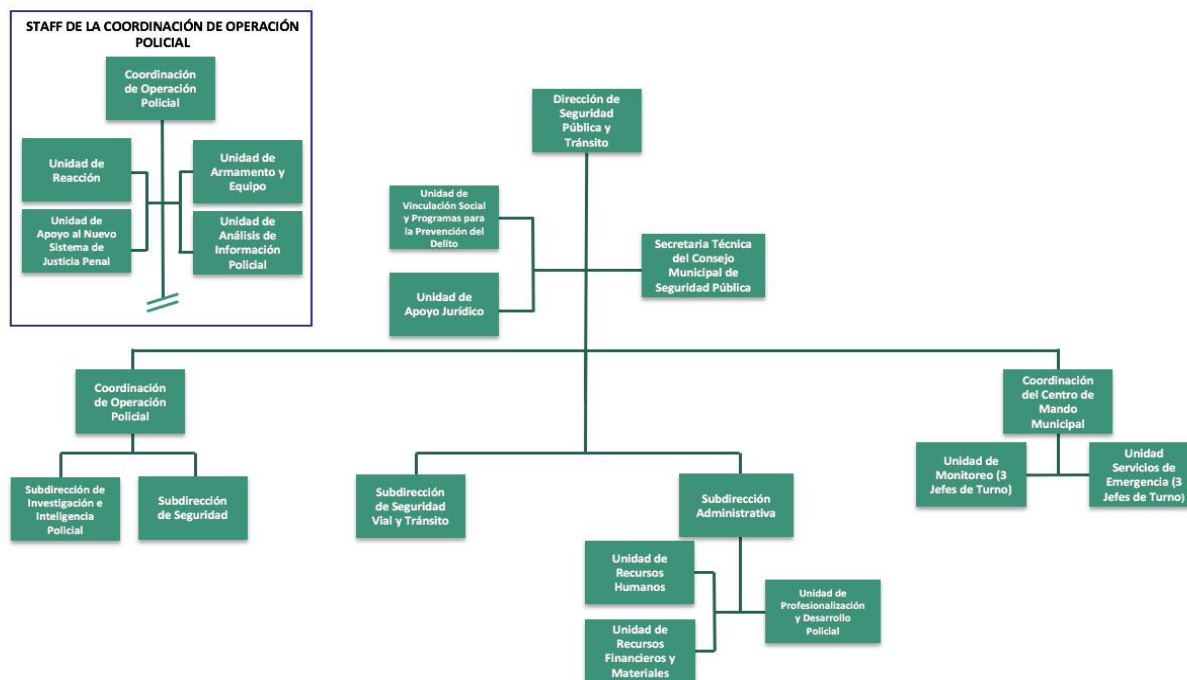
- Acude primeramente a las llamadas de ayuda o auxilio.
- Brindan auxilio y ejecuta órdenes de toda autoridad que lo requiere.
- Apoyan en eventos de carácter social (fiestas, bailes y solicitudes etc.).
- Realiza funciones de vigilancia, protección, seguridad y tránsito, entre otros.

Los elementos policiales en este orden de gobierno, se rigen por las normas jurídico-administrativas que regulan las conductas y establecen sanciones; además, es importante que el lector considere que en el caso de Metepec están adscritos a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, Unidad Administrativa que cuenta con una estructura orgánico-funcional definida y conformada por las y los servidores públicos municipales con cierto grado de especialización.

En tal virtud, jerárquicamente su estructura de mando se ejemplifica a continuación:

- Dirección, comandancia o comisaria, según lo denomine el municipio.
- Unidad Administrativa de la corporación integrada por: recursos humanos, financieros, materiales, profesionalización, capacitación, almacén, armería y archivo.
- Unidad Operativa: elementos policiales que ejecutan las operaciones, se constituyen por un estado de fuerza consistente en carros radio patrulla, motos, chalecos balísticos, candados de mano, bastones, radio-transmisores de frecuencia encriptada, armamento y equipo policial, entre otros; además de unidades de reacción, de radio y comunicación.

La representación gráfica de la referida jerarquía de mando es el organigrama que se presenta a continuación:



El número de unidades operativas es variable, regularmente se dividen los elementos policiales en grupos, dependiendo de las funciones y actividades que realicen; la cantidad de miembros es determinado por el Presidente Municipal en concordancia con el Comisario y con base en las necesidades del Municipio de Metepec.

Como podemos observar en los tres ámbitos, existen autoridades encargadas de proponer, diseñar y evaluar políticas públicas de seguridad las cuales darán respuesta a las necesidades detectadas o a las problemáticas que presentan los cuerpos de seguridad. En este sentido, resulta importante la consulta a todas las disposiciones jurídicas que regulen la materia para así identificar atribuciones, funciones, marco de acción y limitantes de autoridades, cuerpos policiales y sobre todo contar con información para tomar decisiones.

Una vez que identificamos la política pública y el marco de legalidad que se utilizará para su diseño, se requiere analizar la situación del espacio territorial en el cual será aplicado y trabajar en el diseño con los actores que ahí se desenvuelven para generar un proyecto que contenga una alternativa eficaz a la resolución del problema.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA SEGURIDAD PÚBLICA EN METEPEC**

El Municipio de Metepec es parte integrante de la división territorial y organización política del Estado de México; forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), reconocida por su ubicación, atractivo turístico, elaboración de artesanías y contar con zonas comerciales.

*Ocupa la novena posición nacional y la primera en la entidad en el Índice de Desarrollo Humano (.9067), es ahora un lugar que atrae bastante flujo económico y demográfico generado por el gran desarrollo comercial, esto lo ha colocado como uno de los municipios más ricos y con mayor avance en la mitigación del índice de Rezago Social según el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 27)*

*Metepec se ha esforzado por ser un municipio claro y transparente razón por la cual ha implementado distintos programas que lo han posicionado como un referente importante en este rubro, [...] ha ganado en 6 años de manera consecutiva el Premio Nacional en Transparencia Presupuestal (2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 ), con lo que alcanzó un estándar de excelencia en el Índice de Información Municipal Presupuestal que evalúa el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO). (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 28)*

En este sentido, uno de los principales retos del gobierno corresponde a la atención de la seguridad pública concebida no sólo como una función que comprende las actividades sustantivas y de apoyo del policía preventivo; sino que también implementa políticas públicas encaminadas a la profesionalización, modernización, actualización y homologación de los cuerpos policiacos con miras a edificar una policía capacitada, eficiente y efectiva, además de proporcionar servicios de calidad.

Para lograrlo el Municipio con frecuencia realiza diagnósticos que incluye, por un lado, aspectos territoriales relacionados con: localización, colindancias, extensión territorial, estructura, dinámica demográfica, tasa de crecimiento media anual, saldo neto migratorio, densidad de población y organización municipal, incluyendo la geografía de la seguridad pública, que comprende la definición, atribuciones, modelos, estructura orgánica, aspectos básicos para crear una política pública regulatoria.



### 3.1. Aspectos territoriales, localización, estructura y población

La composición y significado del nombre del Municipio está contenido en el Bando Municipal, específicamente en el artículo 11 que a letra dice:

*“El Municipio lleva el nombre de Metepec, que significa “en el Cerro de los Magueyes”, y que se compone del topónimo metl (maguey), tépetl (cerro) y co (en)”. (Gobierno Municipal de Metepec, Bando Municipal de Metepec Estado de México 2017, pág. 8)*

En cuanto a su ubicación geográficamente el municipio se encuentra en:

*[...] el Valle de Toluca, entre las coordenadas al norte 19°15'14" (diecinueve grados, quince minutos y catorce segundos); [...] sur 19°12'53" (diecinueve grados, doce minutos y cincuenta y tres segundos); [...] este 99°30'45" (noventa y nueve grados, treinta minutos y cuarenta y cinco segundos); [...] oeste 99°36'17" (noventa y nueve grados, treinta y seis minutos y diecisiete segundos) de longitud; con una altitud que va de los 2 mil 500 a los 2 mil 800 metros sobre el nivel del mar. (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 29)*

En cuanto a su condición geográfica, cuenta con ventajas para impulsar su desarrollo, ya que existen condiciones de altitud y cercanía con la Capital del Estado y colindar con otros municipios del Estado de México:

*“Al norte y al oeste con el municipio de Toluca; al sur con los municipios de Calimaya, Mexicaltzingo y Chapultepec, y al este con los municipios de Santiago Tianguistenco, Lerma y San Mateo Atenco” (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 29)*

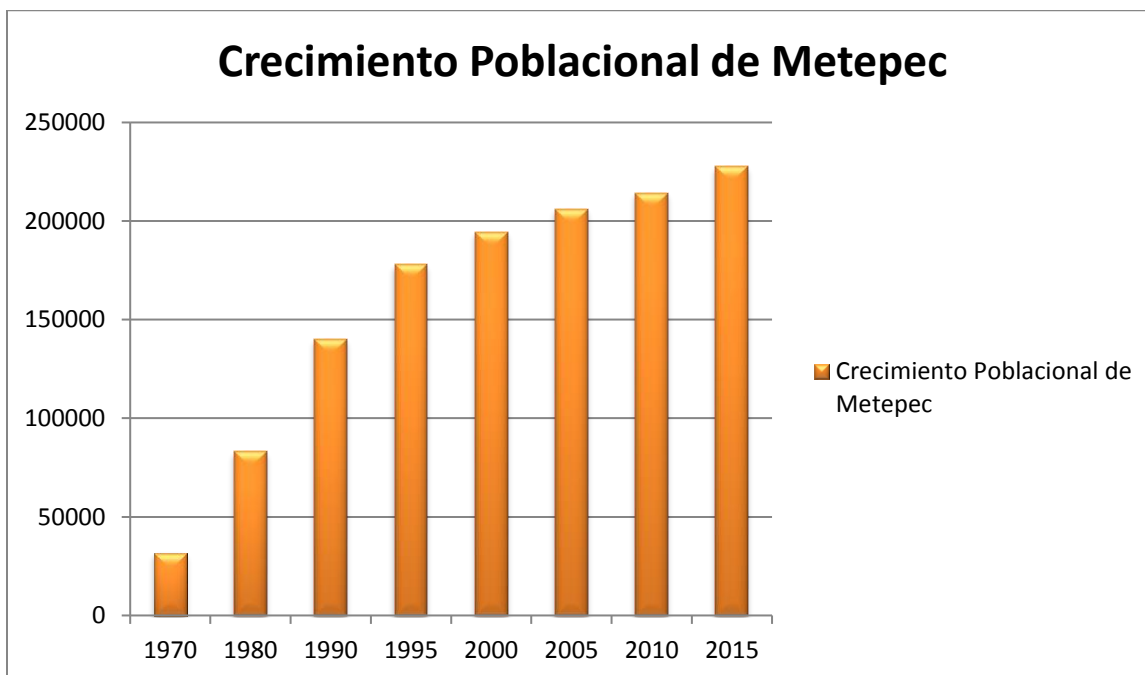


La extensión territorial [...] es de 67.46km<sup>2</sup>, equivalente al 0.32% del territorio estatal. [...] es parte de la Región Socioeconómica XIII, [...] conformada por 12 municipios, de los cuales Metepec representa el 3.95%; así mismo, forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, [...] 22 municipios y [...] representa el 2.49%. (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 30)

Es importante identificar la extensión territorial del municipio, ya que de ello depende la división del mismo para eficientar en su parte operativa la seguridad pública; al respecto el Bando Municipal 2017 establece que, para el cumplimiento de funciones sociales, políticas y administrativas, se divide el territorio municipal en 52 delegaciones, señalando que para su organización territorial está integrado por:

*“Una cabecera municipal, denominada “Ciudad Típica de Metepec”, con seis barrios, 11 pueblos, cuatro colonias agrícolas, 13 colonias urbanas, 22 fraccionamientos, cinco [...] residenciales, 194 condominios, 33 [...] residenciales, seis conjuntos urbanos, y siete unidades habitacionales” (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 31)*

Debido a factores como la industrialización, apertura a nuevas inversiones y flujos migratorios de otras entidades de la República Mexicana, el Municipio constantemente presenta cambios en su estructura demográfica, un constante crecimiento poblacional tal y como lo muestran los valores censales de 1970 a 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Censo General de Población IX, X, XI, XII y Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Como el lector puede observar la población por grupo muestra que la mayor concentración de la población en el municipio se encuentra ubicada en las edades que demandan constantemente servicios públicos, tales como: educación, salud, vivienda, transporte, lugares de esparcimiento y principalmente seguridad.

*“En tanto la población en edad productiva (entre los 15 y los 60 años), es de 66.3% del total de la población, es decir, se incrementó dos puntos porcentuales respecto al año 2010.” (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 40)*

*En la década de los noventa, el municipio tuvo su mayor incremento poblacional [...] Tasa de Crecimiento Media Anual de 3.32%; [...] se redujo a 1.2% y permanece constante en dicho valor. La proyección al 2020 muestra que la Tasa de Crecimiento Media Anual tiene un aumento más lento, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Las tasas de crecimiento demográfico por localidad [...] han sido positivas. La estimación de edades para 2020 muestra que el mayor porcentaje [...] se ubica entre los 15 y los 49 años (57.41), valor que [...] refiere [...] las necesidades. (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 41)*

Es fundamental identificar el crecimiento de la población que presenta el municipio, ya que los habitantes son quienes generan la demanda de los mencionados servicios públicos por la permanente inmigración al municipio consecuencia de la cercanía con la Ciudad de México sumado a las ventajas de oferta de empleo, educación y calidad de vida.

*Para el año 2010, el INEGI contabilizó que la población no nativa que radica en el municipio es de 50 mil 442 personas, mientras que ocho mil 769 personas nacidas en Metepec [...] en otra entidad, valores que indican un Saldo Neto Migratorio positivo de 41 mil 673 personas. (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 42)*

Al respecto precisamos que mientras el Municipio cuenta con espacios densamente poblados, existen otros vacíos, lo que obedece a la forma en como los habitantes de un territorio se encuentran repartidos de manera desigual, ya que la densidad indica la relación que existe entre la población de un lugar y el espacio que ocupa.

*A nivel de Área Geo estadística Básica (Ageb), la densidad se concentra en la parte centro del municipio, donde el rango es de 85 a 370 habitantes por hectárea. En Metepec el número [...] por kilómetro cuadrado ha tenido un aumento [...]: en el año 2010 era de tres mil 114 hab/km<sup>2</sup> [...] para el 2010 fue de tres mil 114 hab/km<sup>2</sup> y [...] 2015 [...] de tres mil 378 hab/km<sup>2</sup> (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 43)*

A pesar del crecimiento comercial, las condiciones de la población distan de la equidad porque los beneficios del desarrollo no son apreciados; observándose la diferencia entre las zonas habitacionales que cuentan con todos los servicios y las que se encuentran desprovistas de ellos.

También, el crecimiento poblacional que experimenta el municipio representa uno de los mayores retos y dificultades a las que se enfrenta la administración porque al aumentar la población crecen los requerimientos y servicios públicos que cubrían la zona se vuelven insuficientes, siendo necesario incrementar el número de las y los servidores públicos; así como, capacitarlos; con miras a brindar cobertura de servicios de calidad acordes a la necesidad que exige la realidad social.

Es importante mencionar que Metepec ha evolucionado y transformado al paso del tiempo, es decir de ser un municipio rural paso a convertirse en una urbe que ofrece mayor cantidad de servicios; además, presenta una transformación en sus actividades económicas y por ello requiere mejorar los niveles administrativos de gobierno, especialmente en la corporación policial.

### **3.1.1. Seguridad Pública y tránsito de Metepec**

El H. Ayuntamiento de Metepec para el ejercicio de sus funciones en cuanto a seguridad se auxilia de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito que brinda un servicio público de vital importancia, por ello el gobierno municipal realiza esfuerzos para mejorarlo, en virtud de que agentes como la desigualdad social, crecimiento urbano y comercial se transforman en variables socio-ambientales que inciden en la oportunidad delictiva, por consiguiente resulta fundamental fortalecerlos para prevenir situaciones de inseguridad que afecten directamente a la población.

*El personal operativo consta de 325 elementos, quienes son auxiliados por 400 cámaras de monitoreo fija. Hasta el momento el servicio se brinda en 50%, debido a la reparación y mantenimiento del equipo. La tasa de policías por el total de habitantes es de 0.14, lo que muestra que para cumplir con los parámetros internacionales que establece la ONU, hacen falta 384 [...]. (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 188)*

Los problemas como el servicio de alumbrado, trazas urbanas, banquetas irregulares, estacionamientos con altos costos, falta de espacios públicos y recreativos, mejora en la imagen urbana, entre otros, son condicionantes de inseguridad; por lo que, se requiere segmentar el territorio para integrar zonas de atención prioritaria en las que se ubiquen focos de incidencia delictiva para lo cual, la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito dividió al Municipio en 10 cuadrantes, los cuales corresponden a la distribución geo-poblacional.

El análisis se formuló con la información proveniente de las averiguaciones previas, remisiones de policía, llamadas de emergencia y denuncia ciudadana, definiendo los recursos económicos y operativos, horarios de vigilancia, división policial por cuadrantes y se establecen células móviles y pie tierra; por lo que a continuación se describen cada una de ellas:

<b>CUADRANTE</b>	<b>COLONIAS QUE LO CONFORMAN</b>
1	Barrios de: Coaxustenco, Santa Cruz, San Mateo, Espíritu Santo, Santiaguito, San Miguel y Colonia la Providencia.
2	Fraccionamiento Rancho San Francisco, San José la Pilita y Unidad Habitacional Andrés Molina Enríquez.
3	Fraccionamiento las Marinas, Izcalli Cuauhtémoc I, II, III, IV, V y VI.
4	Fraccionamiento los Pilares, Casa Blanca, Pueblo de San Jerónimo Chicahualco y Unidad Habitacional Tollocan II.
5	Colonias Agrícolas: Francisco I. Madero, Bellavista, Lázaro Cárdenas, Fraccionamiento Rancho San Lucas y Pueblo de San Salvador Tizatlalli.
6	Pueblos de San Gaspar Tlahuelilpan, San Lucas Tunco, San Sebastián y Colonia Agrícola Álvaro Obregón.
7	Pueblos de San Miguel Totocuitlapilco y San Lorenzo Coacalco.
8	Pueblos de: San Bartolomé Tlaltelulco, Santa María Magdalena Ocotitlán, San Jorge Pueblo Nuevo, Barrio de Santa Cruz Ocotitlán, Colonias la Unión y la Michoacana.
9	Fraccionamientos: Jesús Jiménez Gallardo, Margaritas, San Javier, Juan Fernández Albarrán, Xinantécatl, Unidad Habitacional Agripín García Estrada, Colonias Luisa Isabel Campos de Jiménez Cantú, Doctor Jorge Jiménez Cantú y Municipal.
10	Fraccionamiento Fuentes de San Gabriel, Haciendas, Pueblo San Francisco Coaxusco, Colonia Hípico y Unidad Habitacional Lázaro Cárdenas

La referida división, se formuló para eficientar el servicio de seguridad pública, lo que requiere identificar las necesidades específicas de cada zona y en la parte

operativa corresponde a la Dirección realizar rondines, a fin de cubrir todo el territorio municipal y garantizar una presencia policial continua.

*El parque vehicular con el que cuenta la Dirección es de 73 unidades distribuidas de la siguiente manera: 51 unidades corresponden al área de seguridad pública, las unidades [...] de tránsito son 26, de las cuales 11 [...] vehículos, seis motocicletas y nueve cuatrimotos. (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, pág. 183)*

Para coordinar actividades, la Dirección utiliza el siguiente equipo de radiocomunicación:

EQUIPO	SEGURIDAD PÚBLICA	TOTAL
Radio Base	20	21
Radios móviles	109	116
Radios portátiles	138	149
Repetidores	3	3
Torres	3	4
Total por adscripción	273	293

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos. 2015.

Se considera necesario mencionar al lector, que el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 no presenta actualización en las cifras correspondientes al total de parque vehicular, ni equipo de radio comunicación, por lo que los últimos datos que obtuvimos corresponden a 2015, y la información que se presenta en las tablas y en algunas citas de este capítulo pertenecen a dicho periodo.

*Desde una panorámica general, podemos decir que Metepec tiene bajos índices delictivos [...] de acuerdo a los datos proporcionados por el IGECEM, en el 2015 se cometieron 5,891 delitos que representan [...] el 2.4% del total [...] en el Estado de México, y lo cual no significa que existan aéreas de incidencia delictiva que se deben atender. (Gobierno Municipal de Metepec, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pág. 187)*

Resultado del análisis mencionado, consideramos necesario diseñar e implementar una política pública enfocada directamente a la materia de seguridad pública para atender de manera eficiente, eficaz y efectiva las necesidades y exigencias de las y los habitantes de Metepec.

## 3.2. Geografía de la Seguridad Pública

En un Estado democrático la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y la generación de una política pública contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas. Es prioritario para cualquier gobierno atender el pilar relacionado con la acción gubernamental que señala nuestra Carta Magna, al definir a la seguridad pública como:

*[...] una función a cargo de la Federación, [...] Distrito Federal, [...] Estados y [...] Municipios, que comprende la prevención de los delitos; [...] investigación y persecución para hacerla efectiva, así como [...] sanción de [...] infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Diario Oficial de la Federación 2016)*

El artículo 21 del referido ordenamiento jurídico, dispone que el objetivo principal de la seguridad es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, orden y paz, propiciando así que las instituciones policiales se rijan por los principios de:

*“[...] legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Diario Oficial de la Federación 2016)*

### 3.2.1. Cuerpos policiacos, función policial y modelos

El Estado de México cuenta con 73, 361 policías (2016) que pertenecen a las más de dos mil corporaciones policiacas del país, distribuidas en los tres órdenes de gobierno, trabajan coordinadamente para cumplir los objetivos de la seguridad pública; por ello, homologar su actuación resulta pertinente formulando e implementando una política pública que permita unificar los principales rasgos de operación institucional.

Como ya se había comentado, el término policía se deriva del griego “politeia”, que significa “ciencia de los fines y deberes del estado”; se refiere al conjunto de instituciones que integraban la ciudad o “polis”, siendo precisamente que los romanos lo utilizaron para crear y designar un cuerpo encargado de mantener el orden público; además:

*En 1789 en Francia [...] inician los primeros movimientos sociales en contra de la opresión y abusos sufridos por parte de los soberanos sobre [...] la población, surge también la declaración de los derechos del hombre en donde se proclaman además del respeto y protección a la vida e integridad física, la necesidad de una fuerza pública la cual protegiese los valores del ciudadano. (Cerde Lugo, 2001)*

Es de observar que es aquí donde se menciona la figura de un cuerpo público dedicado a proteger y salvaguardar la integridad de la población, surgiendo la policía con el propósito de dar respuesta a las necesidades derivadas un modelo político-económico, que requiere de instituciones garantes del orden público.

En nuestro país, la figura de policía se instituyó en el gobierno del Presidente Benito Juárez, quien fue el primero en conformar un grupo de policía encargado de vigilar los caminos rurales, función de la cual reciben su nombre; se originó por los bandidos de caminos, quienes contaban con habilidades, conocimientos y experiencia en cuestiones delictivas, ya que se dedicaban a la delincuencia.

En 1917 fue cuando la policía mexicana comienza a tener funciones específicas; además, surgió el derecho social que tiene como finalidad regular la posesión de la tierra y desaparecer a los terratenientes y latifundios; ya que brindan protección a grupos sociales vulnerables (trabajadores, campesinos etc.), siendo en este momento cuando incursiona en el Sistema Político Mexicano la salvaguarda de la seguridad e integridad.

En 1995, las reformas constitucionales establecían un sistema de seguridad pública nacional, mediante el cual las policías coordinaron esfuerzos como órganos encargados de la materia y regularon las características de los cuerpos policiales.

Actualmente en el país existen distintos tipos de cuerpos policiales clasificados de acuerdo a su función. En el ámbito municipal se cuenta únicamente con la policía preventiva que es la primera instancia y la de mayor proximidad con los ciudadanos, ésta corporación requiere desarrollar e implementar funciones específicas, encaminadas al cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública, para ello el municipio cuenta con el Bando Municipal, instrumento que define sus atribuciones



como parte de la Administración Pública Municipal centralizada; sin embargo, carece de acciones que regulen su actuación y establezcan de manera específica sus procedimientos.

Para cumplir los objetivos de la seguridad pública, las instituciones policiales desarrollan una serie de acciones que se reflejan en la vida social, a través de la forma de ejecución, denominada función policial, definida como:

*“Conjunto de normas que limitan las actividades individuales y colectivas de un policía para prevenir e investigar la violación de las leyes, mantener el orden y [...] paz social” (Academia Regional de Seguridad Pública del Centro, Formación Inicial para Policía Preventivo, 2017, pág. 80).*

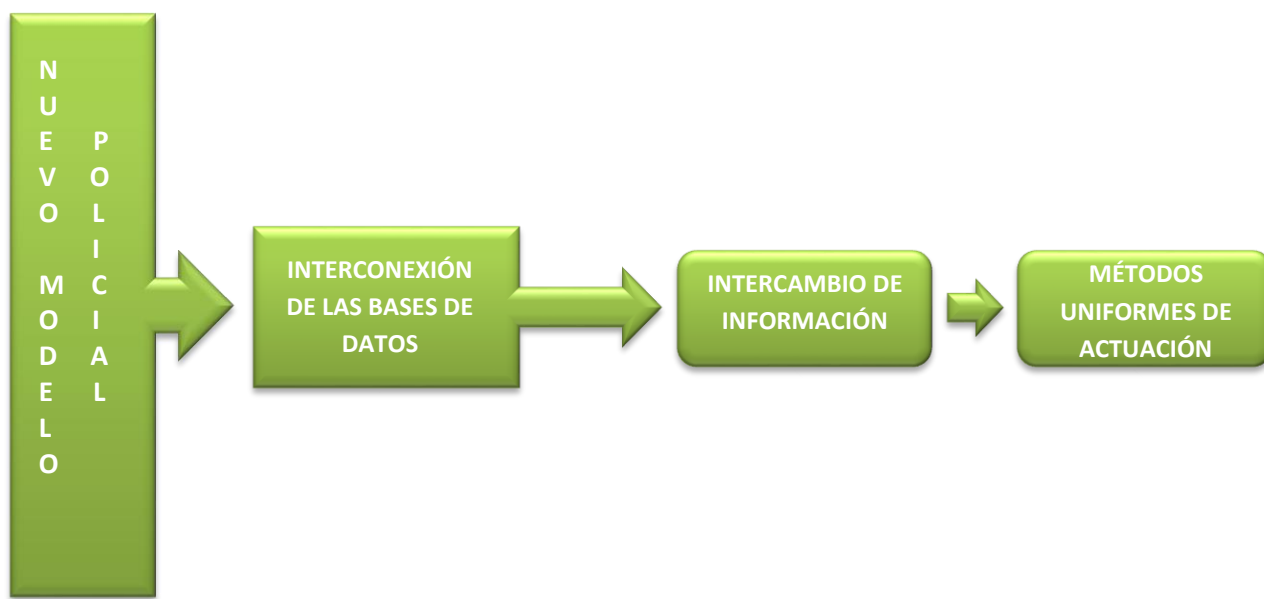
Dicha función se encuentra integrada por la operación, capacidades técnicas, estratégicas y logísticas de las corporaciones policiales de los tres ámbitos de gobierno bajo estándares nacionales de actuación. Por ello se creó un nuevo modelo policial (mando único) con el propósito de unificar a los cuerpos policiacos y con ellos sus procedimientos y actuaciones.

El nuevo modelo policial es un programa implementado por la Secretaría de Seguridad Pública para cumplir con los retos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, consistente en profesionalizar y unificar la actuación policial, así como mejorar la plataforma tecnológica; además, pretende establecer el sentido original de la función de la seguridad en el Estado cuya premisa es “Proteger y servir a la sociedad”, al respecto:

*La propuesta de fusionar las 2,022 corporaciones de policía municipales que existen en México en 31 [...] estatales consiste en crear un mecanismo de coordinación policial en el país, que permita unificar criterios en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, [...] optimizar los recursos materiales, financieros [...] de capital humano con los que se cuenta. La integración de los cuerpos municipales [...] en una sola corporación se sujeta a las particularidades del marco jurídico de cada estado. (Orellana, Octavio, 2010).*

Por tanto, la propuesta básicamente busca recobrar la confianza en las instituciones de seguridad pública y modificar la percepción de inseguridad de la sociedad mediante la modernización del sistema, operar con métodos, procesos y procedimientos

homologados, impulsando la profesionalización de la policía; esto corresponde a un modelo que reconoce la cooperación entre las policías de los tres ámbitos de gobierno, enfocándose a la reestructuración de aspectos básicos para su aplicación.



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Convenio de Mando Único 2015.

En el cuadro anterior, el lector puede observar que la actualización y redefinición de los modelos y esquemas normativos, organizacionales y operativos que fundamentarán y motivarán la actuación de los cuerpos policiales, a fin de que los elementos cuenten con los recursos y elementos necesarios para lograr un desempeño con apego a los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Precisando que la homologación implica la unificación y sistematización de protocolos de actuación, metodologías y procedimientos de operación que sustenten la planeación y ejecución de la función policial y tiene como propósito garantizar la efectividad operativa de las corporaciones; por tanto:

*“El programa consolidará la estandarización del personal a través de manuales administrativos y programas de reclutamiento, selección, ingreso y formación*

*similares en todas las corporaciones". (Secretaría de Seguridad Pública, Estado y Seguridad Pública, 2005, pág. 132).*

### 3.2.2. Políticas de seguridad, protocolos y procedimientos

En las sociedades democráticas gobernar con políticas públicas es una forma de resolver problemas sociales, porque:

*Al gobernar por políticas públicas en primer lugar, los temas se eligen a partir de una agenda pública; cuando estos problemas se discuten, [...] buscan soluciones y consecuencias en conjunto ciudadanía y gobierno, [...] beneficia el interés público, entendido como el equilibrio de intereses en función última del bien común. (Prudencio, Carmen, et al., 2016)*

Bajo esta premisa el trabajo de investigación se orienta a definir la política pública de carácter regulatorio cuyo propósito es generar cambios en la institución policial, los cuales se basan en reformas organizacionales y administrativas; así como, en el desarrollo de sistemas sofisticados de información y comunicación, ya que las sociedades humanas, han sido obligadas, en forma deliberada o inconsciente, a contar con mecanismos de control respecto de sus integrantes para asegurar la cohesión del propio grupo.

En tal virtud, se establecen controles sociales para regular las múltiples conductas de los individuos que la conforman y buscan que la vida pública se desenvuelva en cauces que permitan la convivencia y cuando algún conflicto se suscita entre sus miembros resolverlo por medio de mecanismos que la sociedad ha creado.

*Las perspectivas de control social están, [...] más orientadas a la prevención porque se enfocan en identificar y controlar las situaciones que fomenta la delincuencia, aun cuando no se puede evitar totalmente la criminalidad, puede minimizarse por medio de mecanismos [...], implementados tanto por residentes como por las autoridades. (Rowland, Allison, 2002).*

Desde éste punto de vista, una de las estrategias comunes son la organización de la policía, en razón de que:

*Las políticas de defensa del orden público descansan en la idea de que las distintas manifestaciones del desorden son interpretadas por los posibles delincuentes como señales de que no existe nadie encargado de cuidar o vigilar la*

*zona. De esta forma, existen oportunidades para cometer un crimen sin [...] posibilidades de sufrir consecuencias negativas. (Rowland, Allison, 2002).*

Para implementar ésta política pública, se requiere de información específica de cada barrio o comunidad, misma que se puede generar por medio de reportes; sin embargo, es imprescindible contar con la capacidad administrativa y técnica de los policías para hacer uso de la información. Este tipo de estrategias son de control social, específicamente apta para su implementación en el ámbito local, porque dependen de las ciudades y sus residentes quienes toman parte tanto en la generación como la implementación de las estrategias.

En cuanto a los protocolos, estos constituyen una metodología para realizar acciones que consolidan el logro de un objetivo concreto, específicamente de actuación policial, los cuales buscan lograr que las funciones de las y los servidores públicos se realicen con estricto apego a derecho y con respeto a las garantías individuales; en tal virtud, sus principales aportaciones son las siguientes:

- Establecer el papel de los cuerpos policiales en la prevención y atención de los hechos delictivos.
- Manifestar la necesidad de que los elementos policiales tengan una formación en función policial, a través de la actuación.
- Visibilizar la necesidad de atender la seguridad pública municipal.
- Reconocer la inmediatez con la que se debe actuar.
- Ofrecer una propuesta para el registro homologado de los datos.

Por tanto, es posible identificar los problemas en materia de seguridad pública, la falta de coordinación interinstitucional, heterogeneidad de la formación policial en las corporaciones, diversidad de metodologías, procedimientos y sistemas de actuación policial; por lo que, plantea la promoción de una cooperación que permita generar una política pública y desarrollo homogéneo de los cuerpos policiales, a efecto de que las instituciones homologuen programas que atiendan la falta de protocolos y procedimientos conforme a estándares internacionales.

El objetivo que se plantea con los protocolos y los procedimientos es dotar a las instancias policiales de mecanismos técnico-metodológicos para que su actuación se efectúe con eficiencia y profesionalismo en la detección, identificación, intervención, atención, protección y prevención de incidentes delictivos, al llevar a cabo sus atribuciones y funciones con la finalidad de homogeneizar las actuaciones de los elementos que integran las corporaciones y de proporcionar a los cuerpos policiales sus respectivas demarcaciones, guía que orienta y permita realizar una intervención idónea, efectiva y oportuna.

Si bien siempre han existido protocolos o manuales de actuación, en los últimos años emitiendo o modificando su objetivo, fijar criterios y orientaciones que deben guiar el proceder de los elementos de policía, a través de instrucciones.

### **3.2.3. Experiencias Nacional y Estatal**

El 15 de diciembre de 2011, en la Ciudad de México, se llevó a cabo la Tercera Reunión del Comité Ejecutivo Bilateral para la implementación del Plan de Acción sobre la Administración de la Frontera en el Siglo XXI, a efecto de presentar el Reporte Binacional de Actividades de 2011, acordar el Plan de Acción para el año 2012, y formalizar la adopción de los Protocolos para la Prevención de la Violencia Fronteriza y la Declaración sobre Corredores Seguros.

Del 16 al 18 de abril de 2012, en la misma Ciudad, se realizó la Conferencia Internacional sobre: retos y avances de la implementación del protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, con objeto de analizar el fenómeno, basados en la aplicación del Protocolo en la materia que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

También, se cuenta con el Protocolo de Actuación del Agente del Ministerio Público en los Centros de Operación Estratégica, el cual se presentó y aprobó por los integrantes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en su sesión ordinaria celebrada en noviembre de 2010.

En junio de 2012, se registran un total de 168 protocolos, entre los que destacan los relativos a la Averiguación Previa, Proceso Penal y Amparo en las áreas integradoras, así como los relacionados con las intervenciones del personal auxiliar de la MPF (peritos y policía federal ministerial).

Actualmente el Municipio de Metepec no cuenta con facultades para emitir protocolos de actuación policial, cumpliendo con lo establecido en la Ley de Seguridad del Estado de México que señala la elaboración de protocolos en materia de seguridad pública es facultad exclusiva del Secretario de Seguridad Ciudadana de manera conjunta con el Procurador, dichos protocolos serán de observancia obligatoria para las instituciones policiales de los municipios, una vez que sean aprobados por el Consejo Estatal, conforme a lo dispuesto en el artículo 139 que a la letra dice:

*El Procurador y el Secretario establecerán de común acuerdo los protocolos de actuación de las Instituciones Policiales para la debida investigación y persecución de los delitos. Estos [...] serán de observancia obligatoria para las Instituciones Policiales de los Municipios una vez que sean aprobados por el Consejo Estatal. En el ejercicio de facultades de investigación preventiva, se aplicarán las técnicas especiales que establezcan las disposiciones aplicables conforme a los [...] antes referidos. [...] tendrán la calidad de información confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; por tanto, no podrán ser difundidos o publicados bajo ningún concepto. (Ley de Seguridad del Estado de México, Gobierno del Estado de México, 2011)*

Lo anterior sin contravenir lo consagrado en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, que señala:

*Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Diario Oficial de la Federación 2017.)*

### **3.2.4. Manuales administrativos, antecedentes clasificación y uso**

Un manual es un documento elaborado sistemáticamente que indica las funciones y actividades a realizar por los miembros de un organismo y la forma en que lo harán, su principal propósito es instruir al personal acerca de aspectos como: relaciones, objetivo, funciones, políticas, procedimientos, etc., que se realizan para eficientar el trabajo, los

cuales deben reservarse para información de carácter estable, respecto a las estructuras funcional, procedimental y de aspectos técnicos.

Durante la Segunda Guerra Mundial es cuando la falta de personal capacitado para la guerra generó la necesidad de que se elaboraban manuales detallados, ante la escasez y la urgencia cada individuo que trabajaba en las oficinas del ejército estaba familiarizado con dichos instrumentos que resolvían problemas de adiestramiento, especialmente a larga distancia, así como de supervisión, al mismo tiempo se lograba la uniformidad en la ejecución de tareas óptimas, punto importante en el ejército.

En la década de los 50's los manuales administrativos se utilizaban en las empresas y durante la década de los 60's con el diseño e implantación de estas herramientas administrativas fue posible llevar a cabo un control tanto de personal como de la estructura orgánica, procedimientos, políticas y otras prácticas en el organismo de manera sencilla, directa, uniforme y autorizada.

En un inicio, los manuales elaborados contenían defectos, debido a la falta de sistematización y de técnicas para su elaboración, con el transcurrir del tiempo, en la década de los 70's se formularon manuales administrativos más técnicos, claros, concisos, prácticos y sobre todo aplicando metodología especializada; además, con el desarrollo de instrumentos técnicos fue posible implementar control tanto de personal como de la estructura organizacional, procedimental, políticas y otras prácticas de una manera sencilla, directa, uniforme y actualizada.

En la década de los 80's, se desarrollaron instrumentos metodológicos y preparación de manuales administrativos, adaptados para ser más técnicos y prácticos; durante la década de los 90's con la llegada de la cultura de la calidad se incrementó su instrumentación en las organizaciones públicas y privadas, razón por la cual su preparación se fue multiplicado con rapidez.

En la primera década del siglo XXI, las organizaciones se vieron en la necesidad de contar con este tipo de instrumentos, volviéndose imperativo para todo tipo y tamaño

de empresas: el volumen de las operaciones, incremento de personal, adopción de técnicas modernas y la complejidad de las estructuras organizacional y procedimental.

El uso de estos métodos administrativos facilita el cumplimiento de las atribuciones, funciones y actividades, mejorando la participación del recurso humano y logro de objetivos organizacionales; en México, los manuales son:

*Un documento que contiene, en una forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, política y procedimiento [...], se consideran necesarios para la mejor ejecución de trabajo. (Rodríguez, Joaquín, 2011)*

*“Registro inscrito de información e instrucciones que conciernen al empleado y pueden ser utilizados para orientar los esfuerzos [...]”. (Rodríguez, Joaquín, 2011).*

Tomando como base lo anteriormente descrito contamos con los elementos para afirmar que un manual es un documento en el que se encuentran de manera sistemática las instrucciones, bases o procedimientos para ejecutar una función y actividad; además de ser un instrumento de control sobre la actuación del personal, pero también una herramienta que contribuye a definir la estructura orgánico-funcional.

Los manuales administrativos son los instrumentos que contribuyen a la orientar al personal en la ejecución de los objetivos, funciones y actividades de los puestos que ocupan; también son de gran ayuda para definir instrucciones, identificar responsabilidades, definir procedimientos, implementar políticas, proporcionar soluciones y evitar malentendidos, contribuyendo al logro de objetivos organizacionales.

Actualmente es evidente la utilidad de los manuales en todo tipo y tamaño de organización, porque el definir estructuras organizacionales que establezcan los puestos de trabajo y la relación que existe entre ellos, en virtud de que son necesarios para la división del trabajo, jerarquía, grados de autoridad y responsabilidad.

En cuanto a la finalidad de un procedimiento consiste en indicar cómo realizar el trabajo, de modo que las operaciones de naturaleza repetitiva se realicen de la misma manera para que los puestos de trabajo intervengan en un procedimiento determinado,



el cual generalmente incluye un texto que señala el paso a paso a seguir, con ilustraciones reconocidas como diagramas de flujo.

Además, brindan la posibilidad de proporcionar una fisonomía definida tanto a la estructura organizacional como a la procedimental de determinada organización; garantizando uniformidad en el tratamiento de las operaciones cotidianas que cuentan diversos motivos, como los que se enlistan a continuación:

- Asegurar que la estructura orgánica sea respetada.
- Aplicar los procedimientos de manera correcta.
- Percibir la aplicación de las políticas.
- Reducir los errores operativos.
- Facilitar el proceso de inducción.
- Apoyar la capacitación del personal.
- Facilitar el nivel organizacional.

Las razones citadas, tienden a garantizar la aplicación de los instrumentos administrativos cuando están definidos con exactitud los procedimientos y también debidamente integrados en los manuales administrativos para consultarlos en caso de que se presenten dudas o aclaraciones; además, se requiere la elaboración de guías sobre la actuación individual para llevar a cabo un control de las actividades que se llevan a cabo, ya que dichos manuales contienen información sistemática sobre historia, objetivos, políticas, estructura orgánica, procedimientos de una organización o área funcional en particular, que implementados con el personal contribuyen a normar la actuación porque:

*La Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República de México indica que: los manuales administrativos proporcionan en forma ordenada información necesaria a las entidades públicas y/o a las unidades que las integran, para el mejor desarrollo de las tareas administrativas. [...] permiten lograr los objetivos generales siguientes:*

- *Presentar una visión de conjunto de la entidad.*
- *Precisa las funciones encomendadas a cada unidad administrativa, para deslindar responsabilidades.*
- *Coadyuvar a la ejecución correcta [...] y proporcionar uniformidad.*

- *Permitir el ahorro de tiempo y esfuerzo en la ejecución del trabajo, evitando repetición de instrucciones. (Rodríguez, Joaquín, 2011)*

Los manuales son un medio que apoya al personal a determinar por sí mismo lo que espera, cuándo y cómo lograrlo; en cuanto a las instrucciones las define, permite resolver cualquier contingencia que se llegará a presentar, muestra a cada uno de las y los servidores públicos la ubicación de puesto en la organización e indica la manera en que pueden contribuir tanto al logro de objetivos como al establecimiento de las buenas relaciones en el trabajo.

Para concluir afirmamos que se cuenta con organizaciones públicas que requieren fijar objetivos, analizar o rediseñar estructuras organizacionales y procedimentales y establecer políticas de tal manera que todo éste formalizado y por escrito en manuales administrativos porque es el único medio que consagrar de manera definitiva la completa aceptación del sistema estructural. Dichos manuales se clasifican en diferentes tipos, dependiendo de sus objetivos, razón por la cual a continuación, se enlistan los siguientes:

*Manual de procedimientos: Su objetivo es expresar en forma analítica los procedimientos a través de los cuales se canaliza la actividad operativa del organismo, [...] es una guía con la que se explica al personal cómo hacer las cosas y es [...] valiosa para orientar al personal de nuevo ingreso. El seguimiento de este [...] aumenta la confianza en que el personal utilice los sistemas [...] prescritos al realizar su trabajo. (Rodríguez, Joaquín, 2011)*

*Manual General de Procedimientos: También es resultado de la planeación. Su objetivo es establecer los procedimientos de todas las unidades orgánicas que conforman un organismo social, con el fin de uniformar la forma de operar. (Rodríguez, Joaquín, 2011)*

Derivado de lo anterior, se confirma que los manuales de procedimientos son instrumentos administrativos que apoyan el quehacer institucional, se consideran elementos básicos para la coordinación, dirección y control administrativo, ya que facilitan las relaciones entre las distintas unidades de la organización; por tanto, los objetivos del manual de procedimientos son:

- *Presentar una visión integral de cómo opera la organización.*
- *Precisar la secuencia lógica de los pasos que componen cada uno de los procedimientos.*
- *Precisar la responsabilidad operativa del personal en cada área de trabajo.*

- *Describir gráficamente los flujos de las operaciones.*
- *Servir como medio de integración y orientación para el personal de nuevo ingreso con el fin de facilitar su incorporación a su unidad orgánica.*
- *Propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.*  
(Rodríguez, Joaquín, 2011)

La función de los manuales de procedimientos consiste en describir la secuencia lógica y cronológica de la funcionalidad y operatividad de las actividades concatenadas, ya que establece el quién, cómo, cuándo, dónde y para qué han de realizarse; la finalidad de formular e implementar procedimientos es uniformar y documentar las acciones que realizan las diferentes áreas de la organización y orientar a los responsables de su ejecución en el desarrollo de sus actividades.

Por ende, los manuales de procedimientos deben reservarse como información de carácter estable por estar relacionada con la estructura procedimental de la organización que se trate.

Ahora bien, en virtud de que el municipio no posee la facultad de formular protocolos de actuación, pero en el análisis de la seguridad observamos la necesidad de homologar y unificar procedimientos a fin de coordinar esfuerzos con las demás corporaciones policiales y establecer la forma de conducirse en el actuar cotidiano (conducta en el servicio), la propuesta del presente trabajo de investigación la constituye un manual único de procedimientos policiales el cual deriva de la política pública regulatoria.

El tema de seguridad y en especial el de regulación de conductas de los elementos policiales es un tema poco explorado, la poca información documental limita la investigación pero, la falta de herramientas y las nuevas reformas a las disposiciones jurídicas nos dan pauta para diseñar la propuesta a lo que consideramos un problema en la corporación policiaca del municipio de Metepec: la “actuación”; si bien es cierto, la mayoría de los integrantes tienen desconocimiento en los procedimientos, bases jurídicas, responsabilidades y obligaciones de su servicio por lo que si la profesionalización constante no resulta eficaz en el aprendizaje de dichos conocimientos, el contar con un instrumento de fácil consulta que defina paso a paso

de manera sistemática los procedimientos sustanciales de la corporación municipal, pueden permitir al elemento concentrar su atención en el desarrollo de sus actividades ya que el manual describe con palabras sencillas y de uso cotidiano la forma en la cual deberán de actuar ante la probable comisión de un hecho delictivo y/o falta administrativa, así como también en el desarrollo de operativos, rondines, servicio de vigilancia y seguridad etc.

Es necesario mencionar que no solo el diseño del manual constituye la solución al problema, puesto que como en toda política pública deberá cumplir con la metodología dispuesta para ello y existirá una fase de implementación, una de evaluación y una de mejora donde podemos identificar de manera efectiva si la propuesta cumple con el propósito de su diseño y genera los resultados que se necesitan de homologación de actuaciones en la atención de la seguridad municipal.

### **3.3. Propuesta de diseño del Manual Único de Procedimientos: Política Pública Regulatoria para la intervención de los elementos policiales en el municipio de Metepec**

Con la presencia de la Policía Federal al Municipio de Metepec, se sumó la contratación de expertos para la impartición de cursos, asesorías, diplomados y capacitación en materia de seguridad con el propósito de dotar de conocimientos, elementos y herramientas al personal administrativo y operativo de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.

Derivado de ello se organizaron mesas temáticas, específicamente una multidisciplinaria denominada “policial”, donde participaron las principales autoridades del Municipio como son: el Presidente Municipal, Secretario del Ayuntamiento, Sindico, Regidores y Directores de área, que de manera conjunta con el Coordinador de Operación Policial, Jefes de Turno y responsables de cuadrantes identificaron la carencia de comunicación y transmisión de funciones operativas; así como, la inexistencia de protocolos y herramientas administrativas que faciliten la ejecución de las labores del personal.

Con la finalidad de dar atención a las referidas necesidades, el Titular de la Coordinación de Operación Policial propuso la realización de reuniones de trabajo con elementos policiales y personal multidisciplinario, quienes de manera coordinada participaron activamente identificando las actividades dispuestas en la Ley sobre todo las sustantivas y de apoyo de su dependencia, mismas que fueron presentadas como proyecto al Titular de la Dirección, quien revisó, validó y sugirió los procedimientos a documentar.

Además, se impartió el curso denominado “Metodología CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design)”, dando pauta para identificar la necesidad de homologar el lenguaje de transmisión de los pasos que deben seguir los elementos policiales para generar una actuación eficaz y efectiva que fortalezca la cohesión y eficiente el trabajo ya que así se verán reducidos los delitos de oportunidad, la sensación de inseguridad y aumentará la cohesión comunitaria fomentando mayor proximidad entre el ciudadano y su autoridad.

Sin embargo, aun cuando el artículo 115 de la Ley Fundamental dispone que al municipio le corresponde el ejercicio e implementación de herramientas, en materia de seguridad, la realidad es otra, ya que como el lector recordará la autonomía municipal no permite la formulación de protocolos de actuación policial, puesto que es una facultad exclusiva del Procurador del Estado de México de manera conjunta con el Secretario de Seguridad Ciudadana.

No obstante, el diagnóstico obtenido permite que la Coordinación de Operación Policial se enfoque a resolver la problemática y optar por proponer herramientas administrativas que definan de manera clara y precisa la actuación y función policial; aprovechando el capital humano y los recursos materiales, aplicando una metodología de contribuya a la aplicación de conocimientos prácticos, los cuales se integraron en el Manual Único de Procedimientos Policiales.

### 3.3.1 Revisión documental

La formulación del Manual Único de Procedimientos Policiales requirió de que se investigaran los antecedentes de un trabajo similar, en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal; sin embargo, no se encontró registro alguno, ya que en la mayoría del territorio nacional las corporaciones policiales se enfocan a la materia de capacitación, aunado a la utilización de guías desactualizadas que carecen de metodología.

Sin embargo, lo más cercano a nuestra propuesta es un compendio de guías formuladas en el Estado de San Luis Potosí, las cuales a veces se emplean como protocolos, pero no cumplen con los requisitos que establece su legislación para adquirir dicha denominación; ni tampoco solventan la problemática que enfrentan las corporaciones en la actualidad.

Además, se consultaron todas las disposiciones jurídicas que norman y regulan la actuación policial con la finalidad de contar con los elementos necesarios para emitir un diagnóstico y proponer la optimización y mejora de las funciones sustantivas que se desarrollan en la seguridad pública; precisando que para ejecutar el trabajo recurrimos a la aplicación de la pirámide de Kelsen, a efecto de obtener la garantía de evitar confusiones u omisiones en la consulta.

Realizamos una pausa para comentarle al lector que la pirámide referida ésta basada en los ordenamientos jurídico-administrativos tales como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales, Leyes Generales y Ordinarias, reglamentos, decretos, acuerdos, normas regionales y resoluciones; obteniendo como resultado que en el ámbito estatal no se cuenta con ordenamientos jurídicos particularizados que regulen conductas, ni establezcan directrices de ejecución para miembros de corporaciones policiales; así mismo, se identificó que la Ciudad de México es la única Entidad Federativa que cuenta con decretos para regular procedimientos en la materia.

Al respecto es importante precisar que este primer ejercicio constituyó la primera aproximación para la formulación de la propuesta, puesto que dicha revisión a las disposiciones jurídicas tuvo como fin, verificar las atribuciones o facultades en materia de seguridad, que tienen los integrantes de la Administración Pública Municipal.

Por otro lado, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 18 de junio del año 2008, el proceso penal dejó de ser inquisitivo para transformarse en acusatorio, con características de adversarial y oral, motivo por el cual atendiendo a lo establecido en los acuerdos internacionales que sólo por citar algunos se encuentran: “Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención”, las cuales en términos de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son de observancia general y obligatoria para cumplimiento.

Como ya se mencionó, en el Estado de México no existe ordenamiento jurídico que regule el uso de la fuerza de los cuerpos policiales, ni protocolos, en ese sentido, se sugiere establecer con precisión los casos en que se podrá llevar a cabo la detención de una persona; los actos que deberá realizar el elemento policial al momento de la detención; de qué forma se llevará a cabo el uso de la fuerza; los niveles de ésta; el procedimiento de detención y los casos en que se deberán utilizar tanto los candados de mano como el traslado de la persona sujeta a algún tipo de detención.

Efectuado lo anterior es necesario documentarlo en el Manual Único de Procedimientos Policiales, conjuntamente con los demás procedimientos que son identificados como sustanciales.

### **3.3.2. Formulación de Información**

Dentro de los pasos de formulación de la información, una vez que se ha llevado a cabo la revisión y análisis de las disposiciones jurídico-administrativas emitidas en

materia, la actividad siguiente es recopilar documental mediante la aplicación de técnicas de recolección de datos como son: la entrevista y técnica cualitativa de investigación; entendida la primera como el proceso de comunicación interpersonal mediante el cual se obtiene información de forma directa y consiste en una conversación formal con intencionalidad implícita del objeto de la investigación.

Los tópicos utilizados corresponden a entrevista semi-estructurada, formulando preguntas abiertas con la finalidad de recibir respuesta que se entrelazarán con los temas y así obtener información relevante y útil que se requiere y, la segunda consiste en realizar entrevistas a los Encargados del personal del Centro de Mando, Jefes de Turno, Encargados de cuadrante y personal operativo para identificar cada uno de los pasos de los procedimientos que desarrollan.

Lo anterior en un entorno en el que el entrevistado, participe describiendo las actividades que realiza y explicando su funcionalidad y operatividad; una vez realizada el investigador analizará e interpretará toda la información recopilada, valorando la información obtenida en el proceso de investigación, ya que los datos de la entrevista son los que contribuyen a ratificar o rectificar la hipótesis del trabajo de investigación y al tiempo de optimizar los resultados de su aplicación.

Acto seguido, se sigue un esquema consistente en la técnica de investigación cualitativa utilizada para la recopilación de información de los grupos de enfoque, que se obtiene a través del diálogo grupal por ser una dinámica que genera un intercambio de ideas y opiniones.

El uso de la técnica referida pretende la estructuración del proyecto, identificando posibles vacíos administrativos y necesidades derivadas de las opiniones obtenidas, útil para definir la problemática, identificar el proceso de comunicación organizacional y otorgar viabilidad y factibilidad a la propuesta realizada.

La interacción social en esta técnica de investigación apoya en la obtención de una descripción global de conocimientos, aptitudes y comportamientos colectivos de los elementos policiales; además, contribuye a identificar la forma en que pueden ser



influenciados en una situación determinada. La realización de estos grupos en el que participaron los mandos superiores, medios y elementos de la policía municipal, tiene como finalidad efectuar un trabajo crítico de la forma en que se formulan e implementan actualmente los procedimientos operativos dentro del actuar del quehacer cotidiano con lo que se determinan áreas de oportunidad en las que es factible innovar, a efecto de mejorar sustancialmente las acciones y los resultados.

También se utiliza la herramienta Delphi, que es una técnica para recolectar sistemáticamente juicios de expertos sobre un tema para procesar la información y construir un acuerdo general de grupo, porque permite la transformación durante la investigación de las apreciaciones individuales de los expertos en un juicio colectivo superior para visualizar las probables soluciones y/o alternativas al problema e impulsar el desarrollo del procedimiento con mayor profundidad.

Una de las ventajas de esta técnica, es que corresponde a un proceso de retroalimentación con los expertos, en donde se revalúan sus opiniones y vuelve a someterse la información a un análisis de consulta reiterada que constituye el punto de partida para la puesta en marcha de un proyecto derivado de la existencia de un problema que requiere la opinión de un grupo de expertos cuyos conocimientos del tema, características y experiencia se estiman a priori.

### **3.3.3. Sistematización**

Una vez agotado el proceso de recopilación de información, se da inicio a la sistematización para la formulación del proyecto de Manual Único de Procedimientos Policiales, siendo precisamente aquí donde los tomadores de decisiones analizan la información obtenida, valoran y construyen el proyecto.

En la primera fase se selecciona al grupo de expertos que están cargo de la formulación del referido manual para integrarlo, siendo importante fundamentar y decidir quienes participarán y los criterios que se utilizarán en el procesamiento de la información; posteriormente se prepara el instrumento que es el documento a presentar

como propuesta cuyas características deberán dar cumplimiento a la metodología establecida para tal efecto y contarán con los criterios técnicos para someterse a revisión y validación; es importante destacar que posterior a efectuar el proceso de elaboración del proyecto se someterá a varias etapas de consulta todas ellas necesarias para llegar en caso necesario a la retroalimentación y finalmente al consenso.

De ser necesario para solventar dudas que pudieran surgir, se recurre a los participantes quienes son la fuente de información para el estudio, los resultados deben ser precisos en cuanto a la descripción del procedimiento para que sea factible la valoración de su veracidad, pertinencia y consistencia para quienes lo consultan, ya que el documento, es el producto entregable del proyecto, el cual expone técnica y sistemáticamente el fruto de la investigación cualitativa aplicada a los mandos medios y superiores de la policía municipal de Metepec, así como, a los expertos en el tema de seguridad pública, personas que brindan una visión crítica y objetiva completa de los principales procesos operativos de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.

Además, proponen una manera clara de modernización y optimización de los procedimientos, paso definitivo para la construcción de protocolos de actuación para las organizaciones que redundarán en una prestación efectiva y profesional del servicio de seguridad pública dentro del Municipio.

#### **3.3.4. Implementación**

Como ya se mencionó, los manuales administrativos son una herramienta de apoyo para el personal, ya que define de manera puntual las instrucciones, contribuye a resolver dudas, muestra a cada uno el lugar y función dentro de la organización. Su formulación permite que todo el personal que participe en las labores de seguridad tenga acceso a un documento de consulta, propiciando la eficiencia, eficacia y la efectividad en el ejercicio de las actividades que realizan.

Un manual de procedimientos policiales constituye un instrumento necesario para el Municipio de Metepec, ya que su formulación es única en el Estado de México, sus objetivos se definen claramente y lo más importante es que se regula la conducta de las y los servidores públicos que realizan la función policial; en cuanto a su implementación requiere haberse consensado y puesto en marcha para el caso necesario realizar ajustes, siempre y cuando no afecte la aplicación de la metodología establecida que contribuye a evaluar resultados.

Derivado de la hechura de las políticas, la formulación e implementación son las partes medulares de las políticas públicas, porque es precisamente ahí donde identificamos aciertos, desaciertos y en algunos casos fallas que tuvieron hacedores o decisores del contenido del manual.

En la implementación, se dar a conocer la importancia, utilidad y beneficios que conlleva el proyecto para lo cual en caso necesario se solventarán dudas para que las actividades se complementen en su aplicación.

“La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”.

*[...] la política misma [...] establece los objetivos y las metas. Es [...] aquí donde comienza el proceso de implementación, entendemos que [...] variará de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. A diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública.*

“La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación”

Frecuentemente el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política (Aguilar, Luis, 2010).

En cuanto al Manual Único de Procedimientos Policiales, implementado en Marzo de 2015 en el municipio de Metepec, dicha propuesta establece los principios básicos de actuación policial que deberán seguir los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el territorio municipal con el propósito de homologar sus procedimientos, en caso de que el lector se interese en conocer a detalle dichos documentos se recomienda consultar el link:

[http://www.metepec.gob.mx/pagina/documentos/gacetas/gaceta\\_2015/GACETA\\_19\\_2015a.pdf](http://www.metepec.gob.mx/pagina/documentos/gacetas/gaceta_2015/GACETA_19_2015a.pdf), ya que por su extensión no se incluye en el presente trabajo de investigación, pero es el resultado de este capítulo.

### **3.3.5. Evaluación**

Transcurrido un tiempo de capacitación y ejecución de la política pública, se evalúan los resultados obtenidos, a través de herramientas que contribuyan a medir los resultados para lo cual se requiere dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿La política pública generó impacto, o no?, siendo precisamente aquí donde se tendrá que someter a técnicas cuantitativas para probar si la formulación e implementación se asociaron con los resultados obtenidos y con ello controlar los factores externos de la organización.

La evaluación consiste en la valoración de los logros de un programa. [...] la idea de a evaluación es lógica y atractiva, porque el énfasis en los resultados permite [...] valorar si sus políticas están funcionando o no. (*Aguilar, Luis, 2010*)

## CONCLUSIONES

En este apartado se presentan las conclusiones a las que se llegó durante el desarrollo del trabajo de investigación, la elaboración del marco teórico, diseño del Manual Único de Procedimientos Policiales que incluye revisión documental, disposiciones jurídicas, formulación de información y sistematización, las cuales se describen a continuación:

La Política Gubernamental es una elección relevante, que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción y un producto de un sistema político, es un instrumento que el Estado utiliza para dar respuesta a las necesidades de sus gobernados.

La Política Pública se define como la respuesta para entender y/o resolver los problemas (poseen un objeto o finalidad específica) y asuntos colectivos (está centrada en los impactos de la acción pública y sobre todo en los grupos de personas que resultan afectados o beneficiados por dicha acción). Así mismo, presupone un entorno relativamente abierto y democrático en su desarrollo ya que este sucede en el espacio público; es decir, en el campo de los intereses comunes o colectivos y a la luz de las miradas de los distintos actores sociales y políticos.

La aplicación de una Política Pública conlleva un análisis, dicho análisis es de utilidad para identificar de la gama de soluciones las que en su diseño y aplicación nos lleven a obtener resultados de eficacia y calidad en la resolución de problemas; busca la optimización de soluciones donde prevalezca la factibilidad y el uso racional de los recursos, se justifica en razón del proceso de toma de decisiones; parte del examen de un problema y de la propuesta para su solución.

Para el diseño y aplicación de una Política Pública, podemos concluir que el decisor tendrá que tomar en cuenta en su formulación las alternativas que proporcionen eficacia, calidad, factibilidad y un uso adecuado y racional de los recursos que serán utilizados en la propuesta de solución.

La toma de decisiones es un proceso y dicho proceso está compuesto por las discusiones, el consenso y la racionalidad en la que se encuentra el decisor.

El uso del análisis de las Políticas Públicas, hace referencia a la situación posterior a la toma de decisiones, aquí el decisor tomar en cuenta el presente y las consecuencias probables así como, la evaluación de las mismas, no olvidando las características que deberá tener su elección para la solución a su problemática.

El proceso de toma de decisiones es fundamental en la hechura de las Políticas Públicas, sin embargo existe también un perfil para el decisor quien deberá ser un agente profesional, un analista especializado que creara una propuesta novedosa, creativa, funcional y eficaz; cuidando la utilización de la metodología, es necesario que el perfil del decisor este enfocado a la creación, evaluación y análisis de las Políticas Públicas, además; deberá conocer la política para abordar el problema, especificar el área de acción, recabar la información necesaria y organizar un mapa político.

El proceso de toma de decisiones al igual que la elección del perfil del decisor se tornan partes fundamentales en la elaboración de las Políticas Públicas, ya que al conjugar estos dos elementos junto con la metodología lograremos resultados óptimos y eficaces, mismos que podrán ser evidentes en la parte de la evaluación.

Es conveniente mencionar que dependiendo de las necesidades por las cuales surgen las Políticas Públicas, se presentan tres categorías que son: distributivas, regulatorias y redistributivas, buscando con esto explicar la participación de los actores y la relación política que existe entre ellos.

Los aspectos teóricos y conceptuales a los que hacemos referencia; así como su análisis constituyen el fundamento necesario para el sustento del marco teórico, se considera la implementación de una política pública regulatoria que aplicada regule el actuar de las corporaciones policiales.

La elección de la política pública regulatoria se justifica derivado del problema existente en la corporación policial (conducta); ya que los elementos al brindar la función de seguridad pública no realizan procedimientos específicos, se conducen de manera desordenada, desobligada y sin sistematización por lo que se detectó la necesidad de homologar criterios, identificando la problemática que se desea combatir, su entorno y los resultados deseables.

La implementación de herramientas que ataquen directamente y regulen la actuación policial, es sustancial en la atención de la seguridad pública puesto que los elementos policiales son servidores públicos y su función principal es la de salvaguardar la integridad física y los bienes de los ciudadanos, es por ello que se debe especificar de manera puntual el proceso que deben seguir para así cumplir su objetivo, y coadyuvar para que la falta de vocación y/o el desinterés no sean limitantes para brindar su servicio.

Las fuentes de consulta jurídica corresponden a los tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal puesto que en todos ellos existen instancias encargadas de generar, implementar y evaluar políticas públicas; más sin embargo ninguna se encuentra enfocada a protocolos de actuación.

Derivado del análisis a las disposiciones jurídicas en materia de seguridad, se observa que presentan limitaciones en cuanto a actuación policial se refiere, pese a que el artículo 115 constitucional brinda al municipio autonomía en ningún ordenamiento se establece de forma clara la conducta que deben tener los servidores públicos encargados de brindar el servicio de seguridad.

Para fortalecer la función de la seguridad pública entendida como la salvaguarda del bienestar de la población, además de la capacitación y la profesionalización destaca el uso de procedimientos definidos que otorgan certeza en la actuación.

Las corporaciones policiales de los tres ámbitos de gobierno aunque poseen diversas atribuciones y/o funciones, deben coordinarse y homologar procedimientos de actuación con el propósito de buscar siempre respetar los derechos humanos, cumplir con su función y buscar el bienestar de los ciudadanos.

El bajo nivel educativo de los elementos policiales dificulta el interés e incrementa la falta de responsabilidad en la atención de auxilios que requieren la intervención de la policía municipal.

En la actualidad Metepec es el primer municipio del Estado de México en implementar una política pública de seguridad que regula y homologa la actuación del personal de la corporación en su municipio, procurando así brindar atención con calidad en el servicio de seguridad.

La implementación de esta herramienta ayudara a aumentar el porcentaje del personal operativo y administrativo de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito que cuenta con conocimientos previos y/o capacitación continua en materia de seguridad.

La falta de políticas públicas en materia de seguridad crea incertidumbre y no genera alternativas de solución a las problemáticas que viven las corporaciones de seguridad en especial las municipales.

La creación de un manual de procedimientos constituye una alternativa al vacío de la capacitación y profesionalización, ya que se presenta como una herramienta de fácil consulta, sistemática, de fácil acceso; así como también presenta instructivos para la integración de formatos que pueden utilizarse por los académicos (estudiantes en la escuela de formación de policías) para facilitar su familiarización con las labores a desempeñar.



## GLOSARIO DE TERMINOS

**Agenda gubernamental o institucional:** conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración de los tomadores de decisiones.

**Agenda pública o sistémica:** integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de atención y asuntos que se encuentran dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental.

**Cadena de custodia:** instrumento o medio de control de la calidad de la información que pueda llegar a ingresar al proceso penal, así como también a manera de garantía del debido proceso penal, para el imputado en cuanto a que cualquier objeto o evidencia que se pretenda incorporar al proceso, sea obtenido, embalado y manipulado de conformidad a reglas previamente establecidas a efecto de garantizar su identidad y que este no ha sido alterado o manipulado dolosamente.

Valadez Díaz, Manuel. 2015

**Candados de mano:** par de semicírculos de acero niquelado unidos en un extremo por un remache giratorio y con un engranaje dentado para su cierre en el otro, y que son utilizados para sujetar personas por las muñecas.

Manual General de Actuación Policial.

**Consigna:** orden y/o mandato legítimo específico y temporal, al cual se debe dar cumplimiento.

**Consejo Nacional de Seguridad Pública:** instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas.

**Construcción de las opciones:** acción para el problema público y con la selección de la opción que se considera la apropiada.

Aguilar, Luis. 2010.

**Creencias:** conjunto de motivaciones de un actor que está estrechamente relacionado con sus actitudes y valores, se orientan de ciertas maneras específicas hacia sus mundos empíricos.

**Custodia:** resguardo físico de un bien mueble o inmueble, de una persona o grupo de personas derivado de un mandamiento judicial y/o ministerial.

**Decisión:** elección o juicio, realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios “estados de la naturaleza” se comprenden bien, debe hacerse en la situación que el decisor confronta inmediatamente, tomando en cuenta cada posible recurso de acción, son complejas, no pueden justificarse con decisiones singulares y ni siquiera con conjuntos de decisiones interrelacionadas.

Majone, Giandomenico. 2000

**Definición del problema:** abarca los elementos que se considera distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia y su agravamiento.

Aguilar, Luis. 2010.

**Delito:** conducta típica, antijurídica, culpable y punible, y que puede ser realizada por acción u omisión.

Código Penal de Estado de México, 2014.

**Derechos Humanos:** facultades, libertades y prerrogativas de que se goza por el simple hecho de ser humano, sin distinción de ningún tipo, las cuales son imprescriptibles, irrenunciables, de garantía y protección obligatorias por parte de las autoridades.

Clínica de Derechos Humanos, 2011.

**Detención:** restricción de la libertad personal de los individuos que hayan cometido o se les impute la comisión de un hecho delictivo, ajustándose a los supuestos que para tal efecto establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Manual General de Actuación Policial.

**Delegado:** autoridad municipal, auxiliar de carácter honorario que actuando en forma coordinada en sus respectivas circunscripciones y con estricto apego a las disposiciones federales, estatales y municipales, coadyuvan en el orden, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos.

**Dependencia Municipal:** cualquiera de la Unidades Administrativas del Ayuntamiento y que forma parte de la Administración Pública Municipal Centralizada, Descentralizada, Organismos Autónomos o Autoridades Auxiliares, cuya existencia es necesaria para una eficaz prestación de los servicios municipales.

**Evaluación:** resultados, si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que mejorar en el diseño y la operación.

Aguilar, Luis. 2010.

**Evidencia:** información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado tácito.

Majone, Giandomenico. 2000.

**Evidencia:** [...] aquel concepto que proviene del latín evidencia y que significa certeza clara y manifiesta de la que no se puede dudar [...]” de tal forma que se estime que la evidencia sea una información que cuenta con un respaldo científica y que por ende es metodológicamente demostrable ya que “es el indicio procesado en el laboratorio mediante un análisis científico, técnico o razonamiento crítico (interpretación el cual aporta resultados para evidenciar su relación con el hecho investigado”.

Valadez Díaz, Manuel. 2015.

**Flagrancia:** existe flagrancia cuando la persona es detenida en el momento de estar cometiendo el hecho delictuoso, o bien, cuando el indiciado es perseguido material, ininterrumpida e inmediatamente después de ejecutado.

Código de Procedimientos Penales del Estado de México, 2014.

**Formación de la agenda:** proceso social político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público, y que tiene que ser objeto de una política pública.

Aguilar, Luis. 2010.

**Igualdad ante la ley:** garantía individual que establece que todas las personas son iguales ante la ley, y deben ser tratadas conforme a las mismas reglas, evitando así situaciones discriminatorias, basadas en características irrelevantes para los supuestos contemplados por las leyes.

Colección de Garantías Individuales, 2012.

**Imputado:** es quién, mediante cualquier acto del procedimiento, sea señalado como posible autor o partícipe en un hecho delictuoso.

Código de Procedimientos Penales del Estado de México, 2014.

**Indicio:** tipo de elementos u objetos que tienen una relación relevante para la demostración ya sea de un hecho delictivo, así como de la intervención delictiva de una persona en el mismo, el vocablo indicio es definido por la Real Academia de la Lengua Española, al referir que “[...] proviene del Latín *indicium* y que implica aquel fenómeno que permite conocer o inferir la existencia de otro no percibido [...]”, de tal forma que a través de un indicio se puede inferir la existencia de algo que a simple vista no resulta demostrado.

Valadez Díaz, Manuel. 2015

**Llamada de emergencia:** solicitud de auxilio policial realizada por la población, para la atención y resolución de cualquier asunto urgente que, por su naturaleza, atañe a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.

**Lugar de los hechos:** espacio físico donde presuntamente se desarrolló el hecho delictivo. Abarca las zonas circundantes o colindantes, las rutas de acceso y de escape próximas al lugar.

Manual General de Actuación Policial.

**Manual:** documento elaborado sistemáticamente que indica las actividades a realizarse por los miembros de un organismo y la forma en que lo harán, su principal propósito es

el de instruir al personal acerca de aspectos como funciones, relaciones, procedimientos, políticas, objetivos, normas, etc., que deben realizar para lograr una mayor eficiencia en el trabajo.

**Manuales administrativos:** recurso para ayudar a la orientación del personal en la ejecución de sus tareas.

**Método político:** conjunto de procesos institucionalizados de carácter público.

Silva, Mario. 2000

**Niveles de uso de la fuerza:** uso de la fuerza es la aplicación gradual de las técnicas policiales para el control y aseguramiento de individuos o grupos que atentan contra la seguridad, el orden público, la integridad personal y patrimonial de los ciudadanos. El uso gradual y diferenciado de la fuerza se sustenta en la capacidad del policía para distinguir las diferentes situaciones de riesgo en las que se podría encontrar él o los ciudadanos y ubicarlas en el nivel correspondiente y actuar en consecuencia. En el plano internacional se ha elaborado una escala que identifica los niveles del uso de la fuerza y su relación con la actuación policial, la cual depende del comportamiento y la resistencia que muestra el agresor o infractor ante el policía; constituye un lenguaje común para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Manual General de Actuación

**Ofendido:** persona que individualmente, haya sufrido indirectamente un daño físico, psicológico, patrimonial o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales a consecuencias de conductas consideradas como delitos en la legislación vigente.

Benavente, Hesbert. 2014

**Plan Nacional de Desarrollo (PND):** planeación a través de la cual se fijaron metas, así como estrategias transversales.

**Población:** conjunto de individuos con características similares que habitan en un lugar determinado.

**Política:** refiere a aquello que concierne a la ciudad, -la polis-, que constituye la forma de organización social de la Grecia clásica y significa Ciudad y/o Estado que constituye su dinámica.

**Politéia:** significa la vida misma de la polis, es sinónimo de lo común, público y general, en donde el hombre es igual a ciudadano y al vivir los asuntos de su ciudad, es político.

**Política Pública:** plan específico de acción, limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia.

Aguilar, Luis. 2010

**Política pública distributiva:** si el tipo problema puede ser de magnitud estructural y abarca toda la sociedad; resuelto mediante asignación de recursos o redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social; responden a las demandas particulares de determinados grupos de ciudadanos, que no entran en conflicto.

Aguilar, Luis. 2010

**Política pública regulatorias:** si el tipo de problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones o prescripciones y se generen los incentivos para promover la observancia de la norma.

Aguilar, Luis. 2010

**Presunción de inocencia:** principio mediante el cual el imputado será considerado inocente y tratado como tal, durante todas las etapas del proceso penal, hasta que se declare su culpabilidad por sentencia firme, dentro del marco de la ley penal vigente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012.

**Proceso de implementación:** considerado apropiado para que la política pública camine sin grandes obstáculos hacia la meta de los resultados deseados.

Aguilar, Luis. 2010

**Proximidad Social:** concepto y filosofía de Operación Policial que forma parte del paradigma de la Seguridad Ciudadana, según el cual la Policía sólo puede brindar seguridad si se mantiene cercana y atenta a los problemas cotidianos de la población, y que se considera el esquema ideal de operación para las Policías Municipales y/o Locales. Su adopción está señalada en el Bando Municipal, como acercamiento con la población.

**Restricciones de la política:** limitaciones que el analista o el responsable de las decisiones acepta no sobre un fundamento teórico, sino como resultado de su decisión previa de tratar una determinada situación de una manera particular, pueden ser sustanciales o sólo de procedimiento.

Majone, Giandomenico. 2000

**Sitio:** constituye un punto desde donde se toman decisiones trascendentes, constituye la referencia para analizar a los actores clave, sus valores, motivaciones, creencias y recursos.

**Seguridad pública:** función a cargo de la Federación, las entidades federativas 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.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. 2016

**Seguridad nacional:** acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Ley de Seguridad Nacional, 2005

**Servicio público:** actividades de la administración pública enfocadas a satisfacer las necesidades de interés general de la población.

**Servidor público:** individuo que por la naturaleza del ejercicio de sus funciones desempeñan un empleo, cargo o comisión tanto en el gobierno como en la administración pública.

**Seguridad pública:** función a cargo de la Federación, Estados y Municipios, que comprende la prevención de los delitos; investigación y persecución para hacerla efectiva, así como sanción de infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. 2016

**Sistema Penal Acusatorio:** proceso penal adversaria y oral, en el que se observarán los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, previstos en la Constitución, tratados internacionales y demás leyes aplicables.

Benavente, Hesbert. 2014

**Víctima:** sujeto directamente afectado por el delito; agrupaciones, que afecten intereses colectivos o difusos siempre que su objeto se vincule directamente con aquellos; las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación cultural.











Código de Procedimientos Penales para el Estado de México. 2014

**Valores y bienes:** dinero u objetos materiales que por su valor económico requieren custodia para su traslado y entrega, siempre y cuando sean de carácter oficial, es decir, dinero u objetos materiales que formen parte del patrimonio municipal o sean parte de programas gubernamentales, destinados a satisfacer determinadas necesidades de la población.



## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRÁFICA:

-  Aguilar, Luis F. (comp.). (2010), *Introducción en Política Pública*, (2ª. ed.), México D.F., Editorial Grupo Editorial Siglo XXI, pp. 17-60.
-  Aguilar, Luis F. (1993), *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual en La implementación de las políticas*, México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-146
-  Dandeker, Christopher (1990), *Surveillance: basic concepts and dimensions in Surveillance, Power and Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day*.Cambridge: PolityPress, pp.39-51.
-  Forester, John. (2000), *La racionalidad limitada y la política de salir del paso en La hechura de las políticas*, (3ª. ed.), México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 315-340.
-  Franco Corzo, Julio. (2013), *¿Qué son las políticas públicas? En Diseño de Políticas Públicas. Prólogo de Luis F. Aguilar. (2da ed.)*, México D.F., Editorial Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A. de C.V., pp. 79-101.
-  Gobierno del Estado de México. (2010), *Manual Básico de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Guía Básica de Cadena de Custodia*, Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, periódico oficial “Gaceta del Gobierno”.
-  J. Meltsner, Arnold. (2000), *La factibilidad política y el análisis de políticas en La hechura de las Políticas*, (3ª. ed.), México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 367-392.
-  Káram, Adolfo. (2012), *La seguridad pública en México en la unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública hacia un modelo de policía federal en México*, México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 76-91.
-  Lowi J., Theodore. (2000), *Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política en La hechura de las políticas*, (3ª. ed.), México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
-  Lowi J., Theodore. (2000), *Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política en La hechura de las Políticas*, introd. de Luis F. Aguilar Villanueva, (3ª. ed.), México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.

- 📖 Majone, Giandomenico. (2000), *Los usos del análisis de políticas en la hechura de las Políticas*, (3ª. ed.), México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366.
- 📖 Majone, Giandomenico. (2000), *La factibilidad de las políticas sociales en La hechura de las Políticas*, México D.F. (3ª. ed.), México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 393-423.
- 📖 Martínez Silva, Mario. (coord.). (2000), *Política en Diccionario de Política y Administración Pública*, introd. de Luis F. Aguilar Villanueva, (3ª ed.), México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp.265-281.
- 📖 Rellana Wiarco, Octavio. A. (2010), *Marco Constitucional y legal de la seguridad pública en Seguridad Pública Profesionalización de los policías*, México D.F., Editorial Porrúa S.A. de C.V., pp. 45-60.
- 📖 Rellana Wiarco, Octavio. A. (2010), *La policía en Seguridad Pública Profesionalización de los policías*, México D.F., Editorial Porrúa S.A. de C.V., pp. 61-92.
- 📖 Rodríguez Valencia, Joaquín. (2011), *Manuales administrativos en Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*, México D.F., Editorial CENCAGE Learning Editores, S.A. de C.V., pp. 59-132.
- 📖 Secretaría de Gobernación, (2010), México D.F., Diario Oficial de la Federación. ACUERDO número A/002/10. Procuraduría General de la República.
- 📖 Secretaría de Seguridad Pública. Estado y Seguridad Pública. (2005), *El marco legal de Seguridad y Justicia Penal en México*, México D.F., Colección Editorial del Gobierno de Cambio, pp.17-26.
- 📖 Salazar, María. (20002), *Seguridad Nacional a la Mexicana en Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*, México D.F., Editorial Santillana S.A., pp. 81-88.


## LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017), México D.F., Diario Oficial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, (2000), Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, periódico oficial “Gaceta del Gobierno”.
- Ley de Seguridad Nacional. (2005), México D.F., Diario Oficial de la Federación.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2009), México D.F., Diario Oficial de la Federación.

- Ley de Planeación. (2006), México D.F., Diario Oficial de la Federación.
- Código Nacional de Procedimientos Penales. (2016), México D.F., Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Seguridad del Estado de México. (2011), Toluca, México, Gaceta de Gobierno.
- Gaceta del Gobierno N° 73. (2009), *Manual de Organización y Procedimientos Administrativos para los Órganos Jurisdiccionales del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral del Poder Judicial del Estado de México*. Toluca, Estado de México, pp. 1-48
- Gaceta Municipal No. 31. (2016), *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 de Metepec, Estado de México*, Metepec, pp. 1-357.
- Gaceta Municipal No. 12. (2017), *Bando Municipal de Metepec, Estado de México*, Metepec, pp.1-76.
- Gaceta Municipal No. 9, (2017), *Código de Reglamentación Municipal de Metepec, Estado de México 2017*, Metepec, pp. 1-313.
- Gaceta Municipal No. 87, (2016) *Manual de Organización de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito. Metepec, Estado de México 2016*, Metepec, pp. 178-220.
- Gaceta Municipal No. 19, (2015), *Manual Único de Procedimientos Policiales. Metepec, Estado de México*, pp. 1-313.

## SITIOS WEB:

- 📄 43/173. Conjunto de principio para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Resolución de la ONU 1988
- 📄 34/169. Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; disponible en:
- 📄 [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Provictima/1LEGISLACI%C3%93N/3InstrumentosInternacionales/C/codigo\\_conducta\\_funcionarios.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Provictima/1LEGISLACI%C3%93N/3InstrumentosInternacionales/C/codigo_conducta_funcionarios.pdf)
- 📄 Documentos del Octavo congreso sobre la Prevención del delito y tratamiento del delincuente; disponible en:  
[https://www.asc41.com/UN\\_Congress/Spanish/8S%20Octavo%20Congreso/A\\_CO NF144\\_28\\_REV1.pdf](https://www.asc41.com/UN_Congress/Spanish/8S%20Octavo%20Congreso/A_CO NF144_28_REV1.pdf)

 Declaración Universal de los Derechos Humanos; disponible en:  
<https://www.humanium.org/es/derechos-humanos-1948/>