



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

**Profesionalización Policial en la Administración
Pública Federal, 2012-2014**

TESIS QUE, PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA
EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS PRESENTA:

JANETH GÓMEZ RODRÍGUEZ

ASESOR:
DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA

COMITÉ TUTORAL:
DR. RAFAEL CEDILLO DELGADO
DR. MIGUEL A. SÁNCHEZ RAMOS

MÉXICO, MAYO 2016.

ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo I. Régimen policial en el Gobierno y la Administración Pública Federal	12
1.1. La Nueva Gestión Pública, orígenes y desarrollo	13
1. 2. Herramientas de gestión pública según Osborne y Plastrik	23
1. 3. Profesionalización	27
1. 4. Régimen: tipos de régimen y régimen policial	30
Capítulo II. Régimen de policía y su profesionalización	34
2.1. Régimen de policía en México	35
2.1.1. Integración del régimen de policía	36
2.1.2. Recursos para las Instituciones de Seguridad Pública Federal	38
2. 2. Régimen policial en la Legislación	44
2. 3. Diseño institucional del régimen policial	49
2. 4. Profesionalización de los cuerpos policiales, revisión histórica	51
2. 5. La profesionalización en la Policía Federal y su sector de Gendarmería Nacional	57
2. 5. 1. Gendarmería Nacional	59
Capítulo III. Profesionalización Policial y seguridad pública en México	61
3.1. Presupuesto para la seguridad pública (Policía Federal): Política de	62

Operativos y Mecanismos para la Disuasión y Prevención del Delito

3.2. Profesionalización Policial, elementos académico-normativos comparados	72
3. 2.1. Formación inicial	72
3. 2. 2. Actualización	75
3. 2. 3. Promoción y ascenso	77
3. 2. 4. Especialización	79
3. 2. 5. Alta dirección	80
3. 3. Policía Federal: sector Gendarmería Nacional	81
3. 4. Profesionalización Policial: ámbito Federal	86
Conclusiones	90
Anexos	
Anexo 1. Entrevistados	98
Anexo 2. Guía de entrevista	100
Bibliografía	104

Índice de Tablas, Gráficos y Esquemas

Tablas

1. Resumen de la evolución de la Nueva Gestión Pública	21
2. Número de policías federales registrados por año	56
3. Programa Presupuestario de Seguridad Pública, objetivos y costos anuales, donde la unidad responsable es la Policía Federal	65
4. Presupuesto para seguridad pública y Policía Federal	70
5. Profesionalización	88

Gráficos

1. Recursos otorgados a la Procuraduría General de la República	39
2. Participación porcentual por Dependencia de Seguridad Pública	40
3. Gasto de la Procuraduría General de la República	41
4. Recursos Federales para seguridad pública	42
5. Percepciones de la ciudadanía acerca del mayor problema en México hoy	43
6. Presupuesto Federal para seguridad pública	71
7. Objetivos de los cursos de actualización policial	76
8. Causas por las que un policía participa	78

Esquemas

1. Formación inicial	74
----------------------	----

2.	Actualización	77
3.	Personal más importante para que una Institución Policial funcione	80
4.	Policía Federal: elemento de apoyo a la seguridad pública	83
5.	Posición de la profesionalización en el espectro normativo	87
6.	Profesionalización Policial	89

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública en el país es un tema de suma importancia que ha ocupado el centro de las discusiones académicas, políticas y sociales en lo que va de la segunda década de éste siglo. Constituye un problema con múltiples causas que se ha venido agudizando y que ha enfrentado la Administración Pública Federal tanto para combatirlo de manera frontal coactiva, como para prevenirlo desde la sociedad, a través de diversos programas tales como: pláticas ciudadanas para la prevención del delito, operativos conjuntos para la prevención y disuasión del delito, Mando Único Policial y reformas legales a la organización policial en general.

Para combatir los problemas de inseguridad en el país es necesario tener Instituciones Policiales con personal profesional que dedique sus capacidades y competencias a salvaguardar la vida y posesiones de los ciudadanos.

En este contexto, para contribuir al desarrollo de policías mejor preparados —y con ello mejores soluciones al problema de la inseguridad pública— se desarrolla la siguiente investigación que tiene como interrogante: ¿De qué manera la Profesionalización Policial contenida en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* se practica en el Régimen de Policía Federal de México en el periodo 2012-2014?

Así, este trabajo de investigación surge de la necesidad de entender la profesionalización y sus elementos, cómo funcionan, en qué reglamento se encuentran, cómo se llevan a cabo en la realidad, así como sus deficiencias y potencialidades a futuro dentro sus instituciones.

La hipótesis que da rumbo, argumentación y explicación a esta investigación es la siguiente: La Profesionalización Policial, al desarrollar sus elementos (formación inicial, actualización, promoción y ascenso, especialización

y alta dirección), permite contar con policías preparados quienes al desempeñar sus funciones contribuyen a la recuperación de la Seguridad Pública.

El trabajo se desarrollará bajo el enfoque teórico de la Nueva Gestión Pública (NGP). Ésta constituye una corriente de la Ciencia de la Administración Pública que explica el papel de los gerentes administrativos y su aporte para reorganizar las estructuras institucionales —tomando en cuenta la eficiencia, eficacia y calidad— con el fin de lograr los objetivos para los que fueron constituidas.

Si bien se trabaja con diversos autores de la NGP, se toma como libro destacado *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno* de David Osborne y Peter Plastrik (1998), lo anterior bajo la consideración de que las cinco estrategias que proponen permitirán entender la necesidad de transformación de las Instituciones Policiales.

Para Osborne y Plastrik la NGP es la reinvención del gobierno y se refiere a

... la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura. (Osborne y Plastrik, 1998b, 30).

La NGP es una corriente teórica surgida en los años setenta en el marco de la Ciencia de la Administración que busca reorientar los objetivos esenciales del Estado, haciéndolo más eficiente y eficaz en sus proyectos, así como el resultado de estos. Incluso permite entender el desarrollo de la gestión en las diversas Instituciones Públicas y cómo el modelo burocrático dejó de funcionar en esta nueva etapa de la globalización y el capitalismo.

La profesionalización en las diferentes perspectivas gerenciales aparece como una prioridad a la que debe atender el Estado para reestructurarse y responder a las necesidades de la sociedad y de los acontecimientos producto de la globalización. Esto se ve reflejado en las recomendaciones del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) de los gobiernos latinoamericanos. Éste propone la profesionalización de los altos mandos como punto de partida, plantea trabajar por resultados y orientar la labor de gestión

orientada hacia el cliente-ciudadano; con ello se busca que el Estado responda a las necesidades del nuevo contexto.

De acuerdo con las estrategias de Osborne y Plastrik la Seguridad Pública es una función de cumplimiento que no puede delegarse a particulares en la reinención del Gobierno, pero sí puede transformar su gestión utilizando las cinco estrategias propuestas. Primero rescatando el objetivo esencial para el que fue creada la función de Seguridad Pública, específicamente la Policía Federal y su Sector de Gendarmería. Después propone trabajar en un marco de gestión por rendimientos, ya que permite establecer evaluaciones de rendimiento, criterios, gratificaciones y penalizaciones para motivar la competitividad en las funciones.

Las estrategias buscan también un trabajo orientado al cliente; en este caso se busca que el servicio de Seguridad Pública, prestado por la Policía Federal, conceda primordial importancia al ciudadano. Finalmente, con las estrategias se busca transformar la cultura de las corporaciones policiales como organismos de cumplimiento que les permita dotar a la ciudadanía de seguridad pública pero también que los haga responsables ante la sociedad, a la par que se les otorguen gratificaciones por el buen desempeño de su trabajo.

El régimen de policía son todas acciones administrativas materializada para atender a la seguridad; son el conjunto de instituciones, órganos, medios y procedimientos de actuación y coordinación entre aquellos que deben garantizar la seguridad y la convivencia pacífica entre los ciudadanos. Por ello es de importancia trascendental entender y rescatar el papel de la Policía Federal, Sector Gendarmería, es menester estudiar cómo se ha ido profesionalizando para atender los sucesos de violencia en los espacios donde se requiere.

El trabajo se desarrollará teniendo como método general de control, el deductivo. Se parte de la Seguridad Pública Federal en su contexto, dimensiones y normatividad. Posteriormente se analiza de manera detallada la Profesionalización Policial, insertada en la Carrera Policial de las Instituciones de Seguridad Pública.

Es una investigación mixta porque se desarrolla con técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas. Al respecto se utilizan datos numéricos

para entender recursos destinados a la Seguridad Pública, presupuestos, ingresos, gastos, entre otros. Estos datos también refieren cómo han ido cambiando estas asignaciones a lo largo de las últimas décadas, inclusive en el periodo que se propone para el estudio, de tal modo que han impactado directamente en la seguridad pública del país.

La tesis que a continuación se desarrolla tiene una temporalidad para su estudio por lo que será de tipo transversal, considerando como años para análisis del 2012 al 2014. Es un tiempo que toma en cuenta dos periodos presidenciales de México, el cual permiten conocer estrategias de Seguridad Pública, presupuestos, resultados, operaciones y políticas nacionales para la paz.

El objetivo fundamental de la investigación es explicar la función de la Profesionalización Policial, junto con sus elementos en el Régimen de Policía Federal, tomando en cuenta lo contenido en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

Para comprobar la hipótesis que orienta la investigación se desarrollan los objetivos particulares, en cada capítulo y con sus respectivos acápite. Se parte de la explicación de la teoría que la fundamenta, posteriormente se expone el trabajo de conceptualización de profesionalización con sus respectivas derivaciones y se concluye con la presentación de los resultados en el capítulo final.

Así mismo, para llegar a los resultados finales y comprobación de la hipótesis, se realiza una entrevista guiada para conocer la opinión de especialistas académicos y policías en funciones, sobre la Profesionalización Policial, sus elementos y cómo los viven. En su caso, cómo debieran ser para lograr policías mejor preparados, policías profesionales que dediquen su tiempo al despacho de la actividad tanto en horario laboral como en horarios externos, para suscitar su capacitación y especialización.

Son datos de tipo cualitativo que permiten entender la visión de los especialistas en profesionalización policial, así como las vivencias de algunos policías federales quienes, de manera cotidiana, se enfrentan a cada una de las fases que comprende la profesionalización.

Se explican algunas de las políticas implementadas por las Administraciones Federales en el periodo de estudio, sus principales repercusiones en la sociedad, así como algunos sucesos de relevancia tanto nacional como internacional.

Asimismo se analiza el contexto histórico del surgimiento y desarrollo de la Policía Federal y, recientemente, de la Gendarmería Nacional; se analiza, incluso, la Seguridad Pública y la Profesionalización Policial como elemento de la primera.

Existen numerosos trabajos en la academia que explican la función de la Seguridad Pública bajo diferentes perspectivas, mismas que han sido retomadas en este trabajo para entender el fenómeno y poder explicarlo a partir de la variable profesionalización. Se concede un lugar de primera importancia a la Función Policial y cómo permite o no que los policías puedan ser profesionales o, por el contrario, continúen con lo que tradicionalmente se ha considerado de ellos, es decir que obedecen al régimen en turno permitiendo la corrupción tanto al interior de las corporaciones como hacia la sociedad.

Los trabajos que orientan la investigación teóricamente y le dan sustento se explican en el primer capítulo. Se presenta un panorama de la NGP, sus orígenes, desarrollo, precursores, tendencias y postulados. Se muestra, además, una conceptualización de la profesionalización, la profesión, el profesionalismo, cómo se utilizan y aplican dentro de las Instituciones Policiales.

Dentro del capítulo segundo se traza un marco general de estado del arte respecto del objeto de estudio, éste permite entender la problemática y bajo qué perspectivas y enfoques se ha investigado. Se esbozan algunos trabajos de autores como los de López, E. *Seguridad pública y gobernabilidad democrática: retos para México y Estados Unidos* (2000); Peñaloza, P. y Garza, M. *Los desafíos de la seguridad pública en México*, (2002); así como el de Vanderwood, P. *Los rurales mexicanos* (1981).

Se explica la Profesionalización Policial desde un enfoque teórico y normativo, así como el contexto histórico del surgimiento de la Policía Federal y sus Divisiones. Se da un espacio al estudio del surgimiento de la última división de la Policía Federal, la Gendarmería Nacional de proximidad ciudadana, teniendo

como base las últimas reformas a la *Ley General del Sistema Nacional de seguridad pública* (LGSNSP) y el Sistema de Desarrollo Policial, así como la normatividad que rige a esta corporación policial.

En el capítulo tercero se presentan los resultados de la investigación, se analizan los resultados de la entrevista realizada a especialistas académicos y policías federales, así como documentos oficiales que permiten entender la Política de Seguridad Pública, presupuestos, programas para el combate al crimen organizado y prevención del delito, etc. Además se plantean algunas posibilidades sobre el rumbo que ha de tomar la Profesionalización Policial en los próximos años.

En última instancia es una investigación sobre Seguridad Pública que, mediante un objetivo primordial (profesionalización de la Policía Federal), se hace con la intención de aportar conocimiento nuevo que permita encontrar posibles soluciones a la problemática de inseguridad que se ha venido elevando en proporciones mayúsculas.

La Administración Pública, como ejecutora de la Función de Seguridad por derecho y por la potestad del Estado para tener la fuerza coercitiva y usarla para la protección de la población, es la disciplina que contiene los elementos para transformar la cultura organizacional de las Instituciones Policiales. Ésta procura un Estado con fuerzas de seguridad en cada orden, sin tener que mezclar corporaciones de Seguridad Nacional y Pública, debido a la incapacidad para enfrentar los problemas que traen consigo la corrupción, la globalización, las tendencias delictivas y el desarrollo de la tecnología al servicio de la delincuencia.

Capítulo I. Régimen policial en el Gobierno y la Administración Pública Federal

La seguridad pública es un asunto que se encuentra en todos los aspectos de la vida social en materia de seguridad, permite a la sociedad convivir de manera pacífica, respetando las leyes y la propiedad privada. La policía constituye un factor y una institución encargada de hacer cumplir la potestad del Estado en virtud de que es éste el que tiene la facultad coercitiva para regular las relaciones sociales, su organización, funciones y objetivos, a través de la Constitución, leyes y reglamentos que se derivan de ella.

La presente investigación busca explicar los cambios de la profesionalización dentro del régimen de policía que han llevado a modificar el modelo policial que por años permaneció más o menos estable, así como analizar el papel de los elementos de la profesionalización en el nuevo contexto y el papel de la Gendarmería Nacional como policía profesional de proximidad ciudadana como caso particular.

En este primer capítulo se expone la teoría que fundamentará en lo sucesivo la investigación, la Nueva Gestión Pública; permitirá entender la profesionalización en un marco de servicio al cliente a través de la eficacia y la eficiencia, además de garantizar calidad en el desempeño. Se parte de las estrategias que proponen Osborne y Plastrik para entender el papel de la profesionalización de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública.

Se trabaja paralelamente en un esquema institucional, considerando el papel de las Instituciones de Seguridad, su desarrollo, permanencia y modificación, producto de su contexto histórico y presente.

1. 1. La Nueva Gestión Pública, orígenes y desarrollo

Trabajar bajo la Nueva Gestión Pública permite a esta investigación entender el papel de la profesionalización como parte de la innovación y reorganización de las fuerzas policiales que les permitirá ofrecer servicios de calidad, atendiendo a la población en un marco de eficiencia y eficacia, para crear vínculos entre la población y los cuerpos policíacos.

La Nueva Gestión Pública es una corriente teórica que se desarrolla en las Ciencias Sociales como producto del desarrollo de nuevas formas de administrar los recursos públicos. Introduce conceptos de las empresas privadas y se desarrollan nuevos modelos de organización del personal. Esta corriente busca romper con las prácticas de la administración burocrática que dio inicio con la era de la industrialización, pero que para las nuevas sociedades, desarrolladas y complejas, resulta poco apropiada.

La gestión pública aparece como una respuesta a los límites fronterizos entre ciencia de la administración y políticas públicas, es utilizado el término para aquellos políticos o administradores que se encargan de asuntos cruciales para una organización y que de sus decisiones depende la organización, así mismo, es un adjetivo de responsabilidad dentro de las líneas de mando en la administración (Brugué y Subirats, 1996, 9).

La gestión aparece como la tercera revolución, después de la Revolución Industrial y la revolución de la productividad; surge cuando se empieza a agotar la capacidad de crecimiento de la productividad; de acuerdo a Brugué y Subirats en la introducción del libro *Lecturas de Gestión Pública* (1996), ya no se trata de utilizar el saber para aplicarlo sobre el propio saber. A partir de esta revolución de la gestión, el conocimiento se convierte en el recurso clave para generar y obtener riqueza.

Considerando a la gestión pública como una herramienta dentro de las organizaciones policiales, puede contribuir para actuar de acuerdo a la problemática que se presenta. Gestión significa organización, racionalización, sistematización, orden; es decir, reestructuración de los elementos actuantes y procedimentales dentro de las Instituciones Policiales para prestar un servicio al ciudadano-cliente que cubra las expectativas de seguridad. En la medida en que

las instituciones se vuelvan más eficientes y trabajen en objetivos comunes, de acuerdo a los objetivos centrales del Estado, se estará en posición de dar a la sociedad la seguridad que, por los menos desde las últimas dos décadas, ha ido perdiendo.

La corriente de la Nueva Gestión Pública es una teoría con herramientas y estrategias que se adecuan al desarrollo y explicación de la profesionalización y cambio del modelo de policía que se busca implementar en México, para la recuperación de la seguridad pública. Es una teoría con prácticas innovadoras que permiten analizar al gobierno, en este caso a la policía, en aquellos aspectos que la han vuelto ineficiente e incapaz para resolver los problemas de seguridad. A la vez que dota de nuevas estrategias para revolucionar la actuación policial en cada etapa, procedimiento e inclusive en cada corporación para actuar con prontitud y eficiencia.

La Nueva Gestión Pública, como práctica y realidad de la administración pública, nace en los países anglosajones en la década de los ochenta, de Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Alemania, entre otros. (Cejudo, 2011,17; Barzelay, 2011,114-120; Osborne, 1998, 20-26).

Nace como una posible solución para resolver los problemas que trajeron consigo la industrialización y el desarrollo económico, que además provocó el agrandamiento del Estado y sus atribuciones, generando una burocracia dentro de la administración que entorpecía la atención de las problemáticas sociales.

La Nueva Gestión Pública expresa la idea de que el caudal acumulado de las decisiones sobre políticas a seguir en los pasados 20 años ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del Gobierno y la gestión del sector estatal en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte. (Barzelay, 2011, 115).

Surge primero como posible solución en la administración pública y después como cuerpo teórico científico que tiene como objeto de estudio la reforma del Estado, la eficacia y atención al cliente. Su aparición fue como un conjunto de prácticas innovadoras para la atención de los problemas en los distintos países de manera cuasi simultánea. El impulso fue hecho por el poder ejecutivo que buscaba

dar solución a distintas problemáticas presentadas en el desarrollo de la atención de la agenda de gobierno y para reformar a la vieja burocracia surgida en la época de la industrialización.

La administración pública tradicional encontró sus límites en las dificultades para adaptarse a un mundo cambiante y globalizado como el que emerge a partir de la década de los setenta. A partir de este momento aparecen multitud de alternativas (consumerismo, posburocracia, la reinención del gobierno, etc.), cada una presentando su propia especificidad pero compartiendo algunos rasgos comunes: una mayor preocupación por los resultados, más atención a la responsabilidad gerencial, necesidad de promover la flexibilidad laboral y organizativa, preferencia por las soluciones contractuales y mercantiles. (Brugué y Subirats, 1996, 14).

Para Michel Crozier (1996), en *La necesidad urgente de una nueva lógica*, la producción en evolución acelerada cuenta con innovación y calidad. Considera que el recurso humano será diferenciador en cualquier desarrollo de proyectos y nuevas formas de organización, cuyo éxito dependerá esencialmente del desarrollo de la capacidad de aprendizaje.

El autor considera que la función esencial entonces, tanto de la teoría como de la práctica, es hacer posible la elaboración y puesta en marcha de una lógica que pueda responder al nuevo contexto. Generalmente no faltan los recursos sino la capacidad para movilizarlos y orquestar su aplicación: la capacidad de maniobra más que la motivación, la capacidad de combinar y hacer cooperar conjuntamente a los participantes de una red compleja. También, tal vez desde un punto de vista más práctico, la capacidad de reconocer la importancia de las inversiones inmateriales y de realizarlas. En efecto, la experimentación y la difusión de formas de organización nuevas, constituyen el cometido más urgente y necesario por realizar.

De acuerdo a las ideas de Michel Crozier, para que las políticas federales de Seguridad Pública (la Gendarmería en específico, como un cuerpo profesionalizado, capaz de responder a los brotes de inseguridad) respondan realmente a las necesidades del lugar, se necesita invertir en el área de capacitación, siendo necesaria la inversión en el policía, en derechos humanos, atención al cliente, ética, valores y haciéndole saber que su función es trascendental para la permanencia de las instituciones que le dan forma al Estado.

Por otro lado, Lewis Gunn, en el capítulo denominado: “Perspectivas en gestión pública” (1996), considera que la gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible: a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado, de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos, financieros, humanos, materiales, informativos, entre otros.

La Nueva Gestión Pública es concebida por Guillermo Cejudo como un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos, a introducir mayor competencia en el sector público con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa. (Cejudo, 2011, 17).

Guillermo Cejudo (1996) en el libro *Nueva Gestión Pública* expone las ideas sobre la Gestión Pública, compila textos originales de los precursores de la corriente antes mencionada. Es un libro que permite entender la Nueva Gestión Pública de una manera sencilla y a través de sus principales precursores como: Christopher Hood, Enrique Cabrero Mendoza, Michael Barzelay, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), David Arellano Gault y Christopher Pollit.

Para David Osborne y Peter Plastrik la Nueva Gestión Pública es la reinención del gobierno y se refiere a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura (Osborne y Plastrik, 1998a, 30).

Así mismo para Michael Barzelay la gestión pública es un nuevo paradigma denominado posburocrático que hace referencia a que parte de las ideas del paradigma burocrático que estuvo vigente desde la industrialización hasta la década de los setenta y después, debido a las fuerzas dinámicas de la historia, la sociedad y el mercado, fue necesario cambiar de pensamiento para cumplir con las nuevas problemáticas. Por ello considera que:

Al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor, como sus contrapartes de las organizaciones no gubernamentales. Lo que se pretende es que, en estos términos, la deliberación en el sector público es tan útil como en otra parte.

...

El paradigma posburocrático no trata de conciliar la mayor parte de las controversias en torno a las definiciones generales de los conceptos de producto o de servicio, de calidad y de valor, [...] lo importante aquí es hasta qué punto, en la práctica, la gente hace uso adecuado de estos conceptos al formular y discutir argumentos a la medida, o *had doc*, sobre el modo de evaluar y mejorar el rendimiento de determinadas organizaciones. (Barzelay, 1998, s/p).

En términos teóricos científicos el conjunto de postulados que se originaron a partir de las transformaciones en los gobiernos anglosajones dio como resultado un nuevo paradigma, la reinención del gobierno, la administración empresarial del gobierno que postula principios y conceptos específicos como medios para renovar el gobierno, hacerlo dinámico, capaz de enfrentar los nuevos problemas devenidos de las crisis principalmente fiscales, entre otros. La gestión pública se consideró, en general, como un proceso a través del cual se formulaban las políticas, se distribuían los recursos y se implementaban programas, antes que como una cuestión política de derecho propio. (Barzelay, 2011, 114).

Se considera al texto de Christopher Hood, *A New Public Management for All Seasons* publicado en 1991, como el escrito fundador del debate sobre la Nueva Gestión Pública (Cejudo, 2011, 18). Sin embargo las prácticas innovadoras estaban surgiendo en distintos países como respuesta a la incompetencia de la burocracia para resolver y hacer competitiva la administración pública, el objetivo de los nuevos postulados era tener un gobierno competitivo y flexible.

Los orígenes intelectuales de la NGP, de acuerdo con un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1991, 11), se encuentran en las siguientes escuelas de pensamiento: la Teoría de la Elección Pública (*public choice*), acompañada por el Nuevo Institucionalismo Económico, y el Gerencialismo (*managerialism*).

De la elección racional toma la introducción de los mecanismos de mercado, el interés por construir sistemas de incentivos que hagan que el desempeño y resultados de los funcionarios se vean premiados o castigados.

Sobre el Gerencialismo, Owen E. Hughes escribe:

A partir de los años sesenta, los economistas y el pensamiento económico empezaron a influir en las acciones de gobierno. CARTER, KLEIN Y DAY (1992:13) ven en el gerencialismo el surgimiento de un modelo de racionalidad basado en el pensamiento económico:

«La necesidad de mejorar los sistemas presupuestarios, la identificación de los objetivos y la medición de los *outputs* coincidió, e incluso hasta cierto punto reflejó, el surgimiento de los «econocratas» en el gobierno (SELF, 1975). La historia intelectual de la influencia de los economistas y sus nociones en las técnicas de gobierno todavía está por escribir. Pero es evidente que ésta ha ido creciendo rápidamente desde los sesenta a ambos lados del Atlántico. No solamente había más economistas trabajando en Whitehall... sino que sus ideas estaban penetrando en la formación de los funcionarios públicos, quienes empezaban a ser introducidos en el lenguaje de los análisis coste-beneficio y en otros análisis similares. » (Hughes, 1996b, 120).

Este autor toma del Gerencialismo la necesidad de una mayor libertad de gestión, ampliar el espacio de maniobra para innovar, intentar soluciones e incluso fallar y aprender; también recupera parte del lenguaje de orientación al cliente o ciudadano, la medición de resultados como mecanismo de control y el interés por la innovación y la creación de valor público.

Los componentes doctrinales de la NGP se encuentran en el cuadro resumen del precursor de esta tendencia Christopher Hood (específicamente en su texto denominado: *¿Una gestión pública para todo momento?*). Estos son: gestión profesional activa en el sector público, estándares y mediciones explícitos en el desempeño, mayor énfasis en controles de resultados, cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público, cambio hacia una mayor competencia en el sector público, hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado, en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos. (Hood, 1996a, 166-69).

Si bien hubo críticas al surgimiento de la nueva tendencia de gestión pública, Hood considera que en la medida en que se acepten los valores administrativos,

se pongan en práctica y se delimiten (aunque sea de manera relativa), se podrán poner a prueba los límites de la Nueva Gestión Pública.

En lo que se refiere a América Latina la situación en la década de los ochenta fue mucho peor que en los países desarrollados. La inflación, la deuda externa y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones fueron el escenario para proponer nuevas reformas al aparato gubernamental. (CLAD, 1998).

El diagnóstico actual afirma que el Estado continua siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aun cuando hoy deba funcionar de manera diferente de la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en gran parte de América Latina, y del modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra (CLAD, 1998).

Al respecto de la reforma en América Latina el CLAD propone una reforma gerencial democratizadora cuyas características principales son:

- * La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial.
- *La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.
- *Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado Latinoamericano.
- *En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del gobierno central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional.
- *La administración pública gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacían en el modelo burocrático weberiano.
- *La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control.
- *En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas: las que realizan actividades exclusivas del Estado (en este caso se busca la flexibilidad administrativa del aparato Estatal)

y las agencias descentralizadas (en éstas el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales), pero es posible transferir el servicio a un sector no estatal en varias situaciones.

*La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano / usuario.

*Modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público. (CLAD, 1998, 170-182).

En este orden de ideas, se hace una serie de recomendaciones para reformar la gestión de los problemas públicos. Aparte de flexibilizar a la burocracia y sus ordenamientos verticales, se busca mayor eficiencia y eficacia, así como un control sobre los recursos y personal profesional capaz de resolver problemas y tomar decisiones en condiciones específicas.

La NGP desde la perspectiva del CLAD para América Latina busca reformar el gobierno para que pueda insertarse en la globalización, lo que deviene en mejores condiciones competitivas, además de una rendición de cuentas generalizada del sector para con la ciudadanía; esto en un marco democrático social.

La propuesta del CLAD para la reforma de las administraciones públicas sigue vigente para las Instituciones de Seguridad Pública en México: mientras los altos mandos de la policía, a la par de los servidores que mantienen el contacto con la población, no se profesionalicen (tomando en cuenta los valores que se marcan en el artículo 21 de la Constitución), la atención a la seguridad seguirá siendo deficiente, provocando una mayor insatisfacción de la sociedad para con sus instituciones públicas de seguridad.

Esta investigación parte de la idea de que la administración pública en el área de seguridad puede transformarse a partir de los lineamientos que propone el paradigma de gestión pública, específicamente de las estrategias de Osborne, ya que se toma a la Policía Federal, División de Gendarmería, como objeto de estudio. Se analizará a partir de éstos postulados considerando si cuenta con un buen desempeño, gestión de calidad, eficacia, eficiencia y, de mayor importancia,

el ciudadano cliente. A continuación se presenta una tabla con el resumen de la evolución de la NGP.

TABLA 1. Resumen de la evolución de la Nueva Gestión Pública

Evolución de la Nueva Gestión Pública			
Etapa/año	Movimiento	Precursor	Obra base
80's	Inicio: Cúmulo de prácticas innovadoras en las administraciones públicas.	-Nueva Zelanda -Reino Unido -Estados Unidos de América -Alemania	<i>Experiencias de las administraciones públicas.</i>
1991	Fundador del debate teórico.	Cristopher Hood	<i>A New Public Management for all seasons.</i>
1991	Orígenes intelectuales.	OCDE	-Gerencialismo -Teoría de la Elección Racional.
1996	Necesidad de una nueva lógica para responder al nuevo contexto.	Michael Crozier	<i>La necesidad urgente de una nueva lógica.</i>
1998	Paradigma posburocrático.	Michael Barzelay	<i>La Nueva Gestión Pública.</i>
1998	La reinención del gobierno.	David Osborne y Peter Plastrik	<i>La reinención del Gobierno.</i>
1998	Inserción de América Latina en la globalización, cambio de modelo económico y transformación del paradigma en las administraciones públicas.	CLAD	<i>Reforma gerencial democratizadora.</i>

FUENTE: Elaboración propia.

En el siguiente apartado se describen las cinco estrategias de Osborne y Plastrik que servirán de orientación para la investigación sobre la Policía Federal y su División de Gendarmería Nacional, toda vez que se ha realizado una exploración sobre los principales exponentes de la teoría de la gestión pública, considerando que los postulados de los autores arriba mencionados proporcionan

los elementos para entender la gestión del sistema de policía en México a nivel Federal y las razones por las que es necesario modificar su ADN.

Osborne propone utilizar la comparación de un organismo con las instituciones públicas. Considera que éstas son organismos complejos que nacen, crecen, se desarrollan, pueden adaptarse y modificar su ADN para ser compatibles con su entorno. Lo que las configura es su ADN; así que, en la medida en que éste se modifique, estarán en condiciones de adaptarse a circunstancias específicas.

Impele transformar esta institución política para hacerla competitiva y es en este escenario donde surge el planteamiento de la necesidad de implementar la ingeniería genética en la institución, para modificar su estructura fundamental, para que deje en el pasado (como otras instituciones públicas) la gestión burocrática y comience a garantizar la seguridad de la sociedad.

Las teorías para entender y analizar a la sociedad son múltiples y no se agotan pese a algunos resultados negativos de su implementación; se diría que se transforman y sus seguidores científicos sociales las afinan para ser un catelejo científico capaz de enseñarnos la realidad social.

De acuerdo con Lewis Gunn (1991) las controversias sobre la Nueva Gestión Pública han estado presentes desde sus comienzos como cuerpo teórico, que van desde hacerla ver como una moda, una disciplina más de administración pública y hasta mostrarla como una mala copia del sector privado, etcétera.

Su estatus como paradigma teórico sigue vigente en tanto que es una rama de la Ciencia de la Administración capaz de implementar cambios, proponer estrategias y dotar de herramientas tanto a funcionarios públicos como a los propios investigadores científicos.

Concluyendo este punto se puede considerar el surgimiento de la NGP como producto de las necesidades del gobierno, de una gestión de la administración pública con calidad y eficiencia que permita tener la atención en el ciudadano-cliente y que, además, trabaje por resultados. Surge en la década de los ochentas como una posible solución a los problemas que trajo consigo el Estado paternalista que buscaba atender y resolver todo tipo de problemas:

sociales, económicos, productivos, etc. En América Latina específicamente, las recomendaciones de la OCDE marcaron un paso fundamental para los gobiernos que retomaron parte de las ideas para reformar sus respectivos gobiernos.

1. 2. Herramientas de gestión pública según Osborne y Plastrik

Siguiendo la idea de revisar el ADN modificado de la Policía Federal en su División de Gendarmería Nacional es necesario conocer las estrategias a utilizar para conocer el propósito fundamental de la institución, por lo que se parte de las cinco estrategias de Osborne y Plastrik (1998a) para tener un marco teórico base porque sin un ADN nuevo, no hay transformación.

La primera de las estrategias es conocer el propósito fundamental por el cual fue creada la institución pública, en este caso, la Policía Federal y su División de Gendarmería Nacional.

La primera de las cinco estrategias es la estrategia central (Osborne y Plastrik, 1998a, 103-152) porque permite conocer el fundamento de la institución pública, sus orígenes y su propósito fundamental. Es un organismo público de cumplimiento y servicio, ya que de acuerdo a la legislación es una facultad del Estado, pero un servicio a la sociedad en conjunto.

Para aplicar la estrategia central son necesarias tres condiciones: despejar el camino, efectuar el desacoplamiento y corregir el rumbo, eliminar las funciones que no son sustantivas y distraen a la institución de su función y objetivos principales; descentralizar funciones de programación e implementación y fijar metas, así como estrategias para alcanzarlas y el presupuesto correspondiente.

Aunque las funciones de cumplimiento suelen quedar en manos públicas (seguridad) porque el ciudadano así lo prefiere, antes que se deleguen a agencias privadas, “cuanto más delicada y arriesgada sea una función más probabilidades habrá de que el ciudadano desee que la dirijan empleados de la administración”. (Osborne y Plastrik, 1998a, 147).

La segunda estrategia es la de las consecuencias y se introduce en el gobierno de tres maneras: la gestión empresarial, la competencia gestionada y la

gestión por rendimientos. En esta investigación la más adecuada, considerando a la Institución Policial de la Gendarmería Nacional como institución de cumplimiento, es la de gestión por rendimientos, porque la seguridad no se puede delegar a corporaciones privadas para su gestión; aunque, cabe decirlo, en México existen corporaciones de seguridad privada pero su labor está centrada en organizaciones privadas.

La gestión por rendimientos es una forma que permite establecer evaluaciones de rendimiento, criterios, gratificaciones; sean éstas económicas, cuasi económicas y/o psicológicas y penalizaciones que buscan motivar al empleado para que aprenda de sus errores y sea competitivo en sus funciones.

Una estrategia más es la del cliente que busca poner la atención en el sujeto que recibe el bien o servicio y es el agente por el cual la institución trabaja y tiene un objetivo, pues: “La seguridad del ciudadano debe ser más importante para la policía y los funcionarios de prisiones que la satisfacción de los delincuentes” (Osborne y Plastrik, 1998a, 234). Esto evidencia que, aunque hay diferentes clientes para un mismo servicio, debe prevalecer el más importante.

Para hacer responsables a los organismos públicos frente a los clientes existen tres procedimientos básicos: dar a los clientes la posibilidad de elegir entre varios organismos públicos, permitir que los clientes controlen los recursos y los asignen a proveedores competitivos y, el último, el cual rescata esta investigación, es la garantía de calidad para el cliente dado que establece criterios para el servicio así como penalizaciones al incumplimiento de la función.

De acuerdo con la propuesta de Osborne y Plastrik los organismos de cumplimiento aunque, deben atender a la demanda ciudadana, es importante que equilibren las peticiones ya que, al ser una materia delicada, los re inventores deben atender el objetivo esencial del organismo: la seguridad pública. Por lo que quedan en segundo plano otras exigencias, por ejemplo las de los delincuentes.

Una estrategia más es la de control. De acuerdo al autor se resume en cinco pasos:

- Claridad en los valores y la misión del organismo y la colaboración de los empleados.
- Definir qué se quiere obtener.

- Comprobar los resultados.
- Confianza en mandos medios para la toma de decisiones, así como el uso y disposición de recursos.
- Hacer responsables a quienes ejecutan el trabajo (Osborne y Plastrik, 1998a).

Esta estrategia se usa de manera parcial en organismos de cumplimiento porque lo que se busca es proteger los derechos de las personas, entonces sólo en condiciones específicas se pueden tomar decisiones por los empleados. Por ejemplo, para leer los derechos al delincuente, escribe el autor:

No se puede permitir al policía que controle si dice o no decirle al delincuente sus derechos de acuerdo a la normatividad vigente, es un protocolo de seguridad establecido. Por regla general, los organismos de cumplimiento deben dedicar todo el tiempo que sea necesario a establecer cuándo es oportuna la libertad de decisión para el empleado y cuándo no lo es. (Osborne y Plastrik, 1998b, 297).

La última estrategia, tal vez la más importante dentro del organismo de Seguridad Pública, es la de cultura, pues para reinventar un organismo es necesario transformar su ADN y, de acuerdo al autor, cambiar la cultura burocrática por una cultura empresarial, emprendedora y competitiva, requiere de un esfuerzo mayúsculo y herramientas apropiadas para asegurar el éxito de la transformación, para el autor la cultura es:

La cultura de una organización consiste en una serie de parámetros psicológicos, afectivos y conductuales que los miembros del organismo han interiorizado profundamente y comparten. Tienen una dimensión física y tangible: los hábitos y las rutinas de la gente; sus rituales, costumbres y convenciones; incluso las historias que cuentan. También tienen una dimensión oculta e intangible; las creencias, los supuestos, las ideas, las esperanzas y los sueños de la gente. Todos los aspectos de un organismo (su estructura, las descripciones de sus puestos de trabajo, sus procedimientos normales de funcionamiento, su lenguaje, su política e incluso su tecnología) contribuyen a su cultura. (Osborne y Plastrik, 1998a, 317).

La cultura es uno de los aspectos más importantes y susceptibles de ser modificados dentro de un organismo. Para cambiarla es necesario utilizar las estrategias descritas en líneas anteriores; con ello cambia y los paradigmas también cambian. Pero, además, se necesita controlar y renovar los siguientes factores determinantes de la cultura, de acuerdo a Osborne y Plastrik:

- El propósito del organismo.
- Los sistemas de incentivos.
- La responsabilidad.
- La estructura de poder.
- Los sistemas administrativos.
- La estructura organizativa.
- Los procedimientos de trabajo.
- Las tareas del organismo.
- Las circunstancias externas.
- La historia y la tradición.
- Las prácticas de gestión.
- La predisposición de los dirigentes.
- La predisposición de los empleados.

Todo lo anterior permitirá crear una nueva cultura dentro del organismo. El cambio de cultura no es fácil, se requieren ciertos elementos que permitan al empleado entrar en conflicto con los paradigmas establecidos sobre su actuar. Sin embargo, utilizando algunas estrategias, es posible que el empleado intente utilizar el nuevo paradigma.

Introducir anomalías y ayudar a aperebirlas permite entrar en conflicto al empleado, ya que las cosas no salen como él espera y los conocimientos y paradigmas que tiene no contestan a los nuevos acontecimientos. Es entonces cuando se debe proponer el nuevo paradigma, ayudar al empleado a tener fe en su utilización; sólo entonces el empleado estará en una zona neutral donde deja el viejo paradigma y toma el nuevo.

Finalmente, es necesario proporcionar una red de seguridad para que el empleado fortalezca el nuevo paradigma y observe que las cosas cambian positivamente. Es preciso delinear los aspectos más importantes para la modificación de la cultura, reconocer las ventajas de las estrategias propuestas por los autores en cuestión y enmarcarlas en el estudio del organismo de la Policía Federal, División de Gendarmería Nacional, de tal manera que permitirán en lo sucesivo, observar su desempeño a través de los ojos de la gestión pública.

1. 3. Profesionalización

Como se leyó en párrafos anteriores, la NGP es una corriente teórica que permite explicar de manera oportuna la Profesionalización Policial, vista desde los gerentes públicos y el desarrollo más eficiente de las instituciones creadas para tal función. Así mismo se explicaron las estrategias necesarias para la reinención del Gobierno, en específico las instituciones de control que son particularmente una función propia del Estado. Por ello necesitan de una reestructuración que les permita responder al contexto presente y al futuro.

A continuación se conceptualiza el término profesionalización. Profesión es la palabra que da origen a la primera y a otros términos que, de manera cotidiana, se utilizan de forma indistinta (como profesional y profesionalismo), pero es necesario explicar este concepto para poder ubicar el problema de manera bien delimitada.

El término profesión proviene del latín *professio*, *-onis*, que significa acción y efecto de profesar. Jorge Fernández Pérez, en su artículo, “Elementos que consolidan el concepto profesión”, considera que profesión es sinónimo de, empleo, facultad u oficio. Así que: “En este sentido, profesión puede definirse como una actividad permanente que sirve de medio de vida y que determina el ingreso a un grupo profesional determinado.” (Fernández, 2001, 24).

El autor arriba citado hace una breve semblanza de la historia de las profesiones, concebidas en sus orígenes como una vocación casi religiosa y que contemplaba una serie de requisitos que la hacían accesible para unos cuantos. Tradicionalmente había tres profesiones: sacerdotes, juristas y médicos, quienes se dedicaba a cuidar del cuerpo, el alma y las relaciones en la sociedad.

Sin embargo, con el tiempo y el desarrollo de la sociedad, las profesiones fueron multiplicándose y los oficios buscaron acceder al estatus de profesión, de esa manera los requisitos para una profesión se volvieron específicos. La profesión es entonces un proyecto personal que tiene características específicas, responde a un saber especializado dentro de la sociedad y tiene un margen de acción monopolizado dentro del desarrollo de su gremio.

En términos generales, se ha definido la profesión como una ocupación que monopoliza una serie de actividades privadas sobre la base de un gran acervo de conocimiento abstracto, que permite a quien lo desempeña una considerable libertad de acción y que tiene importantes consecuencias sociales.(Fernández, 2001, 23-39).

Una profesión es una ocupación que requiere una amplia formación, el estudio y el dominio de conocimientos especializados; tiene generalmente un profesional, una asociación, un código de ética y el proceso de certificación o licencia. (Nilsson, 2007).

Al concepto profesión, raíz genérica de la que se deriva profesional, se le da un sentido ético de tal modo que se considera que ser profesional es hacer bien una labor y dedicar la mayor parte del tiempo a ella, convirtiéndola en un modo de vida; ésta, además, permite obtener ingresos para vivir. Ser profesional es hacer lo aprendido en bien de la sociedad. Aunado a ello, al concepto se le da un sentido ético como ciudadano que coadyuva al desarrollo de su nación.

En esta época no basta con ser profesional, se necesita además de profesionalismo (término derivado también de profesión) que se desempeñen de manera sistemática los conocimientos acordes con el contexto específico. Al respecto Yehezkel Dror sostiene que “El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica, con énfasis en la transformación de la ciencia y otras clases de conocimiento sistemático en acción”. (Dror, 1994, 1)

El profesionalismo implica poner a disposición de la sociedad los conocimientos adquiridos, pero además actuar con un sentido ético que les permita poner lo que, en términos de Ruiz y Melchor, son ingredientes necesarios para proceder dentro de una sociedad específica:

El vocablo profesionalismo, actualmente, describe las destrezas, conductas, actitudes, conocimientos y habilidades, que implica la competencia profesional. Comprende, también, maneras de proceder, que de acuerdo con normas culturales, y socialmente preestablecidas, señalan que el desempeño profesional se realiza con honestidad, respeto, hacia los demás, deseo de servicio, comprensión, prudencia, objetividad, actitud reflexiva, eficacia e integridad, es decir, con apego a códigos de comportamiento profesional, altruismo y justicia. (Ruiz y Melchor citados por De la Fuente et al., 2011).

Lo desarrollado en los párrafos anteriores permite conocer cómo es que se genera el conocimiento, cómo se especializa y se va diferenciando de acuerdo al servicio que se ofrece. En líneas subsecuentes se explica en palabras de algunos autores la necesidad de los profesionales de actuar con normas de ética y de acuerdo al desarrollo cultural y social del lugar donde se desarrolla la actividad de la profesión.

El orden social puede ser regulado desde arriba por la ley, pero su fundamento se basa en las normas y costumbres de organización social, permitiendo que las personas hagan usos significativos y productivos de su tiempo y recursos. La capacidad de la ley de promoción de un orden social justo nunca puede entenderse plenamente sin tener en cuenta la influencia simultánea de éstas prácticas sociales informales. (Hetcher, 2004)

Las profesiones son las prácticas informales a las que hace alusión el autor. Que cada individuo dedique sus capacidades a desarrollar una profesión particular permite un orden en la sociedad y la generación de conocimiento en un área determinada que da como resultado un orden social.

La profesionalización es la parte de las profesiones que permite a los individuos actualizar sus conocimientos, habilidades y aptitudes para enfrentar los cambios que dentro de una sociedad se van generando como producto del desarrollo de la ciencia y la tecnología generadas por otros profesionales.

La profesionalización es un proceso dinámico que permite el desarrollo integral del "saber y del quehacer", del "es y del debiera" del quehacer de la disciplina, en forma consciente comprometida y organizada, tanto individual como grupal, considerando los conocimientos, los principios y valores humanos y sociales, como características propias del individuo con capacidad de crear y generar acciones objetivas, racionales y sistemáticas, para beneficio propio y de las personas a quienes sirve, tomando en cuenta al ser humano en su entorno familiar y social. (ISEM, 2016).

La profesionalización es la condición necesaria para que una profesión se actualice, es un proceso sistemático que permite la actualización de conocimientos, habilidades y destrezas que se corresponden con mejoras salariales y de escalafón.

1. 4. Régimen: tipos de régimen y régimen policial

Esta investigación trabaja con el cambio de régimen de policía ocurrido en lo que va de la última década, producto de la dinámica social, económica y cultural que hace necesaria una reforma a la policía como garante del Estado de Derecho. Por ello, es necesario entender el concepto de régimen en sus diferentes dimensiones y usos.

El régimen es entendido como un conjunto de instituciones que son interdependientes, que se rigen por principios y responden a las necesidades de la sociedad para cuyo fin se establecieron. Es un conjunto de procesos, políticas, leyes y acciones que sostienen una parte esencial del Estado.

Es este sentido la Función Policial forma parte de la institución de Gobierno, permite la convivencia entre particulares, salvaguarda los bienes y evita, o en su momento enfrenta, conflictos que se dan en la sociedad, para sancionarlos o darles solución.

Para Maurice Duverger el régimen político es un subsistema constituido por el conjunto de instituciones políticas de un sistema social que se encuentran coordinadas entre sí. Dentro de su libro *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* habla sobre las instituciones políticas, situándolas dentro del sistema social del que son el mecanismo regulador. Así mismo, Maurice Duverger considera al régimen político en dos acepciones, una abstracta que se refiere al conjunto de reglas, costumbres y creencias más importantes para la vida política; y en un nivel concreto se encarna en el grupo o los grupos más influyentes en el gobierno; es decir, en la elite política. (Duverger, 1970).

Se denomina régimen político al conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, así como de los valores que sustentan esas instituciones. Es la estructura organizadora del poder, que establece los criterios de selección de los integrantes de la clase dirigente y asigna los roles en ella. También es el conjunto de normas y procedimientos para el acceso y el manejo del poder. (Enciclopedia virtual, 2014).

El concepto de régimen es usado en diferentes corrientes disciplinarias de la Ciencia Política. Como se acaba de esbozar en el concepto de régimen político,

para esta investigación el régimen se utiliza con el adjetivo policial para entender el cambio que este subsistema social ha tenido en lo que va del siglo XXI y que se está materializando en los últimos años, durante el gobierno del presidente en turno.

De acuerdo a Andrés Serra Rojas, citado por Jorge Fernández Ruiz en su libro *Seguridad Pública Municipal* (2003), “el régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.” (Fernández, 2003, 85).

El régimen de policía es entendido por algunos juristas como poder de policía (Fernández, 2003, 83-86) porque materializa las acciones administrativas del Estado para salvaguardar a las personas y sus bienes, así como para hacer que se observen las leyes de manera general.

Del régimen de policía se desprende el modelo policial de un Estado que materializa las acciones de seguridad. Así que: “El modelo de policía en su concepto se asemeja al de régimen policial, siendo su definición; conjunto de normas, instituciones, órganos, medios y procedimientos de actuación y coordinación entre todos ellos que tienen cómo garantizar la seguridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos”. (Toval, 2015).

El mismo autor describe los diferentes modelos de policía que existen en el mundo, en el plano teórico: el legalista, el de control, y el de servicio público. También explica los tipos de modelos policiales basados en el plano administrativo territorial que son: centralistas o nacionales, descentralizados, mixtos, y pueden ser de corte civil militar o ambos.

El modelo mexicano es un modelo mixto porque su estructura institucional delega la función en los diferentes órdenes de gobierno, donde existe una policía federal, policías estatales y policías municipales.

Haciendo una recapitulación de las principales ideas sobre la Nueva Gestión Pública, el neo institucionalismo y el régimen de policía que servirán en lo sucesivo para el desarrollo esta investigación, se concluye que la NGP es una

corriente teórica surgida en los años setenta en la Ciencia de la Administración la cual busca reorientar los objetivos esenciales del Estado, haciéndolo más eficiente y eficaz en sus proyectos, así como en el resultado de éstos. Así mismo permite entender el desarrollo de la gestión en las diversas instituciones públicas y cómo el modelo burocrático dejó de funcionar en esta nueva etapa de la globalización y capitalismo.

La profesionalización en las diferentes perspectivas gerenciales aparece como una prioridad a la que debe atender el Estado para reestructurarse y responder a las necesidades tanto de la sociedad como de los acontecimientos producto de la globalización. Esto se ve reflejado en las recomendaciones del CLAD para los gobiernos latinoamericanos dado que propone una profesionalización de los altos mandos como punto de partida, pide trabajar por resultados y orientar las labores de gestión orientadas hacia el cliente-ciudadano; con ello se busca que el Estado responda a las necesidades del nuevo contexto.

De acuerdo a las estrategias de Osborne y Plastrik la seguridad pública es una función de cumplimiento que no puede delegarse a particulares en la reinención del gobierno, pero sí puede transformar su gestión utilizando las cinco estrategias propuestas. Primero, rescatando el objetivo esencial para el que fue creada la Función de Seguridad Pública, específicamente la Policía Federal y su sector de Gendarmería. Al anterior seguirá trabajar en un marco de gestión por rendimientos, ya que permite establecer evaluaciones de rendimiento, criterios, gratificaciones y penalizaciones para motivar al servidor público a ser competitivo en sus funciones.

Así mismo, las estrategias buscan un trabajo orientado al cliente, en este caso, se busca que el servicio de Seguridad Pública que presta la Policía Federal esté orientado al cliente, dando primordial importancia al ciudadano. Finalmente se busca, con las estrategias, transformar la cultura de las corporaciones policiales como organismos de cumplimiento que les permita dotar a la ciudadanía de seguridad pública; pero también que los haga responsables ante la sociedad, a la par que se les otorguen gratificaciones por el buen desempeño de su trabajo.

El Neoinstitucionalismo permite entender la creación de la institución Policía Federal, sector Gendarmería, y discernir cómo desde sus inicios ha cambiado su función nodal, de tal modo que se ha adaptado al contexto presente a través de las modificaciones legales a sus estatutos, reglamentos, acuerdo y funciones. Esta corriente teórica permite entender la legislación en materia de Seguridad Pública, las funciones delegadas a la Policía Federal y, en un contexto legal, la profesionalización de los cuerpos de policía como una necesidad del Estado para mantener el orden y la paz.

El régimen de policía son todas las acciones administrativas materializadas para atender la seguridad; son el conjunto de instituciones, órganos, medios y procedimientos de actuación y coordinación entre aquellos que deben garantizar la seguridad y la convivencia pacífica entre los ciudadanos. Por ello es de importancia trascendental entender y rescatar el papel de la Policía Federal, sector Gendarmería; de la misma forma es menester que se estudie cómo se ha ido profesionalizando para atender los sucesos de violencia en los espacios donde se requiere.

En el siguiente capítulo, partiendo de la teoría planteada para esta investigación, se trabajará en el desarrollo del problema de la profesionalización en la Policía Federal, sector de Gendarmería, para entender y reconocer en qué aspecto de la Profesionalización se está fallando y si esto repercute de manera directa en la función de seguridad brindada por esta institución.

Se estará trabajando en el siguiente capítulo con las estrategias planteadas para la reinención del gobierno, en este caso la Policía Federal, para reconocer sus objetivos primordiales, cultura de organización de manera general, cómo es su servicio al ciudadano y cómo ha ido modificando sus funciones hasta la inserción de la Séptima División de Gendarmería Nacional de proximidad ciudadana.

Capítulo II. Régimen de policía y su profesionalización

La profesionalización dentro del marco normativo de la Seguridad Pública es una condición necesaria para recuperar la paz en el territorio nacional, pero no suficiente, como se ha planteado en la hipótesis que guía esta investigación. Por lo que es necesario, en primero término, contextualizar el régimen de policía en México en la Administración Pública Federal, para luego esbozar los principales mandatos legales que lo rigen, así como el marco normativo e institucional de acción de la Policía Federal y su división de Gendarmería nacional.

El régimen de policía o “el poder de policía ha existido siempre en el Estado, cualquiera haya sido su naturaleza jurídica y la índole de sus funciones en punto a la realización de los fines sociales. Así ha tenido un carácter amplio de política interior (concepción originaria de la policía como gobierno), y luego ha sido una institución esencialmente administrativa, primero de administración jurídica del Estado, y luego de administración social.” (Bielsa citado por Acosta, 1974, 2).

En México este poder de policía ha tenido una serie de transformaciones de acuerdo al contexto político-social del que ha formado parte en un tiempo y espacio. Se considera que en el momento presente se encuentra en vías de consolidación y/o transición dados los constantes ajustes, roles y capacidades que se le han asignado a las distintas instituciones integrantes. A continuación se presentan de forma general las principales instituciones que forman parte de éste poder, legalmente denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2. 1. Régimen de policía en México

El régimen policial en México o poder de policía como lo maneja Fernández Ruiz (2003), ha tenido una historia de desarrollo como lo ha sido la transición de la Independencia hasta la promulgación de la Constitución actual, con los correspondientes conflictos, actividades de facto, ilegalidad, impunidad, sin una normatividad clara, que lo han configurado con las características que actualmente presenta. Es decir, la problemática a la que hoy se enfrenta este régimen es producto del desarrollo histórico de las instituciones político-sociales en México.

El régimen de policía es una institución creada por el Estado para cumplir con el pacto social, cuya función principal es garantizar el Estado de derecho entre particulares y de estos con el Estado. El régimen de policía en México abarca a todas las instituciones encargadas de mantener y salvaguardar la paz, integridad y bienes de las personas, no sólo a las Instituciones Policiales que son una más de las partes del régimen.

Ha sido producto de las fuerzas políticas en turno, no ha tenido una política administrativa capaz de organizarlo, volverlo eficiente y orientarlo a dotar a la ciudadanía de una seguridad pública integral. Así lo escribe Pedro José Peñaloza al señalar en su texto *La seguridad pública: más allá de policías y ladrones* que los orígenes de nuestra debacle, como ya señalamos, fue la ausencia de una política estratégica de seguridad pública. En los últimos cincuenta años pasamos de tener descuido y negligencia a una desesperada y tardía canalización de recursos (Peñaloza, 2000, 260). En el siguiente apartado se muestran cifras sobre la evolución del gasto de la Federación hacia las instituciones de policía.

A este régimen se le dará forma administrativa y legalmente en la reforma de 1994 cuando se agrega el párrafo quinto y se menciona que la actuación policial se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Este aspecto se trabaja más a detalle en el apartado del régimen policial en la Legislación.

2.1.1. Integración del régimen de policía

El régimen de policía en México, como se mencionó en líneas anteriores, está constituido por todas aquellas instituciones encargadas de la seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social. Así lo establece la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, en su capítulo uno, donde se mencionan los cuerpos colegiados que toman parte en las decisiones sobre las políticas de seguridad en el país:

- ❖ Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por:
 - Presidente de La República
 - Secretario de Gobernación
 - Secretario de La Defensa Nacional
 - Secretario de Marina
 - Procurador General de La República
 - Los Gobernadores de Los Estados
 - El Jefe del Distrito Federal y
 - El Secretario Ejecutivo del Sistema
- ❖ La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.
- ❖ La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.
- ❖ La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.
- ❖ La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.
- ❖ Los Consejos Locales e Instancias Regionales
- ❖ El Secretariado Ejecutivo del Sistema

Es importante señalar cómo se organizan las instituciones para la atención de la seguridad pública en el país, pues hasta antes de 1995 no había una coordinación entre órdenes de gobierno e instituciones, de manera permanente, que pudiera generar políticas globales para generar condiciones de seguridad. Eficientar las políticas de seguridad, en su más amplio sentido, permite al régimen de policía consolidarse y tomar forma, tiende a una administración eficaz para el despacho de los asuntos de su competencia.

Apostar desde hace una década a la reinvencción del Sistema Nacional de Seguridad Pública Nacional es alentador para la población, pero falta la voluntad

política de llevar a cabo, de manera real, los preceptos de la normatividad de acuerdo a las exigencias del momento y no a criterios políticos del gobierno en turno.

Un ejemplo de ello es la Secretaria de Seguridad Pública que estuvo presente en los sexenios de 2000-2012. Ahora, en el sexenio actual, se decide reformar la ley y delegar las funciones de la anterior secretaría a la Secretaría de Gobernación. Otro ejemplo de ello son los cambios o adiciones a la Policía Federal, anteriormente se denominaba PFP. Actualmente se decidió llamarla sólo PF, pero se le agrega una división más, la Gendarmería Nacional de proximidad ciudadana. Del origen y desarrollo de ésta hablaré en secciones posteriores, por ahora los utilizo como ejemplo y sustento de las líneas anteriores.

La estructura del régimen de seguridad, de la misma manera que se organiza legalmente, también se administra operativamente, siendo el Consejo Nacional el encargado de la distribución de los recursos hacia la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal. A continuación se presentan una serie de gráficas que ponen de relieve la distribución del gasto entre los diferentes órdenes de gobierno en sus distintas dependencias, lo que en principio da un panorama sobre la inversión en seguridad pública que se hace en el país.

La inversión en seguridad pública en México es una constante que ha incrementado a partir de la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la cual en su momento y ahora busca atender con calidad y de manera eficaz los problemas de seguridad pública que afectan a la población y que no se han podido erradicar, y que, por el contrario, siguen complejizándose más, al grado de ser una problemática que ya no sólo atañe a la nación, sino que también se encuentran involucrados en las políticas algunos Organismos Internacionales y Estados Unidos, a través de la Iniciativa Mérida.

En diciembre de 2008 México y los Estados Unidos firmaron la primera Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida, marcando así un capítulo histórico en la cooperación y el reconocimiento de las responsabilidades compartidas entre ambas naciones, a fin de contrarrestar la violencia ocasionada por el crimen organizado que amenaza a los ciudadanos en ambos lados de la frontera. A cinco

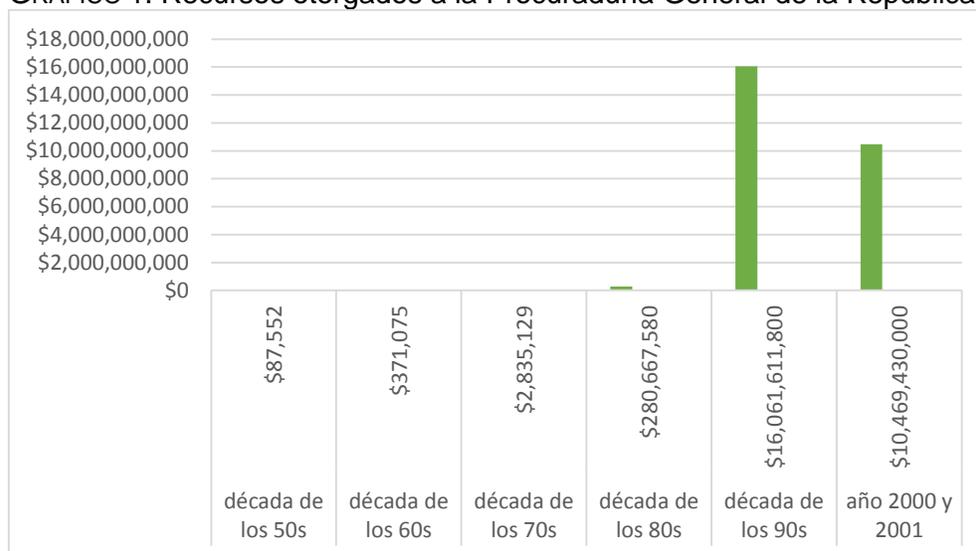
años de su implementación, la Iniciativa Mérida ha fomentado un aumento en la cooperación bilateral en materia de seguridad y ha proporcionado apoyo tangible a las instituciones mexicanas de seguridad y justicia, además de impulsar los esfuerzos de los Estados Unidos por detener el tráfico de armas, dinero y demanda de drogas. Inicialmente firmada por los presidentes Calderón y Bush, la Iniciativa Mérida continúa con los presidentes Enrique Peña Nieto y Barack Obama (Embajada de EUA).

2. 1. 2. Recursos para las Instituciones de Seguridad Pública Federal

El régimen de policía en el ámbito federal está compuesto por diferentes instituciones creadas para la realización de diferentes tareas y/o políticas de seguridad. El presupuesto otorgado a cada una de ellas marca en parte su desempeño, pues como mencionó Donald E. Klingner¹ sin dinero no hay políticas, para que una institución pública o privada logre sus objetivos, necesita de ingresos permanentes. En este sentido, a continuación se muestran algunas cifras sobre el presupuesto otorgado a las Instituciones de Seguridad Pública Federal.

¹ Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Políticas Públicas en el Centro Universitario UAEM Amecameca en Agosto de 2014.

GRÁFICO 1. Recursos otorgados a la Procuraduría General de la República

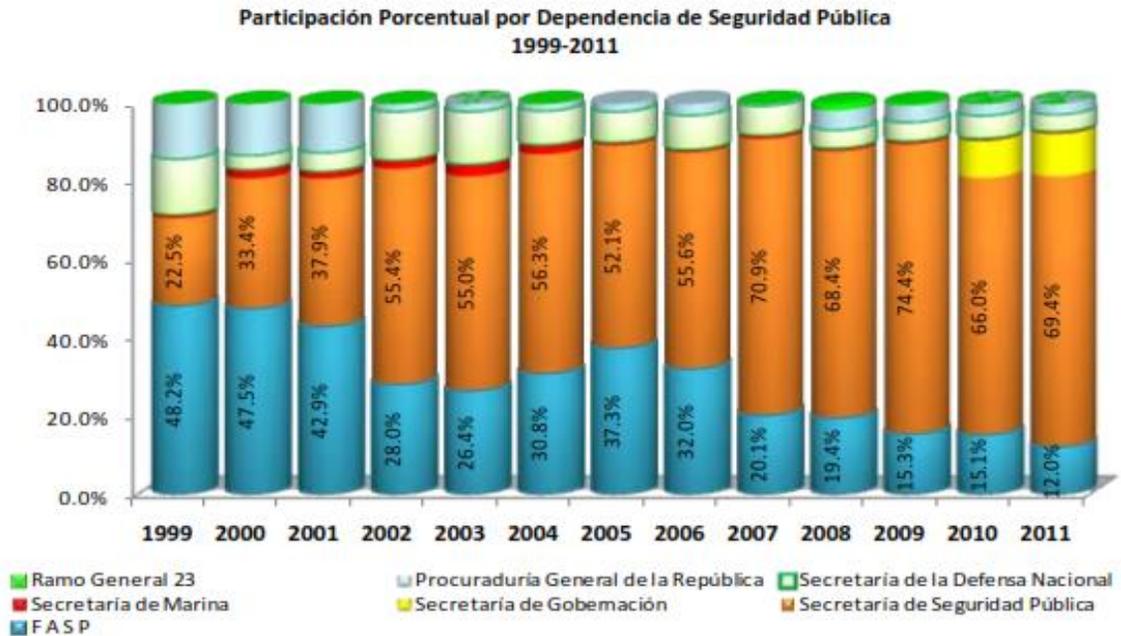


FUENTE: Elaboración propia con datos de Peñaloza, 2002, 261.

Como se observa el presupuesto para la Procuraduría General de la República en cuatro décadas no fue mayor a tres millones de pesos. Aun sumando el presupuesto de las décadas mencionadas no se acerca al presupuesto de la década de los noventa y lo presupuestado en dos años (2000 y 2001). Como se observa, se maximizaron los ingresos destinados únicamente a esta institución.

De acuerdo con lo que expone Peñaloza (citado en líneas anteriores), el presupuesto destinado a las instituciones de seguridad en el Orden Federal pareciera ser la solución que el gobierno adoptó como política, lo que, lejos de redimensionar al régimen policial federal sólo lo acrecentó. En este momento, la inseguridad no se ha erradicado y las políticas en la materia siguen siendo un tema polémico; cada sexenio le da características particulares a la seguridad pública.

GRÁFICO 2. Participación porcentual por Dependencia de Seguridad Pública 1999-2011



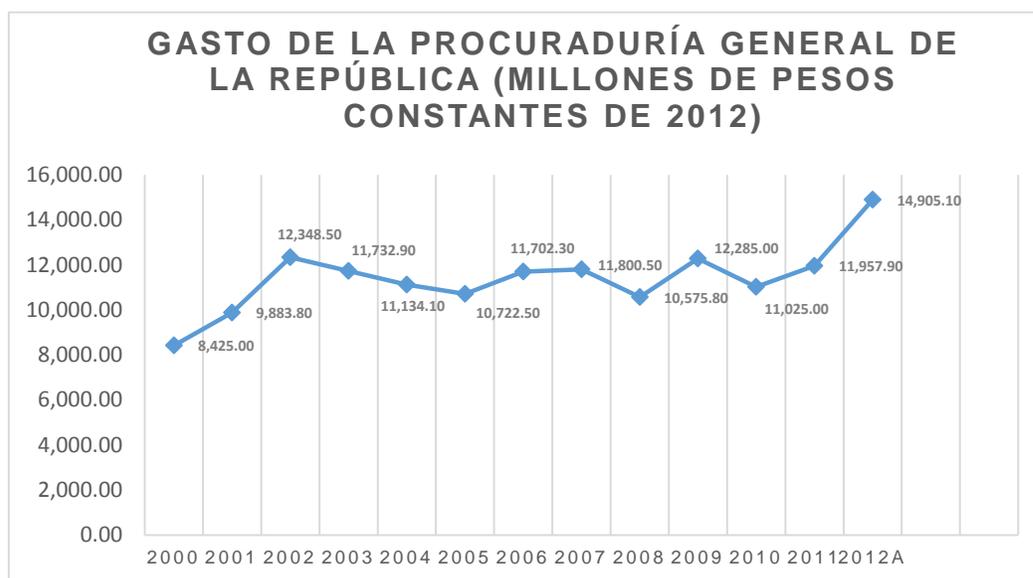
FUENTE: Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1999-2011.

NOTA: Los valores de la Secretaría de Seguridad Pública en 1999 y 2000 corresponden a la Secretaría de Gobernación.

FUENTE: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011.

En lo que va de la presente década, el recurso hacia las Instituciones de Seguridad Pública han aumentado de forma sostenida, los recursos que muestra la gráfica en referencia a la PGR y la SSP suman casi el 80% del gasto total de la Federación en seguridad pública, traducido en esas instituciones.

GRÁFICO 3. Gasto de la Procuraduría General de la República



FUENTE: Elaboración propia.

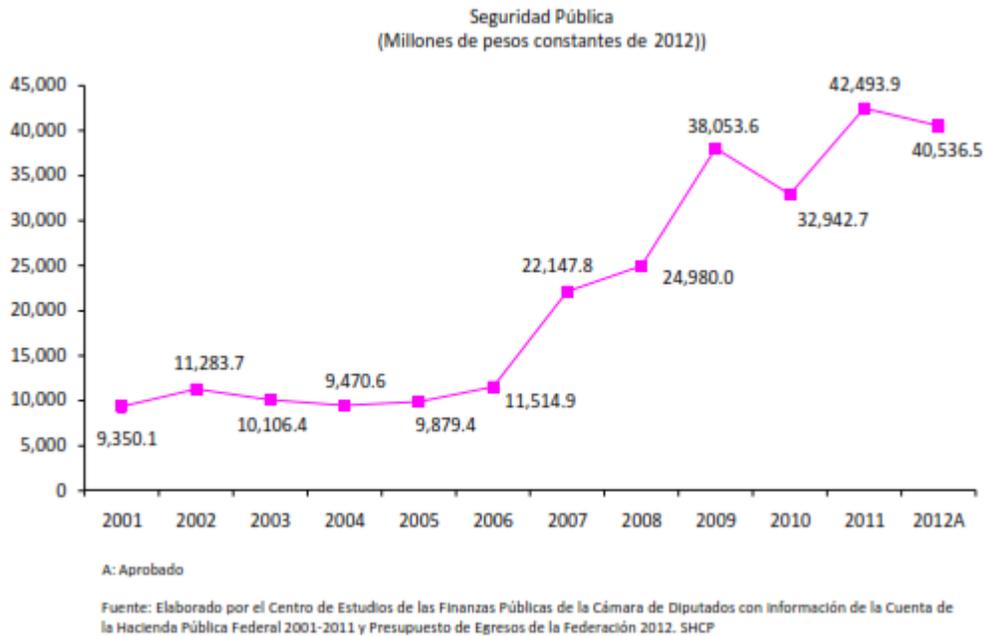
El gasto total de la Procuraduría General de la República, como lo muestra la gráfica, creció casi el doble en la década, pasando de ocho a casi quince millones de pesos. Es una de las instituciones que ha tenido un crecimiento acelerado en su presupuesto después de 2010, gracias a las políticas gubernamentales de Seguridad Pública de esos sexenios. El ex presidente Vicente Fox² se decidió por una política de investigación, información e inteligencia para erradicar la inseguridad, así como la creación de la SSP y la Agencia Federal de Investigaciones al servicio de la PGR. Esto explica en parte el aumento del recurso para esta institución.

En la misma línea, la política de ataque frontal contra el crimen organizado del ex presidente Felipe Calderón también provocó el crecimiento de recursos para la institución en cuestión. Así lo explica Human Rights Watch en el espacio virtual:

² Información extraída del Segundo Informe de Gobierno del ex presidente Vicente Fox.

En lugar de adoptar las medidas necesarias para reformar y fortalecer las deficientes instituciones de seguridad pública de México, Calderón decidió emplearlas para llevar adelante una "guerra" contra organizaciones delictivas que ostentaban cada vez mayor poder en el país. Asignó al Ejército un rol central en su estrategia de seguridad pública, que se enfocó principalmente en enfrentar a los carteles mediante el uso de la fuerza. (*Human Rights Watch*, 2011).

GRÁFICO 4. Recursos Federales para seguridad pública



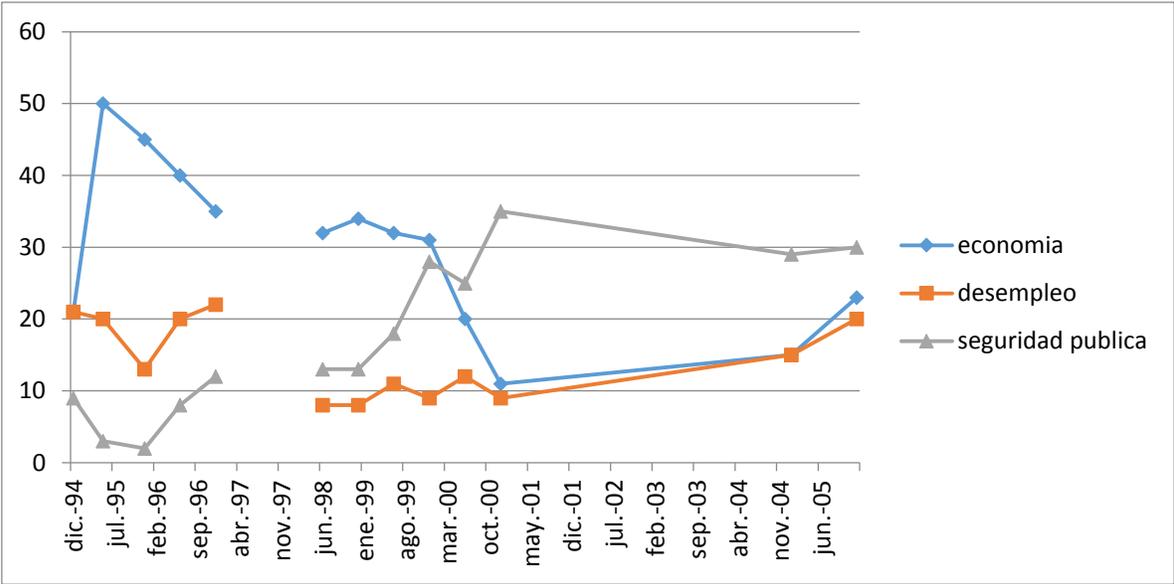
FUENTE: Cámara de Diputados.

Lo que destaca dentro del gráfico es el aumento constante y acelerado del recurso para la secretaría, de nueve a cuarenta millones de pesos; la política de recursos para las instituciones, para la reducción de la inseguridad, fue una política general y constante en los dos sexenios revisados.

Finalmente se presentan un par de gráficas sobre la percepción de la ciudadanía respecto a la seguridad en el país. La premisa para la investigación es

pormenorizar la política de profesionalización y su contribución de manera particular para la recuperación de la seguridad pública en el país. El tema de fondo es la poca seguridad que viene azotando al país desde hace algunas décadas y que se violentó aún más en lo que va del siglo.

GRÁFICO 5. Percepciones de la ciudadanía acerca del mayor problema en México hoy



FUENTE: (Bergman, 2011,69).

La seguridad es el tema de fondo de la investigación, lo que motiva al gobierno, instituciones y organizaciones privadas a analizar el problema y su causalidad, tanto estructural como histórica. Como se observa en la gráfica, la seguridad pasó de ser un problema percibido en tercer lugar a posicionarse como tema de primera importancia para la sociedad.

El régimen de policía se ha transformado para responder a las demandas de seguridad por parte de la población. Las estructuras y políticas de gobierno se encauzan para responder de manera efectiva y eficiente a la situación actual, las organizaciones sociales se encuentran más al pendiente de lo que sucede en el

país y las acciones que el gobierno toma, ya sea para aceptarlas o manifestarse en contra de ellas.

2. 2. Régimen policial en la Legislación

El régimen policial en México se encuentra fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 21, párrafo quinto. Señala que la seguridad es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, Estados y Municipios, en las respectivas competencias que la misma Constitución señala.

Menciona, además, que la actuación de las Instituciones Policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La norma que reglamenta esta disposición es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; dentro de su artículo segundo manifiesta la responsabilidad del Estado y de los órdenes de gobierno para atender la seguridad señalando:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de ésta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009*).

La LGSNS para su estructura y observancia se divide en Títulos y Capítulos; el Primer Título denominado Disposiciones Preliminares, contiene los primeros nueve artículos, se menciona a quién corresponde la función de seguridad y la seguridad pública en específico. Todo estos constituyen conceptos clave para entender los artículos subsecuentes, el carácter civil de la seguridad pública, los campos de coordinación de las esferas de gobierno en el ámbito de su competencia, la coordinación, evaluación y seguimiento de la misma Ley y la estricta observancia de los lineamientos de la Ley por los Consejos que se integran a partir de ella.

En su Título Segundo, De las Instancias y la Distribución de las Competencias del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Capítulo 1 De la Organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contiene la integración de los distintos órganos y Consejos, que integran el sistema, así como los mecanismos que las Conferencias Nacionales establecerán para el cumplimiento de sus funciones, asegurar las acciones para una coordinación efectiva y eficaz así como el informe oportuno al Consejo Nacional.

El Capítulo II Del Consejo Nacional de Seguridad Pública, dentro de los artículos respectivos menciona a los integrantes del Consejo Nacional, destacando: el Presidente de la República quien lo preside, Secretarios de Gobernación, Marina, Defensa Nacional, Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema. Se enumeran las atribuciones del Consejo, su funcionamiento y las comisiones permanentes del Consejo.

El Capítulo III Del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, menciona qué es el Secretariado Ejecutivo, requisitos para ser Secretario Ejecutivo del Sistema, facultades que le corresponden, las atribuciones del Centro Nacional de Información, las atribuciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, responsabilidades del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como sus facultades.

El Capítulo IV De la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, menciona quiénes integran esta Conferencia, la facultad del Presidente para tener invitados dependiendo del tema a tratar, sus funciones, y los periodos para sus reuniones.

El Capítulo V De la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, menciona quienes la integran, funciones y la posibilidad de tener invitados.

El Capítulo VI De la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, igual que las Conferencias anteriores, menciona su integración y facultades.

El Capítulo VII De la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, menciona quiénes la integran y sus funciones.

El Capítulo VIII De los Consejos Locales e Instancias Regionales de Coordinación, menciona en sus artículos respectivos el establecimiento de Consejos Locales, su integración, el establecimiento de instancias regionales y su funcionamiento.

En el Capítulo IX De la distribución de competencias, se menciona la concurrencia de facultades de los órdenes de gobierno y qué aspecto del sistema le toca a cada esfera de gobierno.

El Título Tercero Disposiciones Comunes a los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, en su Capítulo I De las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, menciona las obligaciones de éstas Instituciones, elementos de la identificación de los integrantes de estas Instituciones, tipo de uniforme y elementos que debe llevar y las sanciones por el incumplimiento de la Ley.

El Capítulo II De los sistemas Complementarios de Seguridad Social y Reconocimientos, indica que deben asignarse las prestaciones mínimas para los servidores públicos, también señalan los tabuladores salariales.

El Capítulo III De las Academias e Institutos, fija la responsabilidad de crear Institutos para la profesionalización de los cuerpos policiales, las atribuciones de la Secretaría en materia de Profesionalización.

El Título Cuarto Del servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia señala, en el Capítulo I Disposiciones Generales y en el Capítulo II Del Ingreso al Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia, que el ingreso debe ser mediante convocatoria pública; indica también los requisitos que se deben reunir. El Capítulo III Del Desarrollo del Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia, el Capítulo IV De la Terminación del Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia y el Capítulo V De la Profesionalización mencionan el Programa Rector que establece los lineamientos y contenidos mínimos en la materia. El Capítulo VI se ocupa de la Certificación.

El Título Quinto Del Desarrollo Policial, en su Capítulo I Disposiciones Generales, indica el Desarrollo Policial como el conjunto integral de reglas y

procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales. Señala, además, la relación jurídico laboral de los trabajadores, así como las causas que los pueden separar de su cargo y las funciones mínimas que deben desempeñar, siendo éstas: investigación, prevención y reacción.

En el Capítulo II De la Carrera Policial y de la Profesionalización se hace referencia a la Carrera Policial como un sistema de carácter obligatorio y permanente conforme al cual se establecen los lineamientos que defienden los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como la baja de los integrantes de las Instituciones Policiales.

En este mismo Capítulo se mencionan los fines de la Carrera Policial, las jerarquías dentro de las Instituciones Policiales, la composición de la célula básica que se compondrá invariablemente de tres elementos. Comprende la remuneración de acuerdo al riesgo, funciones y rango. También se considera el grado policial, la antigüedad, las insignias, las condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción y el registro de correcciones disciplinarias.

El Capítulo III Del Régimen Disciplinario, Título Sexto Del Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza, indica que este Sistema se conforma con las instancias, órganos, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la Ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la evaluación y certificación de los integrantes.

El Título Séptimo De la Información sobre Seguridad Pública, Capítulo Único, comprende la utilización de información a través de instrumentos tecnológicos respectivos y la creación de bases de datos. Contempla también la Sección Primera Del Registro Administrativo de Detenciones, Sección Segunda Del Sistema Único de Información Criminal, Sección Tercera Del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, Sección Cuarta Del Registro Nacional de Armamento y Equipo.

En el Título Octavo De la Participación de la Comunidad se encuentra el Capítulo Único De los Servicios de Atención a la Población. El Título Noveno De las Responsabilidades de los Servidores Públicos está integrado de la siguiente manera: Capítulo I Disposiciones Generales, Capítulo II De los Delitos contra el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Título Décimo De los fondos de ayuda Federal comprende: Capítulo I Disposiciones Preliminares, Capítulo II De la Cancelación y Suspensión de Ministración de los Recursos. El Título Décimo Primero De las Instalaciones Estratégicas, Título Décimo Segundo De los Servicios de Seguridad Privada y artículos Transitorios.

La síntesis de la Ley es importante porque estructura todos los ordenamientos en materia de seguridad pública, que permiten la coordinación entre gobiernos, su participación y sanciones para quien no observe la Ley. Además de esta Ley se encuentran leyes de carácter secundario con la misma importancia y los reglamentos respectivos.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica y Reglamento de las Secretarías de Estado miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública
- Constituciones Políticas de los Estados y sus Leyes Orgánicas de la Administración Pública de cada Estado
- Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley General de Víctimas
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de Víctimas de estos Delitos
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Ley de Extradición Internacional
- Ley de la Policía Federal
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Ley de Seguridad Nacional
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
- Ley Federal de Justicia para Adolescentes
- Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Código Penal Federal
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Reglamento de la Ley de la Policía Federal

Éste es el marco normativo general que comprende la Seguridad dentro de la Federación, Estados, el Distrito Federal y Municipios.

2. 3. Diseño institucional del régimen policial

El poder de policía del Estado mexicano en las últimas décadas ha presentado un aumento en sus instituciones, ingresos y facultades en los diferentes órdenes de gobierno, pero es necesario reflexionar si su diseño institucional corresponde a las demandas de la población de mayor seguridad, policías mejor preparados, legalidad y un desempeño eficiente. No es motivo de este apartado concluir si el diseño del régimen policial, como se encuentra, es el adecuado para el país, o si la vía de un modelo central es mejor, lo que este apartado proporciona es la distribución a nivel federal de las Instituciones de Seguridad Pública.

Asegurar un grado mínimo razonable de eficacia a los cuatro principios constitucionales de actuación policial (legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez), antecede a la decisión de otorgarles mayor poder. Es un contrasentido fortalecer una institución que no merece la confianza ciudadana, sin proponer medidas concretas y suficientes que tiendan a garantizarla. (López, 2000, 14).

El tránsito que han tenido las policías dentro del régimen de policía ha terminado en la fusión de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Gobernación, producto de las políticas en la materia del gobierno en turno. Lo mismo sucedió con la Policía Federal Preventiva, desde su creación en 1999 a propuesta del Congreso de la Unión, en específico, de la Cámara de Diputados, promulgada por el entonces presidente Ernesto Zedillo, para la restauración de la seguridad pues los brotes de delincuencia se hacían cada vez más constantes en las principales ciudades del país. Diez años después se transformó en Policía Federal, con capacidades operativas y estratégicas para el combate al crimen organizado, la recuperación de la seguridad y como policía de proximidad ciudadana.

El modelo de policía que se encuentra en México es un modelo mixto, pues aunque existe una coordinación en materia de seguridad en los tres órdenes de gobierno, éstos siguen tendiendo su potestad y facultades específicas en la materia.

Las instituciones federales que atienden de manera directa la seguridad en el territorio nacional son:

- Procuraduría General de la República
- Secretaría de Gobernación

Para el despacho de los asuntos en materia de seguridad cuenta con las siguientes Unidades:

- Unidad de Información para la Seguridad Pública
- Unidad de Servicios y Formación Policial
- Inspectoría General
- Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos
- Dirección General de Planeación Estratégica para la Prevención Social
- Dirección General de Seguridad Privada
- Dirección General de Política para el Desarrollo Policial
- Dirección General del Centro de Control de Confianza
- Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario
- Dirección General de Plataforma México
- Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública
- Dirección General de Servicios
- Dirección General de Servicios para la Operación Policial
- Dirección General de Apoyo Jurídico

Los órganos administrativos desconcentrados son los siguientes:

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Policía Federal
- Servicio de Protección Federal
- Prevención y Readaptación Social

La Secretaría de Gobernación engloba las instituciones que en el sexenio pasado fueron de la Secretaría de Seguridad Pública, además de otras que tienen la función de salvaguardar la seguridad de las personas. Para esta investigación el lugar y las funciones de la Policía Federal tienen un carácter central, por ello se enuncian las divisiones de su estructura. La Policía Federal forma parte de la Comisión Nacional de Seguridad, para su gestión se divide en:

- División de Inteligencia
- División de Investigación
- División de Seguridad Regional
- División Científica
- División Antidrogas
- División de Fuerzas Federales
- División de Gendarmería
- Secretaría General
- Unidad de Asuntos Internos
- Órgano Interno de Control

2. 4. Profesionalización de los cuerpos policiales, revisión histórica

Un primer acontecimiento que puede marcar el registro del surgimiento de un régimen policial es la policía rural o los rurales. Su origen se sitúa en 1857 en la guardia de seguridad que era controlada directamente por el Gobierno Federal. Posteriormente es formalmente erigida por Benito Juárez en 1861 como policía rural para la seguridad de los caminos y usada por Porfirio Díaz para lograr el orden público en el País. Ambos coincidieron en utilizar a la policía como medio para garantizar la seguridad y el orden público.

Ésta policía se consolidó con Díaz, con la política de dar amplio margen de acción a los integrantes de la corporación, para mantener el orden y erradicar los conflictos en todo el país (Vanderwood, 1981). Lo hicieron con dos dinámicas que se reproducen hasta hoy. De acuerdo con Ernesto López Portillo Vargas (2000) en su texto, *La policía en México; función política y reforma*, la lealtad política y la relativa autonomía de los cuerpos policiales fueron los mismos factores que provocaron en ésta una descomposición originaria de la policía.

El Estado había hecho una apuesta cuyos costos pagaríamos hasta nuestros días: intercambié lealtad política por impunidad y cierto grado de autonomía. En consecuencia, sobre la policía prevalecieron los controles políticos sobre los jurídicos. El referente legal fue refuncionalizado como un recurso circunstancial; por tanto la ley se aplicaría en caso de que fuera políticamente necesario. (López, 2000a, 8).

La policía en sus orígenes actuó como ejecutora de las políticas de orden público y seguridad del gobierno en turno. No contar con un marco legal le permitió trabajar en impunidad y de acuerdo a las políticas del gobierno en turno. De la misma forma, al no tener una normatividad para su organización interna y para el reclutamiento de elementos, la organización giraba de acuerdo al jefe en turno de las corporaciones; éste, por supuesto, sin tener de manera clara las líneas directrices que pudieran acotarles el marco administrativo dentro del Estado.

La policía aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917 como un servicio público propio de los municipios bajo el auspicio de la seguridad pública. A ésta esfera de gobierno se le asume como la responsable de salvaguardar la libertad, derechos y bienes de las personas. En el texto original, promulgado es esa época, la policía no se encuentra como una facultad del Estado; ello explica, por lo menos en menor medida, las políticas discrecionales a las que estuvo sujeto este cuerpo, administrativamente hablando.

Antes y después de 1917 el régimen de policía actuó como garante del orden público más allá de la seguridad pública. México, al terminar el conflicto armado, buscó un orden que le permitiera sentar las bases del desarrollo económico, político y social, dejando en segundo término garantizar a los ciudadanos la

seguridad. Por ello las policías fungieron como actores que lograron un orden público fuera de los marcos legales; desde allí los valores, profesionalismo, identidad corporativa, etc., estuvieron sujetos al gobierno en turno.

Así, durante el México posrevolucionario siguió adelante la preeminencia de los controles políticos sobre la policía. Si bien el cambio de siglo implicó la transformación radical del contexto, derivada de la institucionalización del conflicto, ahora la policía quedaba atrapada por las reglas impuestas desde un modelo político de corte autoritario, que garantizó la debilidad estructural del Estado de derecho. (López, 2000a, 9)

En este contexto surge la Policía Federal siendo Presidente de la República Plutarco Elías Calles, fue decretada el 1 de julio de 1928. En sus inicios se llamó Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Tránsito, Primer Escuadrón Motorizado de Caminos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Su función fue vigilar los caminos nacionales y concesionados (*El financiero*, 12 de julio de 2014).

Posteriormente cambia su nombre por Policía Federal de Caminos. Fue creada y modificada por acuerdo del presidente Abelardo Rodríguez en febrero de 1931, sus funciones siguieron siendo las mismas, pero de carácter administrativo.

Hasta ese momento las funciones de la policía fueron administrativas, las RIG (Renta de Garantías de ingresos) eran precarias en materia de seguridad pública, dado que cada orden de gobierno trabajaba con sus propios cuerpos policíacos, y en aquellos donde no se tenía la capacidad de contar con un cuerpo policial la ayuda era directa del Estado hacia el municipio. Fueron relaciones precarias y más de carácter estructural que por convenio o negociación.

Cabe mencionar que se habla de la Policía Federal más allá de lo sucedido en las policías estatales y municipales, pero de manera general las policías en los inicios del México posrevolucionario fueron agencias políticas encargadas de realizar los trabajos que los gobiernos no hacían; estuvieron plagadas de corrupción, discrecionalidad, abusos y nula cultura policial.

La acumulación de un largo proceso histórico donde no existieron estándares mínimos de calidad y control en la gestión de los recursos contribuyó a la descomposición estructural interna de nuestras Instituciones Policiales. Los

componentes de esa descomposición son los siguientes: carencia de bases jurídicas adecuadas a las necesidades cotidianas del policía, ausencia de sentido y márgenes en la actuación, arbitrariedad y amplia expansión de la corrupción a todos los niveles, improvisación en su actuar; insuficiente capacitación, escasa especialización y, por consecuencia, baja división de funciones. (López, 2000).

Se crea finalmente la Policía Federal Preventiva en el sexenio de Ernesto Zedillo, pero por acuerdo del Poder Legislativo en diciembre de 1998, fusionando los cuerpos de la Policía Federal de Caminos, la Migratoria y la Fiscal, cuyo propósito fue la seguridad ciudadana. (Cámara de diputados, 2014).

La profesionalización como norma para los cuerpos policiales aparece con la LGSNSP en Título Quinto, Capítulo II De la Carrera Policial y de la profesionalización. Sus objetivos son:

- Garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes de las Instituciones Policiales.
- Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de las Instituciones.
- Fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional y reconocimiento de los integrantes de las Instituciones Policiales.
- Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los Integrantes de las Instituciones Policiales para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.

Es importante señalar los objetivos del Capítulo II de la Ley porque de ello deriva la eficiencia de la Carrera Policial (reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento) y su profesionalización.

La profesionalización se considera por la LGSNSP como: el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las Instituciones Policiales. Los planes de estudio para la profesionalización se integrarán por el conjunto de contenidos estructurados en unidades didácticas de enseñanza aprendizaje que estarán comprendidos en el programa rector que apruebe la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, a propuesta de su presidente.

La Ley es clara en este sentido, sin embargo, la puesta en marcha de la profesionalización y la homogeneidad de la Carrera Policial en todos los Estados todavía es tarea pendiente.

...la policía no es vivida como una auténtica profesión no por los propios policías, ni por la sociedad. No existe un proceso gremial típico ni colegio profesional ni derechos colectivos. La escasa capacidad de adaptación a las nuevas técnicas delictivas es consecuencia lógica de la rigidez de la estructura policial y del desinterés por la profesión. Puede decirse que los policías son considerados como ciudadanos de segunda categoría. Su carácter represor a los ojos de la comunidad los ha colocado en un permanente aislamiento social. (Peñaloza, 2005, 77-80).

Aun con las políticas del actual gobierno, la profesionalización sigue siendo tarea pendiente, tarea nada sencilla si se considera el deterioro estructural de las instituciones, el perfil limitado de los miembros, querer modernizar policías educados en otro contexto rebasa las capacidades del Estado, se requiere de una cultura policial trabajada desde este momento para que rinda frutos por lo menos en un lustro.

La “rotación del personal” en la PFP (hoy PF) y las policías locales es alta, esta movilidad genera vicios de lealtades y costos a la planificación. Toda la cadena de mandos está sujeta a estos vaivenes y, por lo tanto, los actores procuran extraer rentas inmediatas para sí y para sus superiores, lo cual contribuye a generar una cultura policial de difícil transformación. (Bergman, 2011, 28).

TABLA 2. Número de policías federales registrados por año

Año	Número de Policías Federales
2000	5 535
2001	9 593
2002	10 381
2003	11 142
2004	10 813
2005	10 639
2006	11 989
2007	13 012
2009-2010	32 357

FUENTE: Elaboración propia con datos del periódico La Jornada y Díaz (2014).

En 2011 en las acciones del Presidente en turno, en materia de seguridad pública en particular, se revisaron y clasificaron 150 planes y programas correspondientes a 24 entidades federativas, con lo que se cumplió al 100% la meta anual establecida, con miras a la homologación de ocho áreas de conocimiento y 14 unidades que conforman el Programa Rector de Profesionalización.

Así mismo la fuente informa que se capacitaron 2 458 elementos de 25 entidades para la conformación de Unidades Policiales Estatales, de los cuales 1 809 fueron para las Unidades de Investigación y 649 para las Unidades de Análisis Táctico.

De los cursos de formación inicial egresaron 4 379 nuevos elementos a la PF. Del total, 358 correspondieron a policías con perfil investigador y 1 349 al perfil de reacción para integrarse a las Fuerzas Federales, y 214 para incorporarse al Servicio de Protección Federal. A estos se agregan los 2 458 elementos para las Unidades de Policías Estatales capacitados en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). (Quinto Informe de Gobierno, 2011).

2. 5. La Profesionalización en la Policía Federal y su sector de Gendarmería Nacional

La profesionalización de la Policía Federal en los últimos años ha sido un tema de especial interés para las instituciones encargadas de la misma. La Policía Federal se encuentra dentro de la Comisión Nacional de Seguridad Pública, anteriormente Secretaría de Seguridad Pública. Atiende problemas del fuero federal, proporciona apoyo a las entidades donde la delincuencia rebasa las capacidades institucionales de las policías estatales y/o municipales y se encarga de la administración de la profesionalización a nivel nacional, buscando la homologación salarial y jerárquica en elementos que aprueben las evaluaciones y se integren al modelo de Mando Único.

En el país se cuenta con 38 Centros de Evaluación y Control de Confianza acreditados en todo el territorio nacional; 35 son estatales y tres son federales. En ellos se ha evaluado al 94 por ciento de las policías municipales y al 95 por ciento de las estatales, así como a prácticamente la totalidad de la plantilla activa en la Comisión Nacional de Seguridad, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Migración.(Presidencia de la República).

En lo que va del 2014 más de 137 mil 500 elementos de las fuerzas federales participan, o han participado, en diversos programas de capacitación, actualización y especialización. Se creó el Centro Nacional de Formación de Mandos, en Amozoc, Puebla. Ahí, los jefes de policía son capacitados, no sólo en sistemas de inteligencia y liderazgo, sino también en métodos para inculcar al personal bajo su cargo, los valores del servicio público. La primera generación de este plantel está integrada por 850 elementos.

En Agosto de 2014 se aprobó en el Consejo Nacional de Seguridad Pública la creación de una Comisión Especial de Desarrollo Policial con el propósito de impulsar el Servicio Profesional de Carrera en las corporaciones de policía de todo el país, para contar con cuerpos policiales homologados en las 32 entidades federativas, con los mismos protocolos y estándares de excelencia en su profesionalización. (CONAGO).

En el Primer Informe de Gobierno Federal se explica que la Estrategia Nacional de Seguridad está orientada a la atención de los problemas específicos que se viven en cada zona del país, por lo que se realizó un despliegue de elementos de la Policía Federal en cinco regiones.

Se informa también que en julio de 2013 se contó con un despliegue operativo bajo el esquema regional de 36 685 elementos que permiten mayor proximidad y cercanía con la comunidad. Fueron distribuidos de la siguiente manera: Región Noroeste 2 857, Región Noreste 3 970, Región Occidente 5 805, Región Centro 21 465 y Región Sureste 2 588 elementos. A fin de consolidar los procesos de Carrera Policial, profesionalización, control de confianza y régimen disciplinario de los integrantes de la Policía Federal, a través del Sistema de Desarrollo Policial, se llevó a cabo el reclutamiento, selección, formación, certificación y permanencia de sus integrantes.

En 2013 egresaron del Curso Básico de Formación Inicial Perfil Reacción 485 cadetes. De diciembre de 2012 a julio de 2013, se capacitaron 5 941 elementos en la modalidad presencial en los siguiente rubros: actividades académicas internas 2 794, actividades académicas con apoyo de otras instituciones 1 055, actividades académicas internacionales 303 y actividades académicas sobre derechos humanos 1 789. (Policía Federal)

Desde diciembre de 2012 a julio de 2013 se realizaron 46 285 evaluaciones de control de confianza, de las cuales 11 084 fueron para la permanencia, formación de grupos y promoción.

Para cumplir con los requisitos de ingreso del personal de seguridad pública, de diciembre de 2012 a julio de 2013 se aplicaron 19 407 evaluaciones de control de confianza para nuevo ingreso, distribuidas de la siguiente manera:

- 5 242 para ingresar al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
- 1 991 para ingresar al Órgano Administrativo Desconcentrado Servicio de Protección Federal.

- 12 144 para ingresar a las divisiones de la Policía Federal.
- 30 evaluaciones para ingresar a las áreas centrales.(Informe de Labores de la Policía Federal).

2. 5. 1. Gendarmería nacional

La Gendarmería Nacional de proximidad ciudadana, es una división más de la Policía Federal, fue en su momento una promesa de campaña del entonces candidato Enrique Peña Nieto, que se materializó en el presente año, pero sus inicios se encuentran en la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública donde se instruyó al Secretario de Gobernación para que iniciara con los trabajos para la creación de dicha institución. (Presidencia de la República).

De acuerdo al periódico *El sol de México*, en su artículo *Integrarán 10 mil elementos la Gendarmería Nacional* se expone que la Gendarmería se integrará con elementos del Ejército y la Marina, entrenados para pertenecer a la policía, para llenar los huecos de seguridad pública en los territorios de los Estado y los municipios que no cuente con ella.

En la misma noticia Ernesto López Portillo Vargas Director Ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, expresó su preocupación por la puesta en marcha de la Gendarmería y manifestó su desacuerdo total a la militarización de la policía. (Manrique, 8 de mayo de 2013).

El periodista David Vicenteño escribió en la web una entrevista hecha al entonces Comisionado de Seguridad Manuel Mondragón, donde éste confirmaba que la Gendarmería se estaba desarrollando y sus elementos eran de corte castrense, además de que se estaban entrenando en instalaciones militares, de acuerdo con el comisionado la Gendarmería surge como apoyo a la Policía Federal, ya que ésta no cubre las necesidades de todo el territorio Federal. (22 de Marzo de 2013).

La Gendarmería es un proyecto basado en gendarmerías que han sido exitosas en el mundo, busca atraer las mejores prácticas, procesos, proyectos, distribución, etc. e implementarlas para resolver las problemáticas nacionales en materia de seguridad.

Es un modelo que privilegia la seguridad ciudadana, su objetivo de acuerdo a la Policía Federal, es generar las condiciones de seguridad para todas las zonas del país; es una policía itinerante, protege las fuentes de ingresos, las cadenas productivas, los bienes de la gente así como la agricultura, ganadería e industria.

De acuerdo a la página web de la Policía Federal, la Gendarmería cuenta con agrupamientos de caballería, de operaciones especiales, de reacción, de proximidad social, de seguridad rural, de seguridad fronteriza, y de proximidad turística. Su nuevo modelo de operación se respalda en las seis Divisiones de la Policía Federal, activándose con ello, de forma integral, acciones para acompañar y proteger a los trabajadores en todas las etapas de un ciclo productivo. (Policía Federal).

Capítulo III. Profesionalización Policial y seguridad pública en México

En el siguiente capítulo se presenta el análisis de la información obtenida en campo a través de una entrevista realizada a ocho especialistas en seguridad pública e información documental que demuestra la hipótesis planteada en el proyecto de investigación.

La seguridad pública en el país es un tema de primerísima importancia que ha ocupado el centro de las discusiones académicas, políticas y sociales en lo que va de la segunda década de éste siglo. Constituye un problema multicausal que se ha venido agudizando y que ha enfrentado la Administración Pública Federal con diversos programas como: pláticas ciudadanas para la prevención del delito, operativos conjuntos para la prevención y disuasión del delito, Mando Único Policial y reformas legales a la organización policial en general tanto para combatirlo de manera frontal coactiva, como para prevenirlo desde la sociedad.

En este capítulo se presentan los hallazgos encontrados en la investigación de la profesionalización de los cuerpos policiales del sistema Federal (Policía Federal) y la Gendarmería Nacional de reciente creación. La hipótesis de trabajo busca explicar la Profesionalización Policial, junto con sus elementos en el régimen de Policía Federal.

El capítulo se estructura a partir de cuatro apartados, en el primero se analiza el presupuesto asignado a seguridad pública y en específico para la Policía Federal, considerando el periodo de estudio. En el segundo apartado se hace una comparación de la profesionalización en la Policía Federal a partir de la norma y de lo que desde el punto de vista académico se considera necesario para contar con policías profesionales en su más amplio sentido, dedicados a salvaguardar a la sociedad.

Dentro del tercer apartado se habla de la Policía Federal y su división de Gendarmería Nacional, entendiendo los retos a los que se enfrentará en los próximos años para su consolidación como cuerpo de protección de proximidad ciudadana, entendiéndose como un cuerpo que deberá ser profesional en su desarrollo futuro.

Finalmente se hace un análisis sobre las causas probables que han permitido el alza de la inseguridad en el país y los retos a los que se enfrenta la Profesionalización Policial tomando en cuenta el cuerpo teórico de la Gestión Pública.

3. 1. Presupuesto para seguridad pública (Policía Federal): Política de Operativos y Mecanismos para la Disuasión y Prevención del Delito

La inseguridad pública es un problema de carácter nacional que se desarrolló de manera incremental, producto de la falta de objetivos bien definidos de los cuerpos de policía, instituciones de justicia y readaptación social. La carencia de estos objetivos, que son la parte fundamental de cualquier institución para lograr éxito en sus funciones, sumando además la poca cultura organizacional acrecentó el problema. De acuerdo a lo planteado en su momento por Osborne y Plastrik, los dos anteriores, son imperantes para tener administraciones públicas de éxito.

El problema ha venido desarrollándose en lo que va del siglo XXI, llegando a grandes escalas que han obligado a la Administración Federal a utilizar los medios necesarios para brindar la seguridad a la población. Ejemplo de ello es la Política de Operativos Conjuntos que se inició en el sexenio de Felipe Calderón y que continua vigente en la administración del presidente Enrique Peña; en estos operativos participan la Policía Federal, Ejército, Marina y las fuerzas locales donde se realiza el operativo.

Todos estos grupos de autodefensa y bandas de delincuentes cuentan con armas de alto poder a pesar de que el Gobierno Federal ha realizado varios intentos para desarmarlos. De hecho, a principios de 2014 envió a 10 mil policías y soldados como parte de un operativo de recuperación estatal en Michoacán. (Gil, 2015).

Estos operativos han sido la base de la política presidencial de seguridad pública en los sexenios mencionados. Su lógica para recuperar la seguridad pública en las zonas de mayor conflicto es con un combate frontal a las bandas criminales. De acuerdo al periódico *La jornada*, cuando Felipe Calderón anunció su estrategia de seguridad, ordenó a las fuerzas armadas combatir a la llamada delincuencia organizada. Con ello autorizó, en tiempos de paz, el uso de efectivos militares en tareas exclusivas de las Fuerzas de Seguridad Pública, principalmente policiales. También militarizó a las policías. (Fazio, 2015).

La política arriba menciona es un ejemplo de distorsión de funciones de una Institución Pública, porque no se tomó en cuenta los resultados, mejores prácticas de otras instituciones nacionales o internacionales, porque lejos de racionalizar y eficientar recursos se hizo lo contrario.

La Nueva Gestión Pública (NGP) busca reorganizar las instituciones para responder a los nuevos contextos, mas lo que se hizo fue utilizar fuerzas externas (Ejército y Marina) para resolver el problema sin que por ello significara una reorganización de la seguridad pública y sus instituciones.

Estos operativos se dialogaron entre las autoridades competentes y las fuerzas armadas, a través de una investigación previa de las zonas inseguras, los elementos de las distintas corporaciones montaban puestos de control e inspección, vigilancia de calles, auxilio ciudadano, operativos sorpresa a casas de seguridad, narco tiendas, laboratorios clandestinos, etc., con el objetivo de desarticular a las organizaciones criminales y restaurar la paz pública.

Si se parte del hecho de que la policía es la institución encargada de la seguridad pública en cualquier esfera de competencia, Federal, Estatal o Municipal, y retomando del capítulo dos la historia de las policías en México, que han sido objeto de las políticas del gobierno en curso, se puede observar que las encargadas de contrarrestar a los enemigos públicos lo efectúan con un alto índice de corrupción y poca profesionalidad.

Entonces se entiende, mas no se justifica, la necesidad del gobierno de Calderón de implementar una política de seguridad de combate frontal, ya que las fuerzas armadas están entrenadas para la guerra, para garantizar la seguridad

nacional frente a enemigos externos, no para cuidar a la población de los brotes de seguridad interna; pero, dado el olvido que tuvo este rubro, pues aunque se hicieron intentos, prueba de ello es la creación de la Policía Federal (su nacimiento y desarrollo se explicó en el capítulo dos), no se lograron resultados.

Esta política, aunque en un primer momento el presidente en funciones no la quiso poner en práctica, la siguió ejecutando, además de crear otros cuerpos policiales como la Gendarmería Nacional y los Mandos Únicos en los Estados.

En este lapso de tiempo la Profesionalización Policial se ha pronunciado más en los discursos oficiales que lo que se ha efectuado en la práctica, de manera real. En el presupuesto anual desde 2007 para la Secretaría de Seguridad Pública se ha dado prioridad a los operativos conjuntos y en menor medida a la Carrera Policial, rubro que forma parte de las estrategias particulares de cada institución y no se toma en cuenta de manera general como rubro de importancia, por lo menos para la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Policía Federal.

Esto se observa en el aumento de presupuesto de manera significativa para la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Gobernación (en lo referente a seguridad pública), de 13 mil millones en 2007, pasó a más de 32 mil millones de pesos en 2008, beneficiando el aumento a los programas de operativos conjuntos para la prevención del delito en un 90%.

Dentro de los presupuestos de egresos de la Federación que van del 2012 al 2015, en el Anexo III de Ramos Administrativos, en los dos primeros años en la Secretaría de Seguridad Pública y en los últimos dos años en la Secretaría de Gobernación (específicamente para seguridad pública), se tienen como objetivos, indicadores y metas los que se muestran a continuación en la Tabla 3.

TABLA 3: Programa Presupuestario de Seguridad Pública, objetivos y costos anuales donde la unidad responsable es la Policía Federal

Año	Programa presupuestario	Objetivo	Presupuesto pesos
2012	Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito.	-Contribuir a la seguridad de la ciudadanía mediante la instrumentación de operativos conjuntos en zonas de alta incidencia delictiva y de desastres, con la presencia de policías confiables. -Las zonas donde opera la Policía Federal disminuye la incidencia delictiva.	\$ 19,979,152,950
2013	Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito.	-Contribuir a la Seguridad Pública de la ciudadanía mediante operativos conjuntos en zonas de alta incidencia delictiva. -En los Estados donde opera la Policía Federal disminuye la operatividad del crimen organizado.	\$ 18,758,784,168
2014	Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito.	-Contribuir a la seguridad de la ciudadanía mediante la realización de operativos y acciones para la prevención, combate y disuasión de delitos. -La participación de la Policía Federal disminuye la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto.	\$ 20,684,202,680
2014	Creación de la Gendarmería Nacional.		\$ 4,500,000,000
2015	Gendarmería Nacional	Mejorar las condiciones de seguridad y justicia	\$ 4,591,970,499
2015	Policía Federal	Implementación de operativos conjuntos para la prevención y disuasión del delito.	\$ 20,378,753,962

FUENTE: Elaboración propia con información de SCHP (2015).

Se muestran **dos cifras** en la tabla, la primera corresponde a la suma asignada al programa en el presupuesto anual, la segunda cifra se encuentra deflactada con base en el 2011 y presenta el presupuesto a precios constantes.

En este sentido se observa que el presupuesto asignado no se modifica de manera sustancial, aunque la cifra de 2015 es parcial dado que el INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor) del año aún no concluye se observa que el presupuesto en 2012 y 2015 es casi igual, con una diferencia apenas de \$ 20,740, 476.

La tabla muestra el presupuesto asignado a los operativos para la disuasión y prevención del delito, es decir para los operativos que se han llevado a cabo en ambas administraciones para el combate frontal de las organizaciones criminales que alteran la seguridad pública del país, son operativos que se hacen en Estados con mayor incidencia delictiva.

El presupuesto para seguridad pública, comparado con las ganancias por parte del crimen organizado, permite tener una idea del caudal de recursos que tienen estos últimos y que les permite continuar trabajando en la impunidad. De acuerdo con la revista *Proceso* número 1981, las ganancias obtenidas por el crimen organizado entre 2012 y 2014 se estiman en 31 mil 460 millones de pesos por la vía de extorsiones a los mineros, productores de aguacate, empresarios y comerciantes grandes, medianos y pequeños, por “cuotas”, venta de drogas y secuestros. En tres años ganaron lo que el gobierno invirtió en año y medio para operativos; se observa, pues, que con una sola ganancia anual del crimen organizado se podría estar creando una Gendarmería Nacional. Es decir, la delincuencia tienen los recursos para evadir a las Fuerzas de Seguridad Pública.

Si bien el presupuesto para seguridad pública a nivel Federal aumentó en más de un 100% a partir del año 2008, no se han dado grandes avances para la recuperación de la seguridad en el país; aun con los operativos conjuntos como política principal. Las zonas con más altos índices de inseguridad de acuerdo al índice de paz (Vision of humanity, 2014), que mide el nivel de paz de acuerdo a siete indicadores (homicidio, crimen violento, crimen con armas, encarcelamiento, financiación de la policía, crimen organizado y eficiencia de la justicia) son: Guerrero, Morelos, Sinaloa, Michoacán, Guanajuato, Tamaulipas, Chihuahua, Baja California, Jalisco y México. (Índice de paz, 2014).

Los Estados con mayor inseguridad siguen siendo los mismos, acaso el único del que poco se escucha en las noticias nacionales es Guanajuato, que también se encuentra dentro de estos. De lo que se deriva que haya opiniones como la de Jorge Carrasco Araizaga, que escribió en la revista *Proceso*:

Lejos de pacificar al país, lo ensangrentó. En vez de cohesionar a las fuerzas federales que enfrentan la potencia de fuego y el poder corruptor de la delincuencia organizada, Felipe Calderón dividió al Ejército y a las corporaciones policíacas, además de confrontar al Poder Judicial para mantener impunes a sus incondicionales y hundir a quienes consideraban sus adversarios. Al seguir el hilo de la fabricación del caso del general Ángeles Dauahare, se recorre toda esta trama de ilegalidades en que el expresidente basó su guerra contra el narco. (Carrasco, 2015).

De lo anterior se desprende no sólo el saldo de miedo para la sociedad que le ha provocado al ver, escuchar o inclusive encontrarse en un operativo, también en el texto se expresa parte de lo que los elementos de seguridad viven en cumplimiento de su trabajo: también se les fincan responsabilidades, los desaparecen o los matan.

Estos hecho, que si bien se ha ido trabajando en la puesta en marcha de manera real de la LGSNSP y la Comisión Nacional de Seguridad, han permitido grandes avances desde su creación para desarrollar la Carrera Policial y la profesionalización, todavía se encuentra lejos del nivel óptimo para brindar al policía las herramientas necesarias indispensables para el despacho de su función y para brindar los elementos que logren una verdadera seguridad pública en México.

De acuerdo con la perspectiva de la Nueva Gestión Pública una de las bases para recuperar el ADN (explicado en las estrategias para la reinversión del gobierno en el capítulo uno) de una función de la Administración Pública es, precisamente, recuperar el objetivo para el que fue creado.

Haciendo un balance, tanto la sociedad como los elementos de los cuerpos encargados de la seguridad pública llevan los daños que los operativos conjuntos han dado como resultados. En la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana levantada por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), más de la

mitad de la población mayor de edad dijo que se sentía inseguro de vivir en una ciudad: esto es, no se ha logrado recuperar la seguridad de la sociedad.

En este mismo tenor, los enfrentamientos que se dan y los operativos que terminan en desgracia y salen a la luz pública por los noticiarios a nivel nacional, hacen aún mayor el temor de la población de ser víctimas de un delito, un atropello de las fuerzas policiales, o una desaparición.

Ejemplo de estos hechos que impactan a la población se encuentra en los más de 25 mil desaparecidos en el sexenio de Felipe Calderón, de acuerdo a las cifras aportadas por Anabel Hernández en diciembre de 2012 en la revista *Proceso* número 1887. Entre los acontecimientos más importantes se encuentran los siguientes: La captura de líderes del cartel de Jalisco Nueva Generación en 2012 provocó una ola de actos violentos en la capital, cronometrados en zonas estratégicas; el levantamiento de los autodefensas en Michoacán en 2013; la detención del “Chapo Guzmán en 2014; los casos de Ayotzinapa, Tlatlaya, y Apatzingán; el enfrentamiento más reciente en Michoacán en el Rancho El sol en Tanhuato, que dejó varios civiles muertos; la caída de un helicóptero del ejército en Jalisco. También merece especial señalamiento la desaparición de 13 individuos cada día, uno cada hora con 52 minutos, de los cuales 40% de ellos son de jóvenes de entre 15 y 29 años. Estas cifras se recuperan respecto al periodo que va de la administración de Peña Nieto por Homero Campa, quien hace un reportaje especial en la revista *Proceso* en colaboración con el CIDE.

Este tipo de sucesos impactan de manera directa en la vida diaria de las poblaciones de esos Estados, pero ponen en alerta a la nación. Son situaciones que impiden tener confianza en las políticas de seguridad y en los elementos policiales prestadores del servicio.

Otro dato importante dentro de la tabla es la asignación de presupuesto para la creación de la Gendarmería Nacional en el año 2014. El presupuesto para este sector de la Policía Federal se encuentra dentro del presupuesto anual para la Policía Federal que más adelante se muestra en una tabla de asignación de recursos.

La creación de la Gendarmería Nacional fue una promesa de campaña del hoy Presidente de la República, que hasta el 2014 se vio realizada y de la que se desprenden diversos cuestionamientos por parte de investigadores y analistas políticos. En el artículo *A 20 meses de gobierno, el presidente Peña Nieto lanza 'su' Gendarmería* escrito por José Roberto Cisneros el 22 de agosto de 2014, se hace una remembranza de los inicios de la Gendarmería hasta su puesta en marcha, se mencionan los diversos cambios que tuvo, desde ser de élite y ser formada por militares, hasta lo que hoy es: una policía de proximidad ciudadana que inició operaciones con cinco mil elementos, con alrededor de dos mil de origen castrense.

Es importante observar que en los últimos dos años 2014 y 2015 se toma en cuenta una política específica para la consolidación de este cuerpo policial encargado de la seguridad ciudadana de manera cercana, es la Séptima División de la Policía Federal. Se apuesta por que ésta sea una policía profesional capaz de salvaguardar a la población y mantener vigentes los valores policiales enunciados en la Constitución.

En el último apartado se analizan a fondo las ventajas de ésta policía, su desarrollo y cómo se ha ido profesionalizando para proteger a la ciudadanía. En este apartado se toca sólo lo referente al presupuesto asignado.

La Tabla 4 muestra que el presupuesto asignado a seguridad pública en el periodo de estudio ha permaneció más o menos constante, igualando en 2015 al presupuesto asignado en 2013. Si bien el componente monetario es la base para cualquier política que se implementa, para el caso de la seguridad pública hace falta una reestructuración de la Carrera Policial y de la profesionalización en particular, que multiplique los beneficios de los recursos en este rubro, ya que al tener un recurso humano con las capacidades, herramientas y estrategias, se estará en posibilidad de hablar de seguridad pública y no de combate a la inseguridad.

TABLA 4. Presupuesto Federal para seguridad pública y Policía Federal

Presupuesto para Seguridad Pública						
año	Presupuesto de egresos de la Federación	Índice de precios base 2011	Presupuesto Federal para Seguridad Pública	Presupuesto Policía Federal	Presupuesto a precios constantes	Policía a precios constantes
2012	\$3,706,922,200,000	104.1115085	\$40,536,522,049	\$22,052,410,198		\$21,181,529,791
2013	\$3,956,361,600,000	108.0743984	\$41,217,172,226	\$19,767,356,408		\$18,290,507,926
2014	\$4,479,954,200,000	112.4174948	\$44,234,416,402	\$28,139,978,975		\$25,031,672,366
2015	\$4,694,677,400,000	115.081332	\$41,447,857,906	\$26,099,635,104		\$22,679,295,281

FUENTE: Elaboración propia con base en los presupuestos de la federación en los años correspondientes y el INPC.

El presupuesto para la Policía Federal se obtuvo sumando, del programa presupuestario, cuatro rubros que opera de manera directa: actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno, actividades de apoyo administrativo, implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito y proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad, etiquetados con el código C00.

Así mismo, el monto para seguridad pública es el que en el Presupuesto de Egresos 2012, 2013 se encuentra clasificado como ramo 36. El presupuesto de 2014, 2015 para seguridad pública se obtuvo de la Secretaría de Gobernación, dependencia Federal que absorbió las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública.

El impacto de los presupuestos es poco si partimos de que la seguridad en el país todavía se encuentra álgida en varios Estados y algunos eventos de magnitud (Ayotzinapa, por ejemplo) nos dan cuenta de ello ya que no son casos aislados; por el contrario se vuelven del dominio público nacional e internacional, dejando a los cuerpos de seguridad como poco profesionales e incapaces de contener este tipo de actos, o en su caso para resolverlos.

En México las instituciones que tienen la función de seguridad pública son varias: Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Seguridad, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Conferencia Nacional de Seguridad, Secretaria de Gobernación. En este trabajo se analiza el rubro de la profesionalización de la Policía Federal porque es el cuerpo policial que desde su

creación se pensó como una institución nacional profesional capaz de restaurar la seguridad en zonas altamente conflictivas.

El Gráfico 1 que se muestra a continuación, compara el presupuesto de la Policía Federal a precios constantes y corrientes. Se observa que el presupuesto otorgado para el rubro es similar en los años 2012 y 2015. Lo que indica, comparándolo con la Tabla 1, que las políticas en materia de seguridad han privilegiado el recurso para operativos.

GRÁFICO 6. Presupuesto Federal para seguridad pública



FUENTE: Elaboración propia con base en datos publicados por la SHCP.

De acuerdo con las propuestas Osborne y Plastrick, la seguridad pública es una función a cargo del Gobierno que no puede ser delegada a los particulares por el carácter que reviste para la ciudadanía en general y lo delicado de los asuntos que trata.

El Gobierno Federal ha hecho un gran esfuerzo para disminuir los índices de inseguridad, sin embargo, en tanto no se profesionalice a los cuerpos encargados de esta función, los resultados seguirán siendo deficientes, no sólo

hablando de los cuerpos policiales, sino también de los operadores administrativos y quienes se encargan de distribuir el recurso.

En tanto la gestión policial no se apege de manera real a las normas y la profesionalización sea una realidad en los cuerpos policiales, poco se podrá avanzar en la recuperación de la seguridad pública.

Si bien las fuerzas armadas son un elemento fundamental en estos momentos para la recuperación de la seguridad en zonas altamente conflictivas, considero que una reorganización, depuración y profesionalización, de los organismos policiales Federales en específico, puede contribuir de manera considerable para lograr el objetivo y permitir que las fuerzas armadas se dediquen a su propio objetivo central: salvaguardar la Soberanía Nacional.

3. 2. Profesionalización policial, elementos académico-normativos comparados

En el apartado anterior se analizó el presupuesto de la seguridad pública a nivel Federal, la política de operativos conjuntos en las administraciones que abarca el periodo de esta investigación y las repercusiones para la sociedad. Así pues, en este apartado se analiza la profesionalización que, de acuerdo a la norma, debiera corresponder a cinco elementos básicos dentro de las corporaciones policiales: formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección.

3. 2. 1. Formación inicial

De acuerdo a la LGSNSP, la profesionalización es desarrollar en el policía capacidades, aptitudes y destreza física para el despacho de sus funciones; a su vez, es un elemento de la Carrera Policial que agrupa como lo indica, lo que el policía a través de su trabajo y desempeño va adquiriendo a lo largo del tiempo como producto de su trabajo: méritos, reconocimientos, conclusión del servicio, sanciones, ascenso, promoción, prestaciones, retiro, etc.

Ya en el capítulo dos se hablaba de la profesionalización como un conjunto de capacidades que el individuo va adquiriendo en el tiempo y a través de la suma de conocimiento para el mejor desempeño de sus actividades en el área específica a la que se dedica; “la profesionalización va más allá de la dotación de habilidades, también implica las condiciones de trabajo de los agentes y su cuerpo administrativo” (Sánchez, 2015), es decir, para ser profesional se necesita dedicar tiempo y esfuerzo. Las capacidades no se desarrollan sólo con cursos, son la suma de conocimientos y experiencia en el tiempo, esto es lo que permite considerar a un individuo como un profesional.

Si consideramos lo escrito anteriormente, no sólo con un curso de formación inicial los policías pueden considerarse profesionales; sin embargo, es el inicio de una carrera que en un tiempo determinado puede hacerlo profesional.

Al respecto la Doctora María de Lourdes Rosales Martínez, Directora de la Academia de Desarrollo Policial Iniciativa Mérida, Gral. Ignacio Zaragoza, comentó que en el curso básico de formación inicial se le dan al policía los conocimientos elementales para desarrollar su trabajo; incluye, entre otras cosas, manejo de armas de fuego, de automóviles, prevención del delito, procedimientos de actuación, adiestramiento, desarrollo físico, valores, derechos humanos. Aspectos que le permitan desarrollar su trabajo en la vida diaria sin poner en riesgo su vida o la de algún ciudadano. (Rosales, 2015).

Así mismo considera que la única forma de tener policías profesionales desde la última jerarquía que es Policía Tercero, es a través de la institucionalización del bachillerato con profesionalización técnica en seguridad ciudadana, que proporcionará policías por vocación, dedicados desde el nivel preparatoria a la Carrera Policial, lo que permitirá contar con elementos con las capacidades necesarias para salvaguardar la seguridad de la sociedad. Además, dentro de la institución que preside, se oferta la Licenciatura en Ciencias Policiales, con la diferencia de que mientras el bachillerato está dirigido al público, la licenciatura sólo es para personal policial en activo.

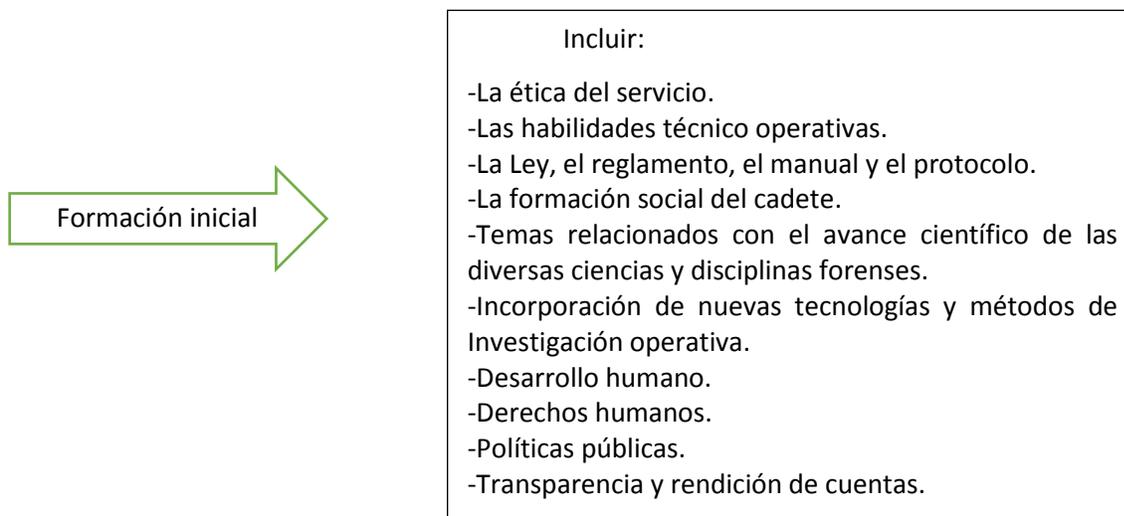
En el caso específico de la Policía Federal, los cursos básicos se desarrollan de dos formas. En la primera se seleccionan cadetes para ingresar a la

academia de la Policía Federal que se ubica en el Estado de San Luis Potosí. Dentro del reglamento se establecen los requisitos de ingreso y la forma de seleccionar a los cadetes, su formación dura tres años y egresan formando parte de la Policía Federal, asignándoles un rango y lugar de trabajo para el desempeño de sus funciones.

Dentro de la segunda forma los lineamientos para entrar son menos exigentes, para ello se emiten convocatorias y requisitos de ingreso. Lo destacable en este tipo de convocatorias y sus cursos de formación inicial, es que se hacen de manera superficial, los curso pueden durar de tres meses, seis meses, un año, de acuerdo a las necesidades de activos para cubrir zonas con seguridad. (Martínez, 2015).

Los académicos especialistas en la materia consideran que un curso de formación inicial debe contener lo siguiente:

ESQUEMA 1. Formación inicial



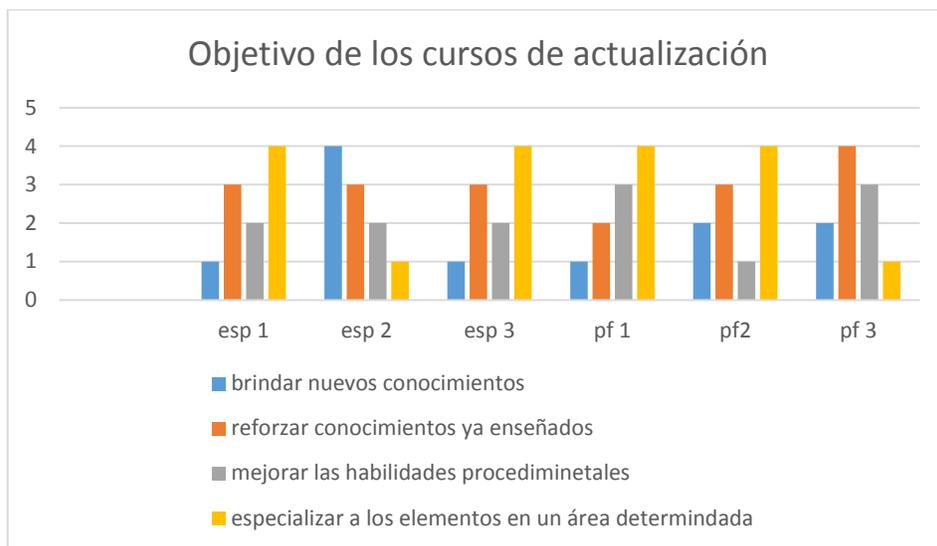
Fuente: Elaboración propia

De esta manera se reconoce que los cursos de formación policial de acuerdo a lo que marca la Ley se llevan a cabo como primer acercamiento a las funciones policiales; sin embargo, les hacen falta aspectos esenciales para lograr coadyuvar al inicio de una verdadera profesionalización, que conjuntamente permita a la policía una carrera que impacte, en el mediano y el largo plazo, de manera positiva a la sociedad. Esto se entiende como transformar la cultura organizacional policial de la que se hablaba en el capítulo dos como una de las cinco estrategias para reinventar, en este caso, los cuerpos de la Policía Federal.

3. 2. 2. Actualización

Como se estipuló anteriormente la formación inicial es básica para acceder a una Institución Policial, pero para seguir salvaguardando la seguridad es necesario que los conocimientos dados se renueven en el tiempo, ya sea para agregar nuevos conocimientos, experiencias exitosas o para reconocer las carencias procedimentales y actitudinales, producto del trabajo diario. En el siguiente gráfico se presenta lo que los especialistas consideran constituye lo más importante impartir en un curso de esta naturaleza.

GRÁFICO 7. Objetivos de los cursos de actualización policial



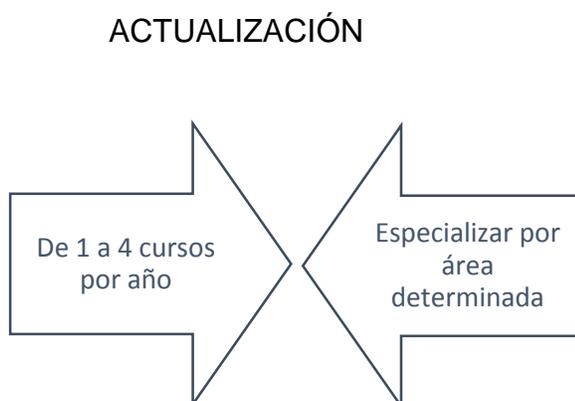
FUENTE: Elaboración propia, con base en las entrevistas realizadas (esp. Especialista y pf. Policía federal).

Como se observa en la gráfica, un curso de actualización debería de ser aquel que permite al policía especializarse en prevención, reacción, o investigación y en el caso de la Policía Federal, especializarse en alguna de sus divisiones.

También es importante, en los cursos de actualización, recordar los procesos de aplicación del conocimiento y recordar los conocimientos que poco se ponen en práctica, así como algunos otros que son importantes y que no se enseñan en los cursos de formación inicial.

Al respecto de cuántos cursos de actualización deberían de ser los necesarios en un año para los Policías Federales, tanto policías como especialistas coinciden que de uno a cuatro son suficientes. Lo más importante es hacer prácticas reales con la comunidad, además de tomar los cursos en forma de academias, conferencias, seminarios, etc.

ESQUEMA 2. Actualización



FUENTE: Elaboración propia

3. 2. 3. Promoción y ascenso

La promoción y el ascenso que lleva consigo, es el mecanismo con el que cuentan las corporaciones policiales para ascender de rango a sus elementos, de acuerdo a convocatorias y periodos señalados en la Ley. De acuerdo con un especialista el beneficio directo de la promoción es: sistemáticamente la institución policial es la beneficiada en primer término, en segundo la sociedad y, en tercer orden, el policía. Porque al contar con integrantes mejor preparados en cada una de las escalas jerárquicas y tener cubiertos los diversos escalafones de mando, el servicio que ofrece a la sociedad es de excelencia. (Tochimani, 2015).

De forma opuesta, el especialista Raúl González considera que quien se beneficia de la promoción y ascenso son los cárteles, porque ya los aborda formados y deshumanizados, frustrados y con ganas de ganar en dólares.

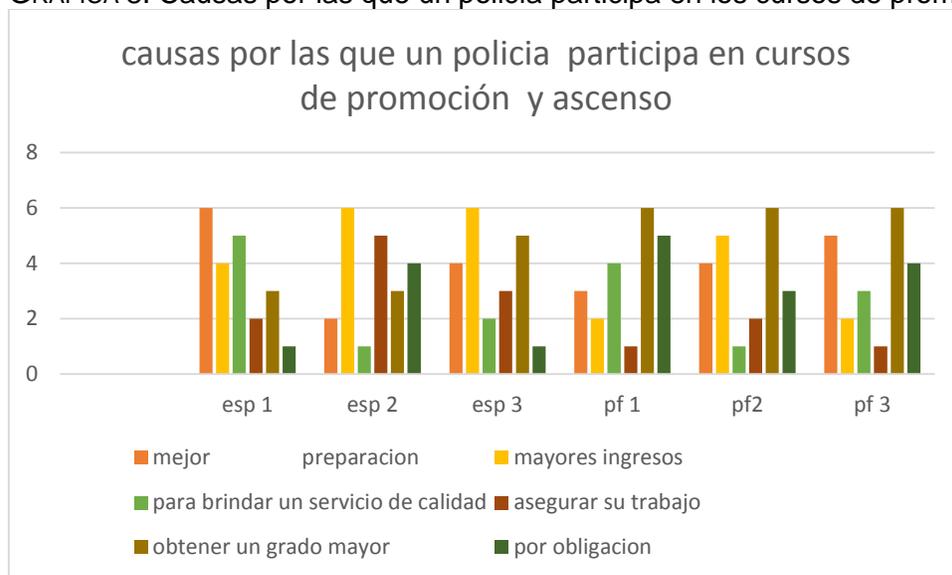
Pero los vicios de este aspecto de la profesionalización se encuentran en los comentarios de las policías en funciones quienes, al respecto, dijeron que la promoción beneficiaba a los de menor rango, porque con ello ganan respeto. Otra de ellas comentó que para los recomendados de los jefes (porque así se mueven la mayoría de las cosas dentro) no importa el trabajo sino qué tan bien “haces la

barba” a los jefes. Finalmente, la última comentó que los de menor jerarquía son los más favorecidos, porque pueden ir avanzando en la escala básica de mandos.

No existe un criterio más o menos homogéneo, pero si se prescindiera de los vicios denunciados, se podría estar en la posición del primer especialista; es decir, que la promoción realmente sirviera para lo que fue concebida en la Legislación, sin que existiera manipulación por parte de quienes tiene el control de esta actividad.

La situación sobre la promoción cambia cuando se hace mención a las causas por las que un policía participa en la promoción, como se observa en la Gráfica 2.

GRÁFICA 8. Causas por las que un policía participa en los cursos de promoción y ascenso



FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas realizadas a especialistas en seguridad pública y Policías Federales.

Obtener un grado mayor es la principal causa por la que se participa en la promoción, le sigue obtener mayores ingresos y tener una mejor preparación. La gráfica refleja un aspecto hasta ahora no tomado en cuenta: el ingreso monetario de los policías. Ya en líneas arriba se comentaba de manera indirecta que una de

las razones por la que los policías se pongan al servicio de los delincuentes es por obtener más ingresos.

Si bien la Policía Federal es una de las instituciones con mejor ingresos para sus elementos, no se descarta esta posibilidad; los recursos derivados de prácticas ilegales es amplio.

3. 2. 4. Especialización

Este rubro se tocó de manera indirecta en el apartado de cursos de actualización, donde se consideró como el principal objetivo, a fin de contar con elementos policiales expertos en una materia determinada.

De acuerdo con la información recabada cualquier policía puede especializarse en el área de su interés, el factor de cambio estará en los cursos, estrategias y herramientas que se le otorguen para el despacho de sus funciones, así como en su disponibilidad y desempeño para profesionalizarse de manera permanente. Cualquier policía federal puede especializarse si tiene las herramientas, la disponibilidad y una adecuada capacitación. (Martínez, 2015).

De las siete divisiones de la Policía Federal, la que se considera más especializada es la División Científica; después le sigue Inteligencia, Investigación, Antidrogas, Seguridad Regional, Gendarmería y Fuerzas Federales.

La función de cada división de la Policía Federal se comentó en el capítulo dos, en el apartado de su creación y desarrollo, por lo que sólo se suma a este tema de especialización que, en tanto los policías puedan contar con un mayor conocimiento y aptitud en una función determinada, entonces podrán contribuir al buen funcionamiento de la institución; lo que permitirá, a su vez, tener instituciones profesionales Federales que no sólo colaboren junto con los otros órdenes de Gobierno a mantener la seguridad pública, sino que además se logrará ganar la confianza de la población y se les identificará como cuerpos con alto grado de servicio a la sociedad.

3. 2. 5. Alta dirección

Este apartado se refiere a las capacitaciones que reciben los altos mandos de la policía para poder gestionar de una manera eficiente las distintas instituciones que tienen a su cargo. Sin embargo, para los académicos especialistas, quien realmente hace funcionar una institución policial son los mandos medios administrativos. Para las policías entrevistadas quien la hace funcionar es el personal operativo.

Uno de los entrevistados, quien tiene una carrera como alto mando en el Ejército e Instituciones de Seguridad Pública, opina al respecto que: en cualquier organización, sea de carácter militar o policial, la jerarquización de sus integrantes es determinante, puesto que sus deberes y obligaciones se vinculan implícitamente, ya que la disciplina, el orden y el respeto son la base de las mismas. (Tochimani, 2015).

ESQUEMA 3. Personal más importante para que una Institución Policial funcione



FUENTE: Elaboración propia.

Las principales causas que hacen que un alto mando continúe formándose son:

- Actualizarse con relación al tema de seguridad pública e ir sustentando cada vez más su Carrera Policial.
- En las corporaciones policiales escasamente se analiza, propone y convoca a los Altos Mandos para que asistan a cursos de formación, capacitación y actualización. A ello se aúna el desinterés de los mismos por realizarlo.
- Toman los cursos cuando es obligatorio y, por demás, cuando los dan españoles, norteamericanos, israelíes u otros y para no salir a las calles.
- La actualización y la posibilidad de escalar en la cadena de mando, con su respectiva compensación económica.

Considerando los elementos de la profesionalización, analizados desde la perspectiva académica y del servicio, ésta tiene vicios que se están tratando de erradicar, y aunque las estrategias de Gobierno en estos momentos no privilegian la profesionalización como una política pública y apuestan más a los operativos conjuntos, abonar recursos significativos a este rubro, con indicadores y trabajo por resultados, puede transformar la cultura policial en el mediano y el largo plazo, lo que en definitiva, contribuirá a tener una seguridad pública con bases sólidas en sus Instituciones.

3. 3. Policía Federal: sector Gendarmería Nacional

La creación de la Gendarmería Nacional como Séptima División de la Policía Federal inició como una promesa de campaña, materializándose como una fuerza de prevención del delito y de proximidad ciudadana, estos sucesos ya fueron expuestos en el capítulo dos. En este apartado se analiza este cuerpo policial a la luz de especialistas en seguridad pública y de policías en servicio.

El surgimiento de la Gendarmería Nacional se da en un momento coyuntural en el que la Administración Federal saliente deja un saldo de miles de

desaparecidos, secuestros, extorsiones, crimen organizado, narcotráfico, la seguridad insostenible en algunos puntos del país, entre otros. Por ello es necesario conocer lo que se opina hasta el momento, comparando ambas administraciones en su política para recuperar la seguridad pública.

Es difícil establecer diferencias en materia de políticas de seguridad pública entre las dos administraciones, sobre todo si consideramos que en ambos casos el centro de atención ha sido el combate al crimen organizado. Sin embargo hay dos cosas que las diferencian: a) mayor eficacia en la presente administración; b) el matiz de un énfasis importante en la prevención social de la violencia que ha seguido la administración actual, focalizando en los municipios más afectados por ese tipo de fenómenos. (Sánchez, 2015).

Quienes lideran al país han dado continuidad a la política injerencista de los Estados Unidos cual “palos de ciego”. Su política de seguridad ha dejado más muertos que en Hiroshima. Dice Eugenio Raúl Zaffaroni, que la seguridad en México puede ser identificada como un genocidio por goteo. (González, 2015).

Las personas entrevistadas coinciden en que las políticas de Felipe Calderón les beneficiaron más que la administración actual, consideran que los beneficios son sólo en aquellas regiones donde se está haciendo más trabajo de recuperación de la seguridad.

Para el caso de la administración calderonista sus políticas siempre fueron expuestas a la luz y desde sus inicios manejo una franca guerra contra el crimen organizado y las bandas de narcotraficantes. En esta administración se privilegió la creación de la Gendarmería y una política de operativos conjuntos y Mandos Únicos en los Estados para el mismo fin; sin embargo, considero que la Gendarmería, si bien contribuye de manera sustancial en los trabajos de seguridad pública, no era tan necesario crearla y menos tan abruptamente como se hizo, pues quedaron situaciones pendientes que hasta el momento todavía no se resuelven.

Ejemplo claro de una política similar fue cuando se creó la Policía Federal con Ernesto Zedillo, que pasó a ser AFI y que, finalmente, devino en Policía Federal. Si bien los operativos conjuntos forman parte de una nueva estrategia, considero que en ninguna de las dos administraciones se invierte dinero en la

profesionalización con la magnitud con la se hace para implementar operativos conjuntos.

Desde luego, ha habido avances muy significativos como los exámenes de control de confianza, la cooperación transversal entre secretarías, las Conferencias de Seguridad Pública, el Mando Único, el Comisionado para la Seguridad Pública, Plataforma México, etc., que aportan nuevos horizontes para la recuperación de la seguridad. Eso está muy bien, pero sigue faltando la atención al recurso humano que puede dar más apoyo en tanto que se le atienda como a un servidor público con necesidades. Este recurso humano puede ser profesional si se le ofertan mejores salarios, mayor preparación y ascensos reales, además de la seguridad para su futuro; no como cumplimiento cabal de la Ley sino como una cultura de atención y reciprocidad dentro de la Administración Federal y hacia la población en general como receptora del servicio.

ESQUEMA 4. La Policía Federal: Elemento de Apoyo a la Seguridad Pública



FUENTE: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a especialistas en seguridad pública.

Al hablar de las capacidades de la Policía Federal para recuperar la seguridad pública en el país las posiciones se vuelven de choque. De los entrevistados dos consideran que la Policía Federal no cuenta con las capacidades para esta función, pues sólo es una política de Estado que se va transformando de acuerdo con el contexto y la Administración Federal en turno.

La generación pasada de la escuela de san Luis potosí denunciaba la formación al vapor, por la necesidad que había de más oficiales. Recordar también que el que está suministrando personal a las corporaciones policiales es el Ejército, en los sexenios pasados a la vista de todos, actualmente es muy discreto. (González, 2015).

Así mismo, el entrevistado comenta al respecto de la esfera de competencia de ésta policía que sólo si los elementos supieran cuál es su competencia, sustituirían a los policías locales y lucharían contra el narcotráfico como el ejército. No obstante, sirven al narco y el Manual de Procedimientos no lo conoce ni saben para qué fue creado ni cuál es su labor o sus límites. Sostiene que en cada sexenio se reciclan las corporaciones, unas más corruptas y represivas que otras, pero es lo mismo, prevalece el atropello a la población. Si hubiera trabajo, salud y educación no se necesitaría este órgano. Asevera que Peña Nieto creó una Gendarmería que no se distingue de las otras porque sus miembros también proceden temporalmente del Ejército y la Marina.

Por otro lado, los especialistas consideran que los programas de proximidad ciudadana son de esencia municipal, las funciones de la Policía Federal son, como su nombre lo indica, Federales, en ocasiones impersonales con objetivos de seguridad específicos. Es esfera de competencia de las policías, de cualquier nivel, resolver los problemas complejos de la sociedad. Atienden ese tipo de situaciones en circunstancias de obligación porque la administración pública de que se trate no resulta eficaz en su deber de atender los problemas con oportunidad, para desactivar cualquier conflicto. (Sánchez, 2015).

Uno de los especialistas que se encuentran convencidos de la labor e importancia de la Policía Federal comenta que está seguro de que la PF es el cuerpo policial mejor desarrollado en el país, seguido de algunas policías estatales.

La Policía Federal como una institución vanguardista y en proceso de constante evolución creó la División de la Gendarmería con el fin de proporcionar apoyo a las policías estatales y municipales, organizada de tal forma que su actuación sea determinante y apegada a derecho, contando además dentro de su propia agrupación, con diversos organismos policiales e infraestructura tecnológica y científica que coadyuvan a combatir el crimen en sus múltiples modalidades, siendo de tal forma una necesidad de la propia corporación. (Tochimani, 2015).

En lo que corresponde a la Gendarmería Nacional como policía de proximidad ciudadana, también se encuentran dos posturas, a favor y en contra. Al respecto consideran que esta división reúne los requisitos y perfiles, ya que dentro de su propia organización cuenta con los recursos humanos, materiales y logísticos para satisfacer sus necesidades de funcionamiento y operación. (Sánchez, 2015).

Por otro lado, los especialistas del norte del país, de acuerdo con su contexto, consideran a la Gendarmería como una policía que, para ganarse la confianza de la sociedad, primero debe tener un tiempo trabajando en la zona. Los identifican como poliguachos, es decir, militares disfrazados de policías.

En este contexto hay que ganar la confianza de la población para estar cerca y vencer los prejuicios mutuos, tanto como las inercias autoritarias de la PF y las policías en general. (Sánchez, 2015).

Las posiciones respecto de las funciones de la Policía Federal y su sector de Gendarmería son encontradas; esto es natural, si consideramos que la situación de inseguridad en el país sigue vigente. Quienes se encuentran en oposición a este cuerpo policial son especialistas del norte del país, una zona donde se han dado brotes muy grandes de inseguridad. Para ciudades enteras como Tamaulipas y Ciudad Juárez, se entiende su posición por lo que observan y evalúan.

La Profesionalización Policial de la que se ha venido hablando a lo largo de este capítulo considera que, para que una institución pueda brindar servicios de calidad, necesita saber de manera clara cuáles son esos servicios. La Policía Federal en la Ley tiene funciones específicas que lleva a cabo, pero también realiza otras que no le competen o que en los últimos tres años le han asignado.

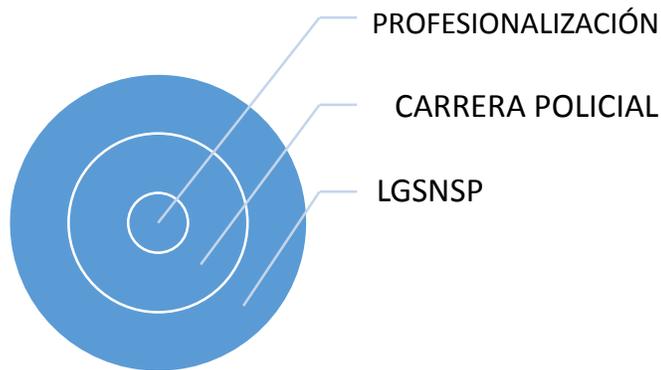
Trabajar en conjunto con otras instituciones, significa trabajar de acuerdo a otros modelos o acomodar los propios; por ello, en tanto que sus funciones se delimiten y las corporaciones municipales y estatales también realicen su trabajo con profesionalismo, le tocará al personal operativo (por lo menos en el tema que se trabaja) recibir las críticas, desconfianza, amenazas y demás agresiones por la deficiencia de todo el conjunto de organizaciones encargadas de la Seguridad Pública Nacional, que aún no encuentran las políticas idóneas para preservar la paz en el país.

3. 4. Profesionalización Policial: ámbito Federal

Es a propósito dejar el tema principal del capítulo en el último apartado, ya que leyendo los primeros se está en condiciones de ver a la Profesionalización Policial como una de las bases de la Carrera Policial que se ha descuidado, por lo menos en el periodo de estudio, por las Administraciones Federales, mismas que han dado prioridad a políticas que sólo van resanando los brotes de inseguridad por todo el país. Lo anterior sin fijar políticas estructurales que operen en la cultura policial a largo plazo para que pueda reconocerse la labor y mérito de los policías.

Aun cuando se cuente con el Programa Rector de Profesionalización que, si bien contiene elementos normativos para el desarrollo de ésta, no se han puesto en práctica de manera real en las corporaciones policiales.

ESQUEMA 5. Posición de la Profesionalización en el Espectro Normativo



FUENTE: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para esta investigación.

Se considera a la profesionalización como el elemento más pequeño de la normatividad que rige a la seguridad pública, es la parte formativa que permite al policía desempeñar sus funciones con eficiencia; permite, además, desarrollar capacidades, aptitudes y destreza física.

En el periodo de estudio se observa este elemento central disminuido en favor de los operativos conjuntos en todo el país. En particular, se observa por los recursos otorgados a esta política en comparación con el gasto corriente de la Policía Federal y porque en los planes y programas este rubro no aparece o está al lado de las certificaciones de control de confianza.

En el siguiente cuadro se muestran las principales opiniones que se vertieron en torno a la profesionalización.

TABLA 5. Profesionalización

PROFESIONALIZACIÓN
La profesionalización va más allá de la dotación de habilidades, también implica las condiciones de trabajo de los agentes y su cuerpo administrativo.
Un principio que ahora mismo está aplicándose en algunos lugares es que si el trabajador recibe un pago adecuado, su productividad mejora, no al revés; aunque en el mundo de las corporaciones policiales también los reconocimientos en el orden simbólico cuentan mucho.
Que sea realmente profesional su formación y no nada más un cursito.
La responsabilidad de cuidar y proteger a la población civil viene adjunta a la vocación y el dinero ayuda a la satisfacción de su profesión. El poli necesita estar bien pagado y calificado y se le debe exigir.
Definitivamente no es proporcional, a ningún policía, soldado o marino, puesto que la misma sociedad, los mandos de las corporaciones e instituciones, inclusive hasta el propio congreso (senadores y diputados), no se han tomado la molestia de voltear a mirarlos, y deducir que verdaderamente “urge” que se incremente su percepción salarial, así tendríamos servidores públicos que sí hagan valer la Ley.
No es un elemento fundamental, forma parte del proceso de formación de un policía, ya que le da a éste las herramientas necesarias para brindar un servicio a la sociedad.

FUENTE: Elaboración propia.

De las principales respuestas que relacionan capacidades, ingreso y profesionalización, se observa que los especialistas consideran la Carrera Policial como sinónimo. Así mismo, consideran que aun con capacidades, vocación y capacitación si el elemento monetario no es proporcional, difícilmente se puede esperar de los policías un buen desempeño.

ESQUEMA 6. Profesionalización Policial



Fuente: Elaboración propia.

Para que funcione, el policía debe contar con el engranaje del esquema anterior. Con respecto a lo mencionado por los especialistas, una Carrera Policial, junto con ingresos proporcionales y una adecuada profesionalización contribuye al mejor desempeño de sus funciones, lo que conlleva a trabajar de manera óptima en la recuperación de la seguridad pública. La seguridad pública es un problema complejo que, para ser resuelto necesita de la labor conjunta de la sociedad, gobierno y agentes públicos o privados interesados en solucionarlo.

La profesionalización sólo es un medio que contribuirá a tener policías mejor capacitados para desempeñar su función y con ello coadyuvar a recuperar la seguridad pública, sin embargo, no es la panacea para tener un Estado seguro.

Para tener una profesionalización consolidada, con sus elementos, se necesitan dos aspectos fundamentales: una remuneración que cubra holgadamente las necesidades del policía y que los gerentes policiales administrativos realmente inspeccionen el trabajo de sus subalternos en campo para sensibilizarse y entender el contexto en el que se desempeñan.

Conclusiones

El presente trabajo me permitió desarrollar capacidades, conocimientos y una serie de herramientas en materia de Profesionalización Policial y seguridad pública, que en el futuro inmediato me permitirán tener un mejor desempeño profesional. La seguridad pública es un tema de primer plano en estos momentos a nivel nacional que requiere de especialistas e investigaciones que contribuyan a encontrar soluciones viables y pertinentes, en cada zona geográfica y contexto particular.

Este documento presenta el problema de la inseguridad pública, éste es un elemento que, si bien no forma parte de manera directa, si tiene repercusión en el desempeño del policía. El presente es un trabajo de investigación que, de manera propositiva, puede ser publicado en revistas a fin de que pueda ser leído por un mayor número de personas que no tendrían acceso a él en su forma de tesis.

Contribuir con este trabajo al entendimiento de la seguridad pública, desde la arista particular de la profesionalización de la Policía Federal y teniendo como brújula la Nueva Gestión Pública, fue un esfuerzo sustantivo por explicar las carencias en la materia, que son más de carácter procedimental que normativo.

La profesionalización con sus respectivas ramas: formación inicial, actualización, promoción y ascenso, especialización y alta dirección, se encuentra puntualmente explicada dentro de la Ley. Lo que falta por llevar a cabo es su práctica real, tomando en cuenta, en primer lugar, que para tener una profesionalización exitosa se necesita capacitación, remuneración y dedicación de tiempo completo al despacho de la actividad. Los factores anteriores no sólo competen a las instituciones, sino también al policía; es un esfuerzo en dos vías para recuperar el objetivo nodal de las instituciones encargadas de éste servicio público. Deberá ser esfuerzo de los gerentes (altos mandos administrativos) no

sólo por cumplir la Ley, es decir, llevar a cabo la norma, sino además entender el contexto de desempeño del policía y sus necesidades.

La pregunta de investigación que dio origen a este proyecto fue: ¿De qué manera la Profesionalización Policial contenida en la LGSNSP, se practica en el régimen de Policía Federal de México en el periodo, 2012-2014? Para responder a la interrogante se tomó como punto de partida la hipótesis que considera que: cuando se desarrollan los elementos de la profesionalización en el policía éste contribuye a recuperar la seguridad pública.

La hipótesis fue verificada a través de la triangulación de datos obtenidos de documentos oficiales, fuentes bibliográficas, hemerográficas y de la realización de una entrevista guiada a especialistas en la materia y policías federales en funciones.

El sustento que permitió la manipulación de los datos fueron la teoría y el estado del arte desarrollado en los capítulos precedentes y sus respectivos puntos, que respondieron a cada objetivo particular de la investigación.

Conocer el desarrollo de la profesionalización a nivel Policía Federal, sus elementos y características, llevaron a verificar que ésta tiene un papel fundamental en la seguridad pública del país, pues, en tanto se tengan policías preparados para enfrentar a la delincuencia, se estará en posición de recuperar las zonas con alta incidencia delictiva.

En el documento, como se leyó en páginas anteriores, se demuestran algunos hallazgos importantes:

La política nacional en el periodo de estudio tuvo como eje principal el combate frontal al crimen organizado y los operativos conjuntos, pero la profesionalización no se presentó en los planes nacionales, sólo formó parte de los programas particulares de cada institución.

El presupuesto designado a seguridad pública pasó de 13 mil millones de pesos en 2007, a más de 32 mil millones de pesos en 2008, escalando a más de 40 mil millones de pesos que se mantuvieron más o menos constantes en los cuatro años, del periodo objeto de estudio. Estas asignaciones beneficiaron el

aumento a los programas de operativos conjuntos para la prevención del delito en un 90%.

El período de estudio comprende años de dos sexenios presidenciales. Al respecto, en el primer periodo la seguridad pública estuvo a cargo de una Secretaria de Estado denominada Secretaría de Seguridad Pública. En el segundo periodo la Secretaria de Seguridad Pública pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación, además de que se suscitó la conformación de la Comisión Nacional de Seguridad Pública y del nombramiento de un Comisionado Nacional para la Seguridad Pública.

La Profesionalización Policial forma parte de la Carrera Policial, es más de carácter académico-operativo y permite dotar al policía de las herramientas necesarias para el desarrollo de sus funciones.

El ingreso a la Policía Federal con su respectivo curso básico inicial se desarrolla en dos formas. En la primera se publican convocatorias anuales para ingresar a la Academia Superior de la Policía Federal en San Luis Potosí, dentro del reglamento se establecen los requisitos de ingreso y la forma de seleccionar a los cadetes, se formación dura tres años y egresan formando parte de la Policía Federal, asignándoles un rango y un lugar de trabajo para el desempeño de sus funciones.

Existe otra forma de ingresar a la Policía Federal menos exigente. Se emiten convocatorias y requisitos de ingreso. Lo destacable en este tipo de ingreso y sus cursos de formación inicial, es que se hacen de manera superficial, en internado o de entrada por salida y pueden durar desde tres meses a un año, de acuerdo a las necesidades de activos en zonas específicas.

Transformar la cultura organizacional, llevando a cabo cursos iniciales sustantivos que permitan al policía una formación sólida, es una cuenta pendiente con la profesionalización que, si bien se lleva a cabo, no es tan sólida. Ésta permitirá en el futuro una mayor cohesión al interior de las instituciones de la Policía Federal.

Los cursos de actualización como parte de la Profesionalización policial, de acuerdo a lo investigado, debieran especializar a los policías en áreas específicas,

así como mejorar sus habilidades procedimentales, contribuyendo con ello a la seguridad pública a través de policías mejor preparados que realmente sirvan a la sociedad.

Se verificó que la principal causa por la que se participa en promociones para ascenso es obtener un grado más y la respectiva remuneración, pues un punto importante para hacer de la profesionalización una realidad es que el policía cubra sus necesidades con su salario, para no ser blanco fácil de las organizaciones delictivas.

En tanto los policías puedan contar con un mayor conocimiento y aptitud en una función determinada podrán contribuir al buen funcionamiento de la institución. Lo anterior permitirá, a su vez, tener Instituciones Federales profesionales que no sólo colaboren junto con los otros dos órdenes de gobierno, estatal y municipal, a mantener la seguridad pública, sino que además lograrán ganarse la confianza de la población y se les identificará como cuerpos con alto grado de servicio a la sociedad.

La gerencia policial necesita de altos mandos que se comprometan con la profesionalización de su cuerpo policial, que adecuen los cursos, ascensos y capacitaciones al contexto específico, ya que la inseguridad en el país, lejos de superarse todavía no tiene fin y para contrarrestarla se necesita personal profesional capaz de enfrentar las diversas situaciones.

Éste constituye un trabajo que explica, organiza y recupera la historia de la policía de la Federación, sus inicios, desarrollo, consolidación y los retos a los que se enfrenta, los cuales son producto de la inseguridad pública que prevalece en la mayoría de los Estados. Se explica la profesionalización en esta Institución Federal, las carencias que presentan sus elementos y lo que se esperaría que cambiara para transfórmala en una institución profesional por cuanto atañe a su capital humano.

Se hace un análisis de los principales acontecimientos que han entorpecido la seguridad pública del país y que han causado expectativa en la población, por la facilidad que halla la delincuencia para cometer delitos y quedar impunes. Se explica a cargo de quién se encuentra la función de Seguridad, el rol de otras

instituciones como el Ejército y la Marina y como ha ido cambiando el presupuesto hacia este rubro.

El objetivo principal de la investigación fue explicar los elementos de la Profesionalización Policial y los beneficios para la seguridad pública; fue un objetivo que se cumplió en forma y permitió observar que la profesionalización no se encuentra consolidada, tiene carencias procedimentales que impiden tener policías dedicados a su profesión, quienes pueden ser proclives al crimen organizado o al soborno.

Ésta es una investigación que podría servir a los Estados con mayor inseguridad pública como Sinaloa, Guerrero, Michoacán, Morelos entre otros. Sobre todo porque en el trabajo se elucidan los principales puntos por los que este ejercicio es considerado inseguro, también se podrán conocer los principales programas de combate a la delincuencia y cómo operan en esas zonas.

A policías de cualquier orden de gobierno, Federal, Estatal y Municipal interesados en el tema y en menor medida a turistas nacionales o extranjeros interesado en la seguridad pública del país.

Este trabajo de grado da una perspectiva actual de la situación profesional de los policías federales, avances, carencias, oportunidades y directrices hacia donde apuntala esta profesionalización. Permite conocer la situación de la seguridad pública en México en los últimos dos años, menciona el riesgo de ser policía y los factores que socialmente impactan su desempeño.

El trabajo permite conocer la profesionalización y cómo se materializa en México en su Policía Federal, permite conocer mejor el tema de seguridad, proponiendo un proyecto a mediano plazo para lograr policías mejor preparados y con una Carrera Policial efectiva.

Como se mencionó en líneas anteriores la Seguridad Pública Federal se enmarca en las políticas de combate frontal al crimen organizado, así como a políticas extra organizacionales con otras instituciones públicas como partidos, gobernadores, secretarías, etc. Tal es el caso del último periodo que hizo un Pacto por México, la política de México en Paz y la Gendarmería Nacional de proximidad ciudadana.

Respecto a la Gendarmería Nacional, ésta fue uno de los objetivos de la investigación, se analizó su propuesta, creación y desarrollo en el país. Se encontró que el mencionado cuerpo policial, a pesar de haber surgido como una propuesta de campaña sin un estudio sólido ni la factibilidad de su implementación, éste se llevó a cabo, encontrándose con inconvenientes que aún, a estas fechas, no se logran subsanar.

La Gendarmería Nacional es un cuerpo itinerante, por ende, no cuenta con un programa sólido para pernoctar en los lugares donde implementan operativos y servicios a la comunidad. Su cuerpo policial cuenta con personal de origen castrense en un 60%; su desarrollo profesional aún no es apreciable porque sólo llevan poco más de año y medio en labores, sus cursos de formación inicial fueron programados de acuerdo a la LGSNSP para combatir los brotes de inseguridad en las zonas altamente conflictivas.

Esta investigación es el inicio de subsecuentes trabajos de la misma naturaleza, sobre la seguridad pública del país y el desarrollo cada vez más urgente de contar con policías profesionales, elementos con la capacidad de enfrentar a la delincuencia, a la par de ser considerados como portadores de confianza para la sociedad, intentando cambiar la cultura policial. De esta forma se recuperará al policía como un cuerpo que brinda seguridad en dos líneas: hacia la sociedad y hacia su institución de pertenencia.

Un posible escenario para la continuación de esta investigación es reconocer el papel de los cuerpos de seguridad que no son del servicio, pero que han contenido a la delincuencia en el país (Ejército Nacional y Marina Armada de México), los que incluso sin contar con el perfil de seguridad pública, han respondido a las necesidades de la sociedad, siendo en la última década los más confiables del país. ¿Qué elementos de las Instituciones de Seguridad Nacional permiten que la seguridad se recupere y qué le falta a las Instituciones de Seguridad Pública para lograr resultados? Éste es un cuestionamiento que detonó el presente ejercicio de investigación. No obstante, la pregunta, por su naturaleza y complejidad, permanecerá en espera de nuevos abordajes.

ANEXOS

Anexo 1. Entrevistados

a) Especialistas

Nombre: Dr. Vicente Sánchez Munguía
Fecha: 07 de abril de 2015
Lugar: Tijuana, B.C.
Ocupación: Profesor Investigador
Grado de estudios: Doctorado
Lugar de trabajo: El Colegio de la Frontera Norte

Nombre: Raúl González Ag.
Fecha: 31 de Marzo de 2015
Lugar: Hermosillo, Sonora.
Ocupación: MTC Perfil PROMEP Universidad De Sonora
Grado de estudios Candidato a Doctor
Lugar de trabajo: Universidad de Sonora
Años de experiencia laboral en el área: 20 años

Nombre: Gioberti Tochimani Vázquez.
Fecha: 28 de marzo de 2015
Lugar: Cuernavaca, Morelos.
Ocupación: Militar
Grado De Estudios: Maestro en Lengua y Literatura Española
Capitán Segundo De Infantería, Director Estatal de C-4 y Comisario de Seguridad Pública Municipal
Lugar de trabajo: SEDENA, Seguridad Pública
Años de experiencia laboral en el área: 24 Años

Nombre: María de Lourdes Rosales Martínez
Fecha: 12 de abril de 2015
Lugar: Amozoc, Puebla.
Ocupación: Directora de la Academia de Desarrollo Policial
Grado de estudios: Doctora en Derecho
Lugar de trabajo: Academia de Desarrollo Policial Iniciativa Mérida
Años de experiencia laboral en el área: más de 20 años

b) Policías Federales

Nombre: Esthela Ortiz Domínguez
Fecha: 08 de abril de 2015
Lugar: México, D.F.
Ocupación: Servidor Público
Grado de estudios: Licenciatura
Lugar de trabajo: Consejo Nacional de Seguridad
Años de experiencia laboral en el área: 5 años

Nombre: Jenny Saucedo Vázquez
Fecha: 08 de abril de 2015
Lugar: México, D. F.
Ocupación: Servidor Público
Grado de estudios: Licenciatura en Administración de Empresas
Lugar de trabajo: Policía Federal
Años de experiencia laboral en el área: 5 años

Nombre: Liliana Martínez Ramírez
Fecha: 18 de abril de 2015
Lugar: México, D. F.
Ocupación: Servidor Público
Grado de estudios: Licenciatura
Lugar de trabajo: Policía Federal
Años de experiencia laboral en el área: 6 Años

Anexo 2. Guía de entrevistas



MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM AMECAMECA
AMECAMECA, ESTADO DE MÉXICO

Régimen de Policía y su profesionalización en la Administración Pública Federal de México, 2012-2014

Guía de entrevista para especialistas en Seguridad Pública y Profesionalización Policial

Objetivo: Recopilar información sobre la Profesionalización Policial que sirva de sustento a la investigación que tiene el título arriba mencionado.

Los datos proporcionados son confidenciales y serán usados únicamente para los fines académicos de esta la investigación.

Firma de consentimiento

I. Datos personales

Nombre: _____

Fecha: _____

Lugar: _____

Ocupación: _____

Grado de estudios: _____

Lugar de trabajo: _____

Años de experiencia laboral en el área _____

II. Preguntas

1. ¿Qué opinión tiene de la seguridad pública del país?
2. De la administración del ex presidente Felipe Calderón y la actual ¿cuál considera que ha implementado mejores Políticas de Seguridad Pública?
3. ¿Qué opinión tiene sobre la Profesionalización Policial?
4. ¿Considera que un Centro de Desarrollo Policial capacita o profesionaliza? ¿Por qué?
5. ¿Considera que la duración de los cursos básicos de ingreso a la Policía Federal son suficientes para dar las capacidades operativas y procedimentales a los Policías Federales?
6. Mencione lo más importante que debe aprender un policía en un curso de formación inicial.
7. ¿Además de cursos de actualización qué se necesita para que el policía se dedique de tiempo completo a su Carrera Policial?
8. ¿Cuál es el objetivo de un curso de actualización? Donde 1 es el más importante y cuatro el menos importante:
 - () Brindar nuevos conocimientos.
 - () Reforzar conocimientos ya enseñados.
 - () Mejorar las habilidades procedimentales.
 - () Especializar a los elementos en un área determinada.
9. ¿Cuántos periodos en un año considera son los adecuados para lograr en un policía una actualización integral?
10. Haciendo un ejercicio comparativo entre corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno ¿cómo observa el avance operativo-académico de la Policía Federal?
11. Enumere del 1 al 6 cuáles son las causas por las que un policía participa en cursos de promoción y ascenso. Donde 1 es el más importante y 6 el menos importante:
 - () Mayores ingresos
 - () Mejor preparación
 - () Para brindar un servicio de calidad a la población
 - () Asegurar su trabajo
 - () Obtener un grado mayor
 - () Por obligación
12. ¿A quién benefician más los periodos de promoción policial para ascenso? ¿Por qué?
13. Enumere del 1 al 5 los aspectos en orden de importancia de los Centros de Capacitación y Desarrollo Policial. Donde 1 es la más importante y 5 la menos importante:

- () Ética y valores policiales
- () Procedimientos de actuación
- () Profesionalización
- () Destreza física
- () Especialidades por áreas de operación (tiro, investigación, operaciones antidrogas, entre otros.

14. ¿Qué requisitos debe reunir un policía para considerarlo profesional?

15. ¿Considera que cualquier Policía Federal puede especializarse en un área de investigación determinada? ¿Por qué?

16. En orden de importancia ¿cuál de las divisiones de la PF debe contar con más y mejores especialistas? Donde 1 es la más importante y 7 la menos importante.

- () Inteligencia
- () Investigación
- () Seguridad Regional
- () Científica
- () Antidrogas
- () Fuerzas Federales
- () Gendarmería

17. ¿En su opinión cuales son los criterios que llevan a los altos mandos a tomar cursos de formación?

18. ¿Considera que el ingreso monetario para un policía es proporcional a su trabajo?

19. Para que una organización policial funcione de manera óptima ¿de qué personal depende? Donde 1 es la más importante y 3 el menos importante

- () Altos Mandos
- () Mandos administrativos medios
- () Personal operativo

¿Por qué?

20. ¿Considera que la esfera de competencia de la policía federal es la indicada para atender problemáticas complejas de la sociedad?

21. En su opinión ¿la Policía Federal y sus divisiones son eficientes?

22. ¿Considera que la creación de la Gendarmería Nacional fue una decisión acertada para contrarrestar el problema de inseguridad en el país?

23. ¿Considera que la Policía Federal es innovadora en la prestación de sus servicios a la sociedad?

24. ¿Cuál de las policías de los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) es más competitiva, en su esfera de competencia?

25. ¿Considera que si un policía tiene más ingresos monetarios es más competitivo? ¿Por qué?

26. Mencione cuatro elementos organizacionales que identifiquen una corporación policial competitiva.

27. En su opinión ¿a partir de qué elementos (actuación policial, resultados institucionales, conocimientos, jerarquías) se debe medir la calidad de una institución?

28. ¿Es pertinente exigir calidad en la prestación de los servicios de la Policía Federal?
29. ¿La Policía Federal de proximidad ciudadana cubre las expectativas para las que fue creada?
30. En general ¿la Policía Federal puede ser considerada de proximidad ciudadana? ¿Por qué?
31. ¿Considera a la Profesionalización como un elemento fundamental que puede contribuir a recuperar la seguridad pública?
32. ¿Qué se requiere para garantizar la seguridad pública en México? Jerarquice de 1 a 10. Donde 1 es el más importante y 10 el menos importante.

- Educación
- Empleo
- Salud
- Combate al crimen organizado
- Policías mejor preparados
- Combate a la corrupción
- Penas más severas a delincuentes
- Implementar una cultura de paz y apoyo mutuo
- Mejores salarios
- Que se denuncien los delitos

33. ¿Considera que una homologación de salarios de todas las instituciones policiales contribuirá a un mejor desempeño policial?

GRACIAS POR SU APOYO Y COLABORACIÓN

MAESTRANTE: Janeth Gómez Rodríguez

Teléfono cel. 5529808921 Correo electrónico: tulipan842000@yahoo.com.mx

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, M. y Martínez, R. (1974). Política administrativa, poderes de policía y facultades de policía. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (93-94). Recuperado de http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=fa_cdermx&n=93.
- AGUILAR, Z. (1999). Policía Federal Preventiva. *Crónica Legislativa*, (10). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont10/anali5.htm>.
- ARBELÁEZ, H. (2009). La noción de Seguridad en Thomas Hobbes. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110), 97-124, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.
- AUDITORIA Superior de la Federación. (2012). *Informe de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_ASF_informe.pdf.
- BARRÓN, C. (2011). *Enredos contra la seguridad: la Policía Única Estatal*. México: CEDIP.
- BARZELAY, M. (1998). *Atravesando la Burocracia*. México: FCE
- BARZELAY, M. (2011). La Nueva Gestión Pública. En Cejudo, G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, (pp.114-158), México: BBA.
- BRIONES, G. (2003). *Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales*. México: Trillas.
- BRUGUÉ, Q. y Subirats, J. (1996). Lecturas de Gestión Pública. En *Boletín oficial del Estado*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2 de enero de 2009). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública [Diario Oficial de la*

Federación]. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS_NSP.pdf.

CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Recuperado de <http://docs.mexico.justicia.gob.mx/s3.amazonaws.com/estatales/mexico/ley-de-seguridad-publica-preventiva-del-estado-de-mexico.pdf>.

CARRAZCO, A. (2013). Los saldos de Calderón. *Proceso*, (1981). Recuperado de http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=331754.

CEDILLO, J. (2013). Los desertores del Ejército: expedientes censurados. *Proceso*, (1934). Recuperado de <http://hemeroteca.proceso.com.mx/>.

CEJUDO, G. (2011). *Nueva Gestión Pública*. México: BBA.

CENTRO Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2011). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. En Cejudo, G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, 159-186, México: BBA.

CONSTITUCIÓN Política del Estado Libre y Soberano de México. (2014). Recuperado de <http://www.te.gob.mx/gobernadores/edomex/data/legisloc/constitucion.pdf>.

CROZIER, M. (1996). La necesidad urgente de una nueva lógica. En Brugué y Subirats (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, 26-38, Madrid: INAP.

CRUZ, T. L. (2001). *Seguridad Pública*. México: Trillas.

DE LA FUENTE, R. (2011). *Antecedentes del profesionalismo médico en México*. Recuperado de http://www.facmed.unam.mx/sem/pdf/MemoriasJems2011/Presentaciones/Jueves/Guevara/12_30%20-%202014_30/CM10.pdf.

DÍAZ, A. (2014). *Salarios, capacitación, y número de policías en México: ¿parte del problema?* Recuperado de <http://alejandrodiazd.wordpress.com/2014/01/29/salarios-capacitacion-y-numero-de-policias-en-mexico-parte-del-problema/>.

DROR, Y. (1994). El profesionalismo en el arte de gobernar. *Reforma y Democracia CLAD*, (1), 1-18. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0021800.pdf>.

DUARTE, J. (2011). *Documento Ejecutivo de la XLIV Reunión Plenaria de la CONAGO en Materia de Seguridad Pública*. México: CONAGO.

- DUVERGER, M. (1970). *Instituciones políticas y Derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- EL FINANCIERO. (12 de julio de 2014). Policía Federal cumplió 86 años de vida. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/policia-federal-cumplio-86-anos-de-vida.html>.
- EL INFORMADOR. (s/f 2015). La PGR investigará hechos en Apatzingán: Segob. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/mexico/2015/587661/6/la-pgr-in-ve-stigara-hechos-en-apatzingan-segob.htm>.
- EL UNIVERSAL. (04 de octubre de 2011). Entérate Operativos conjuntos en el país. Con Veracruz, suman ya nueve acciones conjuntas entre la Federación y los Estados para combatir a la delincuencia organizada y recuperar espacios. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/798631.html>.
- EUMED Enciclopedia Virtual. (2014). Régimen Político. Glosario de Conceptos Políticos Usuales. Recuperado de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=461>.
- FAZIO, C. (25 de mayo de 2015). La otra guerra sucia. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/05/25/opinion/021a1pol>.
- FERNÁNDEZ, J. (2001). Elementos que consolidan al concepto profesión. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 3(1), 23-39. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/redie/article/viewFile/40/75>.
- FERNÁNDEZ, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública A. C.
- FERNÁNDEZ, J. (2003). *Seguridad Pública Municipal*. México: FUNDAP.
- FRÜHLING, H. (2011). Políticas Públicas en materia de Seguridad Ciudadana Durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011). *Política*, 49, Chile: Universidad de Chile. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=6452_2751008.
- GALINDO, H. (agosto de 2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: Nuevos Problemas, Viejos Esquemas. *Estudios Socio-jurídicos*, 7(núm. Especial), 496-543, Colombia: Universidad del Rosario.
- GARCÍA, P. y Ruiz, P. (2011). *Antecedentes del profesionalismo médico en México*. Recuperado de http://www.facmed.unam.mx/sem/pdf/MemoriasJems2011/Presentaciones/Jueves/Guevara/12_30%202014_30/CM10.pdf.

- GARCÍA, R. (septiembre-diciembre 2003). Reseña Legislativa sobre la Reforma Constitucional de 2007-2008 en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLI (123), 1557-1581, México: UNAM.
- GIL, J. (s/f 2015). El fatídico experimento de Peña Nieto. *Proceso*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/397234/397234-el-fatidico-experimento-de-pe-na-nieto>.
- GONZÁLEZ, R. et al. (1994). *La Seguridad Pública en México*. México: UNAM.
- GUNN, L. (1996). Perspectivas en Gestión Pública. En Brugué, Q., Subirats J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, 39-56, Madrid: INAP.
- HERNÁNDEZ, A. (18 de marzo 2014). Ya se han adherido al proyecto de mando único policiaco 34 ayuntamientos: SSP. *La jornada de oriente*. Recuperado de http://periodicodigital.com.mx/notas/ya_han_firmado_34_ayuntamiento_sacuerdoalmandounico.
- HERNÁNDEZ, S. et. al. (2010). *Metodología de la investigación*. 5a. ed. México: Mc Graw Hill.
- HETCHER, S. (2004). *Norms in a Wired World*. USA: Cambridge University. Recuperado de <http://ndpr.nd.edu/news/24879/?id=4281>.
- HOOD, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento?. En Cejudo G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, 48-74, México: BBA.
- HUGHES, O. (1996a). La nueva gestión pública. En Brugué y Subirats J. (Coords.), *Lecturas de Gestión Pública*, 104-132, Madrid: INAP.
- HUGHES, O. (1996b). *La nueva gestión pública*. Recuperado de http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/71617/mod_resource/content/1/Modulo%201%20-20Hughes.pdf.
- HUMAN Rights Watch. (2011). *México: Abusos generalizados en la "guerra contra el narcotráfico"*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos/ejecuciones-desapariciones-y-tortura-en-la-guerra-ontra>.
- INEGI, Comunicación social. (2014). Encuesta nacional de Seguridad Pública urbana ENSU. Cifras correspondientes a marzo de 2014 [Boletín de prensa]. Recuperado de http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/ENSU_marzo_2014-Percepci%C3%B3n_inseguridad_urbana.pdf.

- INEGI. (2011). *Seguridad Pública y Justicia 2010: Principales Indicadores 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTE for Economics and Peace. (2015). *Índice de paz en México 2015*. Recuperado de <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-2015-Spanish-Report.pdf>.
- INSTITUTO de Salud del Estado de México. (2016). *Profesionalización en enfermería*. Recuperado de http://salud.edomexico.gob.mx/html/ensenanza/dsalud/prof_enf.pdf.
- JIMÉNEZ, E. (2015). *Enfoques Teóricos para el análisis Político*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=517>.
- JIMÉNEZ, O. (2005). *La Seguridad Pública*. México: Porrúa.
- LÓPEZ Portillo, E. (2000a). *La policía en México: función política y reform*. México: Smith Richardson Foundation.
- LÓPEZ Portillo, E. (2000b). *Seguridad pública y gobernabilidad democrática: retos para México y Estados Unidos*. México: Smith Richardson Foundation.
- MARTÍNEZ, N. (s/f 2006). Ética de la profesión: proyecto personal y compromiso de ciudadanía. *Revista Veritas*, (14), 121-139.
- MÉNDEZ, R. (1999). *El Protocolo de la Investigación: Lineamientos para su Elaboración y Análisis*. México: Trillas.
- MUNGUÍA, C. (2013). *Simposio Retos de la Seguridad Ciudadana y el Mando Único Policial en Jalisco*. México: Universidad de Guadalajara
- NILSSON, H. (2007). Professionalism, Lecture 5. What is a Profession?. USA: University of Nottingham. Recuperado de <http://www.cs.nott.ac.uk/~pszhn/n/G52GRP/LectureNotes/lecture05-4up.pdf>
- OSBORNE, D. y Plastrik, P. (1998a). *La reinención del Gobierno*. España: Paidós.
- OSBORNE, D. y Plastrik P. (1998b). *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. España: Paidós Ibérica.
- PEÑALOZA, P. y Garza M. (2002). *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: UNAM.

- PEÑALOZA, P. (Coor.).(2005). *Seguridad pública, voces diversas de un enfoque multidisciplinario*. México: Porrúa.
- POLICÍA Federal. (2015). *División de Gendarmería*. Recuperado de http://www.cn.s.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=1f404.
- POLLIT, C. (2011). ¿Justificación por las obras o por la fe?. En Cejudo G. (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, 218-248, México: BBA.
- POWELL W. y Dimaggio P. (Comps.). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SANDOVAL, P. (mayo-agosto de 2000). Militarización, Seguridad Nacional, Seguridad en México. *Espiral*, VI (18), 183-222, México: Universidad de Guadalajara.
- SUAREZ, G. (2011). *Mando Único Policial, Algunas Aportaciones para la Redefinición de una Asignatura Pendiente: La Reforma Policial*. México: CEDIP.
- TOVAL, M. (2015). Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados. En *Inteligencia criminal*. Recuperado de <https://sites.google.com/site/inteligenciacriminalistica/Home/sistseguesp>
- VANDERWOOD, P. (1981). *Los rurales mexicanos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- YEHEZKEL, D. (abril de 1996). El profesionalismo en el arte de gobernar. *Revista de Administración Pública*, (91), s/p.