

21
209



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PROBLEMAS DE LA PRESTACION DEL
SERVICIO POLICIAL



TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A N :

JOSE LUIS SANCHEZ SANCHEZ
ADOLFO ALEJANDRE ARROYO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL
PROBLEMAS DE LA PRESTACION DEL SERVICIO POLICIAL

	PAG.
INTRODUCCION	1
1. Marco Teórico	6
1.1 La concepción de Estado, poder, orden y legitimidad	8
1.2 El modelo burocrático	19
1.3 Policía Preventiva - Conceptos y principales funciones	47
1.4 El esquema de la Policía Preventiva del D.F. Marco de acción y Protección y Vialidad.	53
2. La Secretaría General de Protección y Vialidad, su Contexto Social.	62
2.1 Los efectos de la economía nacional en la Prestación del Servicio Policial.	63
2.2 Comportamiento socio-demográfico de la Ciudad de México	66
2.3 Las demandas sociales a la policía.	73
3. La Estructura Orgánica y Funcional de la Secretaría General de Protección y Vialidad.	80
3.1 Antecedentes Históricos	81
3.2 Marco Jurídico	92
3.3 La Organización Administrativa	106
3.3.1 Estructura y Funciones Generales	107
3.3.2 La Dirección General de Operaciones. Estructura.	109
3.3.2.1 Dirección de la Policía Sectorial y Dirección de la Policía Metropolitana	111
3.3.2.2 Los Sectores	113
3.3.2.3 Los Agrupamientos Especiales	127

	PAG.
4. El Sistema Operativo de la Policía	131
4.1 El Subsistema Operativo	134
4.1.1 En los Sectores	134
4.1.2 En los Agrupamientos Especiales	140
4.1.3 Los Dispositivos Especiales y Servicios Extraordinarios	144
4.1.4 De la Comunicación por Radio	148
4.2 El Subsistema de Información y Control	151
4.2.1 "El Estado de Fuerza"	153
4.2.2 "La Fatiga de Servicios" o "Cobertura"	155
4.2.3 "El Parte de Novedades de Policía"	156
4.2.4 "La orden de Operaciones"	158
5. Los Recursos Administrativos de la SGPYV y su Problemática	161
5.1 Las Condiciones Laborales de Trabajo y las Características Profesionales del Personal Operativo	163
5.2 Programa Institucional de Capacitación y Adiestramiento	175
5.3 Los Recursos Financieros	183
5.4 Los Equipos de Trabajo y Seguridad	186
6. Problemas de la Prestación de los Servicios - La Policía frente a las Demandas Sociales.	195
6.1 La suficiencia y calidad de los recursos humanos. Profesionalización.	198
6.2 La Estructura orgánica y los recursos materiales y financieros. Modernización.	209
6.3 Los Sistemas de Operación	218

	PAG.
7. Conclusiones	225
- Anexo de gráficas y cuadros	240
- Bibliografía	305
- Fuentes de cuadros y gráficas	309

INTRODUCCION

El tema "la policia preventiva del D.F." tiene su origen en la inquietud generada durante el ejercicio y la práctica policial de los suscritos dentro de la institución, ejercicio que se desempeñó por espacio de más de tres años, principios de 1984 - finales de 1987, en el área de la Secretaría Particular de la Dirección General de Operaciones.

Dentro de la hoy Secretaría General de Protección y Vialidad, la Dirección de Operaciones cumple el papel de área sustantiva y central, lo cual contribuyó fundamentalmente a la realización y objetivos de este trabajo, pues su relevancia dentro de la estructura operativa coadyuvó a que confluiera abundante información, formal e informal, y con ella el conocimiento y reconocimiento de la institución y los viejos y nuevos problemas que aquejan, conforman y desde luego caracterizan particularmente a la dependencia policial.

Participar en una área tan sui generis conlleva para muchos individuos una carga emocional, positiva o negativa, plagada de prejuicios y quizá de traumas que definitivamente marcaran el criterio del observador; en nuestro caso, reconocemos ese tipo de problemas y otros más que seguramente tuvieron influencia en el criterio de nuestro trabajo, por lo que creemos importante manifestar que, aunque en un principio de nuestro ingreso a la policía, convivimos con este tipo de emociones, fue posible modificar significativamente nuestro criterio; podemos asegurar que la imagen y el concepto que hoy en día, tenemos de la institución, internamente u públicamente, nos permite identificar y diferenciar cada uno de los problemas sin llegar a -

sentimos involucrados nos es posible sostener nuestras ideas al respecto - con la suficiente objetividad que requiera el caso.

El ejercicio policiaco por sí mismo, nos dirigió, un tanto de manera circunstancial, hacia la empresa de querer participar y aportar en el mejoramiento de dicha institución, enfrentándose a múltiples barreras y resistencias, lo que nos condujo en consecuencia a la realización del presente trabajo, como una meta y un logro; es importante no sólo por el acopio y aportación de información de una área tan cerrada y controlada, sino también, por el esfuerzo aplicado y las posibilidades que ella brinda para poder continuar con - otras investigaciones.

Tratamos de no estacionarnos en la apariencia de la problemática institucional, tampoco quedarnos con la simple razón de que los problemas se justifican en "el sistema", económico, político y/o social, porque eso nos pareció ambiguo e insuficiente, nos propusimos encontrar el origen de los problemas y el origen de las razones, quisimos fundamentar objetivamente cada uno de los múltiples aspectos que la conforman; aunque no fue posible aplicar ampliamente las técnicas de investigación, documental y de campo, con la libertad que se hubiera deseado, pues tanto la institución como los policías protegen y conservan sus sistemas actuales de operación e información, sí obtuvimos el material suficiente.

El haber colaborado dentro de la institución y al lado de los policias mismos, jefes y tropa, no allanó completamente el camino de nuestra labor ni como investigadores ni como empleados, pues fue tarea cotidiana ir juntando una a una las piezas del rompecabezas e ir estableciendo poco a poco más

una serie de canales de información confiables; fue necesario convivir y compenetrarse lo más posible con los policías.

La hipótesis y los objetivos que guiaron el presente trabajo fueron los siguientes:

HIPOTESIS

Los problemas que actualmente enfrenta la policía preventiva del Distrito Federal, de organización, de operación, de servicio a la ciudadanía y de imagen pública ante la sociedad, son susceptibles de resolver siempre y cuando las medidas políticas y administrativas implementadas sean respaldados en la colaboración real de los policías y en la participación decidida de la ciudadanía.

OBJETIVO GENERAL.

Describir la situación actual en que se encuentra la policía preventiva del Distrito Federal en todos sus aspectos corporativos y en el entorno social, para identificar la problemática de la prestación de sus servicios.

ESPECIFICOS.

1. Definir y conceptualizar, en términos sociológicos y administrativos, la institución policial.
2. Sintetizar las variables sociales, económicas y demográficas que inci

den en la prestación de los servicios de vigilancia, seguridad y protección a la policía preventiva.

3. Describir el fundamento legal y la estructura orgánica funcional de la policía preventiva dentro del contexto del gobierno del Distrito Federal.
4. Exponer los sistemas de operación e información de la corporación a fin de conocer el modus operandi de los mismos y las implicaciones de su desarrollo.
5. Planear e identificar los problemas administrativos y operativos que limitan el desarrollo de las actividades de vigilancia, seguridad y protección, y
6. Sintetizar, en la medida de lo posible y en forma de conclusiones, la problemática general que actualmente enfrenta la institución policial en la prestación de sus servicios ante la comunidad del Distrito Federal.

El trabajo se inicia conceptualizando a la institución policial en el contexto de Estado, gobierno, burocracia y sociedad civil, aprovechando la teoría Weberiana para explicar ¿ el cómo ? la institución policial detenta y ejerce el poder y contiene en sí un carácter legítimo para poder realizar una función como órgano del Estado, que se encarga de mantener el orden público, se definió a la corporación en base a conceptos y funciones, diferenciales de otras instituciones y/o corporaciones; se sustentó un -

marco de referencia y análisis a partir de dos bases: una, de las teorías de la "burocracia" o "cuerpo administrativo" de Max Weber y Fred Riggs, y la otra, partiendo del marco de acción institucional de la propia corporación (1983 - 1987).

Los Capítulos II, III, IV y V, describen la situación intra y extrainstitucional, donde se analiza desde el entorno social y económico como generador de demandas, se exponen los aspectos formales internos referentes en su estructura organizacional, funcional y jurídica, hasta los aspectos netamente sustantivos y operativos y de los recursos con que actualmente cuenta la corporación.

En el capítulo VI, se delimitan las potencialidades, los problemas y limitaciones de la institución frente a la demanda de servicios. El análisis se realiza contrastando el marco de acción institucional y las potencialidades de la organización contra la problemática vigente y la constante expansión de las demandas. Se reseñan las limitaciones en cuanto a recursos humanos, materiales y financieros, así como los problemas estructurales, organizacionales y de los sistemas de operación, todos ellos con base en la recopilación y confrontación de datos documentales y de observaciones de tipo personal.

Aunque el Capítulo VI, procura abarcar todos los parámetros para definir la eficiencia y eficacia de los servicios policiales, en el Capítulo VII, se realiza un ejercicio de análisis deductivo, a través de las dos teorías de la burocracia, en donde a manera de conclusiones se expone lo que se considera la problemática vigente de la corporación policiaca.

1. MARCO TEORICO

Analizar los diferentes conceptos de Estado, gobierno, burocracia, poder, etc., a partir de las distintas corrientes teóricas avocadas el estudio de este tipo de fenómenos sociales, requiere de contar con un profundo conocimiento de las metodologías y categorías de uso de cada una de ellas, en este caso, se ha optado por abordar el tema a partir de la concepción de Max Weber y del análisis de Fed W. Riggs.

En verdad existen diversas corrientes que han abordado, con bastante amplitud, los distintos problemas y facetas que se manifiestan en la práctica del quehacer de gobernar, administrar y organizar, etc., de manera eficiente, las modernas sociedades; pero también, no todas son susceptibles de aprovechar, quizá por lo complejo o especializado de su metodología, en el análisis de los conceptos inicialmente propuestos y sus derivaciones prácticas dentro de una sociedad como la nuestra.

Por ejemplo, hablar de burocracia en México, requiere de considerar una serie de elementos políticos y sociales que conforman su entorno y que al mismo tiempo son determinantes para su análisis.

El objetivo de esta primera parte es plantear un marco de referencia general al tema de la "seguridad pública", sustrayendo del esquema Weberiano, aunque de manera somera y selectiva, las categorías y conceptos de su teoría que permitan sustentar un tanto sociológicamente, un análisis del tema propuesto y sus implicaciones.

Además de exponer los conceptos Weberianos de Estado, sociedad, acción social, relación social, orden, poder, entre otros, es de interés particular también exponer el modelo burocrático de Weber que permita contextualizar y aplicar en nuestro caso, su metodología en forma comparada.

1.1 La concepción de Estado, sociedad, poder, orden y legitimidad en Max Weber.

Hablar de seguridad pública desde la concepción de Weber implica tener que mencionar, primeramente, que el concepto en sí, no fue observado y analizado en específico por él, sino que fue necesario derivarlo de su concepción de orden, legitimidad, validez, Estado, etc.

Como nota importante debemos señalar que Weber concentra su interés no en las relaciones sociales en sí, sino en sus manifestaciones concretas de comportamiento económico, religioso, político y social.

Para definir esas manifestaciones concretas de comportamiento, Weber, en su escrito "Economía y Sociedad" (1922), desarrolla una teoría de grupos; iniciando, por explicar que son para él los grupos primarios, secundarios y asociaciones; considera que el grupo primario es un "vínculo social asentado sobre el sentimiento subjetivo, afectivo y tradicional de pertenencia al mismo conjunto" (1) El grupo secundario es un "vínculo social asentado sobre un equilibrio o una combinación de intereses, razonablemente motivados" (2). La asociación es un "vínculo social, en el cual un jefe y un equipo administrativo garantizan el mantenimiento del orden" (3). Weber no otorgaba ninguna realidad superindividual a esas estructuras, ni en un sentido orgánico, ni en un sentido metafísico, sino que las veía como modelos de acción.

(1) Gurvitch y Moore citados por Salinas Sosa Mario. Tesis "Eficiencia y Relaciones Sociales." UNAM. FCPS. 1980. No.2013. Págs. 79 - 80.

(2) IBIDEM.

(3) IBIDEM.

Para tal efecto, desarrolló una serie de conceptos explicativos que sustentan en su propia teoría de grupos: (1)

a) Afirma que la Sociología es "una ciencia que pretende entender mediante la interpretación, la acción social, para de esa manera, explicarla causalmente en su desarrollo y efectos.

b) Por acción social, entiéndase una conducta humana, orientada por la conducta de los demás, pudiendo ser: pasadas, presentes y futuras. Distingue que no toda clase de acción es social, por ejemplo, la conducta religiosa; aclara que sólo es social, cuando toma parte de la actividad de terceros. La acción social no es idéntica ni a una acción homogénea de muchos, ni a la acción de alguien influido por conductas de otros (imitación). La acción social puede ser: racional con arreglo a fines, valores efectivos y tradicional.

c) Por relación social, entiende Weber, una conducta plural que, por el sentido que encierra, se presenta como recíprocamente orientada (referida, relacionada) por esa reciprocidad. Para que una relación social se dé, es necesario un mínimo de recíproca bilateralidad, cuyo contenido puede ser diverso: conflicto, enemistad, amor sexual, etc.

El concepto de relación social, nada dice sobre, si entre los actores existe solidaridad o precisamente lo contrario. Siempre se trata de un sentido empírico y reconocido por los partícipes, sea en una acción concreta o como promedio en el tipo puro construido, pero nunca como sentido normativo just-

(1) Max, Weber. "Economía y Sociedad". México. Edit. F.E.C. 2a. Edición 1964. Séptima reimpresión. 1984. Págs. 5 - 44

to o metafísicamente verdadero.

El que el promedio se asemeje al tipo ideal, no implica que todos deban seguir el mismo tipo de relaciones. Puede afirmarse entonces que, según Weber, un Estado puede desaparecer o dejar de existir sociológicamente, cuando también desaparecen las probabilidades de que ocurran determinadas relaciones sociales con sentido. (Lo mismo puede aplicarse con todos los tipos de grupos). Las relaciones sociales pueden ser objetivamente unilaterales u objetivamente bilaterales. En las primeras, no es requisito la reciprocidad; en las segundas, las expectativas de los participantes o individuos se corresponden. Las relaciones pueden tener un carácter transitorio o permanente, dependiendo de la probabilidad de repetición continuada de una conducta de sentido diverso. Los contenidos a su vez, pueden variar, pudiendo ser de solidaridad o colisión de intereses, dando por resultado un "nuevo sentido" a las relaciones sociales, que puede ser permanente o variable. El sentido que constituye de un modo permanente una relación social, puede ser formulado en forma de "Máximas" (reglas de conducta general) cuya aproximación o acercamiento permite a los participantes orientar su acción con respecto a los demás, lo cual ocurre en función del carácter racional con arreglo a valores o fines de la acción social. Por último, el sentido de las relaciones sociales, puede ser pactado por declaración recíproca. Se hace una promesa a la conducta futura, lo que permite orientar la acción con arreglo a fines o valores.

d) La acción social, muestra regulamente de hechos, es decir, repetición de una conducta extendida a muchas y cuyo sentido es típicamente homogéneo. Uso, costumbre, moda y convención son para Max Weber, tipos de acción so-

cial, o, empleando su propia terminología: "Probabilidades de regularidad en la conducta dentro de un círculo de hombres" y cuya orientación puede darse con arreglo a fines o valores.

e) Orden - validez. Weber afirma que al contenido de una relación social se le llama "orden", cuando la acción social se orienta por "máximas" y que este orden es "válido" (puede decirse que un orden es válido en la medida que posea modelos ó reglas de conducta obligatoria, que son algo más que una regularidad en el desarrollo de la acción social, con arreglo a fines o valores), cuando la acción social se orienta en "algún grado significativo" (o sea, que tenga peso empírico). Un orden será más frágil que otro, en la medida que se sostengan por fuerza de la costumbre o arraigo de una conducta. Pero menos frágiles serán aquellos órdenes que orienten su conducta con base al prestigio de su obligatoriedad, es decir, con el prestigio de la legitimidad. No sólo puede estar orientada la acción social en la validez u obligatoriedad de un orden, también en el caso de que este sentido sea transgredido, puede actuar la probabilidad de su subsistente validez como norma obligatoria en extensión mayor o menor, por ejemplo, el ladrón orienta su acción por la validez de la ley penal, en cuanto que se oculta. Que el orden sea válido para un círculo de hombres (mafia), se manifiesta en el hecho de tener que ocultar su transgresión, lo mismo sucede con todos los grupos subversivos. Cuando las transgresiones se vuelven "regla", puede afirmarse que la validez del orden ha desaparecido.

f) La legitimidad de un orden puede estar garantizada de una manera íntima (como puede suceder con los grupos pequeños) con arreglos a fines y a valores, o bien, por una expectativa de determinadas consecuencias o una situación

ción de intereses. Un orden será convención, cuando su validez u observancia esté garantizada por una relativa reprobación general en el caso de una conducta discordante. Un orden será de derecho, cuando para su observancia y validez se recurra a la "coacción" física o psíquica, dirigida a los individuos transgresores mediante el empleo de "cuadros" instituidos "ad hoc".

g) La validez del orden legítimo puede atribuirse al mérito de la tradición, a una creencia afectiva, a una creencia racional con arreglo a valores o al mérito de lo estatuido legalmente. Esta legalidad puede ser válida:

1. En virtud de un pacto de los interesados.
2. En virtud del otorgamiento por una autoridad considerada como legítima y del sometimiento correspondiente.

Los prejuicios mágicos, la validez de lo revelado, el derecho natural y los preceptos jurídicos positivos, son fuente de validez para los órdenes.

h) Weber plantea que la lucha o conflicto social, independientemente de la dimensión que asuma, puede ser pacífica o violenta, pero siempre como una tendencia a imponer la propia voluntad contra la resistencia de otra u otras partes. El concepto de competencia regulada, revela para Weber, una lucha pacífica en la que el orden, orienta la acción social en sus fines y en sus medios. La lucha latente se manifiesta por las probabilidades existentes de vida y de supervivencia a las que llamamos "selección", la cual puede ser "social" o "biológica".

i) Comunidad y sociedad. Seguramente influido por las ideas de Tonnies, establece Weber diferencias entre Comunidad y Sociedad, llamando a la primera, una relación social en la que la acción social en el caso particular, por término medio o en el tipo puro, se inspira en el sentimiento subjetivo, afectivo o tradicional, por ejemplo, la familia, una pareja sexual, una tropa unida por sentimiento de camaradería. La sociedad se apoya en compromisos e intereses en pugna. La inmensa mayoría de las relaciones sociales, participan, en parte, de la comunidad y en parte, de la sociedad.

j) Las relaciones sociales, pueden ser abiertas y cerradas. Es abierta, cuando la medida en que la participación en la acción social recíproca, no se encuentre negada a nadie. Es cerrada cuando los ordenamientos que rigen esas relaciones resulten excluidas, limitadas o sometidas a condiciones.

El carácter abierto o cerrado de una relación social, puede estar condicionado tradicional, afectiva o racionalmente con arreglo a fines o valores. Una relación cerrada, garantiza el monopolio del disfrute a los partícipes, ya sea libremente, en forma relacionada o regulada, mediante apropiación permanente por individuos, "grupos". Las probabilidades apropiadas se llaman derechos. Según el orden que rijan la relación social, la apropiación puede corresponder:

- 1) A todos los miembros de determinadas comunidades o sociedades.
- 2) A individuos: de un modo puramente personal o por parentesco o apropiación hereditaria.
- 3) Que el titular esté facultado para ceder a otros, más o menos, libremente.

te, sus derechos mediante pactos, siendo los cesionarios: determinados o discrecionales (apropiación enajenable).

En un grupo social se habla de compañeros "jurídicamente protegidos" cuando existe una regulación en la participación que asegure la apropiación de ciertas probabilidades de la acción social. La propiedad, para Weber, es un conjunto de probabilidades hereditarias que el individuo, grupo o comunidad y sociedad heredan, siendo propiedad libre, en el caso de que ésta sea enajenable.

k) La acción social puede tener para sus partícipes de acuerdo con su orden tradicional o estatuido, las siguientes consecuencias:

1) Que toda acción de cada uno de los partícipes, se impute a todos los demás (solidaridad).

2) El que la acción de un partícipe se impute a los demás (representación).

3) El que las probabilidades, como también las consecuencias, recaigan para bien o para mal, sobre todos (asociación lucrativa).

El poder representativo (plenos poderes) puede seguir el orden siguiente:

1^a Estar apropiado en todos sus grados y cualidades (plenos poderes por derecho propio).

2^a Ser atribuido al poseedor de determinadas características, ya sea temporal o permanente.

3o. Ser otorgado por determinadas actos de los partícipes o de terceros, - ya sea temporal, o permanente (plenos poderes otorgados).

l) Tipos de asociaciones. Por asociación, Weber entiende una relación social, con una regulación limitadora hacia afuera, cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres, destinada en especial a éste propósito. Por ejemplo, un dirigente y eventualmente un cuadro administrativo. Los poderes del gobierno o la participación en la discusión de la acción pueden ser: apropiadas y atribuidas.

La acción de la asociación. consiste en: la conducta legítima del cuadro administrativo, mismo que, en méritos de los poderes de gobierno, se dirige a la realización del orden de la misma; además, en la conducta de los partícipes de la asociación dirigida por las ordenanzas de ese cuadro administrativo. Las asociaciones pueden ser autónomas o heterónomas, autocéfalas o heterocéfalas.

m) Los órdenes de una asociación. pueden nacer de un "pacto libre" o por "otorgamiento", "imposición" o "sometimiento". Un poder gubernamental, dentro de una asociación, puede pretender el poder legítimo para lograr la imposición de un orden nuevo. La constitución de una asociación consiste en la probabilidad efectiva de que se produzca el sometimiento al poder otorgante del gobierno existente, según medida, modo y condiciones. Las ordenaciones (normas y preceptos jurídicos) pueden imponerse con validez, - no sólo para sus miembros, sino aún para personas que no lo son, siempre y cuando, se den determinadas circunstancias de hecho, por ejemplo, la validez territorial (presencia, nacimiento, ejecución de determinadas acciones

dentro de un determinado territorio). Orden administrativo, es aquel que "regula" la acción de la asociación, es decir, las conductas de quienes forman el cuadro administrativo y la de los miembros frente a la asociación. Orden regulador, es el que "ordena" otras acciones sociales, garantizando a los miembros de una asociación, las probabilidades de conducta ofrecidas por ella, es decir, la asociación.

n) Empresa, sociedad, reunión, instituto. Weber establece y define los tipos de asociación, que son considerados como grupos sociales por los teóricos especializados en ellos. Weber habla de "empresa" definiéndola como una acción social que persigue "fines" de una determinada clase y de un modo continuo. Una asociación de empresa. es para él, una "sociedad" con un cuadro administrativo continuamente activo en la consecución de sus fines. La "unión" es un tipo de asociación de empresa, cuyas ordenaciones estatuidas (normas internas), sólo pretenden validez para los que son sus miembros por libre decisión. "El Instituto" es una asociación cuyas ordenaciones estatuidas han sido "otorgadas" y rigen de hecho, es decir, relativamente, con respecto a toda acción que con determinadas características dadas, tenga lugar en el ámbito de su poder. Ambos tipos de asociación (unión e instituto) dice Weber, no contienen todos los tipos de asociaciones que pueden darse, sólo son tipos polares, por ejemplo, en el ámbito religioso; iglesia y secta.

o) Poder y dominación, asociación administrativa. Dos conceptos fundamentales, el de "poder" y "dominación" son empleados por Weber para elaborar nuevos tipos de asociación. El poder, o sea la probabilidad de imponer la voluntad en una relación social aún contra toda resistencia, puede darse en

toda la gama de situaciones sociales del hombre; es impreciso y sociológicamente amorfo, es decir, son infinitas las formas en que un hombre puede imponer su voluntad a otros. o a uno en determinada situación. Por ello, - Weber emplea el concepto de dominación, que incluye el elemento "obediencia". dentro del marco de probabilidades en la conducta o acción social. Es así, como una asociación administrativa, es una "asociación de dominación", determinada por la forma en que se administra, por el carácter del círculo de personas que ejercen la administración, por los objetos administrativos y por el alcance que tenga la dominación.

p) Una asociación de dominación es asociación política, cuando y en la medida en que, la existencia y validez de sus ordenaciones, se dé en un "marco geográfico" en un marco de legalidad se garantice a sus miembros, la aplicación continua, mediante la amenaza y violencia física, utilizando su cuadro administrativo.

q) El Estado es para Weber, un instituto político (ya se vio que las ordenaciones en el instituto se otorgan y forman un conjunto de asociaciones heterocéfalas.). Político, en virtud de utilizar la fuerza física, de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo, mantenga con éxito el monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Cuando una acción social tiende a influir en la dirección de una asociación política, ya sea para su expropiación o distribución de los poderes gubernamentales, se dice que está orientada políticamente. Una asociación hierocrática es asociación de dominación, cuando y en la medida que utilice la coacción psíquica, concediendo y rehusando bienes de salvación (coacción hierocrática). Debe entenderse por iglesia,

un institutohierocrático de actividad continua, que mantiene el monopolio legítimo de coacción hierocrática mediante la utilización de su cuadro administrativo.

Hoy, por el contrario, tendremos que decir que "Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el -territorio- es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia. Política significará, pues, para nosotros, la aspiración (Streben) a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen".

"El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan". (1)

(1) Weber, Max. El Político y el Científico. México. Edit. Alianza Editorial. 8a. Ed. 1984. P. 83

1.2. El modelo burocrático

El objeto de estudio de este trabajo, está íntimamente relacionado con los conceptos de cuadro administrativo y burocracia, en la definición de Weber, de la institución-"Estado", la burocracia o aparato administrativo es, en su instancia última, o sea, en su relación directa del ejercicio de la administración pública (entendida ésta como dominación) o de los mandatos específicos ante y con la sociedad, la cual le prodiga a su vez un sustento de legitimidad.

1. Debe entenderse por "dominación", de acuerdo con Weber, "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos. No es, por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer "poder" o "influjo" sobre otros hombres. En el caso concreto, esta dominación (autoridad), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad...." (1)

"... Toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de un modo normal (no absolutamente siempre) un cuadro administrativo, es decir, la probabilidad, en la que se puede confiar, de que se dará una actividad dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera. Este cuadro adm -

(1) Weber Max. Economía.....op. cit. Pág. 170

nistrativo puede estar ligado a la obediencia de su señor (o señores) por la costumbre, de un modo puramente afectivo, por intereses materiales o por motivos ideales (con arreglo a valores)..." (1)

2. Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser:

- a) "De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada autoridad carismática)"...
- b) "De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional)"...
- c) "De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad - ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados - por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)"...

"En el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas - designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia...." (2).

(1) IBIDEM. Pág. 170

(2) IBIDEM. Pág. 172

3. La dominación legal con administración burocrática. La cominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

- A) "Que todo derecho, "pactado" u "otorgado", puede ser estatuido de modo racional, -racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)...." (1)
- B) "Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, - por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica - la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación...." (2)
- C) "Que el soberano legal típico, la "persona puesta a la cabeza", en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones" (3)
- D) "Que -tal como se expresa habitualmente- el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece "al derecho". (4)
- E) "Los miembros de la asociación, obedecen a aquel orden impersonal; y - que sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden" (5).

(1 y 2) IBIDEM. Pág. 173

(3) IBIDEM. Pág. 173-174

(4 y 5) IBIDEM. Pág. 174

"Las categorías fundamentales de la dominación legal son, pues:

- a) Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de:
- b) Una competencia, que significa:
 - un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,
 - con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y
 - con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.
- c) El principio de jerarquía administrativa, o sea la ordenación de - "autoridades".
- d) Las "reglas" según las cuales hay que proceder pueden ser:
técnicas o normas (1)

"Su aplicación exige en ambos casos, para que se logre la racionalidad, una formación profesional. Normalmente sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesional - mente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que sólo el que posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario. Los "funcionarios" forman el cuadro administrativo típico de

(1) IBIDEM. Pág. 174.

asociaciones racionales, sean éstas políticas hierocráticas, económicas (especialmente, capitalista) o de otra clase" (1)

e) " Rige (en el caso racional) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción... " (2)

f) " En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce..."(3)

g) " Rige el principio administrativo de atenerse al expediente" (4)

h) " La dominación legal puede adoptar formas muy distintas... " (5)

"En lo que sigue se analizará en su significación de tipo ideal lo que en la mayor parte de los casos es la estructura pura de dominación del cuadro administrativo: "la burocracia". (6)

"El tipo de la administración legal y racional es susceptible de aplicación universal, y es lo importante en la vida cotidiana. Pues para la vida cotidiana dominación es primariamente "administración". (7)

4. "El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. Sólo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio, bien por apropiación, bien por elección

(1) IBIDEM. Pág. 174

2,3,4,5,6 y 7) IBIDEM. Pág. 175

o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son también "competencias" legales. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios individuales ("monocracia" en oposición a "colegialidad")⁽¹⁾. ".... Los cuales:

- a) personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
- b) en jerarquía administrativa rigurosa,
- c) con competencias rigurosamente fijadas,
- d) en virtud de un contrato,
- e) calificación profesional que fundamenta su nombramiento.
- f) son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión - las más de las veces; son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias,
- g) ejercen el cargo como su única o principal profesión,
- h) tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores,
- i) trabajan con completa separación de los medios administrativos y - sin apropiación del cargo,
- j) y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa" (2).

(1) IBIDEM. Págs. 175 y 176

(2) IBIDEM: Pág. 176

5. La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monocrática, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercer una dominación.

"La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad la burocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o "depositado en el expediente" (1)

"Superior en saber a la burocracia - conocimiento de la especialidad de los hechos dentro del círculo de sus intereses - sólo es, regulamente, el interesado privado de una actividad lucrativa. Es decir, el empresario capitalista". (2)

"La dominación burocrática significa socialmente en general:

- a) La tendencia a la nivelación en interés de una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados profesionalmente.
- b) La tendencia a la plutocratización en interés de una formación profesional que haya durado el mayor tiempo posible (a veces hasta el final de la treintena).
- c) La dominación de la impersonalidad formalista: sine ire et studio, -

(1 y 2) IBIDEM. Pág. 179

sin odio y sin pasión, o sea sin "amor" y sin "entusiasmo", sometido tan sólo a la presión del deber estricto, "sin excepción de personas" y formalmente igual para todos, es decir, para todo interesado que se encuentre en igual situación de hechos: así lleva el funcionario - ideal su oficio." (1)

El "espíritu" normal de la burocracia racional, hablando en términos generales, es el siguiente:

1. Formalismo, exigido ante todo para garantizar las oportunidades - probabilidades personales de vida de los interesados, cualquiera que sea su clase porque de otra suerte la arbitrariedad sería la consecuencia y el formalismo es la línea de menor resistencia. En contradicción aparente y en parte real con esta tendencia de esa clase de intereses está la:

2. inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas de acuerdo con criterios utilitario - materiales en servicio de los dominados, hechos felices de esta suerte. Sólo que este utilitarismo material suele manifestarse revestido con la exigencia de los correspondientes reglamentos- por su parte: formales de nuevo y en la mayoría de los casos - tratados de modo formalista. (Sobre esto, en la sociología del derecho). Esta tendencia hacia una racionalidad material encuentra apoyo por parte de aquellos dominados que no pertenecen a la capa de los interesados en la "garantía" de las probabilidades poseídas a que hace referencia el número 1. La problemática enraizada en lo anterior pertenece a la teoría de la "democracia". (2)

(1y2)IBIDEM. Pág. 180

Se ha efectuado ya una revisión del modelo burocrático de Weber, en el cual se planteó la concepción ideal de la burocracia y sus condiciones; pero el concepto burocracia es amplio, aplicado y entendido tanto para los cuadros administrativos de las empresas privadas como para los de la administración pública.

Como una segunda parte de este apartado, se expondrá el análisis de Fred W. Riggs "Poder Burocrático y Prodigalidad Administrativa"⁽¹⁾, que se espera coadyuve a enfocar y analizar más objetivamente los conceptos analíticos de burocracia frente a una realidad empírica y concreta como es la del presente trabajo. Por tanto, fue de interés particular aclarar que no se buscaba ser repetitivos en cuanto a la problemática que constantemente se exalta, sea medios de comunicación u otros medios, sino por el contrario, tratar de ir hacia el fondo y hacia los orígenes del fenómeno que se analiza; cuando se eligió el tema "policía preventiva", de antemano se tomó conciencia de que poco se ha investigado al respecto de una relación gobierno - policía - sociedad, en términos socio-políticos; aunque es bien sabido que puede haber mucha literatura al respecto de las cuestiones meramente administrativas y operativas, pero de las policías de otros países; por tanto, se creyó en la conveniencia de "retratar" la institución policíaca, lo más posible, tanto en el aspecto objetivo de la estructura formal y operativa, como en sus cuestiones subjetivas. Sobre todo que cuando se habla de ella, se habla de un fenómeno viciado de antemano, que a la vez que "se dice conocer" y "haber experimentado", en sus acciones, resulta difícil de asir para efectos de un análisis objetivo del propio ente y de sus manifestaciones e implicaciones; por lo tan-

(1) Riggs W. Fred. Burocracia y Subdesarrollo. Revista Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Enero - abril 1975. México. Págs. 5 - 15

to se acudió, para tal fin, al ensayo de Riggs, que esperamos facilite la comprensión de la parte subjetiva de nuestro objeto de estudio.

Riggs parte de las premisas de poder político, control administrativo - y político -, eficiencia, racionalidad y prodigalidad administrativa, dentro del contexto de un modelo "prismático" o de una sociedad en transición o en vías de desarrollo, como pudiera clasificarse a la sociedad mexicana.

Opina que "el peso del poder burocrático en el modelo prismático, es relativamente mayor que el peso del poder burocrático, tanto en el modelo fusionado o en los modelos difractados... el grado de eficiencia burocrático varía en proporción inversa al peso de ese poder. De eso se deduce que la eficiencia administrativa en un sistema prismático es menor que en uno fusionado o difractado. Es básicamente antieconómico y despilfarrador" (1).

Define y ubica el modelo fusionado como las burocracias surgidas como producto de la transición de modelos tipo feudales a modelos tipo capitalistas, organismos tradicionalmente autocráticos, donde "no se establecieron reglas, las decisiones eran una opción individualista, no de una política universalmente aplicada. De ahí que sus funcionarios tengan, por derecho, la libre elección de las normas que deseen aplicar. El gobernante se interesa primordialmente por el mantenimiento de su poder y de su autoridad, en la seguridad y el orden de sus dominios. Mientras los funcionarios le sigan siendo fieles, se conforma con permitir que cada uno administre su propio campo de acción como le plazca. Los burócratas subalternos, a su vez, aunque limitados en el peso de su poder por su incapacidad de controlar las subestructu-

(1) IBIDEM. Págs. 6 y 7)

ras relativamente autónomas de familia, grupo y comunidad, no se ve constreñidos por reglas generales que deben aplicar. Sin reglas que ejecutar, el concepto entero de eficiencia pierde su sentido" (1).

En el caso del modelo difractado, lo define "como una institución funcionalmente específica, especializada en el ejercicio administrativo y por ende típicamente difractada... Hay en la literatura Weberiana una tendencia a proceder en esa forma, a suponer que la burocracia -cuando menos su tipo ideal es universalista, esta especializada, orientada hacia los logros y así por el estilo"... (2).

Aduce que la burocracia prismática presenta una clara diferencia entre el concepto de eficiencia y efectividad, refiriéndolo éste "al grado en el cual se lleva a cabo un objetivo dado y, al primero, al costo relativo del cumplimiento ... Un gobierno, prismático, en pocas palabras, puede hacerse más - que lo que un gobierno fusionado jamás pensó, pero lo efectúa a un costo social mucho más elevado por unidad de producción. - La prodigalidad administrativa... El concepto de eficiencia también debe ser estrictamente distinguido de la noción del interés público puesto que los mitos políticos se basan en la suposición de la soberanía del pueblo, presuponen que la única base legítima de la acción gubernamental es el servicio a favor del interés público". (3) . Dice, que en caso del gobierno fusionado la máxima razón puede ser el servicio a Dios o al Soberano -hombre concreto y colectividad abstracta.

(1) IBIDEM. Págs. 6 y 7

(2) IBIDEM. Pág. 8

(3) IBIDEM. Pág. 6

El gobierno en México se distingue precisamente de otros gobiernos o administraciones por el énfasis con que enmarca sus acciones tanto de política económica - economía mixta - como por el carácter de sus acciones políticas, acciones de consenso social y beneficio general; "cuando los mismos burócratas escogen las metas públicas y los valores, cuando determinan cuáles reglas se ponen en práctica y cuáles se han de ignorar y cuando su ingreso personal varía en sentido inverso a la eficiencia de su valor, es seguro que sufrirá la eficiencia administrativa. Cuando los administradores no son neutrales en su valor, cuando se politizan -no en el sentido del partidismo, de identificación con un partido político sino en el sentido fundamental de involucrarse personalmente en la administración de las metas, la eficiencia decae y surge la prodigalidad ... los burócratas son "no partidistas", pero a pesar de ello son altamente políticos. Presumiblemente no tienen afinidad con los "partidos" de combate, de las contraélites, puesto que ellos tienen a su vez la condición de élite o encontrándose en la escalera mecánica hacia el poder... ellos pueden ser miembros del "partido oficial, significa simplemente la observación de que utilizan su poder burocrático para crear un aparato que les permita imponer al público su voluntad. En una alienación tan convenenciera sería más apropiado hablar del partido como burocratizado - que la burocracia como partidista.

Si suponemos que una burocracia lleva un gran peso de poder, también debemos suponer que sus miembros dedican sus energías a levantar su posición de poder, a formar alianzas con otros funcionarios y a derrotar a sus opositores -a una lucha, en pocas palabras, para lograr sus intereses burocráticos.

Si suponemos que la burocracia prismática proporciona un cauce fundamental -

para el acceso a la condición de élite sus funcionarios estarán, por supuesto, más preocupados por los esfuerzos de subir la escalera hacia el poder, - que preocupados por una eficiente administración de las leyes, especialmente si no hay normas que premien la eficiencia y castiguen la ineficiencia"⁽¹⁾.

"En contraste, las estructuras formalistas de gobierno impuestas en una estructura política prismática crean normas con las que se juzgan los costos - relativos, para las sanciones disponibles son relativamente débiles para obligar a los funcionarios a que escojan medios baratos en lugar de los más caros para llevar a cabo la realización de las normas prescritas".

Actualmente es posible observar dos tipos de manifestaciones en los cuadros administrativos de gobierno en México que ejemplifiquen las proposiciones - del autor, la formación de los cuadros políticos sectoriales y de partido - (obrero, campesino y popular u otros) que conforme logran dosis relativas de poder, aspiran y ocupan posiciones importantes dentro de la administración - pública o naturalmente en las cámaras del poder legislativo; y la formación de grupos de presión (sean empresariales, de profesionistas o de otro tipo) que participan dentro de la administración preferentemente en áreas de interés particular y que constantemente buscan ampliar su radio de acción mediante una permanente "negociación" de posiciones a todo lo largo y a todo lo ancho de la administración pública central y paraestatal.

Es posible pues particularmente en época de cambios de gobierno sexenal, poder observar más claramente esa "lucha" por las posiciones relevantes que -

(1) IBIDEM. Págs. 7 - 15. A partir de esta cita, se realiza una selección de contenido del artículo de dicho autor.

fortalezcan, aún dentro de los poderes legislativo y judicial, a sus grupos y sus áreas de influencia"..

"Las implicaciones de la incertidumbre en relación con los precios para la eficiencia administrativa pueden ilustrarse al compararlas con la hipótesis de los precios fijos en el modelo de mercado. Este enfoque toma en consideración aspectos de conducta administrativa como presupuestos, fijación de salarios, compras y establecimiento de cuotas. En el modelo de oficina, (prismático) se supone que las prestaciones del gobierno que están en venta (transporte público, servicio postal, cambio de moneda extranjera, cuotas de importación y el uso de instalaciones de comunicaciones) están a disposición del público sin distinción de persona. Todo ciudadano sin consideración de clase, casta o comunidad tiene derecho a esos servicios a cuotas iguales pero, de acuerdo con el estrato social o la influencia personal de cada cliente.

"Muy aparte de las cuestiones de equidad, la distribución desigual de los servicios eleva los costos administrativos. Si al distribuir un determinado servicio se debe determinar la posición del solicitante aumenta el tiempo y la energía que se consumen"...

"El gobierno también compra servicios. Paga, por ejemplo, salarios a sus oficiales. En el modelo de mercado, donde los precios están fijados, el monto de los salarios se basa en las responsabilidades de un puesto o la demanda "de mercado" de las habilidades del candidato. Con la "indeterminación de los precios", la compensación se determina más por factores tales como el rango de la persona, las influencias de sus parientes y la comunidad de la -

que procede. Las consideraciones familiares conducen a la creación de sine curas, es decir, nombramiento en los cuales el oficial de sala tiene poco más que hacer que firmar su recibo mensual de sueldo. Aún cuando los sueldos formales son nominalmente iguales, el que goza de apoyo obtiene "beneficios marginales", muy por encima de los que están al alcance de sus colegas menos influyentes"...

"La corrupción se vuelve institucional en la sala. Algunos oficiales gozan de puestos que les permiten extorsionar y obtener otros favores de grupos de intereses. Parte de estos ingresos extra deben pasarse a los superiores o a miembros influyentes de la burocracia prismática quienes, a su vez, les proporcionan protección. Cuanto más beneficios esperan esos superiores jerárquicos obtener de sus subordinados, tanto más debe el subordinado procurarse ingresos extralegales (mordidas) para conservar su puesto. El gasto estratégico allana el cambio al poder en el modelo prismático. Los subordinados que pagan mayor tributo a sus superiores esperan progresar con acelerada rapidez, como reconocimiento a la gratitud de sus superiores"...

"En la sala, la indeterminación de los precios significa que algunas dependencias reciben mucho más de lo que necesitan y otras mucho menos, dependiendo de la habilidad del jefe de cada despacho en la lotería del presupuesto. Por consiguiente, algunas leyes no pueden aplicarse por falta de fondos mientras el dinero se malgasta en la administración de otras. El "presupuesto prismático", en otras palabras, refleja la distribución del poder entre los oficiales de la sala al igual que las necesidades del programa. Convierte en institución la ineficiencia en la distribución de los recursos como medio para poner en práctica las metas prescritas en los planes. Las finan-

zas prismáticas, en pocas palabras, protegen la prodigalidad y aseguran el bienestar de la élite burocrática".

Las presiones que el gobierno recibe permanentemente de parte de los partidos políticos y los grupos de presión, y las necesidades y prioridades que sobre la marcha se van haciendo manifiestas hacen posible observar las tendencias o preferencias que en determinado momento puede tener el gabinete económico para determinar la asignación presupuestal, por ejemplo el presupuesto de egresos, en época de elecciones tiene un enfoque orientado hacia el gasto social, hacia procurar artículos de primera necesidad baratos.

Por otro lado, en ciertos círculos de la administración es posible "adivinar" cierta identidad entre los encargados de las áreas de compras y los proveedores de determinados productos y marcas.

Al igual que este tipo de prácticas, generadas por la indeterminación de precios, es posible también "sufrir" como empleado o servidor público las bondades de pertenecer o no a un equipo o de contar, como se dice en lenguaje coloquial, con un "padrino" o "jefe" poderoso para poder ascender o reubicarse dentro de la estructura administrativa, en nuestra administración pública, - salvo en algunas áreas muy tecnificadas y controladas, no ha sido posible desarrollar un servicio civil de carrera; además de que es menester observar una constante movilidad de cuadros en cualquier nivel, que responden directa o indirectamente a la movilidad de las "cabezas" o grupos, en su desplazamiento por mejores posiciones.

"El jefe o "padrino" de un determinado grupo burocrático es a la vez de jefe,

un líder que constantemente recibe muestras de afecto de parte de su personal, hay áreas dentro del aparato público donde constantemente, se tiene conocimiento, se aplica un sistema de "cuotas" entre empleados y jefes, que sirven como "lubricante" de las acciones administrativas; principalmente áreas que son, potencialmente, generadoras de ingresos no registrables.

Por otro lado, es constante observar que muchos de los planes y programas oficiales son generados con una fuerte dosis de arbitrariedad por parte de las élites o como consecuencia de la presión de algún grupo en particular viéndose afectados los intereses de otros grupos en forma adversa. "Como la clientela no es capaz de organizar o ejercer su influencia política para modificar las reglas, su estrategia fundamental incluye presión directa sobre los funcionarios involucrados en la ejecución de los planes de acción para asegurar, así, la suspensión de unas reglas o para acelerar el suministro de los servicios autorizados.

Las relaciones entre administrador y la clientela, en otras palabras, están construidas en tal forma en el modelo prismático que las sanciones que lleguen a imponerse a oficiales de sala alientan más las violaciones que el cumplimiento de la ley. La esperanza de sobornos también induce a los hombres de sala a poner en práctica demoras en el procedimiento y obstrucciones técnicas que hagan a los clientes ofrecer pago por lo que sería el derecho a exigir su ejecución gratuita".

"La organización comunal y las empresas consideradas como "parias" dan auge a esta norma. Si los clientes de una sala pertenecen a una comunidad considerada como fuera de las normas, sus deseos son constantemente ignorados y

se adoptan oficialmente reglas que los discriminan. Resulta natural que -sientan por lealtad hacia un gobierno hostil. En lugar de ayudar a los funcionarios a cumplir las leyes, bloquean y obstruyen sistemáticamente su ejecución".

Las mismas dinámicas afectan al hombre de sala en su papel de "director" de empresas estatales. En la situación prismática, los puestos burocráticos en los negocios, supuestamente públicos, proporcionan oportunidades para desviar fondos hacia los bolsillos de los funcionarios. Una prueba del grado en que una empresa gubernamental que opera en un negocio potencialmente provechoso es prismática, puede proporcionarla el grado en que parece "el poder" dinero y necesita subsidios provenientes de dineros recaudados por impuestos o -- "ayuda exterior". De esta manera, la porfía de los clientes prismáticos obstruye efectivamente la administración en el modelo y contribuye a la prodigalidad burocrática".

"En el modelo prismático, aunque la selección (del personal) se basa formalmente en exámenes, la característica resultante es el nepotismo. El "nepotismo" constituye una manera prismática de reclutamiento en que las consideraciones de familia dominan los nombramientos, aunque las reglas establecidas ordenen pruebas sin favoritismos. La preocupación por la influencia familiar y el nepotismo distraen, sin embargo, la atención de un aspecto más significativo del reclutamiento en la sala. En el modelo difractado, la recompensa del oficio está principalmente constituida por aspectos profesionales pero en el modelo prismático incluye también la esperanza del poder. Por eso, en la práctica no sólo se recluta al funcionario de sala por su competencia técnica sino también con vistas a su movilidad política - su capaci -

dad de elevarse a la condición de élite o de ayudar a otros a realizar sus ambiciones. Los candidatos para el empleo tienen tanto que ver con el potencial de poder del puesto como con sus responsabilidades profesionales y los funcionarios encargados de los nombramientos tienen más interés en el im pacto de los nombramientos sobre su propia posición de poder que en las con secuencias que pueden tener para la administración. Al existir la alternativa entre lealtad y capacidad en relación con el subordinado, el funcionario de sala opta por la lealtad. Por eso, la presión para nombrar a familiares y amigos (la insistencia de la influencia familiar) no debería atribuirse tanto al "retraso cultural" de las instituciones tradicionales o a las pre siones del parentesco como a la necesidad del funcionario de sala de re for zar su posición de poder a través del reclutamiento de hombres en los que pueda confiar".

"Sin embargo, en el modelo prismático también se encuentran cerrados los cau ces extraburocráticos que conducen al poder para quienes pertenecen a comu nidades de parias. Consecuentemente, no sólo confrontan una serie de leyes of iciales que resultan incompatibles con sus intereses sino que también los hombres de la sala vienen de comunidades que les son hostiles e insensibles ante sus necesidades".

"Las relaciones que resultan se ha dado en llamarlas acceso para intrusión. Necesariamente habrá de causar ineficiencia al dar aliento a la corrupción y también, en un sentido más profundo, al institucionalizarse reglas que vio len intereses fundamentales de la clientela y por eso produce inestablemente un estancamiento entre cualquier funcionario que trate de llevar a la práctica esas reglas y el público afectado".

"La formación de "clects"-organizaciones formales con objetivos en cierto modo específicos o polifuncionales pero basadas en la exclusividad de la comunidad que los forma- afecta la aplicación de leyes formales, puesto que las reglas se aplican de manera típicamente selectiva, favoreciendo a los miembros de algunas organizaciones de grupos sociales y discriminando a los de otras".

"Estas organizaciones de grupos sociales se forman no sólo entre el público- que se ve afectado por la actitud de la administración sino también como en claves dentro de la burocracia misma. Si el reclutamiento puede ser dominado por el burocratismo, se deduce que se forman grupos en una burocracia - prismática dominados por las identificaciones comunales o subcomunales de sus miembros y también por las obligaciones formales y responsabilidades del empleo. Se podría considerar ese fenómeno como la formación de grupillos - dentro de la burocracia, excepto que el significado de la palabra "grupillo" es el adecuado porque da la idea de un grupo personal y muy informal que se orienta alrededor de unas pocas personalidades o hasta de una sola persona. Incluso, puede no haber ninguna diferencia entre dos grupillos con respecto al carisma personal de sus líderes".

"En la sala, el reclutamiento burocrático reúne en posiciones formales relacionadas entre sí (es decir en los mismos departamentos o dependencias) a gente que comparte símbolos comunes de identificación fuera de su papel dentro de la organización... Una organización burocrática por afinidad de intereses(clects) puede definirse como rama, sector o estrato de la burocracia, cuyos miembros se reclutan en su totalidad de determinada comunidad o subcomunidad, organizados de manera que no sólo llevan a cabo sus obligaciones forma-

les sino que también defienden sus intereses como comunidad e impiden la admisión de miembros de comuninades rivales y, no cabe duda, administran las reglas en una forma discriminatoria.*

*La organización por afinidad de intereses constituye una familia sustituta, sus miembros se tratan como si fuesen familiares. El líder de una organización por afinidad de intereses es considerado como sustituto del padre. Los hombres de la sala son tratados como hijos adoptivos. Otros pueden hacer - el papel de tíos o padrinos de cortesía. Llamar al orden o despedir a un - empleado incompetente de la sala, equivale por eso, a despedir a un hijo -- descarriado. Podrá hacerse en casos extremos, se evita normalmente a toda - costa, es mejor arreglarse con y disimular sus fallas que exponer a la organización de intereses afines a una experiencia traumatizante al separar a uno de sus miembros. Se puede ver, una vez más, en cuanto la sala está integra - da por organizaciones de intereses afines, que la eficiencia administrativa - se deteriora necesariamente y la prodigalidad burocrática aumenta."

"Pero esa coordinación directa de una dependencia a la otra presupone que - los objetivos del programa, los intereses administrativos inmediatos y los - intereses fundamentales de los que intervienen constituyen el objetivo fundamental (si no el único) que debe tenerse en cuenta. En la sala, sin embargo, si las diferentes dependencias también están organizadas de acuerdo con intereses afines, los arreglos entre dependencias penetran las líneas divisorias entre organizaciones rivales, cada una de las cuales están también, supuestamente, tratando de luchar por aumentar el número de posiciones de sus miembros y la influencia en su propia comunidad o subcomunidad. Esas negociaciones que van de una comunidad a otra y de una organización de intereses afi-

nes a otra, son mucho más difíciles de manejar que las simples conversaciones destinadas a resolver problemas administrativos sin consideración por las personas."

"El funcionario de sala aunque formalmente se apega a un conjunto de normas específicas puede rechazarlas en secreto como carentes de significado o como no obligatorias. De ahí que el enfoque traslapado y bifocal del poder en la sala se hace comprensible en términos del sistema de valores de los funcionarios (polinormativismos, reglas escritas y reglas no escritas). Por ejemplo, un funcionario puede adherirse públicamente a la norma de reclutar por medio de pruebas objetivas y orientadas hacia la mejor preparación (normas de igualdad de condición y universales), pero en lo particular, defiende normas más subjetivas, orientadas hacia el favoritismo (norma particular y rígida jerárquica). Puede criticar en público el soborno y la corrupción pero a la vez alentarlos en secreto; puede insistir, en un momento dado, en la aplicación estricta y al pie de la letra de los reglamentos y en el otro, hacer caso omiso de su descarada violación. De esa manera el polinormativismo da por resultado un bajo nivel de eficiencia administrativa que corresponde al gran peso del poder de la burocracia."

"El contraste entre las normas formales y las que efectivamente se aplican en el modelo sala se puede observar también en la vinculación de la condición y el contrato. Las normas formalmente establecidas de la sala están basadas en suposiciones contractuales -obligaciones y derechos a las que los servidores públicos se someten voluntariamente-, como arreglos entre ellos mismos y "el gobierno" pero en el sistema de condición social sobrepuesta, los funcionarios tienen privilegios y deberes que forman parte de su identidad perso -

nal, de su familia, status social y de su posición en la vida."

"El burócrata de sala trata de llevar al máximo las ventajas personales que puede obtener tanto del sistema de contrato como del de posición y condición y de reducir al máximo sus desventajas. Una manifestación típica de esta mezcla de contrato y posición es la gran importancia que se concede al rango."

"Otro rasgo de la sala es un alto grado de mimetismo; esto podrá ayudar incidentalmente para explicar la receptibilidad aparentemente ingenua de muchos gobiernos en sociedades de transición ante el irrelevante consejo técnico - lado por expertos extranjeros. Con el mimetismo declina la eficiencia, puesto que el costo de medios alternos no puede ser estimado con el debido cuidado."

"Una fuerte ambivalencia también caracteriza al público en sus tratos con la sala. Los ciudadanos enfurecidos hacen demandas irrazonables y censuran a la administración porque no logra guiarse por sus normas, específicamente difractadas. Pero en el momento siguiente, sin darse cuenta de la contradicción se afana por socavar estas normas al colaborar con la corrupción para asegurar sus privilegios especiales."

"Aprovecha la oportunidad para "infringir" la ley o exige la rígida "aplicación" de la misma, cuando se da el caso que convenga a sus intereses. El público prismático es fundamentalmente cínico en todo lo que se relaciona con la ley y la administración."

"Hemos caracterizado las claves prismáticas como un lenguaje ambiguo. Podrá verse que en el ambiente prismático todas las comunicaciones pueden resultar ilusorias. Para ajustarse hay que aprender a percibir las impresiones con una intuición bifocal, a interpretar lo escuchado como probablemente difrazado de fábula. El verdadero significado se encuentra siempre oculto a un nivel más alto (o más bajo). La mente prismática exige cinismo en mayor grado que escepticismo. Las declaraciones se valorizan más en términos de su procedencia que por su significado -se sondea más por su intención latente que por su contenido manifiesto. Lo que se dice se fórmula más en términos de las reacciones anticipadas del auditorio que como respuesta a una realidad."

"Mientras que la acción administrativa esté marcada por el lenguaje ambiguo -resultará difícil para el investigador de fuera descubrir lo que está sucediendo. Efectivamente, hasta una persona interiorizada en la situación, ya sea supervisor o subordinado, podrá encontrar dificultades para enterarse de los "hechos".

"La sala se caracteriza por la pobreza de sus fines en comparación con la energía empleada. Moviliza recursos y los emplea para levantar una fachada de "planes de acción", que no pueden ponerse en práctica. Presta mucha atención a la "planeación", pero en la práctica, sus ambiciosos proyectos no llegan a cuajar en auténticos programas, si se argumenta que el poder burocrático no puede existir donde los planes de acción son formalistas, puesto que no se toman decisiones, se podrá responder que los burócratas ejercen poder en cuanto a que deciden si se pone en práctica lo que se ha promulgado en forma jurídica. Si son ellos quienes dan forma tanto a las normas anunciadas como a la práctica de las claves no anunciadas, su poder es más grande,-

pero muy limitado que sea el resultado efectivo y por pródigo que sea el uso de los recursos."

"Lo que ya se ha dicho sobre el poder burocrático indica que los altos funcionarios son poderosos, pero su capacidad de lograr resultados eficientes es limitada. Esta aparente contradicción se hace razonable sólo suponiendo que - los altos funcionarios son incapaces de ejercer un control substancial y práctico sobre sus subordinados. A pesar de la centralización formal de la autoridad, el poder burocrático efectivo se infiltra a niveles más bajos de la sala y no está en la cúspide."

"El obstáculo básico para entenderlo, creo, se deriva de no poder descubrir - la relación entre el poder formal y el poder efectivo -entre autoridad y control. La integridad de la autoridad y del control forma a tal grado parte - de nuestro cuadro de referencia implícito que tendemos, casi por instinto, - a suponer que el poder es indivisible, que se refiere a una sola variable."

"En las sociedades en transición, sin embargo, la autoridad y el control se - vuelven desequilibrados, el poder se vuelve dudoso. Precisamente por que el peso del poder burocrático es mayor en el momento prismático que en los modos fusionados y difractados, el grado de separación del poder - la separación de autoridad y control- es mayor en la sala que en cualquier cámara u oficina (fusionada o difractada.)"

"A cierto nivel, notamos el papel de la autoridad formalmente construida y no burocrática en la ley y la legislación ideando códigos y preceptos formalistas. A otro observamos el impacto del control burocrático informal, pero -

efectivo, en la administración pública que tiene su expresión en la violación de los planes de acción aunque se presumiría que los están poniendo en práctica. La manifestación más notable del poder altamente "separado" podría llamarse por estas razones, el efecto formalista."

"La separación de autoridad y control, ejemplificada de manera más dramática en el contraste entre las estructuras legislativas y burocrática en el sistema prismático, puede encontrarse, también en la distribución del poder dentro de la sala misma. Las declaraciones relacionadas con la "sobrecentralización" del poder reflejan un aspecto de esta pauta. La otra faceta podría llamarse con igual justificación "subcentralización", porque con respecto al control efectivo la burocracia prismática resulta casi anárquica, ofreciendo muy pocos frenos efectivos a los intereses convenencieros de los funcionarios menores. De esta manera, en forma equilibrada, el poder en la sala no está identificado, localizado, concentrado ni disperso, sino sólo es muy dudoso."

"Lo que se ha dicho de la corrupción y del nepotismo sobre el peso del poder burocrático mismo, no parecería plausible si no fuere así. Si los funcionarios más altos en una burocracia tuviesen un control efectivo sobre sus subordinados no permitirían el soborno ni el nepotismo, puesto que estas prácticas socavan su propio control. El hecho mismo de que la corrupción y el familismo constituyen quejas en todas partes hace pensar en la debilidad inherente de la autoridad central. Si los subordinados insisten en informar de los asuntos a sus superiores en la sala no será por su incapacidad de tomar decisiones sino a su aversión a tener responsabilidades. Si los superiores se rehusan a delegar autoridad en sus subordinados, no es tanto por su renuencia a entregar el poder como por su incapacidad de imponer restricció

nes a la conducta de su personal y asegurar, de esa manera, la puesta en práctica de las reglas por otros. No puede delegar quien no puede imponer responsabilidades."

"En esta perspectiva, la extremada centralización de la autoridad puede verse como el intento desesperado por poner a la burocracia y a la sociedad bajo control."

"Hemos visto cómo la actividad bifocal del poder en el modelo prismático "la estrechez" de la autoridad sobrepasa a la amplitud del control -sufre el síndrome de dependencia, haciendo posible que los funcionarios se apropien del bienestar para ellos mismos por medios que son contrarios a sus propias responsabilidades. Por eso, una de las paradojas económicas es el fenómeno en la sala, de la combinación de miseria y opulencia, de salarios inadecuados, e ingresos relativamente altos. No por supuesto, que todo funcionario de sala sea rico. Lejos de eso, muchos de ellos están grandemente endeudados. Existe gran variedad de matices, pero esta "brecha social" dentro de la burocracia misma intensifica el descontento de quienes no pueden encontrar asiento en el "tren de la prosperidad" aún cuando progresan en sus carreras. Lejos de ser partidarios eficientes y administradores, los funcionarios de la sala cautivos del síndrome de dependencia, se vuelven libertinos, dependientes, ineficientes y burócratas en el sentido peyorativo de la palabra... Preocupados por las ambigüedades de la planeación formalista, los funcionarios de la sala dedican sus pensamientos por igual al establecimiento de las reglas como a la puesta en práctica de las mismas. "la interferencia burocrática", más que dirección y administración, se convierte en su principal preocupación."

"El político extraburocrático, en cambio, lucha en vano por lograr obtener las palancas necesarias para imponer controles en los planes de acción a la burocracia y al ocuparse de ellos descubre las posibilidades más lucrativas y gratas de la "interferencia política" -la intervención directa en el proceso administrativo, en la concesión de permisos y licencias, en concertar citas y firmar contratos. De esa manera, en lograr de establecer sanciones para la mejor realización de los planes, el "político" prismático se convierte en una influencia negativa para la eficiencia administrativa contribuyendo al libertinaje."

"La ambigüedad del poder burocrático produce el efecto de formalismo, el campo de acción bifocal del mismo, a su vez, produce el síndrome de dependencia y el peso del poder burocrático da lugar al complejo de interferencia. Todo se combina para aumentar el libertinaje administrativo del modelo sala."

1.3 Policía preventiva: conceptos y principales funciones.

En los puntos anteriores, ya se ha definido como uno de los fines principales del Estado, "el mantenimiento del monopolio legítimo de la coacción física, para el mantenimiento del orden vigente" (1) con fundamento en la dominación legítima, a través de un cuadro administrativo, burocracia y respaldo en la "dominación legal", entendida esta última, como el conjunto de instituciones e instrumentos de tipo jurídico legal, avocados a la conservación y mantenimiento del poder y su validez.

Una de esas instituciones o instrumentos de tipo jurídico - legal, con que cuenta el Estado, son los órganos policiales; por eso se hace necesario, para este trabajo, definir el término del concepto "Policía" y la diferencia, en forma general, de las funciones de "Policía".

El término "Policía" viene de la etimología del latín "Politia" y esta a su vez del griego "Politia", que significaba para aquel entonces como la función de: "Buen orden que se observa en las ciudades y naciones, cuando se cumplen las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno" y - el "cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a los órdenes de las autoridades políticas" (2).

Debemos aclarar que el término de Policía, ya ha sido utilizado en otra época de la Historia Universal, en Europa; el más singular fue el uso que le dieron los teóricos economistas cuando usaron las palabras "Estado Policía" o "Estado Gendarme"; la connotación o significado que dieron a éstas, fue -

(1) Ver página 12 - 13

(2) Véase cualquier enciclopedia (no diccionario).

la de que el Estado no debería intervenir en el mercado o en la economía, - sino que únicamente debería de ser un administrador.

Otra connotación del término "Policía" fue utilizado en el siglo XVI, en la época de los "cameralista", en la que se consideró el término de "Política" por el de "Policía" el cual utilizaron para desarrollar una disciplina administrativa o técnica aplicada. Lo que ellos entendieron por "Policía", - no es una institución o mecanismo que funcione dentro del Estado, sino una tecnología gubernamental característica del mismo, dominios, técnicas, objetivos donde interviene el Estado ⁽¹⁾. Un ejemplo fue la obra de "Monarchie Aristocratique", de Turquet de Mayerne, en donde Focault ⁽²⁾ tomando - de ella varios elementos explica sobre algunos detalles de la razón del Estado y la organización administrativa del mismo, e ilustra a través de esta obra acerca de la Policía en tres puntos

a) Aunque la policía es una de las cuatro ramas de la administración del Estado - justicia, guerra y hacienda - en realidad lo abarca todo: "se extiende dentro de las condiciones de la gente, de todo lo que hacen o emprenden. Su campo abarca la justicia, las finanzas y el ejército", ha dicho el propio Mayerne.

b) "La policía incluye todo, pero desde un punto de vista extremadamente - particular. Los hombres y las cosas son visualizados tanto como sus relaciones: los hombres que coexisten en un territorio, sus relaciones con la pro

(1) Guerrero O. Omar. Introducción a la Administración Pública. Ed. Har la 1985. Pág. 28

(2) IBIDEM. Pág. 29

piedad, lo que producen, lo que intercambian en el mercado. Considera además como viven; las enfermedades y accidentes que pueden sobrevenirles. Lo que busca vigilar la policía es un hombre vivo, activo, productivo. - Turquet emplea una expresión notable: el verdadero objeto de la policía es el hombre.

c) Es una intervención totalitaria del Estado en la vida del hombre, que tiene dos finalidades: primero, se dirige hacia lo que produce la ciudad "adorno, forma y esplendor". Este último no es únicamente un criterio estético, sino igualmente político: se refiere a la fuerza y vigor del Estado. Segundo, la policía fomenta el trabajo, las relaciones de intercambio y la ayuda mutua entre los hombres. A esto Turquet llama "comunicación" y ella ha de ser asegurada por la policía, porque ello evita que la vida de los hombres sea pobre y precaria". (1)

La policía forma parte del cuadro administrativo del Estado, es considerada por Weber como un órgano de la burocracia, y es este "uno de los factores puramente políticos que influye con especial persistencia a la creciente necesidad de una sociedad acostumbrada a una pacificación absoluta por medio de la aplicación del orden y la protección (policía) en todos los sectores". (2)

Policía preventiva es la entidad administrativa, de tipo paramilitar, encargada de vigilar y preservar el orden y la seguridad pública de una determinada área geográfica y política (genéricamente se le conoce como municipio) que tiene como funciones, la conservación de la paz pública, la protección de la vida y los bienes, la prevención de los delitos del fuero común, y to

(1) IBIDEM. Pág. 33

(2) Weber, Max. Economía... 730

das aquellas que estén comprendidas en los reglamentos de moralidad, convivencia ciudadana, buenas costumbres, buen gobierno, vigentes.

Es importante señalar que el "Estado" mantiene un determinado "orden" no solo a través de su aparato administrativo, sino también, a través de una serie de instituciones y políticas que contribuyen al fortalecimiento del mismo, al mantenimiento del "status quo"; la policía por tanto realiza, en última instancia, la aplicación de la coacción física directa sobre los trasgresores del orden mismo.

Coacción física y/o psíquica, es entendida ésta como la acción del cuadro administrativo para garantizar la observancia del orden o para castigar su trasgresión.

Hablar de la conservación del "orden", como lo cita Weber, observa una magnitud que abarca en su totalidad al mismo Estado, a la forma específica misma en que se da a través de las instituciones; sin embargo, quizá, donde mayormente es posible observar la acción directa y objetiva de la coacción en el ámbito de la sociedad, es en el mantenimiento de "la paz y el orden en la vía pública", tema que delimita el área teórica de este trabajo.

La paz y el orden público equivale dentro de la concepción de este trabajo, al concepto de "Seguridad Pública y Tránsito; que son todos aquellos actos públicos que se dan y manifiestan en la vía pública y todos aquellos que atentan contra la integridad física y moral de la ciudadanía. En síntesis, todos aquellos objetivos y funciones de tipo político que, dentro de la administración pública, le asigne al órgano (policía) "el representante le-

gítimo del poder".

Dentro de la administración pública, el Estado conserva determinados órganos políticos - administrativos avocados a la tarea del mantenimiento del orden, ya se había mencionado la existencia de otras instituciones que se pueden relacionar con el mantenimiento del orden, de acuerdo a su función especializada, como lo indica Weber; por ejemplo la Educación, relaciones internas y externas del Estado, salud, etc.; pero para delimitar aún más - este trabajo la función de orden y seguridad pública, consideramos, esta - encargada a tres tipos de órganos especializados, a saber: la seguridad y paz nacional, que abarca el resguardo del territorio nacional, la seguridad del jefe del Estado y la paz social, El Ejército (fuerzas armadas de tierra, mar y aire); los órganos policiales de apoyo administrativo para la impartición de la paz y la justicia social, órganos llamados judiciales, que cuentan con su respectivo grupo policial, formados para la persecución de los delitos del orden común o federal, (policías judiciales estatal y/o federal); y los órganos policiales de prevención y conservación de la seguridad pública, elementos paramilitares y administrativos creados por los gobiernos municipales y estatales.

En términos de estructura jurídica y administrativa (funcional), o sea "legítima legal", dentro de la administración pública, estos órganos están observados por la carta magna, y las leyes y reglamentos que de ella se derivan.

La policía preventiva, en términos generales, cumple las siguientes funciones:

- Conservación del orden público dentro de una jurisdicción generalmente municipal.
- Protección de la vida de los ciudadanos y sus bienes.
- Mantenimiento de la seguridad en vías y lugares públicos.
- Prevención de la criminalidad.
- Cuidar la observancia de las leyes y reglamento en materia de policía, - buen gobierno y/o bando municipal.
- Prevención de actos públicos que atentan contra la integridad de la - ciudadanía.

I.4 El esquema Institucional de la Policía Preventiva del D.F. 1983 - 1987.

Abundar sobre el marco y la concepción institucional del tema y el período analizado, conlleva a una mayor delimitación teórica; pero también, a remarcar la dificultad de éste, en cuanto a un análisis necesariamente objetivo y concreto; pues, debido a la amplitud y a la generalidad con que suele abordarse este tipo de temas se tiende a caer "involuntariamente" en posiciones y análisis poco fundamentados y arriesgados, que lejos de contribuir a un "descubrimiento" real y auténtico de un fenómeno, nos lleva a formar falsas imágenes y propuestas; y por lo tanto, a contribuir en el abultamiento de imágenes amarillistas y poco objetivas. Es por ello, que a partir de una posición determinada en este caso la oficial, creemos en la posibilidad de poder abordar directamente el análisis del tema; puede haber otros parámetros de comparación pero preferimos uno real y práctico.

En 1983, se presentó el relevo de autoridades dentro de la Secretaría General de Protección y Vialidad (SGPV) que hasta ese momento se conocía como Dirección General de Policía y Tránsito; las nuevas autoridades ante el panorama que prevalecía en la organización, tanto en los aspectos administrativos, presupuestal, de estructura organizacional y funcional e incluso de imagen pública y moral, se proponen como un primer paso, el de realizar estudios preparatorios para emprender un programa de reestructuración del organismo. En forma insistente se hablaba de terminar con la mala imagen de la policía, en preparar mejores y más elementos, en contar con más y nuevos equipos, en reestructurar por completo la totalidad de la dependencia, en implantar mejores programas de capacitación y preparación para el personal, en aumentar considerablemente los sueldos que redundasen en la eficiencia y eficacia de

los servicios, etc.

Sin embargo, como se observó en la práctica durante los años 1983, 1984 y - 1985, todos los esfuerzos encaminados para lograr los objetivos y metas propuestos se vieron limitados por muchos y diversos problemas. No fue sino - hasta finales de 1986, y debido a los lineamientos dictados por el gobierno en materia de simplificación administrativa, moralización, racionalización, etc., que las autoridades del Departamento del Distrito Federal plantearon - un Programa de Acciones Prioritarias en este ramo; todo ello, bajo la premisa principal de "otorgar eficientes servicios de seguridad pública a los habitantes del Distrito Federal" e "Implicando la obligación de incrementar permanentemente su eficiencia interna y su capacidad operativa" (1).

Derivándose un marco de acciones prioritarias e institucionales, bajo el tenor teórico siguiente:

"La policía preventiva del Distrito Federal se enfrenta al gran reto de prevenir y combatir en forma eficaz y eficiente las conductas antisociales, ante los agravantes, representados por su arraigo, magnitud, urgencia y la escasez de recursos, y la celeridad con la que debe actuar, la cual no admite improvisaciones, errores, paliativos o falsas respuestas sensacionalistas, - por el contrario, exige actividades concretas debidamente planeadas, concatadas y sucesivas, tanto en el campo operativo como administrativo y que, en su conjunto, conlleven a la inaplazable consolidación del programa de reestructuración" (2).

(1) D.D.F., SGPYV. Acciones Prioritarias de Protección y Vialidad. 1986. pág. 5

(2) IBIDEM. pág. 5

"Las funciones de policía deben realizarse atendiendo a estas características; lo que deriva en el imperativo de lograr la especialización de todo el recurso humano participante en la vital tarea, de garantizar la seguridad e integridad física y de los bienes, de quienes habitan en ellas" (1).

"La presencia permanente y oportuna intervención de la policía cuando se requiere, conforman el binomio que da razón y existencia a los planes y programas de la actual administración, inspirada en un cambio necesario e imprescindible, en el que se avanza a paso firme y constante. Al haber recibido la policía preventiva del Distrito Federal el más amplio y decidido apoyo por parte del ciudadano Presidente de la República y del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal, se adquirió un gran compromiso a cumplirse a toda costa, mediante la consolidación de los programas establecidos desde el inicio de esta administración, en materia de modernización, profesionalización, moralización y participación ciudadana, así como la adecuada coordinación y cooperación con las dependencias afines con las que es indispensable conjuntar esfuerzos". (2)

De acuerdo a lo anterior, la JGPV pone en práctica diversas acciones, bajo los postulados de:

- A) Modernización.
- B) Profesionalización.
- C) Moralización.
- D) Participación.
- E) Implementación de dispositivos.

(1) IBIDEM. pág. 6

(2) IBIDEM. pág. 6-7

A) Modernización. ⁽¹⁾

Las premisas básicas que han fundamentado la modernización de la policía, - han sido las siguientes:

"Desarrollar los sistemas de operación, administración, información, comunicación y equipos de trabajo".

"Implementar nuevos esquemas de participación ciudadana que permitan lograr un acercamiento y comunicación permanente de la policía con la comunidad, y el fortalecimiento del sistema de quejas y sugerencias".

Bajo los siguientes puntos principales:

- a) Reestructuración funcional y organizacional de la Secretaría.
- b) Substitución de las áreas de policía por sectores correspondientes a cada una de las Delegaciones Políticas del D.F.
- c) División territorial de los sectores en subsectores.
- d) Reorganización del personal y redefinición de nuevas plantillas orgánicas, con homogeneización de la estructura policial.
- e) Definición de responsabilidades de la policía, en sectorial y metropolitana.
- f) Reemplazo y compra de nuevo equipo móvil con reaprovechamiento y sustitución vehicular.

(1) IBIDEM. págs. 8 - 20

- g) Dotación de equipos modernos de radio comunicación, aumentando en cantidad y calidad, tanto en equipo como en canales de operación.
- h) Aumento de la capacidad del centro radio telefónico.

B) Profesionalización. (1)

"El programa de educación policial implantado al inicio de la gestión, ha tenido especial importancia y es considerado fundamental para lograr el cambio positivo y definitivo de la policía preventiva del Distrito Federal, su desarrollo se basa en un plan general debidamente integrado y su propósito fundamental es darle permanencia a la formación de elementos de nuevo ingreso y - lograr la especialización y el adiestramiento permanente de los que ya se encuentran en servicio".

"La educación policial en tres etapas de desarrollo; la primera, destinada a la formación de elementos de nuevo ingreso; la segunda, concebida en dos - grandes líneas que corresponden a los cursos de promoción, en los diferentes niveles de mando y a los cursos de especialización y de actualización; la - tercera etapa fue dirigida a la profesionalización de los elementos de la - institución, mediante la implantación del bachillerato y la licenciatura en policología".

C) Moralización. (2)

"Las demandas planteadas por los ciudadanos a la presente administración es

(1) IBIDEM. págs. 21 - 27

(2) IDIBEM. págs. 28 - 36

tán directamente enfocados al saneamiento de la conducta que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones. Uno de los compromisos fundamentales quedó inmerso en el postulado básico de llevar hasta sus últimas consecuencias el proceso de renovación moral que el mismo pueblo había solicitado en múltiples foros de consulta popular. El propio Presidente de la República ha insistido en la necesidad de que las corporaciones policiales desterraran prácticas incompatibles con los principios y los objetivos del Gobierno Mexicano y constituirse en auténticos participantes de ese proceso, actuando con honorabilidad, honestidad y capacidad en el desempeño de sus funciones al servicio de la sociedad".

"Manteniendo la renovación moral como uno de los principales objetivos del - actual gobierno, la Secretaría General de Protección y Vialidad, congruente con ella, ha venido realizando una serie de acciones tendientes a alcanzar - sus metas; para este fin, cada una de las áreas de esta institución pone es- pecial cuidado en contribuir a ello, sin embargo, algunas de ellas inciden - más en este aspecto; cabe mencionar a la Contraloría Interna, la Dirección - de Asuntos Jurídicos y Justicia y la Academia de Policía.

"En los aspectos de organización, instrumentación y coordinación de las dis tintas acciones de aplicación normativa. Sobre todo en áreas que presentan mayores riesgos de irregularidad como son las que operan directamente con el público y las que manejan algún tipo de recursos, el Programa de denuncias - y responsabilidades se apoya en la recepción, registro y solución de las de mandas de los ciudadanos".

"La renovación moral de los elementos policiales, continúa siendo de gran -

tención por parte de la actual administración, la cual durante 1985 ha instrumentado diversas acciones tendientes a erradicar las conductas y actividades ilícitas que perjudican en gran medida el desempeño leal y honesto de las funciones de esta institución".

De estas medidas, podemos destacar por su importancia las siguientes:

"Implantación del sistema integrado de control, como un proceso permanente que asegure el cumplimiento de los programas y subprogramas relacionados con el proceso de renovación moral, gracias al cual ha sido posible depurar al personal operativo y administrativo".

"Realización de reuniones de sensibilización con el personal para destacar la importancia que tiene su función como servidor público, basada en la honradez y en el respeto a las leyes".

"Otorgamiento de estímulos y recompensas al personal de la institución, tanto por su perseverancia como por el buen desempeño de sus servicios".

"Fortalecimiento de los subprogramas de control, auditoría operacional y financiera, información y registro de denuncias y responsabilidades; complementándose estas con las acciones de inspección en la vía pública, al desempeño del personal operativo".

D) Participación Ciudadana. (1)

La complejidad de los problemas que enfrenta el Distrito Federal y su área

(1) IBIDEM. págs. 37 - 43.

metropolitana exigen que en su solución participen todos sus habitantes y - que el Gobierno capte las propuestas que surjan de la experiencia de los grupos organizados, para asegurar nuevas alternativas a la problemática que se afronta en materia de seguridad".

"Este postulado implica, por una parte, desarrollar la capacidad organizati-va de la comunidad para plantear sus quejas y sugerencias en función de sus necesidades. Requiere también promover su participación en la vigilancia y estimación de las acciones de gobierno y debe considerar asimismo sus pro-uestas para racionalizar el uso y el costo de los servicios. A partir de -1983, la Secretaría General atiende especialmente la toma de conciencia de -la población acerca de las necesidades de seguridad pública como suma de sus esfuerzos para mejorar su operación".

"Estas acciones se reflejan, en el aspecto interno, en el cambio de estructu-ras de la policía preventiva, y en el externo, permiten estimular el cambio de actitudes de los ciudadanos hacia las acciones de protección y vialidad".

"Por otra parte, esta Secretaría General realizó durante el año pasado reuni-ones con diversas asociaciones civiles a efecto de que estas plantearan sus -problemas de seguridad y, en forma conjunta, se aportaran soluciones. Entre ellas destacan las celebradas en cada delegación política en las que partici-pan ciudadanos vecinos de cada una de ellas y que dieron como resultado la -creación de los "Consejos Consultivos Delegacionales", integrados con base -en el decreto del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, expedido en el mes de agosto de 1985".

E) Implantación de nuevos dispositivos. (1)

"Se identificó la necesidad de realizar un cambio radical que se inició con la implantación de nuevas estructuras y la formulación de programas institucionales de carácter prioritario. Entre ellos, adquiere especial importancia el relativo a lograr una mayor eficiencia en las acciones operativas, como respuesta a las demandas ciudadanas que exigen un marco de seguridad pública cada vez más eficaz".

"Las operaciones de protección y vialidad obedecen a la planeación estratégica, la programación y la definición de políticas; bajo la absoluta responsabilidad de la autoridad central; mientras que por otra parte, la aplicación de los diversos dispositivos se ha trasladado a los dieciséis sectores des- concentrados en cada una de las delegaciones del Distrito Federal".

En síntesis, los anteriores postulados son las bases teórico - prácticas conceptualizadas para afrontar el problema de la prestación de los servicios policiales, con los que el gobierno del D.F., pretende resolver la problemática vigente.

(1) IBIDEM. págs. 44 - 67.

2. La Secretaría General de Protección y Vialidad y su contexto social.

Abordar los temas de investigación en ciencias sociales, no solamente requiere de delimitar lo más preciso posible las aristas para no caer en la indefinición metodológica del punto que se desea abordar, sino también, de agotar, en medida de las posibilidades, todas las partes de que está compuesto un tema. En el caso de este trabajo y particularmente del capítulo segundo, es pretensión plantear los aspectos que se consideran más relevantes - del entorno económico, político y social referente al Cuerpo Policial Preventivo.

Son múltiples los factores que inciden, directa e indirectamente, en el desarrollo de las actividades de nuestro objeto de estudio; pero sin embargo, determinados factores resultan relevantes para el enfoque desde el cual - abordamos el tema. La crisis económica por la que atraviesa el país y sus consecuencias políticas y sociales, vistas en el inmenso laboratorio que representa el D.F., y el comportamiento sociodemográfico de la Ciudad de México, son elementos que, dentro de este análisis, representan sendos catalizadores sociales, puesto que representan "la regla" que permite magnificar - los orígenes y repercusiones de cualquier evento socio-político que se suceda en una ciudad como ésta. Dejar fuera del análisis estos dos factores no sólo es reducir grandemente las dimensiones de la problemática, sino que inclusivo es limitar las percepciones que se puedan tener de un fenómeno, por lo cual decidimos incluir algunos datos y estadísticas que se consideraron interesantes, sin siquiera pretender ser exhaustivos, nada más ilustrativos.

2.1 Los efectos de la crisis económica en la prestación del servicio policial.

En la década de los ochentas, la sociedad mexicana ha debido enfrentar serios problemas derivados de la crisis económica, crisis que los sectores social, público y privado han reconocido.

Los problemas generados por dicha crisis, producto de las condiciones vigentes del aparato productivo, tanto a nivel nacional, como del papel que ha debido jugar nuestro país en el concierto de las naciones, han tenido serias repercusiones en el contexto social y político del país, sobre todo en las clases de bajos ingresos.

No es menester el explicar o describir todos y cada uno de los factores y problemas económicos que derivan de ello y que inciden en el desarrollo del país, sino únicamente, hacer referencia a determinados efectos, producto de esos desequilibrios de nuestra economía, que repercuten directamente en el aspecto de la seguridad pública; tales como, la inflación, que en los últimos años ha tenido niveles superiores al 100% por año, el deterioro del poder adquisitivo, que afecta más a las clases media y baja, el desempleo y el subempleo, originados por la falta de crecimiento en los sectores productivos del país, la disminución de los niveles de vida y el deterioro socio-cultural.

La disminución y el deterioro de los niveles de vida, han afectado tanto en el ámbito rural, provocando migración hacia las ciudades, como en las ciudades mismas, sobre los comportamientos socio-culturales de la población,-

la comunidad y el núcleo familiar, generando múltiples manifestaciones "patológicas" en la conducta social.

En la sociedad, se manifiestan con la disminución del nivel de vida promedio, y el descontento general en la comunidad, por medio de la agresividad juvenil, pandillerismo, delincuencia (asaltos, violaciones, asesinatos) problemas de convivencia, etc.; y en el núcleo familiar, con la aparición o reproducción de problemas como el alcoholismo, la drogadicción, la vagancia, los problemas sexuales, la prostitución y otros más, que no son solamente privativos de las épocas de crisis; pero, que sin embargo, acrecentan su incidencia, convirtiéndolos a su vez, también en problemas sociales y políticos, como productos de la crisis.

No sólo las derivaciones de tipo social debe enfrentar una sociedad en crisis, sino también los problemas políticos que se generan como consecuencia de las carencias económicas, como son el subempleo, por falta de fuentes de trabajo, la invasión de tierras por parte de campesinos y grupos indígenas que carecen de ellas para trabajar, los asentamientos humanos irregulares, por falta de vivienda; las concentraciones y manifestaciones políticas, producto de las múltiples carencias, y la aplicación de políticas de gobierno poco populares, las huelgas en búsqueda de mejores condiciones laborales, etc., que a su vez son indicadores de la precaria situación económica y política del país.

Lo anterior, en términos generales, dibuja el panorama social que prevalece actualmente en el país y en el Distrito Federal, lo cual se traduce, en términos de seguridad pública, en una situación también de crisis que crece pa

ralela a la de tipo económico.

Por otro lado, también es importante considerar, para efectos del tema analizado, que la situación económica afecta y limita significativamente las capacidades y posibilidades de las instituciones gubernamentales para dar una respuesta eficaz en términos políticos y administrativos; en el caso de la policía preventiva del D.F., ésta debe enfrentar dos variantes de la problemática; una, las limitaciones presupuestales que le impiden contar con los "materiales de seguridad" necesarios y con el personal adecuado y, dos el rápido incremento de las demandas a sus servicios que por ende exigen mayor capacidad de respuesta; aunado a lo anterior, hay que resaltar la problemática particular que vive el personal policial, que al igual que el resto de la sociedad se encuentra seriamente afectado económicamente, pero que además vive inmerso en un medio socio-cultural muy limitativo; todo esto limita seriamente a la institución policial para hacer frente a la problemática que actualmente sufre el D.F. en el aspecto de seguridad pública.

Finalmente, es conveniente asentar que se han debido considerar los diversos aspectos del entorno económico que embargan al tema a fin de mensurar más objetivamente las consideraciones que, en la parte última de este trabajo, será necesario realizar.

2.2 El comportamiento sociodemográfico de la Ciudad de México.

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, el factor económico es condicionante en la prestación de los servicios policiales, esta condición no es única; también existen otros aspectos como son los políticos, sociales, culturales y demográficos. Todos estos inciden significativamente en el desarrollo diario de las actividades de la Ciudad de México.

Se puede afirmar sin lugar a dudas que el incremento de la población, en - los últimos 25 años, es determinante para la prestación de los servicios - que el gobierno capitalino debe realizar en la satisfacción de las necesidades de la población. La forma más clara de observar el crecimiento pobla - cional, desde 1934 a 1985, se puede ver en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.01 AUMENTO DE LA POBLACION 1934 - 1985

	Periodo	Población (1) Total (miles)	Población (2) D.F. (miles)
1	1944 - 40	19,653	1'757
2	1941 - 50	25,791	3'050
3	1951 - 60	34,923	4'087
4	1961 - 65	42,808	- -
5	1966 - 70	50,694	6'874
6	1971 - 75	60,020	- -
7	1976 - 1980	69,346	8'831
8	1980 - 1985	79,978	9'935

FUENTES:

(1) X Censo General de Población y Vivienda 1980

(2) México Demográfico. CONAPO SG 1985

Del anterior cuadro, se puede analizar que el incremento de la población se comportó a un ritmo del 1.7% anual en 1934, pasando a ser de 3.5% anual en 1970, con una ligera disminución entre 1970 y 1985.

El crecimiento fue consecuencia de una alta tasa de natalidad y un descenso sensible en la tasa de mortalidad, siendo el resultado, que la población ha rejuvenecido, lo cual ha generado consecuencias de gran trascendencia; el aumento considerable de la población y de su probable mantenimiento de la tasa de crecimiento, ubica en la República Mexicana a aproximadamente 80 millones de habitantes, y de éstos en el D.F. a aproximadamente 10 millones (1984).

Los efectos de estos fenómenos demográficos traen consigo consecuencias que afectan severamente a la sociedad, una de estas es la alta concentración de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales en las zonas más desarrolladas del país.

La zona con uno de los niveles más altos de densidad de poblacional y de "conurbación" es la Ciudad de México, cuenta en 1984 con una extensión territorial de 1,944 km², y con una población de 9'786,553 habitantes a 1984⁽¹⁾; dentro del propio Distrito Federal existe una marcada desproporción en cuanto a la distribución de su población, en el siguiente cuadro: la cual se describe.

(1) Coordinación General de Transporte D.D.F. Anuario de Vialidad y Transporte 1983. Pág. 3

Cuadro 2.02 DENSIDAD POBLACIONAL DEL D.F. 1984*

DELEGACION	Población por delegación.	Extensión territorial km ²	Densidad poblacional. (Hab/km ²)
Alvaro Obregón	710,387	93.7	7'581.50
Azcapotzalco	608,022	34.5	17'623.83
Benito Juárez	547,331	28.0	19'547.54
Coyoacán	712,666	59.2	12'038.28
Cuajimalpa de Morelos	126,937	72.9	1'741.25
Cuauhtémoc	814,982	32.0	25'468.19
Gustavo A. Madero	1'542,243	91.5	16'855.11
Ixtacalco	576,416	21.8	26,441.10
Iztapalapa	1'543,725	124.4	12,409.36
Magdalena Contreras	240,326	62.2	3,863.76
Miguel Huidalgo	548,286	46.8	11,715.51
Milpa Alta	67,930	268.6	252.90
Tlahuac	208,321	88.4	2,356.57
Tlalpan	551,769	309.7	1,781.62
Venustiano Carranza	696,784	30.7	22,686.78
Xochimilco	290,728	134.6	2,159.94

FUENTE:

* Estimación de CONAPO, y de la Dirección General de Política Poblacional del D.D.F., breviarío 1984. D.G.P.P., D.D.F. Pág. 12 y 63.

En la ciudad se ha ampliado más allá de sus límites políticos en el sentido de la conurbación, lo que la convierte a dimensiones mucho mayores; por este efecto, la palabra "metropolitana" considera el área de la Ciudad de México y los municipios circunvecinos, lo que considera una población mayor, que asciende a la cantidad de 13.6 millones de habitantes en 1980, como se desglosa en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.03 POBLACION DEL AREA METROPOLITANA A 1980 (1)

DELEGACION	NUM. DE HABITANTES	MUNICIPIO	NUM. DE HABITANTES
1. Gustavo A. Madero	1'513,360	1. Nezahualcóyotl	1'341,230
2. Iztapalapa	1'262,354	2. Ecatepec	784,507
3. Cuauhtémoc	814,983	3. Tlalnepantla	778,173
4. V. Carranza	692,896	4. Naucalpan	730,170
5. Alvaro Obregón	639,213	5. Atizapán de Z.	202,248
6. Azcapotzalco	601,524	6. Cuautitlán Izcalli	173,754
7. Coyoacán	597,129	7. Tultitlán	136,829
8. Iztacalco	570,377	8. Nicolás Romero	112,645
9. Benito Juárez	544,882	9. Texcoco	105,851
10. Miguel Hidalgo	543,062	10. La Paz	99,436
11. Tlalpan	368,974	11. Coacalco	97,353
12. Xochimilco	217,481	12. Chalco	78,393
13. Magdalena Contreras	173,105	13. Huxquilucan	78,149
14. Tláhuac	146,923	14. Chimalhuacán	61,816
15. Cuajimalpa	91,200	15. Cuautitlán de R. R.	39,527
16. Milpa Alta	53,616	SUBTOTAL EDO. DE MEX.	4'820,081
SUBTOTAL DISTRITO FED.	8 831 079		

POBLACION DEL AREA METROPOLITANA 13 651.160

El crecimiento de la Ciudad de México no nada más se refleja en la población, sino en otras características como son la vivienda, el transporte, las vías de comunicación, comercios, industrias, escuelas, etc., para dar un ejemplo de esto, se citan algunos datos:

Para el año de 1970 se contaba con un total de 1'219,429 viviendas, y un crecimiento anual aproximado del 5.27% lo que significó que para el año de 1980, se tenían un total de 1'863,093 viviendas. Además habrá que considerar el déficit que existe en este renglón. (1)

Los habitantes por viviendas, utilizando los mismos parámetros fueron de 5.6 habitantes por vivienda en 1970, disminuyendo a 4.7 habitantes por vivienda en 1980; claro que aunado al déficit se ha optado por construir viviendas de menores dimensiones. (2)

El número de vehículos en el D.F., ha crecido a un ritmo mayor que el de la población, lo que significa un acelerado ritmo de motorización, lo cual se da por el efecto de una mejoría económica de la clase media, que se traduce en un mayor poder adquisitivo; el siguiente cuadro presenta la variación en población y vehículos en el D.F. de 1940 a 1980:

CUADRO No. 2.04

HABITANTES POR VEHÍCULO EN EL DISTRITO FEDERAL¹

AÑO	POBLACION	VEHICULOS	HABITANTES/VEH.
1940	1'757,000	48,134	36.5
1950	3'050,442	74,327	41.0
1960	4'870.875	248,048	19.6
1970	6'874,000	717,672	9.6
1980	8'831,079	1'869,808	4.7

¹ No incluye la zona conurbada del Edo. de México

(1, 2) Coordinación General de Transp. Anuario op. cit.

En el siguiente cuadro se muestra la estadística de vehículos de motor, en el D.F., desde 1925 a 1982. Según ésta, se llegó en 1982 a 1'967,379 vehículos de motor, incluyendo automóviles, autobuses, camiones y motocicletas.

Cuadro 2.05

VEHÍCULOS DE MOTOR EN EL DISTRITO FEDERAL					
AÑO	TOTAL DE VEHICULOS	AUTO-MOVILES	AUTO-BUSES	CAMIONES	MOTOCICLETAS
1925	21,209	15,063	2,622	3,059	465
1935	29,158	22,686	1,616	4,502	354
1945	59,549	45,304	2,621	9,809	1,815
1955	150,584	110,339	6,958	27,685	5,602
1965	379,204	313,055	6,993	45,711	13,445
1975	1,199,471	1,004,154	12,898	107,954	74,465
1976	1,136,235	979,188	13,069	108,030	35,948
1977	1,232,898	1,059,354	13,244	117,823	42,477
1978	1,423,283	1,219,002	13,735	139,860	50,686
1979	1,575,629	1,346,687	14,209	157,664	57,069
1980	1,869,808	1,601,867	14,487	187,205	66,249
1981	1,996,743	1,706,435	15,047	204,248	71,013
1982 ^{III}	1,967,379	1,707,384	16,729	199,088	44,178

Seguramente en 1983 se rebasó la cifra de dos millones de vehículos de motor en el D.F., esta información no incluye los vehículos de cualquier tipo que ingresan diariamente del Estado de México y del resto de la Provincia, al D.F.

Para reafirmar la idea de la magnitud del crecimiento poblacional - vehículos, se han tomado datos elaborados por la Coordinación General de Transporte del D.D.F. en un estudio del origen y destino de viajes en el área metropolitana del D.F., 1984

En el estudio se registraron un total de 19'513,265 viajes - personas por día, (VPD) considerando viajes con destino final, es decir, sin transbordos. En cambio, agrupando los tramos en distintos medios, con transbordos, se obtuvo un total de 28'518,208 viajes - personas - diarias; de la primera categoría, el D.F. generó 13'635,243 viajes - personas y los municipios conurbados los otros 5'878,022 viajes - personas. Como dato importante la Delegación Cuauhtémoc generó más de dos millones de viajes - personas. La utilización y distribución del medio de transporte se muestra en los cuadros - nos. 2.06 al 2.09.

Se podría citar alguna otra información sobre la conurbación y el crecimiento poblacional, sin embargo, sería objeto de otro estudio; sólo se muestran algunos datos relevantes para tratar de describir la importancia del comportamiento socio-demográfico del D.D.F., y de cómo éste es un factor relevante que condiciona en forma cuantitativa y cualitativa la prestación de los servicios del gobierno, y en forma específica los de la policía.

2.3 Las demandas de servicio a la policía.

La demanda de servicios públicos que la ciudadanía solicita de su gobierno, sea este municipal o del Distrito Federal, es producto de la diversidad y - de la magnitud que exige el tamaño y la composición de la población, la complejidad y la extensión de la estructura urbana, el ritmo y la interrela - ción de las actividades socio - económicas y políticas, y desde luego, las herencias y las costumbres socio-culturales y antropológicas de los estra - tos sociales en su conjunto.

El concepto de servicio tiene para la sociedad dos formas concretas; una, el servicio que por derecho, como ciudadano contribuyente, se obtiene del gobierno, bien por nacimiento, naturalización o por los derechos observa - dos en la Constitución política del país y que se otorgan a cualquier indivi - duo; y la otra, como la contra - prestación de servicios que se efectúa en - tre particulares y que requieren de ser cubiertos en su valor comercial.

La prestación de los servicios públicos, por su complejidad y alto costo, resulta en muchas ocasiones difícil de ser cubiertos para la gran mayoría de la población, como por ejemplo el servicio de agua potable y drenaje; por - lo cual, el gobierno en su calidad de representante de la comunidad asume la responsabilidad; el carácter indispensable de los mismos obliga a la adminis - tración pública a brindar la prestación de ellos, independientemente de la - rentabilidad, con el fin de asegurar el bienestar social.

Los servicios públicos en términos cuantitativos no corresponden al número de solicitudes o demandas que pueda recibir el gobierno de parte de la ciu - dadanía, bien en forma personal u organizada, sino que más bien son el pro -

ducto mismo del desarrollo de las actividades socio-económicas las que determinan las dimensiones de las demandas sociales, luego entonces, aquellas son las que delimitan la magnitud y dan la pauta de la cantidad y calidad de los servicios públicos a prestar, muchas veces la falta de correlación entre unas y otras lleva a la población a convertirlas en demandas políticas.

La demanda de servicios a la policía es pues el producto de las actividades que desarrolla la sociedad, es el producto particular de los desequilibrios económicos, sociales y políticos que la sociedad exige en su conjunto, sean resueltos por el gobierno y su órgano preventivo, tanto por las vías del derecho, como algunas veces por la vía de la coacción.

Las formas de expresión que tienen las demandas de seguridad y protección por parte de la ciudadanía son heterogéneas, pues van desde una simple petición escrita o llamada telefónica, hasta el grado de manifestaciones políticas y/o de opinión pública a través de los medios masivos de comunicación; ahora bien, aunque no son solamente las peticiones que a diario se canalizan las que le imprimen cierta dinámica de trabajo al cuerpo de policías, sino es, además, el desarrollo de la institución que paralelo al de la sociedad, desde su origen y creación institucional, lo que ha venido "modelando las funciones y tareas de protección de los intereses sociales en su conjunto".

Con la intención de mostrar en forma clara una panorámica de los requerimientos sociales a la policía, se dividió la exposición de los servicios que presta la corporación en tres tipos: servicios o actividades ordina -

rias, servicios o prestaciones extraordinarias y, en demandas sociales y políticas.

Los servicios ordinarios son todos aquellos que se ordenan de manera cotidiana a través de una "fatiga de servicios" (*), que se cubren casi con la totalidad de los elementos - hombres activos "Estado de fuerza de personal" (**), distribuidos de maneras diferentes, unos, para resguardar lugares públicos en donde las personas y las propiedades de éstas (incluyendo su propia vida) que pueden verse afectados por algún acto ilícito o delictivo robo y/o asalto (ver cuadro no. 2.10); los otros, por medio de Zonas de Patrullamiento (véase Capítulo IV), en donde los elementos sobre su patrulla vigilan las zonas habitacionales de cada delegación, las cuales fueron definidas en base a consideraciones de tipo urbano e índices delictivos (ver cuadro 2.11).

Los servicios extraordinarios son prestaciones que se brindan a la ciudadanía, a las oficinas de gobierno o a la iniciativa privada, en la realización de eventos masivos programados o imprevistos, con la finalidad de proteger a los asistentes o evitar entorpecer las actividades normales de la ciudadanía, así como alteraciones del orden público (ver cuadro 2.12). Por otro lado, agregamos el cuadro 2.13 que exhibe las acciones de los elementos policiales ante el Ministerio Público y Juez Calificador, en caso de de

** "Estado de Fuerza Personal", término militar que identifica día a día la cantidad de efectivos o personal listo para cualquier servicio o comisión: reporte que indica el número de inspectores, oficiales, clases y policías.

* Fatiga de servicios, informe diario del destino o comisión de servicio que debe cubrir un determinado elemento sea, policía o inspector, ejemplo: el policía raso placa número 01102, vialidad en el cruce de Av. Talisman y Av. Eduardo Molina.

litos "in fraganti" o violaciones a los reglamentos. Las cantidades son los resultados acumulados en la gestión 1984. Cabe aclarar que los servicios de tipo extraordinario se distinguen de los ordinarios por lo esporádico e imprevisto de su evento, o en algunos casos, aunque sea posible prever el evento, su magnitud exige una concentración alta de elementos.

Complementariamente a lo descrito, agregaremos que los agrupamientos especiales, sin ofrecer cifras de sus actividades, cumplen funciones de importancia cada uno en su especialidad para servir a la ciudadanía; los agrupamientos son órganos policiales especializados para realizar operativos que por el carácter y la discrecionalidad de sus actividades requieren organización, capacitación y manejo específico (ver Capítulo IV).

Hablar pues de demandas ciudadanas, sociales y políticas, es hablar de parámetros de expresión acumulables, pero también de actividades implícitas con carácter de intangibles, cuestiones que obligan no sólo a incrementar en cantidad los servicios sino también a tomar decisiones de tipo político.

Algunas estadísticas obtenidas de los registros de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal en referencia a los delitos y sus índices de manifestación, muestran los problemas sociales del D.F. (ver cuadro 2.14 al 2.16).

El universo conocido de sucesos delictivos en el D.F. se compone de los delitos que son denunciados directamente a las agencias del Ministerio Público, (160,000 aproximadamente) más los que por múltiples razones no se hacen del conocimiento de las autoridades; se dice que estos abarcan aproxima-

mente un 60% del total cometido; estos últimos se desconocen en su cantidad, aunque vistos en su clasificación por tipo, los porcentajes conocidos de incidencia de cada uno se mantienen.

Los ciudadanos del D.F., durante 84, hicieron aproximadamente 250,000 solicitudes de auxilio policial a través del número telefónico de auxilio ("06") (Dato obtenido de la bitácora de la Dirección de Comunicaciones, SGPV).

Ahora bien, las cantidades son frías en su manejo, pero las implicaciones, de amplias repercusiones, en sus consecuencias, puesto que por ejemplo, los delitos patrimoniales registran más del 60% del total de delitos registrados, esa cantidad visualizada en términos económicos representa fuertes pérdidas. (Véase cuadros nos. 2.17 y 2.18).

La suma de las solicitudes, exigencias y demandas ciudadanas, de que se ha venido hablando, aunada a la referencia que se hace de la situación socio-demográfica de la Cd. de México, ha permitido obtener una síntesis institucional que fundamenta algunas premisas de tipo social que brindan una panorámica de los problemas urbanos a que se enfrenta actualmente la población que habita en el D.F. y zonas conurbadas.

La comunidad del D.F. tiene diversos y heterogéneos canales de manifestación ante su gobierno para exigir la satisfacción a sus necesidades; en el caso de las peticiones políticas y sociales a la policía preventiva, son muy específicas, nos referimos a las que, en términos generales, son la protección, la seguridad, la prevención y la vialidad en forma cada vez más eficientes y eficaces en su prestación y cantidad.

Desglosar y mensurarlas fue menester de los pasados cuadros, ahora en las siguientes líneas pretendemos explicar además, qué es lo que la sociedad de manda, tenga una resolución de tipo político y social de parte del gobierno.

La solicitud de 10, 50, 100 ó más servicios policiales es quizás para los - recursos con que actualmente cuenta la corporación, tarea fácil de atender; pero cuando son solicitudes mucho mayores en cantidad, inmersas en los facto - res socio-demográficos y urbanos propios del D.F., la tarea de satisfacer - las peticiones se transforma completamente, aunque estén en funcionamiento los dispositivos permanentes. Para redondear el enfoque, hay que contar - con que las solicitudes reales son potencialmente de la cantidad de varios millones constantemente, y que éstas son producto de problemas y conflictos que tienen su origen último en la estructura económica vigente ó en la es - tructura social y política del país.

Llegar a atender una riña entre ebrios, a veces requiere de una patrulla y su tripulación, para evitar que escandalicen y el vecindario se tranquilice; pero acudir a detener una riña entre pandillas o a detener una banda de - asaltantes no sólo se requiere de un número mayor de patrullas, sino tam - bién de dispositivos temporales, o a veces hasta permanentes, de vigilancia, para evitar que actúen; la acumulación de dichas solicitudes al lado de la creciente población, hacen que el cuerpo policiaco sea insuficiente e inca - paz de dar una respuesta, luego entonces, el proceso lógico de desarrollo del fenómeno delictivo y la inseguridad de la ciudadanía ha llevado a las - demandas a convertirlas en procesos políticos y sociales. Por ejemplo, hace algunos años los asaltos bancarios eran esporádicos y de bajo monto - económico, incluso se antojaban sumamente audaces, en el presente, se suce

den casi a diario y por cantidades de dinero estratosféricas; comparando los ejemplos, saltan a la vista una serie de razones y exigencias cualitativas, problemas que la sociedad pide a la policía que resuelva.

Los asaltos bancarios, la proliferación de pandillas, los accidentes viales, los delitos corporales, los ataques sexuales y muchos más problemas que de un tiempo a la fecha se conocen a través de los medios masivos de información, se han convertido ya en un clamor social; exigencias que para su solución en términos cuantitativos y cualitativos requieren de llevar a cabo dos condiciones: una, el reclutamiento masivo y la profesionalización de los recursos humanos de la institución; y la otra, el mejoramiento de los sistemas de protección y seguridad, y de los equipos con que cuenta actualmente la institución. Esa responsabilidad no sólo recae para su resolución en el ente policial, sino también en forma primordial, en el gobierno y en el Estado, o sea, una resolución real exige la participación de la sociedad.

Dentro del marco sexenal y social existen también demandas de tipo político hacia el interior del cuerpo policial, como son la moralización de sus elementos, la capacitación y profesionalización de los mismos, el mejoramiento en la prestación de los servicios y otras que deben ser consideradas dentro de lo que se ha llamado demandas de servicio a la policía.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

3. La estructura orgánica y funcional de la policía.

Revisar la organización vigente de la policía, implica plantear un panorama general tanto del terreno administrativo como jurídico, por ser ésta un - órgano de la administración pública, así también, de su marco de acción social y político; por otro lado, también resulta importante revisar su pasado histórico, por los antecedentes y derivaciones que la caracterizan y por la intención de explicar el como de ésta, actuante y presente, dentro y pa ra el sistema político en el marco del D.F.

Muy probablemente la luz que arrojen los antecedentes históricos sobre la forma actual de dicha institución no sea tan relevante; sin embargo, poco es lo que se conoce, a la luz pública, sobre sus orígenes y desarrollo; de igual forma, mucho se habla, se critica y comenta sobre las consecuencias, positivas y negativas de la actuación de tal organismo burocrático, pero son pocos los que conocen a ciencia cierta y con cierta profundidad lo - que son los objetivos, funciones, organización y dinámica interna y externa de su trabajo. Es propósito del tercer capítulo abundar al respecto.

Antecedentes históricos.

Los antecedentes históricos que explican y caracterizan el surgimiento y desarrollo que ha tenido el cuerpo de policía a través de la historia del país y principalmente de la ciudad de México y que transitan desde la época de los Aztecas, la época colonial, los períodos de la independencia y la revolución, hasta nuestros últimos días, están fuertemente vinculados a los antecedentes, leyes y reglamentos que desde un principio han regido la vida civil y política de la ciudad de México.

La policía surge, primero, como una mera función de gobierno, encargada al cuerpo de seguridad del Emperador Azteca, así lo señalan historiadores como Bernardino de Sahagún y Don Manuel Orozco y Berra, quienes construyen sus trabajos en documentos de tipo oficial que hacen referencia a los ordenamientos del ejercicio de las diversas actividades económicas, políticas y sociales de la época ⁽¹⁾; posteriormente, se conforma como un cuerpo paramilitar encargado de llevar a cabo las funciones y actividades que le encomienda el gobierno durante el Virreynato del segundo conde de Revillagigedo ⁽²⁾.

El 3 de noviembre de 1792, se publica el primer reglamento, la organización y las funciones de policía de "los guardas nocturnos" de la Ciudad de

- (1) Torres Escamilla Juan; Sumario de disposiciones policiales que han regido en la Ciudad de México; publicación rústica 1985, pág. 1 - 9
- (2) Departamento del Distrito Federal; Reglamento de Policía para el Distrito Federal; antecedentes Histórico-Jurídico y texto urgente, serie legislación No. 2, 1984, pág. 9.

México . Durante los primeros años del siglo XIX se continúa con la publicación de una serie de disposiciones reglamentarias de bando de policía, siendo, a raíz del Decreto del 18 de noviembre de 1824, en el que se señala a la Ciudad de México como residencia de los Supremos Poderes de la Federación, el 28 de mayo de 1826, que se establece un cuerpo de policía municipal bajo el título de "Celadores Públicos". (1)

El surgimiento de esa nueva estructura de tipo corporativo, marca una pauta política dentro del naciente gobierno independiente, que es la formalización del órgano extensivo del ejercicio del poder del Estado hacia la sociedad, hacia la ciudadanía del Distrito Federal. Es a partir de ese momento que las funciones del Estado sufren una especialización y un fortalecimiento sin precedente, pues el establecimiento de un cuerpo paramilitar encargado de la función de "el restablecimiento y conservación de la seguridad y orden público" (2), conlleva a la identificación de un grupo responsable, separado de las fuerzas armadas del Estado y a la definición de las funciones de gobierno de los diferentes órganos del mismo.

Anteriormente, las funciones de Bando de policía eran llevados a cabo por las fuerzas guerreras y militares, en un principio, de los Aztecas y posteriormente del gobierno de los Virreyes Españoles; asimismo, estas fuerzas militares se encargaban no sólo de esas actividades policiales sino de muchas otras más de salubridad, de servicios públicos, de vigilancia de las actividades comerciales, productivas y de convivencia civil, etc.

(1 y 2) IBIDEM. Pág. 10

Una de las disposiciones más formales en el siglo XIX, fue el Departamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Nocturnos, expedido el 7 de abril de 1838, el documento fue claro en sus motivos y propósitos, y justificó un cuerpo de personal inicial de 120 elementos. El objetivo señalado en el reglamento era el de sostener la seguridad de las personas y sus patrimonios, evitar toda clase de excesos, perseguir y aprehender a los delincuentes y conservar la tranquilidad pública. En la misma fecha se publicó el Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Vigilantes Diurnos, que se integró con 50 elementos.

1847.

Vicente Romero, Gobernador interino del D.F. expidió, el 11 de enero de 1847, el Bando de Policía y Seguridad del D.F., en el que se establecía una Junta Superior de Policía, compuesta por tres individuos electos por los Jefes del Cuartel que tenía como sus principales actividades el de oír y de terminar quejas de los vecinos contra Jefes de Cuartel o de manzanas, auxiliar y proponer reformas al gobernador de sus providencias sobre seguridad del D.F.

1848.

Por consecuencia de la guerra contra los E.E.U.U., el ayuntamiento presentó al gobierno un proyecto de seguridad aplicable a la fuerza de policía, que se tuvo en consideración y fue expedido el 9 de mayo de 1848, el cuerpo de policía se compuso de 500 hombres, 100 a caballo y 365 a pie, además de Jefes a cabos. Sus atribuciones se orientaron a vigilar la seguridad, orden y aseo de la capital. El reglamento se estructuró más sólidamente el 22 de agosto de 1848 con la denominada "Guardia de Policía" compuesta de 1,000 hom

bres en un batallón de 4 a 6 compañías de infantería y la caballería de un escuadrón de 2 a 4 compañías.

Durante los años subsecuentes, los avates de la policía, la intervención extranjera y el movimiento de Reforma impidieron una plena organización de la policía.

1872.

Tooc a la administración del Presidente Benito Juárez estudiar con armonía y equilibrio social los conceptos relativos de seguridad. El 15 de abril de 1872 se emitió a través del Ministerio de Gobernación "El Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del D.F.". En esta época el reglamento fue sólidamente estructurado en sus conceptos, relacionándolo con los artículos correspondientes al Código Penal y con referencias a las garantías individuales de la Constitución, además de suprimir las disposiciones del Imperio.

1874.

Más adelante, el Gobierno de Lerdo de Tejada, dió a conocer el 30 de junio de 1874 el Reglamento de Comisarios, quienes fueron puestos bajo las órde - nes de la Inspección General de Policía, con la atribución de vigilar el - cumplimiento de las disposiciones relativas y de buen gobierno.

1880-1886.

A partir de 1880, el ejecutivo informó al Congreso de la Unión sobre la organización de la policía; es así que el 16 de septiembre de 1880, se comunica que la policía montada estaba dando buenos resultados y que se implanta-

ban innovaciones para el mejor servicio. En 1882 el Ejecutivo de la Unión reforma y codifica los bandos, reglamentos y ordenanzas municipales y de policía en el D.F. De igual manera, el Presidente de la República informa el 12 de abril de 1896, que se dictaban medidas para hacer más eficaz el servicio de la policía urbana y la organización de los cuerpos de gendarmería.

1897.

De acuerdo a este seguimiento, el 15 de febrero de 1897, se expidió el Reglamento de las Obligaciones del Gendarme, en él se incribieron los documentos aduanales de la gendarmería fiscal, cuyo cuerpo dependía de la Secretaría de Hacienda para servicios fronterizos. Estuvo inspirado en el ideal de la policía, del concepto de ser, su moral y de un fuerte optimismo.

1907-1912.

Para el año de 1905, el crecimiento de la población exigía mayores servicios y más eficacia en el personal policial por ello la gendarmería a pie fue aumentada hasta hacer un total de 2,332 elementos, sin contar los montados que eran 400. En 1912, se integró una guardia especial que se denominó Batallón de seguridad; la gendarmería aumentó en sus plazas y se organizó una alta fuerza la gendarmería montada, formándose otro cuerpo con 833 plazas.

1917.

Debido a que la Revolución de principios de este siglo, provocó serios trastornos de inseguridad, que prevalecieron durante varios años, la Constitución crea las bases para la organización del país y en base a ella, Venustiano Carranza expide el 14 de abril de 1917, la "ley de Organización del -

Distrito y Territorios Federales", en ella se regulan aspectos de gobierno obras y servicios públicos; así como las facultades y obligaciones de los gobernadores y principales colaboradores. En esta Ley se situó al Municipio Libre como la Base de la División Territorial y la Organización Político-Administrativa del D.F. En ese entonces el Gobierno capitalino representado por un Gobernador tenía entre sus principales colaboradores a los Directores de Instrucción Pública, Militar y Policiaca.

Al establecer el orden, al amparo de la Constitución Política de 1917, se recomenzó la tarea organizativa, haciendo depender la policía de la ciudad, directamente del gobierno del Distrito Federal; como dato curioso podemos señalar que para mejorar los servicios de la inspección de policía se les dotó de 116 bicicletas.

En 1922 sólo existían 1,800 gendarmes de pie y 750 montados, que como se puede advertir, eran menos elementos que en 1905.

1925.

El Presidente Plutarco Elías Calles dió otro giro en este aspecto, en su informe a las Cámaras en septiembre de 1925, en materia de organización de la administración pública señaló que se estaban formulando los proyectos de Ordenanza General de Policía, reglamentos de la Inspección General de Comisarias, de Caja de Ahorro, de la Escuela de Policía, del Cuerpo de Bomberos, de las Obligaciones de Policía y los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

Los puntos principales en que se aspiraba eran los de unificar las corporaciones de policía, buscando unidad de mando y de acción, un establecimiento de disciplina militar y, hacer de la policía, una carrera en la que se - -

ascendiera por escalafón. La Escuela de Policía egresó 600 elementos que ya estaban incorporados en la gendarmería de a pie, y por lo tanto -se dijo- ya contaban con los conocimientos necesarios para el buen desempeño de su -misión.

1928.

A principio del año de 1928, la Constitución sufre un cambio relevante en - el Art. 73, Fracc. IV, en la cual se suprime el régimen municipal del D.F. El Congreso de la Unión, para cumplir con este ordenamiento, expide, el 31 de diciembre del mismo año, la "Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales", en la cual dispuso que el Gobierno del D.F. estuviera a cargo en forma directa y absoluta del C. Presidente de la República, quien ejercería, por medio de un órgano administrativo expofeso, que fue y es hasta la fecha el D.D.F. las funciones de gobierno; asimismo, tuvo la facultad de designar a un encargado del mismo quien podría ser nombrado y removido libremente por él. A este órgano y a sus autoridades se le asignaron la prestación de servicios públicos, entre ellos los de policía, que determinó el decreto correspondiente.

La Ley Orgánica de 1928, concretó jurídica y administrativamente el requerimiento Constitucional del Artículo 73, identificando a partir de entonces - al Gobierno Administrativo del D.F. como una Dependencia Federal, específicamente un Departamento Administrativo de la Administración Pública. El Gobierno del Territorio del D.F. estaba configurado en tres formas; por una parte, por el Departamento Central, cuadro municipales y trece Delegaciones; una segunda parte, por órganos auxiliares como el Consejo Consultivo del Departamento Central y Consejo de cada una de las Delegaciones, que fungía co

mo cuerpos representativos de la comunidad, y la tercera forma, por los Delegados a cargo de la administración de los Servicios Públicos a nivel local y la existencia de un secretario General, un Oficial Mayor, nueve Oficinas Centrales, siete Oficinas de Servicios Especiales y dos Oficinas con cierta independencia. Estas últimas, como referencia, fueron: la Jefatura de Policía y la Jefatura de Tráfico.

1929-1932.

Por instrucciones del Primer Jefe del D.D.F., en enero de 1929, se creó una Comisión integrada por los Oficiales Mayores de la S.H.C.P., D.D.F. y de la Contraloría de la Federación para realizar un estudio con motivo de la transformación del Régimen Legal del D.F.

Esta Comisión presentó, en marzo del mismo año, un informe llamado "Proyecto General de Organización del D.F." acordando la organización administrativa del nuevo D.D.F. y dividiendo las funciones para su ejercicio en dos niveles; la Dependencia cuya organización quedó íntimamente ligada con los funcionarios superiores y las oficinas cuya organización mantenía cierta dependencia anterior. La policía quedó encuadrada dentro de las que guardaban cierta dependencia con sus dos respectivas Jefaturas: la de Policía y la de Tráfico; agregándose la Jefatura de Bomberos, la Policía de Seguridad y la Escuela de Policía. Fue así que para 1930 se dijo que los servicios de policía habían aumentado su grado de eficacia y se habían establecido los servicios de policía femenina y de intérpretes. En 1932 se organizó el cuerpo policial en 16 compañías de gendarmes a pie y un escuadrón montado, además se le dotó de 20 motocicletas.

1939-1941.

El gobierno del Presidente Cárdenas publicó el 19 de octubre de 1939, el "Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal", que con tuvo en 133 artículos las bases generales, la constitución del organismo, - especialidades, servicios y establecimientos de educación, de donde cabe - destacar que las especialidades fueron: policíacas, a pie, montada, motorizada políglota, de tránsito y bomberos. Dentro de los servicios se incorporó el Servicio Secreto y el servicio de Laboratorio de Criminalística.

Por otra parte, también se incluyeron disposiciones generales, ascensos y recompensas; antigüedad y tiempo de servicio, promociones y postergas; patentes y nombramientos, recompensas, de la disciplina, de la Junta de Honor y Correctivos Disciplinarios.

Más adelante, el 13 de marzo de 1941, se complementó la disposición citada con el reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares.

1941.

No fue sino hasta la expedición de la segunda "Ley Orgánica del D.D.F." - cuando se vuelven establecer lineamientos orgánicos y funcionales, que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde a las condiciones políticas, económicas y sociales.

Esta segunda Ley, publicada el 31 de diciembre de 1941, estableció formalmente, un Jefe del D.D.F, un Secretario General, un Oficial Mayor, un Jefe de Policía y once Dependencias Generales, creando en forma separada la Dirección de Tránsito.

1950-1962.

Ante el crecimiento de la población, la irregularidad de los asentamientos humanos, la creciente comercialización, industrialización, urbanización y - circulación vehicular de la Ciudad de México, la Jefatura de Policía y la - Dirección de Tránsito incrementaron sus funciones conforme al crecimiento de los problemas de la urbe metropolitana; en este período que comprende de - 1950 a 1962 la población creció de tres millones de habitantes a 6 millones, aproximadamente.

1970.

En 1970, el Departamento del Distrito Federal experimenta cambios en su estructura y bases de operación, la Ley Orgánica del D.D.F. fue reformada por tercera ocasión, en ella se adicionan e incorporan la actualización del marco jurídico y los cambios requeridos para propiciar una administración pública acorde al instante social, que para ese entonces tendría que dar servicio a más de seis millones ochocientos mil habitantes.

A raíz de la nueva Ley, el Jefe del Departamento se auxiliaba de tres Secretarios Generales "A", "B", "C", un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Junta de Vecinos, Delegados y Subdelegados y 18 Direcciones Generales.

Dentro de éstas últimas se generó, según el programa de reorganización, una reasignación de competencias y estructuras básicas para dar una integración y unificación a los cuerpos policiacos; la Dirección General de Policía y Tránsito.

1984.

Diferentes disposiciones mantuvieron, paralelamente, el Reglamento de 1941,

que en muchas ocasiones ya resultaba fuera de la realidad, haciéndose preciso la expedición de una nueva disposición como la del 5 de julio de 1984, - que debe considerarse dentro del significado de las palabras que sobre la materia pronunció el Presidente de la República, en su informe del 1º de - septiembre de 1983.

3.2. Marco Jurídico.

Es menester que este apartado mencione la base jurídico - legal en que se desenvuelven las normas, funciones, acciones, actividades y tareas de la Secretaría General de Protección y Vialidad, las cuales se sustentan en forma de atribuciones bajo un régimen de Derecho predominante. Esta parte es una descripción de los principales aspectos de tipo reglamentario, como son: los constitucionales, reglamentos y leyes intrínsecas, que sustentan y proporcionan las razones jurídicas y administrativas de la existencia del cuerpo de policía y su área de competencia dentro de los Órganos de la Administración Pública Federal.

Todo Órgano administrativo que se encuentre inmerso en la Administración Pública Centralizada o Paraestatal, debe observar una base legal que sustentan sus actividades. Desde un punto de vista jurídico, se debe concebir que una organización pública tiene un conjunto de funciones y obligaciones que están inscritos en la Constitución, ley y/o reglamento, que le permiten la realización de sus objetivos a alcanzar y le posibilita, mediante acciones administrativas, el cumplimiento de sus propósitos.

Una explicación general de la base legal, inicia, desde una cúspide, en lo que llamamos la soberanía del pueblo, representada por relaciones "contractuales" con el "Estado", las cuales se establecen en un documento llamado "Constitución Política". El Estado Mexicano cuenta con una soberanía, que significa que es independiente frente a otros lo cual le permite determinar libremente sus acciones internas y autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y Gobierno. La forma del Estado Mexicano es de una República

representativa y democrática, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, (según la teoría constitucionalista artículo 40*), su forma de gobierno es un régimen Presidencialista (artículo 80*).

El pueblo para ejercer su soberanía, lo hace por medio de los poderes de la Unión (artículo 42*), según el régimen Federal, lo que significa que en México hay una sola soberanía y diferentes potestades o competencias derivadas de la Constitución, las cuales se encuentran divididas en: "El Gobierno de la Federación, la potestad Local (gobierno estatal) y la esfera municipal (gobierno municipal).

El Gobierno de la Federación se ejerce a través de los poderes federales - previstos en los artículos 39, 40, 41, 42* y que son El Poder Legislativo, integrado por un Congreso Federal (Congreso de la Unión) que se divide en dos cámaras: La de Diputados, que representa a la población ciudadana (artículo 50, 51 y 52) y la Cámara de Senadores, que representa a las Entidades Federativas y al Distrito Federal (artículo 56), el Poder Judicial de la Federación, previsto en los artículos 94 al 107 y constituido por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Amparo, Unitarios en Materia de Apelación y Juzgados de Distrito. El Poder Ejecutivo Federal, que reside en el Presidente de la República (artículo 90 y 92), por el Procurador General de Justicia de la Nación (artículo 102) y por los Gobernadores del Distrito y Territorios Federales (artículo 73 Fracc. VI), así como organismos descentralizados - desconcentrados y empresas del Estado (artículo 90).

*Los artículos mencionados son constitucionales.

El Poder Ejecutivo Federal, como se sabe, reside en el Presidente de la República, desde un punto de vista orgánico se identifica al poder ejecutivo como las unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él; está compuesto por una administración pública que tradicionalmente se ha considerado, está organizada de cuatro modos o formas de organización y que son: 1) centralización, 2) descentralización, 3) desconcentración y 4) organismos paraestatales o empresas y sociedades mercantiles de Estado. Todas ellas cuentan con una base jurídica, definida y estructurada para el buen logro de una acción de dirección, de planeación, de ejecución, de control y de evaluación, de los fines del Estado, y cuyas acciones se encuentran reguladas y establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-76).

Como se mencionó, hay formas o modos de organización, al D.D.F. le corresponde y está enmarcado dentro de las organizaciones centrales de la Administración Pública, y se reglamentan sus acciones en los artículos 1º, 2º y 5º de la Ley Orgánica, como se indica a continuación: (D.O. 29-XII-76).

CAPITULO UNICO

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

ART. 1º .- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada...

ART. 2^a .- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá ías siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

ART. 5^a .- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal depende -rá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las -funciones que le asigne la ley.

ART. 44^a.- Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica.

- II.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En base a los artículos mencionados, el gobierno del Distrito Federal cuenta para la ejecución de los asuntos y para auxiliar sus funciones, con uni

dades administrativas que se estipulan, fundamental y norman jurídicamente en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D.O. 16-XII-83).

Uno de esos asuntos, que es el de Seguridad Pública, que se encuentra estipulado en el Capítulo I, Artículo 3º, Fracc. VI y Capítulo II Art. 17, - Fracc. X y XI, los cuales se mencionan enseguida:

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO I

DEL GOBIERNO Y TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL.

ART. 3º .- El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, - planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta Ley de las - siguientes unidades administrativas.

VI.- La Secretaría General de Protección y Vialidad para atender primordialmente las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad.

CAPITULO II

DE LA ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

ART. 17^a .- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno.

X.- Prevenir y evitar la prostitución y la drogadicción y dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden público para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas y sus propiedades y derechos.

XI.- Cuidar de la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias de la Policía en el Distrito Federal hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes a tránsito de vehículos y peatones en la vía pública y estacionamientos en la vía pública para vehículos de toda clase.

Asimismo, las materias de seguridad y el orden público que corresponden a la SGPV en el Reglamento Interior del D.D.F., que ha continuación se menciona: (D.O. 26-VIII-85).

En el mencionado Reglamento se establecen las atribuciones que corresponden a los Secretarios Generales, éstas a su vez corresponden también al Secretario General de Protección y Vialidad, las cuales no se mencionan por no observar las materias que aquí se tratan; en cambio, se mencionan a continuación las atribuciones que corresponden a las dos Direcciones Generales que tiene la SGPV.

CAPITULO VIII

(D.O.26-VIII-85)

ART. 27^a .- Corresponde a la Dirección General de Operaciones:

- I. Elaborar y proponer los programas de Seguridad Pública y vigilar el desarrollo de las acciones tendientes a la prevención del delito, de atención a siniestros y rescate, de mejoramiento de control de la vialidad y de optimización en las comunicaciones de la Policía Preventiva.
- II. Determinar las acciones encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a la materia de ingeniería de tránsito.
- III. Vigilar la correcta observancia de las normas contenidas en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.
- IV. Dirigir y controlar las acciones operativas encaminadas al funcionamiento de la red de semáforos, y determinar las normas aplicables al señalamiento horizontal y vertical del tránsito y vigilar su correcta aplicación.
- V. Mantener la seguridad y el orden público, prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos.
- VI. Aprender, por conducto de la policía preventiva, en los casos de flagrante delito a los presuntos responsables y ponerlos inmediatamente a disposición.

posición de las autoridades competentes.

VII. Promover, autorizar, controlar y vigilar los centros de adiestramiento y capacitación para conductores de vehículos.

VIII. Prestar auxilio por medio de la Policía Preventiva al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y a las administrativas, en los casos previstos por la Ley.

IX. Proporcionar el auxilio necesario en caso de siniestro, por conducto de los cuerpos de rescate y de bomberos y demás elementos de que disponga.

X. Coordinar que las actividades de las jefaturas de sector en las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal se realicen conforme a los programas de protección y vialidad.

XI. Controlar las operaciones de las centrales de radio y telefonía, los subsistemas de líneas privadas y redes especiales, y las actividades de los centros repetidores de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

XII. Diseñar, proponer y coordinar programas de participación ciudadana, para el cumplimiento de las funciones institucionales.

XIII. Participar en las campañas de seguridad pública organizadas por el Departamento del Distrito Federal.

XIV. Elaborar modelos matemáticos de medición, simulación y catástrofe, - aplicables al Distrito Federal.

XV. Implantar, operar y desarrollar el Sistema de Protección y Reestablecimiento del Distrito Federal frente a desastres.

XVI. Coordinar los dispositivos de apoyo para atender las situaciones de - emergencia que alteren el orden público.

XVII. Establecer el Registro Unico de Situaciones de Emergencia.

XVIII. Recabar, solicitar y captar la información necesaria para conocer - el estado del Distrito Federal en situaciones normales y en situaciones de desastre.

XIX. Captar información de la preparación, respuesta y recuperación para - casos de desastre de los organismos responsables de los sistemas de subsistencia y de los servicios de soporte de vida.

XX. Elaborar, proponer y actualizar normas en materia de desastres dentro del Distrito Federal.

XXI. Realizar y difundir programas de orientación y capacitación al público para enfrentar situaciones de emergencia, y

XXII. Desarrollar programas de inspección operativa con el propósito de - detectar desviaciones y proponer acciones correctivas.

ART. 28^a .- Corresponde a la Dirección General de Servicios de Apoyo:

I. Administrar los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios asignados al área de Protección y Vialidad, de acuerdo a las políticas establecidas por la Oficialía Mayor, e instrumentar su implantación y aplicación.

II. Dirigir el proceso de administración de recursos humanos, de acuerdo a los lineamientos marcados por la Oficialía Mayor.

III. Coordinar e integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Secretaría General de Protección y Vialidad, así como su ejercicio, control y evaluación, de acuerdo a las normas señaladas por la Dirección General de Programación y Presupuesto.

IV. Vigilar que los recursos materiales y servicios generales requeridos por la Secretaría General de Protección y Vialidad para su funcionamiento, sean administrados en forma racional y adecuada, conforme a las disposiciones de la Oficialía Mayor.

V. Integrar los programas sustantivos y adjetivos de la Secretaría General de Protección y Vialidad, y someterlos a la autorización correspondiente.

VI. Analizar y evaluar el grado de cumplimiento de los programas de trabajo de las unidades administrativas de la Secretaría General de Protección y Vialidad y en su caso proponer las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas.

VII. Proponer, en coordinación con la Oficialía Mayor, los objetivos, políticas, programas, estructuras orgánicas y procedimientos, tendientes a mejorar el cumplimiento de las atribuciones y servicios institucionales de la -
Secretaría General de Protección y Vialidad.

VIII. Concentrar, procesar y presentar la información crítica, relevante y sistemática que necesite la Secretaría General de Protección y Vialidad para determinar en forma oportuna y veraz la toma de decisiones.

IX. Proporcionar a las unidades administrativas adscritas a la Secretaría General de Protección y Vialidad el apoyo oportuno del procesamiento electrónico y estadístico de la información que se requiere para el desarrollo de sus funciones.

X. Promover la realización de los estudios administrativos que se requieran, de acuerdo a los programas de la Oficialía Mayor.

XI. Determinar el grado de eficiencia y eficacia con que operan las unidades administrativas de la Secretaría General de Protección y Vialidad y -
proponer las mejoras requeridas.

XII. Formular los estudios especiales que determine el Secretario General de Protección y Vialidad, con el fin de mejorar la operación institucional.

XIII. Coordinar el desarrollo institucional de la Secretaría General de -
Protección y Vialidad, para lograr el establecimiento congruente de las mejoras administrativas y operativas necesarias para el cumplimiento de los

objetivos y atribuciones institucionales.

XIV. Formular bimestralmente el informe sobre el avance de los programas - de trabajo de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

XV. Promover a nivel nacional e internacional el intercambio de sistemas y experiencias, en materia de vialidad, seguridad pública, siniestros, rescate y demás acciones relacionadas con los mismos.

XVI. Definir los criterios, normas y estrategias de operación para la formulación de los programas de trabajo institucionales.

XVII. Determinar, proponer y mantener actualizado el sistema normativo de la Secretaría eneral de Protección y Vialidad.

XVIII. Vigilar la elaboración de los métodos de trabajo, de diseño gráfi- co y medios de comunicación visual, y

XIX. Establecer procedimientos de congruencia programática entre las áreas de la Secretaría General de Protección y Vialidad con el propósito de maximizar el aprovechamiento de los esfuerzos y los recursos asignados a dicha unidad administrativa.

En términos específicos se planteó el marco general jurídico de donde se derivan las atribuciones que fundamentan y delimitan el campo de acción del - Órgano policial. Enseguida se hará referencia a una serie de disposiciones jurídicas que complementan a dicho marco; así también, se agregan en un -

anexo no. 1 el Reglamento de la Policía Preventiva del D.F. (D.O.6-VII-84), a efecto de cualquier consulta que se considere pertinente, por ser éste - el marco jurídico de acción.

MARCO JURIDICO: (COMPLEMENTARIO). (1)

LEYES:	Ley que crea la caja de previsión	D.O.9-I-42
REGLAMENTOS:	Reglamento de tránsito del D.F.	D.O.28-VIII-76 (VIGENTE) G.O*.15-VIII-76 D.O.20-X-76 FE DE ERRATAS G.O.I-XI-76 FE DE ERRATAS
	Reglamento de la caja de previsión de la policía del D.F.	G.O.I-X-77 (VIGENTE)
	Reglamento de la policía preventiva del D.F. que abroga el publicado en el D.O. el 4-XII-1941	G.O.I-VIII-84 D.O.7-VIII-84 FE DE ERRATAS
	Aclaraciones del Reglamento	D.O.7-VIII-84
	Reformas a la Ley Orgánica del D.D.F.	D.O.16-XII-83
	Reglamento a faltas de policía en el D.F.	D.O.11-VII-70 (ABFOGADA) D.O.10-VII-84 (VIGENTE) G.O.I-VIII-85 (VIGENTE) D.O.7-VIII-85 FE DE ERRATAS
ACUERDOS:	Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, estableciendo las Reglas para otorgar Jubilaciones y pensiones a los cuerpos de Policía-Bomberos y Tránsito	G.O.10-VIII-56 (VIGENTE)
	Acuerdo No. 163 que aumenta la paga de difusión por los jubilados y pensionados de la caja de previsión de la policía del D.F.	G.O.15-II-80 (VIGENTE)
	Acuerdo No. 162 que aumenta la paga de difusión para los elementos activos que protege la caja de previsión de la policía del D.F.	G.O.15-II-81 (VIGENTE)
	Acuerdo No. 37 en el que se incrementan las cuotas de jubilación y pensiones a cargo de la caja de Previsión de la Policía del D.F.	G.O.I-XI-83 (VIGENTE)

* GACETA OFICIAL.

(1) Manual de Organización Institucional del D.D.F., D.O.F. 26-III-86

3.3. Organización Administrativa.

En los anteriores apartados se mencionó la transformación de la institución policial a través de los años, las leyes y reglamentos que disponen sus facultades y atribuciones dentro del marco legal del Estado y de la sociedad. En este subcapítulo se contempla la información sobre la organización de la Secretaría General de Protección y Vialidad; tiene como objetivo proporcionar una explicación de cómo está compuesta su estructura orgánica, sus objetivos y funciones generales; señalando los tramos de control y líneas de autoridad de las diferentes unidades operativas y administrativas.

Algunos ordenamientos de tipo administrativo, señalados en el proceso de modernización de la administración pública, emprendidos y manejados por el actual gobierno, requirieron a principios de este sexenio, la realización de estudios por parte de la misma institución para revisar la estructura orgánica y funcional de la Dirección General de Policía y Tránsito; en ellos se diagnosticó la necesidad de una organización que se mantuviera a niveles aceptables de servicio que en materia de seguridad requería la ciudad de México; se reestructuró y elevó el nivel de autoridad y funcionamiento de la Dirección General, primeramente a Coordinación General y después a Secretaría General.

Este subcapítulo se divide en dos partes; en la primera se explica la transformación de la Dirección General de Policía y Tránsito a Secretaría General, con la conformación de estructuras y funciones a nivel de Direcciones Generales y Direcciones de Área. En la segunda, la estructura operacional y funcional de la Dirección General de Operaciones que es la médula espinal de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

3.3.1. Estructura y Funciones Generales.

A principios del actual sexenio, la Dirección General de Policía y Tránsito estaba integrada y estructurada orgánicamente por una Dirección y Subdirección General, seis Direcciones y Subdirecciones de Areas, por Areas de apoyo como: Estado Mayor, Junta de Honor y la C.I.D.A.P.; tal estructura se muestra en el cuadro No. 3.01. En 1983 la Ley Orgánica del D.D.F. sufrió una serie de modificaciones en sus artículos y apartados, con ciertos criterios de flexibilidad, que se centraron en cambios en la estructura administrativa, orgánica y funcional del D.D.F., de tal forma que en enero de 1984 apareció un nuevo Reglamento Interior del D.D.F. (D.O.17- ENERO-84) que elevaba a algunas dependencias a un más alto nivel, y organizaba otras, bajo la coordinación de éstas. En tal virtud se reorganizaron y/o crearon 13 Unidades Administrativas Centrales; como son: la Oficialía Mayor, la Contraloría General, Siete Secretarías Generales, una Tesorería y tres Coordinaciones Generales; tal estructura orgánica se muestra en el cuadro 3.02 y además se reagruparon cerca de 80 dependencias bajo la coordinación de las Unidades Centrales, que auxilian al Jefe del D.D.F. Cabe mencionar como ejemplo: que las Delegaciones Políticas están adscritas al Jefe del propio Departamento, pero conducen sus actividades bajo la coordinación de la Secretaría General del Gobierno.

Con la reestructuración y reorganización del D.D.F se creó entre las siete secretarías la que conocemos como Secretaría General de Protección y Vialidad; dentro de ésta fueron creadas y definidas cuatro Direcciones Generales; la de Desarrollo Institucional, la de Operación, la de Servicios de Apoyo y la de Autotransporte Público tal estructura orgánica se muestra en el --

cuadro 3.03; en el organigrama aparecen las Direcciones de Asuntos Jurídicos, Servicios Sociales, Información y Relaciones Públicas; así como la Academia de Policía, Contraloría Interna, Consejo de Honor y Justicia, la C.I.D.A.P. la Policía Bancaria, Industrial y Auxiliar, que aunque no se mencionen ni se incluyan en el Reglamento, funcionan orgánica y funcionalmente dentro de la Secretaría.

Finalmente, como consecuencia de la racionalización de la administración pública federal, el D.D.F. adecuó su estructura conforme a las necesidades vigentes de ese momento; de tal manera, que el 26 de agosto de 1985, aparece publicado en el D.O. un nuevo Reglamento Interior. En este, la S.G.P.V. no cambia su nivel de autoridad, pero sí modifican y reubican parte de sus competencias; es así que la Dirección de Auto-Transporte Público deja de pertenecer a la Secretaría y pasa a formar parte de la Coordinación General de Transportes; y las Direcciones Generales de Desarrollo Institucional y de Servicios de Apoyo, se fusionan en una sola con el nombre de esta última, cabe hacer mención que las Direcciones de Área en dependencia directa del titular, que aparecen en el Organigrama quedaron sin modificación (Ver cuadro no. 3.04).

En el cuadro no. 3.05 se describen los objetivos y funciones generales de la Secretaría, de las Direcciones Generales, conforme a las últimas modificaciones del Manual de Organización Institucional del D.D.F., publicadas el 26 de marzo de 1986, de esta manera se pretende en forma general describir la estructura orgánica y funcional.

3.3.2. Dirección General de Operaciones.

Para el desempeño y ejecución de las diferentes funciones y actividades, la Dirección General de Operaciones, contó, a principios del año de 1983, con la creación orgánica de cuatro Direcciones de Área, que fueron: la de Acciones Preventivas, la de Siniestros y Rescate, la de Comunicaciones y la de Control de Tránsito.

La Dirección de Acciones Preventivas es el área operativa y de apoyo logístico que se encarga de controlar y supervisar los proyectos y dispositivos de acción de los sectores y agrupamientos especiales. (Se llaman sectores, a las unidades policiales, cuya competencia está enmarcada en los límites de las delegaciones políticas, esto se explicará posteriormente; y se llaman agrupamientos especiales a las unidades policiales específicas, que son: agrupamiento de granaderos, motopatruillas, montado a caballo, fuerza de tarea, femenil, helicópteros y grúas); cuya función, en general, es la de preservar la seguridad y el orden público. Como esta Dirección es la de mayor importancia para este trabajo, se describirá en el siguiente apartado. Por lo pronto, se explicarán, en general, las actividades de las otras Direcciones de área a fin de tener un panorama de lo que hacen.

Dirección de Siniestros y Rescates. Es la encargada operativa y administrativamente de controlar y supervisar al H. Cuerpo de Bomberos y al Escuadrón de Rescates y Urgencias Médicas (ERUM); su función general es la de otorgar atención y servicios en caso de siniestros (incendios, inundaciones, fugas de agua y gas, explosiones, rescate de cuerpos, etc.) y los que requieran de operaciones de salvamento (rescate de cadáveres, lesionados, indigentes,

etc.) o servicios médicos de urgencia.

La Dirección de Control de Tránsito. Es la encargada de otorgar servicios y atención al tránsito de vehículos, a través de sus Subdirecciones y Departamentos, controla en sí, los sistemas de semaforización mecánica y computarizado, así como, la señalarización horizontal (balizamiento) y vertical (anuncios indicadores, preventivas y otras) e imparte educación vial a escolares.

La Dirección de Comunicaciones. Está encargada de los sistemas de comunicación, esto es, radio tranceptores, centrales telefónicas y de radio, comunicaciones telefónicas internas y es la que otorga el servicio de enlace radio - comunicación entre las diferentes unidades operativas de la Secretaría, también construye e instala y mantiene estos sistemas.

Posterior a los temblores ocurridos en septiembre de 1985, y los cambios al Reglamento Interno del D.D.F., en los meses de agosto y septiembre del mismo año, la Dirección General de Operaciones, justificó la creación de dos nuevas Direcciones de Area para el control del personal policial netamente operativo, las Direcciones de la Policía Sectorial y Policía Metropolitana; a cargo de la primera, quedaron lo que se llaman Sectores, y de la segunda, los Agrupamientos Especiales (Ver cuadro no. 3.06).

3.3.2.1. Dirección de la Policía Sectorial y Dirección de la Policía Metropolitana.

Como ya se mencionó, durante los meses de agosto y septiembre de 1985 se crearon las Direcciones de Policía Sectorial y Policía Metropolitana, y en el resto de 1985 y 1986, se establecieron subdirecciones y departamentos para estas áreas; sin embargo, aún para el mes de julio de 1986, no estaban aún definidas formalmente sus estructuras y funciones. El objetivo de estas, era y es, coordinar y dirigir las acciones, actividades y operativos de los sectores y agrupamientos especiales; las actividades se establecen directa y operativamente desde estas unidades, (ver cuadro 3.07 y 3.08).

A la Dirección de Acciones Preventivas, con la aparición de estas dos nuevas áreas dejó las funciones de coordinación y control operativo, conservando las de apoyo logístico y pasando a cubrir las funciones concernientes a planeación de dispositivos y programación y coordinación de los mismos, en síntesis cumple un papel de "Estado Mayor" del Director General de Operaciones.

Las Direcciones de Policía Sectorial y Metropolitana cumplen una función estricta de coordinación operativa en su rama e implantación de nuevos dispositivos, la aplicación y observancia de los lineamientos y normas operativas y resolución de los diversos problemas que se derivan de la operación y la supervisión.

La gran magnitud de los sistemas operativos, tanto a nivel sectorial como de agrupamiento especiales, y de igual forma la cada vez más exigente necesi-

sidad de respuesta inmediata y eficaz a los problemas que orillaron a las - autoridades correspondientes a derivar áreas administrativas que permitie - ran niveles de coordinación, supervisión y respuestas (toma de decisiones) más inmediatas que debido a la celeridad y cantidad de los sucesos que son cada vez más apremiantes.

En términos de racionalidad administrativa, esto fue posible debido a un - cambio en la orientación de la estructura, eliminándose o reagrupándose una serie de áreas administrativas que poco ó nada debían ver con lo operativo policial, y generándose instancias operativas que permitieran, se creó por parte de las autoridades, mayores niveles de eficiencia y eficacia en el - servicio policiaco.

Enseguida se describirán las estructuras orgánicas y funcionales de los sectores y agrupamientos especiales, por ser éstos, la parte medular de las - dos últimas áreas creadas.

3.3.2.2. Sectores.

De igual forma con que la Secretaría se reorganizó hasta conformar su estructura actual, los Sectores también han experimentado un proceso de reorganización, tomando en consideración diferentes factores y características, que se describen.

A. Criterios para la Delimitación Geofísica y Política.

Para delimitar la estructura, organización, cantidad de elementos y de unidades físicas, ya sea inmuebles, muebles, vestuario, unidades automotores, etc., con que debe contar cada Sector, se realizaron una serie de estudios en los que se consideraron ciertos criterios para definir su conformación que a continuación se enuncian:

- El Sector está delimitado geofísicamente por el perímetro que delimita a cada Delegación Política. Se respondió a los criterios demográficos y políticas que las autoridades del D.D.F. determinaron.

- La cantidad de Sectores creados asciende a 16, correspondiendo uno por cada Delegación Política, clasificándoseles con un número de la siguiente forma:

Sector 1 Gustavo A. Madero*

Sector 2 Venustiano Carranza

Sector 3 Cuauhtémoc

Sector 4 Iztacalco

* Los nombres corresponden a cada Delegación Política.

- Sector 5 Benito Juárez
- Sector 6 Iztapalapa
- Sector 7 Coyoacán
- Sector 8 Tláhuac
- Sector 9 Milpa Alta
- Sector 10 Xochimilco
- Sector 11 Tlalpan
- Sector 12 Magdalena Contreras
- Sector 13 Alvaro Obregón
- Sector 14 Cuajimalpa
- Sector 15 Miguel Hidalgo
- Sector 16 Azcapotzalco

Cada sector cuenta con: una jefatura de Sector, con uno o varios agrupamientos dependiendo de su magnitud territorial y densidad poblacional, también llamados coordinaciones de grupos o escuadrones, con uno o varios grupos y escuadrones (los grupos son personal a pie y los escuadrones son personal sobre patrullas), estos dos últimos a su vez, están integrados por secciones, pelotones y escuadras y también por una Unidad de Planeación y Control (UPC).

- El número de unidades que integran a cada sector esta determinada por:
- La densidad poblacional de cada Delegación Política (habitantes/km²).
- La cantidad de servicios que se deben proporcionar a establecimientos, instituciones públicas y privadas, cruceros, etc.
- La centralización de actividades económicas, políticas, sociales, cultu -

rales, etc.

- Las características de los índices delictivos.
- Los servicios internos de administración que se requieren para controlar la información y el personal de cada Sector.
- Las zonas de patrullaje en que se divide cada Sector; y
- La composición de los Sectores. Estos siempre tendrán una estructura operativa, paramilitar y tridimensional, así como su propia área de apoyo administrativo (UPC).

B. Estructura.

Cada Sector es diferente en cuanto a la cantidad de unidades que deben tener, sin embargo, existen una serie de reglas y normas para la conformación de sus estructuras, éstas son: (1)

- Cada Sector debe contar con: una comandancia de Sector, uno o varios agrupamientos, uno o varios grupos y escuadrones y una unidad de planeación y control (UPC) (Véase cuadro no. 3.09).
- Las comandancias de Sector o Jefaturas, están constituidas por una cabeza, conformada por un comandante, dos ayudantes, dos operadores y dos auxiliares administrativos. (Ver cuadro 3.10).

(1) Estructura orgánica de los sectores. Dir. de Programación, Organización y Apoyo Técnico, SGPV. 1984.

- El agrupamiento, coordinación de grupos o escuadrones, lo integran una unidad conformada por un comandante, dos operadores y dos auxiliares administrativos (Ver. cuadro 3.10).

Es de observarse que cada sector presenta una variación en cuanto a la cantidad de agrupamiento de grupos. La norma dice que "deberá haber como mínimo una unidad de agrupamiento de grupos por cada sector, y que cada agrupamiento deberá formarse con un mínimo de un grupo y un máximo de tres" (1), podrá haber tantos agrupamientos como grupos estén formados, así por ejemplo, en el Sector 1, hay dos agrupamientos con 6 grupos, mientras que en el Sector 12 hay un agrupamiento con un grupo (Ver cuadro 3.11).

- Los grupos deberán contar con 212 elementos policiales, distribuidos en diferentes unidades; un grupo se forma siempre en estructura tridimensional, esto es, por tres unidades de Sección, 9 unidades de pelotón y 27 unidades de escuadra. (Véase cuadro 3.12). La cantidad de elementos asciende a: la cabeza del grupo, un comandante de grupo, un comando, más seis elementos de apoyo (un ayudante, dos operadores y tres auxiliares administrativos), sumando un total para la cabeza de grupo de 8 elementos. Cada unidad de sección estará formada por un comandante y un segundo comandante, siendo un total de 6 elementos por las tres secciones. Las unidades de pelotón estarán compuestas por un sólo comandante, siendo un total de 9 elementos para los 9 pelotones, y las unidades llamadas Escuadras estarán formadas por 7 elementos, un comandante y 6 elementos; siendo un total de 189 elementos para las 27 escuadras, sumando las unidades

(1) IBIDEM. Pág. 11

con los elementos que la formarán queda: 8 (cabeza de grupo) + 6 (de las secciones) + 9 (de los pelotones) + 189 (de las escuadras) = 212 elementos (Ver cuadro 3.10 y 3.12)

- Los escuadrones de patrulla cuentan con 143 elementos policiales, distribuidos en las siguientes unidades, formados siempre en estructuras tridimensionales, de igual forma que la de los grupos: (ver cuadro 3.12) por 3 unidades de sección, 9 unidades de pelotón y 27 unidades de escuadra. La cantidad de elementos asciende a: en la cabeza del escuadrón, un comandante, un comando, más seis elementos de apoyo (un ayudante, dos operadores y tres auxiliares administrativos), sumando un total para la cabeza del escuadrón de 8 elementos. Cada unidad de sección está conformada por un comandante, un comando y un operador, siendo un total de 9 elementos por las tres secciones. La unidad de pelotón está formada por dos elementos, uno de ellos el comandante; y, 27 escuadras de 4 elementos. Sumando las unidades: 8 elementos (cabeza de escuadrón) + 9 (de las secciones) + 18 (de los pelotones) + 108 (de las escuadras) = 143 elementos. (Véase cuadro no. 3.10 y 3.12).

- La cantidad de escuadrones de patrullas en cada sector se define por el número de zonas de patrullaje (z.p.) que es el derrotero de cada patrulla en un área geográfica determinada; la explicación de este sistema se hará en: el sistema operativo Capítulo IV).

- Unidad de Planeación y Control. En cada Sector existe esta unidad, conocida como U.P.C., en ella se realizan las actividades administrativas - informativas (estas actividades se mencionarán posteriormente). Hay tres

tipos de U.P.C., A, B y C dependiendo de los criterios de tamaño, complejidad y proporcionalidad del número de elementos por Sector. Así, se caracterizó como las del tipo A a los sectores más conflictivos como son: Gustavo A. Madero, V. Carranza, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Azcapotzalco. Los de tipo B, de nivel intermedio, son: Iztacalco, Benito Juárez, Tlalpan y Alvaro Obregón, y, los de tipo C, de menor nivel conflictivo, son: Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Magdalena Contreras y Cuajimalpa.

En cuanto a la cantidad de elementos que debe tener cada U.P.C. Las de tipo "A" deben contar con 41 elementos distribuidos en la jefatura de la Unidad y cuatro oficinas llamadas de: administración, indicadores; logística y operaciones; la jefatura esta formada por el Jefe de la U.P.C., dos operadores y dos auxiliares administrativos, siendo una suma de 5 elementos para la cabeza; la oficina de administración, cuenta con un jefe de la misma, un jefe de sección, dos operadores y cuatro auxiliares administrativos, siendo una suma de 8 elementos; la oficina de indicadores, por un jefe de oficina, un jefe de sección, dos operadores y cuatro auxiliares administrativos, la de operaciones, por un jefe de oficina, un jefe de sección, dos operadores y cuatro auxiliares administrativos; y por último, la oficina de logística por un jefe de oficina, un jefe de sección, dos operadores, cuatro ameros y cuatro auxiliares administrativos, sumando 12 elementos. En total suman: 5 (de la jefatura) + 8 (oficina de administración) + 8 (oficina de indicadores) + 8 (oficina de operaciones) + 12 (oficina de logística) = 41 elementos.

La U.P.C. de tipo "B" contará con 27 elementos también distribuidos en una

jefatura de la unidad y las mismas cuatro oficinas; la jefatura, con los -
5 elementos ya mencionados, la oficina de administración, con un jefe de la
oficina, un jefe de sección, un operador y dos auxiliares administrativos.
Las oficinas de indicadores y de operaciones también con 5 elementos, de -
igual forma que la de administración; y por último, la oficina de logística
distribuida con un jefe de la oficina, uno de sección, un operador, dos ar
meros y dos auxiliares administrativos; en total, la U.P.C. de tipo B esta
formada por 5 (jefatura) + 5 (oficina de indicadores) + 5 (oficina de admi
nistración) + 5 (oficina de operaciones) + 7 (oficina de logística) = 27 -
elementos.

Por último en U.P.C. de tipo "C" estará conformada por 16 elementos, en la
jefatura de U.P.C. habrá dos oficinas: de administración e indicadores y
la de Operación y Logística, la jefatura formada con un jefe de la U.P.C.
y 4 elementos, igualmente que las de tipo "A" y "B", y la oficina de admi
nistración e indicadores con un jefe de oficina, un jefe de sección, un -
operador y dos auxiliares administrativos, la oficina de operaciones y lo
gística con un jefe de la oficina, un jefe de sección, dos ameros y dos -
auxiliares administrativos. En total la U.P.C. de tipo C esta formada por
5 (jefatura) + 5 (oficina de administración y logística) + 6 (oficina de -
operaciones y logística) = 16 elementos.

C. Jerarquías y Grados.

De igual forma en que se ha normado la configuración de la estructura para
los sectores, se delimitado en forma específica las jerarquías y grados
con que debe contar. (Ver cuadro 3.10)

Se muestra las jerarquías y grados de los jefes, oficiales y tropa según su nivel, así como el personal de apoyo con que cuenta cada comandancia.

D. Cantidad de Unidades, grupo y escuadrones, por sector.

En base a los estudios realizados por la Dirección General de Servicios de Apoyo y la propia Dirección General de Operaciones, se definieron grupos y escuadrones para cada sector así como están divididos éstos. En el cuadro 3.11 se describe cuántas "unidades" están constituidas para la operación de la policía preventiva del D.F. en cada sector.

E. Número de elementos y grados.

Como un punto más, el cuadro 3.13 describe el número de elementos con que debe contar cada sector, derivado éste del número de unidades y sus áreas de apoyo; se incluye también en el cuadro 3.14 los grados policiales de los mismos, tomando en consideración las normas explícitas.

F. Funciones.

Al igual que todo tipo de dependencia que pertenezca a la administración pública, también los sectores tienen definidas sus funciones genéricas; que en términos generales, comparten similitud a los de la Secretaría en su conjunto, lo que las hace diferentes es la magnitud y competencia geográfica, las cuales son las siguientes

Principales funciones del mando del sector, Jefatura de Sector:

* Manual: Estructura orgánico-funcional y distribución de plazas de sectores. Dir. Gral. de Servicios de Apoyo, SGPV. 1986.

- Elaborar y proponer a la Dirección General de Operaciones, los planes y programas operativos para el cumplimiento de las atribuciones conferidas.
- Coordinar y controlar que se realicen los servicios y dispositivos operativos de vigilancia, protección, seguridad y vialidad en la Delegación política correspondiente al sector.
- Atender y ejecutar los requerimientos de servicios ordinarios y dispositivos de seguridad de tipo especial que sean solicitados por la ciudadanía y autoridades, conforme a las disposiciones y normas de su Dirección General de Operaciones.
- Preservar el orden público y la conservación de los bienes públicos y privados dentro del área de competencia.
- Emitir conforme a las normas establecidas las disposiciones generales a las que se debe sujetar el personal adscrito al sector.

Funciones del agrupamiento de grupos o escuadrones:

- Participar en la elaboración de los planes y programas de protección y vialidad en el sector.
- Coordinar y controlar la ejecución de los planes y programas de protección y vialidad de los grupos a su mando.
- Controlar la ejecución de los servicios y dispositivos de seguridad y vialidad

lidad determinados por la D.G.O.

- Determinar y analizar conjuntamente con la U.P.G. del sector, las áreas conflictivas de Protección y Vialidad, proponiendo estrategias y aplicación de recursos.

- Informar a la Jefatura de Sector sobre el cumplimiento de sus objetivos, funciones y programas.

Funciones de la comandancia de grupos y de escuadrones.

- Asignar conforme a los programas y planes de protección y vialidad los servicios del personal del grupo, coordinando y controlando las actividades realizadas.

- Efectuar la revista de aseo, municiones, correaje, armamento, etc., así como llevar el control e incidencias del personal, llevando y presentando a la superioridad los estados de fuerza y fatigas correspondientes.

- Asignar y distribuir a los elementos en los servicios, de acuerdo a las necesidades de protección y vialidad e instrucciones superiores.

- Informar a la superioridad sobre las necesidades de recursos para la operación y sobre planteamientos para mejor protección de los servicios.

- Supervisar que el personal operativo observe un comportamiento acorde a los normas de servicio y conductas establecidas.

Funciones de la comandancia de sección:

- Supervisar permanentemente los servicios y constatar el correcto cumplimiento de las fatigas.
- Asignar al personal para cada uno de los servicios en los diferentes turnos.
- Vigilar el buen orden, aseo y disciplina del personal bajo su mando.
- Proporcionar al personal de servicio las consignas a que deben sujetarse.
- Coadyuvar e instruir al personal de nuevo ingreso en lo que concierne a los servicios para que sean efectuados con influencia.
- Informar a la superioridad sobre las novedades de policía que se sucedan en su área de competencia.

Funciones de las comandancias de pelotón.

- Participar y vigilar que los servicios se cumplan, conforme a las actividades encomendadas por la comandancia de sección y los ordenamientos señalados por el Reglamento de Policía y Tránsito vigente.
- Supervisar que el personal asignado a los servicios, se encuentren alertas en su lugar y para cualquier caso de emergencia.
- Supervisar la instrucción, aseo, disciplina y equipo del personal a su cargo.

Funciones de la comandancia de escuadra.

- Verificar que las acciones realizadas y maniobras ordenadas se cumplan - con eficiencia y buenos resultados.
- Ejecutar los servicios y dispositivos de seguridad y vialidad determina- dos por el Jefe de pelotón y superiores, cuidando de la seguridad de las - personas y de las instituciones públicas y privadas del personal y de los equipos, mediante la supervisión directa de servicios.
- Mantener la disciplina y adecuada instrucción del personal, impartiendo los conocimientos que marca el Reglamento de Policía y Tránsito y procuran- do el buen ejemplo.
- Supervisar los aspectos de aseo, salud y presentación de los elementos - de la escuadra, induciendo el espíritu de servicio y demás virtudes del - cuerpo policial.

Funciones de la Jefatura de la Unidad de Planeación y Control.

- Formular los planes de operación del sector para obtener los servicios re- lacionados con la protección y vialidad.
- Vigilar el adiestramiento y capacidad operativa de los Estados de fuerza.
- Supervisar la recopilación, procesamiento, conservación y manejo de los informes y reportes, analizando su contenido para coadyuvar a la adecuada toma de decisiones.

- Controlar el debido cumplimiento de las decisiones operativas de la Jefatura de sector.

- Establecer un sistema logístico operativo y vigilar su cumplimiento.

Funciones de las oficinas de Recursos Humanos o Administración.

- Controlar la integración al personal paramilitar asignado al sector.

- Coordinar las actividades de pago, afiliación, identificación y servicio médico al personal.

- Establecer y mantener actualizado un archivo de expedientes personales.

- Reportar las incidencias del personal y proponer las sanciones y estímulos que correspondan.

Funciones de la oficina de Información o Indicadores.

- Recopilar la información relativa a las necesidades de protección y viabilidad que afronta el territorio del sector.

- Controlar el flujo de información y turnarla al Jefe del sector, para la toma de decisiones.

- Establecer y mantener actualizado el archivo interno del sector.

- Determinar los procedimientos de manejo de informes y reportes y vigilar su cumplimiento.

Funciones de la oficina de Recursos Materiales o Logística.

- Abastecer a los Estados de fuerza de vestuario y equipo individual.
- Controlar la adecuada dotación de armamento y municiones.
- Recuperar el equipo y los implementos operativos y cuidar de su almacenamiento y conservación.
- Proveer de lubricantes, refacciones y combustibles a los operadores del equipo móvil.
- Coordinar la atención médica - técnica y alimenticia de los semovientes.
- Manejar un inventario de semovientes y mantenerlo actualizado.

Funciones de la oficina de control de operaciones.

- Supervisar la organización y de abastecimiento de los Estados de fuerza.
- Coordinar las acciones operativas y corregir los dispositivos tácticos de protección y viabilidad cuando sea necesario.
- Analizar el desarrollo operativo y reportar las desviaciones a la comandancia.
- Determinar las necesidades y la composición de los Estados de fuerza, el equipo correspondiente y las unidades móviles adecuadas a las necesidades - de vigilancia y seguridad pública.

3.3.2.3. Los Agrupamientos Especiales.

Los Sectores conforman la parte operativa principal de la Policía Preventiva, sin embargo, existen actividades y operativos específicos, que por su complejidad y especialidad, exigen ser cubiertos con personal capacitado de acuerdo a ciertas características físicas, psíquicas y militares. Nos referimos al personal encuadrado dentro de las unidades llamadas genéricamente "Agrupamientos Especiales"; son éstos, los que conforman orgánicamente la policía metropolitana.

Los agrupamientos de granaderos, de grúas, de motopatruillas, femenil, helicópteros, fuerza de tarea y montado, son dependencias centrales de tipo paramilitar con determinada disciplina, encargados de realizar funciones ad hoc, que líneas abajo describiremos.

Las autoridades al igual que analizaron la organización del resto del organismo, también revisaron la estructura de cada uno de los agrupamientos especiales, detectando problemas de equilibrio y congruencia en cuanto a la formación del personal, una falta de definición en las funciones y competencias, falta de unidad de mando y otros; lo cual orilló a replantear las estructuras, las funciones y actividades específicas de cada uno.

A. Consideraciones:

Entre los criterios planteados para definir el ámbito de competencia de cada órgano de éstos sobresalieron los consistentes en, primero, la conservación de unidades operativas de apoyo dependientes del nivel central, crite

rio que contrastó con el concepto de desconcentración de la prestación de los servicios en los sectores; segundo, la necesidad de mantener formas operativas avocadas a atender la capacidad discrecional de las autoridades del D.D.F. y tercero, también la necesidad de "tener a la mano" elementos capacitados para atender demandas especiales o de tipo político.

Para aclarar, presuponer que las fuerzas regulares de cada sector pudieran atender en determinado momento demandas tan específicas como la vigilancia de un partido de béisbol o el auxilio en caso de siniestro como el de San Juan Ixhuatepec, por mencionar algún ejemplo, implicaría para la institución no solamente desproteger a una parte de la ciudadanía, sino también tener que contar con un gran número de elementos ampliamente capacitados en todos los sectores.

B. Estructuras (organización, jerarquías, número de unidades).

Los agrupamientos especiales, se integraron siguiendo las reglas y normas para la conformación de estructuras tridimensionales y paramilitares; esto significa que en cada uno de ellos existe, una Jefatura, una o varias comandancias de agrupamientos de grupo o escuadrones, uno o varios grupos o escuadrón; estos dos últimos, como en los sectores, se componen de secciones, pelotones y escuadras; asimismo, con una U.P.C.

La estructura es similar a los sectores, la diferenciación principal consiste en que un Agrupamiento Especial toma o adquiere la figura, ya sea de grupo o de escuadrón, esto dependiendo del tipo de servicio que proporciona o sea la formación operativa para actuar frente a un problema en la vía

pública y los U.P.C. son del tipo "A" como en los sectores.

Consecuentemente se sigue el mismo modelo en cuanto a jerarquías, grados y número de elementos por unidad, por lo que no se hace referencia, ya que fue explicado ampliamente en el apartado correspondiente a sectores.

El número de unidades por agrupamiento especial se definió, primeramente, - por la reagrupación de los elementos existentes (1983) hacia las actuales - estructuras; y segundo, por la creación de nuevas unidades independientes, es así como veáse el cuadro 3.15, se conformaron el actual número de agrupamientos especiales y las estructuras de los mismos. En el cuadro 3.16 se describe el número de elementos de personal por cada agrupamiento, y en el 3.17, el número de elementos por grado.

En los cuadros 3.18 al 3.25 se muestran los organigramas de cada agrupamiento.

C) Funciones.

Las funciones genéricas y en gran parte las específicas de cada uno de los niveles de mando de los agrupamientos fueron ya descritas en el apartado de sectores, puesto que son prácticamente similares; en cuanto a las funciones genéricas de cada agrupamiento, es importante señalar que la institución policial no las ha definido como tales, sino que acude a las definiciones genéricas del resto del cuerpo; sin embargo, en el apartado 4.1.2. se describe lo que en términos generales, son las funciones y actividades de cada -

uno de ellos.

La ambigüedad con que son manejadas las actividades de cada agrupamiento, - sea internamente o a la luz pública, es lo que ha limitado a nuestro trabajo a realizar una delimitación clara y objetiva.

4. El Sistema Operativo de la Policía.

El sistema operativo policíaco puede analizarse desde dos vertientes, la del esquema en sí de la forma de operar, que es el "como" se realizan las funciones y actividades en la prestación de los servicios, incluyendo el flujo con que se dan las decisiones y órdenes, la ejecución de las tareas y la retroalimentación del mismo esquema; y la del soporte de información y de control de la operación. El "modus operandi" en los sectores se caracteriza por procedimientos, políticas, actividades y rutinas diarias de trabajo más o menos similares, siendo las actividades de tipo extraordinario las que marcan las diferencias en la forma de operar de cada sector. En los agrupamientos especiales, la operación se da en cuanto a políticas determinadas más o menos similares a las de los sectores, pero en cuanto a procedimientos, actividades, disciplinas y rutinas, éstas son propias de cada uno de ellos.

La coordinación de trabajo entre Sectores y Agrupamientos Especiales, parte de la base de que cada órgano corporativo tiene su propia área geográfica y responsabilidades de acción y actuación para servicios extraordinarios y de extracompetencia, así como para la realización de planes, programas, dispositivos u órdenes de operación se rigen directamente desde la Dirección General de Operaciones a través de la Dirección de Acciones Preventivas y Coordinadas por las Direcciones de Policía Sectorial o Metropolitana, dependiendo de la relevancia de los eventos a que se sirve.

Semana a semana se acuerdan y corrigen los planes, políticas y procedimientos de trabajo, en dos reuniones: una con los Jefes de Sector y de Agrupa-

miento Especial, y la otra, con los Comandantes de Agrupamiento de Grupos y Escuadrones; asimismo, para el caso de eventos de gran magnitud, se efectúan reuniones previas de trabajo con las áreas corporativas involucradas o con el pleno del cuerpo, a fin de tomar decisiones y asignar misiones de trabajo por órgano corporativo.

La operación está regida además de las políticas y procedimientos previamente establecidos, por un esquema paramilitar de cadena de mando y tramo de control similar al establecido en los sistemas militares, que consiste en un esquema de tipo paramidal de toma de decisiones, dividido en cuatro grupos jerárquicos de autoridad institucional y 10 niveles de responsabilidad.

La pirámide de decisiones está compuesta por las decisiones de tipo político, corresponden al Presidente de la República, y éste, a su vez, delega en el Regente de la Ciudad para su vigilancia y en el Secretario General de Protección y Vialidad para su observancia y cumplimiento; las decisiones operativas corresponden a la Dirección General de Operaciones, la cual tiene a su cargo la elaboración y vigilancia de los planes, programas y dispositivos, tanto en lo estratégico como en lo táctico, las decisiones ejecutivas recaen a través de las Direcciones de la Policía Sectorial y Metropolitana, en los Jefes de Sector y Comandantes de Agrupamientos de grupos; los Comandantes de Grupos y Escuadrones son los encargados de ejecutar eficientemente las decisiones con los recursos humanos y materiales existentes, - así como, de los resultados que de ello se deriven (Ver cuadro 4.01).

Los niveles de responsabilidad son: 1º, el Secretario General de Protección y Vialidad; 2º, el Director General de Operaciones; 3º, Los Directores de -

Acciones Preventivas, de la Policía Sectorial y Metropolitana, 4^a el Jefe - de Sector o Comandante de Agrupamiento Especial; 5^a, el Comandante de Agrupamiento de Grupos o Escuadrones; 6^a, el Comandante de Grupo y/o Comandante - del Escuadrón de Patrullas; 7^a, el Comandante de Sección; 8^a, el Comandante - de Pelotón; 9^a Comandante de Escuadra, y, 10^a el Policía (Véase anexo, I - - Artículo

En cuanto a la vertiente del soporte de información para la operación, ésta se capta, elabora, decide y canaliza de acuerdo con los procedimientos y - formatos establecidos: "El estado de fuerza", "La fatiga de Servicios", "El Parte de Novedades" y "La orden de operaciones".

La operación se distingue en dos instancias de acción tanto en los Sectores como en los Agrupamientos, la de los servicios ordinarios, que se ordenan - día a día invariablemente en lugares determinados, y la de los servicios ex - traordinarios, que se otorgan en rúnción de solicitudes expresas de servi - cio y también como consecuencia de eventos inesperados que se suceden en la Vía pública, que de alguna forma perturban o alteran la normalidad de la vi - da ciudadana.

4.1. El Subsistema Operativo.

Ahora bien, los sistemas particulares de trabajo de cada área corporativa es tan determinados por los factores sociodemográficos propios del perímetro o área de responsabilidad; también, por los factores internos propios de cada unidad que limitan su capacidad de desarrollo, como son, la cantidad y capacidad del personal adscrito, los sistemas propios de trabajo implantados, los horarios de labor, las condiciones físicas de los equipos (uniformes, calzado, equipos de protección en los vehículos), la capacidad y poder de decisión de las direcciones y otros que de cualquier forma influyen directamente en la eficiencia y la eficacia de la prestación de los servicios.

4.1.1. Sectores.

La prestación de los servicios ordinarios en los sectores se da con policías pie a tierra y en vehículos automotores (autopatrullas, panel's y jeep's). Los servicios con elementos pie a tierra son en lugares fijos y con hora-rios acordes a las actividades del lugar vigilado, el cuadro 4.02 muestra - la cobertura de servicios a cubrir diariamente y la cantidad de personal - destinado; los servicios en patrullas son principalmente a áreas o zonas de patrullamiento, siendo una patrulla por zona y por turno; el cuadro 4.03 exhibe la cantidad de Z.P. por Sector. Los criterios operativos para determinar estas subdivisiones fueron: el alcance oportuno e inmediato de la - patrulla para cubrir cualquier caso de emergencia, la complejidad de la es-tructura urbana local, la densidad y distribución de la población en el perímetro del Sector, la incidencia delictiva y de problemas de tránsito y - otros factores, así como el uso racional a los recursos humanos y mate-riales. Se agrega un ejemplo para fines ilustrativos (Cuadro no. 4.04)

El sistema de vigilancia móvil por Z.P., fue ideado a mediados de 1985 con la finalidad de mejorar y modernizar los viejos conceptos y formas de vigilancia y protección bajo la siguiente concepción:

Zona de Patrullamiento (Z.P.)

Concepción.

- Z.P. Significa el área de responsabilidad que debe cubrir una patrulla - tripulación por turno.
- Z.P. 2km². de superficie promedio, con 18 km. lineales de recorrido promedio por ciclo, sentido norte - sur u oriente - poniente o viceversa.
- Z.P. por turno, tiene 2 elementos, policía tercero y policía raza y una - patrulla de cargo. 6 (seis) Z.P. conforman un subsector; 3 subsectores forman una sección. Cada 6 Z.P. o cada subsector tiene un Comandante; la sección también tiene un Comandante, tres secciones forman un escuadrón y finalmente uno o más escuadrones forman la unidad motorizada de un Sector (Véase cuadro no. 4.04).

CICLO:

Significa el recorrido que se efectúa en la cuadrícula de calles y avenidas que forman la zona de patrullaje entre puntos equidistantes.

OBJETIVO:

Lograr que las patrullas de cargo en cada uno de los Sectores realicen su recorrido a todas y cada una de las calles que conforman las colonias, unidades habitacionales de los sectores, a fin de proporcionar el servicio de vigilancia y protección en forma rápida y oportuna.

Realizar la vigilancia en bancos, embajadas o el patrullamiento por las calles y colonias, en las zonas de patrullamiento, tiene técnicas y tareas específicas de actuación y ejecución; para efectos de un conocimiento general de la rutina de trabajo de los policías, se enumeran las actividades ordinarias y más comunes del cuerpo en su conjunto:

PERSONAL PIE A TIERRA.

1. Presentarse en el cuartel 1/2 hr. antes de iniciar su servicio y uniformarse.
2. Pasar lista de asistencia y esperar a ser ordenado en fatiga de servicios.
3. Una vez de recibir las órdenes, recoger arma de cargo.
4. Trasladarse o ser trasladado al lugar donde presta su servicio asignado.
5. Iniciar sus tareas de actuación conforme a las normas de acción y seguridad instruidas.
6. Encontrarse en estado de alerta para actuar inmediatamente ante cualquier incidente, emergencia, solicitud e incluso supervisión.
7. Llevar un registro de novedades de los sucesos de importancia que ocurren durante la jornada de trabajo para efectos del conocimiento superior o en caso de una comparecencia judicial.
8. Una vez terminado el servicio debe reportarse a su cuartel a pasar lista de presente, rendir novedades, entregar el arma de cargo, cambiarse el uniforme por ropa civil y retirarse a descansar.
9. En caso de haber más servicios por cubrir o alguna situación de emer -

el personal debe estar dispuesto para cualquier nueva comisión o presente en el cuartel hasta que su Comandante los dé francos.

PERSONAL EN PATRULLAS.

1. Presentarse en el cuartel 1/2 hr. antes de iniciar su servicio y uniformarse.
2. Pasar lista de asistencia y esperar a ser ordenado en fatiga de servicios.
3. Una vez de recibir órdenes, recoger arma de cargo, una arma larga por pareja o patrulla.
4. Revisar el estado físico y mecánico de su patrulla para iniciar la jornada en buenas condiciones.
5. Trasladarse a su Z.P. correspondiente, relevar a la patrulla del turno anterior en el punto de reunión previamente establecido y reportar a central de radio su entrada en acción.
6. Iniciar sus recorridos de rutina y efectuar las tareas correspondientes a vialidad, auxilio a transeúntes, acudir a llamadas de emergencia, etc., siempre en comunicación permanente con central de radio para información y recepción de órdenes de actuación.
7. En caso de emergencias o percances a la propia patrulla, también se reporta a central de radio, bien para recibir auxilio o para solicitar autorización de salida de su perímetro de responsabilidad e informar detalles al respecto.

8. Una vez terminado el turno de trabajo esperan a ser relevados, para posteriormente dirigirse al cuartel.
9. Se entrega la patrulla al contralor responsable, con el tanque de gasolina previamente lleno, se entregan las armas de cargo, se elabora el parte de novedades y se entregan las infracciones de tránsito aplicadas.
10. Pasa lista de presente y espera a ser dado de "franco", al igual que el personal pie a tierra, deberá estar dispuesto para cualquier comisión.

El personal policia, desde su ingreso a la corporación, está sujeto a un régimen paramilitar de trabajo, por lo cual en caso de ausencias, faltas a laborar o faltas al reglamento interno son objeto de dos tipos de medidas disciplinarias: arrestos con perjuicio del servicio y arrestos sin perjuicio del servicio; los primeros son aplicados en su generalidad a policia y clases por espacio de 15 días en lugares destinados para tal efecto, los segundos, se aplican a todo el personal desde policia hasta inspectores por 24, 48 o 72 hrs. máximo, lo cumplen en el cuartel sin poder ir a sus hogares, como guardias en prevención y dispuestos para cualquier servicio o emergencias que se presente.

Los servicios ordinarios en los Sectores se cumplen de acuerdo con los horarios de trabajo que desde la dirección central se decide, y de acuerdo también con la exigencia de los diversos servicios; por ejemplo, un banco de 8:30 a.m. a 2:30 p.m. y de lunes a viernes, mientras una embajada diplomática es de lunes a domingo las 24 horas del día. Actualmente los servicios ordinarios establecidos, no quiere decir que no haya más de este tipo; ocupan casi la totalidad de los recursos disponibles con que cuenta cada sector.

Es menester que cada determinado tiempo sean modificados los horarios en to dos los sectores por razones como la propia dinámica que se le imprime a - las jornadas o también por temporadas en que se requiere contar con más o - menos hombres en la calle, ejemplo, la temporada de fin de año.

4.1.2. Agrupamientos Especiales.

Los servicios de tipo ordinario en los agrupamientos especiales, se prestan de acuerdo con su especialidad de servicio. La operación ordinaria en éstos está determinada por los mismos factores considerados en la operación de los sectores, aunque hay aspectos técnicos propios de la especialidad de cada grupo importantes de considerar, como son: el área o radio de acción, por ejemplo al escuadrón de motopatrullas le compete la vigilancia y la vialidad de avenidas principales; la especialidad del servicio y el modo de prestación, la magnitud y tipo de servicios que se les solicitan, la política de prestación y los efectos de ésta en la opinión e imagen pública; también existen cuestiones internas a cada unidad que afectan determinantemente su eficiencia.

Los horarios de trabajo observan algunas diversidades entre los agrupamientos, por ejemplo, los granaderos trabajan 24 hrs. x 24 de descanso y los de motopatrullas 8 hrs. diarias, aunque la rutina que desarrolla el personal de cada agrupamiento es similar en sus funciones, vigilar y proteger, cada quien en la disciplina que les corresponde; para una mejor exposición se describirán enseguida las particularidades y rutinas de cada agrupamiento.

Agrupamiento de Motopatrullas.

La forma en que realizan sus "modus operandi" los elementos de este agrupamiento es en pelotones que actúan por áreas o avenidas asignadas, siendo la vigilancia y la labor de vialidad con elementos pie a tierra en crueros, y el patrullamiento en motocicletas por parejas o escuadras de policía - -

Zero. y policia. La gran movilidad que tiene éste, lo hace un grupo versátil, rápido y oportuno ya que pueden abarcar grandes áreas viales y al mismo tiempo ir actuando sobre la marcha en forma escalonada por las avenidas o crueros.

Las áreas de competencia que tiene asignadas son los ejes viales, vías rápidas, viaducto, periférico, circuito interior, la ruta presidencial que es la vía programada para el desplazamiento del Presidente de la República y la vigilancia nocturna en avenidas principales.

Agrupamiento Femenil.

La labor que realizan es de vigilancia, protección, vialidad y orientación a la ciudadanía, en lugares como escuelas, centros de reunión ciudadana, calles y crueros del centro de la ciudad, generalmente primer cuadro.

Las actividades de tipo extraordinario son las de mayor aplicación, ya que cumplen una labor de contención muy eficaz, como actos políticos, conmemorativos, etc.

Agrupamiento Montado.

El agrupamiento a caballo es considerado una fuerza de reserva y adiestramiento, que tiene entre sus actividades diarias la de entrar y capacitar al personal de nuevo ingreso; a éste grupo se le ha responsabilizado de la vigilancia y seguridad de zonas agrestes y montañosas, de terrenos federales y evitar la tala y quema de las zonas boscosas (cerros del Ajusco, Magdale

na Contreras, Chiquihuite y otras), siendo su forma de operar en destacamentos o pelotones que durante 8 días seguidos vigilan. Se les ha encomendado también la protección en zonas de convivencia ciudadana todos los fines de semana, como son los parques y jardines del D.F., su presencia en manifestaciones políticas es de contención o en última instancia de dispersión.

Agrupamiento de Grúas.

El escuadrón de grúas diariamente cubre las avenidas y arterias principales de la ciudad con la finalidad de desahogar y despejar vehículos mal estacionados de los puntos conflictivos de tránsito. La dinámica de trabajo se marca por zonas de mayor conflicto, así también por servicios permanentes como son el de la ruta presidencial o la zona del centro del D.F., su desplazamiento de fuerza se da en estricta relación con la problemática vial y su cometido inmediato es bien de traslado de vehículos a calles menos transitadas o también el de desplazar los automóviles mal estacionados a los depósitos de la Secretaría, para aplicarles las sanciones correspondientes por violaciones al reglamento de tránsito.

Agrupamiento de Granaderos.

Este grupo cumple día a día con múltiples tareas ordinarias, debido a su preparación físico-técnica más acentuada que la del personal de los sectores y que el personal de casi todos los agrupamientos.

Los granaderos cumplen diversas tareas, como son: la vigilancia en bancos

y áreas bancarias, lumberas, drenaje profundo, residencias diplomáticas, - resguardo de bienes, guardas en el servicio panamericano, reclusorios, vigilancia en parques y jardines y muchas otras de carácter ordinario. Como actividades extraordinarias, están las actuaciones políticas, sociales y deportivas.

Por las características del personal, hace de este agrupamiento el más versátil en su actuación, ya que su horario y ritmo de trabajo permiten disponer de "fuerzas de reserva" en cualquier momento.

Agrupamiento fuerza de tarea.

Es el grupo más especializado en tareas de protección ciudadana, cuenta entre sus técnicas especializadas, manejo de armas de alto poder y artefactos explosivos, lucha cuerpo a cuerpo, artes marciales, técnicas de psicología de masas y dispositivos especiales, todos enfocados a entrar en acción en caso de asaltos bancarios, rescate de rehenes, actos terroristas, manejo de explosivos y otras tareas especiales.

La rutina de trabajo se complementa entre el permanente adiestramiento y el acondicionamiento físico y los servicios o misiones que se les encomienda.

Agrupamiento de helicópteros.

Los servicios que presta cotidianamente este agrupamiento, son los desobrevigilancia vial y auxilio en caso de siniestros y rescate de heridos; en caso de persecución de delincuentes, presta apoyo de coordinación con las unidades de tierra.

4.1.3. Servicios Extraordinarios y Dispositivos Especiales.

Como se apuntó al principio del presente capítulo, el sistema operativo - cuenta con una segunda instancia de operación, la de los servicios extraordinarios, que son las actividades que se presentan tanto fuera de programa-ordinario de trabajo como del esquema preventivo de vigilancia. Las actividades se llevan a cabo en forma de servicios programados, como son planes, dispositivos y órdenes de operación de vigilancia y seguridad para eventos especiales (1^a de Mayo, partidos de fútbol, desalojos, etc.); y en forma de actividades no previstas que se caracterizan por su ocurrencia o por la inmediatez del suceso y por tratarse de eventos de magnitud incommensurable (peleas callejeras, coalición de vehículos, manifestaciones, asaltos, etc.) Para este tipo de eventos la toma de decisiones resulta un factor determinante por la oportunidad con que se adopten, ya que la rapidez, la experiencia, la discrecionalidad y la certeza resultan elementales.

Existen dos canales de comunicación para solicitar un servicio extraordinario, la solicitud vía oficio, carta con o sin membrete donde se explica motivo y detalles de la solicitud, y la solicitud a través del canal telefónico de auxilio; el primer canal es para servicios que ocurrirán en un futuro, de los cuales las autoridades respectivas tienen ya conocimiento del tipo y la magnitud del evento.

Con el canal telefónico, se informa y solicita auxilio para casos de emergencia. Una forma complementaria a las anteriores es acudir directamente al personal que se encuentra más cercano en labor de patrullamiento.

La operación extraordinaria es diferente del esquema ordinario, puesto que la toma de decisiones y las comunicaciones sufren una ampliación en su esquema normal de trabajo, siendo que las directrices de acción rebasan las políticas y procedimientos previamente establecidos y requieren emanar del mismo Secretario General de Protección y Vialidad o incluso de más arriba, para poder darse una prestación de este tipo; por ejemplo: una manifestación política de oposición obliga a la pirámide de mando a actuar en todas sus instancias y niveles.

Los recursos humanos y materiales que se requieren para este tipo de actividades es variable en cantidad y especialidad, de uno a otro servicio aunque sean del mismo tipo, mientras que en el servicio preventivo los compromisos a cumplir están ya determinados, al menos temporalmente, si no es que permanentemente. Los servicios extras programados son para eventos organizados por instituciones públicas y privadas u organizaciones sociales y políticas, o incluso, que tienen su origen en los poderes legislativo y judicial; la finalidad que se espera alcanzar es la de brindar protección y seguridad a la ciudadanía participante para así poder evitar posibles accidentes, siniestros o la comisión de actos atentarios contra la vida de los participantes.

Los servicios no previstos se generan en el momento de la llamada telefónica "06" o de que los elementos patrulleros se percatan de la necesidad de auxilio poniéndose en movimiento el sistema de comunicación radial.

La resolución de una demanda o alerta por parte de los elementos patrulleros consiste no sólo en prestar el auxilio requerido sino también en jugar

el papel de parte mediadora y de paz, así como la de remitir a los trasgresores de la ley ante el Ministerio Público y Juez Calificador; de lo cual, deben informar a través del canal de radio.

Los dispositivos especiales surgen y se elaboran como consecuencia de una demanda o del conocimiento de un evento, sea esporádico o de ocurrencia con cierta regularidad, para evitar sucedan situaciones críticas en contra del orden y los intereses públicos. Un dispositivo se puede crear tanto para resolver un problema de tránsito como para evitar asaltos a los bancos o para mantener el orden y la seguridad durante algún evento masivo.

Los dispositivos especiales que se formularon y aplicaron durante 1986 fueron a manera de ejemplo los siguientes:

1. Convivencia con seguridad (operación CCS).
2. Protección habitacional (operación P.H.)
3. Sobreprotección a instituciones crediticias y de pago (operación del-ta).
4. Protección a receptorías de rentas (operación 18 - 21).
5. Sobreprotección quincenal (operación S.P.Q.)
6. Sobreprotección obrera (operación S.P.O.)
7. Contra secuestro de autobuses (operación R-100)
8. Dispersión de pandillas (operación dispan)
9. Protección a escolares (operación protescolar)
10. Vacaciones felices (operación Vac - Fel)
11. Vigilancia en parques y jardines (operación P.J.)
12. Protección a turistas (operación protectur)

13. Desalojo de predios (operación despred).
14. Control de tránsito en manifestaciones (operación reverman)
15. Apoyo deportivo (operación A.D.)
16. Eventos especiales (operación E.2)
17. Rescate aéreo de emergencia (operación R.A.E.)
18. Rescate subacuático (operación R.S.)
19. Plan de mejoramiento vial (operación P.M.V.)
20. Desalojo de malvivientes y pandilleros en lotes baldíos (operación Desterbal)
21. Protección a expendios mayoristas de periódicos y revistas (operación voceadores).
22. Operación cuenta habientes (operación metal)
23. Sobreprotección a la colonia Buenos Aires (Plan Aguila)
24. Vigilancia compartida con comerciantes (operación Código Aguila)
25. Sobreprotección a los canales de la zona de Xochimilco (operación OPO)
26. Protección y vialidad en caso de inundaciones (operación Tláloc).
27. Apoyo en la búsqueda de artefactos explosivos (operación rastreo)
28. Reportes sobre anomalías y desperfectos de la vía pública (P.O.S. vía pública).

FUENTE: S.G.P.V. Acciones Prioritarias. Págs. 48 - 60.

4.1.4. De la comunicación por radio.

La comunicación radial resulta en las dos últimas décadas un elemento de suma importancia para el sistema operativo policial, tanto para los esquemas de operación de servicio ordinario y extraordinario como para el control y la supervisión de los recursos humanos y materiales de la corporación.

El sistema de comunicación por radio cumple, entre otras, las funciones de transmitir decisiones y órdenes de operación, acción y actuación, recibir los partes de novedades de hechos y sucesos de que tiene conocimiento el personal activo y establecer la coordinación operativa entre los diversos grupos componentes del cuerpo policíaco, sean estos patrullas, policías a pie, unidades especiales o cuarteles.

Para el sistema operativo la relevancia que tiene la radiocomunicación se refleja en la oportunidad y prestancia con que se acuda a auxiliar a la comunidad, pues en caso contrario la ineficiencia del sistema resulta muchas veces lesiva para la sociedad.

En el punto 3.3.2., se expuso ya la estructura orgánica de la D.G.O., dentro de la cual se identifica la Dirección de Comunicaciones, ésta a su vez tiene como su objetivo principal proporcionar en forma eficiente y eficaz el servicio de apoyo de radiocomunicación para la operación policial durante las 24 horas.

El equipo electrónico está compuesto por radios base, distribuidos en todos

los cuarteles, tranceptores móviles, con que cuentan todas las unidades automotrices, radiotranceptores personales, distribuidos entre los mandos intermedios para su labor de supervisión y control, repetidoras de señal, que amplifican el radio de alcance de los aparatos transmisores y las instalaciones centrales de control técnico de la comunicación.

El funcionamiento operativo de los canales de radio está dentro de un esquema establecido de trabajo de códigos (claves) y normas de explotación, a las cuales el personal está sujeto. Las unidades y personal dotados de estos equipos tienen entre sus obligaciones de uso, la de estar en permanente comunicación a través del canal de radio correspondiente con su mando inmediato, bien para informar de las novedades ocurridas o también para recibir órdenes.

Por ejemplo, una llamada de emergencia a través del "06", pone en movimiento todo el sistema de tipo técnico que se inicia con la aplicación de un cuestionario, la determinación de una decisión de auxilio, la transmisión de una orden a través del canal, la recepción del mensaje por parte de los elementos comisionados, el reporte del suceso y la consecutiva retroalimentación de la comunicación cuantas veces sea necesario para dar por cumplida la labor de auxilio; este esquema puede darse con algunas variantes, siendo sus otros puntos de partida bien una patrulla o algún otro medio de solicitud, incluso puede ser causa de un operativo o dispositivo especial.

El sistema de comunicación policéfalo no sólo enlaza a los cuarteles, patrullas y elementos propios, sino también a través de redes de comunicación -

especiales se tiene coordinación con la policia del Estado de México, para las zonas conurbadas y apoyo coordinado de trabajo con instituciones como la Cruz Roja, Servicio de Rescate, aeropuerto de la Cd. de México y la Policia de Caminos. Desde luego, hay coordinación con la Policia Judicial del D.F., la Secretaria de Gobernación y el Estado Mayor Presidencial.

Los canales en operación actuales resultan insuficientes para una comunicación rápida y eficaz, pues a través de cada uno de ellos trabajan las patrullas y elementos de 4 sectores al mismo tiempo, así como los elementos y equipo de los agrupamientos especiales. Técnicamente los canales son administrados de la mejor manera posible, pero el desconocimiento técnico de los policia y la mala voluntad de los mismos hace muchas veces casi imposible la comunicación, perdiéndose tiempo muy valioso para el auxilio de la ciudadanía. (Ver cuadro no. 4.05)

4.2. El Subsistema de Información.

Como en cualquier sistema administrativo u operativo, el servicio policíaco cuenta con un soporte de información y control interno del personal y su - distribución en los servicios diarios, el parte de novedades de policía y de novedades de personal y las órdenes de operación.

La operación en cada sector o agrupamiento especial se informa, ordena y - controla a través de cuatro tipos de documentos principales el "Estado de Fuerza", la "Fatiga" o "Cobertura de Servicios", el "Parte de Novedades de Policía"; la "Orden de Operación", además de oficios, gráficas, estudios, - etc.

Las Unidades de Planeación y Control son las oficinas encargadas de elabo - rar dichos documentos en cada Sector o Agrupamiento Especial, mismos que - resumen, controlan y presentan a su respectivo jefe de Unidad para su apro - bación, y éstos a su vez a la correspondiente Dirección de Área para que se elaboren los concentrados y se presenten a los niveles jerárquicos superio - res como son la Dirección General de Operaciones y el C. Secretario General para su conocimiento y toma de decisiones.

La información que a diario se produce es procesada por diversas oficinas como: Dirección de Programación, Organización y Apoyo Técnico, Subdirección de Tácticas Sectoriales o Metropolitana, la Contraloría Interna, etc., para la obtención de estadísticas e indicadores que contribuyen a retroalimentar el esquema de operación, también es utilizada como la referencia formal -

que puede aprovecharse en caso de investigaciones o para fincar responsabili-
dades y para concertar informes diarios, semanales, mensuales, anuales y -
otras con diversas utilidades.

4.2.1. Estado de Fuerza.

Es un documento concentrado y resumido con presentación de formato, que consigna la información referente a la asistencia de personal, a la existencia y disponibilidad de armamento y municiones y al "cargo" (responsables) y condiciones de los vehculos que tienen cada sector o agrupamiento especial para la prestación de sus servicios. Este tipo de documento es un auxiliar de información que permite tener un conocimiento de la situación y condiciones en que se encuentra una unidad operativa para cumplir cualquier orden o cubrir cualquier emergencia, ya que de requerirse de información precisa y al detalle, bien se puede acudir a la bitácora de los vehculos o a la plantilla de personal o a los expedientes mismos de cada área.

El Estado de Fuerza de Personal consigna día a día la cantidad de personal que debe tener la unidad por grados, el que tiene a la fecha adscrito, las vacantes, el personal que se encuentra ausente del servicio por diversos - motivos y el personal que se presentó a cubrir servicios en los diferentes turnos y tipos de servicio.

El Estado de Fuerza de Personal es apoyado por un documento, también de resumen, que se llama "Novedades de Personal" en el cual se apunta a detalle información referente a la causa que originó la ausencia del personal a la laborar, en este documento sólo se consignan datos de identificación del ausente, motivo y justificación formal en caso de haberla, y es sólo un documento de apoyo y de fines estadísticos, ya que las faltas a laborar deben ser justificadas por medio de comprobantes médicos o de otro tipo, expedidos oficialmente, o en caso contrario el personal se hace merecedor de las

sanciones correspondientes, que pueden ser amonestaciones verbales, arrestos o la baja laboral temporal o definitiva de la corporación. Es pues, - la ampliación del Estado Fuerza en su rubro de personal ausente. El estado de fuerza de vehículos, armamento y municiones es similar al de personal.

4.2.2. Fatiga de Servicios.

Es el Programa diario por Sector o Agrupamiento Especial que contiene la comisión que habrá de cumplir cada elemento durante la jornada de trabajo del día; en él se consigna el tipo de servicio, el lugar y domicilio (ubicación) y el elemento que habrá de cubrirlo, su nombre y número de placa.

La fatiga tiene dos forma de presentación, la que asienta los servicios del personal pie a tierra (bancos, cruceros, etc.) y la del personal que efectúa el patrullamiento móvil en las zonas de patrullaje, Z.P., para el caso específico de cada Agrupamiento Especial se utiliza un formato adecuado.

La fatiga de servicios es un auxiliar básico para el nombramiento del personal en la misión a cumplir, ya que tiene varias funciones; para efectos legales, respalda y oficializa la presencia del elemento en determinado lugar, resulta fundamental para el control y la supervisión del personal en operación y para cuestiones estadísticas y de estrategia resulta un instrumento valioso para la evaluación.

4.2.3. Parte de Novedades de Policfa.

Es un informe concentrado que elaboran las Oficinas de Información de cada Unidad de Planeación y Control U.P.C. de los Sectores y Agrupamientos Especiales; son los reportes o partes informativos que elaboran los policfas - de los acontecimientos, sucesos, hechos, remisiones al Ministerio Público y Juez Calificador, infracciones de tránsito aplicadas, etc., para el conocimiento de sus superiores, de las autoridades judiciales de ser necesario y también para el manejo de indicadores de delincuencia.

Dentro de las funciones cotidianas del policfa, está la de informar por escrito de todos aquellos eventos que ocurren en la vía pública de que tienen conocimiento, sean faltas administrativas o delitos que alteran el orden público. En el cumplimiento de tal tarea cuentan actualmente con los formatos de "Remisión ante el Ministerio Público y Juez Calificador", las copias de las infracciones de tránsito, los partes escritos (oficios detallados) y el canal de radio - comunicación, que es la forma inmediata a que están sujetos todos los tripulantes de unidades móviles.

Los elementos de que debe constar un parte de novedades de policfa son:

- Identificación del o los elementos que intervienen.
- Identificación del vehículo o patrulla en caso de haberlo.
- Fecha, hora y localización geográfica de los hechos.
- Datos de identificación de los involucrados (responsables y afectados)
- Descripción del auxilio que se prestó y
- Breve explicación de los hechos.

Es importante señalar que los "Partes" adolecen muchas veces de los elementos necesarios, debido a la falta de conocimiento de redacción de los elementos.

4.2.4. La Orden de Operación.

La movilización y desplazamiento de la fuerza policial que a diario se realiza por parte de la corporación para poder cubrir con más oportunidad cualquier eventualidad o para destacar elementos en lugares que requieren de vigilancia especial, tiene su origen en decisiones políticas y operativas y órdenes que se generan en la pirámide de mando y responsabilidad de que está dotada la estructura paramilitar de la Secretaría que se transmiten a través de "la Orden de Operaciones". La orden de operaciones es el documento que formaliza las instrucciones y órdenes que se deberán seguir para efectuar una movilización policial de seguridad o protección.

La presencia de un policía en un crucero o la vigilancia de un evento de gran magnitud como es la marcha del 1º de Mayo, Día del Trabajo, es producto de una serie de decisiones políticas y operativas y de un gran número de órdenes ejecutivas, que van desde los niveles jerárquicos superiores a los Jefes de Sector y hasta Comandantes de Escuadra que son los policías terceros.

La transmisión de las órdenes e instrucciones de acción es a través de dos tipos de vehículos, dependiendo del nivel jerárquico y del espacio del tiempo y físico con que se cuente para actuar, la vía formal escrita y la vía oral. (orden de trabajo)

La forma escrita es un documento que contiene la descripción del problema a resolver, los mandos y la unidad operativa responsables de la operación,

la misión y decisiones que son los parámetros dentro de los cuales se deberá actuar, así como la información detallada del dispositivo. La orden escrita se hace llegar a los Jefes de Sector o Comandantes de Agrupamiento, - los Comandantes de Agrupamientos de Grupos y los Comandantes de Grupo; a partir de este nivel jerárquico de responsabilidad hacia los niveles inferiores, las órdenes e instrucciones se hacen llegar por la vía oral basada en la autoridad.

En la forma oral se llega hasta el mismo policía y está respaldada por la estructura de mando y la mística de trabajo, pues un policía de menor grado siempre estará obligado a respetar y cumplir las órdenes de sus superiores, creándose con esto núcleos o niveles de responsabilidad. La transmisión oral de órdenes cuenta, asimismo, con un canal electrónico de apoyo que es el canal de radio exclusivo de la policía.

Las órdenes transmitidas oralmente al o los elementos comisionados, sea en forma directa o a través de radio dejan de tener vigencia hasta que la misión concluya o hasta que una nueva orden sea emitida; para el caso específico de las autopatrullas que son las que cuentan con aparatos de radiotransmisión, los elementos deben informar de los detalles y resultados de la operación.

La orden de operaciones por escrito es consecuencia de una decisión meditada y programada para resolver satisfactoriamente una demanda o necesidad, - mientras que las órdenes verbales se transmiten para resolver solicitudes o eventos inmediatos de tipo emergente no previstos o bien para dar instrucciones de acción a niveles jerárquicos menores.

La orden de operación escrita emana por lo general de la Dirección General de Operaciones y de las Direcciones de Acciones Preventivas, Sectorial y - Metropolitana, algunas veces surgen desde el mismo Secretario General de - Protección y Vialidad.

Cabe agregar que la razón de no incluir un ejemplo de los documentos antes descritos, es que además de ser documentos voluminosos son confidenciales.

5. Los recursos administrativos de la policía y su problemática.

En este capítulo se expondrán, a diferencia de los anteriores que son meramente descriptivos, los problemas que aquejan a la organización policial en cada uno de sus recursos, humanos, materiales y financieros.

Se resalta como principal problema de la organización policial, el referente a los recursos humanos, las características profesionales de los mismos y el régimen laboral vigente de la corporación. Se considera a dicho recurso como primordial en las tareas sustantivas básicas de la policía, por lo cual se realizó un análisis profundo que servirá de piedra angular para explicar una buena parte de la problemática que limita al cuerpo policial en sus servicios.

No se asume como única explicación a los problemas, el hecho de que los recursos humanos de la policía adolezcan de cuestiones fundamentales como capacitación profesional, nivel cultural aceptable, conducta intachable, etc.; pero se aprovecha como premisa para explicar el círculo vicioso en que se ubican, desarrollan y prevalecen los viejos y nuevos problemas de la corporación. Si bien se distinguen claramente los orígenes y circunstancias que rodean a los problemas de falta de recursos materiales y financieros y sus consecuencias en la eficiencia de los servicios, también se intenta dejar claro que una parte importante y fundamental de la eficiencia es la aplicación y voluntad que el personal tenga en sus tareas, por ello abordamos lo más amplia posible, la temática de los recursos humanos y sus características profesionales a fin de normar un criterio objetivo al respecto.

En cuanto a los recursos materiales y financieros abundamos en datos oficiales y de elaboración propia a fin de presentar un panorama real de la situación de los mismos. Se buscó que las exposiciones de este apartado fueran con tendencia hacia las conclusiones en cuanto a cada uno de los recursos pues se contextualizó el resultado de cada análisis, primero, dentro del conjunto institucional y posteriormente, en la forma en como inciden en la eficiencia de los servicios.

Asimismo, se analiza la organización y los sistemas de operación desde la óptica de considerárseles como recursos que también adolecen de determinadas condiciones para ser realmente aprovechables y provechosos en la eficiencia y la eficacia institucional.

5.1. Las condiciones laborales de trabajo y las características profesionales del personal operativo.

El reglamento interior de la policía, de julio de 1984 (D.O.6-07-84) es el instrumento jurídico que observa entre sus partes el aspecto laboral. En el capítulo II se trata todos los aspectos del personal dentro de la corporación y las funciones y obligaciones generales de los mismos ante la ciudadanía.

El régimen laboral del personal policial también se rige por el apartado B del artículo 123 Constitucional en los renglones de prestaciones laborales más no en lo referente a horarios y jornada de trabajo; o sea, el personal labora turnos de acuerdo a las "necesidades del servicio", entendiéndose esto como un sistema de tiempo completo y por uno o más días continuos.

Normalmente una jornada se inicia para la mayoría del personal pie a tierra a las 6:30 a.m., prolongándose ésta hasta altas horas de la tarde o de la noche; deben trabajar continuamente, por rutina, hasta 10 días continuos permitiéndoseles un día de descanso. Para el personal sobre patrullas, el horario difiere de acuerdo al esquema operativo del sector o agrupamiento; sin embargo, éstos deben trabajar turnos de 12 x 24 hrs. de descanso, 24 x 36 hrs. etc., pero en ningún caso el reglamentario turno de 8 hrs. En cuanto al personal femenino es similar al del personal pie a tierra.

La policía generalmente día con día tiene un programa de servicios de tipo ordinario, a donde se comisiona una gran parte del personal; sin embargo,

una vez cumplida la primera comisión, por ejemplo una vez cerrados los bancos, este personal pasa a cubrir alguna otra comisión como puede ser servicio de vialidad o vigilancia de eventos y contingentes, servicios extraordinarios.

El personal en su totalidad presta su servicio en la vía pública, sin importar las condiciones climatológicas o de seguridad o incluso en zonas agresivas. En este sentido, el personal no sólo debe estar sujeto a la responsabilidad conferida, sino también es responsable de su integridad física, alimentación y demás necesidades fisiológicas. Cabe abundar al respecto, señalando que el personal además de las obvias funciones que debe cumplir es propenso a los tratos, buenos o malos, de la ciudadanía. Se puede señalar una infinidad de detalles que darían desde el punto de vista laboral, una clara imagen de las condiciones en que trabajan tales empleados, pero lo importante, en este apartado es dejar señalado el aspecto formal.

El reglamento trata los distintos aspectos laborales con generalidad sin definirse claramente una serie de cosas como son el horario de trabajo, los derechos de los empleados, las condiciones del medio ambiente laboral, las garantías jurídicas, servicio de alimentación, etc., existiendo ambigüedad y lagunas jurídicas laborales; un aspecto importante es el que no existe el derecho sindical.

Ante dicha generalidad también hay que señalar que en el terreno de las obligaciones y sanciones laborales, hay un notorio contraste, jurídicamente

hablando, ya que en éstos se es preciso en cuanto a procedimientos y sanciones que se aplican al personal por faltas a laborar, ausencia del servicio, mal uso del uniforme y presentación física, mal trato a la ciudadanía, la forma de la presentación del servicio, indisciplina con superiores y compañeros y muchas otras situaciones, que los hacen merecedores de sanciones tales como, arrestos por 24, 48 o 72 horas o hasta 15 días dependiendo de la gravedad de la falta o el criterio del Comandante de la Unidad. En caso de reincidencia sobre determinadas indisciplinas, los elementos pueden ser sujetos a proceso administrativo por parte del Consejo de Honor y Justicia, éste funciona casi similarmente al de las organizaciones militares; los castigos de éste órgano colegial pueden ser amonestación, arresto, cambio de adscripción o la baja definitiva (Art. 26) ⁽¹⁾

En caso de conductas venales o corruptas, denunciadas por la ciudadanía o los mismos elementos, se les sanciona, primero, por el Consejo de Honor y Justicia y posteriormente, se les pone a disposición de la Contraloría Interna y autoridades judiciales correspondientes.

Respecto a las vacaciones, en el reglamento no se hace mención alguna, aunque en años anteriores a 1983, al personal que lo solicitaba sólo se le concedía por parte del comandante un período de "x" número de días. A partir de 1984, las autoridades consideraron otorgar los dos períodos de ley sólo que bajo la consideración de las "necesidades del servicio", por ejemplo, los policías, sean hombres o mujeres, no pueden solicitarlas en los meses de septiembre, diciembre o enero o en situaciones que se consideren de

(1) Reglamento de la Policía Preventiva del D.F. (D.O. 6-VII-84).

emergencia (caso del mundial de fútbol).

En cuanto a servicios laborales como son el servicio de alimentación, dormitorios, baños y vestidores, la institución ha manifestado su limitación presupuestal, ya que la alimentación sólo se proporciona a unidades acuarteladas o en servicios especiales, en contados cuarteles; al grueso de las policías no se les da alimentación, esta es del propio peculio.

A últimas fechas, los dormitorios y servicios de vestidores y guardarropa, se han limitado a unos cuantos cuarteles debido a las constantes reparaciones y ampliaciones de los cuarteles (1986).

Las prestaciones de tipo económico son a través de la caja de policía y de acuerdo a montos relativos establecidos; referentes a préstamos a largo plazo o de tipo hipotecario se deben cubrir una serie de requisitos en caso de haber fondos. Por parte del ISSSTE o de dependencias avocadas a la vivienda, la policía ve limitadas sus perspectivas a la decisión política.

Son prestaciones adicionales por parte de la institución, la despensa, la guardería para hijos de madres policías, las gratificaciones especiales de fin de año y la dotación de vestuario e insignias. La despensa se proporciona a través de un vale de \$ 10,000 mensuales o dos de a \$ 5,000, que pueden ser intercambiados en las tiendas de los almacenes del D.D.F., éstos fueron implementados a mediados de 1985 y sólo son proporcionados al personal operativo; esta prestación fue otorgada como medida compensatoria a los bajos sueldos de policía.

En cuanto a la guardería, ésta sólo puede ser otorgada a los hijos de "madres de policías" de cualquier grado, el problema existe en la situación de que sólo hay un plantel con 300 plazas, que se ubica en las instalaciones de Balbuena, por lo que sólo puede ser utilizada por personal de agrupamientos especiales y sector 2.

Las gratificaciones de fin de año son también proporcionadas por medio de un vale de despensa al personal administrativo y operativo; hay algunas de tipo monetario que son otorgados a nivel Dirección de Área, y al personal de mandos medios.

El reclutamiento del personal operativo de nuevo ingreso se realiza a través de las áreas administrativas de los sectores y agrupamientos especiales, delegaciones políticas, juntas de vecinos y directamente en las oficinas centrales de personal; la contratación la realiza el área de personal de la Secretaría, previa cumplimiento de los requisitos y capacitación de 4 meses en la Academia de Policía.

Dos han sido los problemas a que se ha enfrentado la institución para reclutar personal, la falta de personal idóneo, en cuanto a cualidades físicas y educativas (estatura, complexión, etc. y estudios mínimos de secundaria de 1983 a 1985 - y de primaria a partir de 1985) y la renuencia de la población desempleada a pertenecer al cuerpo policíaco; muchos de los nuevos policías

sólo ven en la institución un empleo pasajero o de "última instancia" y no como una posibilidad de realizar un servicio civil de carrera; también otros visualizan la carrera policial como una forma rápida de "superación económica".

Cabe agregar, que una vez reclutado el personal, en la etapa de capacitación se ha observado un fenómeno de deserción de aproximadamente el 30%, por motivos de adaptación, ya que se les somete a disciplina militar y acuartelamiento de seis días a la semana, y como consecuencia de maltratos y presiones interinas. Asimismo, existe una siguiente etapa de deserción que sucede en el momento en que el personal pasa de la academia a las áreas operativas, esto debido principalmente al proceso de adaptación, pues son sometidos a "reglas no escritas de trabajo" (arbitrariedades, malos tratos y "condiciones" impuestas por los comandantes, etc.). Se calcula que deserta otro 30% ⁽¹⁾ de los egresados de la academia.

Complementariamente a lo anterior, hay que agregar que de las generaciones jóvenes (3, 4 o 5 años de servicio) la tendencia del personal es a optar por otro empleo menos peligroso o más seguro laboralmente; se ha dado el caso en que los elementos han optado por emigrar a otras corporaciones policiales (bancaria, industrial, judicial o de los Estados de la República) en búsqueda de mejores ingresos.

La policía tiene establecido un escalafón de grados que funciona formalmente, mediante la capacitación para ascenso, desde luego deben aprobar

(1) Estos datos fueron obtenidos de informes y estadísticas elaboradas por el área central de personal y por la academia de policía.

los cursos y mediante los méritos en el servicio activo. Debe mediar entre ascensos un período en servicio (entre 2 y 4 años según grado) o acumular años y méritos de servicio; esto es calificado por la Comisión de Escalafón de la propia Secretaría. Se calcula por la institución que mediante el servicio y la constante capacitación, un joven policia raso tardará como mínimo de 15 a 20 años para lograr un grado de inspector. Desde luego esto no implica un cargo administrativo y/o operativo de responsabilidad.

Hasta antes de 1983, la contratación y ascensos dentro de la policia se da ba mediante un "sistema de negociación" entre mandos operativos, personal y áreas administrativas.

En la actualidad constantemente se da la práctica de nombrar en los mandos operativos, sea a nivel de jefe de sector, de grupo o más bajo, a personal con poca capacitación o con grados inferiores a los requeridos por norma; esto trae como consecuencia que el personal tenga poco interés por la profesionalización de la carrera policial, es práctica común que se tenga que obligar a los elementos; aunado a esto prefieren formar "camarillas" o grupos" con los que subirán al mando con su comandante, lo cual los hará sujetos de preferencias y protección especial tanto para el servicio como para los ascensos.

En el terreno de los sueldos, son muchos los puntos que se pueden discutir, más sin embargo, señalaremos como relevantes, los aspectos de la renumeración al trabajo y la remuneración a la experiencia y capacitación; un policia de grado raso, comparativamente con un obrero de sueldo mínimo, gana cuando mucho un 10% por encima del salario. Un primer inspector con 15, -

En términos formales la SGPV no tiene, hasta 1986, un perfil definido de los elementos que componen la corporación, sólo se había delineado un estándar del personal de nuevo ingreso, estándar que ha debido ser modificado en varias ocasiones por falta de personal idóneo.

La actual administración enfrentó una falta de información en cuanto al personal, su historia laboral, su capacitación y toda aquella información necesaria para caracterizar los recursos humanos existentes, lo cual resultó una limitante importante no sólo para la reorganización administrativa y operativa, sino también para la creación de los planes y programas de capacitación y desarrollo del personal. Fue obvio que debieron plantear programas que poco reflejaban las necesidades reales del personal, pues debieron capacitar "al vapor" indiscriminadamente y crearon un escalafón riguroso y poco accesible que limitó grandemente la movilidad gradual del personal, dándose niveles en donde existe una cantidad reducida de elementos y otros sumamente abultados.

Debido a esa falta de información y basados en los resultados obtenidos en las encuestas en mención, enseguida se detalla, en términos generales, información referente a las características socio-culturales de los policías.

El policía cuando ingresa a la corporación, además de ser un desempleado de "última instancia", es un individuo con un promedio educativo de sexto año de primaria (Ver cuadro no. 5.02); prueba de ello es que a mediados de 1985, una vez impuestos los requisitos de contratación entre los que destaca el nivel mínimo de educación de secundaria terminada, debió la institución dar marcha atrás reduciendo el requisito a primaria terminada; para -

el grueso del personal se puede hacer una consideración más al respecto, - existe un marcado alejamiento de la instrucción educativa, se calcula que cuando menos hay 8 años de distancia entre el ingreso a la corporación y el retiro de las aulas.

En el cuadro no. 5.02 se muestra que más de un 50% del personal sólo tiene primaria terminada y nada más la quinta parte, la secundaria concluida. No se detectó un sólo elemento con estudios profesionales terminados. Se observó también un manifiesto alejamiento a la preparación educativa y cultural de manera autodidacta, hecho que es posible sustentar mediante una evaluación del tiempo libre de los elementos, ya que su tiempo diario lo dividen entre su lapso laboral (12 a 15 hrs.) en transportación (promedio 2 hrs.) y descanso (de 6 a 8 hrs.); además se ha comprobado que en caso de haber opciones de continuar la educación por medio de algún sistema educativo es prácticamente nula la asistencia. Ni aún en eventos socio-culturales es posible observar una asistencia interesada.

En cuanto a las cualidades físicas del personal se obtuvieron datos tales como que el promedio de estatura fluctúa entre 1.65 y 1.79 metros; dato comprobado a partir de que en 1984 se implanta como un mínimo de estatura para el ingreso a la corporación de 1.75 metros; requisito que no prosperó, reduciéndose a 1.68m. Se aceptan ingresos de menor estatura sólo para formar parte del cuerpo de ganaderos.

Salvo el personal de los agrupamientos especiales, que regularmente reciben adiestramiento y acondicionamiento físico, el personal de los sectores carece de ello, dando muestras visibles de obesidad y de enfermedades cardio-

vasculares, éstas últimas como consecuencia de las tensiones y ritmos de trabajo.

Respecto de las edades, el personal muestra una tendencia significativa hacia la madurez y la vejez, un 31% del personal a 1985, tenía entre los 40 y 46 años de edad; entre los 30 y 40 años fue un rango del 35%; y el resto, un 31%, es personal joven de 20 a 30 años de edad; este personal se caracterizó por tener un ingreso a la corporación muy reciente, un alto porcentaje lo hizo en el presente sexenio; en términos de edad promedio, los policías tienen 35 años (Ver cuadro 5.03)

El estado civil predominante del personal, es el de casado (83%) y el de solteros con un 14% (véase cuadro no. 5.04); las familias de los policías la integran 4 o más elementos (esposa y tres hijos). Se estima que un porcentaje no determinado pero importante de policías sostienen otra familia; dato que aunque a manera informal reconocen los elementos, pero por su mismo carácter irregular no se tienen estadísticas; un elemento importante de juicio al respecto es que al momento de reclamarse a la institución las indemnizaciones correspondientes, por muerte, casi siempre se presentan 2 o más cónyuges.

Estos datos, conjuntamente con los de nivel educativo, conllevan a considerar acerca de la razón que mueve a los policías mantenerlos dentro de las filas policiales, esto visto desde la óptica institucional de desarrollar un cuerpo profesionalizado representa un factor de sumo interés.

En lo que respecta a vivienda, se desconocen definitivamente los datos que -

lo ilustren, y al igual que lo referente al patrimonio. Es común encontrar entre el grueso de la población, quejas por malas viviendas o por falta - de ellas; sólo aquellos que han logrado niveles de jerarquía altos y mandos administrativos no manifiestan tales preocupaciones, aunque es muy común entre éstos últimos un hermetismo marcado para dar a conocer su holgura económica.

Es importante aclarar que una parte de la información que aquí se vierte - fue obtenida además de las encuestas, del contacto personal de los suscritos con el personal policíaco y las visitas a los cuarteles y viviendas de los propios policías; no es pretensión darle un juicio de valor ni una con - tendencia objetiva sino más bien son elementos que esperamos contribuyan - al objetivo de este trabajo.

La información y resultados que generaron las encuestas antes dichas fueron en términos específicos poco fructíferos, probablemente por la renuencia de los entrevistados o también como resultado de una metodología mal aplicada, pero en cuanto a datos sueltos se generaron algunos que pueden ser interesantes, entre los cuales destacan:

- un gran porcentaje de los elementos activos son de origen rural o de ori - gen suburbano, con una característica común de bajos recursos.
- de cada 10 elementos, sólo uno manifestó tener otro trabajo; entiéndase otro, como fuente de ingresos, que puede ser algún negocio familiar, comi - sión a oficina gubernamental o por actividades implícitas del mismo ser - vicio policial (cooperaciones económicas de la ciudadanía.

5.2. El Programa Institucional de Capacitación, Adiestramiento y Educación Policial.

La policía preventiva capitalina desde sus primeros tiempos, en la época de los Aztecas ⁽¹⁾, no solamente cuidaba del orden y la tranquilidad de la Gran Tenochtitlán, sino también, cumplía la función de la vigilancia de las buenas costumbres, la salubridad, la aplicación de los bandos de policía, el buen comercio y las disposiciones reglamentarias de la ciudad, vigentes; ha requerido contar con los recursos humanos apropiados para la aplicación y normas que regían el desarrollo de las actividades económicas, sociales y políticas de los habitantes de la ciudad; recursos humanos que desde su incorporación han debido ser instruídos y capacitados hasta en los quehaceres más elementales de sus funciones.

Capacitación que en sus inicios probablemente no contaba con una mínima planeación, ni cubría los niveles de conocimiento, militares y académicos, propios de la época, pero que conforme ha evolucionado la sociedad hasta llegar a la actual vida moderna, también ha evolucionado el sistema de adiestramiento y educación policial, empujado por la complejidad y acelerado crecimiento de las dimensiones y demandas de la capital, se ha debido iniciar la profesionalización de la misma.

La institución policial no siempre ha considerado importante la capacitación de su personal, aunque regularmente ha impartido la instrucción militar; pues desde su surgimiento sólo había sido prioritario el crecimiento del número de sus efectivos, conforme a las necesidades de la ciudad.

(1) Véase Juan Torres E., sumario de disposiciones policiales que han regido en la ciudad de México, 1985.

El 22 de agosto de 1848 ⁽¹⁾ durante la gestión del gobernador Juan María Flores, se publica el "Reglamento para la organización de la guardia de policía" en el que se plasma el primer paso formal para la instrucción policial. Se realizan diversos esfuerzos para mejorar la instrucción en el resto del siglo XIX y principios del siglo XX; y es en septiembre de 1925, con el Presidente Plutarco Elías Calles, cuando se da un impulso definitivo a la corporación policíaca, no sólo en su organización sino también en el aspecto de capacitación, al formularse diversos proyectos entre ellos el de la creación de la escuela de policía, egresando 600 elementos en su primer ciclo ⁽²⁾.

En noviembre de 1932 se crea el "Casino de la Policía", el cual se propone como una de sus tareas principales la capacitación y la impartición de cultura general; para octubre de 1939, durante el período del Presidente Cárdenas, se publica el "Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal", en el que destaca una idea clara y moderna de la educación y la capacitación policial, pues no sólo se impartieron las bases académicas tradicionales sino que además se inicia una amplia especialización en las diversas tareas policíacas ⁽³⁾, tales como administración de personal (detalle) aprovisionamiento, comunicaciones, archivo, estadística, servicio secreto, criminalística, etc.; asimismo, se formalizó el sistema escalafonario y las prestaciones, estímulos y recompensas al personal.

El Reglamento de la Policía del 12 de noviembre de 1941 contiene las funciones y objetivos del plantel educativo y en él se dan las pautas y procedi-

(1) Reglamento de policía, ob. cit. Pág. 14

(2) IBIDEM. Pág. 21

(3) IBIDEM. Pág. 23

mientos para el establecimiento de los planes de estudio. Son las bases firmes para iniciar la profesionalización policíaca.

A partir de este reglamento, aunque la estructura orgánica sufre cambios, la escuela de policía continúa inamovible en su basamento legal, su desarrollo se ve detenido, siendo hasta principios del sexenio del Presidente de la Madrid en que la tarea educativa es retomada como prioridad institucional y se inicia todo un proceso de modernización a su estructura tradicional.

En los años siguientes al reglamento de 1941, la corporación no pudo contar con instalaciones adecuadas para la capacitación, siendo ocupadas inicialmente las instalaciones de la otrora octava delegación de policía para tal fin; posteriormente se utilizaron algunas de las instalaciones del D.D.F. que se encontraban en los campos de Balbuena. Durante el sexenio de José López Portillo, es edificado el actual plantel educativo, ubicado en el camino al Desierto de los Leones, llamado "Colegio de Policía", instalaciones que se consideraron adecuadas para las necesidades de una creciente cuerpo de policía.

A partir de 1983, se inicia la tarea de reorganizar y de reestructurar los planes educativos proponiéndose, primero, los programas educativos a corto plazo de formación básica, a finales de 83 y parte de 84 se realizan diversos esfuerzos por elaborar los planes a mediano y largo plazo y se imparten diversos cursos de capacitación, un tanto en forma anárquica y por cada una de las dependencias de la Secretaría, algunas que poco tenían que hacer al respecto; para finales de 84 se logra establecer un plan a mediano plazo, basado en la capacitación especializada de los diversos escalones del esca

lación jerárquico y se elabora el primer programa de trabajo de la Academia de Policía, en 1985.

En 85, sin lograr aún un programa a largo plazo, la academia empieza a ser una solución al problema del déficit de personal, al capacitar básicamente al personal de nuevo ingreso, pero sin tener aún bien definidos los rumbos académicos y de profesionalización del cuerpo policíaco; la academia en esos momentos es una institución en ciernes que aún va a requerir de experimentar y madurar con el tiempo, un buen plan de estudios para poder ser una alternativa de profesionalización policíaca.

La policía a partir de diciembre de 1982, sufre cambios no sólo de orden institucional y jurídico, sino también en los planos operativos y de capacitación y educación, debiendo sus miembros a partir de ese instante compartir su tiempo entre las actividades de servicio y las actividades académicas, entre el trabajar para un salario y estudiar para la superación personal y profesional, a partir de ese momento se buscó generar nuevas conductas de trabajo y superar las actitudes tradicionales a través de la capacitación.

Las autoridades policiales, desde un principio se comprometieron dar respuesta a los planteamientos políticos presidenciales de mejoramiento del servicio policíaco, y desde luego se dieron a la tarea de elaborar los primeros programas de capacitación, que aunque inexistentes formalmente, pretendieron abatir el problema de la falta de disciplina y adiestramiento en que se encontraba sumida la corporación, esfuerzos desligados unos de otros, pero que dieron origen al primer programa o plan a corto plazo. "El calenda

Por ser el primer y único documento formal de que se tiene conocimiento - (1986) y con la finalidad de ampliar lo más posible al respecto de la capacitación, tratando de mostrar una cara crítica del mismo, en seguida se expone su esquema de integración y las políticas educativas.

Los cursos académicos a impartirse durante el ciclo escolar enero - diciembre de 1985 son los siguientes: (1)

1. Básico de formación policial para personal de nuevo ingreso.
2. Promoción de ascenso al grado jerárquico inmediato superior para todo el personal.
3. Actualización y reforzamiento técnico para personal de ascenso reciente.
4. Especialización en el mando para inspectores.
5. Especialización de autopatrullas para policías rasos.
6. Especialización de motopatrullas para policías de nuevo ingreso.
7. Jornadas de superación policial al personal en general.
8. Seminarios de actualización para personal de línea o policías.
9. Formación básica de ganaderos para personal de nuevo ingreso.
10. Bachillerato tecnológico en policiología para oficiales e inspectores.
11. Formación de instructores para personal interesado en la docencia.
12. Actualización de personal docente.

(1) SGPV. Academia de Policía. Calendario de Actividades Académicas. Enero-diciembre 1985. México 1984. Pág. 8

Hay algunos otros cursos que se imparten en forma espontánea en respuesta a situaciones imprevistas y cursos que por problemas concretos de la estructura orgánica del cuerpo son impartidos en forma paralela, como lo son el curso básico de formación de agrupamiento montado y los cursillos que se imparten en el centro de adiestramiento policíaco, de acondicionamiento físico y militar.

El cuadro no.5.05,"Programa de trabajo de la academia de policía 1985", muestra en forma resumida las características de los cursos; al mismo tiempo se agregan comentarios y explicaciones complementarias para el análisis.

El cuadro está explicado conforme a la cronología del programa, por tal razón aparece en supuesto orden.

La academia de policía se conforma de tres Subdirecciones: La Administrativa, la operativa o de Instrucción y Control Militar y la Academia. Estructuralmente depende en líneas directa de autoridad del titular de la Secretaría (Ver cuadro no. 5.06).

Las instalaciones principales tienen capacidad para dar albergue a 3,000 nuevos elementos aproximadamente, e impartir clases en forma paralela a 1,000 policías más; el edificio de Balbuena, que es parte del cuartel del Agrupamiento de Granaderos, alberga a un promedio de 400 alumnos para el curso de formación básica de granaderos, más el personal que conforma el agrupamiento, un promedio de 1,000 elementos permanentemente; además, también se imparten algunos cursos de especialización y reforzamiento técnico.

Actualmente la educación y capacitación policial es predominantemente centralista tanto por los programas, criterios y políticas pedagógicas como por la manera obligatoria de la asistencia del personal a las instalaciones por largas jornadas diarias.

El programa de educación y formación básica, así como el de promoción, inician sus labores diarias de capacitación entre las 6 o 7 a.m. hasta las 7 u 8 de la noche obligatoriamente; la academia tiene servicio de alimentación para el personal, desayuno, comida y cena, pues el de nuevo ingreso, durante los 4 meses que tiene de duración la formación, su estancia es en calidad de interno. Sólo se les permite salir los fines de semana.

Del programa de formación básica egresan elementos policíacos de grado raso, de los de promoción, egresa personal que de ser aprobado adquiere el grado inmediato superior al ostentado y es reubicado dentro de la estructura operativa en aquellas áreas que requieran cubrir sus vacantes; el personal que no aprueba el curso conserva su grado y retorna al grupo corporativo de origen.

Los cursos de promoción son de carácter obligatorio pues, de no ser un ascenso concedido por la superioridad por actos relevantes en el Servicio, es la única vía de lograr un ascenso al grado superior inmediato, es por política.

Los programas de especialización y de reforzamiento técnico funcionan de una manera más flexible y son impartidos en forma desconcentrada o por lo menos los horarios son reducidos; el profesorado por lo regular, acude a los cuarteles.

La especialización en aspectos como son el manejo y operación de motopatrullas y autopatrullas se debe a que durante la formación básica no es posible impartirlas por razones de tiempo, de la división necesaria del trabajo y por los bajos recursos con que cuenta la institución. Además, la intención es, por un lado, abatir la falta de conocimientos técnicos del personal en servicio, y por el otro, procurar que los elementos que integren dichos grupos de trabajo sea personal apropiado, anteriormente no existían ta los cursos.

El reforzamiento técnico persigue objetivos como modificar la conducta del personal en la vía pública, formar una conciencia de permanente capacitación y a largo plazo, erradicar conductas negativas de trabajo.

El bachillerato tecnológico en policilogía, capacitación que tiene un programa de tres años de duración conforme al calendario escolar de la secretaría de Educación Pública, es parte de los planes a mediano y largo plazo que tiene la policía para su proceso de profesionalización. Representa para la Secretaría, todo un proceso de formación de cuadros capacitados para los mandos y estructuras medias y también como un sistema de depuración que permitirá sentar las bases firmes de los siguientes pasos de dicha profesionalización, según las autoridades. Se espera poder llegar a la instru-mentación de una carrera profesional policíaca en poco tiempo. Para el personal en general el bachillerato, se le presenta, como una alternativa de superación. Supuestamente el programa de estudios tendrá el reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública.

5.3. Los recursos financieros de la institución.

El presupuesto de egresos que el Departamento del Distrito Federal ha venido destinando a la seguridad pública en los últimos años representa aproximadamente el 5% del total del presupuesto asignado al gobierno del D.F.

Para el año de 1984 ⁽¹⁾, la cantidad autorizada a la entonces Dirección General de Policía y Tránsito fue de 17,313 millones de pesos, mientras que al D.D.F. le fue asignada la cantidad de 346, 208 millones de pesos. Destacándose entre los de mayor presupuesto asignado para dicho año, los rubros de Transporte Urbano (152 mil millones), Administración (42 mil millones), Mejoramiento Urbano e Infraestructura y Equipamiento para la Vialidad (17 mil millones cada uno) y agua potable (16 mil millones).

La deuda pública merece especial atención, designándose un monto de - - 101,580 millones.

Dentro del programa de prioridades del D.D.F., la seguridad pública ocupa el quinto lugar junto el rubro de la Administración de justicia.

Para 1985 ⁽²⁾, el presupuesto autorizado al D.D.F. fue de 543,738 millones y el de la SGPV, por un monto de 23,144 millones, el 4.26% aproximadamente. El presupuesto destinado a seguridad pública decreció porcentualmente en comparación con el inmediato anterior a pesar de habersele dado un lugar especial dentro del programa de prioridades nacionales y el cuarto lugar entre

(1) Diario Oficial de la Federación del 29 de dic. 1983

(2) IBIDEM. del 31 de dic. 1984.

las prioridades del D.D.F.; dentro de la política presupuestal la seguridad pública junto con otros rubros como son Salubridad, Ejército y Educación han tenido la posibilidad de poder ampliar sus presupuestos, es decir, la SGPV puede ampliar en forma permanente su capítulo de servicios personales, a nivel operativo.

El gasto que en realidad se ejerció para 1985 fue por el monto de 30,310 millones de pesos (cifra tomada del informe de la Dirección de Recursos Financieros de la propia Secretaría), la diferencia entre el presupuesto formal y este último se explica por una reconsideración de las políticas presupuestarias tanto para el D.D.F. como para el rubro de Seguridad Pública, por ser ésta una prioridad nacional.

El cuadro 5.07 muestra el desglose de cómo se divide el presupuesto total en sus diferentes partidas presupuestales y los porcentajes que representan cada una, de ahí se puede deducir una serie de observaciones importantes.

Entre los datos relevantes resalta que, aproximadamente el 65% del presupuesto es destinado al pago de servicios personales; a 1985 cuenta con aproximadamente la cantidad de 26,000 elementos entre personal operativo (70%) y administrativo (30%).

Para la partida 2000, de materiales y suministros, está destinado casi el 20% del total del presupuesto, esto es, que entre combustibles, vestuario, y alimentación y material de oficina fue gastada la quinta parte del haber,

quedando para el capítulo de inversión apenas la cantidad de 3,658 millones, el 12%, lo cual limita la posibilidad de renovar o modernizar los equipos de seguridad y también la de contar con nuevas instalaciones.

En 86 se autorizó un gasto por 37,233 millones de pesos ⁽¹⁾, 5.07% del presupuesto del D.D.F., y para 1987, el presupuesto tiene un monto aproximado de 61,864 millones de pesos ⁽²⁾, 3.6%, conservándose las tendencias de gasto.

La relevancia de la consideración presupuestal radica en llamar la atención sobre las decisiones políticas de las autoridades al respecto, pues, destinar menos de 5% del presupuesto de la entidad (D.D.F.) a un rubro tan delicado como es el de seguridad pública representa una decisión delicada; - asimismo, el confrontar un cuerpo policíaco de tales dimensiones frente a una ciudad que lo rebasa en muchos aspectos. En el último capítulo haremos una referencia más amplia al respecto.

La consideración pues, es en el tenor de ampliar, aún más, los criterios de análisis sobre la policía, visualizando el concepto de los recursos con que normalmente cuenta la institución.

(1) Diario Oficial de la Federación. 31 de dic. 1985

(2) Diario Oficial de la Federación. 31 de dic. 1986

5.4. Los equipos de trabajo y de seguridad.

Los recursos materiales y operativos que la policía tiene para realizar su función social son, entre muchos otros, los uniformes, las patrullas y el equipo de seguridad como es el armamento y los accesorios de protección física - personal. Nos referiremos especialmente a éstos por ser obvios - el resto de los recursos (equipo de oficina, papelería, material de limpieza y mantenimiento, etc.) y también porque cumplen una doble función laboral y social.

En términos laborales, los uniformes y los vehículos son las herramientas - mismas de trabajo del empleado llamado policía, pues es el tipo, color y la forma de la vestimenta que le inviste el carácter laboral y al mismo tiempo la función social de su trabajo. Se dice y reconoce al servidor público de la vigilancia preventiva por su uniforme, más que por su presencia individual y su identificación personal.

Socialmente, dichos equipos de trabajo adquieren en la persona de los empleados operativos, la investidura y la atribución misma que otorga el Estado y el gobierno para manifestar a los ciudadanos que en cada uno de los policías, hay una extensión misma de la administración pública y el poder del Estado para gobernar. Los uniformes son la identificación y la imagen que al mismo tiempo, es la imagen del gobierno de la ciudad.

A continuación se desglosan tres apartados referentes a vehículos, armamento, uniformes y equipo de seguridad: en cada apartado, se caracteriza en -

forma generalizada la administración de los mismos, para al final agregar ob
servaciones que desde la óptica de la racionalidad y de la eficiencia y la
eficacia muestran los problemas que enfrenta la corporación en cuanto al pre
sente apartado.

5.4.1. Vehículos.

La Secretaría de Protección y Vialidad cuenta, hasta marzo de 1985, con aproximadamente 3,300 vehículos, entre uniformados, 3,042 (de policía), 158 para auxilio de la ciudadanía (bomberos y Erum) y una cantidad desconocida de vehículos de tipo civil que son utilizados en labores administrativas de apoyo y de uso exclusivo para los mandos medios y superiores de la institución; una parte de los vehículos uniformados o patrullas son utilizados en forma particular por los mandos superiores operativos, Jefes de Sector, Comandantes de agrupamientos especiales y de grupos y Jefes de las U.P.C.

La operación y uso de las patrullas está regida por políticas de trabajo en caminadas a brindar un mejor servicio a la ciudadanía y obtener un mayor rendimiento de los vehículos. El total de autos con que cuenta de "carga" cada unidad sectorial o de agrupamiento especial está dividido de conformidad con los turnos de trabajo, la mayoría de los sectores trabaja tres turnos o cuando menos dos.

El control, mantenimiento y abastecimiento de los vehículos está responsabilizado entre la Subdirección de Transportes y el Jefe de Sector o Comandante de Agrupamiento especial correspondiente, ya que éstos tienen firmado un "carga" por cada vehículo asignado. Asimismo, el jefe de sector responsabiliza a su comandante del escuadrón de patrullas, al comandante de turno y desde luego a los tripulantes comisionados.

La operación, uso, control y mantenimiento de las patrullas está basado sobre un procedimiento administrativo consecuente, aunque existen dos tipos de problemas y sus consecuencias que rompen con los esquemas de operación racional planeados: la insuficiencia de los vehículos ante la demanda creciente de servicios y la no observancia de las políticas y normas de uso por parte del personal.

Los cuadros 5.08, 5.09, 5.10, muestran las cantidades de vehículos con que cuenta cada sector o delegación política (1985 - 1987) y los vehículos destinados a proporcionar servicio de vialidad y seguridad ciudadana. Se incluyen los Bomberos y Erum.

5.4.2. Armamento.

La corporación policíaca cuenta con armamento reglamentario, registrado y autorizado por la Secretaría de la Defensa Nacional, armas de tipo corto y largo y de calibres 0.22, 0.38 y 0.45 pulgadas.

La policía en 1985 tenía aproximadamente 23,000 armas de cargo, adquiridas mediante compras al extranjero o transferidas por la Secretaría de la Defensa Nacional.

El armamento está repartido entre los sectores y agrupamientos. para el servicio y operación de éstos, los centros de capacitación y entrenamiento y el que se comisiona fuera de la corporación en oficinas del sector público y en la protección de personajes de las altas esferas políticas.

El armamento es propiedad de la Secretaría de Protección y Vialidad y se le proporciona al personal policíaco en calidad de custodia durante su turno de trabajo, pues debe devolver el arma al término de éste. En cada cuartel existe un depositario responsable del mismo, que tiene un control de la administración de las armas y de los responsables de cada una de ellas al inicio y al final de cada jornada.

La portación y el uso de las armas se encuentra regida por normas generales que indican y observan las diversas situaciones, siendo que la portación deberá ser obligatoria para todo elemento uniformado, ningún elemento deberá salir a servicio sin llevar su revólver al cinto, salvo el personal del agrupamiento femenino; en caso contrario, el personal franco no puede -

salir del cuartel sin antes haber hecho entrega de su arma respectiva; el uso del arma está condicionado legalmente a que sólo puede ser utilizado en casos de agresión directa, con armas de fuego o en situaciones peligrosas que atenten contra la integridad física de los ciudadanos. Existen también una serie de instrucciones de carácter técnico que se les instruyen a los policías en las prácticas para la portación y la operación de los artefactos.

Para efectos operativos, el armamento es utilizado discriminadamente dependiendo de la misión que se le indique al policía, siendo las armas cortas para actividades de vialidad y patrullaje, y las armas largas para la custodia y protección de grandes contingentes, de personajes políticos o la seguridad de bienes materiales de valor y zonas de peligro o emergencia.

En este sentido, la distribución del armamento entre los sectores y agrupamientos responde a que los policías de los sectores tienen entre sus actividades más comunes patrullar la ciudad y agilizar la vialidad, mientras que los agrupamientos cumplen con trabajos especializados como es cuidar bancos, el drenaje profundo, contener multitudes, enfrentar asaltantes o francotiradores, vigilar las zonas boscosas, etc.

Al igual que con las armas, los policías reciben de parte de la corporación dotaciones de municiones correspondientes al arma de cargo, las cuales también son retornables al depositario. No se agregan datos al respecto por desconocerse el monto de las reservas.

Existe también un procedimiento administrativo - legal para el caso de las -

armas extraviadas o consignadas, el cual consiste en levantar acta ante el ministerio público, informar a la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal de la pérdida o consignación y elaborar un parte informativo a las autoridades de la Secretaría para que procedan los efectos administrativos correspondientes. Este procedimiento tiene la finalidad de respaldar los faltantes de armas y dar paso a las instancias legales de investigación, ya que el extravío puede ser premeditado o en el caso de la consignación, ésta se efectúa por las razones de lesiones corporales o muerte por el uso de dicha arma.

5.4.3. Uniformes y equipos de seguridad.

El cuerpo de policia cuenta a partir de 1984 con dos dotaciones de uniformes al año, dos uniformes por dotación; los inspectores y oficiales reciben uniformes propios de su jerarquía. El personal que compone los agrupamientos especiales recibe uniformes apropiados a la especialidad de su trabajo (botas, overoles, guantes de piel y camasa, etc.). En años anteriores la dotación formal era de dos unidades al año.

El equipo de protección y seguridad, sin considerar el armamento, es prácticamente para los agrupamientos especiales, pues el grueso de los policas, - que es el de los sectores, sólo cuentan en una parte mínima con "toletes" o "macanas", el cual es utilizable tanto para la defensa propia del elemento como para el sometimiento de algún posible ríjoso.

Los uniformes los hay en existencia suficiente sólo que de ínfima calidad, lo que orilla muchas veces a los elementos a tener que hacer gastos extras en corregir o reparar o incluso decidirse a mandar hacer otro mejor.

Como parte complementaria del uniforme, la institución decidió proporcionar a los elementos una chamarra por año para las jornadas nocturnas o tiempos de frío.

En cuanto a los equipos de seguridad, cada agrupamiento especial tiene algunos aditamentos particulares; el cuadro 5.11 muestra lo que se puede considerar el equipamiento preventivo existente.

Los comandantes y responsables administrativos de recursos materiales en forma cotidiana solicitan ante las instancias de autoridad la dotación de los diversos accesorios necesarios para un trabajo seguro, pues los existentes por lo general son insuficientes y riesgosos por el deterioro y el mal uso; otras veces, gestionan para que se les surtan aditamentos que nunca se han tenido, un ejemplo es la solicitud de chalecos antibalas.

La actividad policíaca en México es muy "al valor mexicano" y "a la suerte", pues no cuentan con cascos de alto impacto, chalecos parabalas, equipo de desactivación de bombas, señalización vial nocturna o un vehículo apropiado para el trabajo de rescate de rehenes.

El cuadro anterior da una idea clara de lo que significa para el policía, como individuo, el tener que enfrentarse a infinidad de situaciones altamente riesgosas para su vida, sin prácticamente una protección; algunos policías conscientes de su incapacidad para enfrentar determinadas situaciones optan por adquirir armas no reglamentarias o instrumentos de posible defensa no permitidos (gases, cuerdas, esposas, etc.) o en última instancia prefieren no hacer frente a las emergencias.

6. Problemas de la prestación de los servicios. La policía frente a las demandas sociales.

Se ha llevado a cabo un recorrido por los aspectos estructurales de la corporación policiaca y su entorno, procurando resaltar las cuestiones más importantes y visibles de la estructura administrativa, de su esquema operativo, las políticas de acción de la administración en turno, los recursos humanos, financieros y materiales disponibles y, en una primera parte, un marco teórico orientado a contrastar el esquema real de operación de la policía.

Salvo el marco teórico, los capítulos 2, 3, 4 y 5 son de carácter descriptivo, aunque en ellos se señalan someramente algunos problemas de tipo general; este capítulo buscará procesar en forma crítica toda esa información con la finalidad de distinguir los problemas principales desde su origen, que afectan de manera directa la prestación de los servicios policiacos ante la ciudadanía, entendidos e identificados éstos dentro de la amplia gama de servicios públicos que presta el D.D.F. a los pobladores de la metrópoli.

En el capítulo 2.3., demandas sociales a la policía, se plantearon aspectos relevantes de la problemática social, política, urbana, etc., de la metrópoli; en él fue posible expresar la magnitud de los diversos factores sociales y políticos que embargan el concepto de demanda o necesidad; también en los capítulos referentes a organización, operatividad y táctica, y estrategia de acción del cuerpo policiaco fue posible exponer elementos que permitan conocer la capacidad de respuesta de la institución, del gobierno del D.F. ante la problemática existente en la materia.

La ciudadanía organiza en masa, cuando expresa sus demandas de seguridad y orden público, manifiesta una profunda preocupación por los distintos fenómenos que el concepto de seguridad representa, pero también es grande la preocupación por las formas y medios que se utilizan para resolver dicha problemática.

Por un lado, es importante ubicar la institución policial en sus potencialidades organizacionales y de respuesta, y por otro, la magnitud real, de la sociedad capitalina, en sus demandas y necesidades. Cuando en el capítulo dos se habló de una capital con una área de 1,500 km² de superficie, - - 16 delegaciones políticas, 17 millones de pobladores (aproximadamente) de distintas clases y orígenes, asentados, regular o irregularmente, 5 millones de individuos (aproximadamente) de población flotante; así como, una población vehicular por arriba de dos millones, más de 130,000 delitos anuales registrados, altos índices de desempleo y subempleo y todos aquellos problemas que conlleva un conglomerado social de tal tamaño, tiene como objetivo centrar el análisis, no en las distintas problemáticas que sufre la ciudad en cada uno de sus sectores, sino en sopesar a la policía en la balanza de la eficiencia y la eficacia de sus respuestas frente al monstruo capitalino.

La policía, como ya se apuntó anteriormente, cuenta con una estrategia de acción definida (Capítulo 1.4), con una estructura organizacional (Capítulo 3) y con un esquema táctico de operación en práctica (Capítulo 4) para hacer frente y resolver las demandas. Lo que en este apartado se intenta es realizar un análisis objetivo y subjetivo de cómo las demandas y los pro

blemas tanto internos como de la institución (del esquema estratégico y táctico) como del sistema político - económico - social y de comportamiento - ciudadano - policía -, sobrepasan e inciden en las respuestas institucionales, haciéndolas éstas incapaces, insuficientes e inoperantes en muchos aspectos, que desde luego influyen en la forma misma de la prestación de los servicios.

Para ello, en los siguientes apartados se opta por establecer un análisis deductivo para abordar dichos aspectos, recalcando los principales problemas que afronta la corporación para resolver las demandas de seguridad policial.

6.1. La suficiencia y calidad de los recursos humanos. Profesionalización.

Uno de los principales recursos con que cuenta el apartado administrativo - en cualquier organización es sin lugar a dudas el humano, de él depende en gran parte que una institución o empresa obtenga buenos o malos resultados. Los estudios que se realizan acerca de una organización para observar sus grados de eficiencia, eficacia, productividad, etc., se centran en gran parte en el análisis del factor humano, de su comportamiento, de sus interrelaciones formales e informales, de sus características físicas, profesionales, éticas, culturales, etc., de sus niveles de productividad, capacitación, desarrollo y otros muchos factores.

Como ya ha sido señalado en el apartado correspondiente, los recursos humanos, los policías, son el elemento primordial del cuerpo policial, pero a la vez suele ser un factor limitante del desarrollo de la policía en la prestación de los servicios. Por el carácter del servicio policiaco, es permanente la posibilidad de corroborar y evaluar la eficiencia de su servicio, cosa que no sucede con algunos otros servicios que presta el gobierno capitalino.

En términos de un análisis de evaluación, cosa que haremos en cada una de las partes de este capítulo, tres grandes problemas se pueden documentar, - y por tanto plantear para efectos de los recursos humanos de la policía: el primero, el número de efectivos con que cuenta actualmente (1986-1987) la policía preventiva es insuficiente; el segundo, la policía en términos cualitativos de los servicios, denota una incapacidad de acción; y, el cuer

po policiaco, profesionalmente hablando, adolece de los requerimientos educativos y técnicos necesarios, así como de un sistema de desarrollo profesional.

Afirmar que la policía preventiva es insuficiente tiene las siguientes consideraciones como base:

- a) La policía tiene una plantilla autorizada de personal operativo para - los sectores de aproximadamente 18,000 plazas (cuadro 3.14), para los agrupamientos especiales, por una cantidad aproximada de 7,500 (cuadro 3.16) lo que suma una plantilla de 25,500 plazas.

En términos de administración de personal, la plantilla autorizada tiene una serie de menguas que se reflejan en las cantidades reales de personal en servicio, como son:

- De manera permanente se detecta un porcentaje de vacantes por un - 20% sobre la plantilla autorizada ⁽¹⁾.

Esto debido a razones tales como que: la población muestra poco interés por laborar en dicha institución, problemas de tipo jurídico -- laboral con el personal que causa baja (litigio, no se conocen estadísticas) y a los programas de reclutamiento. Existe otra razón de peso que se ha observado e incluso existen estadísticas, que un 30% aproximadamente del personal que se recluta abandona el empleo en la fase de capacitación básica en la academia de policía.

(1) Dirección de Policía Sectorial y Dirección de la Policía Metropolitana, SGPV. Informe anual de autoevaluación 1986. México, D.F. Marzo de 1987.

La policía en el presente sexenio aún a pesar de sus constantes programas de reclutamiento mantiene dicho porcentaje de vacantes debido a también una constante deserción del personal; se atribuye este fenómeno a problemas basados en las condiciones generales de trabajo - (horarios, sueldos, disciplinas, maltratos, etc.)

- El cuerpo policial para sus funciones de control administrativo de personal operativo, destina un 10% de su personal, sea personal operativo o ad-hoc, mismo que se le ubica en las U.P.C. (1).
 - Finalmente, la mengua más importante de personal operativo la representa el personal ausente del servicio, aproximadamente 20%, como es el personal de vacaciones (12%) y personal faltista, enfermo, en cur sos de capacitación y otras razones. (2)
- b) En términos operativos, la policía labora en sus áreas sectoriales tres turnos, con alguna excepción, y en sus agrupamientos, en jornadas varia das (12 x 12 hrs., 24 x 48 hrs., etc.), en las cuales por lo general - cuenta con la mitad de su personal. Por lo tanto, se puede afirmar que sólo una tercera parte del total del efectivo de personal está presente para cualquier servicio (cuadro no. 6.01).
- c) La policía cubre dos tipos de servicios: los ordinarios que representan todos aquellos servicios que día con día deben atender, y los extraordi

(1) IBIDEM.

(2) IBIDEM.

narios que son todas aquellas demandas que se atienden fuera del programa ordinario; los servicios ordinarios de acuerdo con la "cobertura de servicios" son aproximadamente 3,000 (véase cuadros nos. 2.10 y 2.11), los cuales deben ser atendidos con un promedio mínimo de dos policías. Muchos de ellos requieren de vigilancia por más de 8 hrs.

En cuanto a lo extraordinario, aunque no se conocen cifras estándar diarias, representan una carga importante de trabajo que es cubierta mediante el desplazamiento del personal de los servicios ordinarios.

Al respecto, cabe señalar que contrastada la cantidad de personal en servicio con los servicios y demandas diarias, se observa la insuficiencia de personal, que a su vez acarrea una serie de problemas más tales como:

- Alargamiento de jornadas de trabajo.
- Desgaste físico del personal.
- Inoperancia de los esquemas operativos.
- Desatención y mala prestación de los servicios y todas aquellas consecuencias generadas que se resumen en una falta de vigilancia.

A manera de ejemplo, se pueden citar cifras que reafirman las aseveraciones anteriores, en agosto de 1987, se atendían aproximadamente 750 bancos, 1,200 cruceros conflictivos (sin que sean la totalidad), 1,046 zonas de patrullaje, los cuales sólo son muestra, que ocupan casi a la totalidad de efectivos en el turno matutino y parte del vespertino. Por tal razón, suponer que la policía pudiera prestar un servicio sufi -

ciente tan sólo a su agenda diaria de servicios ordinarios resulta falaz; mucho más, si se tiene en consideración, que diariamente surgen de mandas no previstas (manifestaciones, servicios especiales, eventos, etc.)

Las repercusiones de la insuficiencia en el seno de la sociedad son evidentes, ya que si el cuerpo policiaco no tiene el número de elementos para atender lo que se puede calificar como prioritario, mucho menos para hacer frente a fenómenos sociales de gran trascendencia; en este sentido, no hay que olvidar el papel que juegan los medios de comunicación para impactar a la población en cuanto a la potencialidad del cuerpo policiaco.

Por ejemplo, si se hace una correlación entre el número de policías que está en este momento en la calle y la cantidad de habitantes que les corresponde atender, aritméticamente la respuesta sería más de 3,500 habitantes por elemento. Habría que considerar también las condiciones socio-demográficas y urbanas de cada zona que compone el D.F., lo cual complica grandemente la problemática analizada; por otro lado; tratar de dar una respuesta categórica a la insuficiencia policial, requiere no de respuesta numérica exclusivamente, sino también de considerar muchos elementos que componen dichas condiciones socio-demográficas y urbanas, así como definir las potencialidades del mismo cuerpo policial.

Otra consideración que se creyó importante en este apartado, es la calidad de los servicios y la calificación técnica y profesional del personal.

No sólo cuando se habla de número de policías, se puede afirmar que a mayor cantidad mejor servicio, puesto que en cuanto a la calidad existen también una serie de factores que limitan y deterioran la forma en que se prestan los servicios, incluso han afectado la imagen misma del cuerpo policial.

La inferioridad numérica, la falta de una capacitación adecuada, el nivel educativo de los recursos humanos, la complejidad urbana, los sistemas y condiciones de trabajo e incluso la idiosincracia de la población capitalina son los factores más relevantes que inciden directamente en la calidad del servicio.

La buena o mala calidad del servicio policial puede y debe analizarse desde la perspectiva misma de la institución, por lo tanto, es conveniente reflexionar sobre el sistema de capacitación de la dependencia y los factores que en él inciden; la policía, aunque en sus lineamientos formales ha observado desde tiempo atrás la necesidad de capacitar a su personal, esto no ha sido así, asimismo, el personal no sólo lo ha considerado conveniente sino incluso lo cree lesivo a sus intereses.

Como ya lo apuntamos en el Capítulo 5.1., el nivel educativo de la mayoría del personal difícilmente rebasa el sexto año de primaria, así como también una parte importante del personal que tiene más de cinco años de servicio no cuenta con una capacitación básica. La actual administración hizo obligatoria la capacitación, pero el personal manifiesta poco interés.

El personal lograba, en tiempos pasados, sus ascensos por vía de méritos o bien mediante el "apoyo" o negociación con sus jefes, hecho que desde luego no se veía impedido por normas o políticas establecidas. Ante esta situación el elemento interesado en ascender debía preocuparse por las relaciones personales o las posibles formas y nunca por una capacitación, este hecho matiza significativamente a la gran parte del cuerpo policial convirtiéndose en una regla no escrita que ha dejado de funcionar en la presente administración.

Por otra parte, en el presente es posible identificar la falta de interés de los policías por la capacitación en lo referente a una serie de problemas que esto le ocasiona, mayor aplicación de su tiempo libre y un mayor nivel de gastos, compatir su tiempo entre lo operativo y la capacitación, disgusto por el estudio e incluso situaciones como la mengua en sus ingresos o la idea de considerar a la capacitación como una medida disciplinaria. Quizá, el de mayor repercusión sea la mengua de sus ingresos, puesto que el hecho de asistir al plantel educativo lo saca de la operación; un comentario común es el referente a que "no sirven para nada los cursos, ya que en la vía pública se aprende a todo".

Los problemas y resistencias hacia la capacitación, también se manifiestan en la estructura operativa de la Secretaría, ya que por cada elemento que se envía a capacitar representa un servicio o demanda sin cubrir, las áreas operativas lo resienten en sus modus operandi; los viejos policías y comandantes operativos no están convencidos de las benevolencias de la capacitación, ya que comparadas éstas con la responsabilidad que gravita sobre sus hombros prefieren no enviar personal o enviar la menos

idóneo o enviar al personal de su interés (protegidos) a los cursos de ascenso importantes.

La policía no sólo debe enfrentar la problemática multilateral de la - falta de calidad y de capacitación de su personal, sino además, ha debido enfrentar el ¿cómo? capacitar y profesionalizar. En el Capítulo - 5.2., se expuso someramente el programa institucional de capacitación, adiestramiento y profesionalización, el cual mostró entre otros los siguientes problemas:

- La planeación del programa de estudio, de origen, tuvo problemas ya que fue realizado por áreas técnicas y administrativas sin la participación de las áreas operativas, lo que conllevó a fricciones en la - práctica tanto en el momento de decidir enviar al policía al servicio o enviarlo a la capacitación, como en la correlación de teoría - práctica, observándose una desorientación manifiesta en el personal.

- Una prodigalidad de cursos sin una orientación claramente definida; sin haberse terminado, formalizado, ni mucho menos difundido el plan de estudios, la academia de policía dió inicio a una infinidad de - cursos de capacitación, actualización, reforzamiento y profesionalización; se hablaba ya de un bachillerato en funcionamiento y de un proyecto de nivel licenciatura; fue manifiesta la confusión a nivel institucional, lo que generó además una serie de problemas administrativos y académicos.

A la fecha, se puede afirmar que la policía no ha dado a conocer su

plan educativo a largo plazo, sólo se tiene conocimiento de programas anuales que no están dentro de un proyecto educativo. Incluso hay entre los programas diferencias en su contenido.

- Se vinculó el proyecto educativo al sistema de administración de personal, condicionándose los ascensos escalafonarios a la capacitación, lo que causó que la estructura jerárquica se hiciera más rígida y de igual forma los cursos se programaron a niveles de esfuerzo y aplicación acordes con los grados de ascenso; aunado a esto, la estructura jerárquica denotaba numerosas vacantes en sus niveles, sin que se tuviera una noción clara de su magnitud. La problemática que esto conllevó, fue que la programación y el contenido de los cursos limitó fuertemente al sistema escalafonario debido a los bajos rendimientos educativos y desde luego a la mínima cantidad de egresados; lo cual, para los fines de la institución, resultó contraproducente en cuanto a la cantidad de efectivos que requería y la calidad de éstos. Una muestra clara de ello fue que en cada curso de promoción se observaba un alto índice de faltistas y de exámenes sin aprobar.

El alto mando decidió cambiar la orientación del programa de estudios - escalafón, reduciéndose los cursos en tiempo y nivel y ampliándose las oportunidades de ascenso, a través de una reducción de requisitos, méritos en el servicio y acciones de arrojo y heroísmo. Se puede afirmar que hubo una caída en los niveles cualitativos de los servicios.

Los cursos de actualización son de poco interés, tanto para el perso-

nal como para los mandos operativos habiendo poca asistencia y poca participación de los niveles operativos altos.

En cuanto al contenido y la orientación pedagógica de los cursos, éstos denotan una disminución importante al verse reducidos en calidad, retroalimentación, participación, apoyo, interés y tiempo.

El personal docente, como dato anexo, está compuesto por tres tipos: por un mínimo de personal que gusta de la docencia; por personal externo a la institución, que imparte materias de conocimiento general, y personal policial de años de trabajo, que sin ningún interés docente es obligado a impartir clases, la cual generalmente lo interpretan como un castigo.

Ya se apuntó que el policía es obligado a cubrir largas y difíciles jornadas de trabajo debido a la insuficiencia y al agotamiento del personal; de igual forma, se ha analizado el sistema de capacitación y sus problemas; resta solamente hacer hincapié en dos asuntos importantes: el comportamiento del policía en la vía pública y el apoyo de la ciudadanía a la prestación de los servicios.

El elemento en la vía pública, está sujeto a presiones de todo tipo, que conforman su comportamiento y limitan el desarrollo y calidad de su servicio, las cuales son:

- Están sujetos a un conjunto de manifestaciones costumbristas, dentro del cual actúan por imitación, por presiones y por interés propio.

- El policía como consecuencia de todos los problemas personales y familiares, de los cuales ya hemos señalado algunos, y las presiones y agresiones físico - sociales tanto de compañeros, jefes y de la ciudadanía en general, tiende a ser un individuo agresivo.
- Los bajos niveles de sueldo, ocasionan que el policía esté preocupado principalmente por la satisfacción de sus necesidades, más no por otorgar un buen servicio.
- Cuando el policía sale a servicio enfrenta dos preocupaciones: su seguridad física en caso de un ataque violento, y la seguridad económica de su familia. (¿Quién va a querer morirse por un sueldo?)
- Los policías sienten y tienen poco respaldo laboral y jurídico en su actuación, puesto que además de que no se les proporciona el equipo de protección necesario, en caso de ser atacados y/o muertos, pocas garantías y prestaciones les favorecen a ellos y a su familia; en caso de dar muerte al trasgresor o a cualquier otra persona, el sistema de defensoría de la institución es deficiente, conociéndose casos en que se les abandona ante las autoridades judiciales.

Aunado a los anteriores puntos positivos y negativos, habría que hablar del contacto policía - ciudadano, matizado por una serie de conductas sociales que pueden ser materia de otros estudios, que para efecto de éste, no son abordados por la amplitud de su análisis.

6.2. La estructura orgánica y los recursos materiales y financieros.

Modernización.

Hablar de modernidad de manera tangible y mensurable en un servicio público, en este caso el servicio policiaco, es hablar de la eficiencia de los medios utilizados para la prestación de un servicio, pero también es hablar de la eficacia con que se utilizan dichos medios, y por ende, el reflejo de estos al momento del servicio; la policía preventiva del D.F., en este sentido, no puede ser calificada de moderna en su conjunto, salvo excepciones en algunas de sus áreas.

A pesar de que la actual administración policiaca (1983-1988) maneja entre sus políticas de acción, la modernización y desarrollo de los sistemas de operación, administración, información, comunicación y equipos de trabajo, poco resultados objetivos ha tenido, siendo visibles sólo en algunas - - de sus partes; en términos cualitativos y cuantitativos es más acertado hablar de un cuerpo en etapa pre-moderna.

Cuando se revisó el marco de acción institucional, Capítulo 1.4, y se planteó la estructura orgánica, Capítulo 3.3, se observó la intención por parte del gobierno y de sus aparatos administrativos, de una impartición de la justicia igualitaria y justa, es decir, una modernización jurídica, - - estructural administrativa y desde luego, hacia una prestación de servicios, ágil y oportuna; esto requirió de parte de la dependencia policial de revisar, actualizar y plantear nuevos esquemas de operación y servicio para - tan importante órgano, como es la policía ciudadana. Se respondía también a la intención específica, por parte del gobierno, de corregir las anteriores formas de prestación de los servicios policiales y rescatar al mismo -

tiempo la imagen pública tan deteriorada en los últimos años.

La búsqueda de la modernidad policiaca tuvo y tiene entre sus principales - limitantes a su propio régimen jurídico - normativo vigente, a una estructura orgánica propia con claras muestras de disfuncionalidad y duplicidad, la insuficiencia y obsolescencia de sus equipos e instalaciones y la austeridad - presupuestal, la resistencia al cambio tanto en el ámbito administrativo - como operativo y las viejas prácticas y costumbres, el sistema de información deficiente y algunos otros problemas que ya fueron abordados en su momento.

En cuanto al entorno jurídico de la corporación, es importante subrayar la ambigüedad, generalidad y la falta de sustentos técnicos de sus contenidos; la falta de una correlación entre el contenido y la práctica limitan al esquema jurídico hacia una actualización continua; es frecuente que la realidad práctica lo rebase haciéndolo inaplicable; la inobservancia y desconocimiento tanto de los policías como de la población en la aplicación de las normas genera prácticas no legales, así como otras deficiencias más que impiden hablar de una modernización jurídica y de la corporación misma en sus servicios y en la protección jurídica de sus elementos.

Para gran parte de los órganos de la administración pública en México, son trascendentales los cambios de administración (de mando) por dos razones, por la no continuidad de los planes y estructuras y por el tipo de apoyo presupuestal que recibe cada administración, lo cual puede ser limitativo o no para la modernización de sus estructuras y equipos. La policía en este sentido, también enfrenta este tipo de problemas, además de que actualmente

cuenta con un activo fijo insuficiente y obsoleto.

En el apartado 5.3, se abordó sumeramente las políticas presupuestales del gobierno en cuanto a este ramo, pero es importante subrayar la magnitud de las necesidades y la magnitud de las demandas de servicio para poder sopesar y evaluar objetivamente las consecuencias de dichas políticas. En cuanto a esto, es conveniente recordar que aún no ha sido definido un nivel óptimo en la prestación de los servicios policiales, ni cualitativa ni cuantitativamente, sólo se ha hablado en diversos foros públicos, de demandas que rebasan ampliamente a la institución, y ésta, sólo habla de servicios que se propone cubrir; lo cierto es que la propia dependencia ha manifestado sus limitaciones y carencias.

El presupuesto de la institución durante los últimos años, ha observado - dentro de sus partidas los conceptos de remuneraciones personales, 64%; materiales, suministros y servicios generales, 22%; y solamente 12% para bienes muebles y obras públicas. En este último rubro, centrado en los aspectos de reparación de cuarteles y compra y reparación de equipo de comunicación, la actividad se centra en la reparación debido a que los materiales y equipos son de importación.

Las necesidades financieras y materiales de la institución, en su conjunto, no han sido evaluadas objetivamente en todas y cada una de sus partes, debido principalmente a que no se ha realizado un ejercicio de tal magnitud y por otro lado, a las políticas de austeridad presupuestal implantadas, lo que ha traído consigo que las proyecciones por parte de la dependencia sólo sean basadas en los dos primeros rubros mencionados.

Se puede decir, con conocimiento de causa, como ejemplo, que si se tomaran en cuenta las necesidades de cada sector operativo y/o agrupamiento, el monto de presupuesto se vería rebasado varias veces, pues tan sólo en — equipos de protección (chalecos antibalas, cascos, armamento, etc.) las cantidades y montos requeridos son tan altos que llegarían a absorber un ejercicio presupuestal o más.

Por tanto, suponiendo que la política presupuestal intentara favorecer a la policía en sus necesidades, se podría afirmar de antemano que ésta sería in suficiente y no sería posible para el gobierno atender exclusivamente los programas de seguridad pública en demérito de otros.

Se puede demostrar que la insuficiencia y obsolescencia de los equipos es patente, al no poderse renovar los viejos equipos ni mucho menos adquirir modernos tanto en cantidad como en calidad. Un ejemplo de ello, es el referente a vehículos, que comparados en cantidad entre los existentes en marzo de 1985 y los de octubre de 1987, muestran dos cosas principalmente: el incremento sólo fue de 104 vehículos para sectores en dos años, pero la plantilla de 1985 vista en 87 muestra un incremento en vehículos fuera de servicio, por descomposturas o choques, de un porcentaje del 13 al 20% - (Véase cuadro no. 5.8).

Otro caso patente, es el del sistema de comunicación por radio, ya que sólo existen seis canales de servicio, en los cuales convergen cuando menos cuatro unidades operativas por canal. Esto trae como consecuencia saturación de las líneas, confusión en la comunicación, una toma de decisiones retardadas y otras consecuencias más que no se ven ampliadas debido al mal uso -

de parte de los elementos.

Algunos ejemplos más incluirían la falta de equipos de protección y seguridad, la necesidad de armamento adecuado, instalaciones funcionales, etc., lo cual, se puede aseverar, limitan fuertemente las potencialidades del cuerpo policiaco ante las múltiples contingencias. Es común que no se enfrenta a los delincuentes por falta de equipo idóneo o por temor a causar mayores daños a la ciudadanía.

Creemos que para lograr una modernidad en la policía se requiere de considerar otros factores importantes de apoyo como podría ser la participación ciudadana.

La estructura administrativa actual muestra una serie de problemas, entre los que destacan la disfuncionalidad y la duplicidad, localizados principalmente en la correlación funcional de los sistemas estructural - orgánico y el de operación; éste debió soportar, en el último cambio sexenal, la sobre-posición de una nueva estructura, meramente de administración, aducándosele mínimamente, lo cual ocasionó diversos problemas, tales como:

- Se creó una estructura organizacional y funcional dividida en tres partes:
 - a) la parte operativa que la componen los sectores y agrupamientos, diseminados en todo el territorio del D.F. y con problemas de comunicación, e información; b) una estructura de coordinación y mando a nivel central - compuesta por mandos medios y superiores alejados de la operación (véase cuadro 3.4), y c) una estructura de apoyo logístico y de servicios internos compuesta por las áreas de la Dirección General de Servicios de Apo-

yo. Esto repercutió negativamente al duplicarse los servicios administrativos entre las UPC y las oficinas de apoyo a nivel central.

- Se delegó responsabilidad excesiva sin la suficiente delegación de autoridad, ya que la toma de decisiones es a nivel central y el área de competencia es muy amplia y diversa. La misma dependencia ha manifestado la necesidad de regionalizar la corporación.
- Problemas de coordinación en varios niveles : entre las áreas centrales - de mando y las de servicios de apoyo, entre las mismas áreas centrales de mando (Direcciones de Area de la Dirección General de Operaciones); entre las áreas centrales de mando y las áreas operativas. Suelen surgir decisiones retardadas de diferentes mandos y niveles al mismo tiempo.
- Un problema que se considera de relevancia, es el haber hecho coincidir una estructura ideada para la administración de "oficina" con una estructura cien por ciento operativa y paramilitar; mientras aquélla parte busca, la eficiencia, en términos de documentación y trámites, ésta se encuentra inmersa en la problemática del ¿cómo? prestar los servicios y el ¿cómo? atender las demandas que representan ya dimensiones casi gigantescas.
- Otro problema que, aunque es común dentro de las estructuras organizacionales del sector público, es importante mencionar, es la no correlación función estructural - grado escalafonario. Esto significa que elementos de un determinado grado, están ubicados fuera de los puestos que les corresponden por norma, dándose casos en que un oficial ocupa posición

nes muy por arriba de su grado o situaciones contrarias. Existe un servicio civil de carrera que no se aplica consecuentemente, lo cual acarrea a su vez otro problema de correlación entre la responsabilidad y la remuneración, que se deriva también en un problema de capacitación - mando - responsabilidad.

- La dinámica de la demanda de los servicios, constantemente rebasa y violenta la estructura formal, al tener que enfrentar demandas de diversa magnitud; es común que la corporación en sus áreas tenga una alta movilidad de personal, la cual para efectos de la observancia de la estructura implantada, ésta no la alcanza a asimilar debido a su rigidez y a su diseño, ya que no fue ideada para los cambios dinámicos de la operación. Constantemente se desplaza personal sin los controles y adecuaciones debidas, y es común dejar descubiertas áreas importantes de la ciudad o de servicios de tipo ordinario por acudir a cubrir eventos de relevancia social o política.

Se reconoce la existencia de otros problemas organizacionales que no se abordan por su extensión y profundidad.

Los policías, en términos de asimilación al cambio, son considerados dentro de la administración pública, como un grupo muy resistente, que procura mantener las formas objetivas y subjetivas del servicio tradicional por así convenir a sus intereses de grupo. Para ellos, permitir que nuevas formas y conductas se impongan en la dinámica del servicio, significa, además de requerir mayor aplicación de su parte, una manera de perder poder.

Las viejas prácticas y costumbres se han convertido en "medios" que les ayudan a subsistir a la mayoría de los policías, y a bien vivir, a otra buena parte de ellos, tanto dentro de la organización como en la sociedad misma, en lo económico y en lo laboral.

Por tanto, la modernidad al estilo de la policía de los Estados Unidos, por citar un ejemplo, significaría para ellos prácticamente la renuncia al ejercicio policial y a una buena parte de los "privilegios" que éste conlleva, razón suficiente para conservar y mantener su fuente de trabajo en su estado actual.

Uno de los puntos básicos que se planteó la institución para alcanzar la modernización, fue el desarrollo de los Sistemas de Información (Capítulo 4.2), se habló de depurar, sistematizar, unificar y racionalizar la información escrita (Estados de fuerza, Fatigas, Partes de Novedades, coberturas, informes, reportes, manuales, instructivos, etc.), hubo algunos adelantos, pero debieron enfrentarse varios problemas, entre otros: la imposibilidad de ponerlos en práctica debido a las carencias presupuestales, se requería de realizar impresiones de formatos muy costosos, y otra, la no observancia por parte del personal que los maneja, ya que los consideran, aunque estos estén bien formulados o diseñados, complicados o inoperantes, lo mismo sucede con Manuales Operativos, pues además de no difundirlos, resultan poco accesibles para los policías por su bajo nivel académico.

La información que se genera no se estandariza, no se unifica no se homogeneizan los criterios de contenido y de presentación, ocasionando esto que la información no tenga objetividad, veracidad ni oportunidad.

En síntesis, los esfuerzos institucionales de modernización no solamente han sido infructuosos debido a las limitaciones ya analizadas, sino que también las demandas y exigencias de la sociedad los hacen cada día más inoperantes, ya que el crecimiento desmesurado de la capital así lo requiere.

Plantear soluciones, parciales o totales, para el conjunto de problemas que vive la policía, no es una tarea de crítica y soluciones fáciles, es una labor de conciencia y a largo plazo que requiere de participación múltiple y concertada.

6.3. Los sistemas de operación.

En el Capítulo 4.1 se realizó una descripción de la forma en que opera la -
corporación policial; asimismo, en los apartados 6.1 y 6.2 se expusieron al-
gunos problemas y limitaciones que tiene la corporación con sus recursos
lo cual fue importante señalar que para la realización del análisis de este
apartado existe una interrelación muy cercana.

La institución para prestar un servicio, ya sea ordinario, extraordinario,
dispositivo eventual o especial tiene en cuenta que además de realizar un -
servicio público más, se enfrenta a la determinante de proporcionarlo en -
forma eficiente; sin embargo, la situación no le es tan fácil cuando recibe
solicitud extra, ya que debe tener en cuenta la capacidad de sus recursos pa-
ra efectuarlo y conservar la alternativa de desconocerlo o dejar de rea-
lizarlo.

Como se mencionó, en los sectores hay un sistema de operación que se divide en
servicio ordinario que se proporciona por medio de personal a pie a tierra
y el de protección en patrullas; analizando en la operatividad del primero,
en cantidad se puede decir que sólo se cubren proporcionando servicios en lu-
gares muy específicos (véase cuadros 4.2 y 4.03), en donde se protege prin-
cipalmente valores ⁽¹⁾ (Bancos, correos, telégrafos, y otros) y, secundaria-
mente, donde se protege la vida y bienes de las personas (escuelas, ofici-
nas públicas, cruceros, etc.); al hacer una comparación somera de la canti-
dad de servicios, se encontró que son mínimos los que se prestan en compara-

(1) Datos proporcionados por la Dirección de Control de Tránsito de la
S.G.P. y V.

ción con la cantidad de las demandas; ejemplos significativos de ello es que hay servicios en que sólo se prestan con un sólo elemento (Ministerio Público, Juez Calificador, correo, telégrafos, edificios públicos, escuelas, cruceros, etc.), lo cual, visto desde la perspectiva de un posible ataque físico o de un problema grave (por ejemplo en un crucero), incapacita al elemento, ya que aunque este bien capacitado, es casi seguro que no podrá enfrentarlo por sí mismo o que simplemente desaparezca o se aleje del lugar; en otra situación, los servicios no se prestan, como son los casos de cruceros, zonas comerciales o escolares y otros lugares que por cierto son muy numerosos; puede decirse que no se abarcan ni en un 10%, pues si se cubren 300 escuelas y hay cerca de 3,500 en el D.F., el servicio es insuficiente, o si hay más de 200 centros comerciales sólo se da servicio a 10 o 15, o más críticamente, si hay de 3,500 cruceros conflictivos sólo se atienden 1,200, sea con uno, dos o hasta cinco elementos.

Otros servicios de tipo ordinario sólo se prestan muy ocasionalmente, como son cines, teatros, deportivos, parques, jardines, zonas de estacionamiento, vías de acceso al metro, zonas aledañas a centrales camioneras, aeropuerto, clubes sociales, etc.

En cuanto a la calidad de los servicios pie a tierra, hay que recalcar lo incommensurable y agotadora labor de un policía (horario, lugar, condiciones climatológicas, sueldo, capacidad, educación, vestuario, etc.)

Con referencia a la operatividad del sistema de patrullamiento en los sectores, es importante asentar los puntos que hacen a éste inoperante:

- a) La distribución de las Z.P. fue planeada, desde el punto de vista de la capacidad y alcance de una patrulla, es decir, la extensión territorial y la división socio-demográfica de las mismas son desproporcionales entre sí y alejadas de los criterios de densidad demográfica, de identificación de los diferentes zonas y de definición de criterios de servicios.
- b) Los sistemas de patrullaje son insuficientes en cuanto a elementos y vehículos. Una patrulla con dos elementos no puede abarcar óptimamente ni con oportunidad su territorio, ya que en ocasiones tiene hasta 10 o más colonias de diferente tipo (industriales, comerciales, habitacionales, etc.)
- c) Es inoperante en cuanto a que los elementos además de que desconocen los criterios de patrullamiento, no respetan y aplican los procedimientos trazados para operar dentro de ellas.
- d) El esquema de patrullamiento, cuando hay un servicio extraordinario o alguna alteración en el mismo, por mínima que ésta sea rompe su equilibrio de operación cuando surge una necesidad de servicio dentro o fuera de Z.P. La patrulla se tiene que desplazar al lugar y descuida su territorio, a veces hasta por varias horas, por ejemplo al presentarse a la oficina del Ministerio Público, sin que haya otra patrulla que cubra su ausencia. Igualmente se rompe el esquema cuando las patrullas acuden en auxilio o en apoyo de otras.

- e) El sistema de patrullamiento presupone la estancia continua de los mismos elementos en una Z.P. Para su identificación con los vecinos, el lugar y su problemática, esquema que no se aplica debido a los constantes cambios de personal, desplazamientos, ausencias, correctivos disciplinarios al personal, esto limita la posible identidad policía - ciudadano.
- f) Igualmente, el sistema se desconpone debido a las pesadas jornadas de trabajo que van de 12 a 14 horas o más continuas, generando fatigas del personal y los vehículos, incumplimiento de procedimientos. etc.

El sistema de patrullaje ha sufrido modificaciones, una tras otra, siempre buscando hacerlo eficiente se ha intentado desde reestructurar su organización hasta la de operación, siendo muy limitados sus alcances, pues se pierde más tiempo en planearlos e implantarlos que éstos en caer en la inoperancia o desaparecer. Existen otros problemas que se pueden señalar, tales como: la falta de supervisión de parte de los mandos operativos, la insuficiencia de vehículos y personal que permitan acortar los horarios y territorios, la ausencia de sistemas idóneos que auxilien la supervisión al personal, el mal uso del radio; y aunado a ello, el poco apoyo que se recibe de la ciudadanía para aplicar ciertos controles y limitaciones sociales sobre el personal.

Cuando las directrices de operación policiaca se ven presionadas, ya sea por los medios de comunicación (prensa, radio o t.v.), o por las demandas que la población genera, a través de escritos o directamente verbales, o por los esfuerzos que se requiera aplicar cuando hay un evento oficial, social, deportivo o político, la institución de manera casi automática emprende su resolución por medio de dispositivos especiales o extraordinarios; éstos necesaria

mente emplean más recursos que se sustraen de los sistemas operativos ordinarios, ocasionando descuidos y fatigas excesivas al personal; si bien lo anterior debería interpretarse como una respuesta satisfactoria a un determinado problema, resulta en la mayoría de las ocasiones contraproducente y lesivamente inoperativo para el resto de la sociedad que se queda sin protección. Para ampliar lo anterior, un sector, además de la imposibilidad que tiene de atender sus servicios ordinarios, debe proporcionar con sus mismos recursos y medios servicios ordinarios tales como: coalición de vehículos, atención de heridos y cadáveres, concentraciones, manifestaciones, huelgas, plantones, peregrinaciones, problemas de vialidad, dentro de su sector y apoyar los sectores, circunvecinos. Pero el problema no queda ahí, ya que además cada sector debe ejecutar periódicamente dispositivos particulares de seguridad y convivencia., que en cantidad, para agosto de 1987, son 27 y todos de diferente estructura operativa; tal situación ha creado dentro de los sectores resistencia, indiferencia y poca disponibilidad, pues lo abrumador de las demandas, las presiones superiores continuas causan además confusión, desacuerdo, apatía y desobediencia. Es muy común que los correctivos disciplinarios para los mandos medios se den porque un operativo fracasa o no se aplique conforme a lo programado. Los operativos especiales como son el "Dispon" (Dispersión de Pandillas) "Código Aguila" (Protección de Comercios y sobreprotección a obreros) en días de pago quincenal simplemente se realizan cuando se trata de impactar a la ciudadanía.

Se puede resumir calificando a los sistemas de operación policiales como selectivos y "efectivistas", ya que atienden las demandas y necesidades de la gran metrópoli de manera tal que son visibles, propagandísticamente y de acción focalizada, o sea que ante la desventaja numérica y la falta de recur-

Los adecuados se realizan mediante demostraciones tumultuosas, agresivas y muchas veces atentatorias contra los derechos civiles, se pueden citar como - ejemplo las "razzias", desalojos, fuertes operativos para eventos masivos o manifestaciones de protesta, etc.; sin embargo, la policia, entendida esta / como un sistema organizado para la preservación de la paz y el orden públi- co dentro del territorio del D.F., resulta ser un órgano insuficiente, inefi- ciente e ineficaz para detener el crecimiento de la delincuencia y para brin- dar protección a los intereses de la ciudadanía en general.

Los operativos policiales vistos frente a las demandas sociales y entendi- das éstas últimas como la acumulación cuantitativa y cualitativa a través del tiempo de problemas que atentan contra la integridad física y patrimonial - del ciudadano común, han demostrado, en los últimos años, de manera rotunda su incapacidad para atender problemas de "patología social" que aquejan cada vez más intensamente al conjunto social, pero que por su cualidad y tamaño han debido trascender hacia los niveles superiores de gobierno; en este sen- tido habría que hacer una reflexión, sobre problemas tales como vialidad, - delitos patrimoniales, delitos sexuales, proliferación de niveles altísimos de violencia, la formación y proliferación de grupos y "mafias" de carácter antisocial, y demás problemas afines que día con día amenazan peligrosamente la estabilidad y el equilibrio de nuestra ciudad.

El gobierno y la policia, o mejor dicho en términos de función policiaca, debie- ra abordar ya la problemática de la seguridad y el orden público desde una perspectiva que vaya más allá de la simple confección de sistemas y operati- vos de vigilancia callejera, debe trascender el simple terreno del poder y - la intimidación para ubicarse dentro de la esfera de la sociedad civil. Or-

den público es algo mucho mayor que grupos ciudadanos en aparente tranquilidad, es al final de cuentas el reflejo de la vigencia del consenso social, la vigencia del status quo, y en ese sentido habrá que reconocer que la ciudadanía no se encuentra tranquila, por tanto, en cuanto a la función policial preventiva, es importante señalar que ésta debe emprender desde luego una acción encaminada a fortalecer y retroalimentar dicho consenso social a través de una labor educativa y de participación ciudadana; reeducar y permitir la acción de la sociedad civil no es una tarea fácil y a corto plazo, sino por el contrario, ardua y a largo plazo, de tal forma que se pueda ubicar a dicho órgano en una función realmente preventiva, antes que la avalancha ciudadana se vuelque sobre sí y rebase al gobierno mismo.

7. Conclusiones.

Como fue expuesto al principio de este trabajo, el análisis se realizó desde dos enfoques, el primero a partir de elementos objetivos, tangibles y mensurables basados en los aspectos formales, normativos y de la información que la misma institución contiene y genera, y el segundo, en lo referente a aquellas cuestiones de carácter subjetivo, que sin ser tangibles ni mensurables, caracterizan a las formas de prestar el servicio y a las manifestaciones de dicho órgano en su desarrollo ante y con la sociedad. "Retratar" la institución policiaca no sólo debió ser una simple descripción de las formalidades y elementos que conforman el objeto de estudio, sino también, de analizar el "fondo" y el desarrollo de la institución, viva, dinámica y actuante.

El acopio y análisis de la información de cada una de las áreas de la corporación, proveyeron los elementos de juicio necesarios que permitieron identificar y concretar los problemas y los factores que los rodean, tanto en lo objetivo como en lo subjetivo, en lo formal y en lo real, de tal forma que creemos haber obtenido resultados suficientes para redondear cada aspecto de nuestra exposición. Asimismo, se procuró que tanto los resultados obtenidos como los problemas analizados se ubicaran dentro de su contexto organizacional.

Adoptar el modelo burocrático de Weber, respondió principalmente a que sus categorías de análisis permitían explicar el proceso de legitimación del poder y de su cuadro administrativo o burocracia; también porque permitía obtener a través de su enfoque, algunos parámetros concretos de eficiencia y efi_

encia de la organización policiaca.

"El Modelo racional de Max Weber parece encajar principalmente en las sociedades industrializadas de tipo occidental. En una sociedad de este tipo el sistema social es mantenido por leyes y reglas formales. Sus funciones están diferenciadas y los factores integrantes dependen del consenso de la población. El consenso social se alcanza integrando procesos de comunicación y socialización. Las principales características del modelo Weberiano son: división del trabajo en áreas especializadas, estructura de autoridad jerárquica, normas y reglamentos generales que dirijan las operaciones, impersonalidad formalista para eliminar las consideraciones personales en las decisiones oficiales, políticas basadas en criterios objetivos que alienten las carreras de servicio público.

El modelo analiza los aspectos formales de la burocracia como un mecanismo para llevar a cabo de manera racional y eficiente, fines específicos. A pesar de ello, hace a un lado los aspectos de poder de la burocracia al no considerarla también como instrumento para ejercer control sobre la gente en interés de los gobernadores" (1).

Aunque como afirma Weiss, que dicho modelo es de mayor aplicación a sociedades desarrolladas, éste tiene un valor de análisis importante para un caso específico como el presente dentro de la administración pública en México para explicar dichos aspectos de poder; de igual forma, se adoptó el modelo "Prismático" de Riggs, que consideramos, de entre los diversos autores, per

(1) Weiss, Moshe. Burocracias gubernamentales en los países en desarrollo. En Burocracias op. cit. Pág. 57.

mite ampliar y explicar más acertadamente los aspectos no administrativos del poder y la burocracia. Riggs fundamentó su modelo en el medio de las burocracias en vías de desarrollo, como es el caso de la de México.

Consideramos que el modelo prismático, entre otras cosas, ofrece categorías de análisis suficientes y aplicables para explicar el por qué la burocracia en México, específicamente en el caso de estudio, no es un ente eficiente, eficaz, y racional: asimismo, permite comprender la interrelación entre la policía y la sociedad civil. Cuando se inició el estudio, se tenía la certeza de que la policía en sus servicios dejaba mucho que desear en los aspectos de eficiencia y eficacia; también se tomó la idea de que dichas deficiencias tenían su origen, en gran parte, en problemas técnicos de la organización y en problemas de tipo presupuestal; los resultados demostraron que además de los factores mencionados, existen otros que inciden, directa e indirectamente, en la prestación de los servicios, a ellos nos referimos para explicar de manera consecuente y ágil la interrelación de los modelos de Weber y Riggs con los aspectos reales del objeto de estudio. Se presenta un cuadro sinóptico de las principales categorías, para posteriormente, realizar los comentarios pertinentes al caso.

Modelo Difractado = Modelo ideal de Weber

Modelo Prismático ≈ objeto de estudio

- a) Servicio eficiente y eficaz
- b) Racionalidad e interés público (contribuyente)
- c) División del trabajo especializado, autoridad jerárquica y competencia rigurosamente normadas conforme leyes y reglamentos.
- d) Servidor público profesionalizado, formalista y neutral, y con perspectivas de servicio civil de carrera.
- e) Estructura orgánica rigurosa, relaciones contractuales y profesionales y completa separación de medios y cargos públicos.
- f) Normas y leyes (jurídicas, laborales, etc.) aplicables, controlables y con sanciones rigurosas.
- g) Coordinación y control estricto interoficinas, eficiencia y oportunidad.
- h) Determinación de precios - servicios indiscriminados.
- i) Reclutamiento conforme a calificación y aptitudes y remuneración conforme a capacidades y rendimiento.
- j) Gasto público conforme a proyectos y prioridades y estricta aplicación de fondos.

- a) Servicio efektivista y selectivo.
- b) Prodigalidad - interés de grupo - poder.
- c) Ambigüedad de las áreas de competencia y responsabilidad, sobrecentralización de la autoridad y polinormativismo.
- d) Servidor público leal, tribal, miembro del grupo (cléctos) o del nepotismo. Inbuido de movilidad o "carrera" política.
- e) Formación de cléctos o grupos y de enclaves - burocráticos de poder con objetivos polifuncionales o específicos con miras a la apropiación de cargos públicos y medios administrativos.
- f) Normas y leyes "prescritas pero no aplicables" ambiguas que se interpretan con un enfoque traslapado o bifocal de acuerdo a poder.
- g) Polinormativismo, reglas escritas - no escritas, sujetas a "arreglo". Rivalidad entre grupos y penetración de líneas divisorias - a través de "guerreros".
- h) Indeterminación de los precios - servicios - discriminación - negociación - corrupción.
- i) Reclutamiento condicionado a la lealtad y capacidad de negociación, y remuneración en base a status y tributos subordinado - superior.

Modelo Difractado = Modelo ideal de Weber

- k) Relación servidor público - contribuyente definida y sin obstrucción en base a derecho
- l) Información objetiva y directa.

Modelo Prismático ≈ objeto de estudio

- j) Gasto público conforme a planes formalistas, negociación de poder - desviación de fondos públicos - prodigalidad.
- k) Relación servidor público - clientela, negociada y a través de enclaves de defensa de intereses de grupo recalcitrante. Clientela ambivalente que exige conforme a derecho y corrompe de hecho.
- l) Información - comunicación ambigua y bifocal.

El cuadro sinóptico muestra, por una parte, las principales categorías del modelo de burocracia de Weber y del modelo difractado de Riggs, que ya fueron expuestos en el apartado 1.2; observándose una similitud en cuanto al concepto ideal de eficiencia, eficacia y racionalidad de las organizaciones; por otra parte, se plantea el modelo prismático que combinadamente con las consideraciones socio-políticas y organizacionales aplicadas, permitieron obtener una serie de resultados que califican, cada uno de los aspectos organizacionales y operativos de la corporación. Fue posible, ir conceptualizando los problemas y las fallas de la organización y de cada uno de los elementos que la componen.

Se compararon las características reales del objeto de estudio con las categorías ideales, obteniéndose las siguientes conclusiones:

1. La policía es un ente público que presta sus servicios, en términos generales, en forma efectivista y selectiva, debido a esto a la insuficiencia de sus recursos administrativos, la inoperancia de los sistemas sustantivos de trabajo y la magnitud de las demandas sociales, suple la búsqueda de la eficiencia y la eficacia del servicio como meta, por las formas de servicio exhibicionistas impactantes y selectivas que le permiten además justificar sus deficiencias y limitaciones.

Las autoridades muestran mayor interés por proyectar una "imagen potencial" del organismo, que por la acción de mejorar en cantidad y prestar un servicio eficiente y eficaz.

2. Como consecuencia de las formas efectivistas y selectivas de prestación

de los servicios, el gobierno y/o la policía preventiva llevan a cabo - sus funciones de seguridad y protección con costos onerosos y de aplicación irracional y con orientación política de conservación del poder, lo cual conlleva a la prodigalidad de los servicios.

Los servicios policíacos se programan primordialmente en planes de tipo formalista, aplicándose el gasto público a mantener una plantilla de personal y un rubro de gasto corriente dependiente de las necesidades básicas, abocándose a conservar un nivel de servicios ordinarios de aparente igualdad con la demanda y atendiendo con recursos numerosos - principalmente servicios extraordinarios y especiales; al respecto, las directrices políticas de policía dan un carácter prioritario a las contingencias de tipo político (actos políticos en pro y contra al gobierno), y a los eventos socio-culturales y deportivos de gran magnitud, así como a las contingencias y actos atentatorios contra la vida y los bienes patrimoniales de resonancia pública. La policía ha modificado sustancialmente su carácter preventivo por el represivo, sin llegar a mostrar la intención de invertir la tendencia; en términos de administración racional, la experiencia ha demostrado que resulta más económico - prever que corregir y subsanar.

3. Derivado del carácter selectivo de los servicios ordinarios, extraordinarios y especiales, el servicio policía - ciudadano se encuentra condicionado a una negociación de carácter político y/o económico, derivándose en servicios y acuerdos por encima del derecho y en demandas que se exigen conforme a derecho y se derivan o corrompen de hecho.

Bajo este tenor, las demandas ciudadanas obtienen respuesta a partir de dos premisas: la primera, a partir de posiciones relativas de poder que permiten la negociación de determinado tipo de servicios de vigilancia especial; y la segunda, en base a cooperaciones económicas voluntarias, o sea se proporciona por parte del ciudadano una aportación monetaria al o a los policías para que presten un determinado servicio; o en forma de acuerdos económicos entre el ciudadano trasgresor de las normas y el elemento policial (calificada como corrupción).

A manera de comentario, es práctica común que el ciudadano además de no respetar las señales de tránsito, no traiga consigo su documentación en regla, prefiere negociar su irregularidad jurídica o falta administrativa ante el policía, que regularizar su documentación o acudir a la autoridad correspondiente a recibir su sanción.

4. Las normas y reglamentos vigentes en el quehacer policial preventivo tienen un carácter prescrito pero no aplicable; de interpretación traslapada y bifocal, y de una disgregación polinormativa.

Se le califica como una integración traslapada o bifocal de acuerdo a poder; esa misma ambigüedad de las normas y de su interpretación y aplicación por parte de las dependencias correspondientes, dan paso a un polinormativismo, el cual se caracteriza por una conformación de reglas escritas y no escritas, sujetas a arreglo o negociación; quienes vigilan la aplicación de las normas se identifican con un cierto grupo de trabajo (grupo político), quienes, dependiendo de las posiciones relativas de poder y de sus intereses propios de grupo, interpretan o aplican las normas

de manera distinta particular y de acuerdo a sus intereses.

Los policías como gremio interpretan y aplican las normas prescritas conforme a la situación, de tal forma que al haber alguna anomalía en la conducta del ciudadano, se apropian la libertad de optar entre negociar la salvedad de la trasgresión o remitir al transgresor ante la autoridad administrativa o judicial correspondiente, en este último aspecto juega un papel bien importante la posición relativa de poder del ciudadano.

Aunado a lo anterior, es también práctica común que los elementos policiales apliquen una interpretación bifocal y por tanto polinormativa de los reglamentos de acuerdo al interés de su grupo; las normas y su interpretación, teóricamente, debieran tener una aplicación estricta y apegada conforme a derecho, sin embargo, al momento de solicitarse un servicio policial o de aplicarse por parte de la policía una sanción específica, el uniformado ejerce su criterio de conveniencia, creándose con ello como consecuencia una serie de reglas diferenciales entre sí dependiendo del grupo administrativo o burocrático de pertenencia, por ejemplo, mientras el Juez Calificador por una o varias faltas administrativas aplica una determinada sanción, el policía, de acuerdo a su criterio, maneja una gama de sanciones posibles.

Dentro de la institución las normas que rigen cada uno de los aspectos operativos, sufren prácticas similares a las descritas, sucediéndose constantemente situaciones en que mientras un jefe policial decide actuar conforme a derecho, otro u otros, actúan de acuerdo a criterios persona -

les o de conveniencia de "grupillo" de trabajo.

5. Como ya se ha descrito, la burocracia mexicana actúa en forma de grupos o "cléctos" que se caracterizan por ser agrupamientos integrados conforme a prácticas nepotistas y a objetivos polifuncionales o específicos, - con miras a la apropiación de los cargos y medios administrativos y la apropiación misma de posiciones relativas de poder dentro del aparato - administrativo.

En este sentido los diversos grupos de policías identificados por cabezas visibles, luchan entre sí por ocupar posiciones de mando relevantes. Esto tiene como consecuencia que en el terreno operativo los servicios se realicen selectivamente conforme a las áreas urbanas o sectores sociales de conveniencia e identificación, por ejemplo: siempre será visible la atención y el servicio que se le brinde a lugares públicos determinados (áreas residenciales, centros comerciales, bancarios, industriales, etc.), sin considerar el costo y los medios aplicados.

Hacia el interior de la dependencia, dichos grupos pugnan por ampliar - su radio de influencia, más no por una búsqueda de la eficiencia, eficacia y racionalidad, siendo así, en consecuencia, que cada policía y cada grupo tendrá como meta delinear una "carrera política" de ascenso, en vez de un servicio civil de carrera.

6. El reclutamiento de personal en el aparato policiaco se caracteriza, - contrariamente a la búsqueda de personal calificado y conforme a aptitudes y capacidades, por personal poco calificado, que suple sus deficien

cias por comportamientos agregados a la lealtad y capacidad de negociación; por las características del trabajo policiaco, difícilmente se puede reclutar individuos capacitados. Sin embargo, ha sido y es regla no escrita, el que la institución y desde luego los jefes operativos - aprecien en el personal, conductas apegadas a las costumbres y prácticas implantadas de manera informal en la corporación; se puede afirmar que son bien reconocidos aquellos elementos que juegan consecuentemente sus roles informales de trabajo, a quienes no lo asumen, generalmente se les excluye, limita o expulsa.

7. En la administración pública mexicana, como ya lo han demostrado diversos autores, la eficiencia y racionalidad de los servicios es desplazada por una indeterminación de los precios o de los costos, tanto de lo que se contrata como de lo que se presta, lo cual se justifica en "un interés público". Al respecto, la policía sufre dicho síndrome al tener que contratar, sea por falta de recursos o de instrumentos apropiados, recursos humanos o materiales poco capacitados o de baja calidad; en cuanto a los servicios, la indeterminación del precio de los mismos para la ciudadanía y el carácter selectivo con que se prestan, procrea las condiciones para que ellos sean otorgados, como ya se afirmó, en base a negociaciones de poder y a formas venales. Por tanto, el servicio adolece de eficiencia y de eficacia y se presta a costos altísimos, tanto para el gobierno como para la sociedad.
8. Retomando los aspectos de ambigüedad normativa, de prestación selectiva y efectivista de los servicios, de relación servidor - ciudadano y de todos aquellos problemas identificados en el cuerpo de este trabajo, es posi

ble distinguir y afirmar que la información - comunicación dentro y fuera de la dependencia es ambigua, bifocal y traslapada; se puede afirmar también, que ella es causa y a la vez origen de los problemas objetivos y subjetivos que actualmente sufre la institución en su conjunto y en - torno social y político de referencia.

El hecho de que la institución no informe a la sociedad de sus problemas y carencias, coadyuva a que la sociedad misma no esté en condiciones propicias de apoyar y participar en la resolución de la problemática, tanto institucional como social, y que de igual forma, la policía no se encuentre en posibilidades de reconocer la magnitud de las demandas; por ello, consideramos que el conjunto de los problemas requieren partir de un proceso claro y directo de comunicación policía - ciudadano, gobierno - sociedad.

9. Una consideración más que se cree de trascendencia fundamental es la relativa al interés y participación de la ciudadanía ante los problemas de la comunidad y de gobierno; en este sentido se puede señalar que los ciudadanos, organizados y en forma particular, han jugado un papel muy importante en lo concerniente a la prestación de los servicios públicos, y en este caso, en todo lo relativo a problemas de seguridad, orden público y observancia de las normas jurídicas, administrativas y de policía y buen gobierno.

La comunidad capitalina, observada desde la posición de beneficiaria de los servicios de policía, se caracteriza por ser una masa heterogénea de matices culturales y educativos y de múltiples estratos sociales que

han originado una serie de conductas que se les puede calificar, - -
relativamente, como de apatía ante los problemas comunitarios, de indis-
ciplina ante las normas de gobierno y de tendencia a la venalidad y con-
veniencia personal.

Como se afirmó en una de las consideraciones anteriores, el ciudadano, -
en asuntos particulares de policía, manifiesta ser proclive a resolver -
sus faltas administrativas por la vía de la negociación voluntaria o in-
ducida; lo cual no quiere decir que siempre sean conductas deliberadas,
ya que es importante observarlas dentro de un círculo vicioso conforma-
do por factores tales como: normatividad jurídica ambigua y polifun-
cional - procesos administrativos complejos y retardados - servidores
públicos irresponsables e inmorales - servicio efectivista y selectivo.

Por otra parte, la participación y contribución ciudadana al mejoramien-
to de los servicios es limitada y condicionada por la apatía misma del
individuo y por los pocos canales abiertos de participación, siendo que
estos se encuentran controlados por organismos afines a las institucio-
nes de servicio del gobierno (junta de vecinos) o en caso de haber par-
ticipación, simplemente no son atendidas las demandas y sugerencias, -
por parte de las autoridades correspondientes.

La corporación policiaca, en el actual sexenio, postuló la política de -
participación ciudadana para los asuntos de policía, acciones que se -
vieron truncadas por la falta de instrumentos institucionales de aprove-
chamiento, aunadas al temor por parte de las autoridades de sentirse re-
basadas social y políticamente, a la ausencia misma de canales libres

de participación y de nuevas formas de organización vecinal.

A manera de ejemplo, se han identificado casos como el de la delegación Milpa Alta o las zonas residenciales exclusivas, donde el interés de los vecinos ha logrado abatir los múltiples problemas de seguridad e incluso se ha llegado a extremos de seguridad que atentan contra los derechos civiles. En Milpa Alta prevalece un sistema de protección contra aquellos individuos extraños que infringen la seguridad de la comunidad, -- identificándose a ésta como respetuosa de las normas y costumbres; mientras que en las zonas residenciales han proliferado dentro de la ilegalidad los guardias armados especiales y las zonas de tránsito exclusivo.

En síntesis, la potencialidad latente de la participación ciudadana es susceptible de canalizar y aprovechar, toda vez que sea posible que el gobierno la promueva, la organice y la controle, y la sociedad la considere como una vía legítima, dinámica y transformadora.

Con el ímpetu que creemos caracteriza a los investigadores, en un principio los suscritos fincaron como unas de sus metas, presentar en la parte final, sugerencias derivadas del trabajo y de las conclusiones, -- cosa que hemos reconocido y meditado ampliamente, llegando a la decisión de que no era una contribución real plantear "recetas de cocina" de tipo "administrativista" o justificaciones inmersas en afirmaciones generales y ambiguas, como de que todo se debe a problemas del sistema, creemos más acertado opinar que las deficiencias del cuerpo policiaco deben ser abordadas desde un enfoque multidisciplinario y participativo,

desde la cúspide del gobierno y con la participación ciudadana, teniendo a los policías como actores e instrumentos del cambio dentro de un proceso político - social a largo plazo.

No eludimos la responsabilidad que nos embarga, primero como servidores públicos y luego como investigadores, sino por el contrario, pensamos que cualquier conjunto de soluciones de carácter parcial que se proponga caerán irremisiblemente en el fracaso y la indiferencia.

ANEXOS DE GRAFICAS Y CUADROS

CUADRO No. 2.06

Tipo de transporte utilizado	V / P / D	
Autobús urbano (R - 100 y C.T.E.M.)*	5'821,759	V / P / D *
Metro	3'657,000	V / P / D
Táxis Colectivos	1'838,715	V / P / D
Autobuses Suburbanos	3'147,929	V / P / D
Automóvil Particular	4'267,815	V / P / D
Transporte Eléctrico/Motos y otros	780,047	V / P / D
	19'513,265	V / P / D

* Viaje por día

La distribución por motivo de viajes es la siguiente:

CUADRO No. 2.07.

POR MOTIVOS DE VIAJE (1983)

Motivo del Viaje	V/P/D	Porcentaje
Hogar	9'557,495	48.9
Trabajo o empleo	4'910,810	25.2
Escuela	3'427,316	17.6
Compras	759,094	3.9
Social y Diversión	731,864	3.7
Llevar pasajeros	126,686	0.8
SUMA:	19'513,265	100.0

* Comisión del Transporte del Edo. de México.

FUENTE: Coordinación General de Transporte, D.D.F. Un estudio del origen y destino de viajes en el área metropolitana del D.F. 1985. Pág. 19.

VIAJES-PERSONA-DIA GENERADOS EN 1983
POR DELEGACION Y MUNICIPIO

DISTRITO FEDERAL (DELEGACIONES)

1 Cuauhtémoc	2'407,762
2. G. A. Madero	2'180,619
3. Iztapalapa	1'252,029
4. Coyoacán	1'139,611
5. Benito Juárez	1'107,160
6. Miguel Hidalgo	1'057,908
7. Venustiano Carranza	930,314
8. A. Obregon	910,107
9. Iztaclco	682,574
10. Tlalpan	589,912
11. Azcapotzalco	564,693
12. Xochimilco	299,685
13. La Magdalena Contreras	199,913
14. Tláhuac	155,829
15. Cuajimalpa de Morelos	106,896
16. Milpa Alta	50,231
SUBTOTAL DEL DISTRITO FEDERAL	13 635 243

ESTADO DE MEXICO (MUNICIPIOS)

1. Naucalpan	1'109,195
2. Nezahualcóyotl	1'098,761
3. Tlalnepanilla	981,888
4. Ecatepec	919,128
5. Cuautitlán Izcalli	332,030
6. Atizapán de Zaragoza	284,984
7. Tultitlán	139,852
8. Coacalco	138 399
9. Texcoco	132 433
10. Chalco	118,523
11. La Paz	78 690
12. Ixtapaluca	76,711
13. Nicolás Romero	68,767
14. Chimalhuacán	65,281
15. Zumpango	62,376
16. Huixquilucan	59,095
17. Cuautitlán de Romero Rubio	57,925
18. Tecámac	28,546
19. Teoloyucan	21 617
20. Tepozotlán	20,314
21. Tultepec	18,037
22. Melchur Ocampo	16,841
23. San Salvador Atenco	14 760
24. Coyotepec	13 965
25. Chicoloapan	7,752
26. Jaltenco	7 272
27. Nextlalpan	4,880
SUBTOTAL DEL EDO DE MEXICO	5'878,022
TOTAL DE AREA METROPOLITANA	19'513 265

FUENTE: Coordinación General de Transporte, D.D.F. Un estudio del origen y destino de viajes en el área metropolitana del D.F. 1985.

DATOS DE POBLACION ESTIMADA EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO, CONSIDERADA EN EL ESTUDIO DE ORIGEN Y DESTINO.

DELEGACIONO MUNICIPIO	POBLACION 1983 ²
D I S T R I T O F E D E R A L	
1. Gustavo A. Madero	1'790,400
2. Iztapalapa	1'578,700
3. Cuauhtémoc	845,500
4. Alvaro Obregón	739,900
5. Coyoacán	677,100
6. Venustiano Carranza	665,600
7. Azcapotzalco	644,200
8. Iztacalco	625,800
9. Benito Juárez	609,900
10. Miguel Hidalgo	528,800
11. Tlalpan	495,300
12. Xochimilco	267,800
13. Magdalena Contreras	224,100
14. Tláhuac	202,200
15. Cuajimalpa	125,800
16. Milpa Alta	61,100
SUBTOTAL DE D.F.	10'082,200

E S T A D O D E M E X I C O

1. Nezahualcóyotl	1'592,800
2. Ecatepec	974,000
3. Tlalnepantla	813,500
4. Naucalpan	804,300
5. Cuautitlán Izcalli	347,400
6. Atizapán de Zaragoza	291,600
7. Nicolás Romero	155,700
8. Cuacalco	152,600
9. Tultitlán	149,900
10. La Paz	140,100
11. Texcoco	133,900
12. Chimalhuacán	104,000
13. Ixtapaluca	94,700
14. Chalco	91,700
15. Huixquilucan	83,500
16. Zumpango (3)	64,100
17. Teoloyucan	40,000
18. Cuautitlán de Romero Rubio (3)	43,400
19. Tecámac (3)	37,400
20. Chicoloapan	32,900
21. Tepozotlán	28,900
22. Tultepec	28,200
23. Melchor Ocampo (3)	16,400
24. Salvador Atenco (3)	15,100
25. Coyotepec (3)	12,800
26. Jaltenco (3)	6,500
27. Nextlalpan (3)	4,800
SUBTOTAL DEL ESTADO DE MEXICO	6'260,200

TOTAL AREA METROPOLITANA 16'342,400

FUENTE: Coordinación general de transporte. D.D.F. Un estudio del origen y destino de viajes en el área metropolitana del D.F. 1985. Pág. 8

SERVICIOS ORDINARIOS REQUERIDOS A ELEMENTOS POLICIALES DE PIE A TIERRA

(CUADRO RESUMEN DE COBERTURA DE SERVICIOS)

Descripción del lugar del servicio	Número aproximado de servicios.	Número aproximado de elementos policiales.
Instituciones y áreas bancarias.	787	1 574
Oficinas de telégrafos nacionales S.C.T.	82	164
Tiendas de barrio en las delegaciones del D.F.	110	220
Tiendas CONASUPO	132	264
Oficinas de Correos, S.C.T.	104	208
Receptorías de rentas del D.D.F. Tesorerías.	40	80
Tribunales	61	122
Cruceiros viales	1 064	4 256
Embajadas	77	144
Residencias oficiales	53	106
Gasolineras	232	464
Agencias del Ministerio Público.	40	40
Juzgados Calificadores.	17	17
Cines	36	36
Edificios Públicos de Gobierno	52	104
Parques	20	40
Escuelas	91	91
	2 998	7 930*

NOTA: Servicios ordinarios que deben ser prestados a diario, salvo días de descanso, días feriados o dependiendo del tipo que sea; los servicios de policía se adaptan a los horarios del lugar de servicio.

* Más personal de supervisión y control y de apoyo, más de 500 hombres.

CUADRO no. 2.11

SERVICIOS ORDINARIOS REQUERIDOS A ELEMENTOS POLICIALES SOBRE PATRULLAS.

(CUADRO RESUMEN DE COBERTURA DE SERVICIOS)

Sector	Delegación	No. de Z.P. a cubrir por cada sector	Número de elementos utilizados**
1	Gustavo A. Madero	72	187
2	Venustiano Carranza	72	187
3	Cuauhtémoc	132	343
4	Iztacalco	66	173
5	Benito Juárez	54	142
6	Iztapalapa	66	173
7	Coyoacán	126	329
8	Tláhuac	48	128
9	Milpa Alta	30	83
10	Xochimilco	42	111
11	Tlalpan	50	134
12	M. Contreras	48	128
13	Alvaro Obregón	66	173
14	Cuajimalpa	30	83
15	Miguel Hidalgo	90	239
16	Azcapotzalco	54	142

1046*

2 755

* Servicios a cubrir las 24 hrs. de los 365 días del año.

** El número de elementos se determina de a dos por vehículo, un vehículo por Z.P., más el personal de supervisión y control, comandantes de escuadrón, grupo, sección y pelotón, y el personal de apoyo (véase cuadro 3.10).

CUADRO No. 2.12

<u>Control de multitudes:</u>	no. de eventos	no. de ciudadanos participantes (aprox)
Concentraciones	71	559 187
Marchas	277	302 988
Peregrinaciones	133	351 987
Solicitudes de operativos espe- ciales de vigilancia: eventos culturales, partidos de fútbol, etc.	243	no calculado

CUADRO No. 2.13

ACCIONES ANTE EL M.P. Y J.C.

Remitidos al Ministerio Público	9 967
Remitidos al Juez Calificador	6 512
Detenidos al Ministerio Público	26 570
Detenidos al Juez Calificador	19 229
Vehículos remitidos al M.P.	1 964

CUADRO No. 2.14

TOTALES DE DELITOS DENUNCIADOS POR MES Y AÑO

Meses	1983	1984	1985
Enero	12007	12881	13258
Febrero	12663	13081	12830
Marzo	14359	14723	14504
Abril	13124	13491	12812
Mayo	14422	14011	14074
Junio	14213	13316	13787
Julio	16153*	13262	14396
Agosto	14283	14168	14567
Septiembre	13558	13487	10944**
Octubre	13602	14437	13368
Noviembre	13650	13711	12173
Diciembre	12675	13548	12039
TOTAL:	164709	164116	158752

* Mayor cantidad de denuncias.

** Menor cantidad de denuncias.

FUENTE: Sría. General de Protección y Vialidad. Anuario del Delito. 1983, 1984, 1985, 1986. Pág. 62

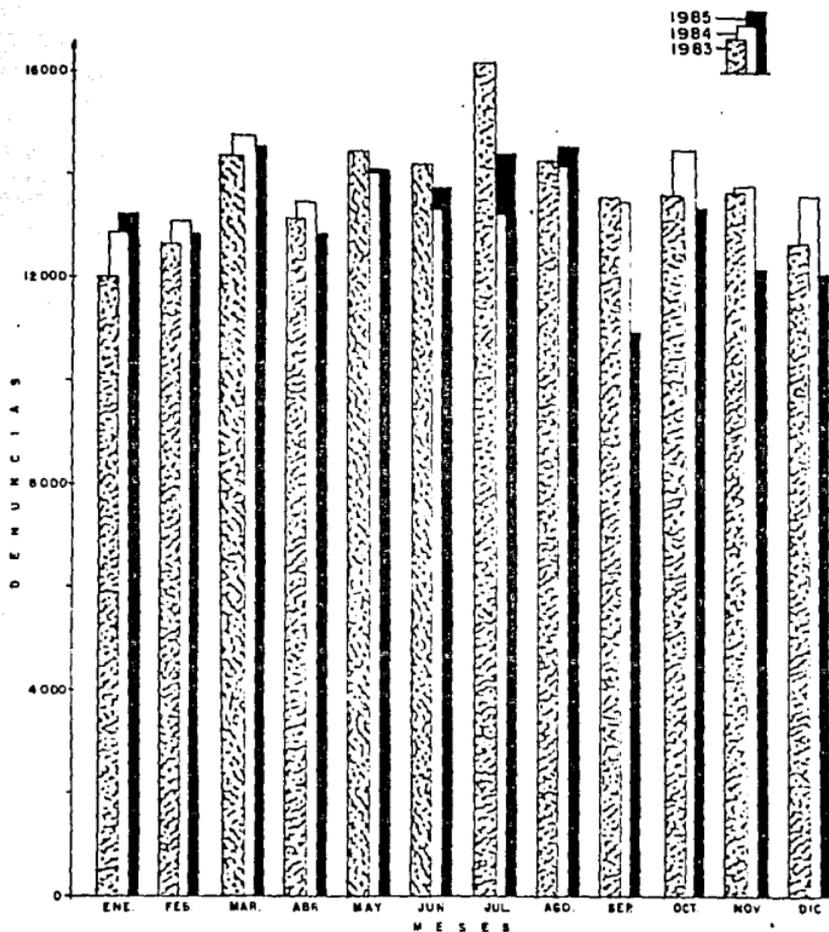
TOTAL DE DELITOS DENUNCIADOS POR GRUPOS Y AÑOS

GRUPOS DE DELITOS	1983	1984	1985
1. Delitos contra la seguridad de la Nación.....	9	4	8
2. Delitos contra el derecho internacional	0	0	0
3. Delitos contra la humanidad.	0	0	0
4. Delitos contra la seguridad pública	842	1007	1218
5. Delitos en materia de vías de comunicación y de correspondencia	2892	2568	2367
6. Delitos contra la autoridad	78	63	81
7. Delitos contra la salud ..	137	221	365
8. Delitos contra la moral pública y las buenas costumbres	50	28	48
9. Revelación de secretos ..	0	1	2
10. Delitos cometidos por servidores públicos	190	24	283
11. Delitos cometidos contra la administración de justicia	9	9	14
12. Responsabilidad profesional	12	7	18
13. Falsedad	208	165	293
14. Delitos contra la economía pública	12	9	12
15. Delitos sexuales	2164	2039	2224

	1983	1984	1985
16. Delitos contra el estado civil y bigamia	59	54	62
17. Delitos en materia de inhumaciones y exhumaciones .	5	3	6
18. Delitos contra la paz y seguridad de las personas .	5188	5657	6081
19. Delitos contra la vida y la integridad corporal . . .	35517	36550	36721
20. Delitos contra el honor .	2876	3001	3209
21. Privación de la libertad y de otras garantías	333	247	260
22. Delitos en contra de las personas en su patrimonio .	103210	98884	96360
23. Encubrimiento	11	8	22
24. Suicidio	0	0	1
25. Violación de las leyes diversas	3	8	23
26. Denuncia de hechos	10904	13459	9074
Gran Total :	164709	164116	158752
27. Delitos por tránsito de vehículos			
Ataques a las vías de comunicación imprudencial	437	231	275
Ataques a las vías de comunicación en estado de ebriedad	2450	2329	2088
Daño en propiedad ajena por tránsito de vehículo	16023	14341	12758
Lesiones por tránsito de vehículo	7432	7428	7058
Homicidios por tránsito de vehículo	1768	1291	1233
Total:	28110	25440	23412

Cuadro No. 2.16

DENUNCIAS REGISTRADAS POR MES Y AÑO



2 cm = 2000 DEN

Cuadro no. 2.17 DELITOS DE MAYOR INCIDENCIA (1)

DELITOS	1983		1984		1985	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Robo (22.1)	73173	44.42	72171	43.97	69462	43.75
Lesiones (19.1)	21656	13.14	23806	14.50	23947	15.08
Homicidios (19.2 a (19.5)	4374	2.65	3966	2.41	4233	2.66
Delitos sexuales (15)	2164	1.31	2039	1.24	2224	1.40
<hr/>						
Delitos por tránsito de vehículo (27)						
Ataques a las vías de comunicación imprudencial.	437	0.26	231	0.14	275	0.17
Ataques a las vías de comunicación en estado de ebriedad	2450	1.49	2329	1.41	1088	1.31
Daño en propiedad ajena por tránsito de vehículo	16023	9.73	14341	8.73	12758	8.03
Lesiones por tránsito de vehículo.	7432	4.51	7248	4.41	7058	4.44

(Continúa)

*Véase la clasificación de delitos en la Introducción del Anuario del delito . . .

(1) IBIDEM. Pág. 74

DELITOS	1983		1984		1985	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Homicidios por tránsito de vehículo	1768	1.07	1291	0.78	1233	0.77
Total:	129477		127423		123278	
Porcentaje con respecto al total anual:	78.60		77.64		77.65	

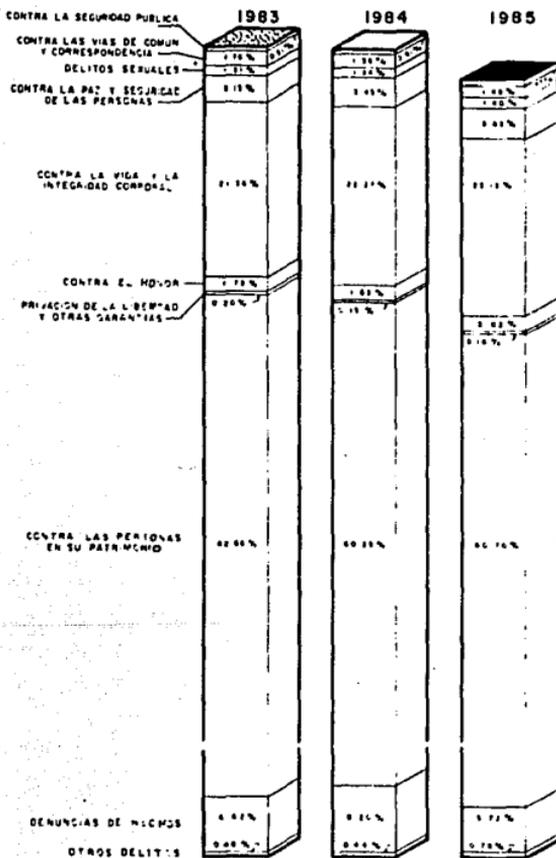
Cuadro no. 2.17.A DELITOS PREDOMINANTES Y SU RELACION CON RESPECTO AL TOTAL ANUAL

Delitos	1983		1984		1985	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Robo (22.1)*	73173	44.42	72172	43.97	69462	43.75
Lesiones (19.1)	29088	17.66	31054	18.92	31005	19.53
Homicidios (19.2 a 19.5)	6142	3.73	5257	3.20	5466	3.44
Delitos sexuales (15)	2164	1.31	2039	1.24	2224	1.40
Total:	110567	67.12	110522	67.33	106157	68.12

Durante cada uno de los tres años, los delitos que se presentan en la tabla anterior alcanzaron en conjunto, respectivamente, el 67.10%, 67.33% y 68.12% del universo de delitos denunciados en el Distrito Federal; puede decirse que las cuatro categorías de delitos indicados constituyen una constante en los tres años.

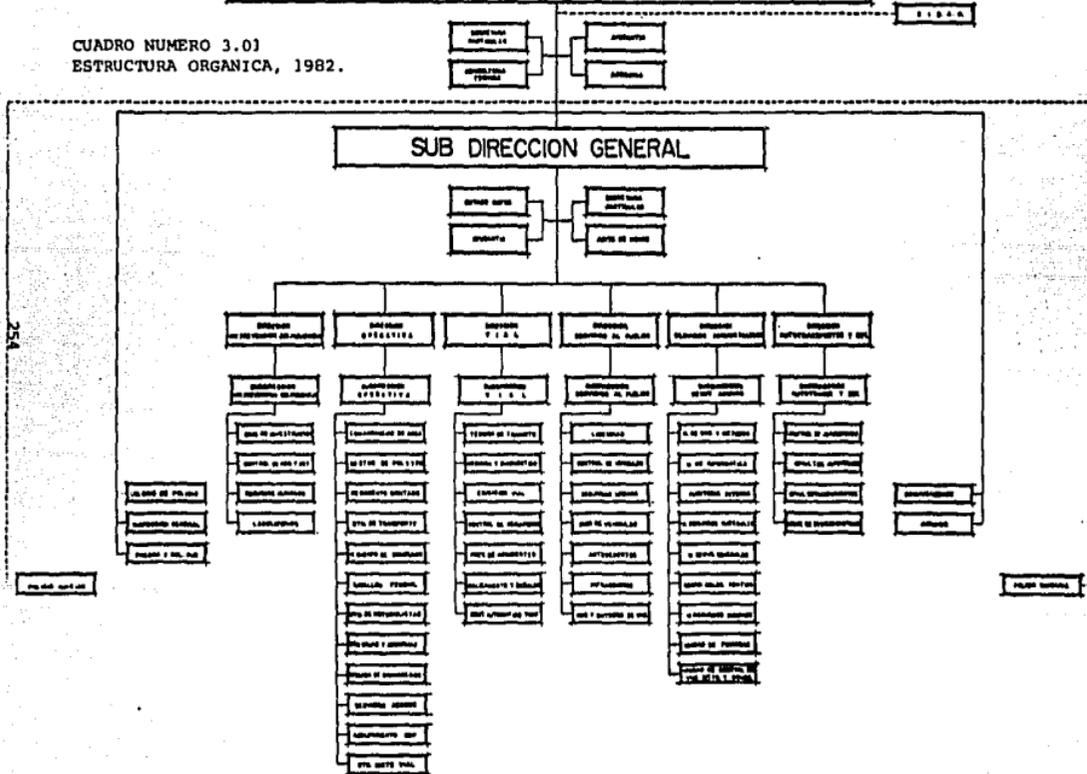
Es importante hacer notar que en el renglón de robos, los de automóviles y los de dinero representaron, en 1983, el 43.96% del total patrimonial; en 1984, ascendieron al 47.45%, y en 1985 alcanzaron el 46.76 por ciento.

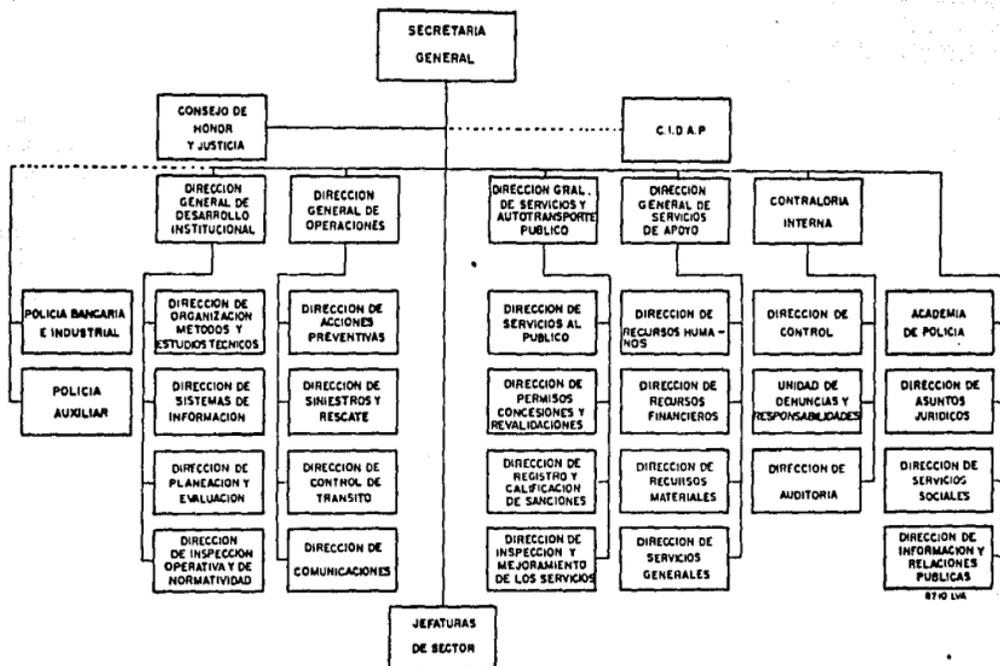
GRUPOS DE DELITOS PREDOMINANTES



DIRECCION GENERAL DE POLICIA Y TRANSITO

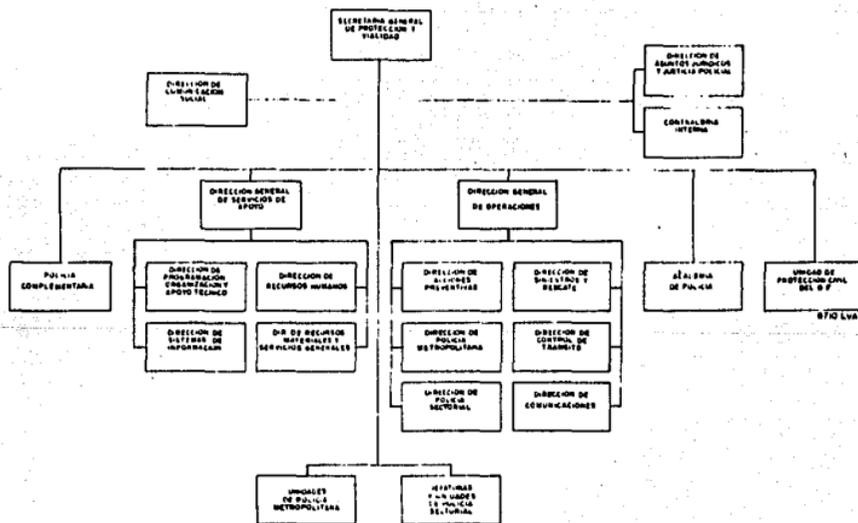
CUADRO NUMERO 3.01
ESTRUCTURA ORGANICA, 1982.





CUADRO NUMERO 3.04. SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD. 1986-1987.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
PROTECCION Y VIALIDAD



OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE
LA SECRETARÍA GENERAL DE PROTECCIÓN Y VIALIDAD

CUADRO no. 3.05

V.1.4. Secretaría General de Protección y Vialidad.

Objetivo.

Garantizar el cumplimiento de las atribuciones que la Secretaría General de Protección y Vialidad tiene encomendadas institucionalmente, para otorgar a la ciudadanía los niveles de seguridad pública que demanda, dentro de la mayor eficiencia y eficacia posibles.

Funciones.

- Aprobar los programas de trabajo y el anteproyecto de Presupuesto anual, de la Secretaría General y proponerlos para su aceptación, a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal.
- Implementar las políticas determinadas por el Departamento del Distrito Federal, en lo referente a seguridad pública, vialidad y demás ordenamientos relativos a la materia.
- Coordinar y controlar el desarrollo armónico de los programas de trabajo, que sean responsabilidad de la Secretaría General de Protección y Vialidad.
- Proponer y coordinar los programas emergentes y los dispositivos de control necesarios en los casos de siniestros y auxilio a damnificados.
- Fomentar el desarrollo de Programas que prevengan y eviten la comisión de delitos y la violación de normas, leyes y reglamentos relativos a la seguridad pública.
- Definir y establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas y privadas que realicen funciones similares a las de esta Secretaría General de Protección y Vialidad.
- Vigilar el buen funcionamiento de la Policía Bancaria e Industrial y del Cuerpo de Policía Auxiliar, y en su caso, establecer y dictar las medidas correctivas necesarias.
- Informar a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal sobre el cumplimiento de los objetivos, programas y funciones institucionales.
- Realizar las demás funciones que le sean encomendadas, a fines a las enunciadas anteriormente.

V.1.4.1. Dirección General de Operaciones.

Objetivo.

Elaborar y preservar los programas de seguridad y orden público, así como las acciones tendientes a la prevención del delito, de atención a siniestros y rescate, de mejoramiento de control de la vialidad y de optimización en las comunicaciones de la Policía Preventiva, a fin de garantizar la existencia de legalidad y atención adecuada a la ciudadanía del Distrito Federal.

Funciones.

- Formular y proponer los programas de Seguridad Pública, así como vigilar el desarrollo de las acciones tendientes a la prevención del delito, de atención a siniestros y rescate, de mejoramiento de control de la vialidad y de optimización en las comunicaciones de la Policía Preventiva.
- Dirigir y controlar las acciones encaminadas al funcionamiento de la red de semáforos, y determinar las normas aplicables al de señalamiento horizontal y vertical del tránsito, vigilando la correcta aplicación de ésta, y del Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal.
- Proporcionar seguridad y orden público, prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos, así como, aprehender, por conducto de la policía preventiva, en los casos de flagrante delito a los presuntos responsables.
- Establecer y controlar los centros de adiestramientos y capacitación para conductores de vehículos, así como participar en las campañas de seguridad pública organizadas por el Departamento del Distrito Federal.
- Proporcionar el auxilio necesario por medio de la Policía Preventiva, los cuerpos de rescate y de bomberos y demás elementos de que se disponga.
- Controlar las operaciones de las centrales de radio y telefonía, los subsistemas de líneas privadas y redes especiales y las actividades de los centros repetidores de la Institución, así como elaborar modelos matemáticos de medición, simulación y catástrofe, aplicables al Distrito Federal.
- Diseñar y coordinar programas de participación ciudadana para el cumplimiento de las funciones institucionales, y para enfrentar situaciones de emergencia.

— Establecer y operar el Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal y el Registro Único de situaciones de Emergencias.

— Formular, sugerir y actualizar normas en materia de desastres dentro del Distrito Federal, así como atender las situaciones de emergencia que alteren el orden público, por medio de dispositivos de apoyo.

— Obtener información de la preparación, respuesta y recuperación para casos de desastre de los organismos responsables de los sistemas de subsistencia y de los servicios de soporte de vida.

— Formular programas de inspección operativa a fin de detectar desviaciones y proponer acciones correctivas.

V.1.4.1.2. Dirección General de Servicios de Apoyo.

Objetivo.

Programar y operar la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicios asignados al área de Protección y Vialidad, mediante el diseño e implantación de sistemas y procedimientos, así como definir planes y programas y la gestión de procesos de información para lograr un desarrollo integral en las unidades administrativas que conforman la Secretaría General.

Funciones.

— Controlar los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios asignados a la Secretaría, instrumentando su implantación y aplicación.

— Coordinar y controlar las actividades en materia de recursos humanos que realizan las unidades administrativas de la Secretaría General de acuerdo a las disposiciones fijadas por la Oficialía Mayor.

— Coordinar y consolidar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Secretaría General y verificar su ejecución, control y evaluación de acuerdo a las disposiciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto.

— Supervisar y vigilar que los recursos materiales y servicios generales requeridos por la Secretaría General para su funcionamiento, se administren de acuerdo a las disposiciones emitidas por Oficialía Mayor.

— Elaborar y proponer al Secretario General programas de optimización contable, financiera y presupuestal, para mejorar el control y distribución de los recursos financieros de la institución, formular la documentación contable para el ejercicio y control de presupuestos, así como implantar y desarrollar el sistema contable de la Secretaría.

— Proponer en coordinación con la Oficialía Mayor los objetivos, políticas, programas, estructuras orgánicas y procedimientos, para mejorar el cumplimiento de las atribuciones y servicios institucionales.

— Coordinar el desarrollo congruente de la institución estableciendo los sistemas y procedimientos administrativos y operativos necesarios para el cumplimiento de atribuciones y objetivos.

— Concentrar, procesar y presentar la información crítica, relevante y sistemática que necesita el titular de la Coordinación para determinar en forma oportuna y veraz la toma de decisiones.

— Proporcionar a las Direcciones Generales de la Secretaría el apoyo oportuno del procesamiento electrónico y estadístico que requieren para el desarrollo de sus funciones.

— Promover la ejecución de los estudios administrativos requeridos por el Secretario General de Protección y Vialidad de acuerdo a los programas de Oficialía Mayor.

— Establecer el grado de eficiencia y eficacia con que operan las unidades administrativas de la Secretaría General, así como analizar el grado de cumplimiento de sus programas de trabajo; y proponer en su caso las mejoras requeridas.

— Promover a nivel nacional e internacional el intercambio de sistemas y experiencias, en materia de vialidad, seguridad pública, siniestros, rescate y demás acciones, relacionadas con las mismas.

— Definir los criterios normativos y estrategias de operación necesarias para la formulación de los programas de trabajo institucionales e integrar los programas sustantivos y adjetivos de la Secretaría y someterlos a la autorización correspondiente.

— Formular bimestralmente el informe sobre el avance de los programas de trabajo de la institución, presentándolo para su aprobación al Secretario General.

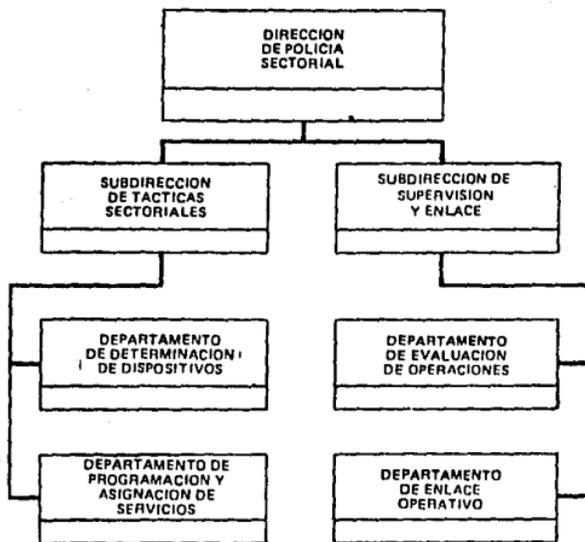
— Supervisar la elaboración de los métodos de trabajo, de diseño gráfico y medios de comunicación visual.

— Determinar procedimientos de congruencia programática entre las áreas de la Secretaría General de Protección y Vialidad.

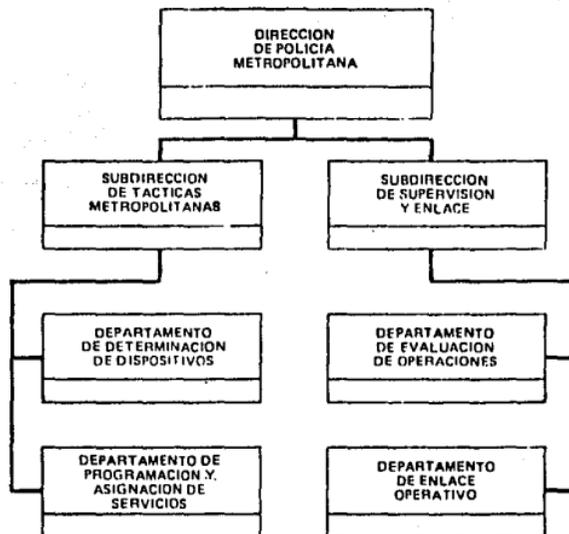
Cuadro 3.06. Organograma Estructural Básico



Cuadro 3.07. Organograma Estructural Básico



Cuadro no. 3.08 Organograma Estructural Básico



Cuadro no. 3.10 Estructura, tipo y jerarquía de un sector

	JEFATURA DE SECTOR		JEFATURA DE U.P.C. **		JEFATURA DE AGRUPAMIENTO		JEFATURA DE GRUPO		JEFATURA DE ESCUADRON		
	NUMERO	CARGO	NUMERO	CARGO	NUMERO	CARGO	NUMERO	CARGO	NUMERO	CARGO	NUM. DE PATRULLAS
PRIMER INSPECTOR	1	COMANDANTE DE SECTOR									
SEGUNDO INSPECTOR			1	JEFATURA DE LA U.P.C.	1	COMANDANTE DE AGRUPAMIENTO					
SUB-INSPECTOR			4	JEFES DE OFICINA			1	COMANDANTE DE GRUPO	1	COMANDANTE DE ESCUADRON	1
PRIMER OFICIAL							1	COMANDANTE DE GRUPO	1	COMANDO DE ESCUADRON	1
SEGUNDO OFICIAL							3	COMANDANTE DE SECCION	3	COMANDANTE DE SECCION	1
SUB-OFICIAL	2	AYUDANTES					3	COMANDO DE SECCION	3	COMANDO DE SECCION	1
POLICIA PRIMERO							1	AYUDANTE	1	AYUDANTE	
POLICIA SEGUNDO	2	OPERADOR			2	OPERADOR	9+2 *	COMANDANTE DE PELOTON	9+5 *	COMANDANTE DE PELOTON	9
POLICIA TERCERO	2	AUXILIARES ADMINISTRATIVOS			2	AUXILIARES ADMINISTRATIVOS	27+3 *	COMANDANTE DE ESCUADRA	27+3 *	COMANDANTE DE ESCUADRA	54
POLICIA							162	POLICIA	90	ESCOLTAS	
AUXILIARES ADMINISTRATIVOS TECNICOS ESPECIALISTAS											
	7				5		212		143		67

* AUXILIARES DEL JEFE DE GRUPO O ESCUADRON

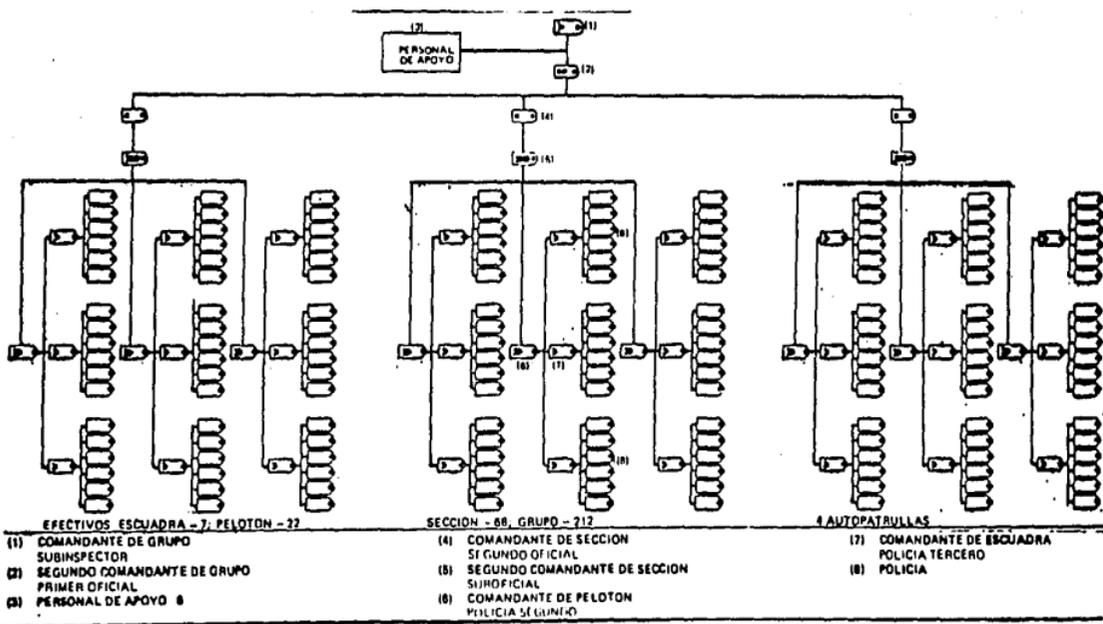
** LA CANTIDAD DE ELEMENTOS PARA LA JEFATURA DE U.P.C. ES PROPORCIONAL AL NUMERO DE ELEMENTOS DEL SECTOR.

Cuadro no. 3.11 "NUMERO DE UNIDADES POR SECTOR"

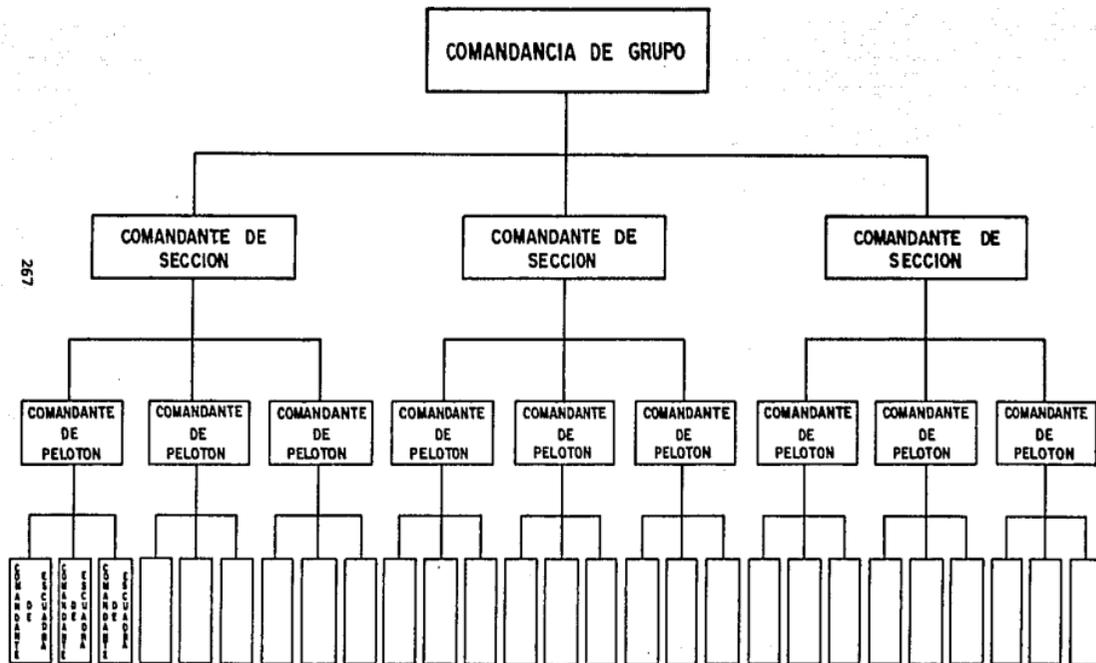
SECTOR	COMANDO	U.P.C.	AGRUPAMIENTO GRUPOS	AGRUPAMIENTO MOVILL	GRUPOS	ESCUADRONES
1. Gustavo A. Madero	1	1	2	1	6	2
2. Venustiano Carranza	1	1	3	1	7	2
3. Cuauhtémoc	1	1	5	1	13	3
4. Iztacalco	1	1	1	1	3	2
5. Benito Juárez	1	1	2	1	4	2
6. Iztapalapa	1	1	2	1	6	3
7. Coyoacán	1	1	1	1	4	2
8. Tláhuac	1	1	1	1	2	1
9. Milpa Alta	1	1	1	1	1	1
10. Xochimilco	1	1	1	1	2	1
11. Tlalpan	1	1	1	1	1	1
12. Mgda. Cont.	1	1	1	1	1	1
13. Alvaro Obregón	1	1	1	1	3	2
14. Cuajimalpa	1	1	1	1	1	1
15. Miguel Hidalgo	1	1	2	1	6	2
16. Azcapotzalco	1	1	1	1	2	2
	16	16	26	16	62	28

Cuadro no. 3.12. Integración de grupos en un centro tipo (unidades a pie)

266



Cuadro no. 3.12, A. Estructura de un grupo o escuadrón.



Cuadro no. 3.13 "NUMERO DE ELEMENTOS - UNIDAD OPERATIVA POR SECTOR"

No. DE SECTOR	COMANDO	U.P.C.	AGRUPAMIENTO GRUPOS	AGRUPAMIENTO MOVIL	GRUPOS	ESCUADRONES	TOTAL
1	7	41	10	5	1 272	286	1 621
2	7	41	15	5	1 484	286	1 838
3	7	41	25	5	2 756	429	3 263
4	7	27	5	5	636	286	966
5	7	27	10	5	848	286	1 183
6	7	41	10	5	1 272	429	1 764
7	7	41	5	5	848	286	1 192
8	7	16	5	5	424	143	600
9	7	16	5	5	212	143	388
10	7	16	5	5	424	143	600
11	7	27	5	5	212	143	399
12	7	16	5	5	212	143	308
13	7	27	5	5	636	286	966
14	7	16	5	5	212	143	388
15	7	41	10	5	1 272	286	1 621
16	7	41	5	5	424	286	768
	112	475	130	80	13 144	4 004	17 945

Cuadro 3.14 "NUMERO DE ELEMENTOS POR GRADOS EN CADA SECTOR"

	PRIMER INSPECTOR	SEGUNDO INSPECTOR	SUB INSPECTOR	PRIMER OFICIAL	SEGUNDO OFICIAL	SUB OFICIAL	POLICIA PRIMERO	POLICIA SEGUNDO	POLICIA TERCERO	POLICIA	SUBTOTALES
1. Gustavo A. Madero	1	4	12	12	34	26	8	116	266	1 152	1 621
2. V. Carranza	1	5	13	13	27	29	9	129	298	1 314	1 838
3. Cuauhtémoc	1	7	20	20	48	50	16	213	512	2 376	3 263
4. Ixtacalco	1	2	6	9	19	17	5	75	166	666	966
5. Benito Juárez	1	3	7	10	22	20	6	88	198	828	1 183
6. Iztapalapa	1	4	13	13	27	29	9	130	296	1 242	1 764
7. Coyoacán	1	3	10	10	18	20	6	92	204	828	1 192
8. Tláhuac	1	2	3	4	11	13	3	47	102	414	600
9. Milpa Alta	1	2	2	3	8	10	2	36	72	252	388
10. Xochimilco	1	2	3	4	11	13	3	47	102	414	600
11. Tlalpan	1	2	3	6	10	8	2	39	76	252	399
12. M. Contreras	1	2	2	3	8	10	2	36	72	252	388
13. A. Obregón	1	2	6	9	19	17	5	75	166	666	966
14. Cuajimalpa	1	2	2	3	8	10	2	36	72	252	388
15. Miguel Hidalgo	1	4	12	12	24	26	8	116	266	1 152	1 621
16. Azcapotzalco	1	3	8	8	12	14	4	70	144	504	768
Subtotales	16	49	122	139	296	312	90	1 345	3012	12 564	17 945

Cuadro no. 3.15 "NUMERO DE UNIDADES POR AGRUPAMIENTO ESPECIAL"

	COMANDO	U.P.C.	AGRUPAMIENTO DE GRUPOS	AGRUPAMIENTO DE ESCUADRONES	CELULAS	GRUPOS	ESCUADRONES
Granaderos	1	1	4	-	-	12	-
Motopatrullas	1	1	-	3	-	-	8
Femenil	1	1	1	-	-	3	-
Grúas	1	1	-	2	-	-	6
Montado	1	1	-	2	-	-	6
Muralla	1	1	1	-	-	2	-
Fuerza de tarea	1	1					
Helicóptero	1	1					
TOTAL	7	7					

LOS DATOS FALTANTES SE DESCONOCEN, POR NO HABER SIDO DEFINIDOS POR LA DEPENDENCIA.

Cuadro no. 3.16 "NUMERO DE ELEMENTOS / UNIDAD OPERATIVA POR AGRUPAMIENTO ESPECIAL"

	COMANDO	U.P.C.	AGRUPAMIENTO DE GRUPOS	AGRUPAMIENTO DE ESCUADRONES	CELULAS	GRUPOS	ESCUADRONES	TOTAL
Granaderos	7	41	20	-		2 544		2 612
Motopatrullas	7	41		15			1 144	1 207
Femenil	7	41	5	-		636	-	
Grías	7	41	-	10		-	858	916
Montado	7	41	-	10		-	858	916
Muralla	7	41	5	-		424	-	
Fuerza de tarea	7	41	-	10			600	658*
Helicópteros	7	-	-	-		-	30	37*
								7 512

* Referente al número efectivo, no han sido definidas las estructuras de ambos agrupamientos por lo tanto se aproximó la cantidad en base a una propuesta de los comandantes.

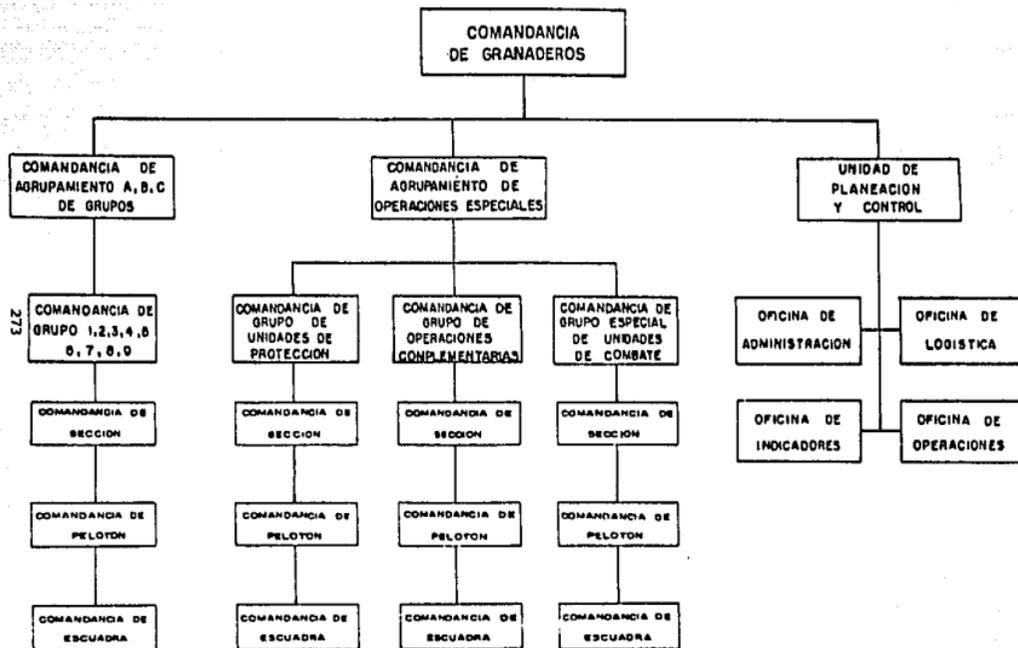
CUADRO no. 3.17. "NUMERO DE ELEMENTOS POR GRADO EN CADA AGRUPAMIENTO ESPECIAL"

	PRIMER INSPECTOR	SEGUNDO INSPECTOR	SUB INSPECTOR	PRIMER OFICIAL	SEGUNDO OFICIAL	SUB OFICIAL	POLICIA PRIMERO	POLICIA SEGUNDO	POLICIA TERCERO	POLICIA	
Ganaderos	1	5	16	16	36	38	12	156	388	1 944	2 612
Motopatrullas	1	4	12	12	24	26	8	134	266	720	1 207
Femenil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grúas	1	3	10	10	18	20	6	104	204	504	916
Montado	1	3	10	10	18	20	6	104	204	504	916
Muralla	1	3	10	10	18	20	6	104	204	504	916
Fuerza de tarea	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Helicópteros	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

272

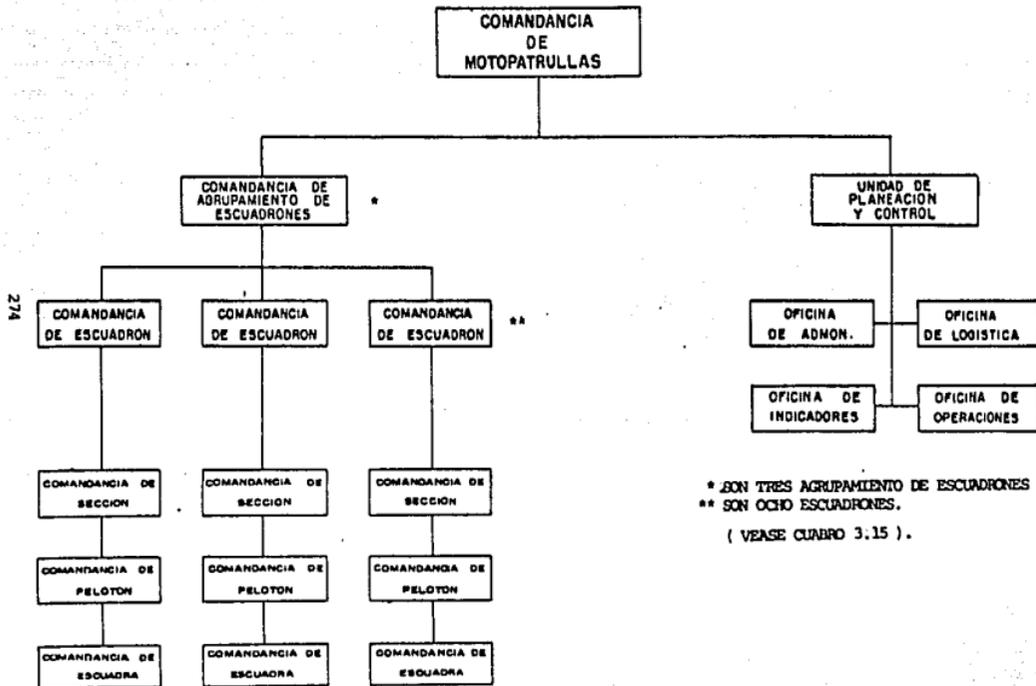
LOS DATOS FALTANTES SE DESCONOCEN POR NO HABER SIDO DEFINIDOS POR LA DEPENDENCIA.

CUADRO NUMERO 3.18. ESTRUCTURA ORGANICA DEL AGRUPAMIENTO DE GRANADEROS.



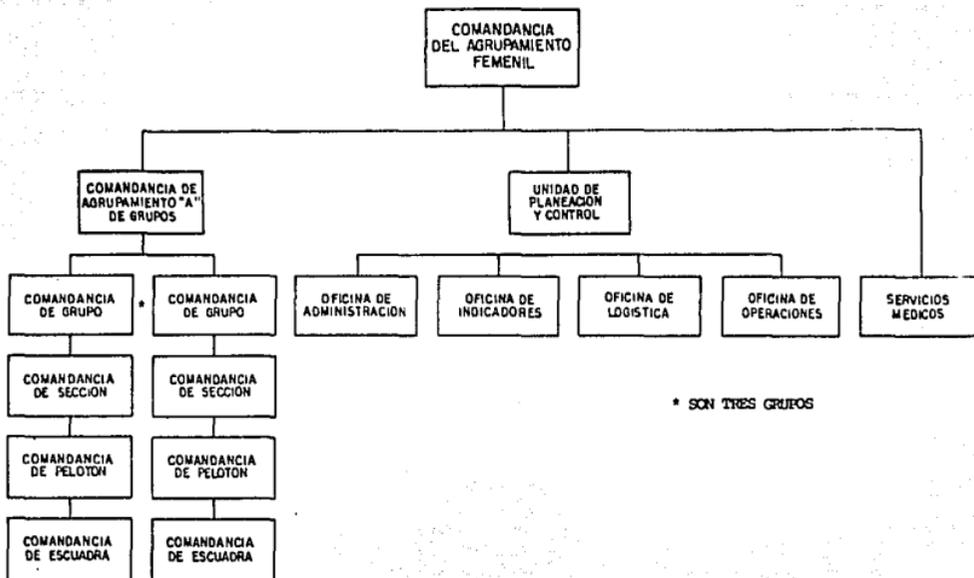
273

CUADRO NUMERO 3.19. ESTRUCTURA ORGANICA DEL AGRUPAMIENTO DE MOTOPATRULLAS.



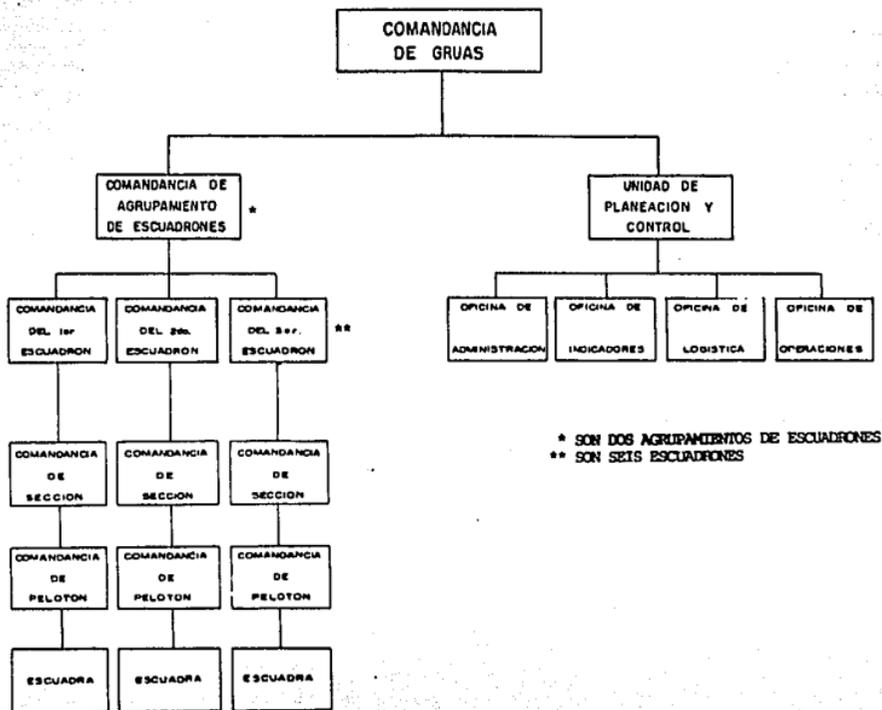
CUADRO NUMERO 3.20. ESTRUCTURA ORGANICA DEL AGRUPAMIENTO FEMENIL.

275

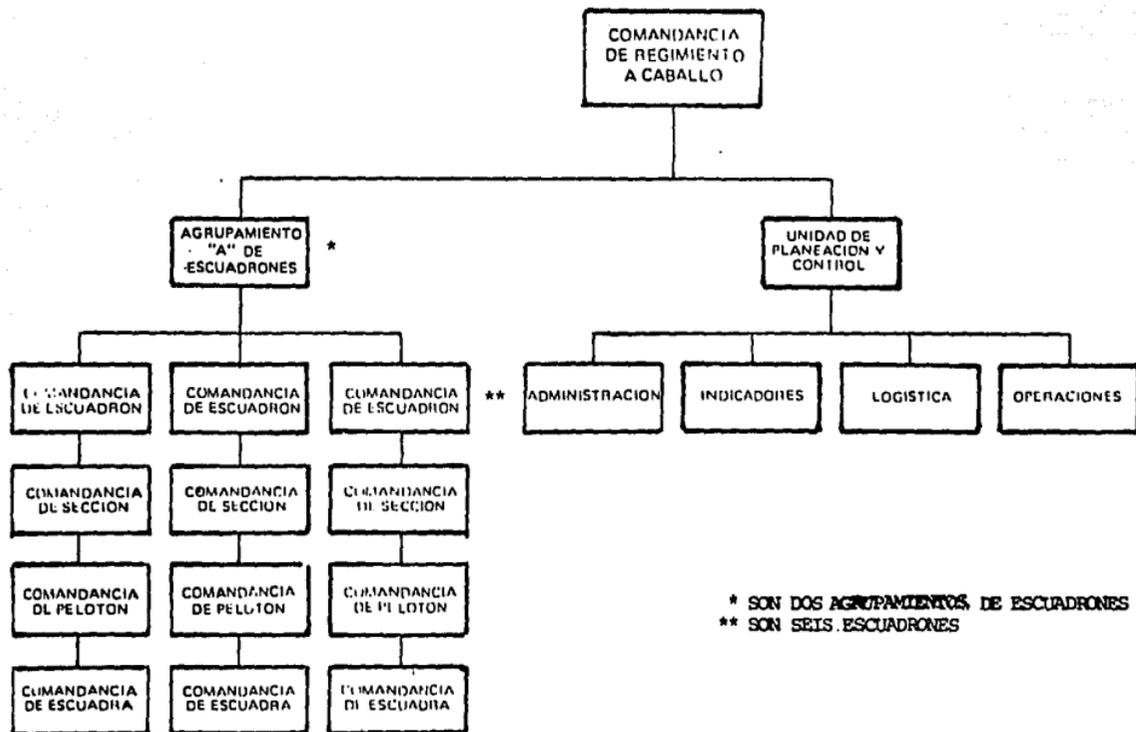


CUADRO NUMERO 3.21. ESTRUCTURA ORGANICA DEL AGRUPAMIENTO DE GRUAS.

216

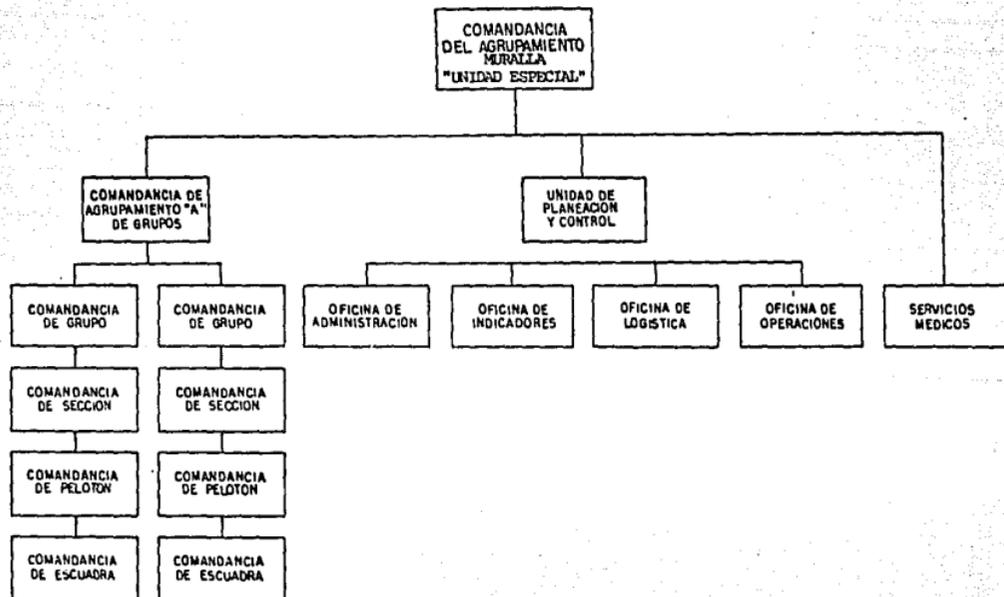


CUADRO NUMERO 3.22. ESTRUCTURA ORGANICA DEL AGRUPAMIENTO REGIMIENTO A CABALLO O MONTADO

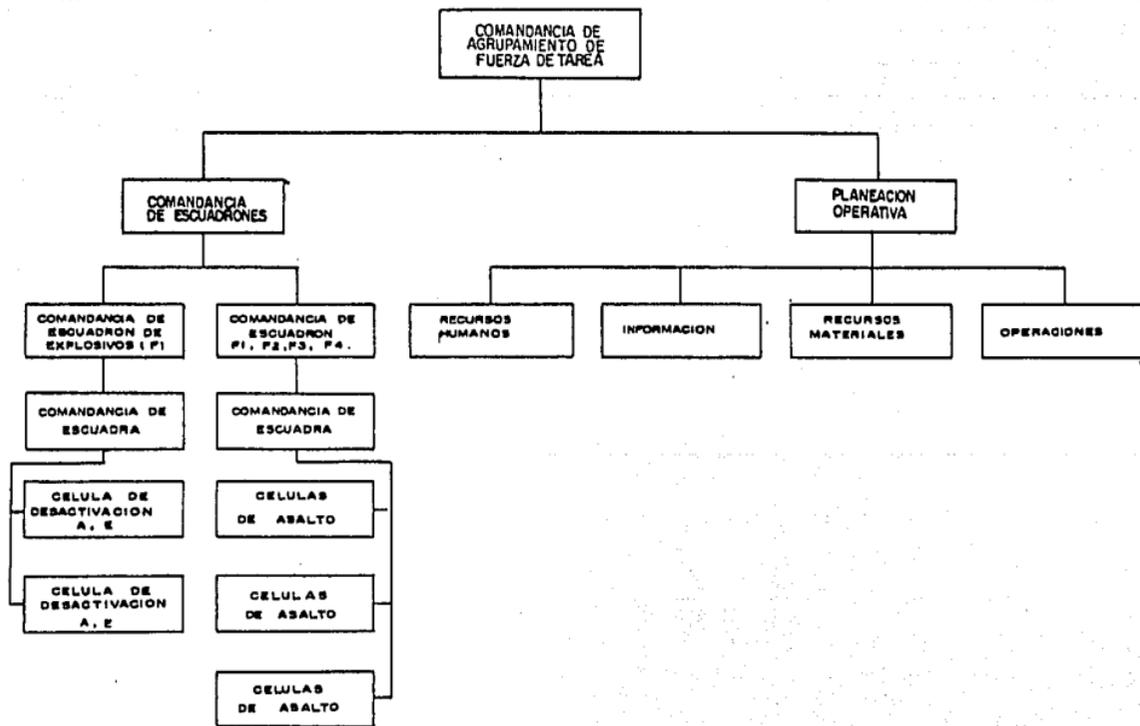


CUADRO NUMERO 3.23. ESTRUCTURA ORGANICA DEL AGRUPAMIENTO MURALLA "UNIDAD ESPECIAL"

278

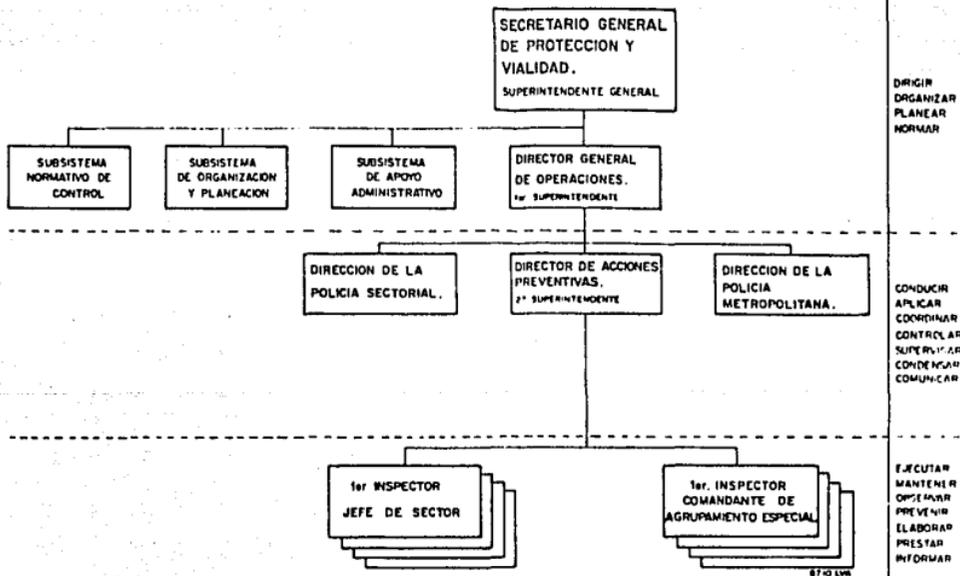


CUADRO NUMERO 3.24. ESTRUCTURA ORGANICA DEL AGRUPAMIENTO FUERZA DE TAREA.



CUADRO no. 4.01

SISTEMA FUNCIONAL DE OPERACION



Cuadro No. 4.02. Servicios proporcionados por los elementos de pie a tierra.

Descripción del lugar de servicio.	Número Aproximado de Servicios	Número aproximado de elementos policiales.
Instituciones y áreas bancarias	787	1 574
Oficinas de Telégrafos Nacionales S.C.T.	82	162
Tiendas de barrio en las Delegaciones del D.F.	110	220
Tiendas CONASUPO	132	264
Oficinas de Correos, S.C.T.	104	208
Receptorías de Rentas del D.D.F. - Tesorerías	34	68
Tribunales	61	122
Cruceros Viales	1,064	4,256
Embajadas	77	144
Residencias Oficiales	53	106
Gasolinerías	232	464
Agencias del Ministerio Público	40	40
Juzgados Calificadores	17	17
Cines	36	36
Edificios Públicos de Gobierno	52	104
Parques	20	40
Escuelas	91	91
T O T A L E S:	3,948	8,877

FUENTE: Datos proporcionados por los sectores a la Dirección de la Policía Sectorial diariamente, septiembre 1985. Aproximaciones.

Cuadro No. 4.03. Servicios proporcionados por los elementos de patrullas.

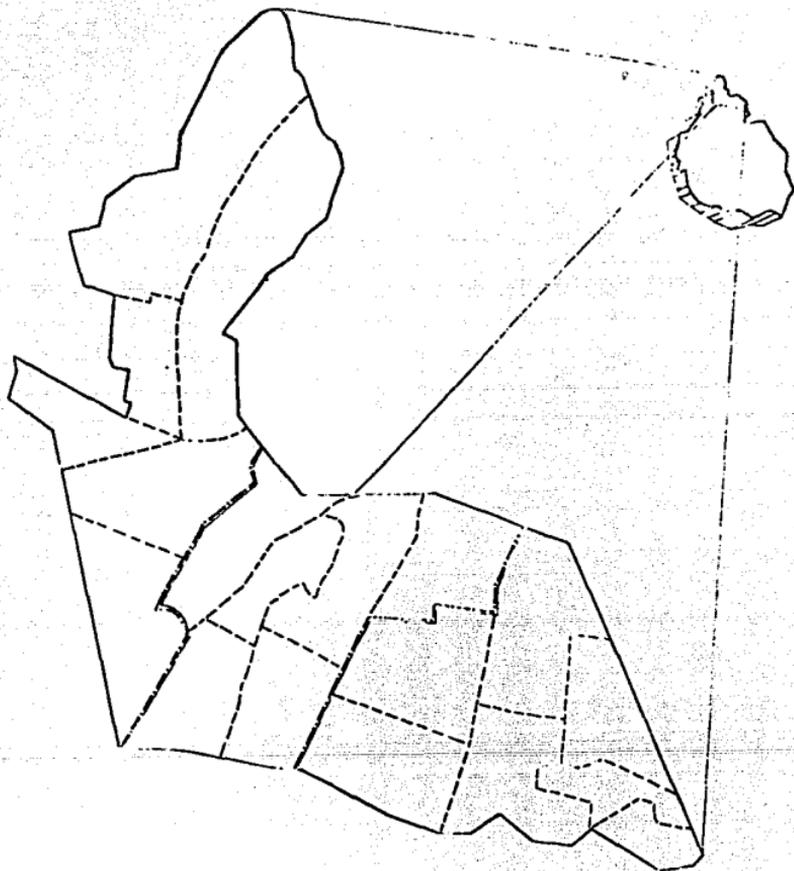
<u>Sector</u>	<u>Delegación</u>	<u>Z.P. Cubiertas por sector</u>	<u>No. Elementos utilizados</u>
1	Gustavo A. Madero	72	187
2	Venustiano Carranza	72	187
3	Cuauhtémoc	132	343
4	Iztacalco	66	173
5	Benito Juárez	54	142
6	Iztapalapa	66	173
7	Coyoacán	126	329
8	Tláhuac	48	128
9	Milpa Alta	30	83
10	Xochimilco	42	111
11	Tlalpan	50	134
12	Magdalena Contreras	48	128
13	Alvaro Obregón	66	173
14	Cuajimalpa	30	83
15	Miguel Hidalgo	90	239
16	Azcapotzalco	54	142
		<u>1,046</u>	<u>2,755</u>

FUENTE: Datos proporcionados por los sectores a la Dirección de la Policía Sectorial (sept. 1985, aproximaciones).

Cuadro No. 4.03.A. Zonas de patrullaje en que se dividen los 16 sectores de la Ciudad de México.

<u>Sector</u>	<u>Turno 1er.</u>	<u>Turno 2do.</u>	<u>Turno 3er.</u>	<u>Sub-total</u>
1	24	30	18	72
2	24	30	18	72
3	48	48	36	132
4	24	24	18	66
5	18	18	18	54
6	24	24	18	66
7	42	42	42	126
8	18	18	12	48
9	12	12	6	30
10	18	18	6	42
11	18	18	14	50
12	16	16	16	48
13	24	24	18	66
14	10	10	10	30
15	36	36	18	90
16	18	18	18	54
	<u>374</u>	<u>386</u>	<u>286</u>	<u>1,046</u>

Cuadro no. 4.01 (SECTOR N° 1 GUSTAVO A. MADERO)

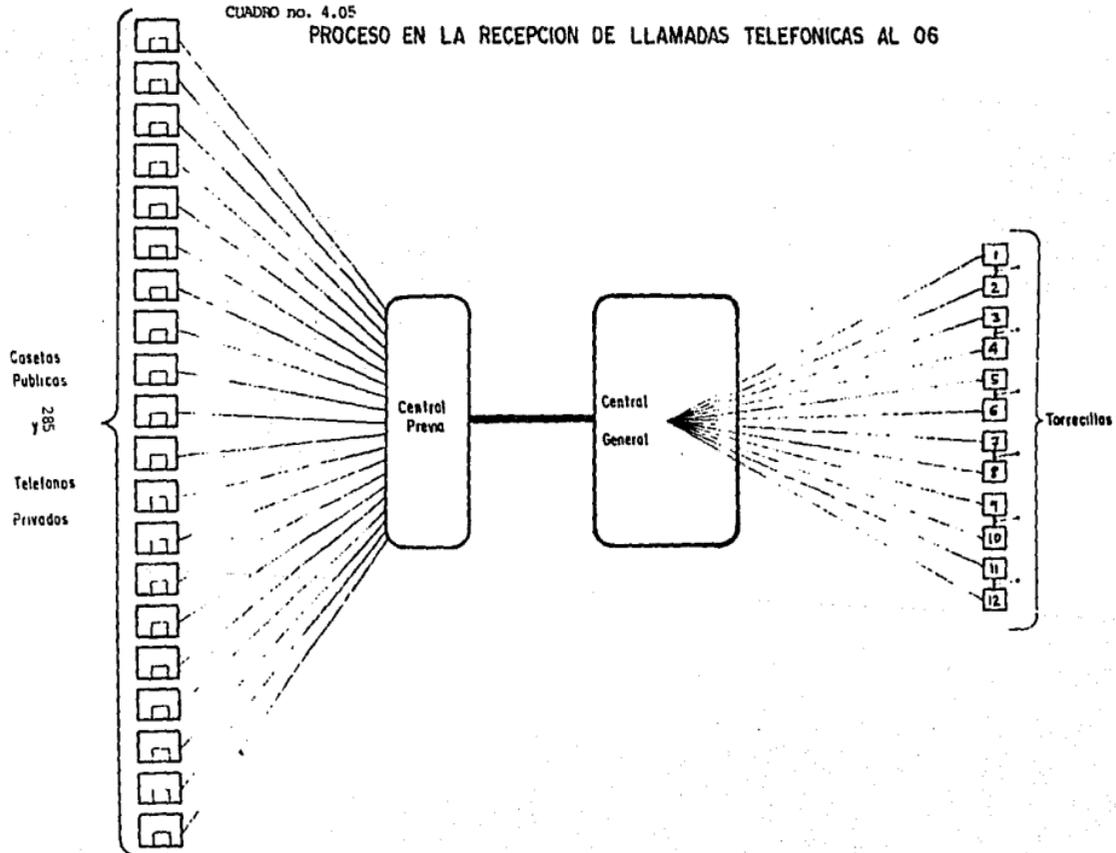


- LINEA DIVISORIA DE Z.P.
- LINEA DIVISORIA DE SUB SECTORES
- LIMITES DEL SECTOR

FUENTE: Sector 1 Gustavo . Madero, S.G.P. y V. proporcionado en las reuniones de participación ciudadana, (sept. 1985).

CUADRO no. 4.05

PROCESO EN LA RECEPCION DE LLAMADAS TELEFONICAS AL 06



Cuadro no. 5.01.

TABLA COMPARATIVA DE SUELDOS DE POLICIA
INCREMENTO EN LA ADMINISTRACION ACTUAL

UNIDAD O CATEGORIA	1968 SUELDOS	1969 SUELDOS	1970 SUELDOS	1971 SUELDOS	1972 SUELDOS	1973 SUELDOS	1974 SUELDOS	1975 SUELDOS	1976 SUELDOS	1977 SUELDOS	1978 SUELDOS	1979 SUELDOS	1980 SUELDOS	1981 SUELDOS	1982 SUELDOS	1983 SUELDOS	1984 SUELDOS	1985 SUELDOS
POLICIA	10 921 50	85 20	27 084 00	29 00	50 000 00	10 64	42 000 00	13 47	47 724 00	120, 120, 180	252, 11	114, 684, 00	20, 0					
POLICIA TERCERO	17 241 95	70 63	30 484 00	26 00	58 100 00	17 00	48 460 00	13 58	51 024 00	121, 802, 180	241, 17	149, 402, 40	20, 0					
POLICIA SEGUNDO	17 840 80	03 12	34 484 00	20 00	61 800 00	18 80	48 460 00	11 89	84 124 00	126, 102, 180	240, 84	153, 830, 40	20, 0					
POLICIA PRIMERO	18 610 05	93 73	38 484 00	22 24	64 800 00	18 48	51 460 00	11 01	87 124 00	131, 882, 180	240, 80	158, 258, 40	20, 0					
SUB-OFICIAL	18 560 50	108 78	40 484 00	20 04	68 800 00	18 24	88 980 00	10 12	81 824 00	140, 888, 180	222, 08	163, 545, 11	19, 0					
SEGUNDO OFICIAL	20 430 20	110 44	44 852 00	18 07	92 800 00	13 97	80 380 00	8 18	88 022 00	141, 008, 180	211, 57	168, 581, 35	19, 0					
PRIMER OFICIAL	22 260 00	118 09	48 134 00	16 84	98 240 00	13 16	83 840 00	8 80	89 304 00	145, 000, 180	210, 18	173, 446, 11	19, 0					
SUB INSPECTOR	24 210 00	117 63	52 700 00	12 70	99 392 00	12 46	86 792 00	8 48	72 480 00	149, 115, 180	200, 45	177, 922, 85	19, 0					
PRIMERO INSPECTOR	26 201 40	121 13	58 200 00	8 05	82 887 00	13 40	71 312 00	7 94	76 976 00	155, 029, 180	201, 39	184, 484, 51	19, 0					
SEGUNDO INSPECTOR	28 801 70	138 74	64 200 00	6 40	88 308 00	13 18	77 312 00	7 33	82 976 00	161, 684, 180	191, 85	192, 403, 96	19, 0					

CUADRO No. 5.02

NIVELES DE ESCOLARIDAD
(Muestra de 1080 Elementos)

	Cantidad Absoluta	Cantidad Relativa %
1. - Con primaria no terminada	16	1.48
2. - Con primaria terminada	580	53.70
3. - Con secundaria no terminada	173	16.01
4. - Con secundaria terminada	227	21.01
5. - Con estudios técnicos o Comerciales	19	1.75
6. - Con bachillerato no terminado	52	4.81
7. - Con bachillerato terminado	9	.83
8. - Con estudios profesionales no terminados	3	.27
9. - Con estudios profesionales terminados.	0	.00
10. - Estudios de postgrado terminados o no	1	.09
	<hr/> 1080	<hr/> 100.00

CUADRO no. 5.03 EDADES DE LOS POLICIAS
(Muestra de 1,080 Elementos)

Edad Período	Marca de clase X_i	Nacidos entre (Períodos)	Cantidad absoluta f_i	$X_i f_i$	Cantidad Relativa
84 a 65	74.5	1901 - 1920	3	223.5	.27
64 a 55	59.5	1921 - 1930	21	1249.5	1.94
54 a 50	52	1931 - 1935	62	3224	5.74
49 a 45	47	1936 - 1940	113	5311	10.46
44 a 40	42	1941 - 1945	166	6972	15.37
39 a 35	37	1946 - 1950	187	6919	17.31
34 a 30	32	1951 - 1955	185	5920	17.12
29 a 25	27	1956 - 1960	164	4428	15.18
24 a 20	22	1961 - 1965	174	3828	16.11
19	19	1966	5	95	.09
			1080	38170	100.00%

$$\text{PROMEDIO DE EDAD} = \bar{X} = \frac{\sum_{i=1}^k X_i (f_i)}{n} = \frac{38,170}{1,080} = 35.34$$

Edad promedio 35 años.

CUADRO No. 5.04. ESTADO CIVIL
(Muestra de 1080 elementos)

	Cantidad Absoluta	Cantidad Relativa
1. - Solteros	152	14.07
2. - Casados	898	83.14
3. - Divorciados	6	.55
4. - Unión Libre	20	1.85
5. - Viudos	4	.37
	1080	100.00%

CUADRO no.5.05.PROGRAMA DE TRABAJO DE LA ACADEMIA DE POLICIA, 1985.

CURSOS	CARACTERISTICAS	CANTIDAD ANUAL	DURACION SEMANAS	ALUMNOS POR CURSO	NO. DE MATERIAS	NO. DE MAESTROS	REQUISITOS PRINCIPALES
BASICO DE FORMACION POLICIAL		12	16	600	8	105	EDUCACION SECUNDARIA
PROMOCION (ASCENSO) (1)		4 (2) 4	10 14	200 75	22 (3) 26	23	2 AÑOS DE EJERCICIO EN EL GRADO
ACTUALIZACION Y REFORZAMIENTO TECNICO		10 (4)	4 (5)	(6)	52 (7)	4 (8)	HABER OBTENIDO ASCENSO AL GRADO QUE OSTENTA EL AÑO ANTERIOR.
ESPECIALIZACION EN EL MANDO (9)		3	4	27 (10)	6	6	SER JEFE DE SECTOR O COMANDANTE DE AGRUPIAMIENTO.
ESPECIALIZACION DE AUTOPATRULLEROS		6	8 (11)	200	11	25	LICENCIA MANEJO VIGENTE, SECUNDARIA TERMINADA ,EDAD MAXIMA 32 AÑOS
ESPECIALIZACION DE MOTOPATRULLEROS		6	8	50	11 (13)	15	SECUNDARIA TERMINADA Y 1.75 MTS. ESTATURA
JORNADAS DE SUPERACION POLICIAL		25	2 (14)	50 (15)	6	1	PERSONAL DE LINEA
SEMINARIO DE ACTUALIZACION		25	2 (14)	50 (15)	12	1	PERSONAL DE LINEA
BACHILLERATO TECNOLOGICO POLICIOLOGIA		5 (17)	(18)	75	29 (19)	16	POLICIA 1ro. U OFICIAL SECUNDARIA TERMINADA
FORMACION DE INSTRUCTORES		4	6	20	8	6	TENER GRADO DE 1er. O 2do. OFICIAL
FORMACION BASICA GRANADEROS		8	12	200	12	33	PERSONAL DE NUEVO INGRESO EDUCACION SECUNDARIA
ACTUALIZACION DE PERSONAL DOCENTE		-	(20)	-	-	-	LA ACADEMIA RECLUTA DOCENTES BAJO CRITERIOS PROPIOS
		117	86	15374 (21)	203	235	

Ver anexo inmediato.

CUADRO 5.05 A.

PROMOCION CURSADA EN 1984	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINO	No. DE ELEMENTOS A MATRICULAR
1a. ANTIGUEDAD DE POLICIAS SEGUNDOS	2 ENERO/20 MAYO	25 ENERO/14 JUNIO	85/84
2a. ANTIGUEDAD DE POLICIAS SEGUNDOS	25 MARZO/22 ABRIL	19 ABRIL/17MAYO	54/54
3a. ANTIGUEDAD DE POLICIAS SEGUNDOS	15 JULIO	9 AGOSTO	69
4a. ANTIGUEDAD DE POLICIAS SEGUNDOS	7 OCTUBRE/17JUNIO	1o.NOV./12 JULIO	68/67
1a. ANTIGUEDAD DE POLICIAS PRIMEROS	28 ENERO/2 DICIEMBRE	22 FEBRERO/27 DIC.	77/77
2a. ANTIGUEDAD DE POLICIAS PRIMEROS	12 AGOSTO/9 SEP.	6 SEP./ 4 OCT.	66/66
3a. ANTIGUEDAD DE POLICIAS PRIMEROS	4 NOVIEMBRE	29 NOVIEMBRE	72
1a. ANTIGUEDAD DE SUBOFICIALES	25 FEBRERO	22 MARZO	39
1a. ANTIGUEDAD DE SUBINSPECTORES	22 ABRIL	17 MAYO	43
1a. ANTIGUEDAD DE SEGUNDOS INSPECTORES	17 JUNIO	12 JULIO	17

NOTAS AL CUADRO no. 5.05

- (1) Sólo se programan promociones a policías 2do. y lro., decisión tomada por la falta de plazas y falta de policías 2dos., los ascensos a otros grados no se programaron por no haber un conocimiento claro de la plantilla real del personal que reflejara las necesidades urgentes y y también por cumplir con la política obligatoria de cursar el bachillerato tecnológico para ascender a grados superiores.
- (2) Las cantidades del triángulo superior corresponden a la promoción de policía 2do. y las del inferior a policía lro. la diferencia entre ambos responde a que las necesidades son piramidales, mayor grado - menor cantidad.
- (3) Al igual que la diferencia denotada en el inciso anterior, la diferencia en la cantidad de materiales explica una mayor especialización de los policías primeros, ya que en ellos descansa la responsabilidad operativa, pues al igual que el ejército, la policía opera mínimamente en pelotones.
- (4) La cantidad se definió en base a los cursos de promoción que hubo en 1984. Véase cuadro 5.05 A.

- (5) Son de 20 horas a la semana en el turno vespertino.
- (6) Estos cursos se imparten al personal que ha cursado promoción en un lapso promedio de un año, o sea todo los elementos que ascendieron a finales de 1983 y en 84 deberán participar en dichos cursos, que serán 1 por año, salvo en el caso de los policías segundos y primeros que tendrán 2 cursos al año. Ver cuadro 5.05 A.
- (7) Véase anexo I de las materias que integran cada uno de los cursos.
- (8) Habrá cuatro maestros de tiempo completo que impartirán las materias de cada uno de los cursos, salvo el destinado a los segundos inspectores, el cual tendrá capacitadores externos a la institución.
- (9) Los cursos de especialización en el mando serán impartidos a los jefes de Sector y Comandantes de Agrupamiento, con la finalidad de distraerlos el menor tiempo posible de sus funciones y responsabilidades; estos cursos se programaron en tres seminarios de 2 materias cada uno en los meses de marzo, julio y noviembre. Véase anexo de materias.
- (10) 16 jefes de Sector, 8 Comandantes de Agrupamiento Especial, 1 Comandante del Grupo Selenios, 1 Comandante de Bomberos y 1 Comandante del Erum, en total 27 alumnos.

- (11) Son 42 horas de capacitación por semana.
- (12) Es impartido al personal de nuevo ingreso en tres instalaciones del Agrupamiento de Motopatrullas y a personal veterano como actualización, a razón de tales cursos para cada tipo de personal.
- (13) Se programaron dos currículos de materias a cursar, una para personal novel y la otra para personal veterano. Véase anexo de materias.
- (14) 20 horas a la semana, impartidos en las instalaciones principales del sector o agrupamiento especial.
- (15) La cantidad de alumnos por cada curso es mínima o irrisoria en comparación con la cantidad de efectivos que tiene cada sector, la justificación a dicha cantidad es en el sentido de restarle la menor fuerza posible al efectivo en servicio.
- (16) Los objetivos, políticas y demás información necesaria sobre el bachillerato se encuentra en el plan general de educación policial. Ver anexo.
- (17) 5 grupos, 1 en tercer semestre, 2 en segundo semestre y 2 en primer semestre, el bachillerato consta de 6 semestres y se rige de acuerdo al calendario de la S.E.P.

(18) La duración del bachillerato es de 3 años.

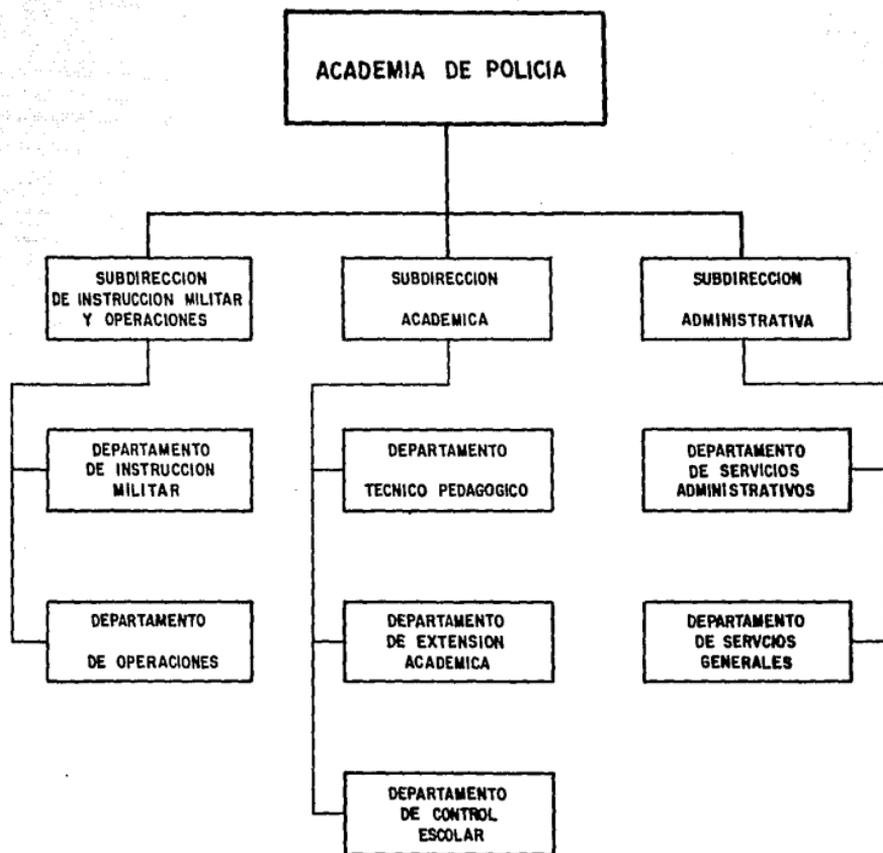
(19) Véase anexo de materias de la Academia de Policía.

(20) Son cursos de 20 horas a la semana en las tardes.

(21) El programa 85 observa capacitar y actualizar a aproximadamente 15,374 elementos de los cuales 8,800 serán de nuevo ingreso, 61%, y el 39% restante será del personal activo, lo que quiere decir que durante 85 se arrastrará un déficit en la educación y mejoramiento de los recursos humanos o sea que se operará de acuerdo a esquemas pasados. La capacitación de este tipo en 84 y 83 fue muy reducida, se desconocen datos, pero la Academia operaba sólo para el personal de nuevo ingreso, capacitando alrededor de 600 elementos por cada 4 meses ya que no había escalonamiento.

Por otro lado, las cifras programadas se ven afectadas principalmente por la renuencia del personal a asistir a la Academia, por lo que el reclutamiento se está viendo reducido a menos del 50% de lo esperado. Las generaciones de marzo a junio fueron de menos de 200 elementos.

CUADRO 5.06. Estructura Orgánica de la Academia de Policía (1986)



CUADRO no. 5.07. Presupuesto de la S.G.P.V. para 1985. (Informe del gasto, marzo 1986)

Capítulo	Nombre	Cantidad por Partida	Porcentaje	Cantidad por Capítulo	Porcentaje
1000	Servicios personales	19 452'500,000	64.19%	19 452'500,000	64.19%
2000	Materiales y Suministros	285'120,000	.94	5 883'565,650	19.41%
	Materiales de Administra.				
	Alimentos, Materiales y Productos.	1 013'445,650	3.34		
	Combustibles y Lubricantes	3 194'000,000	10.54		
	Vestuario y Prendas Protec.	1 017'000,000	3.36		
	Material de Seguridad	374'000,000	1.23		
3000	Servicios Generales			721'679,350	2.38%
	Servicios varios	241'805,000	.78		
	De Mantenimiento y Conserv.	282'500,000	.93		
	De Difusión e Información	183'225,350	.60		
	Oficiales y de Traslado	14'149,000	.05		
4000	Transferencias	594'255,000	1.96	594'255,000	1.96%
5000	Bienes Muebles e Inmuebles			1 678'000,000	5.54%
	Herramientas y Refacciones	158'000,000	.52		
	Terrenos	500'000,000	1.65		
	Equipo de Comunicación	1 020'000,000	3.37		
6000	Obras Públicas				
	Para Obras (Cuarteles y Bomberos)	1 980'000,000	6.53	1 980'000,000	6.53%
T O T A L E S:		30 310'000,000	100.00%	30 310'000,000	100.00%

FUENTE: Dirección de Recursos Financieros de la S.G.P.V.

CUADRO NUMERO 5.08. VEHICULOS DE PATRULLAMIENTO POR SECTOR.

SECTOR	A MARZO DE 1985						A OCTUBRE DE 1987					
	PATRULLAS	JEEP'S	PANEL'S	GRUAS	TOTAL DE CARGO	FUERA DE SERVICIO	PATRULLAS	JEEP'S	PANEL'S	GRUAS	TOTAL DE CARGO	FUERA DE SERVICIO
1	96	22	7	--	125	25	91	24	7	--	122	53
2	99	--	7	--	106	27	106	2	7	--	115	17
3	161	--	19	--	180	25	166	4	17	--	187	42
4	78	--	11	--	89	9	77	2	11	--	90	22
5	92	--	8	--	100	18	109	0	7	8	124	20
6	95	17	7	--	119	6	107	35	7	0	149	12
7	133	8	7	--	148	15	134	8	6	0	148	18
8	50	16	7	--	73	8	47	20	4	0	71	19
9	29	16	4	--	49	4	27	25	4	0	56	3
10	52	12	4	--	68	5	52	19	4	3*	78	7
11	53	14	7	1	75	22	51	22	7	--	80	33
12	52	14	4	2	72	7	52	14	4	2	72	20
13	76	22	7	2	107	11	76	29	5	3	113	9
14	16	12	4	-	32	8	16	16	4	0	36	9
15	129	--	7	-	136	12	128	7	7	0	142	35
16	97	14	8	1	120	10	95	18	6	1	120	26
TOTAL	1308	167	118	6	1599	212	1334	245	107	17	1703	345
						13.25%						20.25%

* TRES LANCHAS.

CUADRO No. 5.09 VEHICULOS DE CARGO EN SECTORES Y AGRUPAMIENTOS ESPECIALES.
(Marzo 1985)

SECTOR No.	CARGO	EN SERVICIO	FUERA DE SERVICIO
1	125	100	25
2	106	79	27
3	180	155	25
4	89	80	9
5	100	82	18
6	119	113	6
7	148	133	15
8	73	75	8
9	49	45	4
10	68	63	5
11	75	53	22
12	72	65	7
13	107	96	11
14	32	24	8
15	136	124	12
16	120	110	10
Agptos. Femenil	12	6	6
Motopatrullas	1041	475	566
Montada	24	20	4
Granaderos	49	23	26
Gruas	199	128	71
Helicópteros	19	11	8
V. Especial	3	1	2
F. Tarea	97	86	11
	30 43	2137 70%	906 30%

CUADRO No. 5.09.A.VEHICULOS DE AGRUPAMIENTOS ESPECIALES,
(1985)

AGRUPAMIENTOS	PATRULLA	MOTOPAT.	GRUAS	JEEPS	HELICOPTEROS	OTROS	TOTAL
Granaderos	14			8		27	49
Motopatruillas	9	1031		1			1041
V. Especial	1					2	3
Grúas	11		173	14		1	199
Montado	5			8		11	24
F. Tarca	60	34				3	97
Femenil	10					2	12
Helicópteros	4			3	12		19
TOTAL	114	1065	173	34	12	46	1444

CUADRO No. 5.10. VEHICULOS DE AUXILIO A LA CIUDADANIA

	Autos	Camión	u. e.	Resct.	Tan qués	C. Bomba	Grúas	Pick- Up	Jeeps	Motos	Ambu- lancias	Otros	Total
BOMBE ROS.	2	18	3		24	27	1	29	6	7		6	123
ERUM	2	1	3					5	1		23		35
	4	19	6		24	27	1	34	7	7	23	6	158

Cuadro no.5.11. Equipamiento de seguridad y protección.

	Femenil	Motopat	Granaderos	Montado	U.Esp.	Helicopt.	F.Tarea	Grúas	Sectores
Casco (1)		X	X	X	X	X			
Escudo			X	X					
Gautes piel		X				X			
Gautes tela	X			X	X				X
Gautes trab. <u>pa</u> sado.							X	X	
Toleta		X		X	X				X (5)
Visera			X						
Equipo lluvia (4)		X	X	X	X				
Equipo invierno (2)		X		X (3)					
Botas		X	X	X	X	X	X	X	
Gas lacrimógeno	X						X		
Chamarra	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Silbato	X	X							X

() Ver anexo inmediato

1. Los cascos son de material plástico, apropiado para recibir golpes, más no protección en caso de impacto de bala o explosivos.
2. El equipo de invierno consta de chamarra y pnatión de piel forrados, - autorizado su uso exclusivamente para los elementos de motopatrullas y de adquisición personal. .
3. Son cobijas o cobertores.
4. Los equipos de lluvia por lo general son insuficientes y cotados fuera de temporada. Sólo los agrupamientos indicados los tienen.
5. Los toletes también son insuficientes, en muchos casos los policfias tie nen que improvisarlos dando como resultado instrumentos inofensivos o peligrosas armas.

CUADRO no. 6.01

	Sectores	Agrupamientos Especiales.	T o t a l
Personal según plantilla	18,000 aprox.	7,500 aprox.	25,500
Vacantes 20%	- 3,600	1,500	- 5,100
Personal efectivo	14,400	6,000	20,400
Personal que desempeña funciones administrati vas 10%	- 1,440	- 600	- 2,040
Personal operativo	12,960	5,400	18,360
Personal ausente (20%) (vacaciones, enfermo, faltistas, en curso de capacitación, y otros)	- 2,592	- 1,080	- 3,672
Personal para servicio	10,368	4,320	14,688
Por turno - 1er. turno	5,000	2,160	7,160
2do. turno	3,500	2,160	5,160
3er. turno	1,868	- -	4,020*
Personal en servicio			
1er. turno	7,160		
2do. turno	5,160		
3er. turno	4,028		16,348

* Los agrupamientos durante las 24 hrs. del día mantienen cuando menos el 50% de su personal.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

- Salinas Sosa, Mario. Tesis. "Eficiencia y Relaciones Sociales". U.N.A.M. F.C.P.S. No. 2013. México, 1980.
- Weber, Max. "Economía y Sociedad. Ed. F.C.E. 2a. edición, 6a. reimpresión, México, 1914.
- Weber, Max. "El Político y el Científico". Ed. Alianza. Editorial, 8a. Edición. México, 1984.
- Riggs, Fred. W. "Poder Burocrático y Prodigalidad Administrativa. En Burocracia y Subdesarrollo. Revista de Política y Administración. Número I. Editado por Colegio de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F. 1975.
- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americano. Ed. Espasa - Calpe, S.A. Tomo 45. Madrid, España, 1978.
- Guerrero O., Omar. Introducción a la Administración Pública. Ed. Harla. México, 1985.
- Secretaría General de Protección y Vialidad. D.D.F. Acciones Prioritarias de Protección y Vialidad. México, D.F. 1986.

CAPITULO II

- Dirección General de Estadística, S.P.P. X Censo General de Población y Vivienda. Resultados Preliminares a nivel Nacional y por Entidad Federativa. México, D.F. 1982.
- Consejo Nacional de Población, S.G. México Demográfico. Breviario 1980-1981. Editado por CONAPO. México, D.F. 1982.
- Coordinación General de Transporte, D.D.F. Estudio del origen y destino de viajes en el área metropolitana del D.F. Ed. C.G.T. México, 1984.
- Coordinación General de Transporte, D.D.F. Anuario de Vialidad y Transporte 1983. Ed. C.G.T. México, 1984.
- Dirección General de Operaciones. S.G.P. y V., D.D.F., Estado de Fuerza, Personal, Vehículos y Arriamiento. Estadística diaria elaborada por la Dirección de Acciones Preventivas. México, D.F. 1984-1985.
- D.G.O., S.G.P. y V., D.D.F., Fátiga de Servicios. Elaborados por sectores y agrupamientos. México, D.F. 1984-1985.

Dirección de Sistemas de Información. S.G.P. y V., D.D.F. Anuario del Delito 1983, 1984 y 1985. México, D.F. 1986.

CAPITULO III

Torres Escamilla, Juan. Sumario de disposiciones policiales que han regido en la ciudad de México. Publicación Rústica. México, D.F. 1985.

Departamento del Distrito Federal. Reglamento de Policía para el Distrito Federal; antecedentes Histórico - Jurídicos y Texto; Ed. D.D.F. en serie Legislación, número 2. México, D.F. 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición de la Secretaría de Gobernación. Encargo a la Dirección del Diario Oficial México, 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del día 29 de Diciembre de 1976.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del día 16 de diciembre de 1983.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del día 26 de agosto de 1985.

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del día 6 de julio de 1984.

Dirección General de Policía y Tránsito, D.D.F. Manual de Organización de la Dirección General de Policía y Tránsito. México, D.F. 1984.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del día 17 de enero de 1984.

Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del día 26 de marzo de 1986.

Secretaría General de Protección y Vivienda. D.D.F. Manual de Organización. 8 de abril de 1983. México, D.F. 1983.

Dirección General de Servicios de Apoyo. S.G.P. y V. D.D.F. Estructura Orgánica y Funcional. 15 de agosto de 1985. México, D.F. 1985.

Dirección de Programación, Organización y Apoyo Técnico, D.G.S.A., S.G.P. y V., D.D.F. Estructura orgánico-funcional. Normas de Integración de Jefatura de Sector. México, D.F. 1985.

Subdirección de Tácticas Sectoriales. Dirección de la Policía Sectorial. - S.G.P. y V., D.D.F. Cuadros concentrados sobre Plantillas de Personal. México, D.F. 1987.

Subdirección de Tácticas Metropolitanas. Dirección de la Policía Metropolitana. S.G.P. y V., D.D.F. Cuadros concentrados sobre Plantilla de Personal. México, D.F. 1987.

Dirección de Programación, Organización y Apoyo Técnico. D.G.S.A., S.G.P. y V., D.D.F. Normas de Integración de Agrupamientos Especiales. - México, D.F. 1984.

CAPITULO IV

Subdirección de Tácticas Sectoriales. Dirección de la Policía Sectorial. Dispositivos Especiales. Hojas rústicas. México, D.F. 1987.

Secretaría General de Protección y Vialidad, D.D.F. Acciones Prioritarias de Protección y Vialidad. México, D.F. 1986.

Sector I. Gustavo A. Madero. Zonas de Patrullamiento (Z.P.) Gráficas proporcionadas por el sector en las reuniones de participación ciudadana. Septiembre 1985.

Subdirección de Tácticas Sectoriales. Dirección de la Policía Sectorial. Cobertura de Servicios. Reporte semanal. (semana México. 1987.

Subdirección de Tácticas Sectoriales. D.P.S. Zonas de Patrullaje. Reporte mensual de septiembre. 1985 y septiembre 1987.

CAPITULO V.

Reglamento de la Policía op. cit.

Dirección de Recursos Humanos. S.G.P. y V., D.D.F. Tabulador de sueldos - del Personal Operativo. Varios períodos. 1984 - 1986.

Coordinación General de Protección y Vialidad. D.D.F. Plan General de Desarrollo Policial. México, D.F. 1983 (elaborado por la Dirección de Planeación y Evaluación).

Dirección General de Operaciones. Plantilla de datos básicos a 1080 elementos (encuesta). México, D.F. 1985. (elaborado por la Coordinación y Seguimientos de Programas de la D.G.O. en presentación rústica.).

Torres Escamilla, Juan. Sumario op. cit.

Academia de Policía. S.G.P. y V., D.D.F. Calendario de Actividades de la Academia de Policía. Enero - diciembre 1985. México, D.F. - 1984.

Presupuesto de Egresos del D.D.F. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1983.

Presupuesto de Egresos del D.D.F. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984.

Presupuesto de Egresos del D.D.F. Diario Oficial de la Federación del 31 de 1985. Diciembre.

Presupuesto de Egresos del D.D.F. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1986.

Dirección de Recursos Financieros. S.G.P. y V., D.D.F. Presupuesto de la S.G.P. y V. para 1985. Informe del gasto. México, D.F. Marzo 1985.

Subdirección de Tácticas Sectoriales y Subdirección de Tácticas Metropolitanas. S.G.P. y V. Estado de Fuerza de Vehículos. (reporte del mes global. México, D.F.

CAPITULO VI

Dirección de la Policía Sectorial. SGP y V. D.D.F. Informe de Autoevaluación - 1986. Méx. D.F. marzo 1987.

CAPITULO VII

Weiss, Moshe. "Poder Burocrático y Prodigalidad Administrativa". En Burocracia y Subdesarrollo. Revista de Política y Administración. Número I. Editado por Colegio de Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, D.F. 1985.

Riggs, Fred. W.... op. cit.

Weber, Max..... op. cit.

FUENTES DE CUADROS Y GRAFICAS DEL CAPITULO II

CUADRO	FUENTE
2.01	Secretaría de Programación y Presupuesto Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. X Censo General de Población y Vivienda - 1980. México, D.F. 1983. Departamento del D.F. D.G. de Política Poblacional - Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación. México Demográfico, revisorio 1984. México, D.F. 1985.
2.02	México Demográfico op. cit.
2.03	D.D.F. Coordinación General de Transporte Anuario de Vialidad. "Estudio de origen y destino de los viajes en el área metropolitana del D.F. México, D.F. 1984. Pág.2
2.04	IBIDEM. Pág. 7
2.05	IBIDEM. Pág. 7
2.06	IBIDEM. Pág. 22
2.07	IBIDEM. Pág. 20
2.08	IBIDEM. Págs. 12 y 13
2.09	IBIDEM. Págs. 8 y 9
2.10	Los datos de 1985 fueron obtenidos de la cobertura de servicios ordinarios proporcionado por la Subdirección Operativa de la Dirección de Acciones Preventivas en el mes de septiembre de 1985. Los datos de 1987 fueron obtenidos de la misma estadística proporcionada por la Subdirección de Tácticas Sectoriales de la Dirección de Policía Sectorial en el mes de octubre de 1987.
2.11	IBIDEM
2.12	IBIDEM
2.13	IBIDEM

- 2.14 Dirección de Sistemas de Información -
S.G.P. y V., D.D.F. Anuario del Delito -
1983, 1984, 1985. México, D.F. 1986. -
Pág. 62
- 2.15 IBIDEM. Pág. 65 - 66
- 2.16 IBIDEM. Pág. 64
- 2.17 IBIDEM. Pág. 72
- 2.18 IBIDEM. Pág. 67

FUENTES DE LOS CUADROS Y GRAFICAS DEL CAPITULO III

CUADRO	O R I G E N
3.01	Dirección General de Policía y Tránsito Manual de Organización de la Dirección General de Policía y Tránsito. 1984. Pág. 31
3.02	Diario Oficial de la Federación Miércoles 26 de marzo de 1986. Pág. 21
3.03	Secretaría General de Protección y Vialidad. Manual de Organización. 8 de abril de 1983. Pág. 20
3.04	Secretaría General de Protección y Vialidad Dirección General de Servicios de Apoyo. Estructura Orgánica y Funcional. 15 de agosto de 1985. Pág. 2/91
3.05	Diario Oficial de la Federación Miércoles 26 de marzo de 1986. Pág. 21
3.06	Secretaría General de Protección y Vialidad Dirección General de Servicios de Apoyo Estructura Orgánica y Funcional 15 de agosto de 1985. Pág. 51/91
3.07	Secretaría General de Protección y Vialidad Dirección General de Servicios de Apoyo Estructura Orgánica y Funcional. 15 de agosto de 1985. Págs. 63/91
3.08	Secretaría General de Protección y Vialidad Dirección General de Servicios de Apoyo Estructura Orgánica y Funcional 15 de agosto de 1985. Págs. 59/91
3.09	D.D.F. S.G.P. y V. Estructura Orgánico - Funcional. Normas de Integración de Jefaturas de Sector. 1985. Pág. 37
3.10	D.D.F. S.G.P. y V. Estructura Orgánico - Funcional. Normas de Integración de Jefaturas de Sector. 1985. Págs. 56/67

- 3.11 D.D.F. S.G.P. y V.
Dirección de la Policía Sectorial. Subdi-
rección de Tácticas Sectoriales. Julio 1987.
- 3.12 D.D.F. S.G.P. y V.
Estructura Orgánico - Funcional. Normas de
Integración de Jefaturas de Sector. 1985
Pág. 68
- 3.13 D.D.F. S.G.P. y V.
Dirección de la Policía Sectorial. Subdi-
rección de Tácticas Sectoriales. Julio
1987.
- 3.14 D.D.F. S.G.P. y V.
Dirección de la Policía Sectorial. Subdi-
rección de Tácticas Sectoriales. Julio
1987.
- 3.15 D.D.F. S.G.P. y V.
Dirección de la Policía Metropolitana
Subdirección de Tácticas Metropolitanas
Agosto 1987.
- 3.16 D.D.F. S.G.P. y V.
Dirección de la Policía Metropolitana
Subdirección de Tácticas Metropolitanas
Agosto 1987.
- 3.17 D.D.F. S.G.P. y V.
Dirección de la Policía Metropolitana
Subdirección de Tácticas Metropolitanas
Agosto 1987.
- 3.18 D.D.F. S.G.P. y V.
Estructura Orgánico - Funcional. Normas de
Integración de Agrupamientos Especiales.
1984. Pág. 8
- 3.19 D.D.F. S.G.P. y V.
Estructura Orgánico - Funcional. Normas de
Integración de Agrupamientos Especiales.
1984. Pág. 9
- 3.20 IBIDEM. Pág. 10
- 3.21 IBIDEM. Pág. 11
- 3.22 IBIDEM. Pág. 12
- 3.23 - 24 - 25 IBIDEM. Pág. 13, 14 y 15

FUENTES DE LOS CUADROS Y GRAFICAS DEL CAPITULO IV

CUADRO	ORIGEN
4.01	Elaborado en base a lo expuesto en el tema (para su mejor entendimiento).
4.02	D.D.F. S.G.P. y V. Dirección Policía Sectorial Subdirección Tácticas Sectoriales Cobertura de Servicios Ordinarios Septiembre 1987.
4.03	IDEM. Zonas de Patrullaje
4.04	Reuniones de participación ciudadana. Delegación Gustavo A, Madero, D.D.F. Proporcionado por Sector I, de la S.G.P. y V. - Septiembre 1985.
4.05	Elaborado en base al sistema de comunicación. (Dirección de Comunicaciones, S.G.P. y V.)

FUENTES DE CUADROS Y GRAFICAS DEL CAPITULO V

CUADRO	ORIGEN
5.01	D.D.F., S.G.P. y V. Dirección de Recursos Humanos. Tabulador de Sueldos del Personal Operativo. Varios periodos 1984 - 1986.
5.02	D.D.F., S.G.P. y V., D.G. Operaciones. Coordinación y Requerimientos de Programas (coordinación de control de gestión) Plantilla de Datos Básicos del Personal Operativo. (Encuesta). México, D.F. 1985.
5.03	IBIDEM
5.04	IBIDEM
5.05	D.D.F., S.G.P. y V. Academia de Policía - Calendario de actividades de la Academia de Policía. Enero - diciembre 1985. México, D.F. 1984.
5.06	S.G.P. y V. Dirección General de Servicios de Apoyo. Estructura Orgánica y Funcional. 15 de agosto de 1985. Pág.
5.07	S.G.P. y V. Dirección de Recursos Humanos. (Reporte en Hoja Rústica).
5.08	S.G.P. y V. Los datos de marzo de 1985 fueron tomados del Estado de Fuerza diario, proporcionados por la Dirección de Acciones Preventivas. Los de septiembre de 1987 fueron proporcionados por la Subdirección de Tácticas Sectoriales. Dirección Policial Sectorial.
5.09	S.G.P. y V. Dirección de Acciones Preventivas. Estado de Fuerza de Vehículo. Marzo 1985.
5.10	S.G.P. y V. Dirección de Siniestros y Rescates. Estado de Fuerza de Vehículo. Marzo 1985.
5.11	S.G.P. y V. Vestuario e Insignias. Instructivo. Presentación en forma de Manual. México, D.F. 1984. (se elaboró en base al instructivo).

FUENTES DE CUADROS Y GRAFICAS DEL CAPITULO VI

CUADRO

6.01

O R I G E N

SGPyV Dirección de la Policía Sec-
torial. Informe de Autoevalua-
ción 1986. Méx. D.F. marzo 1987.