



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales

"LA PROFESIONALIZACION DEL SECTOR
PUBLICO MEXICANO: ESTUDIO DE CASO
LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL"

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

p r e s e n t a
MONTES DE OCA FRANCO SERGIO J.



Director de Tesis:

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

México D. F.

2000

282432



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



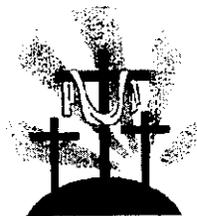
UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

*En memoria de la persona que cuya única
herencia fue su más rica fortuna: Él haberme
brindado Educación... gracias Papá.*



Doy las gracias de antemano a la licenciada Rina Aguilera y al Doctor Ricardo Uvalle por haberme brindado la oportunidad, la esperanza y el apoyo de participar en el proyecto Papiti.

Quiero dar las gracias también a tres grandes amigas: Yadira, Concepción y Araceli, por haberme ofrecido su gran ayuda moral e incondicional en todo momento; sin ellas difícilmente hubiera terminado la obra... siempre guardarán un gran cariño y recuerdo en mi corazón.

También quiero dar las gracias a mi hermana Gabriela y a su esposo Arturo por haberme ofrecido la oportunidad de tener un hogar junto a su familia, ello motivo mi sed de autoestima para el desarrollo de la tesis... no te defraudare.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	5
EL ESTADO MEXICANO	
I. Orígenes del Estado Mexicano	8
1.Evolución del Estado Mexicano	8
2.Origenes de la Iglesia y el Estado	13
3.La confrontación abierta entre el Estado y la Iglesia	16
4.Etapa formativa del Estado Mexicano	21
5.La República restaurada: La consolidación del proyecto nacional	22
6.Medidas que adopto Porfirio Díaz para la consolidación del Estado	24
II. La restructuración del Estado Mexicano, 1910- 1940	25
1.La consolidación del Estado Mexicano	38
III. El Estado actual Mexicano	50
1.Las nuevas relaciones Estado- Iglesia	57
2.La relación Estado- Empresa	59
IV. El Estado y la Administración Pública en México	65
EL ESTADO Y LAS PROFESIONES	
I. Que es ser Profesional	76
II. Las Profesiones y la elaboración de Políticas	85

III. Los Profesionistas como Políticos	87
IV. Tendencias profesionales en México	87
V. Las Profesiones y el Estado	89
1.El papel de la educación universitaria en la formación profesional	90
2.La implicación de estudios de posgrado	94
LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO MEXICANO	
I. La Profesionalización del sector público Mexicano	96
1.Antecedentes	98
2.La carencia de una Profesionalización en el sector público Mexicano	99
3.Una nueva idea de desarrollo de la Profesionalización del servicio público Mexicano	104
II. La Profesionalización del Estado Mexicano, un vínculo con el servicio civil de carrera	110
1.El servicio civil de carrera	111
2.Desarrollo de un servicio civil de carrera	113
3.El caso Mexicano, sus manifestaciones	115
4.Conclusiones acerca del servicio civil de carrera	118
5.Soluciones dentro del servicio civil de carrera	119
III. Resultados prácticos	123
1.Ejemplo, el desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera	

para un organismo especializado	123
2.Descripción del modelo del servicio civil de carrera	125
LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL	
I. La Profesionalización de la Policía Judicial Federal	130
1.Antecedentes	130
2.Comparación con otras Policías Internacionales	131
II. Hacia un servicio civil de carrera	134
1.Elementos que conforman un servicio civil de carrera en una institución profesionalizada	136
III. Requisitos de Ingreso	138
IV. Selección	139
V. Formación	141
VI. Él por qué de una carrera policial	146
VII. La Policía Judicial Federal y la relación con la sociedad	149
VIII. Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal	151
1.Requisitos los cuales deben de cumplir, en el proceso de selección (1999)	152
2.Fases de la Formación Profesional	155
Formación Inicial	155
Formación Continua	162

Especialización	164
Formación de Mandos	165
Formación para Concursos	167
Formación de Formadores	167
CONCLUSIONES	170
ANEXOS	179
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	207

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Sucede en México, como nos suponemos pasa en todos los lugares, que existen ciertos temas sobre los cuales se cuenta con poca o nula información. Y no porque nadie haya tenido el interés de investigarlos, sino por el grado de inmadurez con la que contamos para especificar, analizar y discutir de manera profesional temas tan importantes en la sociedad mexicana.

Desdichadamente el no contar con elementos necesarios en como guiarnos hacia el correcto y ordenado funcionamiento de cómo trabajar profesionalmente dentro y fuera de nuestras instituciones, ha colaborado en un declive parcial de éstas, para establecer criterios de poca funcionalidad tanto en sus mecanismos administrativos como operativos. Prueba de ello se refleja en la sociedad que demanda un buen trabajo de las instituciones.

Y es precisamente en una de estas instituciones, la Policía Judicial Federal, en donde abordamos dicho trabajo de investigación, para establecer los criterios necesarios desde las bases mismas de la institución y darnos una idea más clara y precisa del porque de una profesionalización; la cual esta estrechamente entrelazada, ya que ha influido en el desarrollo de la Policía Judicial Federal con la sociedad mexicana. Comprendiendo el período del México pos- independiente hasta el cómo se ha venido trabajando actualmente, así como los mecanismos que se han desarrollado para dicha profesionalización.

El presente trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos: El primero de índole analítico y narrativo, es el Estado Mexicano. Se trata de dar una visión de cómo el Estado Mexicano desde finales de guerra de Independencia no se consolidó como tal, sino como paso por una serie de hechos significativos, los cuales ayudaron en el avance y desarrollo antes de la conformación del mismo. Particularmente desde la reestructuración en el período de Porfirio Díaz, los cuales dieron significativos avances de un proceso liberal que ayudo a la conformación de este hasta nuestros días, pasando de un resquebrajamiento del poder e inconformidad de la burguesía con Madero, la cual no lleva al inicio de una Revolución ejidatal y de campesinos sino de intereses burgueses; como se analizará más adelante.

Y de ahí el nacer del poder del maximato, para crear las bases del actual Estado Mexicano, la cual tiene su esencia y razón de ser en las Instituciones desde la fundación del PNR en 1929 y su desarrollo histórico hasta el actual período neoliberal, del cual somos parte esencial.

El segundo capítulo, analítico, el Estado y las Profesiones; siendo de vital importancia ya que el Estado actual Neoliberal ha venido marcando la pauta del como actuar profesionalmente, así como cuales son las profesiones en las que se concentra la actividad primordial del país. Es decir el papel que toman las profesiones más importantes que conducen al buen desenvolvimiento de la vida productiva en un contexto global, al igual del rol de las instituciones de educación pública y privadas actualmente.

De ahí que esas vertientes hayan generado mecanismos sólidos hacia el trabajar conjuntamente dentro de la Profesionalización del Sector Público Mexicano.

El tercer capítulo está orientado al estudio de la Profesionalización del Sector Público Mexicano del cual tomamos la concepción de profesionalización para establecer mecanismos que ayuden a profesionalizar el sistema público mexicano y como esté proceso ha influido en un cambio estructural en las diferentes instituciones desde la parte integral hasta la parte técnica de los recursos humanos. Ya que es de sumo interés saber como se ha transformado dicha profesionalización en el servicio público de las diferentes instituciones mexicanas, así como del papel primordial que se juega.

Al igual de la importancia del servicio civil de carrera, el cual ha permitido fungir como lazo de comunicación entre el cumplir con las demandas y expectativas del servidor y su desempeño con la administración pública.

El cuarto y último capítulo, descriptivo y analítico, corresponde a la Profesionalización de la Policía Judicial Federal, en el cual se aborda la temática de cómo se ha venido trabajado por parte de la institución, así como de organismos especializados en la materia, como lo es el Instituto Nacional de Ciencias Penales, instituciones de educación como la UNAM y la IBERO, así como conjuntamente con instituciones policiales internacionales. Con el objetivo de conjuntar planes y programas de estudio que mejoren la currícula y calidad en la formación de agentes, ya que ello

generara una mejor ética en sí mismos, para establecer mejores líneas de acción de la institución con una sociedad demandante la cual quiere un sólido y seguro Estado de Derecho; el cual corresponda a no estigmatizar con malos preceptos a la institución, sino el establecer un puente de acción directo entre la Policía Judicial Federal y la sociedad.

Es primordial la combinación de dos factores importantes los cuales al mezclarse crearan dicho puente de acción y comunicación. Los cuales son un buen servicio civil de carrera conjuntado con una mejora en los planes y programas de estudio de la corporación, que al mezclarse con el interés cívico del ciudadano, es decir del ver y analizar como se ha venido trabajando de parte de la institución; ya que muchas veces se desconoce el que hacer público, darán un asentamiento en la Profesionalización.

Y es ahí, donde sino existe el interés cívico del como se trabaja en cada institución, difícilmente se conocerá el desempeño y su razón de ser teniendo como resultado malos criterios en contra de las líneas de actuar de la Policía Judicial Federal.

Sin embargo sino se conoce el funcionamiento y las líneas de acción a seguir de la institución, será difícil establecer criterios que verdaderamente demanden mejoras en cuanto a la calidad de la misma. Así como la falta de un buen servicio civil de carrera generara deficiencias en miras a resultados óptimos entre ambas partes.

Es así, como la Policía Judicial Federal es una institución en la cual se deposita nuestra seguridad como mexicanos y de ahí la importancia de crear un ambiente idóneo tanto para la vida de los agentes como su profesionalización en el actuar con la sociedad.

Ésta combinación de factores servirá para retroalimentar ambas partes, es decir a la Policía Judicial Federal y a la sociedad.

Finalmente se incluyen las conclusiones derivadas de la investigación, un conjunto de anexos que buscan complementar aquella, y se insertan las fuentes de información empleadas en la investigación del trabajo.

EL ESTADO MEXICANO

EL ESTADO MEXICANO.

I. Orígenes del Estado Mexicano.

1. Evolución del Estado Mexicano.

Desde temprana edad se nos acostumbro a hacer generalizaciones que caracterizan la acción o pensamiento de grupos sociales como si todas estas acciones fueran algo acabado conscientemente desde su inicio.

De ahí que exista una concepción histórica nacional difundida en las escuelas, presentándonos la historia de México en un proceso de evolución constante cuyo inicio se da en los testimonios de las civilizaciones que dejaron los grupos indígenas.

Así mismo es frecuente el uso indistinto de conceptos como pueblo, nación, país y Estado, generando una confusión de conceptos, dando como resultado una mala utilización. De esta manera la idea de nacionalización es un elemento constitutivo de todas las sociedades que se acepta como un hecho ya dado en cualquier momento de la historia del país.

De esta visión parte la idea del nacimiento de México en el momento de su Independencia. Concepción que supone la existencia previa de una solidaridad, conciencia y sentimiento nacional, que es una nación que existe con antelación y se proyecta en el marco de un Estado formado de antemano.

En la formación básica se nos enseñó la secuencia de los distintos grupos indígenas culminando con la organización de un Estado mexicana, siendo la célula de nuestra moderna nacionalidad. Aceptando que la suma de la historia prehispánica con la colonial da un mestizaje del cual somos protagonistas, con ello, el sentimiento nacional se desprende de todas las sociedades históricas pasadas que se proyectan al futuro, defendiendo al Estado contemporáneo.

Durante las primeras décadas del siglo XIX la nación existe formalmente, gracias a la presencia de un Estado reconocido como tal por la mera emancipación política, pero frágil e inestable, cuyo reflejo más visibles fueron los proyectos e intereses de grupos que se turnaron su control.

El gran desafío de los proyectos de construcción del país durante esa época fue el de organizar el Estado capaz de conjuntar las particularidades manifiestas en la multitud de tradiciones, de grupos étnicos, de culturas y de regiones geográficas.

El rompimiento político con España no modifica las características de la sociedad colonial, que permaneció con su profusa fragmentación de la sociedad real, incomunicada, estratificada minuciosamente, escindida en gremios y aislada y protegida por diversos fueros, regionalizada y sin otros poderes centralizados que los de la Iglesia y el ejército.

El proceso político de la primera mitad del siglo XIX es la lucha por al creación de su poder autónomo que fuera controlado por cierto tipo de hombres en una inmensa extensión territorial determinada por ciertas fronteras, con el fin de participar en la creación de un futuro Estado nacional que todos preparen ante la fragilidad de la situación vigente. El cual se enfrentaría a una indistinta lucha de intereses políticos, económicos y sociales, de grupos que pretendían ejercer la conformación de dicho Estado en proyectos políticos.

En el momento de consumarse la independencia era una opinión común entre los miembros de la elite pretender que el país se encontraba en optimas condiciones para imponer efectivamente un proyecto de construcción del Estado que correspondiera a las "luces del siglo XIX".

Esta idea errónea de conformar un Estado en un corto tiempo, trajo una fragmentación de luchas sociales por el poder, así como los testimonios del pasado que se desprendían en intereses partidarios. Afectando con ello, el empiezo de la conformación de un Estado. "Esto a través del establecimiento de un Estado liberal y la explotación de las inagotables fuentes de riqueza que el país poseía y que lo convertirían en una nación opulenta; había que organizar a la nación y construir al país, pero la transición política que signífico el triunfo de la independencia impidió en los años siguientes proyectar un modelo común entre los distintos grupos e intereses existentes en una dirección política homogénea".¹

De la revolución de independencia surgió un nuevo sector de la elite política con un proyecto nacional diverso al de la elite política heredada de la

¹ Luis Alberto de la Garza. *Evolución del Estado Mexicano Formación 1810-1910*, p. 27.

sociedad colonial, lo que le daría como resultado que los dueños del poder no fueran necesariamente los administradores del nuevo Estado, y viceversa.

Siendo el punto de partida de las disputas por el establecimiento de un orden en la conformación del proyecto nacional. "Las diferencias entre la elite político militar y la que detenta la fuerza económica y social, se revelan contrapuestas desde el principio; por este distanciamiento se comprende la fragilidad del orden político que intenta establecerse después del derrumbe del orden colonial".²

En el marco de la regionalización política y económica, perdura la idea de la minoría actuante; esto es, crear y establecer en el campo de las ideas de las instituciones diversos proyectos políticos. Los cuales estarían sujetos a distintos cambios por amenazas externas, problemas internos, dentro de un marco de una sociedad en constantes cambios³.

La formación de un mercado nacional es uno de los aspectos claves para el estudio y análisis histórico de Estado-nación, es decir del proceso de integración de un sistema económico de aduanas y una legislación propia; este mercado sólo atendía cierta parte de la economía nacional "... en el cual la área fundamental del mercado en los primeros años del México independiente alcanzaba solo una extensión regional o local, ya que se trata de una economía que, salvo para la producción de exportación, tiene una fuerte producción de autoconsumo".⁴

Posteriormente los proyectos sobre desarrollo económico del liberalismo se dirigieron sobre los restos del sistema colonial que representaba el clero y la milicia. De ahí el considerar que la existencia de estos cuerpos era un impedimento para el desarrollo y la distribución natural de la riqueza. Desde entonces, desarrollo económico espontaneo y libre cambismo se tornaron fundamentos programaticos del grupo liberal para despojar a la Iglesia de su poder político, económico y social, siendo este un punto clave para los orígenes del Estado como formación.

² *Ibid.*, p. 29.

³ "Es sabido en que forma, durante este periodo de vida independiente la presión del exterior dificultó la conformación del Estado nacional; las ambiciones territoriales norteamericanas, las amenazas de reconquista española, el floreciente comercio de importación legal de contrabando en manos extranjeras que poco se interesaban por la suerte del país, la existencia de un Estado fuerte y centralizado significaron grandes obstáculos en un periodo de necesaria expansión de intereses". *Ibid.*, p. 32.

⁴ *Ibid.* p. 33.

Por su parte, el régimen de conservadurismo defendía la forma del gobierno central como expresión propia de grupos de propietarios y productores amenazados por el librecambismo. En consecuencia, su proyecto económico fue el de una sociedad proteccionista capaz de generalizar un desarrollo nacional, autónomo y fuerte.

Generando en ambos lados problemas, los cuales se encaminaban a un mercado que no estaba regulado por un proyecto sólido. “La corrupción del aparato estatal permitía a mercaderes y prestamistas la acumulación de grandes riquezas al utilizar recursos políticos, careciendo de un proyecto nacional, tanto en términos políticos, como en términos de mercado, pues en tanto su actividad no estaba directamente ligada a las tareas productivas no tenían necesidad de un mercado nacional ni de un Estado fuerte y racionalizado”.⁵

El período postindependiente no constituye entonces la culminación del proceso de formación del mercado nacional sino, por el contrario, el momento de arranque. La inestabilidad política, conjugada con la intolerancia de diversos modelos de desarrollo y por ende, la supervivencia de las trabas estructurales, prolongarían durante muchos años, el cómo tardaron en resolverse los problemas del campesino y de la agricultura mexicana.

El paso del orden colonial al Estado liberal entrañaba enormes debilidades que impidieron, durante varias décadas la formación estatal. Por una parte la política ruda se desenvolvía en el marco del compromiso restringido a las elites; en cambio, la transición política entre las fuerzas opuestas llenó el escenario. Se practicaba una política que mediaba la participación de las elites con los gobernantes, originada por el temor de la participación popular durante el movimiento de Independencia. El olvido y el desprecio de las llamadas “clases peligrosas” frenan durante varios años la posibilidad de formar un Estado nación.

La Independencia fue la ruptura de las elites inconformes con la Corona, se independizó el país, pero no hubo un avance de Estado nación ya que las clases sin protección no fueron tomadas en cuenta, sino utilizadas para sus fines, los cuales eran liberarse del gobierno español, acrecentando con ello

⁵ *Ibid.*, p. 38.

sus bienes personales, sin tomar en cuenta la nueva conformación de un Estado, que hacia de esa ruptura, el ser de un México independiente.⁶

Desde la consumación de la Independencia, México quedo expuesto a la desintegración por el predominio de los intereses locales y las ambiciones de las potencias extranjeras; como las pretensiones españolas de reconquista, los reclamos injustificados de los franceses y el fervor de expansión de los norteamericanos, viviendo el país un período de incertidumbre y temor frente al exterior. Empero, dichos sentimientos no significaron el fortalecimiento de vínculos de unión e identificación característicos del Estado nacional.

Los intereses externos sobre el país no significaron una solidificación de todos los grupos políticos y sociales en contra de la invasión norteamericana; no existió un espíritu de nacionalidad, sino al contrario, así, sólo, las clases de abajo fueron las únicas que defendieron al país. "En su conjunto, las clases sociales fueron adecuando su comportamiento a las diferentes facetas de la guerra. En términos generales, podemos señalar que las gentes decentes, es decir hombres de posición acomodada, ricos y educados, no estuvieron demasiados involucrados en la defensa del país, pues presentaban cierta tolerancia a la presencia invasora, ya que los pudientes temían más a la exaltación de las clases populares que la ocupación enemiga, la cual además prometía la protección y la seguridad para sus vidas y sus propiedades. Del otro lado, el papel de las masas populares fue relevante para la formación del Estado nacional, lo que pudo ser apreciado en su actitud frente al conflicto bélico, fundaron guardias nacionales e incluso con algunos miembros del bajo clero, protagonizando conjuntamente la más efectiva resistencia contra los invasores".⁷

Creando preocupación ya que para los sectores favorecidos y dirigentes les incomodaba que estos intereses de las clases populares fueran mas allá de la nacionalización, teniendo como consecuencia una equívoca aceleración en los tratados de paz.⁸

⁶ "La inestabilidad política de los años siguientes a la independencia fue el precio de la distribución del poder político ya que esta misma redistribución fue una preocupación de sus beneficiarios, colocados en el dilema de consolidar su flamante poder regional o de colaborar en la creación de nuevos elementos de cohesión para remplazar el orden perdido. Esto es, por un lado existen intereses personales y por otro se persiguen intereses de una consolidación de Estado nación". *Ibid.* , p. 38.

⁷ *Ibid.* , p. 48.

⁸ "Las clases dirigentes no se atrevieron a utilizar la fuerza popular ante el temor de que ésta pudiese ir más allá del inmediato rechazo del ocupante, así, el miedo social a la rebelión popular apresuró la firma de tratados de paz con Estados Unidos, sancionando la pérdida de la mitad del territorio de un país que era apenas un proyecto de nación". *Ibid.* . p. 49.

La era de Santa Anna resume las características de los políticos de transición entre la independencia y la época de la construcción del Estado nacional. La corrupción de las diversas instancias del aparato gubernamental puede entenderse como una forma de operación en la que el Estado resulta un lugar de compra donde se obtienen otros tipos de poder económico y social.

Del sexenio 1848-1853, es de particular importancia por varias razones: en primer lugar, porque al terminar la guerra con los Estados Unidos surgen varios proyectos muy definidos sobre el futuro del país, elaborados desde el principio del siglo XIX. Los hombres que habían realizado la emancipación para ver a México instalado en la cumbre del mundo, encontraron en el 48 a un país que se debatía en las luchas interminables frente a una miseria generalizada y una fragmentación territorial, es decir frente al rasgo de extinción como Estado independiente.

En segundo término, el desgaste político y la debilidad planteaban la imposibilidad de continuar con un viejo estilo de política, es decir mantener las actitudes conciliatorias de modificar la realidad sin destruir e viejo edificio de raíces coloniales. Posteriormente demostrando su fracaso

Problema fundamental para el país era seguir un régimen militar estancado, y por ende un aplazamiento en la evolución del Estado nación y para resolver el problema sólo existía el camino de una reorganización política, aunque esto trajera como consecuencia una guerra civil.⁹

2. Orígenes de la iglesia y el Estado.

La gran hegemonía de la llegada de los Españoles (1521), dio paso, a que la Iglesia tuviera una influencia de siglos sobre la población, tomando gran fuerza en los años posteriores a la conquista.

Esa marcada influencia, a lo largo de los tres primeros siglos de conquista, le permitió a la Iglesia controlar la economía, la cultura, y la población que emanaba sobre el Imperio de la Nueva España.

Desde los orígenes de la Iglesia, ésta fue una institución muy poderosa tanto económica como políticamente; pero los orígenes de su poder se

⁹ "Entre 1853 y 1854, el país se enfrentaba a una de las encrucijadas de la historia: o seguía sometido a un poder militar sin proyecto, con el peligro de aplazar indefinidamente la creación del Estado nacional, o se dedicaba a organizar su poder político, aunque para ello tuviera que llegar al borde de la guerra civil, que se había evitado hasta entonces por todos los medios". *Ibid.* . p. 52.

remontan desde la colonia, por lo que es necesario que nos adentremos a ese período. Podríamos decir que la dinastía de los Habsburgo se caracterizó durante su reinado sobre la Nueva España por utilizar a la Iglesia para controlar a la población, ya que la jerarquía eclesiástica predicaba la subordinación total a la autoridad real, más aún castigaba cualquier tipo de desobediencia hacia los representantes de la Corona.

Una vez que México logró su Independencia de España, era necesario consolidar un Estado nacional, el cual se enfrentará a la Iglesia y la falta de dinero, ya que no había o bien todo se encontraba monopolizado. "... para ello enfrento varios obstáculos: el primero, el Estado emergente se enfrento al desmesurado poder económico como político de la Iglesia, y en segundo termino, el precario desarrollo de la economía impidió que se obtuvieran recursos para la reproducción del Estado".¹⁰

Era tal el poder de la Iglesia que con engaños y mentiras, le hacían creer a la gente que el no colaborar económicamente con ellos les traería consigo problemas celestiales, teniendo como consecuencia un fervor apasionado e insubordinado. Convirtiendo a la Iglesia en un aparato de manipulación con alta gerencia económica y por ende un clero políticamente poderoso. "Podemos decir que gracias a los prestamos, el diezmo y las rentas, la Iglesia era la única institución que contaba con el capital líquido, lo que le daba un gran poder económico y por ende gran capacidad de negociación en el ámbito político".¹¹

La Iglesia, en el nuevo Estado independiente, se vio con fines de reproducción religiosos teniendo inesperadamente el papel de un Estado. Esto significa que los fines religiosos se fueron definiendo poco a poco hasta casi coincidir con los del Estado emergente, por ello fue necesario un enfrentamiento abierto entre el Estado secular y la Iglesia.

El Estado emergente del siglo XIX no tenía ni posibilidades de recaudar recursos, ni una definición clara de su papel; esto se debía a que involuntariamente la Iglesia durante este periodo acaparaba las funciones del Estado.

La Iglesia al fungir como medio ideológico sobre las masas, pretendió tomar un rol, de "Estado fantasma", el cual nunca evoluciono, pues no contaba

¹⁰ Paz Conzuelo Márquez Padilla. *Op. Cit.*, p. 35.

¹¹ *Ibid.*, p. 58.

con los medios que la hicieran ver como una institución sólida, dentro del papel del Estado como formación. Como sabemos constituyó el poder económico, pero no el poder emancipador del Estado; pues tenía enfrentamientos que alteraban el desarrollo económico, político y social de la conformación de una nación nueva.¹² Como consecuencia en la primera mitad del siglo XIX, se tenía un débil Estado emergente que no sólo estaba en bancarota, sino que carecía de formas viables para salir de la situación; no contaba con estadísticas sobre la población y casi no ofrecía servicios sociales.

El poder desmedido de la Iglesia y el bajo desarrollo de la economía son factores que se reforzaron mutuamente y que llevaron a alianzas en el ámbito local "...ya que por un lado la Iglesia jugaba el papel del Estado ocupando el espacio político que correspondía al gobierno central; Por el otro lado, dado el bajo desarrollo económico que existía, era a través de alianzas locales con los jefes políticos, que los grupos económicos dominantes lograban satisfacer sus intereses".¹³

A la caída del Imperio, la Iglesia tuvo poca participación, adjudicándose, sólo brotes de presencia por esa transición en la formación de un Estado emergente; y no fue hasta el gobierno de Díaz que tomó importancia en la vida pública del país.¹⁴

Durante el desmembramiento del poder eclesiástico, que va desde Juárez, pasando por Díaz, tratando de renacer en épocas posteriores; en los asuntos del Estado, aun la Iglesia vencida, ejerció gran influencia sobre la población, ya que su poder se hacía valer de actos poco comunes, en favor de toda actividad que estuviera en contra de la influencia del clero, en asuntos que únicamente, al Estado le corresponde.¹⁵

El desarrollo de la Iglesia y el gobierno durante los acuerdos de pacifismo, dentro de los asuntos concernientes al Estado, hizo dudar de dichos acuerdos, ya que el clero aun sin su poder económico tenía influencia política

¹² "La Iglesia constituía una jerarquía bien establecida, que contaba con capital líquido, poseía el monopolio de la educación y de la fe religiosa, proporcionaba servicios sociales de gran utilidad para la sociedad, y finalmente contaba con la mejor información sobre la distribución demográfica". *Ibid.*, p. 62.

¹³ *Ibid.*, p. 71.

¹⁴ "Al ser derrocado el Imperio, el partido conservador o clerical quedó por completo nulado y la Iglesia se vio obligada a aparentar una sumisión completa a las leyes vigentes y aunque de cuando en cuando surgían brotes de rebeldía, estas sublevaciones eran debidas únicamente a la ambición de los militares. Hasta que después de la muerte de Juárez fue cuando la Iglesia volvió a tomar una participación ostensible en la cosa pública". Antonio Toro. *La Iglesia y el Estado en México*. p. 347.

¹⁵ "Por lo que dicho queda, se comprenderá que la revuelta de los cristeros en Michoacán, fue una demostración palpable del clero aun vencido era el peligro constante para las instituciones y el gobierno del país, ya que no vacilaba en recurrir a los arbitrios más sangrientos y trágicos con tal de recuperar su perdido predominio". *Ibid.*, p. 356.

en la sociedad. "La llamada política de conciliación entre la Iglesia y el gobierno, y sin derogar ninguna de las leyes de Reforma, se hacen caer en desuso, dejando de aplicar muchas de sus prescripciones más importantes, discrecionalmente en cada lugar del país atendiendo al mayor o menor predominio de la Iglesia".¹⁶

3. La confrontación abierta entre el Estado y la Iglesia.

Los liberales no lograron crear una sociedad de pequeños propietarios ni resolver la crisis fiscal, si pudieron conformar un espacio político para el Estado Mexicano, a través del debilitamiento de la Iglesia, sin embargo para que se consolidara realmente el Estado era necesario encontrar nuevas fuentes de ingresos y controlar a los jefes políticos locales a través de la centralización del gobierno.

La Iglesia toma un papel de vigía en la espera de recuperar todo lo que perdió dentro de la larga travesía, desde su quebrantamiento, en condiciones en las cuales esperaba alguna ruptura de algún sector, ya fuere campesino, u hacendatario para tener influencia en ello y poder tener bienes externos aumentando su poder económico.¹⁷

Ya en la Reforma, el papel de la Iglesia es el de adoptar una política de concordancia con Porfirio Díaz, ya que también esté trato de limar asperezas con todos sus enemigos para poder seguir ejerciendo su régimen de dictador. Pero cuando la Iglesia se dio cuenta de que dicha hegemonía perdía poder dentro del régimen presidencialista, y que distintos grupos empezaron a levantarse en contra del Dictador; la Iglesia toma este camino de ayudar y fomentar el levantamiento a conveniencia en contra del gobierno de Díaz, de ahí que "... A pesar de que el Gral. Díaz había hecho a la Iglesia todo tipo de concesiones compatibles con las luces del siglo, y aun algunos más, este nunca se mostró contento y antes bien revoltoso, pérfido y traidor, procuro por todos los medios posibles provocar la revolución, el desprecio a las leyes y las autoridades, y así el gobierno de la dictadura en su apogeo no tuvo peores enemigos que los clericales, que, humillándose ante él y fingiéndole amistad, lo desprestigiaban en libros y folletos".¹⁸

¹⁶ *Ibid.*, p. 357.

¹⁷ "La Iglesia entre tanto no pierde el tiempo y aguardando otras mejores, en que espera recuperar su absoluto dominio sobre los cuerpos, las almas y sobre los bienes temporales externos, valiéndose de interpósitas, personas íntimamente ligadas al clero, aumenta su riqueza". *Ibid.*, p. 358.

¹⁸ *Ibid.*, p. 359.

Posteriormente con el derrocamiento de Díaz, la Iglesia penso que con la libertad del pueblo para la elección de sus gobernantes, podría llegar a tener un candidato o representantes en el Congreso, pero no fue así, porque el pueblo ya sabía que tipo de fuerza política, y el papa el que asumiría está en caso de llegar al poder. Ya que en un principio colaboró con la causa de Madero; después ellos mismos se encargarían de derrocarlo también.¹⁹

Es claro que la Iglesia no tenía amigos dentro de los escenarios políticos del país; aptitud que le pertenecía, ya que en materia de la formación del Estado, no era su deber, pero que por enlace social y hegemonía ideológica, trataba esté de ejercer poder dentro de su formación, y por eso se trato de restringirle el paso de manera legal, mediante la Constitución de 1917 y con ello no tuviera influencia en menesteres que sólo al Estado le atañen. "La Constitución de 1917, tenía que ser más radical que la de 1857, ya que la nueva Iglesia se presentaba insolentemente en el escenario político, pretendiendo ser el amo. Por esto en el artículo 130 y otros de la nueva Constitución, se pusieron aún mayores restricciones a la Iglesia, para evitar por completo su influencia política".²⁰

Seguramente al gobierno mexicano no le preocupaba que el pueblo siga una religión cualquiera que ésta sea, pero entre la verdadera religión y la superstición y el fanatismo, hay una distancia inmensa; la misma entre la astrología y la astronomía, que entre la alquimia y la química.

El cristianismo es casi desconocido en México; pues la mayoría de sus habitantes o son fanáticos, que bajo el título de católicos conservan viejas supersticiones tradicionales, indígenas o españolas, o son escépticos e indiferentes en materia religiosa, sin que unos ni otros conozcan, ni mucho menos practiquen las enseñanzas de Cristo. Pero que so pretexto de religión se forma una casta privilegiada y dirigente que explote al pueblo sin misericordia, sin darle nada a cambio, ni siquiera instrucción religiosa, para convertir al país en un feudo, en que gobiernen los sacerdotes; retrayéndolo en un estado de atraso, peor que el de la Edad Media europea, es lo que ningún gobierno debe de permitir.

¹⁹ -"La revolución maderista fue ampliamente fomentada en sus principios por la prensa clerical, aunque de manera solapada; porque los predecesores de la Iglesia en sueños creían que el pueblo eligiendo libremente a sus mandatarios, los llevaría al poder, pero cuando triunfa la revolución acaudillada por Madero, y se vio que a pesar de los trabajos subterráneos de los clericales, no fue posible llevar a la presidencia a un candidato católico, ni controlar los ministerios, ni obtener siquiera una minoría respetable en el Congreso, entonces los ultramontanos enfurecidos iniciaron una labor de desprestigio contra el gobierno, valiéndose de la prensa y conspiraron luego abiertamente, hasta organizar el cuartelazo del 9 de Febrero de 1913, aprovechando todos los elementos desafectos". *Ibid.* . p. 360

²⁰ *Ibid.* . p. 360.

En la evolución del Estado Mexicano, la Iglesia siempre ha constituido un obstáculo para la formación de este. En un principio el único y absoluto Estado lo constituía la Iglesia, poco a poco fue perdiendo ese dominio sustentado económico, político y social, dentro de la transición de un Estado eclesial, a un Estado constitucional, es decir regido en un marco legal, en tanto la Iglesia no ayudó su conformación sino únicamente busco solidificar sus intereses.²¹

Ante la Iglesia omnipotente no había escapatoria ni disimulo, pues disponía de la policía más poderosa y temible que jamás haya existido: el confesionario; policía que nadie podía sustraerse, pues la confesión era obligatoria, ya que todo súbdito de la S.M. Católica debía de justificar con la cédula respectiva, él haber cumplido con el precepto de la Santa Madre Iglesia, que por éste medio penetraba hasta lo más recóndito de los hogares, juzgando a los infieles en el Santo Oficio.

En materia económica la Iglesia gozaba beneficios al no pagar impuestos, ya que absorbía las tierras en manos de propietarios que le pedían dinero, y la vez no podían pagar; la Iglesia las absorbía, con esto afectando a los gobiernos, ya que buscaban otras maneras de cubrir esos impuestos en otros sectores. "La Iglesia, no sólo había sido la más rica propietaria, sino que como no pagaba contribuciones e iba absorbiendo día a día la propiedad privada, simultáneamente iba haciendo más crítica y difícil la situación económica del gobierno, por la disminución de las contribuciones. El resultado de todo esto, era que los gobiernos se veían obligados para cubrir sus presupuestos, a aumentar las contribuciones no a los grandes propietarios, cuyos bienes casi siempre reportaban gravámenes a favor de la Iglesia; si no a los pobres, a los dueños de las pequeñas parcelas de tierra a los agricultores, comerciantes e industriales en corta escala, que acababan por ver en el gobierno a un enemigo".²²

Esto trajo como consecuencia que el poder de la Iglesia aumentara, aún cuando el país se encontrará en levantamientos, ya que la mayoría de la gente adjudicaba sus bienes, pues la Iglesia fungía de banco, y ellos a su vez se adjudicaban los bienes sino se les pagaba su respectivo impuesto. "Lo más curioso del caso, era que las constantes revoluciones aumentaban los bienes

²¹ "El clero en realidad desde la independencia, ha sido siempre una corporación obstruccionista, enemiga de todo gobierno constituido y atento sólo a los intereses materiales, que ha desentendido sus deberes religiosos, por lo que su actuación, no sólo ha sido inútil, sino perjudicial para el proceso del país, pues es un verdadero obstáculo para la paz pública como han llegado a comprenderlo aun las últimas clases de la sociedad". *Ibid.* . p. 362.

²² *Ibid.* , p. 369.

eclesiásticos tanto por los donativos que hacían los fieles en peligro de muerte; como por que siendo la Iglesia el principal banquero y prestamista, apenas había rancho y hacienda, que no reportara gravámenes en su favor, lo que daba por resultado que en tiempos de desorden, no pudiendo pagar los deudores los réditos, se adjudicaban los bienes al acreedor, o se aumentaban las deudas a su favor”.²³

Si bien los conflictos entre la Iglesia y el gobierno, surgen por el poder creciente económico del clero y la incumbencia en asuntos de orden político, ya que el gobierno en turno no adjudicaba impuesto a este y la Iglesia sólo acrecentaba sus bienes sin contribuir al bienestar del país y por ende llegar a una nacionalización de bienes eclesiásticos, punto del conflicto.²⁴

El problema se acrecentó con la promulgación de la Constitución de 1917, pues comenzó una campaña eclesiástica en contra del gobierno, haciendo énfasis en la poca conformidad de dicha Constitución en el extranjero; “... las dificultades se iniciaron a raíz de promulgarse la Constitución de 1917; ya que una parte del episcopado mexicano residente en el extranjero, protesto en contra de ella, haciendo circular profusamente dicha protesta en Europa y los Estados Unidos, respaldada con una pastoral del episcopado americano”.²⁵

Teniendo como consecuencia, que el gobierno tomará las medidas pertinentes haciendo cumplir la Constitución, llegando al clímax del conflicto, particularmente en otras ciudades, de esta manera iniciando la guerra cristera. “Las declaraciones del Arzobispo hicieron que el gobierno a hacer efectivo el cumplimiento de las leyes vigentes, comenzando por expulsar a los sacerdotes extranjeros, con gran oposición con el resto del clero, que comenzó a agitarse y hacer propaganda contra el gobierno, especialmente en el extranjero, originándose algunas reuniones tumultuosas en Oaxaca y Guadalajara”.²⁶

En tal estado el Arzobispo de México rechazó los preceptos constitucionales relacionados con el culto religioso y disciplina externa, haciendo un llamamiento a los fieles para que los desobedecieran, y fue entonces cuando el Ejecutivo Federal, para refrenar esos alardes de

²³ *Ibid.* . p. 370.

²⁴ “La Iglesia enemiga, opositora de la democracia en cada faz de la vida nacional, aumentaba día con día su riqueza y su poder, y de ahí que la nacionalización de los bienes del clero llegara a ser una verdadera necesidad. Y esta necesidad era tanto mayor cuanto que el clero no hacía nada a favor de su pueblo”. *Ibid.* . p. 370.

²⁵ *Ibid.* . p. 383.

²⁶ *Ibid.* . p. 384.

insubordinación, puso en vigor las prescripciones constitucionales, que hasta entonces habían quedado en estado latente.

Como consecuencia se comenzó a gritar en todos los tonos, que no se trataba de otra cosa que de una persecución contra el catolicismo, cuando lo que se pretendía realmente era evitar trastornos políticos, ya que el reprimir el acto antisocial, antijurídico, indebido, de un grupo que alzado por los altos jefes de la Iglesia Católica; predicaba abiertamente la desobediencia de las leyes; de este modo la Secretaría de Gobernación expidió la ley, reformando el Código Penal del Distrito y Territorios Federales, sobre delitos del fuero común y sobre delitos contra la federación en materia de cultos y disciplina externa; esto con fecha del 3 de Julio de 1926.

Vamos a resumir brevemente los principales hechos relacionados con la labor calumniosa y antipatriótica emprendida por el clero en el extranjero, para desprestigiar al gobierno mexicano, crearle dificultades y aún derribarlo, solicitando para ello la intervención de los Estados Unidos, "... en 3 de Julio de 1926, el Papa pronuncia un fogoso discurso contra el gobierno mexicano, por la cuestión religiosa ante los alumnos del Colegio Pío Latino Americano, al día siguiente, la cancillería de la Santa Sede envió una circular dirigida a todos los diplomáticos acreditados ante el Vaticano y a los nuncios y legados sostenidos por este en el extranjero, condenando la política seguida por el Gral. Calles y haciéndolo aparecer como un perseguidor de la religión".²⁷

El Presidente de la República, general Calles juzgando acertadamente estos sucesos, decía una de las declaraciones hechas a la prensa el 25 de Julio de 1926: "Yo sé muy bien que la Constitución Americana no existe un solo artículo que trate la cuestión religiosa, sencillamente porque, para la fortuna de aquel pueblo, no ha habido necesidad de incluirlo en la Carta Fundamental, porque allá todas las Iglesias distinguen la actitud y la conducta religiosa de los intereses y de la conducta política, en tanto que nuestro país, desde la Independencia hasta nuestros días, ha sido problema histórico constantemente su intromisión dentro de asuntos de índole política".²⁸

Se pidió al gobierno Americano que interviniera en el conflicto religioso; afortunadamente, sus gestiones fracasaron debido al buen sentimiento del gobierno americano, quién declaró que: "... ni los derechos de un tratado, ni los precedentes diplomáticos, ni el Derecho Internacional,

²⁷ *Ibid.*, p. 387.

²⁸ *Ibid.*, p. 389.

justificaban la intromisión del gobierno americano, en un problema puramente interno de la República de México”²⁹

El clero claramente quería que se le devolvieran sus bienes, tratando de convencer al pueblo mexicano de que la culpa de todo el derramamiento de sangre, ha sido culpa del gobierno mexicano.³⁰

El clero por su ambición y torpeza, se ha colocado así, en un callejón sin salida pues el pueblo, convencido de la inutilidad de sostener un organismo que nada ha hecho en su favor y si ha estorbado muchas veces su progreso, podemos afirmar que ha acabado por prescindir de él, pues así como los organismos vegetales o animales, la falta de ejercicio de un órgano produce su atrofia primero y su extinción, así en el organismo social las instituciones caducas, que no llenan ningún oficio útil en la sociedad, acaban también por desaparecer. Por esto el gobierno ha encontrado respaldada en su actitud, al poner en vigor las leyes constitucionales, por la gran mayoría del pueblo mexicano.

4. Etapa formativa del Estado Mexicano.

La Reforma de 1857 constituye el punto de partida del resquebrajamiento de un prolongado período colonial que no fue cancelado por el movimiento de Independencia. En efecto, fue hasta estos años que se logró trastocar las estructuras económicas y de poder instauradas en los siglos anteriores a través de la política de movilización de la riqueza (la tierra) y la secularización política.

La Reforma es el punto culminante de un conflicto postindependiente que friccionó a dos fuerzas políticas, por un lado los liberales con un proyecto de expansión liberal y por otro lado los conservadores con su política nacionalista de autoconsumo, queriendo rascar el pasado al advenimiento de la Corona. El cual no resultó sino alteró la conformación de un Estado sólido.³¹

²⁹ *Ibid.*, p. 390.

³⁰ “Lo que se pretende es que el pueblo mexicano renuncie a su emancipación del dominio clerical, que ha obtenido a costa de tanta sangre, y que se entregue nuevamente en manos de la Iglesia la educación, y se les permita adquirir bienes raíces, derogándose todas las leyes de la Reforma”. *Ibid.*, p. 392.

³¹ “La Reforma es uno de los períodos más amenazados para la vida nacional, durante el cual se suceden y entremezclan diversas tendencias y desequilibrios, algunos acumulados durante los años anteriores y otros reaccionan a la alternativa política liberal. De la Reforma a la República transcurren más de dos décadas de un conflicto frontal entre las distintas fuerzas sociales, además de la existencia de graves amenazas de desintegración interna y externa; fenómenos característicos de la primera mitad del siglo XIX”. Leonor Ludlow. *Op. Cit.*, p. 87.

En otras palabras, la Reforma significó una guerra frontal contra un proyecto político que establecía nuevas bases de dominación y unificación del Estado; se puede afirmar que se trata de un choque entre los grupos que buscaban instaurar los principios del orden y homogeneidad sobre los elementos del conflicto y dispersión propios de la realidad heterogénea y contradictoria.

El Marco legal dentro de la conformación de la etapa formativa del Estado, fue la Constitución de 1857, la cual pone en claro los principios y derechos del hombre en asuntos tanto personales como de índole legal.³²

Durante los años de la Reforma, el primer paso en la conformación del Estado Mexicano fue el triunfo del poder político sobre las corporaciones militar y eclesiástica, mas tarde en los años de la República y del Porfiriato, se van dando diversas medidas para la centralización política, lo que supuso adecuar el pacto federal a las necesidades del país. Se puede considerar que la Reforma se definen las bases del nuevo Estado Mexicano, a partir de los planteamientos del liberalismo, dirigidos a implementar la secularización política y a promover la riqueza económica.

Al conformarse legalmente el Estado, dio pie a un estancamiento de la Iglesia en no interferir en asuntos civiles y sólo de tener autonomía en asuntos eclesiásticos de su índole aún guardando la Iglesia la oportunidad para recobrar terreno perdido en años posteriores; "... al declararse la rectoría del Estado en la vida política del país, fue reconocida también, la autonomía de la Iglesia en materia de la fe y la religión; y a que estas medidas son las únicas que puede dar por resultado la sumisión del clero a la potestad civil en sus negocios temporales, dejándole sin embargo con todos los medios necesarios para que pueda consagrarse exclusivamente, como es debido, al ejercicio de su sagrado ministerio".³³

5. La República restaurada: la consolidación del proyecto nacional.

El ascenso de un grupo poseedor de voluntad política se dio en los periodos conocidos como República restaurada y Porfiriato, entre 1867 y 1911; se

³² "La Constitución de 1857 establecía un sistema federal y un amplio cuerpo de principios sobre los derechos del hombre. Se precisaba que ningún hombre podía ser esclavizado, ni encarcelado por deudas; que la educación debía de ser libre; que todo hombre podía desear la profesión industria o trabajo que deseara; que el servicio personal debería de recibir pago justo; que dentro de cierto límite, prevalecería la libertad de imprenta, de expresión y de asociación; que cualquier hombre que lo deseara podría portar armas; entre otros puntos". *Ibid.* , p. 92.

³³ *Ibid.* , p. 102.

inicio con la reorganización de la estructura económica y política del país, pues la resistencia interna frente al extranjero permitió aglutinar y ampliar las bases del apoyo del grupo dirigente.

Esta etapa del Porfiriato que llevo 30 años de fortalecimiento del presidencialismo, significo un avance en la consolidación de un proyecto nacional y por ende un Estado con vías a desarrollarse; cosa que se logró en un principio, aunque cambiaría la etapa evolutiva, tomando medidas, en el sistema político de esos años, con ellos llegando a un presidencialismo absoluto. "Se reforzó el poder ejecutivo frente a los otros poderes, a través de la continúa suspensión de las garantías constitucionales y la renuncia atribuciones de gobernar mediante facultades extraordinarias; con esto, el poder del Presidente aumentó paulatinamente por el uso de dichas facultades, para imponer medidas de orden económico y sobre todo, para hacer frente a los brotes constantes de inestabilidad característicos del periodo".³⁴

De ahí a lo que llamamos la República restaurada pues fue un periodo exitoso para la centralización y por ende, para el establecimiento de la paz interna, no obstante al ser años de brotes de rebelión y conflictos en diversos grupos.

La importancia histórica del Porfiriato reside en que se logró la unidad nacional, ya que contaba con una base sólida que mantenía controlado los brotes de cualquier alteración que fueran en contra de su poder unificado; para ello se valía de la fuerza del ejercito federal.

Díaz supo hacer política dentro del nuevo entorno del Estado; en su período presidencial reunió a todos los grupos, tanto de opositores, como grupos que coadyuvaban en su gobierno, para el avance liberal de sus proyectos.³⁵

Díaz llevó a cabo la famosa política de conciliación, que consistía en incorporar a puestos importantes de la administración pública a partidarios de sus antiguos enemigos: los lerdistas, los eclesistas, los juaristas y los conservadores.

³⁴ *Ibid.* . p. 124.

³⁵ "Una vez liquidado o sometido el poder de los caciques, Díaz enfila sus baterías en contra de los caudillos, para ello valió de políticas de corrupción; ya que a cambio de su retiro de las filas del ejército federal les dio concesiones de ferrocarriles, mineras o bien el monopolio de las casas de juego en zonas determinadas del país, les permitió enriquecerse a cambio de su marginación del ejército federal; es decir supo mediar el juego político". *Ibid.* , p. 168.

6. Medidas que adoptó Porfirio Díaz para la consolidación del Estado.

Medidas económicas.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, la estrategia adoptada en la política económica, fue la creación de incentivos para auspiciar la inversión. Se tomaron medidas tales como la disminución de impuestos a las exportaciones, la fijación de subsidios y la abolición de las leyes que limitaban la inversión extranjera, todo en mira de cambiar y consolidar una nación creciente.

Todo ello en mira de invertir a, nivel mundial con otros países; punto importante en toda consolidación de un Estado liberal. “La aplicación de esta política, que coincidió con la expansión del capitalismo mundial, que resultó en la inversión del capital británico, francés, alemán y norteamericano en los sectores más importantes de la economía: ferrocarriles, minería y petróleo”.³⁶

Así por primera vez en México, la economía tuvo dinamismo en el ámbito nacional, algo completamente desconocido durante la primera mitad del siglo XIX.³⁷ Con esta economía dinámica fue posible gravar impuestos sin provocar levantamientos de la población, así pues en 1896 debido a la reorganización fiscal y burocrática de Limantour y la disminución del ejército se presentó un superávit de 6 millones de pesos.

Medidas políticas.

Porfirio Díaz se valió de una política de consolidación para concentrar el poder de su persona y así acabar con la fuerza de los caudillos; en ocasiones apoyaba a caudillos en una misma región, de tal forma que diera un balance de fuerzas entre ellos. Otras veces movía a los hombres fuertes de una zona ofreciéndoles gubernativas, con lo que lograba, romper su apoyo de masas.

La base del gobierno autoritario de Díaz era el sector agrícola moderno. Las políticas del porfiriato ofrecieron los incentivos necesarios para que la agricultura se modernizara y el artesano se convirtiera en capitalista.

De ahí que en la época de la Reforma se haya logrado debilitar a la Iglesia, con lo que el Estado empezó a tener una identidad bien definida. Pues

³⁶ *Ibid.*, p. 171.

³⁷ “Miles de kilómetros de líneas férreas fueron construidos para comunicar a la ciudad de México con puertos importantes y con el norte del país, lo que favoreció el mercado nacional”. *Ibid.*, p. 172.

sólo hasta la época de Díaz se logró crear un mercado nacional que facilitó una alianza entre los grandes hacendados modernos y la burguesía naciente, lo que resultó el apoyo de Díaz. Fue también durante este período que se logró controlar a los poderes locales, llegando a consolidar finalmente el Estado en el ámbito nacional. Todo esto dentro de un contexto de una economía pujante fuertemente ligada a la inversión extranjera.

II. La reestructuración del Estado Mexicano, 1910-1940.

Después de más de 30 años de poder presidencial en México, del General Porfirio Díaz el país se encontraba dentro de un proceso en el cual la economía había progresado pues con la entrada del capital extranjero rublos como la minería, los ferrocarriles, el comercio dieron lugar a un avance en las vías de comunicación, las exportaciones y las bases para el sistema bancario en México.³⁸

Por primera vez en el país, se había implementado las bases para el desarrollo de un Estado que emergía en el contexto de una nación con miras a establecer avances en el ámbito mundial. Díaz, al establecer ese sistema de políticas liberales, dio auge al desarrollo del país; sin embargo no medio mecanismos que regularan el proceso de inversión extranjera con la economía interna del país, teniendo un alto descontento con diversos sectores y grupos del país.

Díaz nunca se imaginó que tal descontento, aunado con su largo período en la silla presidencial desarrollara lo que a la postre fuera su destierro, la Revolución, la cual en un principio no fue agraria, sino de la protección de los intereses del capital interno de la clase media del Norte; así como grupos desfavorecidos con los avances en las vías de comunicaciones.

La Revolución mexicana se caracterizó por tener distintas facetas en la cual la primera tuvo el surgir de un grupo de hombres del Norte que estaban en contra del sistema. Entre ellos tenemos al más importante, Francisco I Madero el cual provenía de una familia sin historial político, pero él cual tenía bienes de producción en su Estado.³⁹

³⁸ "Tres meses antes del estallido. Porfirio Díaz celebraba con gran boato las fiestas del Centenario de la Independencia; siendo la demostración más palpable de que México había entrado al grupo de las naciones civilizadas con paz y progreso". Javier García Diego Dantón. *Evolución del Estado Mexicano Reestructuración 1910-1940*, p. 19.

³⁹ "Solamente un tal Francisco I. Madero, joven miembro de una acaudalada y prominente familia coahuilense, sin experiencia ni cuadros políticos, osaba insistir en su oposición al longevo gobernante; para fines de 1910 principió una Revolución que asoló al país por varios años, para concluir modificando sustancialmente su estructura sociopolítica". *Ibid.* . p. 20.

Para finales de la primera década del siglo XX, el estallido de la Revolución en el Norte del país trajo el colapso de un sistema presidencial de más de tres décadas de poder absoluto; con ello, el fin de la dictadura de Díaz, pero no de su sistema. "Existen varias causas del estallido de la Revolución, la estructura agraria entonces imperante y el carácter dictatorial del gobierno de Díaz; también se han aducido como probables causas el progreso económico y el anquilosamiento del propio sistema político".⁴⁰

De ahí que Díaz no haya puesto resistencia al fin de su presidencialismo, a sabiendas de no querer destruir todo el ciclo de conformación de un país, el cual había estado en una etapa de desarrollo económico en crecimiento, por primera vez desde su fundación.

Madero fue un gran estratega militar, ya que supo conformar a los distintos grupos del país que estaban en inconformidad con el sistema del hasta ese momento, todavía presidente Díaz, aunado con la gran ayuda de armamento que proporciono el gobierno de los Estados Unidos para la lucha armada con miras a futuro de establecer convenios una vez que Madero triunfara y tomara la presidencia.⁴¹

Una vez que Díaz es desterrado y Madero sale triunfante en las elecciones para Presidente se enfrenta al gran problema político con las diversas fuerzas que el General Díaz había dejado en su aparato estatal, teniendo como resultado una división de militares que no lo querían en el poder y por otra parte estaba el problema de la falta de unión de los grupos de caudillos, que en lugar de formar una alianza para la conformación de un Estado y dar fin al conflicto, se dedicaron a querer satisfacer sus demandas sin antes consolidar un aparato, el cual les permitiera afianzar las bases para un Estado-nación; comenzando el declive del afianzamiento sobre la era del ex dictador Díaz dando lugar al juego político del poder presidencial de los diferentes grupos que se hallaban interesados en el país, desarrollando un juego de intereses y pugnas, dando una lucha sangrienta en la segunda etapa de la Revolución.⁴²

⁴⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁴¹ "Lo anterior de estos factores fue determinante en el estallido de la Revolución, agregando elementos como la cercanía con los Estados Unidos; ya que para cualquier revolución se requieren armas, pertrechos, refugio y espacio para labores de organización pues una vez iniciada esta intento influir en su curso, métodos y objetivos". *Ibid.*, p. 22.

⁴² "La revolución Maderista, fue esencialmente rural, teniendo como principales escenarios Chihuahua, el norte de Durango, y partes de Sonora y Coahuila. En rigor la Revolución fue multiclassista, y el predominio de cualquier clase vario por épocas y regiones". *Ibid.*, p. 23.

Con la traición del usurpador Victoriano Huerta, apoyado por los diferentes grupos en su mayoría porfiristas jóvenes, el país nunca se pudo mantener en calma ya que Huerta nunca supo gobernar con políticas propicias que regularan el escenario político de los diferentes grupos que encabezaban la Revolución. "Huerta recibió el apoyo de los sectores tradicionalmente beneficiados durante el porfiriato, vino principalmente de los políticos porfiristas, la mayoría de éstos encontraba en el Congreso o en la prensa antimaderista".⁴³

En un principio algunos gobernadores del país no mostraron inconformidad, otros se mostraron indiferentes y algunos pocos lo repudiaban por su cinismo. Grupos revolucionarios como los Zapatistas de inmediato le declararon la guerra, los Villistas por acontecimientos pasados personales se opusieron a su régimen, al igual que su gobierno no contaba con el apoyo de los Estados Unidos.⁴⁴

El primero de los gobernantes en mostrarse su inconformidad, fue el General Venustiano Carranza; él cual desde un principio se lanzaría a la lucha⁴⁵ para derrocar al usurpador logrando conjuntar a las demás fuerzas revolucionarias las cuales lo apoyarían en un principio para llevar a conformar un gobierno Constitucionalista. La mayoría de los gobernantes contestaron de enterados, algunos lo felicitaron, varios lo reconocieron menos entusiasta y otros guardaron significativo silencio.

Huerta, no tuvo apoyo del gobierno Norteamericano para poder controlar los brotes de la Revolución que se había desatado en todo el norte del país, al igual que en sur con los Zapatistas; que no se alinearon a las políticas de Carranza, manteniendo ellos por su lado una lucha con apego a sus demandas de un justo reparto agrario para los campesinos.

Por otro lado, Carranza conformó un gobierno interino, el cual se fue fortaleciendo tanto militar mente como políticamente dentro de la lucha armada que se suscito de 1913 a 1915 aproximadamente. Por el otro lado Huerta se fue debilitando hasta el grado de perder el apoyo del mismo

⁴³ *Ibid.* , p. 59.

⁴⁴ "Por lo que se refiere a los países acreditados diplomáticamente, desde un principio tuvieron al gobierno de Huerta, correcta y agudamente, como un producto de la intriga del representante norteamericano. Para desgracia del usurpador, a dos semanas de llegado al poder hubo un cambio de administración en Estados Unidos, el presidente Taft fue sustituido por Woodrow Wilson. Con ello las políticas republicanas fueron sustituidas por las del partido demócrata, y por lo tanto desapareció el apoyo a la administración huertista". *Ibid.* , p. 62.

⁴⁵ "La excepción fue Venustiano Carranza, de Coahuila, quien abiertamente desconoció a Huerta y pidió a su Congreso local poderes extraordinarios en asuntos de Guerra y Hacienda, lanzando con ello a la lucha". *Ibid.* , p. 66.

Congreso y de sus allegados que eran pocos, precipitándose su gobierno al colapso, dejando la presidencia en interinato, tomándola el General Carranza, "... se autonombró primer jefe del ejército constitucional, con funciones de poder Ejecutivo, decidiendo todas las cuestiones políticas militares, diplomáticas, financieras; además lo haría mediante decretos, siendo aceptado por los grupos revolucionarios de Chihuahua y Sonora, sólo siendo la excepción los Zapatistas de Morelos".⁴⁶

Emiliano Zapata por su parte no se apego a la ayuda del gobierno Constitucionalista, queriendo ellos una vez vencido Huerta tomar la capital anticipándose Carranza, con el General Obregon no permitiéndolo. Así como las diversas pugnas que se veían venir con los Villistas ya que este también nunca se mostró contento con el gobierno Constitucionalista.⁴⁷

La tercera etapa de la Revolución abarca desde finales de 1914 a 1915, caracterizándose por la lucha entre los Carrancistas, los Villistas y Zapatistas. Es claro que después de haber derrocado al Usurpador Huerta, no existió un consenso político que le permitiera Carranza mediar la situación en cuanto a demandas con los demás grupos.

Diversos fuerzas o fracciones apoyaban a Villistas, a pesar de ello Carranza pudo derrotar tanto a estos como a los Zapatistas ya que ambos grupos no se unieron para enfrentarlo, pues cada uno de los grupos tenía distinta línea de acción, con ello la victoria Carrancista comenzó a consolidarse a finales de 1915. "La razón más aceptada para explicar su derrota sigue siendo la desunión real de Villa y Zapata, en lugar de hacer un frente común contra Carranza, cada cual lo enfrentó a su modo, siendo ambos vencidos a la postre. ¿Por qué no se lanzaron juntos contra Veracruz cuando Carranza estaba allí arrinconado. Hay varias respuestas. Una es de carácter sociológico: poco se podría esperar de ejércitos tan desímbolos, socialmente hablando. Otra es militar, Zapata no saldría de su región y Villa temía a las fuerzas carrancistas del norte y centro del país, que lo podían aislar, cortándole sus suministros".⁴⁸

A finales de 1915 se empieza a consolidar el nuevo Estado con una base de promulgación de leyes que se aplicará a beneficio de una nación tanto en lo

⁴⁶ *Ibid.*, p. 69.

⁴⁷ "Zapata nunca aceptó el plan de Guadalupe, ni por ende el liderazgo de Carranza, pues la oposición zapatista seguía fundamentándose en su plan de Ayala incluso podría decirse que desarrollaron una lucha paralela, con idénticos objetivos militares, pero sin colaboración alguna, los objetivos sociopolíticos eran diametralmente distintos". *Ibid.*, p. 69.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 88.

militar, político, económico y social; aunque en un principio fue difícil. La parte extranjera reconoció el gobierno legítimo de Carranza aunque como en toda conformación de una nueva etapa, el vencedor perecería para dar paso a un período de transición, como lo veremos mas adelante.⁴⁹

El período legal de Carranza de 1917 a 1920 fue el más difícil de la historia, teniendo problemas políticos, militares, económicos, sociales, internacionales e ideológicos, con más de la tercera parte del territorio destruido por la revolución, "... pues su periodo de mayo de 1917 a mayo 1920, ha sido el más difícil en la historia contemporánea del país. Los problemas fueron de toda índole: políticos, militares, económicos, sociales, internacionales e ideológicos".⁵⁰

Respecto a lo económico basta señalar que Carranza tenía el compromiso de gobernar un país literalmente destruido por cuatro años de violentísima guerra civil, pues en el mejor de los casos la actividad y la plataforma económica estaban paralizadas, en el peor estaban destruidas. Aunado a que diferentes grupos se reunieran a la expectativa de la caída de Carranza. "Puede decirse que debido a los problemas de toda índole, económicos, militares y políticos, no resueltos para 1919 y 1920, cayó estrepitosamente el gobierno de Carranza; aunado a que la cuestión internacionalmente fue especialmente difícil con Carranza, pues el gobierno de los Estados Unidos al entrar a la guerra Europea, intentó formar a éste a que tomará partidos por los aliados; por su parte Carranza se mantuvo neutral, provocando un desagrado completo en los norteamericanos".⁵¹

Para 1920, Carranza asesinado y grupos como los Sonorenses, con Alvaro Obregon, lo veían como su caudillo natural.⁵²

En conclusión, con la muerte de Carranza concluye este estudio de los sucesos más importantes de la Revolución Mexicana abarcando un

⁴⁹ "La victoria Carrancista comenzó a consolidarse a finales de ese año de 1915, tanto en lo militar, lo político y lo diplomático, posteriormente se dispuso sobre todas estas transformaciones traídas por la Revolución en una nueva Constitución, discutida en diciembre de 1916 y enero de 1917; aunado en que en Estados Unidos se reconoció a Camaza, pero no se simpatizaba con todas sus políticas. Al ser éstas incorporadas a la nueva Constitución, se consolidó el último y más importante factor par ala creación del nuevo Estado: la defensa de la soberanía del país". *Ibid.* . p. 91.

⁵⁰ *Ibid.* . p. 94.

⁵¹ *Ibid.* . p. 99.

⁵² "Carranza no calculó la capacidad de respuesta de los sonorenses, para 1920 ya no contaba con el apoyo de las fuerzas armadas, la mayoría de las cuales veía en Obregón a su caudillo natural, estando dispuestos a derrocar a Carranza por medio de las armas". *Ibid.* . p. 104.

período de 1910 a 1920. Caracterizándose la Revolución mexicana por un período Coahuilense con Madero y otro Sonorense con Carranza.⁵³

Las principales diferencias descansaban en las clases sociales y dirigentes, y en las bases sociales que respaldaron a ambos caudillos. Otra diferencia fue que Carranza no tenía riqueza mas que sus medianas propiedades rurales. Los Madero poseían tierras, viñerías, industrias, bancos en incluso la primera fundidora nacional en todo el Noroeste. De esta manera la lucha armada en la etapa de 1913 ya no fue acaudillada por los grandes hacendados, incorporando la Revolución Constitucionalista a muchos miembros de la clase media para los puestos de mando.

Aunque Carranza peleó contra los principales grupos de campesinos y reprimió a importantes grupos obreros, no fue hasta 1920 cuando estos grupos obreros dejaron de ser objeto de expresión y con la llegada de los Sonorenses al poder nacional, estos grupos pasaron a formar importantes bases socio políticas del gobierno.

Siendo estas las mayores diferencias entre las etapas coahuilense y sonorense de la Revolución, siendo sus consecuencias tan significativas que incluso puede hablarse de dos tipos de Estado; de esta manera con la Revolución se dio la transición del gobierno Oligárquico porfirista a uno populista.

Con la muerte de Carranza se dio paso al grupo de los Sonorenses, con ello el General Adolfo de la Huerta se convirtió en el Presidente provisional hasta las elecciones de noviembre de 1920 que fueron ganadas por el caudillo Obregón.

Fue obvio que la meta de la Revolución era convertirse en una Institucionalización, cosa que para el Caudillismo era contradictoria; un punto fundamental para la consolidación de las instituciones era la relación del Obregonismo con el sector obrero, "...en la cual el elemento obrero partía de Plutarco Elías Calles, titular de la Secretaria de la Industria, Comercio y Trabajo".⁵⁴

⁵³ "La Revuelta de Agua prieta fue el fin del gobierno de éste, al morir, tomaron el poder los sonorenses y principalmente, se inicio una nueva etapa histórica en el proceso evolutivo del Estado mexicano contemporáneo". *Ibid.*, p. 104.

⁵⁴ Alvaro Matute. *Op. Cit.*, p. 112.

Cosa fundamental para la transición del Estado fue él haber puesto a los últimos grupos armados en paz así como a las fuerzas políticas. El acercamiento a Villa fue con cautela, porque este no simpatizaba con Obregón; De la Huerta cuando fue Presidente en 1920 procuro personalizar más el nexo para darle confianza a Villa.⁵⁵

Por otra parte grupos políticos, como el de Felix Díaz, que pugnaba por el regreso a la Constitución de 1857; había que alejarlo, y así fue, se le desterró y se le colocó en un vapor hacia Nueva Orleans.

Un renglón fundamental en el grupo de los Sonorenses, fue la relación del grupo en el poder con los campesinos y obreros, con la creación del Partido Nacional Agrarista y la conformación de la Confederación regional Obrera Mexicana.

Con la política de conciliación de Adolfo de la Huerta, los Sonorenses lograron terminar con el estado de guerra que persistía en México, es decir dar fin a la Revolución.

Ya en el gobierno de Obregón, era reconstruir y responder a las necesidades de la población, ya que esto tiende a favorecer a la base social, pueden ser usados como elemento de legitimación por la administración que las comprende.

Obregón supo escoger a sus colaboradores. "La imaginación llegó al poder, pudo haber sido acuñado en México en 1921, cuando José Vasconcelos organizó desde la Rectoría de la Universidad Nacional la Secretaría de Educación Pública; ya que en sus memorias, Vasconcelos relata como Obregón lo apoyo y lo deja en libertad para crear su proyecto Educativo".⁵⁶

Vasconcelos le dio a la Revolución una dimensión que no había alcanzado y que consistieron en derivar hacia la sociedad, a partir de la sociedad nueva, los beneficios de la Educación.

Así como la reparación de las vías de comunicación, más caminos carreteros, construcción de nuevos municipios, como Coyoacan, Tlalpan o San Angel; así como la distribución de un numero considerable de hectáreas, con

⁵⁵ "Reconoció grado militar a los dorados- a quienes incorporo al ejercito nacional, como se hizo con los Zapatistas- el otorgamiento de la hacienda del Camuillo". *Ibid.*, p. 116.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 123.

ello el campesinado comenzó a beneficiarse y a tener una esperanza, esto redundando en un apoyo fundamental para el régimen del Caudillo y su política de restauración

En términos contemporáneos, Obregón era un reformador autoritario, ya que políticamente opinaba que el país necesitaba un hombre fuerte para que se restaurara una semblanza de orden; socialmente reconocía la necesidad de un cambio, pero siguiendo lineamientos burgueses.

Obregón se movió con cautela, estableciendo gradualmente al Estado como árbitro político último, pues los sindicatos estaban cada vez más coartados por el soborno, la intimidación y la ilusión de poder compartido, lo cual contribuyó a apaciguar al sector privado. En lo que corresponde al campo, la distribución de tierras no cambió en nada, siguiendo en manos de los grandes hacendados. “La reforma agraria fue abrazada como compromiso político firme, pero muchas haciendas permanecieron en manos de dueños criollos de siempre o de generales revolucionarios. Es más, como procedía del norte, donde las tierras áridas exigían grandes propiedades, el Presidente tenía una fuerte aversión personal contra la distribución de pequeñas parcelas”.⁵⁷

Obregón mostró cierta habilidad para manejar a los Estados Unidos, ya que después de la Revolución; el Presidente Wilson no le reconocía su gobierno, pero al llegar el Presidente Harding, éste pedía que se les indemnizará por los daños ocasionados a las propiedades estadounidenses durante la Revolución, con ello reanudándose los pagos de intereses a la deuda externa.⁵⁸ Esto nos da a entender, que la política exterior con dichos arreglos, llevaría a un Estado manipulado que era necesario para que se consolidara éste.

De esta manera los generales revolucionarios siguieron dando problemas, prueba de ello fue en la siguiente sucesión presidencial, con el pretexto de provocar caos. Obregón eligió a su inseparable amigo Calles, su mano derecha como sucesor; posteriormente esto trajo como consecuencia que el General de la Huerta haya sentido un profundo desaire, desarrollando una rebelión en 1923; aplastada, huyendo de la Huerta a los Estados Unidos.

⁵⁷ Mortiz Joaquín. *Vacinos Distantes. Un retrato de los Mexicanos*, p. 65.

⁵⁸ “A la razón. Obregón estaba bajo presión para actuar contra las compañías extranjeras que controlaban sectores clave de la economía- petróleo, minas, ferrocarriles, electricidad y bancos-, y que eran abiertamente contrarias al gobierno revolucionario, pero en los tratados de Bucareli de 1923, se llegó a un compromiso: las tierras que eran propiedad de extranjeros quedarían excluidas de la reforma agraria, una comisión especial estudiaría las reclamaciones de compensaciones y se ratificaron las concesiones petroleras a extranjeros, aunque se emplearía un nuevo impuesto sobre la producción para cubrir las obligaciones de la deuda externa de México. En agosto de 1923, Estados Unidos otorgó su reconocimiento pleno, por fin”. *Ibid.*, p. 65.

El General Plutarco Elías Calles, amansó las fuerzas políticas que se habían desatado, empezó a modernizar la economía del país con la producción petrolera, fundó el Banco de México, instituyó el primer impuesto sobre la renta y gastó mucho dinero en educación, salubridad e infraestructura, así como una solidificación muy estrecha con todos los sectores sociales y más con el sector obrero, el cual fue fundamental para la reestructuración del Estado, pues este solidificaba el derecho de los obreros a unirse como fuerza política para demandar sus necesidades, y estos a su vez le dieran el apoyo incondicional de sus organizaciones; ya que esto retroalimentaba su sistema, y esto sería a la postre la consolidación del Estado Mexicano en Instituciones.

El país estaba dominado por sus dos grandes caudillos, Calles y Obregón, pues podían compartir las candilejas de la Presidencia; tanto fue que Calles manda en el último año de su gobierno a enmendar la Constitución, para alargar el período presidencial de 4 a 6 años, con miras a la reelección de Obregón por segunda vez a la Presidencia. No obstante unos días antes de la elección, Obregón fue asesinado por un caricaturista de nombre José de León Toral; aunque muchos pensaron que tras el asesinato estaba Calles... pomposamente anunció. "La era de los caudillos había terminado, que había llegado la hora de pasar de un país de un hombre a una nación de Instituciones y leyes".⁵⁹

Para asombro de muchos dejó la Presidencia al terminar su mandato, aunque no tenía la intención de dejar el poder, pues entre 1928 y 1935 gobernando el país desde su mansión en Cuernavaca, Calles fue conocido como Jefe Máximo y su gobierno como el Máximato, decretando la aparición del Partido Nacional Revolucionario (PNR), incorporando todo tipo de organizaciones, facciones, todo tipo de burocracia y al Ejército.⁶⁰

El máximato constituyó una fase de transición en el recorrido de la institucionalización del poder, en la que el caudillismo como forma de liderazgo político nacional quedó enterrado y la figura de Calles, ya como ex presidente, se erigió en el artífice del proceso de rearticulación de la coalición revolucionaria, conformando un régimen en el que el reinar y gobernar recaerían en dos personas distintas, lo que motivó un conflicto permanente por la delimitación de las esferas del poder. Ya que su propósito expreso era

⁵⁹ *Ibid.* . p. 67.

⁶⁰ "Todos aquellos que estaban dentro del gobierno o entorno a él —ministros, gobernadores, congresistas, oficiales del ejército, jueces, funcionarios civiles —simplemente fueron declarados miembros, igual que las bases de los más de 400 partidos y movimientos nacidos durante la Revolución. El PNR nació con un poder perpetuo virtualmente garantizado. Adoptó los colores nacionales e instantáneamente fue sinónimo de Estado". *Ibid.* . p. 68.

institucionalizar la transferencia del poder, fuente de todas las rebeliones militares de los años veinte, así como avanzar en la centralización del poder como condición necesaria para la consolidación del Estado, obstaculizada por los poderes regionales, aunque dicha institucionalización dentro del PNR, se constituyó como instrumento de control político de Calles, de dominio del jefe máximo que no del titular del Ejecutivo.⁶¹

Esto dio paso a un equilibrio en los años veinte, que condujo a dos caminos, el primero un tanto catastrófico, porque incluye un ajuste de cuentas entre las facciones revolucionarias, la subordinación de los señores de la guerra heredados de la guerra civil y la institucionalización de las fuerzas armadas. El segundo recoge los temas de la construcción del Estado e incluye el enfrentamiento con las tradiciones y creencias de la "vieja sociedad", la guerra cristera de 1926-29. "Él litigió con Estados Unidos por el dominio sobre los recursos estratégicos del país, los primeros arrestos del Estado como instrumento de acción y regulación económica, educativa y cultural y la incorporación de los movimientos sociales al sistema del Estado mediante una representación sectorial organizada desde arriba, es decir la cúpula del PNR".⁶²

Si bien es cierto el PNR nació como nuevo agente de unificación de los revolucionarios, en sustitución del caudillo, aunque no dejó de servir a las causas personales del poder de Calles, pues él seguiría siendo el elemento de dirección, coordinación y equilibrio entre las diversas fracciones políticas. El partido se convirtió en el instrumento de control político de Calles, del dominio del jefe máximo, que no del titular del ejecutivo. "El PNR no significó, en su primera versión, un impulso a la institucionalización política, ya que sus funciones de integración no reforzarían a la presidencia sino a una situación fuera de legalidad constitucional, la *jefatura máxima*".⁶³

Por otra parte con la creación del PNR todos los asuntos electorales en el ámbito federal y local dejaron de ser competencia de la Secretaría de Gobernación, dependencia del Ejecutivo encargada de la política interior⁶⁴.

⁶¹ "El PNR no significó, en su primera versión, un impulso a la institucionalización política, ya que sus funciones de integración no reforzarían a la presidencia sino a la situación fuera de la legalidad constitucional, la *jefatura máxima*". *Ibid.*, p. 69.

⁶² *Ibid.*, p. 68.

⁶³ Jacqueline Peschard. *Op. Cit.*, p. 207.

⁶⁴ "El partido no sólo golpeaba a la Secretaría sino a la oficina misma de la presidencia, haciendo palpable que el centro de decisión política se hallaba fuera de los marcos oficiales de la administración pública". *Ibid.*, p. 207.

Otra muestra más de que Calles era quién capitalizaría el potencial centralizador del PNR fue la forma como se logró imponer casi por sorpresa al candidato a la presidencia constitucional en el momento mismo de la fundación del partido. "Al inaugurarse el partido, se rompió con la tradición de los regímenes posrevolucionarios de que la lucha por la sucesión se daba abiertamente, tradición que con esta excepción en que la candidatura de Ortiz Rubio sólo se dio a conocer en el momento de la Convención; se prolongaría hasta mediados de los años cuarenta, cuando se impondría definitivamente el secreto y el tapadismo en la selección del candidato presidencial".⁶⁵

Prueba de ello el presidente provisional Portes Gil, habría de entregar a su sucesor un país razonablemente pacificado, aunque sacudido por los efectos de la Gran Depresión Mundial que afectó las exportaciones mexicanas. "En las elecciones de noviembre de 1929, el ingeniero Ortiz Rubio tuvo solo un contrincante de peso, el ex Secretario de Educación Pública José Vasconcelos, ya entonces un intelectual cuya fama rebasaba las fronteras nacionales".⁶⁶

Vasconcelos pugnaba por un gobierno civil y por la reivindicación de las vías electorales. De ahí que en adelante las luchas políticas no volverían a dirimirse por las armas, ni en el terreno del ejército, sino aquél señalado por el PNR "... el movimiento Vasconcelista pretendía con a pego a la defensa del libre juego democrático que durante la campaña de 1929 levantó gran entusiasmo entre las poblaciones urbanas, llegando a movilizar a más de cien mil simpatizantes en la ciudad de México; constituía un desafío al PNR en su terreno privilegiado de las elecciones y la movilización".⁶⁷

De ahí que para diciembre de 1929, pasada la primer prueba electoral del PNR en la que dio muestra de su capacidad organizativa y movilizadora, quedara claro su despegue como partido único, jefaturado por Calles, generoso con los que quisiera integrarse, pero implacable con los que impugnaran desde afuera de él.⁶⁸

⁶⁵ *Ibid.*, p. 67.

⁶⁶ Héctor Aguilar Camín. Lorenzo Meyer. *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, p. 114.

⁶⁷ Jacqueline Peschard. *Op. Cit.*, p. 209.

⁶⁸ "El PNR se asentaba como fuente del continuismo callista y freno a la expansión del centro natural del poder en México. la presidencia". *Ibid.*, p. 210.

Vasconcelos y su grupo, formado básicamente por elementos urbanos y de clase media, vivieron en carne propia las contundencias políticas de la gran familia revolucionaria.⁶⁹

En la conformación del PNR, Calles fue la representación y el que presidía dentro del partido, prueba de ello fue que el partido había favorecido la dominación del General Aarón Sáenz, pero Calles impuso a su elegido Ortiz Rubio; ya que Aarón Sáenz significaba el volver a reincidir intereses obregonistas. “Antes de concluir la convención de Querétaro, el 3 de marzo de 1924, un grupo de generales y civiles obregonistas se pronunció en rebelión en el norte bajo el llamado Plan de Hermosillo, acusando a Plutarco Elías Calles, “el judas de la Revolución Mexicana”, de usar el PNR para perpetuarse en el poder a través de la dominación de Ortiz Rubio”.⁷⁰

Dentro de la era del jefe máximo, presidentes como Pascual Ortiz Rubio, tuvieron confrontaciones políticas muy fuertes con Calles, ya que se daban cuenta de que eran manejados por la benevolencia del máximato; con ello significando la renuncia del Presidente, pues él, empezó a mover el comité de políticos callistas restituyéndoles y con ello la pugna entre el jefe máximo del partido y las gobernadas de los presidentes. Mas tarde el Congreso lo remplazo con el General Abelardo Rodríguez, marcando un rumbo de política en donde Calles mandaría.⁷¹

El poder y el dinero habían reblandecido el espíritu igualitario y antioligárquico de las rebeliones de 1913, para dar paso a la consolidación de una nueva oligarquía enriquecida con los negocios ilícitos, la especulación comercial, el despojo de las haciendas de la vieja clase de terratenientes porfirianos, la empresa personal subsidiada y la engordada con los recursos públicos y el despunte de una nueva clase empresarial de ex revolucionarios. El presidente que había de entregarle a Cárdenas la banda presidencial ese año de 1934, era él mismo, encarnación de esa nueva familia revolucionaria reblandecida: Abelardo Rodríguez, impulsor del juego en México y la prostitución para la exportación fronteriza que convirtió a Tijuana en la zona de diversión y desahogo de la base naval de San Diego.

⁶⁹ Al declararse vencedor Ortiz Rubio, acusaron de fraude al gobierno y no reconocieron la derrota; en diciembre de 1930, antes de salir del exilio voluntario, Vasconcelos hizo un emotivo llamado a las armas, pero sus palabras no tuvieron efecto: el ejército respaldaba sólidamente al gobierno federal”. Héctor Aguilar Camín / Lorenzo Meyer. *Op. Cit.*, p. 114.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 111.

⁷¹ “La decisión de Presidente interino implicaba la indiscutible dependencia de Calles, aceptando el General Abelardo Rodríguez, en el entendido de la presidencia sería la segunda posición en la jerarquía política y el punto exclusivo de enlace entre la clase política y el jefe máximo. Abelardo Rodríguez administraría sin pretensiones de competir con Calles o de buscar alianzas para neutralizarlo. Calles, por su parte, tomarían las decisiones políticas”. Jacqueline Peschard. *Op. Cit.*, p. 213.

Ya para 1933, cuando el partido se dispuso a elegir candidato para la presidencia de 1934, se dio un choque entre el partidario de Calles, Manuel Pérez Treviño, primer Presidente del PNR, y el General Lázaro Cárdenas del Río. Los agrarios moderados impulsaron la candidatura de Cárdenas con la formación de la Confederación Campesina Mexicana, en 1933, que a la postre fue fundamental para la demanda de las necesidades de los campesinos; a su vez Cárdenas se ganó su apoyo, no por la conformación de la CCM, sino por su campaña electoral en todo el país, consolidando el primer punto de un Estado, con miras a la elección popular, sin la presencia de un Caudillo. "Cárdenas llevó a cabo una campaña denodada en todo el país, visitando a caballo pueblos distantes, dirigiéndose a obreros, y a campesinos analfabetos, y entre tanto, logró crearse una base popular verdadera. Su elección era algo sabido desde antes y, cuando se hizo cargo de su puesto, ya sentía que su poder procedía de las masas y no de Calles".⁷²

Con la llegada a la Presidencia Constitucional, el General Lázaro Cárdenas del Río, optó por no seguir la línea política del Máximo, incurriendo que tuviera problemas; empezó a demostrar su fuerza al respaldar a los obreros en varias huelgas y, después, cuando se encargó de reanudar la expropiación y la distribución de grandes haciendas; con eso Calles tuvo para empezar a tratar de desbocar el gobierno de Cárdenas. Esté aceptó el reto, incurriendo inmediatamente a destituir a todo el aparato Callista, y para 1936, después de nuevas confabulaciones del grupo callista, Cárdenas ordenó que se aprehendiera a Calles y a varios de sus ayudantes, los subió a un avión y los mandó al exilio a los Ángeles y, después, anunció al país que la época de los caudillos revolucionarios había terminado definitivamente.

Después de este hecho conmemorable, el gobierno de Cárdenas se dedicó a seguir una política con los campesinos, así como con los obreros; primero trató de darle solución al perenne problema de los desposeídos, creando más de 180 000 ejidos, que abarcaban alrededor de 20 millones de hectáreas y beneficiaban a 750 000 familias, así mismo, formó la Confederación Nacional Campesina (CNC). En el movimiento obrero dio fin al poder corrupto de Luis Morones, Callista por cierto, fundando la Confederación General de Obreros y Campesinos de México, por Vicente Lombardo Toledano, más tarde convertida en la CTM; dirigida por Lombardo, posteriormente por el grupo de los "cinco lobitos", con su líder Fidel

⁷² Alin Riding, *Op. Cit.*, p. 69.

Velázquez, que dominaría el movimiento obrero mexicano durante las siguientes seis décadas.

Un hecho que marco la historia del país y la consolidación del Estado, durante el gobierno de Cárdenas fue, primero, la expropiación a las compañías de ferrocarriles y segundo la expropiación del petróleo a las compañías extranjeras.⁷³

Más tarde ello significó para Cárdenas problemas, pues tuvo en su administración congelación de inversiones, rompiendo relaciones, por la nacionalización, teniendo boicot contra las exportaciones del petróleo de México, de hecho lo único que salvo a la economía de un quebrantamiento fue la segunda guerra mundial; como veremos más adelante. Pero eso no debilitó el esfuerzo de Cárdenas de poner en práctica las promesas agrícolas de la Revolución, preparó al país para el despegue industrial subsiguiente y convirtió al partido gobernante en un poderoso instrumento de la presidencia.

Cuando Cárdenas tomó posesión en 1934, encuentra un PNR, reflejado por el poder personal de Calles, con ello no teniendo una estructura interna capaz de organizar a las fuerzas políticas del país de acuerdo con líneas esencialmente corporativas. Después de crear organizaciones como: CNC, CTM, posteriormente la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) de burócratas; así como la formación del sector militar, ya en su conjunto, tenemos ya organizado un partido en cuatro fases, o grupos-obrero, campesino, popular, y militar, guiado por un Comité Ejecutivo Nacional y un presidente nombrado por el propio Cárdenas. Entonces para 1939, el PNR se convierte en el Partido de la Revolución Mexicana PRM, marcando así, un paso en la consolidación de un nuevo Estado Mexicano.

1. La consolidación del Estado Mexicano.

Para hablar de una consolidación del Estado Mexicano, es necesario mencionar un factor decisivo que se encuentra inmerso en su desarrollo; es la democracia, la cual tomó un rol dentro de las elecciones presidenciales de 1940, con la llegada impuesta del General Avila Camacho.

Las elecciones de 1940 constituyen uno de los momentos más controvertidos de la democracia, pues no podemos hablar de ella, sin un

⁷³ "No obstante el 18 de marzo de 1938 se firmó el decreto de expropiación, donde se hablaba de la difamación, desobediencia, y desafío de las compañías estadounidenses y británicas". *Ibid.*, p. 70.

auténtico consenso político electoral, siendo este el primer factor dentro de la importante sucesión presidencial. Existieron presiones tanto internas como externas que enfrenta el gobierno de Cárdenas para llegar a favorecer a Avila Camacho.

En primer lugar, cuando el PRM elige a su candidato el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, esta en toda Europa, hay la preocupación de los Estados Unidos por contar con México como aliado pues sus fronteras al Sur son de suma importancia ya que el contar con una serie de políticas internacionales con México, ayudaría a salvaguardar los intereses de la guerra; al parecer Avila Camacho respondía a las expectativas de un candidato con una mejor orientación de políticas moderadas que otros más cercanos a Cárdenas. En segundo lugar, en cuanto a lo interno el país se distaba de estar en calma por las políticas de Cárdenas como el reparto agrario, la política obrera, la educación socialista, y en particular la expropiación de 1933. Todos ellos siendo factores para que los empresarios criticaran su gobierno y con ello tratando de debilitar el gobierno cardenista de apoyo a la creación de ejidos, abriendo paso al nuevo proyecto de industrialización del país que reclamaba por garantías para la inversión y la exportación dentro de la agricultura para lo cual era importante frenar el reparto agrario y controlar el movimiento obrero organizado, teniendo de su lado a la CTM de Lombardo Toledano.⁷⁴

El PRM, se encontraba fragmentado dentro de la decisión del candidato idóneo para ocupar la presidencia, porque la vieja casta de militares revolucionarios no simpatizaba con Avila Camacho, pues hacían mención de no era un "buen guerrero" sino un administrador. Son justamente estos militares de alto rango junto con fuertes empresarios del grupo Monterrey quienes lanzan en contra del PRM, a su candidato EL general Juan Andrew Almazán, que había desempeñado distintos puestos dentro de la administración de presidentes anteriores, y quién había promulgado el desarrollo de varios proyectos de suma importancia dentro del país, así como una fuerte consolidación de inversiones de bienes y raíces en Acapulco y Monterrey; el cual tendía a una política de derecha y un impulso a la empresa productiva. Fundando para 1940, el Partido Revolucionario de Unificación Nacional PRUN, así como la unión del ya formado Partido de Acción Nacional PAN, con Gómez Morín que estaba en contra desde un principio con

⁷⁴ "Relativamente inesperado, el vultvo de la CTM parecía haber sido promovido por el propio Lombardo Toledano, quien además de haber conocido a Avila Camacho desde la infancia, se inclinaba por la selección de un candidato moderado". Cristina Puga. *Op. Cit.*, p. 279.

la política de Cárdenas; postulando un programa que conjugaba la defensa del individualismo liberal con un espíritu moralizador que denunciaba la corrupción y el posible fraude electoral.

Ya para la contienda electoral de la sucesión presidencial de 1940, hubo enfrentamientos entre militantes del partido oficial y Almacenistas, y una lucha de acontecimientos violentos el día de las elecciones por el control de las casillas, repercutiendo en muertos en todo el país. Con ello, demostrando la poca consolidación de la democracia en las elecciones del país y el advenimiento del poder, en manos del partido oficial y un Presidente que no imagino la transformación de su obra; ya fuese respondiendo a presiones externas e internas, conduciendo a la ruptura del cerco de la política reformadora agraria de Cárdenas, y transformando el horizonte hacia un México industrializado, como veremos más adelante.

Durante el gobierno del presidente Ávila Camacho, México sufrió la transformación más grande hacia la industrialización masiva, una urbanización caótica, elevadas tasas de crecimiento económico; esto fue por una parte, ya que Estados Unidos al estar inmerso en la Segunda Guerra Mundial dependía de México en la producción de materia prima, mano de obra y una incipiente política de lazos con el vecino país que le beneficiaba a éste, pues más que nada se pretendía una alianza. Ya que México al tener frontera con Estados Unidos, corriera el peligro de que los países del Eje estrecharan relaciones, que a la postre hubieran sido las armas en peligro de los intereses tanto militares como económico políticos de la soberanía Norteamericana. El primer paso hacia la industrialización lo constituyó la Ley de Industrias de Transformación, expedida en 1941, que permitió a una multitud de empresas beneficiarse con exenciones de impuestos hasta por cinco o diez años con tal de que demostraran que eran nuevas o necesarias y el segundo lugar tiene la modernización del Banco de México y la ampliación de las funciones de Nacional Financiera, fundada en 1934, estimularon el crédito y la formación de capitales a través de una política oficial de financiamiento selectivo a empresas industriales y agrícolas.

Mientras la industria crecía, el Estado adquiría, con mayor fuerza, su carácter de director del proceso económico, al erigirse como promotor del desarrollo industrial, como elemento clave en la consolidación de los conflictos obrero patronales y aun como inversionista en aquellos renglones prioritarios en que la empresa privada no deseaba o no podía arriesgarse.

Por otra parte, la pobre intervención de México en la Segunda Guerra Mundial dio paso a la consolidación de un Estado ya no en construcción, sino el partícipe de los acontecimientos mundiales que le dio a nuestro país el advenimiento a la era de la modernidad.

En cuanto a la consolidación del Estado dentro de la política interna, Ávila Camacho logró que el sector militar saliera del PRM dedicando exclusivamente a asuntos de índole militar y a la soberanía del país; siendo también el caso de la Iglesia. En un marco prescrito constitucionalmente como civil y laica la fórmula que hizo posible el definitivo predominio político del Estado Mexicano fue la de la convivencia eclesiástico militar, ello a través del reconocimiento de su derecho a desenvolverse dentro de campos específicos desde los cuales podrían ejercer influencia sobre aquellas políticas gubernamentales en las que sus intereses estaban involucrados. "Al ejército se le reservaría el manejo y control sobre las fuerzas armadas, en cuanto a aparato indiscutible del Estado, orientado a colaborar con el poder civil par ala realización de las metas de desarrollo económico y del control político; a su vez la Iglesia se le respetaría, en la practica, su reclamo a intervenir en la educación, mediante una interpretación laxa de los postulados constitucionales".⁷⁵

Otra de las condiciones necesarias para la consolidación del Estado Mexicano fue la ratificación del pacto social, pues la institucionalización del poder exigía la concertación de los diversos intereses sociales en torno al proyecto económico político y social del Estado; con ello, Adolfo López Mateos lo canalizaría en su estrategia de Política de la unidad nacional.⁷⁶

La Unidad nacional era la respuesta del Estado a cambios importantes en la composición social del país y en la expresión de los conflictos políticos.

Con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia el país tuvo muy importante desarrollo estabilizador del país, que hasta nuestros días se conserva, como fue la industrialización, una masiva urbanización, caótica elevadas tasas de crecimiento económico, nacimiento de una clase media muy consumista y desatención de los problemas sociales. Empero, la política de industrialización que llevaba al Estado a invertir en obras de infraestructura, y a conceder todo tipo de prerrogativas a la burguesía para estimular su

⁷⁵ Jacqueline Peschard. *Evolución del Estado Mexicano Consolidación 1940-1983*, p. 39.

⁷⁶ "Se trataba de una política de consolidación entre los diversos intereses y grupos sociales encaminada a fortalecer la hegemonía del Estado. Esta fórmula consistía en asignar y respetar espacios y campos de acción a dichos intereses, a fin de mantener un equilibrio entre ellos, mitigar sus enfrentamientos y con ello asegurar amplios márgenes de maniobra del Estado". *Ibid.*, p. 30.

participación en la inversión llevo a establecer mayores puntos de coincidencia entre la clase política y los empresarios, lo cual alteró desfavorablemente la relación del Estado con los trabajadores.

Para mediar la situación de los trabajadores con el Estado, el mismo gobierno afianzo dentro de organismos como la CTM el control y la manipulación de sus bases sindicales; dentro de la directiva de la CTM estaban los Lombardistas de izquierda y la otra encabezada por Fidel Velázquez que iría conquistando gradualmente el control sobre los contingentes sindicales a partir de las conquistas básicamente salariales. El problema central de la "Unidad nacional" residía en cuál de las tendencias encabezaría el apoyo a la política gubernamental.⁷⁷

Alemán se mantuvo en el renglón de una política de Derecha, ya que a la parte empresarial dentro de su gobierno fue lo que motivo para que diversas compañías tanto nacionales como extranjeras invirtieran en el desarrollo industrial del país. "El gobierno gastó mucho dinero en la construcción de carreteras, prensas y canales de irrigación y, por medio de incentivos fiscales fomentó la inversión privada nacional y extranjera".⁷⁸

Al mismo tiempo se dio paso a la transformación a la reforma a la ley electoral y la reestructuración del partido oficial en la cual se reglamentaron las lecciones y las funciones de los partidos políticos. En Enero de 1946 se reformo la ley electoral para hacerla federal y cumplir con objetivos fundamentales: centralizar el proceso electoral para fortalecer el control del gobierno sobre el mismo, y propiciar la formación de partidos políticos nacionales y permanentes a fin de romper con la tradición de los partidos personalistas.

La nueva ley acentuó la tendencia del Estado mexicano a la concentración de funciones políticas al mismo tiempo que reducía la influencia de organismos y asociaciones con relativa independencia del poder público, con ello dando paso a una transformación del antiguo partido.⁷⁹

⁷⁷ "La salida de Lombardo Toledano de la Secretaría General de la CTM en 1941 para encabezar la Confederación de trabajadores de América Latina, permitió a la facción de los cinco lobitos, liderada por Fidel Velázquez, fortalecerse en el plano nacional con el control de la mayoría de los sindicatos y federaciones dentro de la CTM". *Ibid.*, p. 46.

⁷⁸ Alin Riding, *Op. Cit.*, p., 74.

⁷⁹ "La ley formalizó los lineamientos más generales del sistema político mexicano que regirían durante varias décadas y sentó las bases para la reestructuración del partido oficial, que en el mismo enero de 1946 y al momento de lanzar la candidatura del primer civil a la presidencia, se convirtió en Partido Revolucionario Institucional". Jacqueline Peschard. *Op.Cit.*, p. 53.

Por su parte, el PRI vio evaporarse su carácter de partido de masas para asumirse como maquinaria electoral, movilizada de un consenso cautivo y aglutinada de la clase política civil, de esta forma el Revolucionario Institucional quedó consolidado como partido multclasista, agente legitimador del Estado y defensor de la ambigua ideología revolucionaria. Al igual que en el ámbito electoral hubo un avance, pues se formaron nuevos partidos como el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Popular (PP).

A la llegada de Adolfo Ruiz Cortinez al poder, el país se encontraba sumido en una grave crisis que alcanzaba y definía tanto los espacios político y económico como el terreno de la legitimidad y para ello fue necesario hacer un reajuste en varios sectores con una política de contraste. De esta manera se oriento al canalizar hacia la industrialización apoyándose sectores como el de la manufactura permitiéndole crecer; se protegieron sectores como el del petróleo y eléctrico mediante cuantiosas inversiones públicas; se brindaron importantes ayudas a la industria de la construcción, es decir lo que se pretendía era que los inversionistas tuvieran un panorama favorable para la inversión en nuestro país. “La política económica estaba orientada, fundamentalmente, a mantener un buen ritmo de crecimiento, impulsar el proceso de industrialización y evitar el enfrentamiento con los sectores sociales prioritarios para el crecimiento económico, los resultados inmediatos fueron positivos. Sin embargo, a largo plazo los costos sociales y económicos fueron graves consecuencias”.⁸⁰

Se pueden distinguir varias etapas durante su gobierno: la primera de 1952 a 54, la lucha principal se dio contra el aumento de precios y la inflación, lo que trajo consigo el estancamiento económico; del 1954 a 56, lo relevante de la política económica radicó en la elevación del gasto público para fomentar el desarrollo a fin de contrarrestar el resurgimiento de presiones inflacionarias, llamándosele a esta política de “desarrollo estabilizador”.

La primera etapa trajo consigo un intento por lograr la estabilización de la economía nacional, para se recurrió al control sobre el comercio, el equilibrio presupuestal, el control sobre los salarios y el llamado plan agrícola de emergencia, este último para elevar la producción de maíz frijol y trigo. Como parte de ese apoyo se reforzó la política de crédito al agro mediante la creación de las Sociedades de Crédito Agrícola y Ganadero, instituciones que permitieron canalizar más recursos a los agricultores.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 69.

La segunda etapa tuvo como objetivo fundamental la elevación del gasto público y el fomento a la producción y la iniciativa privada fomentando la producción, de esta manera apoyando a la agricultura incremento del gasto público, apoyo fiscal y crediticio a la industria y una devaluación que se dio en 1954; todo ello con mira de fortalecer un acercamiento con los empresarios los cuales se les delegaba la responsabilidad de impulsar el desarrollo del país.

81

Como resultado tenemos, que el crecimiento económico alcanzará tasas elevadas, la inflación se mantuvo bajo control y la iniciativa privada invirtió con renovada confianza del país; con ello la política económica mexicana, con todos los vaivenes que sufrió durante el sexenio de Ruiz Cortinez, garantizó que se sentaran las bases para iniciar una frase prolongada de desarrollo estable.

Esa desarrollo estable se dio mediante la llegada de Adolfo López Mateos, el cual seguía una política orientada hacia reprimir cualquier intento de huelgas, pues esto traería como consecuencia con el medio empresarial; teniendo que poner en balanza los conflictos y las demandas, hacia la estabilidad social.

Durante su gobierno se seguía un radio de acción, limitando sus actividades productivas a las llamadas industrias estratégicas donde hacía grandes inversiones como el caso de las industrias eléctrica y petrolera, al mismo tiempo el capital privado invertía en la industria de la transformación.

82

Es en durante este sexenio, donde el capital extranjero es visto como el elemento dinamizador, que asociado con el nacional, sacaría al país del atolladero, a través de una llamada política de alianza y progreso, diseñada para contener movimientos revolucionarios del continente, como lo fue la Revolución Cubana, ya que prevenir brotes subversivos era parte fundamental de esta estrategia, todo esto inmerso dentro de una política dentro de la guerra fría, de la parte comunista y el capitalismo, este protegiendo mediante políticas de intervención dentro del Estado.

⁸¹ "El fracaso de la política de austeridad de 1952-1954, para 1954-1956 se logró un incremento significativo en las tasas de crecimiento. La producción nacional respondía a los estímulos externos e internos, a su vez la reanimación del mercado mundial atrajo a los inversionistas, además de que la recuperación de los países más avanzados produjo la reactivación de ciertas ramas de la economía y el auge de las exportaciones; factor que dio lugar a la recuperación económica". *Ibid.*, p. 74.

⁸² "En Julio de 1962, la Secretaría de Industria y Comercio fijó 14 rubros básicos para la inversión privada, comprendiendo: las industrias del hierro y acero, las mecánicas, las de maquinaria y equipo, la electrónica, los productos químicos y farmacéuticos, es decir sectores de bienes de consumo duraderos, donde estaban asentadas las filiales del monopolio extranjero". *Ibid.*, p. 93.

Para cumplir cabalmente sus funciones económicas de mantenimiento y reproducción del sistema capitalista, el Estado necesita ejercer un efectivo control político sobre las clases explotadas de la sociedad, aunado a una búsqueda de legitimidad del sistema de dominación económico y política se hace preferentemente por medios ideológicos. Empero, si el Estado no es capaz de renovar sus formas de control político al ritmo y en el sentido que los tiempos indican, se verá precisado a utilizar la represión con tanta frecuencia como se hizo en México durante los años sesenta.

Prueba de ello fue que durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, la represión en todos los sectores se podía percibir, desde movimientos obreros, campesinos, de servicios, profesionistas, y estudiantes; estos últimos poniendo en evidencia el paso represivo de un Estado estabilizador a un Estado Tirano, en función de políticas extranjeras dentro de una guerra fría, que sólo afectó tanto la ideología de "unos cuantos", para la consolidación de un sistema imperialista en el ámbito mundial, ya que para estos años la economía internacional de los países más industrializados afectaba las políticas internas de países menos desarrollados y Latinoamericanos en miras de un cambio social, como lo fue la revolución Cubana. "Las funciones desempeñadas por el Estado Mexicano durante la década de los sesenta, confirman su carácter de clase y su compromiso con el proyecto capitalista como sistema de producción internacional".⁸³

La justificación de la política económica predominante en la llamada "década mundial de desarrollo" era la misma, en el ámbito nacional que internacional, siendo el apoyo a la industria nacional y transnacional, en donde el Estado no escatimó recursos ni mecanismos. Cuando el mercado de los productos agrícolas redituaba considerables divisas, la industria se nutrió de ellas, esto trajo consigo que se modificaran las condiciones internacionales, desestimó la producción agrícola y se fomentó sólo aquella a la exportación; a falta de esas divisas, el Estado recurrió crecientemente al endeudamiento externo, trayendo consecuencias en el sector de los campesinos.⁸⁴

En cuanto a la situación que prevaleció en la clase obrera durante esos años fue de cuestionamiento amenazasteis para el sistema, la cual sólo es explicada por la dominación ideológica y política que el Estado ha ejercido sobre ella; con ello la clase obrera fue perdiendo poder y los dirigentes

⁸³ *Ibid.*, p. 153.

⁸⁴ "El abandono repentino de la producción agrícola, aunado a la insatisfacción acumulada de los campesinos, provocó que el descontento se manifestara desde la organización independiente y en contra del Estado, hasta los brotes guerrilleros e insurreccional, pasando a las invasiones a las tierras. Para éstos la respuesta del Estado fue inmutablemente represiva". *Ibid.*, p. 154.

sindicales, en cambio se sentían fortalecidos por la reafirmación de ese control obrero, el cual lleva el nombre de *charrismo sindical*.

Es así como pasaron los años sesenta y se registraron manifestaciones y movimientos de resistencia y oposición que sin estar vinculados entre sí, todos ellos reflejaban un malestar social cuyo significado evidente era la caducidad de algunas formas tradicionales de control y legitimación del Estado mexicano teniendo como resultado una doble crisis política y económica, que el Estado habría de enfrentar en los años setenta y hasta los años noventa.

Al llegar Luis Echeverría Álvarez a la presidencia de la República, el Estado tomó un papel en donde se dedica a tratar de intervenir dentro de la conducción de la economía, ya que se pronunció por una mejor distribución del ingreso por modernizar la planta industrial y por incrementar la productividad creando una serie de conflictos con el sector empresarial, pues los monopolios para 1970 habían crecido muy por encima del resto de la economía; dichos monopolios fueron utilizados para defender sus intereses: el crecimiento de las empresas del Estado y las amenazas de desaparición de la libre empresa. Un ejemplo, de ello fue, la Confederación de Cámaras de Comercio que envistió contra lo que llamo competencia desleal por parte de la CONASUPO, las tiendas ISSSTE y los mercados sobre ruedas. Uno de los dirigentes empresariales pidió a bocajarro la devolución de diez empresas paraestatales a la iniciativa privada. Por su parte el gobierno contraatacó señalando que el Estado debe mantener bajo su control a las industrias promotoras del desarrollo.

Pero esto no fue lo grave del asunto, el Estado se dedico a someter a la economía a una política de nacionalización, tuvo grandes problemas con empresarios como lo fue el caso del Grupo MONTERREY el cual estaba en contra la intervención del Estado en asuntos empresariales; fue una medida en donde el Estado expropiaba bienes, latifundios a empresarios. En venganza el sector empresarial realiza huelgas, cabe recordar que ya para esos años el sector empresarial había constituido el primer organismo fuera del partido oficial, en una primera organización patronal que surge sin tutela del Estado.

85

⁸⁵ "En 1975 los empresarios decidieron dar un salto histórico al constituir la primera organización patronal con el nombre del Consejo Coordinador Empresarial, que agrupo dirigentes industriales, los comerciantes, los banqueros, las asociaciones de seguros, los empresarios agrícolas y la COPARMEX". *Ibid.*, p. 173.

Este Consejo Coordinador Empresarial a finales de sexenio levantó un nuevo programa de gobierno con el propósito de detener las nacionalizaciones, limitar la esfera de acción económica del Estado, y ceñirse a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional para controlar la crisis económica.

Pero fue demasiado tarde, empezó la fuga de capitales y la inversión productiva se detuvo, como consecuencia el estado se encontró sin fondos todo ello en un ambiente de batalla entre el Estado y el sector empresarial preparando el camino para una crisis económica y social, que se enmarca en 1976 con el advenimiento del gobierno de José López Portillo. Eso fue en cuanto a política interna, dentro de la política externa, el Estado optó por transitar acuerdo comerciales con otros países de Europa y Asia; pues los Estados Unidos tenían problemas económicos por la Guerra de Vietnam, junto con la crisis del capitalismo mundial.

Con este propósito el gobierno puso esencial énfasis en el aumento y la diversificación de las exportaciones así como de las fuentes de la tecnología y capital enmarcado en una ley para fomentar la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, teniendo como representante el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. "Los mayores logros en materia de comercio internacional se obtuvieron en el área considerada tradicionalmente como el mercado natural de México con Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Panamá, duplicando el valor de sus exportaciones a Centroamérica en un lapso de tres años".⁸⁶

Cuando José López Portillo asumió la presidencia de la república en 1976, el país se encontraba sumido en una crisis económica y política, la cual se manifestó, entre otros fenómenos, en una prácticamente total pérdida de la confianza del gobierno.

Esa desconfianza alcanzó desde luego a los principales organismos financieros internacionales, los cuales suspendieron los apoyos crediticios a México sobreviniendo la devaluación, quedando el gobierno desquebrantado y con ello teniendo que firmar un acuerdo con el fondo monetario internacional. Así entre las metas fijadas resaltan la reducción del déficit del sector público, la limitación del endeudamiento externo, la elevación de los precios de los bienes y servicios públicos, el freno a la ampliación del empleo del sector

⁸⁶ *Ibid.*, p. 187.

público, la apertura de la economía hacia el exterior y también, el estancamiento de topes salariales. Es decir López Portillo buscó la reconciliación con muchos de los grupos a los que Echeverría se había enfrentado, para ello el gobierno tenía que hacer frente a la problemática general del país y así diseñó una serie de reformas, planes y programas tendientes a superar la crisis ya que este se caracterizó antes que nada, por un intento de conciliación y enseguida por un incontrovertible afán de legalidad el cual propició una imagen de racionalidad, tecnicismo y mesura, ya que este último permitió la construcción de todo un aparato legal de apoyo es decir creó un marco legal en el entorno de la administración pública.⁸⁷

Por otra parte la hipersensibilidad del sector empresarial en ese momento era justificada: el Estado había crecido desmesuradamente, ya que la amenaza de un Estado interventor, regulador de lo privado era más clara que nunca, siendo este un elemento importante y vital en la política económica, siendo el énfasis de la necesidad de fortalecer la actividad del Estado en la economía nacional; siendo esto importante ya que permitió la creación y la entrada de una mala planificación de los recursos de parte del Estado y desarrollo de la corrupción.

Cuando el Estado trata de consolidarse la economía crece aceleradamente, ya que el objetivo fundamental del gobierno era ganar nuevamente la confianza de diversos grupos sociales, la cual era financiada a través de los ingresos petroleros, del encaje legal y del endeudamiento público, dando a entender que el petróleo fue el regulador de la economía con el Estado y el sector privado. "Por una parte, la importancia de los recursos petroleros descubiertos permitió a México variar las condiciones de la política económica acordada con el Fondo Monetario Internacional a finales de 1976. El petróleo sirvió de aval para conseguir recursos financieros frescos en los mercados internacionales de capital, en un momento en el que, además, los excedentes de los países petroleros habían generado una sobreliquidez mundial que se presentaba en el contexto de una recesión económica generalizada de Occidente".⁸⁸

Pero la realidad nos mostró que no existió una mediación, ya que la industria privada llegó a considerar que la política económica del Estado

⁸⁷ "Antes de concluir su primer año de gobierno de López Portillo propuso al legislativo con éxito, más de 27 reformas a la Constitución, como la Ley Federal Organizaciones Políticas y procesos Electorales, concreción de la Reforma Política; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que reglamentó gran parte de la reforma administrativa y por último, la Ley de responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos". Germán Pérez Fernández Del Castillo y Rosa María Mirón. *Op. Cit.*, p. 203.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 208.

representaba una camisa de fuerza que sometería a las tendencias del libre mercado, siendo esto la fuente de conflictos entre la iniciativa privada y el Estado, alcanzando su clímax durante 1982; pues lo que en realidad estaba en juego era precisamente a la capacidad de dirección de la sociedad en su conjunto, pues ambas partes, deseaban esa dirección con la variante de que en ese momento, gracias al petróleo, el Estado tenía la sartén por el mango.

Cosa que se vino en declive gracias al declive de los precios del petróleo que redujo drásticamente los ingresos de México por concepto de importaciones, con ello dando paso a una crisis muy severa, la cual ratifica fugas de capitales, y un desequilibrio económico que afectó a la sociedad, y él devaluó de una moneda. Sin embargo la crisis generalizada había mermado la capacidad del Estado como rector de la economía nacional y éste aparecía frente a los embates económicos y políticos de la entonces muy fortalecida iniciativa privada, particularmente el sector financiero, lo cual acercó a que López Portillo en 1982 nacionalizara la banca privada, pretendiendo recuperar la fuerza del Estado en tanto institución y a la vez replantear los términos de su relación con los distintos sectores sociales, todo con el objetivo de frenar a los empresarios.

Ya que el nacionalizar la banca fue un acto que devolvía al Estado su capacidad de mando y gobierno, **es decir fue la actuación de un Estadonación en el sentido más amplio que reclamó para sí la custodia de intereses generales aun sobre los grupales. A todo se aunaron la corrupción y la impericia de un gobierno que no supo prevenirse de la baja del precio del crudo, de la alza de las tasas de interés y de la recesión mundial. Sin embargo, López Portillo y su gobierno estaban demasiado desgastados como para reconstruir un sistema político en sólo tres meses.**

Es claro que a la llegada la presidencia de Miguel de la Madrid se encontraba con demasiados problemas los cuales tenía que resolver, pues se encontraba con un país económicamente destruido y políticamente desgastado. De ahí que mediante un pacto social entre el gobierno y la sociedad civil se hayan instrumentado programas, como el Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) el cual lejos de poner como centro y motor económico al empleo, al salario, al gasto público y a los servicios, éste responde fundamentalmente a una política de oferta cuyo centro motor es la industria, a la cual se le dirigió todo el apoyo.

Todo ello con miras a la reestructuración económica, es decir a la rectoría económica del Estado; fue por eso que el gran reto de Miguel de la Madrid consistió en la capacidad de lograr que los mecanismos de identificación de la sociedad civil con el Estado sean sostenidos en el nuevo marco simbólico procurado, esto es en el espacio del nuevo proyecto nacional el cual fue, las bases del nuevo proyecto Neoliberal.⁸⁹

Aunado a todo esto se realizaron modificaciones y reformas a la Constitución, es decir al 25 constitucional el cual ordena una igualdad en el trato de los tres sectores descritos, no siendo así, pues el gobierno ha privilegiado al sector empresarial a costa del paraestatal y del social siendo éste el motor del desarrollo económico y nacional y por ende dejando al Estado imposibilitado para proseguir como motor de la economía a través del gasto público y la inversión, aunque ello trajo consigo problemas dentro de las diversas fuerzas políticas y aun mismo dentro del poder hegemónico es decir el PRI; como lo veremos más adelante con el gobierno del Ex -presidente Carlos Salinas de Gortari.

III. El Estado actual Mexicano.

Con la llegada al gobierno de Carlos Salinas el país entro en un nuevo proceso de ratificación de las normas del Estado con los diversos sectores, en especial el sector empresarial ya que el ajuste económico, la liberación política y la más reciente internacionalización de la política mexicana han efectuado profundamente las normas y las reglas que regulaban tradicionalmente las prácticas y los procesos políticos de México.

Esto da paso a que las relaciones entre los tres actores principales no miembros del PRI: La Iglesia, la comunidad empresarial y los Estados Unidos dieran paso a un acuerdo entre ellos, pues a la primera se le otorgaba libertad de acción en campos específicos mientras se mantuviera políticamente silenciosa y subordinada, para los segundos se ofrecía un ambiente económico favorable a cambio de las empresas se comprometieran a renunciar a la participación política activa y las relaciones estadounidenses - mexicanas se regularon durante decenios por un acuerdo tácito que implicaba la aceptación de que México tenía derecho a disentir en los asuntos exteriores así como a mantener su sistema autoritario.

⁸⁹ "La entrega venta de algunas industrias al sector social; La moralización de la política y, sobre todo, un replanteamiento del valor de la sociedad civil frente al Estado, y es donde cambia, pues la sociedad civil se expresa en términos más puramente clásicos de la teoría política liberal, es aquí donde comienzan a aparecer ciertas dificultades, tanto en el terreno práctico como en el teórico". *Ibid.* . p. 261.

No fue sino hasta 1990 con la administración de Carlos Salinas (1988 – 1994) en donde se desplegó una estrategia de cambio político gradual subordinada a la reforma del Estado; ya que por una parte la combinación de la reforma económica y la apertura política fortaleció la competencia partidista, pues estimuló el desarrollo de una oposición más vigorosa y amplió la arena de la competencia política. Aunado a un contexto creado por el TLC, un levantamiento de Chiapas el cual aceleró más la internacionalización de la política mexicana y ofreció una serie de oportunidades que la oposición aprovechó para plantear de nuevo la reforma electoral.

Por otra parte en cuanto a la economía, ésta y el incremento de la movilidad del capital minaron gradualmente el pacto existente entre empresarios y Estado, pacto que finalmente se extinguió en 1982 con la nacionalización de la banca, pero con los esfuerzos de De la Madrid por lograr un acercamiento, finalmente se materializó con el pacto de estabilización de 1987 surgiendo cambios los cuales dieron paso a la formación de una nueva elite financiera alrededor de las casas de bolsa y por ende una rápida liberalización comercial durante la administración de Salinas; como resultado dio una fragmentación y polarización de la comunidad empresarial.

De esta manera las reglas nos escritas con los Estados Unidos experimentaron cambios ya que la política exterior de México se vio regulada a los dictados de las negociaciones para una zona de libre comercio, pues el TLC no consideraba la creación de un marco institucional supranacional ni condicionaba el acceso de México a compromisos democráticos formales ya que así generó una dinámica que intensificó la interacción entre los sistemas políticos de México y los Estados Unidos. “Esta dinámica se volvió particularmente evidente en Enero de 1994, cuando se inició el levantamiento de Chiapas, así como durante los meses que precedieron la elección presidencial de 1994 y más visiblemente como la secuela de devaluación de diciembre de 1994”.⁹⁰

Eso se derivó en parte a que Salinas forjó su liderazgo y legitimó su gobierno recurriendo a las amplias prerrogativas del presidencialismo mexicano, ya que estas fueron ejercidas de tal forma que el poder de mediación de otras instituciones se vio prácticamente nulificado, y las normas y reglas tradicionales fueron constantemente alteradas. Ello trajo como consecuencia un aumento de las movilizaciones populares y la oposición

⁹⁰ Mónica Serrano. *La Reconstrucción del Estado México después de Salinas*, p. 33.

avanzaba; a su vez se hacía evidente un agudo divisionismo entre la elite gobernante, siendo una de las características de los procesos liberalización que también explicaban los cambios de la distribución del poder entre los actores políticos pues a medida que aumenta el divisionismo entre la elite gobernante se abrían los espacios políticos que podían ser ocupados por la oposición, alimentándose recíprocamente.⁹¹

Hacia las reformas electorales de 1994, se tomo un camino muy difícil en cuanto al contexto político es decir, el gobierno se hallaba en una crisis de legitimidad política ya que al iniciar actos armados en contra de la rebelión de Chiapas, era más optimo que iniciara un camino de negociaciones políticas para la paz y solución del conflicto que ensangrentarse con los rebeldes.⁹²

Con él cesé al fuego en contra de los grupos armados de Chiapas se iniciaron negociaciones políticas con los guerrilleros, posteriormente se dio paso a que la organización electoral acelerara las conexiones existentes entre Chiapas, los partidos y las elecciones, de esta manera los ocho partidos políticos nacionales firmaron un acuerdo llamado Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, el cual establecía la agenda para las negociaciones de la paz y amplias reformas electorales. "La inclusión de la reforma electoral en la agenda era muy interesante, porque en enero de 1994 se había ya iniciado el proceso electoral federal de acuerdo con los términos del recientemente enmendado código electoral".⁹³

Dentro de la ejecución de los acuerdos algunos se convirtieron en ley, mientras que otros siguieron siendo informales; los aspectos formales de la reforma se convirtieron en ley en mayo de 1994, los acuerdos informales consistían en cerca de 50 acciones específicas diferentes acerca de todos los aspectos del proceso electoral.⁹⁴

⁹¹ "Aunque durante la administración de Salinas se incrementó la división entre los tecnócratas y la antigua guardia priista y su alianza se vio afectada por señales de destrucción mutua, ambas partes permanecieron atrapadas entre una interdependencia estratégica pues los tecnócratas provían conocimientos técnicos fundamentales y los políticos aportaban la seguridad y la estabilidad necesarias para cosechar los frutos de tales conocimientos. Pero aunque los costos de alianza han aumentado considerablemente, el moderno gobierno tecnocrático no ha permanecido completamente inmune a las prácticas priistas tradicionales. El estilo desplegado por el secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche, en el nombramiento de su equipo se asemejaba mucho a las antiguas prácticas clientelistas. De acuerdo con algunas fuentes, al tomar posesión del cargo Serra despidió a un número importante de funcionarios y puso en su lugar un equipo escasamente experimentado en los mercados financieros. El precio de tal improvisación se evidenció con la crisis de la devaluación de diciembre". *Ibid.*, p. 40.

⁹² "El gobierno estaba completamente dividido acerca de cómo debería de afrontarse esta situación. Por una parte, algunos miembros del gobierno favorecían una acción militar, esperando que se aplastará o por lo menos se controlara a los rebeldes en breve plazo; por otra parte un grupo encabezado por Manuel Camacho, disidente del PRI que planteaba graves amenazas para la estabilidad de ese partido tras perder la dominación presidencial ante Luis Donald Colosio, prefería la negociación política". *Ibid.*, p. 52.

⁹³ *Ibid.*, p. 52.

⁹⁴ "La reforma política y el cambio institucional, trata de darnos una idea fundamental de la renegociación de las reglas del juego entre las diversas fuerzas políticas". *Ibid.*, pp. 55-60.

El resultado que arrojó, fue que por primera vez existió un consenso de partidos, en lo tocante a la vigilancia y conducción de una elección presidencial beneficiando en su mayoría a partido como el PAN, ya que ellos ganaron diferentes comicios estatales.

Por parte de la relación del gobierno y el PRI con el PRD fue tensa en la administración de Salinas, hubo varios asesinatos de partidarios del PRD, resultando difícil saber cuántos de tales casos eran resultados de conflictos locales y cuántos eran acciones políticamente orientadas, pero las cifras son elevadas.

Al final de la contienda electoral el resultado fue decepcionante para la mayoría de los partidos de oposición. El PRI ganó 48% de la votación nacional, con la que obtuvo la Presidencia, 60% de la Cámara de Diputados y casi el 75% del Senado. Al final, el PAN declaró que las elecciones habían sido legales y que eran un paso al camino hacia elecciones justas, pero que no fueron legítimas, porque hubo muchas desigualdades que minaron el proceso democrático. Por su parte, el PRD dijo que “las elecciones de 1994 fueron uno de los mayores fraudes de la historia mexicana y, probablemente, de la mundial”.⁹⁵

A la llegada de Ernesto Zedillo a la administración de la República, la Reforma Electoral ocupaba un lugar más preeminente que nunca en la agenda, pero el margen de maniobra del PRI se había reducido, ya que después de la posesión presidencial la administración de Zedillo afrontaba una profunda crisis económica a la que siguió un ciclo de devaluación, inflación y recesión; por otra parte esta crisis económica aceleró el proceso ya avanzado de desalinización del electorado mexicano y el creciente fortalecimiento de los partidos de oposición.

Cuya consecuencia fue que haya perdido el PRI todas las elecciones durante los seis meses siguientes, tanto de elecciones de Gobernador, Legislatura y autoridades municipales en el Estado de Jalisco, localidades rurales, al igual que elecciones complementarias para diputaciones federales; teniendo como resultado el seguimiento de una reforma política pues este es el último recurso para afrontar las expresiones del descontento popular, aunque el costo de esta reforma halla beneficiado a los partidos de oposición pero a la vez hubo un avance significativo en la vida de democrata del país. “El PAN

⁹⁵ *Ibid.*, p. 61.

ganó el escaño de Atlixco, Puebla, y el PRD, ganó el otro escaño de San Andrés Tuxtla, Veracruz".⁹⁶

En lo que cabe a la Reforma del Estado, la administración de Salinas (1988-1994) profundizó el proceso de reforma estatal que había iniciado el gobierno de, De la Madrid, cuyo objetivo principal era la estabilización de la economía y él logró de un crecimiento sostenible; comentarios que fueron muy alentadores pero poco viables. Pues el tipo y el ritmo de la reforma han sido controlados por la elite estatal la que se ha mostrado renuente a aceptar restricciones legales a su poder autónomo y a incrementar la capacidad del Estado para interesar a la sociedad mexicana a fin de limitar la impunidad, aunado a una sociedad civil la cual tiene escasos controles políticos sobre las acciones gubernamentales; la democratización ha avanzado a un ritmo muy lento y el sistema judicial todavía es ineficaz para limitar a los poderosos.

Es cierto que una serie de reformas legales ha creado un nuevo marco institucional que ha permitido elecciones más libres y limpias, pero el PRI sigue dominando la competencia política; como ejemplo en las elecciones del 94 sus recursos eran mayores que los de todos los demás partidos en conjunto.

Por otra parte la elite estatal mexicana ha sido el actor central detrás de la reforma económica y a conservado el poder autónomo para limitar los derechos individuales en el futuro, prueba de ello son un número considerable de cambios institucionales que promueven el papel del mercado. Y no fue sino hasta 1990 donde se probó la efectividad de estos cambios cuando se propuso el TLC, en el cual se necesitaban instituciones al poder autónomo del Estado mexicano para convencer al capital extranjero y nacional de que el nuevo modelo no sería cambiado por la llegada del nuevo presidente en turno, con un proyecto diferente; hubo para ello una razón económica la cual era el acceso al mercado de los Estados Unidos. **De ahí que el TLC haya sido parte de la estrategia de la elite estatal para complementar sus políticas y una restricción institucional externa que incrementa la confianza de los inversionistas. Ratificando el debilitamiento del Constitucionalismo.**⁹⁷

Cuando los empresarios advirtieron que Salinas estaba dispuesto a ir más allá de lo esperado en lo tocante a las grandes cuestiones económicas, como la privatización, la desregulación y la liberación comercial consideraron

⁹⁶ *Ibid.*, 63.

⁹⁷ "Hay un matrimonio de conveniencia entre la elite estatal y los grandes intereses empresariales, no en un apego sincero a las restricciones constitucionales ni un respeto por los derechos en general". Carlos Elizondo Meyer Serra. *Op. Cit.* p. 82.

que era el momento de construir una relación, lo que implicaba cada vez más su involucramiento en las actividades del PRI. "En las elecciones de 1994, la mayoría de los grandes empresarios apoyó abiertamente al candidato presidencial del PRI en una alianza más explícita que en el pasado".⁹⁸

De igual forma los líderes de grandes organizaciones sociales incorporadas al PRI también se benefician de la falta de respeto al Estado de derecho y por lo tanto a no, apegarse al constitucionalismo, ya que se mostraron igualmente vacilantes en la búsqueda de una reforma. De ahí que algunas de estas organizaciones hayan sido los principales apoyos, sino es que el de origen del poder discrecional otorgado por la ley, un ejemplo fueron los líderes sindicales.

Durante el sexenio de Salinas, problemas como la rebelión campesina de Chiapas y los asesinatos del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, evidenciaron la carencia de poder infraestructura para asegurar la carencia de las leyes básicas y con ello un nulo Estado de derecho. Los asesinatos no son raros en la vida política mexicana pues la falta de protección hacia los derechos humanos esta bien documentada. "La falta de profesionalización en las distintas policías es consecuencia de la falta de un apego al Estado de Derecho".⁹⁹

De igual modo la creciente impunidad de los narcotraficantes es otro obstáculo para el desarrollo del Estado de derecho, pues éste esta perdiendo gradualmente su poder de infraestructura a medida que la policía y el Poder Judicial entran en redes de influencia de los cárteles que exportan drogas; siendo esto una consecuencia de la falta de un aparato estatal que realice programas de profesionalización en sus elementos. Pero que acciones toma el sistema de justicia para remediar esto; en la realidad, niegan rotundamente toda responsabilidad en los vicios que han desgastado sistemáticamente tal sistema, es decir los policías culpan a los jueces de ser blandos con los delinquentes, los agentes judiciales critican los abusos cometidos por la policía, los jueces federales consideran que los jueces estatales son particularmente responsables de la corrupción. En fin, al último todos culpan a la sociedad entera de promover y tolerar la corrupción generalizada, siendo este el típico escenario que nos muestra el estado de parálisis del sistema de justicia.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 82.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 86.

Durante toda la vida política de México la Constitución ha sido modificada por el advenimiento de cada presidente; esta falta de restricción en la forma como un presidente en ejercicio puede modificar la ley suprema ayuda a explicar la debilidad del Estado de derecho en México. En el caso del sexenio de Salinas la única modificación constitucional relacionada con la administración de justicia se realizó de una manera irónica, ya que está reforma en lugar de preservar los derechos humanos, otorgaba mayor poder a los agentes del procurador general al ampliar sus facultades de detención y arresto sin consideración a los jueces.¹⁰⁰

Pero es un hecho que gran número de miembros de los cuerpos policiacos participa en toda clase de delitos y ésta es sin duda la razón principal de la desconfianza que inspiran las instituciones de procuración de justicia, especialmente en la Policía Judicial Federal. **Tal desconfianza sólo podrá ser desvirtuada a través de programas en los cuales se prepare a los elementos tanto administrativos como cuerpos de seguridad, con una adecuada profesionalización y para ello implica un buen servicio civil de carrera en cada elemento.** “Una buena medida es profesionalizar al personal. Está claro que el problema de justicia es más administrativo que judicial, que implica más problemas de ejecución y operación que de elaboración de políticas. Es más un problema de organización y personal que de estructura. Por lo tanto algunas instituciones deben mejorar si se pretende avanzar en este campo”.¹⁰¹

Por último si se quiere una reforma del Poder Judicial, el éxito dependerá de tres factores: un compromiso firme del Poder Ejecutivo en lo tocante a la independencia del Poder Judicial y el diseño de mecanismos eficaces que puedan ayudar a mejorar el desempeño de los tribunales en la administración de justicia, tanto en la parte administrativa, como en sus dependencias y policías; es decir profesionalizar el sistema.

¹⁰⁰ “De ahí la desconfianza de la gente por la Policía. Una encuesta de opinión realizada en 1994 reveló que 72% de la población de la ciudad de México desconfía de la policía, este sentimiento se confirma con el caso de González Calderoni, antiguo comandante de la Policía Judicial Federal, quien cometió algunos delitos en México y escapó a los Estados Unidos, donde fue arrestado. Durante su arresto declaró que prefería ser juzgado en los Estados Unidos, porque temía por su vida si regresaba a México”. Manuel González Oropeza. *Op. Cit.*, p. 107.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 110.

1. Las nuevas relaciones Estado- Iglesia.

Por otra parte, dentro del Estado actual mexicano uno de los temas característicos que invadió las relaciones con otras instituciones; fueron las modificaciones a la reforma constitucional de la relación Iglesia – Estado. Empezaremos mencionando, que durante la administración de Salinas pudo dividirse entres periodos, en lo que cabe a la reforma Eclesiástica: en el primero, se inicia con un discurso en su toma de posesión, con su propuesta de una nueva relación del Estado con la sociedad mexicana; en el segundo período cuando se introdujeron grandes cambios constitucionales, es decir la observancia religiosa, en donde se establecieron relaciones diplomáticas con el Vaticano; y el tercer período en los últimos años de Salinas, ya que en ese período se cometieron hechos muy sangrientos, aun en relación de altos mandos eclesiásticos y los acontecimientos de Chiapas; que a la postre sirvieron a las autoridades eclesiásticas para tener injerencia en asuntos relacionados con el Estado, como veremos más adelante.

Un hecho fundamental para que las relaciones entre México y el Vaticano se estrecharan fueron las visitas que sostuvieron el Papa Juan Pablo II a México durante el sexenio de Salinas y que a la postre sirvieron de presión para modificar enmiendas dentro de la reforma de la Constitución en los artículos 24, 27, 3, y 130, siendo las más significativas en la nueva legislación el reconocimiento formal del derecho a la asociación religiosa y, por ende, el de la libertad de los fieles para establecer organizaciones y expresar su fe colectivamente. “Desde 1922 hasta 1992, no se le reconocía posesión legal a los agrupamientos religiosos llamados Iglesias”¹⁰²

En lo que cabe a las enmiendas de los artículos son un tanto difusas y absurdas ya que tratan de ser ambiguas para ambas partes, como por ejemplo el artículo 24 indica que las ceremonias religiosas públicas se celebrarán normalmente en las iglesias, y que las celebradas se sujetarán a una regulación; por lo que toca a la educación en la enmienda al artículo 3º se elimino la prohibición absoluta de intervención de las organizaciones religiosas en las escuelas primarias y secundarias, normales para maestros y escuelas para obreros y campesinos con ello saliendo muchas de estas escuelas de la clandestinidad en la que se hallaban pero sin embargo él articula también establece que la educación pública será laica y por lo tanto será completamente independiente de toda doctrina religiosa, cosa contradictoria;

¹⁰² Roberto J. Blancarte. *Op. Cit.*, p.151.

el artículo 27, en donde se le prohibía adquirir, poseer y administrar inmuebles que se les cedieran, además de considerar a todas las iglesias como propiedad de la nación; y por último en las enmiendas al artículo 130, en donde se les da la facultad a los religiosos para votar y eliminar ciertas restricciones a los religiosos en cuanto a su libertad de expresión oral y de imprenta, pero así como el no criticar las leyes fundamentales del país y de comentar la política nacional ni hacer campaña proselitista a favor de un candidato de cualquier partido político, ni establecer un eslogan político en materia de publicidad en contra de las leyes o instituciones del país. En la enmienda se derogan prohibiciones, limitando a las iglesias a tener las propiedades indispensables para los propósitos religiosos dentro de los lineamientos establecidos por la ley, con ello siendo esta ambigüedad incoherente y punto de debate por las iglesias.¹⁰³

Sin embargo se empezaron a mostrar ciertos límites en la nueva relación, pues según grupos militantes del sector eclesiástico, “la ambigüedad de la ley escrita permite que el gobierno controle la acción de las iglesias”; pues con ello demostrando que el Estado liberal conjunto a todas las organizaciones de una forma legal o ilegal y que mejor que está fuese por la vía de un marco legal, es decir mediante la reforma de la Constitución, pues el Salinato rompió con todas las formas imposibles e inimaginarias de cómo se debe de gobernar y establecer un Estado que absorbe a todas las instituciones en sí mismo.

Esto orillo a que la administración de Carlos Salinas de Gortari fuese un elemento que desequilibra la política económica así como una destrucción del modelo socioeconómico y del modelo ideológico y político que surgió con la formación de Instituciones, es decir la Revolución. Prueba de esto es en la esfera religiosa, donde más que un proceso de desregulador de las actividades de la Iglesia observa el abandono del radicalismo revolucionario, como ejemplo claro la implicación de una “comisión de paz” encabezada por autoridades de la Iglesia en el conflicto de Chiapas, teniendo como resultado un intervencionismo de la iglesia que sirve de “mediadora” en un problema político y militar que sólo le toca dar solución al Estado, donde dicha intervención eclesiástica es real.¹⁰⁴

103 “Aceptándose estas reformas a los artículos ya mencionados tanto por la Santa Sede y el gobierno Mexicano”. *Ibid.*, p. 154.

104 “La cual si se hubiera puesto en mecanismos de un consenso legal, esta intervención tal vez no existiera, aunque la orden salió del poder divino del Dios Salinas”. *Ibid.*, p. 160.

En dicha ambigüedad de la Iglesia y el Estado, para cierto sector la Iglesia gana más dentro de las reglas del juego, pero el Estado controla su operación mediante un marco legal ya que ahora se les reconoce un registro. "Con esto el Estado controlara toda la parte en la nueva relación".¹⁰⁵

Por último podemos mencionar que la tendencia que puede observar es que las Iglesias están socialmente más comprometidas y por la misma razón más dispuestas a asumir un papel de denuncia crítica contra toda forma de corrupción y de contrapeso contra el Estado o cualquiera otra expresión del poder político; ya que ellos tienen el poder absoluto, siendo esto una consecuencia natural de la oposición.

2. La relación Estado- Empresa.

En lo que cabe a las relaciones entre el Estado y las empresas en el México contemporáneo se ha ido incrementando la fuerza económica y política de las empresas, ello se debe a la formidable expansión de la movilidad internacional del capital y la transición de México hacia una economía de mercado. **Esto nos dice que a mayor movilidad del capital aunada a una liberación económica y la reforma del Estado ha modificado radicalmente el contexto de la acción estatal, la actividad económica privada y las relaciones sociales en general; pues estas transformaciones han redefinido también los términos de las relaciones Estado - empresas y las han colocado en un vasto proceso de reorganización social, política, y económica.**¹⁰⁶

Para que el Estado tenga capacidad de influir en las elecciones que hagan los inversionistas, tendrá que variar considerablemente entre los períodos y los sectores; de ahí que el tipo de colaboración entre las empresas y el gobierno sea tan importante como el grado de coordinación existente entre ellos para la producción de resultados económicos y políticos colectivos.

Si nos remontamos al pasado la relación del Estado con la elite empresarial, tenemos que los acuerdos de cooperación pasaron a ser luchas es decir se paso de la cooperación a la confrontación entre los dos sectores, que fue desde 1940 hasta 1970 en acuerdos de cooperación, al pasar este período sé cayo en un partaguas de las relaciones como punto culminante en 1982.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 158, 159.

¹⁰⁶ "A su vez, la liberación económica magnificó de nuevo el poder estructural en expansión de las empresas, ampliando más la autonomía de decisión y las opciones de inversión a disposición de inversionistas privados, así como asegurando tales ganancias mediante la introducción de una serie de grandes reformas constitucionales". Blanca Heredia. *Op. Cit.*, p. 190.

“Las profundas transformaciones sociales provocadas por la rápida industrialización y la naturaleza marcadamente desigual en términos sectoriales, regionales y de ingresos del país acabo por erosionar las condiciones sociales, económicas y políticas, en las cuales había operado el acuerdo entre las empresas y el gobierno”.¹⁰⁷

En el auge del período de la crisis de 1982, se impusieron restricciones que normalmente impone el control privado sobre el capital a la política económica, reafirmandose con mayor severidad. Cuando Miguel de la Madrid asumió la presidencia la tarea primordial era el controlar la crisis y la estabilización de la economía y para ello era necesario detener las fugas de capitales y llegar a un acuerdo con los acreedores internacionales, en lo cual el control del gobierno sobre el trabajo organizado y su dominio directo de la fuente principal de los ingresos de divisas facilitaban el proceso de ajuste. “Facilidades a las elites económicas”.¹⁰⁸

Esta estrategia resultó relativamente exitosa hasta 1985 y que de ahí en adelante se volvió insostenible. El plan original consistía en el restablecimiento de la comunicación y la colaboración con las grandes empresas; la marginación de los líderes empresariales radicales y la ratificación de la alianza del gobierno con los industriales privados así como conformación de programas financieros. “El FICORCA”.¹⁰⁹

Esto sirvió en un marco de reestructuración de la economía con las organizaciones mediante medidas que permitieron la reestructurar la economía con la industria. “La restauración de, De la Madrid con las empresas. Sobre todo en lo tocante a la alianza con la industria, empezó a flaquear entre 1985 y 1986; el colapso de los precios del petróleo privó al gobierno de un activo decisivo y elevó el poder de los acreedores internacionales y los tenedores de los activos móviles a niveles sin precedentes, con el fin de establecer el antiguo pacto con el sector”.¹¹⁰

Esto nos indica que para 1986 se estaba preparando el camino hacia las relaciones del sector empresarial y en el aparato estatal experimentando grandes cambios, con ello intercalando las grandes elites estatales y los inversionistas privados dando paso a que los dos sectores del medio

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 192-194.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 196.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 196.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 198.

empresarial adquirieran un enorme peso y una posición central cada vez mayores, nos referimos a él de los exportadores y el de los nuevos grupos financieros privados.

Pero a su vez, esto tuvo como consecuencia un impulso a favor de los mercados que minaba gravemente a las elites de la política desarrollista, fortaleciendo una nueva generación de elites tecnocráticas favorables al mercado. Aunado a los arreglos emergentes entre los agentes, en donde la serie de acuerdos que tomaron ambas partes beneficiaría más a las empresas. "El pacto de Solidaridad Económica (PSE), en diciembre de 1987".¹¹¹

La reforma de las empresas y la transformación del Estado en los años de Carlos Salinas fue trascendental ya que desde que tomo la presidencia en 1988, tomo la decisión de fortalecer los lazos con las grandes elites empresariales y profundizar la reforma a favor del mercado. "Poner en marcha el nuevo proyecto económico".¹¹²

Esta reforma económica primero que nada consistía en la renegociación exitosa de la deuda, aunada a la liberación progresiva del régimen de inversión extranjera de México, la cual resulta decisiva para revertir la salida neta del capital y promover el regreso pleno de México a los mercados financieros internacionales privado. Se estableció un proceso de desincorporación, es decir la privatización, la fusión y la liquidación de empresas estatales; experimentando un salto cuantitativo y cualitativo, se paso de ser más a menos y mejor, de cantidad a calidad.¹¹³

Así también se desencadenaron una serie de reglas en torno a facilitar el manejo de la economía con en exterior; se redujeron los controles gubernamentales directos sobre las transacciones privadas y las reglas que gobernaban tales transacciones se hicieron más simples y flexibles. Como resultados de estos cambios, **el financiamiento gubernamental se orientó en forma creciente hacia el mercado, la actividad financiera privada floreció, y la importancia de la bolsa de valores experimentó una expansión formidable así como el componente más importante para darle un marco constitucional a la reforma económica es decir la introducción de reformas institucionales profundas, cuyo objetivo central era el**

¹¹¹ *Ibid.*, p. 200.

¹¹² *Ibid.*, p. 201.

¹¹³ "Solo se privatizaron y dieron los mejores incentivos a las entidades con mayor trascendencia en cuanto a entrada de capital". *Ibid.*, p. 202.

aseguramiento del cambio hacia una economía de mercado. Siendo las dos iniciativas más importantes la expansión de la autonomía del banco central y la negociación y la conclusión del Tratado de Libre Comercio (TLC).

Esto trajo consigo efectos importantes sobre las empresas ya que se fortaleció la seguridad de su propiedad y produjo un agudo incremento en la centralidad económica y política de ésta, teniendo ganancias considerables; aunque su distribución entre diferentes categorías fue muy desigual, ya que la liberación económica implicó para algunas enormes ganancias y costos considerables para la mayoría es decir ganaron los grandes conglomerados multisectoriales como los sectores de bienes exportables y, las empresas de menor tamaño que operaban en un solo sector tendieron a perder. " Se dio una nivelación del juego económico muy rápido y por lo tanto un desajuste marcado entre el comercio y las finanzas".¹¹⁴

El auge de la inversión extranjera tuvo efectos importantes interrelacionados ya que proveyó los recursos para el financiamiento de déficit comerciales sin precedentes, resultó fundamental para salvar la brecha existente entre el ahorro y la inversión internas, actuando así como factor decisivo para la reanudación del crecimiento económico y permitió que el gobierno mantuviera una estrategia de tasa de cambio semifija como el sustento de la estabilización de los precios internos.

Esta liberación económica en conjunto tuvo otros dos efectos sobre la estructura y composición del sector privado pues aceleró la concentración de la propiedad privada y del poder de mercado en un pequeño número de grupos y ayudó mucho a consolidar la recomposición del poder en los estratos superiores del sector privado.¹¹⁵

Por otra parte los efectos de la liberación económica sobre el aparato estatal en el periodo de 1988-1994 contribuyeron a que se desarrollara una monopolización de la política económica por una nueva generación de elites tecnocráticas orientadas hacia el mercado facilitando la comunicación con los grandes inversionistas privados, permitiendo con esto niveles insólitamente elevados de congruencia y coherencia en las políticas.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 206.

¹¹⁵ "El porque sólo beneficia a cierto grupo está liberación, la apertura comercial tendía también a beneficiar en forma desproporcionada a los grandes grupos económicos; por dos razones fundamentales. Por una parte, su acceso a los recursos financieros baratos y abundantes y su naturaleza diversificada, facilitaban su capacidad tanto para ajustarse a la mayoría de la competencia externa como para beneficiarse con las ventajas y oportunidades creadas por la liberación comercial". *Ibid.*, p. 209.

Dichas políticas tenían que regirse bajo una congruencia un presidencialismo sólido, el cual tenía que manejar las relaciones entre el Estado y las empresas, para ello Salinas se aboca su imagen perfecta en México y ante el exterior, dio inicio a su programa Pronasol, el cual pretendía mitigar los costos sociales de la estabilización y el ajuste así como para fortalecer la base de poder del régimen y de la presidencia entre los sectores populares y lo más importante dar una mayor profundización de la liberalización económica y su estrecha colaboración con los grandes inversionistas y grupos financieros, con miras de consolidar su exacerbado poder presidencial. Es decir primero tenía que consolidarse fuertemente ante el grupo de liberales (tecnócratas), para después tener el poder y el respaldo de las elites empresariales, con miras hacia fortificar su dictadura. “A través de una coalición del poder en donde el vehículo favorito para la construcción de una nueva coalición social capaz de fortalecer la dominación del PRI y de proveer los apoyos sociales para un nuevo periodo de crecimiento estable y rápido era la propia reforma económica. El socio principal de la nueva coalición era la empresa “moderna”, es decir, las grandes empresas nacionales internacionalizadas”.¹¹⁶

Cosa curiosa fue que la administración de Salinas no ocultaba su desprecio por los productores privados ni su preferencia abierta por los grandes empresarios modernos. “La relación del Presidente con los empresarios de gran elite”.¹¹⁷

Esto dio como resultado un liberalismo desigual para los empresarios nacionales es decir que la industria nacional al no poder competir con las medidas a las cuales se había condicionado el mercado internacional (liberalismo económico), éste no sobreviviría sin la ayuda del protección e intervención del Estado y eso generaría como resultado condicionantes para la no-intervención de este grupo de Industriales a través de organizaciones (Cámaras y confederaciones de industriales), en la formación de políticas comerciales que pudieran estorbar o delimitar el desarrollo de la economía (en especial en la política económica). “Una serie de medidas que condicionan la política económica entre los empresarios mexicanos y el Estado”.¹¹⁸

Por otra parte también debemos de tomar en cuenta que esa evolución del Estado se ha venido extendiendo desde el Porfiriato hasta nuestros días de

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 213.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.214.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 214.

manera sustancial; ya que los avances en materia de tecnología y redes de comunicación han acrecentado, al igual que los servicios básicos como la salud lo cual se muestran en las tasas de población y mortalidad, así como vivienda, educación, empleo y salarios. Este crecimiento gradual a través de tantas décadas ha significado el resultado un mejoramiento en las condiciones de vida de la sociedad mexicana; esto dentro de un marco del Liberalismo en un principio, y posteriormente extendiéndose en el nuevo entorno del Neoliberalismo *{Ver gráficas correspondientes en materia de avances del Estado a través de su evolución}*.

Como conclusiones tenemos que la liberación económica y la reforma del Estado cambiaron la estructura y la composición del Estado, así como del sector privado de ahí que aumentara la capacidad del Estado pero su autonomía se limitara, es decir la capacidad de las elites gubernamentales para seguir cursos de acción diferentes de los demandados por los grandes controladores del capital experimento una baja sustancial.

Al igual que para las empresas que bajo esa reforma económica que se inicio en 1980 y se profundizo a principio de los años 90 genero cambio importantes, ya que por principio de cuenta el poder económico se concentra a niveles extraordinarios. Pero para algunos y para otros no, ya que nos encontramos con un Estado manipulado bajo el sector de las elites empresariales que bajo las alianzas de un dictador (En ese entonces el Ciudadano Presidente Carlos Salinas de Gortari), primero creó y luego traiciono y que supo llevar al Estado rector a la perdición. Aunado a la alianza entre Estado y empresarios (divididos entre empresarios de multiconglomerados internacionales y empresarios nacionales) en la cual los arreglos fueron muy excluyentes, ya el arreglo llevó a los inversionistas nacionales a repatriar gran parte de su ahorro en el exterior, dándosele un apoyo e impulso y reestructuración de las exportaciones lo cual se tradujo a la larga como un pacto que fracasó en su intento anunciado de inaugurar y sostener un nuevo periodo de crecimiento elevado y estable, es decir hacia las entrañas de un primer mundo, en lo cual, fuimos engañados.

Pues los costos de la recuperación económica en términos de la formidable expansión de la vulnerabilidad externa del país fueron cada vez más evidentes a través del tiempo y terminaron en explotar en la crisis de diciembre del 94, poniéndose de manifiesto en ese momento el poder de los tenedores de activos móviles que se habían acumulado con Salinas (Tanto los sucesos políticos: asesinatos, levantamientos de grupos armados), pusieron a

temblar la economía, volando el capital invertido a economías que les resguardara seguridad y rentabilidad. Al igual que los grandes inversionistas nacionales evadieron el peso, viéndose atrapados con la mayor parte de sus activos atados a inversiones fijas, siendo esta situación obvia ya que estaban inmersos en un juego sin salida, pues ellos también habían participado.

Ahora tendrá que trabajarse mucho en materia financiera y económica para ayudar a encontrar nuevas fórmulas de cooperación, las cuales serán cruciales en lo económico y lo político. Actualmente se ha trabajado pidiendo prestamos económicos, en donde organismos financieros como es el caso del Banco Mundial nos ayuda, quedando claro su poder autónomo (Paquetes de ayuda financiera), los cuales no sólo sirven para rescatar economías dañadas por la liberación de los mercados mundiales, si no también para poner de manifiesto la poca regulación del Estado ante organismos que interfieren en la economía de otros países, perdiendo toda capacidad de regulación y gestación en el proceso regenerador de su economía, siendo estos procesos económicos y la falta de legitimidad de un Estado los problemas en los cuales se tienen que incurrir y dar solución de manera inmediata.

IV. El Estado y la Administración Pública en México.

En la actualidad el Estado se enfrenta a una inspección minuciosa, desde sus medios de gobierno y administración ya que las condiciones actuales del tiempo en el que estamos, permiten que esté, tienda a la acción y a la rapidez del cambio. Pues a diario se viven acontecimientos que no siempre son previstos y, por ello marcan la evolución del Estado.

Para que un Estado pueda intercalarse con la sociedad, es necesario un buen funcionamiento del Gobierno en turno. Esto dependerá de que se dirijan esfuerzos en el presente para construir un futuro sólido, mediante consensos y acuerdos, ya que se necesita que la ciudadanía tenga participación afondo tanto en los problemas sociales y, a su vez en los procesos electorales; con ello teniendo pluralidad democrática "... estos son producto de proyectos que, con sus demandas, presiones y movimientos, generan condiciones donde se manifiesta una faceta del poder: la pluralidad".¹¹⁹

¹¹⁹ Ricardo Uvalle Barrones. "El redimensionamiento de la administración pública", en, El Cotidiano 72, p. 4

De ahí, que la reforma del Estado tenga como objetivo mejorar su racionalidad, es decir mejorar sus resultados en cuanto a existencia y calidad; ya que el objetivo de ésta, es abatir costos innecesarios que repercuten en la vida pública, eliminar el patrimonialismo de la función pública y determinar las áreas que corresponden a la vida de la sociedad y las que corresponden al Estado, pues al ampliar y mejorar sus capacidades de dirección, la reforma del Estado permite dotarle de mejores medios de gobierno "... la reforma del Estado devuelve a éste su razón de ser: responder con creces a la sociedad; Esto significa que sus funciones tienen que ser consecuentes con el progreso y el desarrollo de la sociedad, y no asumir tareas que en sentido estricto no son fundamentales. Cuando el Estado aumenta su intervención de espaldas a la sociedad, sobrevienen situaciones que deterioran su capacidad de conducción, provocando situaciones donde el déficit fiscal y el uso excesivamente politizado de los recursos financieros y presupuestales provocan que broten lealtades no ciudadanas, sino partidistas, gremiales o corporativas".¹²⁰

La reforma del gobierno que va de la mano junto con la del Estado, es la que permite el ambiente de la administración pública. La cual es enfatizada como la fuente de los males financieros y sociales que los países enfrentan, es considerada la causa principal de los desajustes del Estado; sin embargo también constituye el sistema de capacidades que los Estados han institucionalizado para asegurar el bien público y los intereses políticos.

El objetivo de la reforma del gobierno es que exista mayor participación ciudadana, y así se establezca una convivencia pública y opinión que sea determinante para decidir rumbos, tiempos y tácticas de gestión pública, implicando que en esta reforma se formulen y gestionen planes, programas, proyectos y políticas públicas, con el fin de dar legitimidad a los consensos políticos y poder dar solución, en el acontecer de lo público. Está da prioridad a puntos como, el redimensionamiento de la administración pública; la profesionalización del servicio público, el cual es demasiado importante por el tema de investigación; las modificaciones legales al régimen administrativo; el impulso a los programas de simplificación y desregulación administrativa; la institucionalidad del Servicio civil de carrera y el impulso a los proyectos de descentralización política y administrativa.

El redimensionamiento de la administración pública se refiere a evaluar los rendimientos y contribución a favor de la vida pública; ya que la

¹²⁰ *Ibid.*, p. 4

administración pública es el gran medio que permite al Estado gobernar a la sociedad, su compromiso es con el sano desenvolvimiento de las fuerzas productivas, el aumento del creciente económico y la búsqueda del bienestar social. Su vez permite que el Estado mediante sus acciones de gobierno, pueda dirigir mejor a la sociedad, en donde el gobierno en acción es la actividad organizadora del Estado en la sociedad.

Aludir al redimensionamiento de la administración pública es rescatar el legado humanista, su importancia histórica y su papel en la consolidación de la sociedad contemporánea; es decir es darle legitimidad a la administración pública con la sociedad, qué es y para qué.

En el caso mexicano, la administración pública es de importancia central, en la actualidad sufre transformaciones de acuerdo al Estado y a la reforma del gobierno; pues la administración pública es punto de mediación de la vida institucional en consecuencia, como lo menciona Uvalle: "...su redimensionamiento debe contextualizarse en los logros, carencias, contradicciones e insuficiencias de la acción estatal y gubernamental; de esta manera su redimensionamiento no responde a situaciones casuísticas, sino a requerimientos de los cambios nacionales y mundiales.¹²¹

Por otra parte, desde la puesta en práctica de la Constitución y hasta los gobiernos cambiantes con el mismo modelo, las reformas de la administración pública se impulsaron para racionalizar su vida centralizada, intervencionista y multifacética, es decir se daba vida a un Estado intervencionista y comprometido con las banderas del bienestar social postuladas por la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917. Este Estado emprendió la construcción de importantes obras de infraestructura, que intervinieron en la producción y distribución de la riqueza social.

Y no fue, sino hasta las reformas administrativas de 1982, en donde se trato de imprimir mayor racionalidad y consistencia a un Estado que tenía participación directa, empresarial y administrativa en la esfera económica, pues fueron reformas que eliminaron obsolencia, deterioros y desgastes que inhibían el desempeño productivo de la administración pública.

Pero que paso posteriormente con los cambios mundiales que se derivaron de las distintas políticas de la nueva era; el Estado y la

¹²¹ *Ibid.*, p.7

administración pública son sacudidos y permeamos por la profundidad de los cambios tecnológicos que en la última década han provocado la entrada al mercado internacional de las economías abiertas, la formulación de agendas comunes de gobierno, la integración de comunidades y Estados y la competencia en una escala que no tiene precedente. Por ello implica un nuevo papel del Estado y la administración pública hacia transformar una variedad de cambios en su organización y funcionamiento¹²²

Esto trajo como consecuencia que para los años de 1988 a 1994, hubiera una disminución organizativa y funcional de la administración pública, respondiendo la política de privatización al concepto de reforma del Estado. La cual no está a favor de un Estado propietario ni administrador, la cual está a favor de la contracción y disminución de su expansión, pues la famosa tesis del mercado tiene preeminencia para situar y evaluar los costos de administración pública. Prueba de ello, es los recortes a las plantillas de personal, generando inseguridad en los cargos.

Esto nos pone a pensar, que se debe de hacer una revalorización de las personas que son leales a los intereses primordiales del Estado por parte del servicio público y valorar su existencia y permanencia a la vida institucional. De ello dependerá que las instituciones públicas se desarrollen mejor a través de que el factor humano tenga mejores oportunidades para progresar, superarse y desarrollarse y además de que su competitividad sea reconocida individual y grupalmente; y no una maquinaria humana por concepto de ahorro¹²³, como muchas veces se le considera al servidor público.

A su vez, es importante contar con políticas que ayuden a tener una visión más moderna que funja como efecto multiplicador de los cambios institucionales, pues la ausencia de esta provoca para el servidor público inseguridad y desprotección laboral, y más donde la contratación del gasto público afecta de manera inmediata al capítulo de los sueldos y los salarios. Ya que sin certidumbre en las condiciones de trabajo, no es posible que el servidor público se entregue con dedicación al cumplimiento de sus labores, con eficiencia y calidad; y por lo tanto no habrá bases e incentivos de profesionalización en el servir públicamente a la sociedad.

¹²² "De 1983 a 1988, el redimensionamiento de la administración pública se traduce en políticas que detienen su crecimiento administrativo, depuran su funcionamiento y corrigen sus excesos, destacando la política de privatización, fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas. El redimensionamiento seguido tiene como meta de gobierno disminuir el tamaño administrativo del Estado y por eso la propia administración pública es reestructurada con el bisturí financiero". *Ibid.*, p. 8.

¹²³ "La noción peyorativa de considerar al trabajador al servicio del Estado como recurso humano desvaloriza su condición humana, considerándolo una pieza más en el engranaje del llamado aparato administrativo. Un efecto de situación es, que cuanto se recortan plantillas de personal se afirma que habrá ahorro de gasto, es decir, no más pago por concepto de trabajo". *Ibid.*, p. 9.

Prueba de ello, es que cuando la función pública se desalienta es porque se forzan disciplinas y las restricciones predominan como pautas de regulación, y esto trae como resultado la desmotivación en el servicio público y que se pierda el compromiso para servir a la sociedad.

Se debe de tomar en cuenta siempre, que el servicio público debe de revalorarse como centro del quehacer estatal, ya que ahí permeara su competencia; pues al conjuntar motivación, seguridad, integración y valores compartidos, tendrá mucho que aportar a favor de la sociedad y, de la administración pública, con mira de una inversión en la profesionalización¹²⁴; lo cual implicará recuperar la confianza en lo que es y hace una buena administración pública, y un buen servicio público profesional competente, el cual es el elemento para que esté, sea eficiente.

De esta manera, el servicio público es una pieza clave en la medula gubernamental y administrativa, la cual se tiene que apoyar en sus ámbitos presupuestales, de calidad de vida en el trabajo y la necesidad de alentar todo aquello que significa creatividad e innovación, lo cual será clave para la profesionalización de los servidores públicos.

Por otra parte, la administración pública adquiere un estatuto nuevo a raíz de lo público, ya que no se refiere únicamente al Estado, sino que adquiere un contenido público social, que plantea una nueva comunicación entre sociedad y Estado, dando lugar al Estado socialmente necesario; es decir la participación ciudadana es de vital importancia en el quehacer de la sociedad, y para ello la instrumentación de políticas serán de vital importancia.

El papel y la actualización del administrador público, viven una rápida transformación y desarrollo en la sociedad como en el Estado, de esta manera las modalidades profesionales del administrador público se encuentran en relación estructural del Estado y la sociedad. Como se comunican, Ricardo Uvalle nos menciona en los términos siguientes: "...esa relación existe cuando la sociedad se comunica con el Estado a través de su conciencia política que es el parlamento. Pero, también por los partidos políticos, sindicatos, colegios, asociaciones, colonos, cámaras y confederaciones. A su vez el Estado se acerca a la sociedad por intermediación de la administración pública para

¹²⁴ "El servicio público debe considerarse como un conjunto de inversiones, no por mero rubro de gastos, sino porque la inversión integra elementos intelectuales, éticos y profesionales, además de aprendizajes, experiencias y resultados que forman parte del inventario positivo de la administración pública". *Ibid.*, p. 10.

llevar a cabo una reproducción de las condiciones y relaciones de vida de la propia sociedad”¹²⁵.

Sin embargo, es la propia naturaleza de la sociedad, la que dicta no sólo el modo de ser del Estado, sino el modo de vida de la administración pública, a la cual se le llama Estado en acción. De esta manera, la naturaleza de la administración pública es por tanto, política y social, pues su radio de acción es el espacio público que sólo al Estado concierne; social, porque sus funciones y actividades llegan a los seres humanos pues le preocupa que la vida e intereses particulares sean beneficiados en términos de prosperidad y bienestar que es a la vez el desarrollo y bienestar del Estado.

Por tanto el Estado es la organización de la sociedad y de ahí que la administración pública en su papel de mediación entre el Estado y la sociedad, siga redoblando actividades que la sociedad por sí misma no puede desarrollar, pues a raíz de las diferentes necesidades económicas se necesite un cambio estructural; aunado al surgimiento de crisis que se manifiesta con inflación, desempleo, caída de la producción y contracción de mercados.

Dicha crisis actual tiene sus raíces en los años setenta, llevando nuevas ideas para plantear las relaciones entre el Estado y la sociedad; las cuales parten de las transformaciones sobre la vida de la sociedad desde la perspectiva política, histórica, la cual desarrolla actualmente el Estado en la sociedad. Que bajo el lema de revolución conservadora¹²⁶, países fuertemente industrializados han tomado la batuta en cuanto a la reprivatización de entidades, que antes solamente al Estado le correspondían, cambiando ese entorno del Estado con la sociedad a favor de los cambios económicos mundiales, es decir la ruta hacia lo neoliberal del nuevo milenio.

Pero, nosotros los administradores públicos cómo estamos preparados en cuanto a los nuevos cambios, y al entorno del “práctico” Estado neoliberal; De esto nos menciona Ricardo Uvalle: “...pues dicha modernización del cambio estructural del mundo actual nos obliga revisar cuales son las debilidades de la sociedad y cual las capacidades reales del Estado en condiciones de escasez de recursos y recesión económica. Los instrumentos

¹²⁵ Ricardo Uvalle Berrones. “La formación y actualización del administrador público”, en. UNAM, p. 295

¹²⁶ “Bajo el lema de la “Revolución Conservadora”, los Estados Unidos de Norteamérica y la Gran Bretaña, han iniciado (ésta desde 1979) cambios que rebasan en otras épocas hubiesen sido irrealizables. Con purga política, han venido eliminando estructuras, funciones y órganos de la administración pública argumentando que el tamaño del Estado (obesidad), debe reducirse devolviendo a la sociedad lo que le pertenece y puede hacer. El paradigma que orienta tal decisión es llamado monetarismo, concepción económica y política que sostiene las tesis de más sociedad y menos Estado”. *Ibid.*, p. 297.

analíticos y conceptuales actualmente en uso, son por lo general, orientados para explicar realidades diferentes en las cuales fueron construidos. Al caracterizarse en su contenido el cual es para estudiar realidades prósperas, en donde la abundancia es lo común y lo escaso la excepción. Entonces, nos es posible continuar estudiando con sistemas de pensamiento desactualizados, los retos y las complejidades de realidades cotidianas que exigen tratamiento diverso para llevar a cabo una interpretación fidedigna de las mismas".¹²⁷

De ahí la obligación del administrador de acrecentar su panorama y conocimiento científico, hacia los nuevos retos del fin de milenio; engrandeciendo el ámbito profesional, a través de una revisión continua de la materia, métodos de investigación, bibliografías, perfil profesional, campo de trabajo, sistemas de enseñanza y una mutua relación entre la investigación y la docencia; esto último ayudara a retroalimentar las necesidades de los individuos, la sociedad y el Estado con el quehacer del administrador público.

De esta manera su misión es primero, saber administrar al Estado en condiciones de escasez y crisis y, la segunda es realizar proyectos de calidad que ayuden a la prosperidad de los tiempos difíciles, cuando el Estado lo requiera. Por lo tanto la misión del profesional administrador público esta en el cambio, ya que los reclamos de la sociedad apuntan hacia una menor presencia del Estado en la economía y, por ende es papel del administrador público proyectarse en las realidades del Estado, e innovar en ideas, conceptos, y metodologías; características de su postura profesional¹²⁸ ya que esté, entre más conozca, más le faltara conocer, pues el universo de lo científico no tiene fin.

Estando de acuerdo con lo que menciona Ricardo Uvalle: "...tradicción, actualidad y perspectiva es la trilogía que acompaña a una profesión digna como es la Administración Pública. Su función mediadora entre el Estado y la sociedad, exige en condiciones nuevas, mejorar la obtención de los rendimientos administrativos. Por lo tanto es hora en que a partir de lo realizado, se lleve a cabo un proceso de revisión, actualización e innovación de la profesión".¹²⁹

¹²⁷ *Ibid.* , p. 298.

¹²⁸ "Como ciencia social, la administración pública está obligada a revisar los elementos cognoscitivos que la sustentan. Su éxito como profesión radica en la forma en que alimenta y nutre su basamento teórico y aplicativo. Si únicamente se rige por la práctica y la experiencia PER SE, gira en su propio eje para negar así misma la superación profesional. Esta es resultado de lo que se hace sin soslayar conjuntamente la s dimensiones teóricas, metodológicas y profesionales. De aquí depende también que la autonomía profesional de la administración pública sea una realidad, no mera posibilidad". *Ibid.* , p. 301.

¹²⁹ *Ibid.* , p. 302.

Papel importante dentro del contexto, en la reorganización de la Administración Pública, son las estrategias hacia la Reforma del Estado¹³⁰; ya que en todo el mundo la administración pública está sufriendo cambios; y sus capacidades a la aparición de un nuevo Estado el cual nace como resultado a las grandes tendencias de fin de siglo, estas se manifiestan en el proceso de desarrollo económico y social.

Es importante mantener al Estado como una institución dentro de la sociedad y para ello, es necesario determinar su área de acción; como hace referencia Carlos Cesar Pimenta: "...existen tres mecanismos principales: privatización, que es la venta de activos públicos que no deben de permanecer más en el sector público; publicación, es la transformación de órganos estatales en entidades públicas no estatales, de derecho privado y sin fines de lucro, que reciben recursos de presupuestos públicos además de otras fuentes posibles; y terciarización es la contratación externa de servicios que serán ejecutados por terceros".¹³¹ Todas estas tendencias apuntando hacia una nueva filosofía gerencial que se basa en la teoría de la competitividad, que asimilan, innovan y se perfeccionan constantemente, cambiando el seguir reglas por obtener resultados.

De esta manera la optimización de medidas para cambiar hacia una rotunda y eficaz reforma del Estado, permeara a la administración pública de recursos los cuales serán capaces de competir y dar solución a los problemas de su entorno; como lo menciona Carlos Cesar Pimenta: "...Ocho principios básicos se caracterizan dentro de las estrategias predominantes en el contexto de la reforma de administración pública: desburocratización, descentralización, transparencia, accountability, ética, competitividad, enfoque en el ciudadano y el profesionalismo. Dichos principios son un marco de análisis de procesos de reforma de la administración pública, los cuales pueden ser aplicados en cualquier país como instrumento de estudio".¹³²

La desburocratización es la retirada de obstáculos a la implantación de una gestión más flexible y responsable; es decir se deben de eliminar procedimientos operacionales que no sean necesarios, aceptar la declaración de un ciudadano como una certificación, revisar procesos de trabajo según la

¹³⁰ "La Reforma del Estado no disminuye significativamente los gastos públicos, pero mejora su calidad y eficacia, ya que la burocracia deja el papel principal para ocupar uno secundario en la producción de bienes y servicios para la sociedad. La flexibilidad administrativa, junto con el control de resultados, debe transformar al Estado en una organización más ágil, con acción descentralizada". Carlos César Pimenta. "La reforma gerencial del Estado brasileño en el contexto de las grandes tendencias mundiales", en *Prospectiva*, p. 12.

¹³¹ *Ibid.*, p. 12.

¹³² *Ibid.*, p. 13.

cadena de proveedor –cliente en la búsqueda de calidad, facilitar la ejecución de las acciones del gerente público y atender bien al ciudadano/cliente.

La descentralización se enuncia, que es regresar el poder a actores en niveles más bajos, siguiendo el principio de la subsidiariedad donde el nivel más alto solamente debe ejecutar lo que no puede ser echo por el nivel más bajo, delegando todo lo posible al poder local.

La transparencia, que se impone como fundamental para substituir controles burocráticos por controles sociales, ya que al desburocratizar y flexibilizar la administración, será necesario darle más publicidad a sus acciones para poder controlar el buen uso de los recursos utilizados.

Lo accountability, (rendición de cuentas) las cuales se refieren a la contabilidad de los resultados, controlar y evaluar si los objetivos propuestos fueron alcanzados con la productividad y calidad preestablecidas. Relacionado con este principio está el de la ética, ya que la flexibilidad administrativa a veces abre camino para una mala utilización de los recursos y par ala corrupción. Por eso la implantación de códigos de ética, creación de consejos, difusión permanente de principios y normas son fundamentales en el proceso.

La competitividad abre paso a un Estado social liberal, el cual no ejecuta directamente todas sus acciones pero si descentraliza y contrata externamente todos sus servicios; y para ello es importante estimular la competitividad entre sus proveedores.

En la administración pública muchas a veces se pierde en la ejecución de grandes políticas, volviéndose más para los intereses internos, es decir el corporativismo y el burocratismo, que para su cliente el ciudadano. Y en este sentido, es importante valorizar al ciudadano como principal consumidor de los servicios públicos mediante la adopción de estudios sobre la satisfacción usuarios como parámetros para la evaluación del desempeño en el sector público.

Cabe señalar, que dentro de la administración pública gerencial, flexible y enfocada en el control de los resultados, debe de tener recursos humanos calificados que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y calidad; constituyendo con esto lo que es el profesionalismo, *el cual es el más importante, dentro de mi tema de estudio* como veremos más adelante. Para esa eficiencia, es imprescindible adoptar el mérito como mecanismo de

organización legítima para poder atraer, retener, desarrollar y motivar al personal de alto calibre.

Siendo estas ocho acciones estratégicas dentro del actual proceso de la reforma del Estado, las que engloban gran parte de las directrices encontradas en las reformas administrativas en el ámbito mundial.

EL ESTADO Y LAS PROFESIONES

EL ESTADO Y LAS PROFESIONES.

I. Que es ser profesional.

El ser profesional implica el ir más allá en procesos de implantación de políticas públicas, las cuales ayudaran a la consolidación de las profesiones; así como la integración de un buen sistema político mexicano que se intercale con la evolución del profesionalismo en México.

Cabe mencionar que el profesionalismo actúa de diferente forma, dada la situación económica, política y social de los países, como es el caso de América Latina que en Estados Unidos y Gran Bretaña. Los profesionistas representan un subgrupo privilegiado en las sociedades Latinas, y crece la importancia de su participación en las esferas políticas y burocráticas para la elaboración y la implantación de las políticas.

Dentro del desarrollo económico, las profesiones en México han conducido a una extensa división del trabajo, es decir se ha incrementado la matrícula de profesiones. Pues el título de "profesionista" se refiere a sinnúmero de posiciones que hasta un pasado reciente eran ocupadas por técnicos o maestros, o simplemente no existían, generando como consecuencia que los que contratan a los profesionistas se quejan de la mala preparación académica y técnica de lo graduados, de los que numero excede mucho al de las ofertas de trabajo.

Como antecedente tenemos, que desde la década de los cuarenta los abogados han predominado en el liderazgo nacional y han ocupado posiciones más altas en el gabinete y el Partido Revolucionario Institucional,¹ es decir se ha ido evolucionando, desplazando a los abogados por economistas en cuanto a la especialización.

De ahí que el desarrollo económico mexicano haya sido esencialmente de tipo capitalista, con la ayuda del Estado, quien proporcionó apoyo financiero y control político sobre los trabajadores, pero esto no ha traído consigo un buen desarrollo de las profesiones en México, como en otras

¹ "Desde Miguel Alemán hasta Miguel de la Madrid, seis de siete presidentes han sido abogados, pero últimamente profesionistas con otro tipo de preparación han logrado romper el monopolio de los abogados en sus áreas de especialización. Durante el régimen de López Portillo, por ejemplo, los economistas desplazaron casi por completo a los abogados en las instituciones monetarias y financieras del país, y los agrónomos a los científicos sociales y físicos lograron promoverse hacia posiciones más altas en dependencias gubernamentales de su especialidad". Peter S. Cleaves. *Las profesiones y el Estado: el caso de México*, p. 18.

sociedades capitalistas, es decir no hay una amplia gama de estudios en cuanto a la investigación de profesiones.

En México las profesiones se incorporaron al Estado a medida que éste se desarrolló, y contribuyeron con sus habilidades específicas a un modelo consensual de desarrollo nacional, pero sin importar una definición única de dicho modelo; más adelante, cuando el número de profesionistas creció en la posguerra, se hizo más difícil la tarea de articular criterios profesionales sobre el Estado, puesto que éste se encontraba ya hegemónicamente afianzado. Esto nos da a entender que no existía una idea conceptual acerca del Estado y las profesiones como estudio de análisis.

Por otra parte los debates en el seno de las profesiones giran en torno a las barreras para ingresar a la universidad, las relaciones con el cliente, la estipulación de honorarios y el cabildeo. Dando tres formas para que un profesionista se desenvuelva:

La primera, dispersos geográficamente, estos profesionistas se autoregulan a fin de mantener su status y sus ingresos, y movilizan su poder en forma colectiva a fin de preservar un clima favorable para sus operaciones.

La segunda cuando los profesionistas trabajan principalmente para organizaciones y éstas pertenecen al aparato estatal, como sucede con México, la configuración de los incentivos es diferente, de ahí que los profesionistas trabajen al mando de administrativos en vez de contratarlos para que resuelvan asuntos de rutina, pasando al primer plano de las cuestiones burocráticas, teniendo como consecuencia que los profesionistas se afilian a sindicatos para tratar de defender sus intereses dentro de la burocracia, estableciendo alianzas con los que sustentan el poder dentro de la organización pues el Estado es el que emplea; posteriormente buscan apoyo entre los altos puestos administrativos, políticos y legislativos y por ende su poder de regateo se deteriora y su independencia profesional esté sujeta a múltiples transacciones.

Y en la tercera forma, los profesionistas mexicanos no suelen ser los autores de su propia tecnología, ya que en los países altamente industrializados, la vasta investigación pública y universitaria, combinada con eficaces sistemas de información, permite a las profesiones innovar técnicas y crear enfoques tecnológicos enteramente nuevos para sus campos.

Otro obstáculo, es que en México existen múltiples asociaciones profesionales en competencia, las cuales se constituyen en gremios; ofreciendo muy poco a sus miembros como para mover a la lealtad o crear dependencia, pues su competencia se limita a asuntos secundarios tales como colaborar con universidades para elaborar programas de estudio, organizar conferencias y proponer niveles de honorarios.

Aunado, a que las profesiones en México no cuentan con mecanismos de certificación que regulen el acceso a la práctica en un nivel de competencia o expulsar a los no calificados. Así lo señala Peter S. Cleaves cuando dice: "Los exámenes son un requisito común en Estados Unidos y Europa, en donde se exige a los profesionistas que se sometan al visto bueno de jurados nacionales y regionales para poder ejercer legalmente sus profesiones; en donde la aplicación de estos exámenes está a cargo de las asociaciones profesionales respectivas o del Estado. Cabe señalar que cuando el Estado se hace cargo, las asociaciones profesionales suelen estar bien representadas en el jurado examinador, así como en el caso de incompetencia profesional o de moral reprobable, existe mecanismos para anular la cédula de trabajo, y en algunas especialidades se exige a los profesionistas que presenten exámenes periódicos certificados que aseguren su actualización."²

En México, un título universitario basta para certificar que una persona es competente para ejercer una profesión, ya que una vez que el programa académico de una universidad pública o privada está autorizada, sus graduados están calificados para obtener una cédula profesional, la cual es otorgada automáticamente por el Registro Federal de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública. Por otra parte tenemos el mal uso de la instrumentación de políticas; como las de admisión abierta en las universidades públicas que han conducido a una masificación a lo bruto del cuerpo estudiantil y una seria sobre producción de muchos tipos de profesionales, que rebasa con mucho la capacidad de absorción del mercado. En suma, las restricciones para ingresar a la universidad, para recibirse y ejercer una profesión son poco rigurosas.

Por último tenemos, que el prestigio profesional es menos estable en México que en aquellas sociedades donde las profesiones se consolidaron antes del siglo XX y a las que el acceso, hoy, es muy limitado³

² *Ibid.*, p. 28.

³ "En Estados Unidos y Gran Bretaña, los líderes profesionales surgieron de las esferas aristocráticas partidarias de la modernización, y en esa condición confirió status a sus ocupaciones". *Ibid.*, p. 29.

De lo anterior desprendemos, que el desarrollo de las profesiones en Europa y Estados Unidos no siempre son el adecuado camino para el caso de México, ya que las asociaciones profesionales consolidadas, los obstáculos a la incorporación de miembros, las normas comunes y las garantías mínimas de autonomía no existen en muchas sociedades, como la nuestra.

El ser profesional es contar con conocimientos generales, orientación primaria hacia la comunidad por encima de los intereses personales, un código ético parcialmente internalizado, mediante asociaciones voluntarias y una búsqueda de recompensas que simbolizan logros de trabajos como metas en sí; de ahí que el profesionalismo se caracterice por el trabajo de equipo, el sentido de solidaridad, la evaluación de los superiores a cargo de los subordinados y un estrecho control por parte de los ministerios del Estado.

Existe una intercalación entre los profesionales y el Estado, ya que esté depende del tipo de Estado en cuestión y de la necesidad que tenga el mismo de sus servicios. Actualmente, el Estado enfrenta crecientes retos técnicos para trazar e implantar sus políticas y también necesita de políticos con diversas capacidades y orientaciones ideológicas; ambas necesidades se combinan para abrir nuevos caminos al ejercicio del poder profesional. Aunado al nuevo contexto liberal; del cual las sociedades latinoamericanas apenas empiezan a experimentar sus beneficios y consecuencias, ya que a cambiado el perfil profesional en cuanto a que se quiere y que se persigue, como nos menciona Peter S. Cleaves, "... los profesionistas buscan autonomía por encima de sus clientes, tratan de regular el mercado de trabajo y persiguen sus objetivos de clase como un grupo de intereses propios. La jerarquización del prestigio se correlaciona con la capacidad de mayores ingresos".⁴

Hasta hace poco en América Latina todavía se experimentaba un centralismo, pero poco a poco ese ambiente se ha ido desvaneciendo ante el nuevo contexto de la globalización de mercados. La autonomía profesional se alcanza cuando personas con una formación profesional similar logran penetrar todos los niveles jerárquicos de un sector o dependencia gubernamental, y cuando son capaces de interpretar y materializar la ideología oficial de manera coherente con los intereses profesionales, por tanto el prestigio aumenta a partir de los privilegios que el Estado acuerda a las profesiones en razón de su contribución a los objetivos del mismo. Con ello, existiendo un consenso de acuerdo a las ideologías.

⁴ *Ibid.*, p. 43.

El papel político de los profesionistas en el Estado mexicano, tiene características fundamentales que afectan su entorno: el Estado mexicano es un aparato poderoso; este fue consolidado en el período postrevolucionario, es decir antes del desarrollo de las profesiones modernas, y por lo tanto su poder es un tanto una forma de limitación como una oportunidad para las profesiones mexicanas⁵, ya que el Estado regula, porque en la actualidad las normas de contribución las tiene la liberación económica; los verdaderos núcleos en los que se toman las decisiones importantes dentro del sistema son reducidos en número, están centralizados y es muy difícil penetrar en ellos, es decir tienen el monopolio del poder.

Un rasgo característico en la evolución de algunas profesiones en México fue la dimensión nacionalista en la sociedad, como por ejemplo en el derecho se plasmo bajo el nacionalismo de la Constitución al legitimar las leyes contemporáneas. Otro ejemplo fue la ingeniería petrolera, ya que por su carácter de fundación en un momento crítico de la consolidación del Estado, es decir la expropiación petrolera de 1938, tenga un rasgo profundamente arraigado al nacionalismo, pero de "intereses"; ya que en lo particular me parece que no existe un nacionalismo, pues el actual contexto económico se identifica con los procesos de apertura de mercado en el ámbito global⁶, teniendo como resultado que los conocimientos económicos se han visto favorecidos eficientemente, y algunos economistas debidamente acreditados han recibido sueldos mayores y han sido designados para altos puestos.

Otro factor que influye en la relación del Estado con respecto a las profesiones, es su grado de dependencia como fuente de empleo; pues en algunas profesiones en particular, prácticamente todos los integrantes pueden ser empleados y bien remunerados por el Estado y trabajar sólo para él. En otras profesiones como la economía, algunos de sus integrantes pueden trabajar sólo para el Estado, mientras que en una mayoría mal capacitada desempeña trabajos que no tienen relación alguna con su campo.

⁵ El sistema oficial puede recurrir a decretos y sanciones para contener cualquier movimiento de insubordinación proveniente de grupos profesionales o de profesionistas en particular. El Estado determina el papel de los profesionistas en la sociedad civil en lugar de dar respuesta a las iniciativas basadas en criterios profesionales; por otra parte, cuando los profesionistas trabajan para el sector público, tienen la oportunidad de aprovechar los recursos de ese sector, y de participar en las decisiones y en su ejecución, con frecuencia, su asesoría se utiliza para definir proyectos, planes y directrices del desarrollo nacional." *Ibid.*, p. 46.

⁶ "Las especialidades profesionales han florecido en México debido a la necesidad que tiene el Estado de habilidades nuevas y refinadas para ejecutar sus políticas, ya que en años recientes, el desarrollo de la economía y el control social se han convertido en temas de primer orden dentro de la organización política." *Ibid.*, p. 52.

Por otra parte, un agente que juega un papel primordial dentro de la formación del profesional, son los programas de formación profesional y las innovaciones tecnológicas.

La tasa de crecimiento de la economía, con los demás factores de producción constantes, es función de la cantidad de trabajo disponible y su productividad; la primera está determinada por variables demográficas y la segunda por la calidad de los recursos humanos existentes en la economía, de ahí que exista una relación directa entre los programas de formación profesional y el crecimiento económico. Cabe recordar que en sus inicios, el diseño de los programas de formación profesional se hacía sobre la base de estudios de mercado; eran empresas, públicas y privadas, las que proyectaban su demanda futura de mano de obra por especialidad⁷.

En los países en vía de desarrollo, se instrumentaron planes y programas de formación profesional, que satisficiera elementos cuantitativos y cualitativos de los recursos humanos del sector productivo; y para ello fue necesario distinguir la educación técnica del nivel medio o educación profesional y la formación profesional⁸. Por otra parte en América Latina se empezaron a crear instituciones públicas, que realizaban actividades de educación profesional, así como de instituciones privadas, que tenían como fin cubrir las demandas del sector de los servicios. Ya que surgieron a raíz de que los jóvenes que no podían ingresar a las instituciones de nivel superior, o eran rechazados, integraban las filas de estas instituciones con el surtimiento de nuevas carreras profesionales cortas, como secretariados, idiomas, hotelería, electrónica y otras.

Esto nos da a entender en la actualidad, que la formación profesional se entiende como un proceso de adaptación del hombre a las exigencias del aparato productivo; ya que hoy en día en los países de Latinoamericanos es tarea fundamental diseñar programas de formación profesional a la luz de la

⁷ "Por ejemplo, el número de torneros que el país debía formar durante el período de planificación, estaba determinado por la suma de las necesidades de torneros de diversas empresas. Dado que el sistema educativo formal, en sus escuelas técnicas, produciría en el período en cuestión sólo parte de ellos, era posible determinar el déficit que el país tendría. Esa cifra debería de ser cubierta mediante un programa especial de capacitación de torneros, que debería llevar a cabo el sistema de formación profesional." Claudio Huepe *op. Cit.*, p.236

⁸ "La educación técnica en el ámbito medio comprende el conjunto de actividades educativas de formación sistemática y regular, que se inician con posterioridad a la educación primaria, destinadas a la población en edad escolar para prepararla integralmente y en relación con las demandas previsibles en los niveles medios de los diversos factores de la economía. La formación profesional comprende el conjunto de acciones sistemáticas que permiten a la población adquirir o desarrollar conocimientos, aptitudes y destrezas necesarias para el desempeño eficiente de una ocupación específica en cualquier rama de la actividad económica, sea o no por primera vez y para su adecuada incorporación y participación de la sociedad." Haydee García, Hans. Blumenthal. *Formación profesional en Latinoamérica*, p. 237.

experiencia adquirida, así como el tomar en cuenta las transformaciones de su estructura productiva, originadas por la aparición de las nuevas tecnologías.

Estas nuevas tecnologías reciben el nombre de innovaciones tecnológicas, las cuales han tomado un papel muy importante en las últimas tres décadas, pues han revolucionado y contribuido en el desarrollo científico de avances importantes de las ciencias puras y sociales. En contraparte, también contribuyen a un deterioro de la fuerza productiva de trabajo del hombre, al ser sustituidos por las nuevas tecnologías; como lo son, diseños de maquinas automatizadas y robots de alta tecnología cibernética.⁹

Las nuevas tecnologías producen un cúmulo de impactos económicos, sociales, culturales y ecológicos que transforman el entorno; de ahí que se tenga la necesidad de desarrollar estudios de evaluación de tecnologías que consideren todos estos efectos antes de que ellas se introduzcan masivamente al sector productivo; ya que en los países en vías de desarrollo la preocupación por el problema tecnológico se ha centrado en áreas de interés como lo son la planificación y las políticas de desarrollo científico y tecnológico, selección de tecnologías que se adapten a nuestros factores con el fin de mejorar las condiciones posibles para su adquisición y lograr una verdadera asimilación de la tecnología. Es decir que el país tenga la capacidad de reproducir, adaptar, y mejorar esta tecnología, aplicándola a nuevas áreas y problemas.

De ahí, si se desea enfrentar en forma eficiente el desafío de las nuevas tecnologías, asimilándolas y adaptándolas a las condiciones específicas de los países Latinoamericanos, debiendo existir al nivel de la empresa una política de aprendizaje tecnológico, que en combinación con los programas de formación profesional contribuya a mejorar con la capacitación del personal; así como, que la educación funja como una actividad que permita a la sociedad aprender, reproducir y generar los conocimientos y valores necesarios para el cambio, en el cual desarrollo, tecnología y educación, son elementos indispensables y ligados entre sí.

Por otra parte un elemento fundamental que juega un papel fundamental en las innovaciones tecnológicas, es el nuevo rol de la revolución informática; la cual es pieza fundamental en las profundas transformaciones

⁹ "Las cifras pérdidas de puestos de trabajo en algunos sectores son altísimas, entre algunos tenemos: Entre 1963 y 1973 el personal empleado en los FCC británicos disminuyó de 477.000 a 230.000; en la industria textil europea entre 1974 y 1980 cerraron alrededor de 4.000 empresas, lo que significó la supresión de 710.000 empleos; en la industria siderúrgica de los países de OCDE, en los últimos años, el número de empleos ha disminuido en 400.000 personas y en la industria alemana provocó, entre 1973 y 1975, una disminución de personal de 635.000 a 560.000 personas." *Ibid.*, p. 238

económicas y sociales que han experimentado los países industrializados y ahora, los países latinoamericanos. En dicho proceso se intercalan tecnologías como la microelectrónica, telecomunicaciones y los sistemas de computo; dado que su materia prima es la información, se les denomina tecnologías de información, las cuales hacen posible automatizar los procesos productivos y de educación.

Esta llamada revolución informática en los países Latinoamericanos, podrá beneficiar o perjudicar el funcionamiento de la sociedad, dependiendo de la forma como cada país se prepare, especialmente en la formación de los recursos humanos, para incorporar esta tecnología. La cual necesita de una capacitación sólida, así como de la instrumentación de políticas de parte del Estado para su buen funcionamiento; ya que hasta hace unos años, tal capacitación se venía produciendo de manera espontánea en diversas estancias como universidades, y otros establecimientos de educación superior; educación media técnico-profesional: centros de capacitación especializados; empresas públicas y privadas, en función de necesidades específicas, y empresas proveedoras de equipos.

Dicho impacto sobre la sociedad se deberá de generar de una manera, en la cual no afecte su entorno y que a su vez le permita desarrollar al máximo la innovación de las tecnologías; pues estas a su vez ofrecen un conjunto de riesgos y posibilidades. El punto como dice Claudio Huepe, "...es definir una política de asimilación que permita aprovechar sus potencialidades y reducir sus amenazas. Las lecturas apologéticas o apocalípticas, realizadas a priori, acerca del efecto de estas tecnologías, no tienen sentido, ya que se trata de explorar con objetividad los posibles efectos, tanto negativos como positivos".¹⁰

Otro problema que atrae la tecnología informática es que con frecuencia personas con grados universitarios y con gran experiencia de trabajo, se encuentren realizando tareas que podrían ser ejecutadas por otros con un mínimo nivel de calificación, pues la existencia de personal sobre calificado en relación de sus tareas, así como la complejidad creciente de las actividades de supervisión, son dos manifestaciones de los trastornos de mercado de trabajo, que crean las tecnologías informáticas¹¹.

¹⁰ *Ibid.*, p. 246.

¹¹ "En Chile, el 85% de los jóvenes de sectores urbanos entre los 15 y 19 años están estudiando, dentro o fuera del sistema formal de educación. De aquellos jóvenes entre 20 y 24 años, aún el 42% permanece en esta actividad. Cabe señalar que en este último grupo prácticamente el 50% está en enseñanza media científica humanista, que entre una formación general y certifica haber estudiado, pero no prepara directamente para el trabajo, sino que se reduce a crear expectativas para continuar en el nivel de terciario." *Ibid.*, p. 251.

Para ello, es importante que el Estado, por intermedio de la Secretaría de Educación Pública o algún otro organismo público, tenga una visión integral de las actividades que subsistemas como la educación formal, los institutos de formación profesional y las empresas, realizan. Y que a su vez diseñen políticas adecuadas para mejorar su funcionamiento, desempeñando una función de coordinación, supervisión y control de todos ellos; todo ello dentro del marco de las políticas de formación profesional para responder a los desafíos de las nuevas tecnologías.

La incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos hace mucho más necesaria una preocupación consciente por estimular y orientar un proceso de calificación de los recursos humanos de la sociedad, el cual deberá estar conformado por la educación formal, los institutos de formación profesional y la empresa. Además, de que lo importante es que el Estado, por intermedio de algún Ministerio de Educación (en el caso de México la Secretaría de Educación Pública), tengan una visión integral de las actividades que estos subsistemas realizan, diseñen políticas adecuadas para mejorar su funcionamiento y desempeñe una función de coordinación, supervisión y control de todos ellos.

Al igual que será necesario, que los sistemas dentro de la clasificación de estudiantes se perfeccionen; es decir proporcionar al estudiante la capacidad de conocer mejor sus intereses, aptitudes y potencialidades, de modo que pueda lograr un mejor desarrollo personal.

El diseñar políticas de retención de alumnos en los niveles de enseñanza regular, a fin de disminuir las tasas de deserción y el repetir años escolares, contribuirán en buena medida a estimular a los estudiantes a no desertar de la escuela. Así como procurar una mayor relación entre escuelas técnico – profesionales y el sector productivo de bienes de servicios, a objeto de aprovechar mejor las facilidades que éste puede otorgar para que los alumnos obtengan experiencia en el trabajo y de adecuar el curriculum a los requerimientos reales de las empresas, pues a mayor interacción entre las empresas e institutos, traerá consigo mejores resultados para ambas partes, instrumentándose mediante el apoyo al servicio social y a las practicas profesionales. Ya que la formación profesional es estos institutos debe ser flexible en todos los sectores, diseñando programas adecuados para cada rama de la producción: campesinos, trabajadores de la agroindustria, obreros forestales, mineros etc.

Por otro lado los institutos privados deben estar bajo la supervisión de la autoridad educacional, con el fin de que se certifique el cumplimiento de sus labores.

Empero, la formación profesional no puede reducirse a la mera enseñanza de una técnica, por ende es necesario el no descuidar la preparación integral del educando para que se integre adecuadamente a la sociedad. Pues en su formación es necesario, no sólo la implementación de materias técnicas, sino ciertas disciplinas básicas y la transmisión de valores funcionales a una calificación integral del futuro trabajador.

Por último, será necesario profundizar en análisis en la relación desarrollo de tecnología y formación profesional en los países latinoamericanos, así como el describir y evaluarlos; señalar la necesidad de conocer y evaluar los distintos enfoques de política, que sobre formación profesional, existe en los países en vías de desarrollo es decir, retroalimentar las políticas que se instrumentan en el sistema educativo.

II. Las profesiones y la elaboración de políticas.

Cuando se hace mención del papel de un profesionista nos referimos a un miembro legítimamente acreditado de una ocupación que considera, por disposición oficial o por costumbre una profesión. Los profesionistas politizados en la sociedad civil, siguen carreras políticas que abarcan potencialmente múltiples puestos oficiales y semioficiales dentro del sistema, los cuales trascienden los diversos campos del conocimiento especializado.

Por otra parte los profesionistas en diversos campos dicen no tener una gran influencia en la planeación política; ya que ciertas profesiones son más capaces de otras de guiar la definición de los problemas de política que les atañen y de abordarlos adecuadamente, aun en circunstancias secundarias¹², por ejemplo el campo de batalla reafirma las rutas a seguir en el camino a la excelencia, pero las decisiones de peso las toman los especialistas en otras ramas que van mas allá de la materia, es decir en la utilización de los recursos, hacia donde se destinan, ganancias y resultados.

¹² "A medida que los años los alejan de sus días de universidad y que aumenta la participación en sus asociaciones profesionales, van reafirmando sus ideas acerca de cuales son las políticas oficiales deseables para el sector, pero su planeación política es secundaria, limitada a especificaciones y la ejecución de proyectos". *Ibid.*, p. 191.

Un ejemplo claro, son los médicos; ya que estos en el sector público, están sometidos a fuertes presiones relacionadas con el número de pacientes que deben de atender por hora, es decir a la carga excesiva de trabajo. Es decir, los médicos sienten que ejercen poca influencia individual y colectiva, en el establecimiento de las políticas de salud públicas y son los políticos, o especialistas en políticas de salud, los que atienden a las presiones externas y conciliando los intereses de los médicos, van decidiendo la política de salud pública.

Otro ejemplo claro se da en la agronomía; ya que ellos al ser especialistas en suelos, plagas insectos, irrigación o semillas, han asegurado el no haber tenido gran influencia política desde gobiernos, como el de Plutarco Elías Calles (1929-1928), en como instrumentar sus políticas en cuanto a la reforma agraria diferente, con efectos menos nocivos en la distribución de la tierra y en la productividad agrícola. En su lugar están abogados y economistas, y su asesoría profesional solo se recurre a asuntos técnicos¹³

En la actualidad el papel de los economistas es de gran relevancia, ya que por el entorno internacional de la liberación económica, estos han ido acaparando el monopolio de las actividades políticas. Además de que la mayor parte de los economistas en el gobierno se dedican a hacer análisis de costo-beneficio, diseño de proyectos, estudios de factibilidad, preparación de presupuestos y estudios contables, y proyecciones de las tendencias económicas; estas actividades se basan en su preparación universitaria y se relaciona con la ejecución de políticas, esto gracias al curso que ha tomado la política gubernamental en los diferentes sectores ha favorecido muchas veces los intereses de elementos significativos dentro de cada profesión {*Como se muestra en el cuadro los profesionistas en el sector público, 1988*}.

En conclusión, la influencia característica que ejercen los profesionistas en la política consiste en establecer una agenda nacional de debates de política, determinar la metodología de análisis, aportar datos pertinentes para la toma de decisiones y aplicar su criterio en el proceso de ejecución de políticas. Dejando caer su influencia en el sistema político mexicano.

¹³ "Un maestro de tiempo completo e investigador en el campo expresó sus puntos de vista: A veces los agrónomos dan su opinión, y ésta siempre es compatible con las políticas gubernamentales. Que yo me acuerde, en los últimos treinta años, los agrónomos siempre han apoyado al gobierno y sólo a éste. Pero en cuanto a la capacidad de discusión, simplemente no existe. No hay pleitos. Todo México es un paraíso. ¡Vaya! Éste es un país pacífico". *Ibid.*, p. 193.

III. Los profesionistas como políticos.

La política hace la situación, a su vez, ésta se forma en su medio, ya que el Estado es absorbedor de profesionistas en el sector público. Prueba de ello, se dio hace unos cuantos años atrás, en donde el entorno político de los niveles inferiores de los gabinetes estaba conformados por profesionistas¹⁴; es decir la nueva generación de profesionales tecnócratas.

Dando como resultado, que un gran número de individuos con una formación profesional cree una composición multifacética de grupos de poder a los que el sistema político debe dar respuesta, aunque esto genere una variedad de funciones en el ámbito público ajeno a sus profesiones; a futuro el no saber administrar públicamente.

Ya que la administración del Estado mexicano es cada vez más compleja y exige la presencia de personal con habilidades técnicas sofisticadas.

IV. Tendencias profesionales en México.

En primer lugar, las demandas de los grupos profesionales con posibilidades de ser validadas por el sistema político se limitarán a asuntos de trabajo de relativa importancia en las dependencias del gobierno.

En segundo lugar, aun cuando disminuya la masificación de la educación profesional, no desaparecerá por completo, pues el desempleo de profesionistas y el estar mal preparado en las universidades públicas seguirá creciendo. Sin embargo los estudiantes académicamente calificados, sobre todo en las clases altas; buscarán rutas alternativas para su educación profesional, como las universidades privadas y estudios de posgrado en México o en el extranjero. Siendo consecuencia de que una minoría de estudiantes de extracción privilegiada será la que encuentre trabajos relacionados con su profesión, mientras que la mayoría dejará incompletos sus estudios y se ocupará en trabajos ajenos a su preparación.

En tercer lugar, las asociaciones profesionales formales continuarán siendo órganos poco eficaces para la expresión profesional, la función de

¹⁴ "En la administración de Miguel de la Madrid, los niveles inferiores al gabinete fueron ocupados por una amplia gama de profesionales- administradores de empresas con maestría, contadores y licenciados en comunicación y administración pública- muchos de los cuales se habían graduado en universidades privadas mexicanas y habían realizado estudios de posgrado en el extranjero. En este nivel jerárquico se encuentran la nueva generación de integrantes del gabinete". *Ibid.*, p. 205.

solidaridad y la promoción de políticas, así como los grupos informales, tales como las asociaciones de exalumnos servirán para proteger y hacer progresar a cada uno de sus integrantes, con el fin de tener un efecto estabilizador sobre la ansiedad profesional en la etapa de preconceñencia {*Como se muestra en el cuadro las asociaciones profesionales en México, 1982*}.

En cuarto lugar, los valores nacionalistas característicos de algunas profesiones sufrirán un debilitamiento, ya que el nuevo orden internacional de procesos del liberalismo económico trae consigo un debilitamiento del nacionalismo, que en años atrás permeaba el sistema, como menciona Peter S. Cleaves "... Las técnicas internacionales dominarán aún más los diversos campos, y la metodología originadas en el país tendrán dificultades para competir y probar su pertinencia y eficacia".¹⁵

En quinto lugar el prestigio y la ilusión de los elevados ingresos que se asocian con las ocupaciones profesionales continuaran atrayendo a un gran numero de estudiantes a las universidades. Licenciaturas como la informática, comunicación, economía, así como ingenierias en telecomunicaciones, cibernética, entre otras; son en la actualidad las profesiones de mayor demanda en las áreas de trabajo, ya que el actual contexto mundial así lo requiere.

En las ciencias sociales, el prestigio de los economistas va en aumento, pese a su preparación poco uniforme, a su numero excesivo y a la duda permanente acerca de su habilidad para conducir la economía del país, como se ha venido consolidando en los últimos dos sexenios.

En sexto lugar, el nivel de competencia profesional de los militares crece año con año; ya que las nuevas generaciones de militares no sólo están adiestrados en el uso de material de guerra, sino cuentan con una formación en planeación económica, ingeniería, historia y sociología; además de que disponen de los recursos y la unidad que no tienen otros grupos profesionales. En la actualidad la milicia tiene un papel fuerte como aparato sostenedor del Estado, pero sin ir más allá de su lugar, que es el de salvaguardar la soberanía del país.

Por otro lado, en la actualidad el sistema económico internacional ajusta continuamente usa métodos de control social y de incorporación para dar

¹⁵ *Ibid.*, p. 211.

respuestas a las nuevas demandas y justificar las nuevas contingencias, de ahí que los profesionistas introdujeran cambios significativos en las formas de comportamiento del Estado y el sistema de clases, así como el poder contribuir al logro de metas del liberalismo económico en la forma que este lo determine. Como resultado el nuevo rol de los profesionistas en México servirá para reforzar los patrones políticos y económicos del actual contexto internacional, el inicio de nuevas formas de organización social, actividades de grupos y nuevas políticas gubernamentales.

V. Las profesiones y el Estado.

En la actualidad el desarrollo está determinado por la historia política y social, así como por las nuevas formas de intercambio de mercados; ya que el sistema político opera de acuerdo con la noción de ir equilibrando intereses y la búsqueda de objetivos estrechos o unilaterales considerándoseles normal, pues las grandes universidades se muestran recelosas para mantener sus normas de calidad y evitar la inscripción masiva de estudiantes. Ellos buscan, sistemas cualitativos en sus modelos profesionales mediante políticas que benefician a los grupos con características de superintelecto.

Por otra parte en las grandes universidades se muestran recelosas para mantener sus normas de calidad y evitar la inscripción masiva de estudiantes, es decir el mostrar calidad es mejor que la cantidad masiva de estudiantes. Ya que las diferencias sobresalientes entre las sociedades latinoamericanas y los sistemas de Inglaterra y Estados Unidos se refieren a la expresión del nacionalismo, al papel moderno de la universidad y a la evolución de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Los profesionistas en muchos países latinoamericanos están sujetos a tensiones de tipo nacionalismo versus internacionalismo; aunado, a que las profesiones en los países industrializados han sido capaces de manifestar su influencia a través de la capacitación, el intercambio y los resultados de investigaciones; a trae a muchos de los profesionistas más talentosos de los países pobres, de concentrar su creatividad en asuntos exclusivamente nacionales, es decir una fuga de cerebros en donde queda demostrado la lucha del liberalismo sobre el nacionalismo. Empero, los nacionalistas de la misma profesión tratan en su país de desacreditar a sus compatriotas internacionalistas, ya sea por defender sus principios o para sacar ventaja en la sociedad que los rodea, debilitando esta competencia más la cohesión interna de las profesiones y prolonga su proyecto de consolidación nacional; es decir le da forma a la tesis del liberalismo económico.

El sistema universitario nacional tiene gran influencia en la orientación de las profesiones, dependiendo de su ubicación a lo largo de las inscripciones masivas versus inscripciones elitistas y enseñanza nacionalista versus enseñanza internacional¹⁶, es decir no existieron las bases necesarias en ciertas profesiones para solidificar la conjugación de actores nacionalistas desde un principio, pues había un profesionalismo nacionalista pero sin rumbo, ya que no existieron criterios cualitativos, llegando a un resultado, en donde toda esta mala preparación en las sociedades latinoamericanas da como consecuencia que los modelos económicos liberales se declinen por la falta de preparación profesional.

La forma de ofrecer una enseñanza adecuada y elevar las normas de calidad consistiría en proporcionar una adecuación nacionalista al tanto las corrientes internacionales pero no sujeta al número de graduados al de los empleados disponibles; pues las organizaciones profesionales surgen en concordancia con las formas que tiene la sociedad de satisfacer las necesidades de protección mutua, del avance de las carreras profesionales y de la obtención de ingresos económicos.

En la medida en que un Estado sea hegemónico, la autonomía profesional se verá cercenada y los profesionistas estarán sujetos a demandas del Estado. Empero, los profesionistas pueden encontrar un aliciente en el hecho de que el gobierno los acapare para trabajar en el sector público, ya que en la burocracia tienen la oportunidad de moldear las condiciones que generan el ingreso, los privilegios y el prestigio. Aunado, a un buen liderazgo profesional el cual estará sustentado en dar un buen servicio a la sociedad, ética profesional y criterios de excelencia; ya que los profesionistas deben de vigilar continuamente su contribución al mejoramiento social para que su imagen se aproxime a los mitos que propagan y no se pierda el valor de ser un buen profesional.

1.El papel de la educación universitaria en la formación profesional.

Desde el pasado la educación ha tomado un papel importante dentro de las profesiones; aunque el sistema ofrecía garantías rudimentarias de que las

¹⁶ "En el siglo XIX, la educación en las sociedades capitalistas liberales se distinguió por sus tendencias elitistas y nacionalistas, su programa de estudios se enfocaba hacia los programas nacionales y por el contraste era limitada. En contraste, el patrón típico de muchas universidades latinoamericanas en los años sesenta y setenta consistió en un enfoque masivo e internacionalista en las ciencias físicas y profesiones técnicas, y en un enfoque masivo y nacionalista en las ciencias sociales y en las humanidades; de ahí que el cuerpo de conocimientos base de campos como la biología y la medicina, tendían a ser importado, arcaico y sin mucha relación con los problemas nacionales, y por el contrario, en la economía, las actividades de las clases de estudio se orientaban a la interpretación marxista y poca rigurosa de los problemas nacionales". *Ibid.*, p. 216.

nuevas generaciones de especialistas en el campo serían competentes. “En Estados Unidos y Europa, la universidad del siglo XIX se convirtió en el centro por excelencia para transmitir y reproducir el conocimiento profesional en leyes, ingeniería y medicina”.¹⁷

De ahí, que con el pasar de los años la legitimación de las profesiones se hay hecho a través de una certificación, siendo así la universidad él participe de todas las aspiraciones de la profesión para conseguir mayor prestigio y remuneración. Posteriormente con el objeto de elevar el nivel de Educación, se implementaron métodos de investigación y enseñanza más avanzados, la universidad incrementó el nivel de competencia de los jóvenes profesionistas.

En México, es el Estado y no la profesión quien ha asignado una función a la formación profesional, ya que es la universidad y no la profesión la que ha establecido los criterios para certificar el nivel de competencia formal de los profesionistas. Pues las profesiones han logrado influenciar en el mercado de trabajo al grado de controlar las decisiones de empleo en algunas de las grandes instituciones del sector público y privado, de ahí que varíen según él prestigio de la universidad; es decir con un alto nivel de ingreso de estudiantes de altos recursos económicos {*Ver anexo correspondiente al Estado, la capacitación profesional y el desempleo*}.

Por otra parte los funcionarios gubernamentales necesitan especialistas capacitados a su servicio y reconocen que no habrá avance económico sino se mejora el nivel de competencia de diversos campos técnicos. Ya que según el modelo de desarrollo nacional, en la economía en la que el PNB crece más rápido que la creación de empleos, y en que las aspiraciones de movilidad social entre los grupos populares son críticas, la enseñanza universitaria puede crear la ilusión de ser sinónimo de desarrollo profesional, cuya consecuencia sea que él prestigio de un título profesional atraiga como un imán a los estudiantes hacia la universidad.

Encontrándose más tarde con una decepción, la cual se sustenta en no encontrar trabajo o en muchos casos en acorde a sus habilidades y profesiones, considerándoseles como estudiantes universitarios, pero desempleados encubiertos.

¹⁷ *Ibid.*, p. 103.

El status actual de la educación y la certificación profesional puede ser analizado en términos de los objetivos de cuatro factores dentro de una balanza política, en donde los estudiantes, el Estado, la universidad y las profesiones participan.

En primera instancia, los estudiantes de las universidades del Estado aspiran a una carrera exitosa mediante una capacitación profesional, convirtiéndose en una mayor demanda de estudiantes¹⁸, acarreado la consecuencia de una mala calidad, pues se ve perjudicada por el poco tiempo de estudiante disponible y la mala preparación que los estudiantes traen de las escuelas de enseñanza media, así como de que las clases son numerosas y a los profesores se les paga por hora. Los estudiantes presionan para que se les deje poca tarea y los exámenes sean sencillos; con esto encerrándose en un círculo vicioso, ya que no existen estándares de que midan el real progreso académico.

Y sólo una minoría desea realmente recibirse y aprovechar al máximo sus estudiantes durante sus años universitarios, ya que la gran mayoría prefiere la admisión automática y normas de educación poco exigentes.

Cabe señalar, que el papel más importante de la universidad es ofrecer un canal de expresión a los jóvenes de los sectores populares que anhelan ascender en la escala social, de ahí que el Estado subsidie a un gran número de universidades. Tal vez las ventajas sean múltiples, ya que por lo menos las clases populares pueden acudir a tomar clases ocasionalmente; y si logramos vencer muchas veces todas esas barreras económicas, y nos logramos abrir paso en el sistema y hacer contribuciones importantes para nuestro país, bien vale el realizar el esfuerzo. Ya que educación hay para todos, de uno mismo dependerá la calidad, y no un margen en el cual se establecen parámetros cuantitativos por encima de características cualitativas.

Por otra parte, el sistema no impide que el Estado cuente con el número de profesionistas capacitados que necesitan para su preservación, reproducción o crecimiento, ya que en la mayoría de las ocasiones se les da preferencia a profesionistas de un extracto económico potencialmente alto y que pueden pagar sus estudios o bien, son graduados de universidades públicas que pasan los exámenes de compañías privadas y dependencias

¹⁸ "Las políticas de admisión son poco estrictas y permiten la inscripción de grandes cantidades de estudiantes. Las encuestas realizadas a los estudiantes de primer ingreso en la UNAM, revelan su bajo nivel económico. En 1977, por ejemplo, 78% de los 271266 estudiantes de la UNAM provenían de familias cuyo ingreso total era inferior a 8000 pesos mensuales". *Ibid.*, p. 107.

gubernamentales que optimizan a los sujetos más talentosos dentro de cada promoción.

Resultado de eso, es que un gran numero de estudiantes que se inscribe y termina sus estudios, pero que no consigue un empleo adecuado en su campo profesional, se deba no al mal sistema educativo, sino un logro del sistema político existente. Pues desdichadamente la calidad de la educación se mide por él prestigio y alto costo económico que implica el asistir a esas grandes “empresas de la educación profesional”. Y no por la calidad en cuanto a analizar y tratar de cambiar nuestro entorno para bien, así como esa ética profesional en la cual nos valemos para hacer las cosas dentro de lo que es lo justo y lo profesional con respecto al papel que tenemos con la sociedad; el cual se sustenta en las bases del cambiar para el bien de nuestro país y no para el bien de nosotros; *de esta manera, una universidad pública es sinónima de un cambio científico social, y no del preparar medios tecnócratas en los campos del quehacer profesional.*

En los programas de estudios en los que la “masificación” ha alcanzado proporciones descomunales, y en los que es inútil cualquier esfuerzo para mantener elevados los niveles académicos. Las metas del personal universitario se ven desplazadas y empieza a surgir otro tipo de actitudes, ya que los profesores hacen énfasis en objetivos que tiene poco que ver con la enseñanza, de ahí que busquen colocarse en posiciones de investigación y no tener responsabilidades docentes; se valen de su condición universitaria para aumentar sus honorarios en la práctica profesional privada. Con esto la coherencia universitaria se ve continuamente amenazada tanto por los que persiguen metas académicas como por los que aceptan y apoyan la preservación del sistema vigente.

Una solución para mejorar el nivel de profesionalismo dentro de los que pretenden ingresar a la universidad, este en restringir el número de estudiantes, concentrar los escasos recursos existentes en la creación de programas de enseñanza superior y lograr que la oferta de empleos corresponda a un número igual de graduados universitarios altamente capacitados, pues de otra manera no le daremos solución al problema de la calidad académica que se correlaciona con el creciente número de estudiantes que ingresan a las universidades.

2. La implicación de estudios de posgrado.

Otra forma de eliminar aspirantes a los trabajos profesionales es instituir el posgrado como requisito, en especial cuando debe ser realizado en el extranjero.

Pues el sector público ha reconocido el valor de los estudiantes de posgrado en el extranjero como medio para importar conocimientos, sin embargo esta respuesta ha resultado masiva, más que selectiva y sujeta a un control de calidad, y recuerda las políticas que han dado lugar a la inscripción de tantos estudiantes en el nivel de licenciatura. De ahí que sería una buena medida, si los estudiantes que cursan un posgrado ya sean dentro o fuera del país, regresarán con un título en la mano; Ya que no existen datos en los que se pudiese certificar la terminación de estudios, tal vez el país aumentaría su nivel de competencia profesional y científica.

Pero los resultados demuestran lo contrario, pues una de esas consecuencias, es que a través de dichos programas, los recursos del gobierno van a parar a instituciones extranjeras en lugar de servir para mejorar la calidad de los programas de licenciatura y posgrado en México "... visite las universidades norteamericanas y escuche como los administradores me explicaban que necesitaban estudiantes extranjeros para resarcir sus déficit operativos. Estamos enviando multitudes de estudiantes a Colorado, California, y Washington para solucionar sus problemas, no los nuestros. Un profesor Británico me dijo que era correcto ofrecer estudios de posgrado por debajo de las normas aceptadas, porque todo lo que esos estudiantes extranjeros necesitaban era una hoja de papel para convertirse en secretarios de gobierno".¹⁹

En última instancia, los estudios de posgrado de cualquier clase tienen el efecto de prolongar la carrera universitaria y de crear nuevos obstáculos para el empleo profesional, teniendo como consecuencia del porque el estudiante no consigue empleo y que sigan creyendo que los estudios de posgrado les permitirá tener mayores aspiraciones en cuanto a su desarrollo laboral.

¹⁹ *Ibid.*, p. 125.

**LA PROFESIONALIZACIÓN
DEL SECTOR PÚBLICO
MEXICANO**

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO MEXICANO.

I. El por qué de una profesionalización.

Debido a los problemas que enfrenta el Estado moderno, el administrador público profesional, debe estar en constante preparación, actualización y modernización; para ello su tarea social sólo puede cumplirla con eficiencia, cuando su aptitud es acreditada para encarar y resolver desafíos públicos, ya que su nueva profesionalización le exige inventiva para crear, proponer y ejecutar políticas de gobierno.

Esta profesionalización será parte fundamental para impulsar el desarrollo administrativo del Estado. Entendiendo por profesionalización del Administrador Público, el conjunto de procedimientos que tiene por objeto dotarlo de una nueva savia cognoscitiva y pragmática que junto a nuevas actitudes, le permiten abordar con mejores elementos de gestión gubernamental los retos de la vida ciudadana atendiéndola y solucionándola con eficacia, teniendo que la profesionalización del Administrador Público implica que sus destrezas son mejoradas mediante el estudio, el entrenamiento y la superación de etapas que le conducen a fortalecer el conocimiento moderno de los medios del gobierno y la administración.

Una de las características del Estado contemporáneo consiste en mantener una nueva relación con la sociedad, entendiéndose esta nueva relación como una forma en la que el Estado más interventor, se erige en un Estado promotor y regulador de la vida social, entonces el papel del nuevo Administrador Público debe estar basado en que sea un agente puntal de la gestión del gobierno y contribuya a ser un catalizador de lo que la sociedad desea y necesita.

De ahí la necesidad del gobierno, por tener servidores públicos que sean capaces de institucionalizar los programas públicos con nuevas estrategias de gestión gubernamental¹ En este sentido, el papel del Administrador Público Profesional, tiene que ser más creativo, audaz, estratégico y decisivo para que la agenda de gobierno destaque su destreza, criterio y lucidez a favor del orden público y bienestar social. De otra manera los problemas sociales seguirán siendo concebidos, planteados, programados y tratados desde un escritorio

¹ Entendida ésta como "un proceso en donde se pone a prueba la capacidad, inteligencia y desempeño y eficiencia de lo que el gobierno realiza, tomando en consideración las libertades públicas y la vigencia de la democracia política. También se entiende como el proceso que ayuda al cómo desarrolla sus responsabilidades directivas y operativas del núcleo central del Estado que es el gobierno". Rina Aguilera. *Apuntes del seminario correspondiente a la segunda opción de titulación*, p. 15.

burocrático de manera intolerante para el ciudadano; dando entrada a lo formal y al ritual de los procesos y procedimientos, descuidando lo relativo a la capacidad de ejecución de las políticas de gobierno.

Como bien señala Bernardo Kliksberg “En América Latina los administradores profesionales han sido con frecuencia entrenados sólo para manejar estructuras burocráticas-formales. Se les enseña acerca de los organigramas, manuales de normas, descripciones de puestos, mandar memoranda. Ello no habilita para lidiar con un programa social, donde están presionando los lobbies, los políticos, la población asistida y, cotidianamente, se producen variaciones, e incluso un aparte de la población puede desaparecer porque la tierra donde está asentada se hace inhabitable”²

Comprendiendo, que el desempeño del gobierno tiene que revisarse, procurando reinventarlo en términos de capacidad de respuesta, coordinación de esfuerzos, dirección eficaz y resultados creativos, ya que el reiventarlo³ dará lugar a que sus capacidades de liderazgo, conducción y ejecución sean las más óptimas.

Entendiendo, que el gobierno debe fomentar, estimular y apoyar la vida pública, ya que es el responsable de organizar y coordinar la acción de los individuos para la solución de los problemas de orden común, acrecentándose su responsabilidad y centro para que el Estado sea útil para la sociedad, como menciona Ricardo Uvalle “ El Estado deseable es aquel que coordina la sociedad, creando las condiciones que favorecen su desenvolvimiento productivo, constante y justo. Ante la pretensión de que el Estado vuelva a hacer todo, la sociedad de nuestros tiempos se caracteriza como una sociedad abierta. Esto significa que los límites de la acción estatal están dados por lo que la sociedad sabe y puede hacer. Dejar todo en manos de la iniciativa estatal no sólo es improductivo, sino inviable en un mundo que ha optado por revisar constantemente lo que el Estado hace y cómo lo hace”⁴

² Bernardo Kliksberg, *Pobreza: un tema impostergable*, p. 106.

³ “Reinventar el gobierno es ponerlo al alcance de los ciudadanos, de sus organizaciones; es valorar la cooperación ciudadana es indispensable para tender los espacios públicos; es replantear su racionalidad convencional dado por el mero logro de su eficiencia, para centrar el interés en el que la actividad sea dotada de la savia que corresponde a la racionalidad tecnológica. Reinventar el gobierno es lo que permite destacar su naturaleza finita y precedera e identificar como una organización que con sus capacidades, adquiere una existencia física, no imaginaria. Reinventar el gobierno significa que su capacidad de ejecución responde a la vida ciudadana y que revisa sus costos de operación para no dilapidar los recursos públicos. Reinventar el gobierno implica dotarlo de formas de organización, administración y realización que son abiertas a la sociedad y que contribuyen al cumplimiento simultáneo de preservar el orden político y social, así como los propósitos de justicia y desarrollo”. Ricardo Uvalle Berrones. *El nuevo papel...*, pp.5-6.

⁴ *Ibid.*, pp.2-3

1. Antecedentes.

Desde hace algunos años, en México al igual que en otros países, en particular los Latinoamericanos, se ha comenzado a hablar de la necesidad impostergable de profesionalizar el servicio público como una medida indispensable para llevar a cabo la modernización Administrativa que forma parte, a su vez, de la llamada Reforma del Estado en la que el gobierno actual esta comprometido.

De ahí que si se tratase de un fin en sí mismo, resulte innegable que la profesionalización se requiere para lograr que el Estado, por medio de su aparato público, realice las funciones que le son propias, no de manera improvisada, inconsistente, cambiante y discontinúa como lo ha venido realizando. Es decir se trata de un cambio, de que las realice utilizando la experiencia y formación profesional de aquellas personas consideradas como las más adecuadas, más idóneas en cada uno de los puestos encargados de llevar a cabo las decisiones y políticas conducentes a la prestación de servicios que el Estado proporciona a su comunidad; en otras es la profesionalización.

Si se quiere dar un nuevo enfoque a la Administración Pública, es indispensable establecer un sistema de servicio civil de carrera a semejanza de la que existe hace más de 100 años en otros países y, sobre todo, preguntarnos si este sistema será la clave que nos permita acabar con los grandes y graves problemas que afectan al sector, es decir la corrupción administrativa, la falta de ética administrativa, la falta de vocación de servicio, entre otros.

Esto trae como consecuencia positiva, la necesidad de llevar a cabo una verdadera reforma administrativa como condición necesaria para llevar a cabo la reforma del Estado y que la reforma administrativa incluya con prioridad, la profesionalización del sector público, junto con un servicio civil de carrera. Para ello también es muy necesario conjuntar una Reforma del Estado a través de una integración de la reforma política, económica, social, cultural, administrativa y educativa, sin dejar a fuera ningún aspecto, la cual tenga que ver con su desarrollo.

Por ello la profesionalización del servidor público se refiere a la capacitación adecuada, constante y evaluada de cada individuo que ocupa un lugar en al aparato público para que su desempeño sea el más idóneo y satisfactorio, además, la designación determinada al puesto de méritos propios, por capacidad comprobada o a una máxima calificación en un

concurso; que cada puesto de la administración pública sea ocupado por alguien que tenga los elementos profesionales necesarios.

Primero hay que tener en cuenta, que la profesionalización del servidor público no es algo nuevo, es decir tenemos mucho tiempo, más de un siglo, tratando de llevarla a cabo, y durante este siglo particularmente, ha habido muchos intentos y esfuerzos por tratar de generar un sistema de profesionalización del servidor público⁵. Y que los cambios, en el ámbito internacional, y dentro de nuestro país en el ámbito político, nos llevan a pensar en un nuevo esquema de la administración pública.

2. La carencia de una profesionalización en el sector público mexicano.

Como característica fundamental, es que en México se han generado dos sistemas de administración de los recursos humanos: el de confianza y el sindicalizado. El primero tiene problemas muy graves, ya que se generan desde en el ambiente de un limpiador de piso hasta mandos medios superiores, teniendo como resultado que se carezca de un buen sistema de reclutamiento, pues lo mismo puede ingresar una persona altamente capacitada como una que no genere ningún cambio estructural en su área.

En el sistema sindicalizado el problema se da con la gente que simplemente no es productiva, y desempeña funciones muy poco comunes desempeñando cierta rutina sin importarles el tiempo, su desarrollo y el buen funcionamiento y progreso de la Institución en la cual labora. Y el hecho de estar protegidos bajo un sindicato y amparándose en las leyes de los trabajadores al servicio del Estado, no evolucionan ni en cuanto a trabajo, condiciones de vida y evolución de la Institución, quedando estancado en la corrupción, la mediocridad y lo más importante la carencia de una profesionalización en el sector público mexicano.

En México, característicamente el reclutamiento se da por conocimiento entre las personas, estos puede ser por compromisos políticos entre los servidores públicos, por recomendaciones, porque no tenemos mejor elección, o simplemente el funcionario entrante, no conoce cómo coopera el área, por lo que busca dentro de la gente a su disposición y promueve a esa persona a un puesto.

⁵ "Queda contemplado en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada en 1996, por lo que existe ya un buen trecho recorrido en términos de intentar conseguir el establecimiento de un servicio civil de carrera". Luis Guillermo Ibarra Ponce de León. *Profesionalización del servidor público*, p. 107.

También se carece de un sistema de desarrollo del servidor público dentro de las instituciones, es decir en nuestro país no existe, un sistema que nos permita medir si el servidor público ha adquirido mayores conocimientos o habilidades dentro de la función pública, para ir creciendo dentro de su función, es decir, ir alcanzando niveles superiores dentro de su rama administrativa.

Al igual que los servidores públicos son promovidos por la voluntad del jefe que esté en ese momento en el puesto, lo que trae como consecuencia un sistema de gran iniquidad, ya que existen también servidores públicos con altos méritos que no tienen acceso al nuevo jefe, y entonces permanece en su puesto por mucho tiempo, sin la posibilidad de ascender a niveles superiores.

En cuanto a la capacitación, los programas que se llegan a generar dentro de las instituciones, difícilmente atiende los objetivos y las demandas de las personas para su desarrollo y evolución como profesional dentro de las unidades administrativas; en la mayoría de los casos se hacen programas con poco valor para las instituciones. La realidad de las cosas es que existe gran desperdicio y mal uso del recurso en materia de capacitación.

Por otra parte en México, uno de los elementos importantes del que podemos hacer uso es el Sistema Educativo Nacional, pues hoy en día se cuenta con una diversidad de universidades tanto públicas como privadas, ambas, en muchos de los casos, con altos niveles académicos. Desafortunadamente en México, a diferencia de otros países, el sistema de Educación está desvinculado tanto del sector privado, como del propio sector público, y nunca se han diseñado programas permanentes de capacitación adecuados a las necesidades de la administración pública, y que se promuevan dentro de la misma, puedan ir capacitándose y tener mecanismos objetivos de evaluación.

Finalmente el problema de un retiro justo o sistema de pensiones, tanto en el sistema público como el privado, se les cuestiona a ambos y se les revisa. Actualmente existe una iniciativa de ley en el Congreso para aprobar las Afores; ya que estamos pensando en un sistema diferente de administración del sistema de pensiones, y si no me equivoco, ese sistema que hoy en día se plantea para el sector privado, pueda ser una opción también para el sector público.

Con esto, en términos muy generales, trato de dar una visión del problema de la carencia de una profesionalización de ciertos aspectos en la Administración Pública mexicana, ya que considero una necesidad sentida tanto de nosotros los que estudiamos en pos del mejoramiento del servir públicamente, así como de los servidores públicos y la sociedad en general él poder cambiar, es decir, no pueden esperar mejores servidores públicos si no garantiza su estabilidad en el empleo, desarrollo profesional, e indudablemente, la posibilidad de capacitarse y de adquirir mayores niveles de educación.

Dicho de otra forma, con la profesionalización del servidor público se pretende la vinculación de la demanda ocupacional con la demanda del bienestar de los trabajadores para conducirlos a un mejor desarrollo personal, que permita fortalecer el desempeño profesional, consolidando, con ello, el mejoramiento institucional a través de mejores mecanismos de capacitación, de motivación, remuneración y de evaluación del desempeño que permitan el otorgamiento de un servicio profesional a la comunidad y en el cual el servidor público aporte su experiencia, sus conocimientos, sus valores y sus creencias con un aptitud de compromiso y voluntad. Es decir, no se puede mejorar o ayudar a algo y en bien de alguien, sin antes no estamos lo suficientemente educados en sí mismos, y seguros de que las condiciones de nuestro trabajo no repercutirán en contra de nuestro fin, el cual esta encaminado a mejorar el desarrollo de la administración pública en pos de un cambio positivo de la sociedad; como tratare de demostrar más adelante.

Por otra parte, es muy importante que exista un trato equitativo para los grupos y organizaciones ciudadanas, siendo una de las cualidades más importantes de los gobiernos democráticos. Ya que en esta relación, el servicio público juega un papel central al fungir como el vínculo que comunica lo que el gobierno realiza y los beneficios que se reciben por sus acciones; es decir el servicio público se vincula con él logró de la estabilidad política, el reconocimiento de la autoridad, la coordinación de los esfuerzos para alcanzar las metas sociales, la capacidad de gobierno así como el destino pacífico, productivo y justo de la sociedad.

De tal manera, el servicio público no es simplemente una acción burocrática, ya que rebasa el área de los escritorios y las oficinas para vertirse a los lugares en los cuales se manifiestan los problemas y las carencias sociales.

Es por eso que debemos de tener conciencia de la importancia del servicio público, en igualdad de todos los sectores, es decir que este servicio forme parte del espacio de lo público y tanto su eficacia como ineficiencia, provocara reacciones civiles y políticas, ya que esto generara, que existan las condiciones necesarias para una vida pública eficiente, el servicio público será objeto de una mayor exigencia social.

En este sentido, los compromisos de la administración pública se manifiestan con la calidad que el servicio público tiene para atender y satisfacer demandas pues "... un servicio público eficaz y responsable es el que exige la democracia moderna; Un servicio público competente es el que la sociedad contemporánea reclama para considerar al gobierno digno de confianza. Siendo un punto fundamental del servicio público el contribuir a potenciar la confianza en le gobierno".⁶

Pensemos como servidores públicos y tratemos de idealizar un gobierno moderno, en donde la burocracia se integra por personal calificado, competente y profesional, el cual tiene a su cargo el cumplimiento de las tareas públicas, en donde el personal tendrá que ser, un especializado personal que desarrolle la carrera administrativa de acuerdo con la idea emérita, la superación, la permanencia, las promociones y el retiro digno. Siendo esto, parte fundamental del objetivo, el cual se encamina hacia la Profesionalización del Sector Público Mexicano.

Para esto, los gobiernos deberán contar con una calidad profesional en sus funcionarios, pues la complejidad de los asuntos públicos, de los problemas sociales y las opciones inteligentes, se deben de formular para darles una solución. Para ello los gobiernos actuales necesitan ser eficaces.

De ahí, que en los gobiernos modernos, el funcionario deba ser un profesional, es decir, una persona que domine un saber especializado para atender los asuntos gubernamentales y administrativos⁷. A la igual manera, el buen funcionamiento entre las universidades y el Estado, así como una buena formación, dará como resultado un personal eficiente y competente.

También el servicio público profesional exige como imperativo la lealtad continua, demostrada de los cuadros burocráticos con el gobierno;

⁶ Ricardo Uvalle Berrones. *La Profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas*, p. 44.

⁷ "El saber especializado se enseña y aprende hasta conformar un tipo de conocimiento que permite responder a los problemas sociales. Dicho saber combina experiencia, conocimiento y prácticas que dan vida a las rutinas necesarias y la modernización de las instituciones". *Ibid.*, p. 46.

como menciona Ricardo Uvalle Berrones "Lealtad que se ha de manifestar a través de conductas disciplinadas, formales y continuas, ya que la mejor lealtad del funcionario hacia el gobierno es preservar sus intereses primordiales tomando en cuenta la razón del Estado, es decir la preservación de los intereses políticos del Estado que incluyen desde luego, la conservación productiva de la sociedad y el auge de su vida pública en la cual convergen el individuo, los grupos, las empresas las organizaciones ciudadanas".⁸

Esta lealtad, muchas veces debe ser parte íntegra del servidor público, es decir se debe de llevar en la sangre por naturaleza. Ser leal al gobierno no es asumir conductas silenciosas, pues implica deliberar, discernir y proceder responsablemente para dar forma y respuesta a los asuntos de carácter público; pero en sí es trabajo de todos, cambiar las reglas de los círculos viciosos en toda Institución.

Aunque. La institucionalizada del servicio público está sujeta a la cultura del régimen político, pues esto ha provocado que no se tengan bases de seguridad para que los cuerpos burocráticos se desenvuelvan con certidumbre, significando una cultura de corrupción y burocratización excesiva. Esa falta de pluralismo en cuanto a la forma de poder de los partidos políticos⁹ es congruente cada seis años, pues la designación de los funcionarios de jerarquía mayor y de los mandos medios es un proceso que se realiza por lo general de manera discrecional.

Por otra parte, no sólo es tarea del gobierno asumir la responsabilidad del cambio, "ya que el gobierno no puede asumir el papel de solventar de todos los problemas sociales... la sociedad tiene que ser protagonista y corresponsable en la resolución de asuntos colectivos. Para lograrlo, la administración debe confiar la solución de determinados problemas a grupos y asociaciones. Deberá de fortalecerse el sector social como ámbito especialmente idóneo para la asunción de iniciativas sociales, estimular proyectos cooperativos o de empresas, en íntima conexión con las necesidades reales".¹⁰

⁸ *Ibid.*, p. 47.

⁹ "Tal situación se produce hasta convertirse en un modo de vida que propicia valores, lealtades y costumbres que no son consecuentes con la institucionalidad. Agréguese también que en México el juego de poder ha derivado en que la función pública asuma posturas a favor del partido en el gobierno. Una función pública partidista no es garantía para que el reclutamiento, la selección, la promoción, y el desarrollo de los cuerpos burocráticos sea equitativo". *Ibid.*, p. 48.

¹⁰ *Ibid.*, p. 50.

Por eso la profesionalización del servicio público debe considerarse en el ámbito de las capacidades del gobierno, el cual a su vez deberá de contar con un conjunto de capacidades de dirección, gestión, administración y coordinación que tienen como objetivo asegurar para la sociedad una mejor calidad de vida; queriendo tener un servicio público comprometido, estable e institucional, para orientar la acción del buen gobierno.

3. Una idea nueva del desarrollo de la Profesionalización del servicio público mexicano.

La profesionalización del servicio público en México puede entenderse como el establecimiento formal, público y abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia.

Para ello es necesario, establecer una serie de elementos básicos¹¹, para impulsar el desarrollo del servicio público profesionalizado, los cuales son: la formación inicial; el reclutamiento; el marco jurídico; la capacitación; la evaluación y el desempeño. De esta manera, mencionaremos sus principales características.

La Formación inicial, consiste en la formación de los servidores públicos, que da inicio en las aulas de la enseñanza profesional; y es aquí donde los planes y programas de estudio son punto de partida para que los futuros servidores públicos reúnan los atributos de la especialización y la profesionalidad, pues el conocimiento de los asuntos del gobierno y de la administración pública exige una preparación óptima, visión amplia y criterio a toda prueba.

Al igual, existen mecanismos en los cuales el gobierno se podrá relacionar con las instituciones de educación superior, es decir, mediante el Servicio Social y el Sistema de Estadías.

La función primordial del Servicio Social, es la de considerarlo como un elemento que le permita al futuro servidor público acercarse poco a poco y de manera ordenada al campo de trabajo; el cual se desempeñara mediante un

¹¹ "Estos puntos fueron motivo de análisis y discusión en el Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público, que organizaron conjuntamente el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública en septiembre de 1996". *Ibid.*, p. 52.

informe final sobre el mismo, recogiendo con ello una experiencia institucional, permitiendo su acercamiento a la vida profesional.

Con lo que respecta al Sistema de Estadías, las instituciones de educación superior firmarían convenios de colaboración tanto con otras instituciones públicas, a efecto de que en un periodo determinado, los futuros servidores públicos lleven a cabo una residencia de trabajo, considerada como un entrenamiento profesional.

El Reclutamiento, en el cual se tiene que hacer con mucha referencia hacia la convocatoria a los exámenes de una manera pública y ampliamente difundida. En el cual los jurados responsables de elaborar, aplicar y evaluar las pruebas, se integrarían tanto con personas del gobierno como de instituciones representativas de la sociedad civil; es decir universidades, colegios e institutos. Con ello, el ingreso al servicio público sería a través de méritos acreditados; punto primordial de dicha profesionalización.

El Marco Institucional, además de hacer referencia a los aspectos jurídicos, se deberá de hacer referencia al conjunto de elementos que sustentarian la nueva visión del servicio público en términos de aptitudes y actitudes. Ejemplo de ello sería, el reconocer que los valores de calidad profesional juegan un papel importante, ya que contarían con el apoyo de un marco jurídico.

La Capacitación, en ella se debe de percatar y considerarla como inversión del capital humano, la cual se organizaría sobre necesidades localizadas que tiendan a fortalecerla calidad del servicio público, mediante talleres que propicien el aprendizaje de nuevas complejidades y el desarrollo de habilidades creativas; en los cuales los resultados, tomados en cuanta, serían solamente los más importantes. Dichos resultados se relacionarían con los estudios de caso, los trabajos de simulación y la modernización de las prácticas que sustentan lo gubernamental y lo administrativo.

Cabe señalar, que el invertir en educación es fuente que reditúa a favor de la capacidad humana y está a su vez en el buen funcionamiento de las instituciones, con resultados favorables dentro de la administración pública.

La Evaluación del desempeño del profesional y el sistema de incentivos, en el servicio público deberá evaluarse en razón de su calidad e impacto. De ahí, que el desempeño tenga que partir de bases confiables y justas,

conduciendo a que la innovación y la creatividad sean el binomio de referencia para la evaluación de las tareas públicas.

Al igual, será muy importante que las prácticas gubernamentales y administrativas tengan que caracterizarse por su innovación institucional, ya que toda inventiva en materia de procedimientos, procesos, sistemas de operación, elaboración y ejecución de políticas, serán calificados por su utilidad e impacto; dicho de otra manera, esto propiciara que el servidor público se sienta parte productiva de la Institución. Siendo una evaluación con resultados, no convencionales, sino novedosos.

En lo que respecta al sistema de incentivos, se procurara en una idea de méritos y competencia, que la evaluación tenga como sustento al pago de bonos de actuación, cartas de reconocimiento, publicación del trabajo relevante y un premio al trabajo de excelencia; un ejemplo de ello, es Instituto Nacional de Administración Pública, el cual cada año premia el trabajo más relevante e innovador, en materia de mejoras y contribuciones del desarrollo de la Administración Pública.

La profesionalización del servicio público es conveniente ubicarla en la noción del camino institucional y a los cambios que se presentan, es decir, su objetivo es modificarla significativamente en su organización, las funciones y procesos de la administración pública, tomando en cuenta que en la actualidad, la vida del gobierno mexicano está sujeta a las oscilaciones de los periodos sexenales, los ajustes coyunturales y a lo súbito de las decisiones políticas.

Es de vital importancia mencionar, que en un ambiente en donde la política determina y subordina la vida del gobierno y la administración pública, se pierde la esencia pública del servicio público y entonces se gobierna y administra con visión partidista, la cual, el gobierno y la administración pública diluyen el significado público de las instituciones para convertirlas en centros de lucha por el poder y no en medios de beneficio público; es decir, en base al elitismo y formación de gremios impenetrables, como menciona Ricardo Uvalle Berrones " Es un hecho que la función pública en México se sustenta en la pertenencia a ciertos grupos y las relaciones personales que se desprenden de esos grupos; la confianza es, pues, el criterio fundamental para inclusión y permanencia dentro de la estructura administrativa pública. Los programas gubernamentales, los proyectos y las

políticas públicas se elaboran y se ponen en movimiento a partir del momento en que queda constituido el grupo que sexenalmente tomará las decisiones.”¹²

De ahí que sea de súbita importancia, que en un determinado momento las políticas públicas instrumentadas, de una visión de cambio institucional y sean reconocidas en su ámbito de realización, ya que es demasiado importante, que el carácter político del gobierno y la administración pública no sea equivalente a los valores partidistas, sino que se acredite en razón del sistema de valores de la vida pública y en función de la administración pública.

En este sentido, el cambio institucional deberá pasar por una etapa de transición del nuevo servicio de profesionalización en la administración pública, ya que el proceder de manera incremental a darle nueva forma y contenido, para que sea congruente con lo que la sociedad necesita y espera de él. Pues el cambio institucional,¹³ debe garantizar la seguridad en el cargo y favorecer la continuidad de las tareas para diluir la incertidumbre que impide aprovechar plenamente esfuerzos, logros y capacidades.

Debemos de tomar en cuenta, y saber que es una realidad, que el servicio público es limitado en cuanto a la falta de continuidad y la alta movilidad del personal en le desarrollo de los programas y políticas de gobierno, provocan costos públicos que son onerosos para la Nación, de ahí que el optar por su profesionalización, sea abrir las puertas de la competencia profesional para que sea el mérito y no las circunstancias de las decisiones discrecionales, lo que determine la calificación profesional al ingreso de la vida pública, en pocas palabras que su ingreso sea por mérito profesional, y a su vez, también sirva de retroalimentación.¹⁴

Esto dará parte, a qué las tendencias del favoritismo o de la lealtad partidista, las cuales son contrarias al espíritu sano de la convivencia republicana, desaparezcan en su totalidad. Siendo una tarea muy importante de resolver, ya que el partidismo preferencial y la nula pluralidad en la vida democrática de la nación, impiden el avance a una eficaz democracia; es

¹² *Ibid.*, p. 55.

¹³ “El cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional”. *Ibid.*, p. 56.

¹⁴ “Contar con un servicio civil de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo”. *Ibid.*, p. 57.

importante poner a salvo a la administración pública de la incertidumbre creciente que se genera con la rotación de los mandos gubernamentales.

La falta de estabilidad democrática genera una ausencia de certidumbre institucional, generando altos costos públicos y es punto primordial para que la función pública sea objeto de transacciones políticas que se manifiestan en diversos arreglos, el reparto de esferas de decisión y el fortalecimiento de prácticas que estimulan la preeminencia de la lealtad personal o de grupos y no de la lealtad institucional. Ya que al conjuntar incertidumbre institucional y democracia, nos da como resultado preferencia y politización.

La cual se eliminara, cuando en México la administración pública no sea más instrumento innecesario de politización, medio para acreditar el pago de las lealtades partidistas, individuales, de grupo y camarillas burocráticas que tiendan a favorecer compromisos clienterales para preservar zonas de poder e influencia, es decir grupos apadrinados. Y de ahí, que con el servicio público profesionalizado, se pretenda disminuir el margen de la política apadrinada, es decir, de aquellas prácticas que tienen como meta erigir los intereses de grupos en calidad de intereses públicos o nacionales. La política apadrinada es ajena a la eficiencia democrática, ya que finca en los bloqueos, la consigna, y la manipulación, la base de su éxito sin considerar costos y ventajas públicas.

De esta manera, la eficiencia y la democracia no son elementos contrarios, ya que dan paso a una institucionalidad para que la sociedad tenga confianza en las organizaciones gubernamentales. Por lo tanto, la democracia es oportunidad para que la evaluación de la acción de gobierno sea continua y que en la misma participen organizaciones de la sociedad civil; pues sin una evaluación puntual de lo que él gobierno realiza, la sociedad y sus organizaciones carecen de elementos confiables para ratificar apoyos y consensos.

Por el contrario, cuando la evaluación es pública, es decir, de acceso a los ciudadanos, la confianza en el gobierno es un importante capital para que sea aceptado como una institución responsable a la opinión y el juicio de los gobernados. Es claro que sin una evaluación, no es posible que la confianza ciudadana sea refrendada a favor del gobierno, ya que sin el conocimiento público de lo que se realiza, no es factible que la información sea un recurso para relacionar en términos de aceptación y confianza tanto al gobierno como los ciudadanos, de otra forma que se relacionen ambas partes.

Debemos de pensar en una visión de un gobierno abierto, pues la rendición de cuentas públicas nos permite una convivencia republicana; por el contrario, una conducta negativa de los gobiernos es su alejamiento de la sociedad y en lo sucesivo ingresan a situaciones de riesgo, dado que los ciudadanos tienen modos distintos de manifestar su incorporeidad.

Clave de ello, se dará cuando el gobierno canalice el quehacer de los ciudadanos por la vía de las instituciones, esto es, cuando reconozca que las diferentes organizaciones de la vida pública son agentes de movilización, capaces de estructurar las energías sociales, con el fin de apoyar el orden establecido o estar inconformes contra él. Como ejemplo tenemos a cualquier Institución a favor de la seguridad pública; en mi caso, dar un panorama del cambio de la profesionalización de la Policía Judicial Federal.

La democracia, no puede ni debe desaparecer, aun cuando el planeta viva procesos de globalidad y de amplios intercambios que dan vigor a la categoría ciudadanos del mundo, es decir, hacia un nuevo milenio. En donde la información¹⁵ es parte fundamental en todo el planeta, pues corre de un lado a otro, difundiendo con plenitud lo que sucede en el ámbito local, comunitario, estatal, federal y continental; al igual que en lo social, lo político y lo económico.

Punto muy importante dentro de la Profesionalización del Servicio Público, es que el ejercicio de la función pública se desarrolle con apego a los valores de la ética, situación que implica una nueva magia en el desempeño profesional. La ética, inculcarla en las instituciones, será de vital importancia, ya que significara el no dejarse corromper, tras la cimentación de unas bases solidificadas de lo que es servir públicamente con apego a una profesionalización; percatándonos, de que la toma de conciencia de que la capacidad y las conductas honradas son indispensables para que los ciudadanos tengan nuevamente confianza en las instituciones gubernamentales y administrativas. Un ejemplo de ello, lleva a una relación ambigua con la Policía Judicial Federal, en cuanto a que la gente recupere la confianza con la Institución de cómo operar adecuadamente a favor de la ciudadanía bajo un sistema profesionalizado.

En nuestro país, la sociedad se articula a través de las luchas pertinentes de las organizaciones civiles y políticas para sacudirse la tutela del estatismo y

¹⁵ "Ciudadanos del mundo implica que los procesos de comunicación ingresen a la vida pública en calidad de hechos y sucesos que son de interés para otras latitudes de la geografía continental". *Ibid.*, p. 60.

la secuela del corporativismo, es decir por medio de los Sindicatos, Gremios de grupos empresariales, industriales y de otros Organismos e Instituciones. Esto nos da a entender que se ha notado avance, pero todavía no es suficiente y la idea es no parar, punto clave para que la democracia avance; ya que aun se encuentra inmadura en cuanto al sistema de vida que regula la certidumbre. Empero, y tomando en cuenta la iniciativa de sustentar las bases de una profesionalización del servicio público, será posible contribuir a su mejor expresión para que esta nación tenga una función pública equitativa, competente, confiable, eficaz y reconocida.

Pero ese cambio deberá de cimentarse en las bases de cada uno, así como por el ser regulado por la conciencia de la ética y el buen desempeño de lo que realizamos, en función de un bien común; que en el caso de la administración pública es servir y ayudar con profesionalización.

II. La Profesionalización del Estado mexicano, un vinculo con el servicio civil de carrera.

Como punto de partida, mencionaremos que el Plan Nacional de Desarrollo, del actual Presidente, anuncio la profesionalización gradual del Estado Mexicano.

En épocas pasadas, el desarrollo estabilizador mexicano, uno de los pilares fundamentales de la legitimidad del Estado fue su capacidad para asegurar un crecimiento económico importante; el otro pilar fue la Revolución Mexicana, teniendo como resultado, un Estado que pudo prescindir de la fuente electoral de legitimidad política.

A finales de los setenta, esas fuentes de legitimidad comenzaron a desequilibrarse, sin que realmente pudiera abrirse la fuente de un sistema electoral transparente y justo. Desde entonces diversos grupos han puesto su atención en darle solución al problema electoral¹⁶.

Pero ello no ha sido suficiente, ya que desde hace mas de 25 años esa falta de legitimidad han venido aumentando, ya que la diversidad del problema del conseguir los puestos por amiguismo han mermado el desarrollo sustentable de la carrera administrativa en México, como menciona José Luis Méndez, "Aunque puede estar sujeta a matices importantes, una de las pocas

¹⁶ "Los diversos gobiernos priistas y partidos de oposición, así como la opinión pública y las academias mexicanas, han concentrado su energía en darle solución al problema electoral", en, *Revista El Cotidiano*, Octubre de 1995, Núm. 72, p.p.1-27.

investigaciones empíricas sobre la carrera administrativa en México, concluye que sólo alrededor del 20% de subsecretarios y directores generales obtuvo su puesto de manera clara por amiguismo en lugar de capacidad¹⁷ dando como resultado una falta de credibilidad; en otras palabras, nuestro déficit de legitimidad está ahí y es muy probable que haya venido aumentando.

Por otra parte, comparado con otros países, en el área administrativa, México ha permanecido bastante estático; ya que en las últimas décadas muchas naciones han iniciado reformas importantes en la administración pública central.¹⁸ En estos países la cuestión de la eficiencia y el profesionalismo administrativo de los aparatos públicos se ha convertido en un tema central del debate o la agenda del cambio; ya que esto permite él ir avanzando hacia un desarrollo de las naciones.

Y es por ello, la urgente necesidad de un reforzamiento de la profesionalización y los sistemas de carrera de los funcionarios públicos.

1. El servicio civil de carrera.

En el nuevo marco de los procesos de cambio en el ámbito mundial, una de las formas en que diversos países han buscado la eficiencia, honradez y profesionalismo de las administraciones públicas ha sido los llamados servicios civiles de carrera; *los cuales consisten básicamente en, sistemas que regulan la entrada y promoción de los servidores públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales, a su vez incluyen también los principios de seguridad laboral y de que a igual nivel o función igual categoría y salario. Busca proteger a los funcionarios de las evaluaciones de tipo político darles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción profesional; con ello intenta también atraer a candidatos bien calificados, desarrollar una memoria administrativa y políticas de más largo plazo, así como sustituir estructuras de castigos por estructuras de incentivos monetarios y profesionales dirigidas a que los servidores públicos cumplan sus labores de una manera profesional y justa. Siendo todo ello un cambio innovador, pues en otros países se han puesto en*

¹⁷ *Ibid.*, p. 14.

¹⁸ "Países de desarrollo relativo como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, y Estados Unidos; naciones de desarrollo como Argentina, Brasil, Colombia y España, y países socialistas y exsocialistas como China, Mongolia, Polonia, Hungría y la exURSS". *Ibid.*, p. 15.

funcionamiento dichas ideas, en aras del como formar y capacitar servidores públicos.¹⁹

Por ejemplo, el servicio inglés ha sido uno de los más conocidos por haber llegado a alcanzar un nivel de desarrollo superior, en lo que respecta el caso de América Latina, "... el servicio civil de carrera ha emergido sobre todo en países con sistemas electorales en los que ha existido una fuerte competencia electoral entre los partidos más grandes, mientras que se ha detenido en los países con un partido dominante. En los primeros casos, o los partidos se han convencido de la necesidad de tener un servicio de carrera para garantizar un mínimo funcionamiento del Estado o han ido desarrollando los sistemas profesionales por partes, a fin de mantener en sus puestos a cierto número de funcionarios amenazados por un cambio de administración".²⁰

En lo que respecta, a las tendencias y reformas recientes de los servicios civiles de carrera y las administraciones públicas en varios países, se tiene un concepto y variaciones diferentes en cuanto a su evolución y desarrollo, ya que en las últimas décadas han planteado la urgencia de reformar sus administraciones públicas.

Dentro de las más importantes, está la Gran Bretaña, en la cual aún existe un gran debate acerca de sus reformas; ya que para algunos trajeron consecuencias positivas y para otros negativas, como menciona José Luis Méndez "al implicar la reducción significativa- cuando no práctica desaparición- del servicio civil, debilitaron el espíritu del cuerpo y de misión pública de los funcionarios y afectaron la uniformidad del sistema de mérito".²¹ Una evaluación reciente de las reformas británicas señala que si bien por un lado pueden haber afectado la neutralidad política de los funcionarios y haberlos inclinado hacia un decisivo deseo de complacer a los ministros, logrando una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos.

En el caso de los Estados Unidos, varios objetivos contradictorios se han ido conjuntando hasta crear un sistema bastante burocratizado y confuso.²²

¹⁹ "En algunos países como Francia, se han desarrollado escuelas de administración públicas especialmente dirigidas a capacitar a los servidores públicos. Otros países, como Estados Unidos o muchos de América Latina han seguido una política de entrenamiento un tanto más descentralizado, basada por ejemplo en programas dentro de las universidades". *Ibid.*, p. 15.

²⁰ *Ibid.*, p. 16.

²¹ *Ibid.*, p. 16.

²² "Hacia los setenta por lo menos se llegó a la conclusión de que la burocracia era demasiado independiente de las autoridades políticas, por estas razones, aunque cada presidente había introducido reformas, para esa década la necesidad de una reforma

Entre los cambios más importantes realizados por el Presidente Carter, está la creación de una agencia para la gestión del personal, que centraliza la misma y la subordina en mayor medida al control presidencial. Con ello, esta idea de las reformas y de enmendar el sistema trajo mucha confusión, ya que sus legislaciones y enmiendas no sirvieron mucho, y la burocratización ascendió; y no es sino hasta la enmienda que realizó el Presidente Clinton, por realizar un estudio y presentar recomendaciones²³.

En lo respecta a otros países, entre los cuales han destacado en su servicio civil de carrera, tenemos a Polonia, Hungría, Mongolia, Argentina, Uruguay, Perú, Colombia y Brasil, siendo sus servicios más o menos extensos.

2. Desarrollo de un servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo, es decir acorde con la especificación y la especialidad; de acuerdo también a sus tres características fundamentales: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades.

Se entiende, al servicio civil de carrera como el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública proporcionando a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales, como respuesta a las demandas públicas que el Estado recibe a través de su aparato administrativo.

Esto nos lleva, a la necesaria profesionalización del servidor, misma que tendrá su expresión en la aplicación de esquemas adecuados de reclutamiento, selección, capacitación, evaluación al desempeño, ascenso y estímulos.

De esta manera, el servicio civil de carrera tiene como fines, en primer lugar, a partir de los beneficios que implica para el servidor público; es decir que se le garantice, en caso de reunir los requisitos necesarios, su permanencia

administrativa era evidente. En 1978, Carter va a nombrar una comisión para diseñar y ejecutar una reforma con su *Acta de Reforma del Servicio Civil*, ya que en su opinión "no había mérito en el sistema de mérito". *Ibid.*, p. 17.

²³ "En función del grado de complejidad y burocratización que éstos habían alcanzado para principios de los noventa (las regulaciones sumaban 6,000 páginas), Clinton le encomendó a una comisión, dirigida por el Vicepresidente Gore realizar las enmiendas; en donde el reporte de la comisión presentado y publicado a finales de 1993, incluye recomendaciones para el conjunto de la administración pública norteamericana, como una descentralización interna mayor y métodos de gestión más efectivos; en cuanto al servicio civil recomienda simplificarlo y descentralizarlo". *Ibid.*, p. 17.

en el servicio, la posibilidad de desarrollarse profesionalmente y en segundo lugar, desde los beneficios que implica para el mejoramiento de la función pública.

El servicio civil de carrera se apoya en siete principios fundamentales:

Las clasificaciones, las cuales se refiere a todas las actividades que se realizan en la Administración Pública se encuentren clasificadas de acuerdo a los puestos que la integran. Esto supone la estructuración de diversos catálogos que, además exigen el conocimiento de cada una de las funciones gubernamentales.

Selección, este principio se divide en el reclutamiento, los exámenes, el período de prueba y el nombramiento.

Escalas, promociones y calificaciones, los cuales se basan fundamentalmente en las clasificaciones de los diversos puestos que integran la actividad administrativa pública. Las escalas de salario, suponen la justa retribución de acuerdo al grado de especialización y responsabilidad que cada puesto de trabajo exige, las promociones y calificaciones, suponen también la elaboración de criterios de tipo, que permitan evaluar justamente los resultados obtenidos de cada trabajador.

Equidad en la redistribución de oportunidades, la cual se considera como el punto nodal del sistema.

Las asociaciones de empleados, el cual implica reconocer el derecho de asociación que tienen los empleados en agrupaciones abocadas a la defensa de los intereses; de acuerdo con este principio, se deben de considerar las agrupaciones sindicales ya existentes, e implica una negociación con ellas para que el sistema de servicio civil no entre en conflicto con ellas.

La actividad política, en este punto resulta evidente que no existe una administración pública neutral, por lo tanto, es necesario reconocer que, especialmente en un sistema democrático pueden existir servidores públicos eficientes pero no necesariamente coincidentes con la ideología del poder; y ello implicó que tenga que ser destituido por sus diferencias ideológicas.

El esquema de organización, es fundamental, pues la organización del servicio civil supone la instrumentación de una serie de órganos cuya

dirección se ubica en una oficina central, con cuerpos administrativos subordinados en cada una de las dependencias que integran la administración pública.

3.El caso de México, sus manifestaciones.

En el caso mexicano la mayoría de los servidores públicos no están realmente regidos por un servicio civil de carrera, por diversos aspectos y situaciones de acuerdo al momento "Podemos mencionar el clientelismo y el presidencialismo, así como el sistema de partido dominante y la falta de democracia (dos factores diferentes aunque relacionados); en un servicio civil público de carrera reduciría el poder del presidente, su equipo en general del PRI; aunado a que en los ochenta el desarrollo civil se detuvo porque hubiera implicado dar mayor poder a los sindicatos, quienes deseaban administrarlo. En los ochenta la crisis económica y la necesidad de hacer recortes, entre otros factores, no facilitó su implantación".²⁴

Esto ha traído como consecuencias, para los funcionarios que realmente desean ascender, al no existir un mecanismo eficaz de servicio civil, el preocuparse por su eficiencia, ya que han estado sujetos a la crítica de la rigidez, la lentitud, burocratización, excesiva autonomía y aunado a un sistema, el cual ha tenido una apertura dirigida hacia los nombramientos políticos. Es decir el servicio civil de carrera en México, ha carecido de normatividad.

Pues la carrera profesional en México sólo existe en ciertas instituciones²⁵; ya que en la administración pública mexicana el nivel de experiencia y preparación sí suele tomar en cuenta los ascensos, y a que exista cierta homologación entre puestos, existe en nuestro país una especie de servicio civil no formal, es decir de conveniencia.

Por otra parte, los intentos de un establecimiento del servicio civil de carrera en México se han venido incrementando; en 1983 se creó la Dirección General del Servicio Civil con facultades para fijar las políticas sobre las relaciones laborales del personal de la burocracia. Posteriormente, en ese

²⁴ *Ibid.*, p. 19.

²⁵ "En nuestro país solo existe cuando menos formalmente en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Ejército mexicano, el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Policía Judicial Federal, La Secretaría de Protección y Vialidad, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores". *Ibid.*, p. 20.

mismo año se da paso a la creación de una convención integrada por diferentes organismos²⁶.

Para 1984, la Comisión creó un programa de servicio civil controlado centralmente, el cual fue rechazado por los sindicatos debido a su rigidez. Durante el gobierno de Salinas de Gortari, se contempló nuevamente en la agenda gubernamental el tema del servicio civil, por parte de la Reforma del Estado; sin embargo no se dio la debida prioridad y el tema quedó pendiente.

En el actual sexenio, en un principio se incluyó en la agenda de trabajo; pero debido a los problemas que se generaron, como la crisis económica, se le dio poco énfasis. Empero, para principios de 1997 se toma la iniciativa de considerar de nuevo el tema, y son las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo son las que se les encargó el regular la normatividad del servicio civil, aunque no existió tal, por ambas partes; ya que tenían que ser capaces de elaborar un proyecto que pueda someterse a consideración de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Es decir, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SHCP deberá elaborar la ley y la SECODAM tendrá que revisarla.

Para el año de 1998 se crea una iniciativa de ley, la cual pretende acabar con las diferencias prevalecientes²⁷, dicho proyecto incluyó 6 títulos con un total de 68 artículos más 4 correspondientes transitorios; los cuales sólo se mencionara lo más importante de cada uno de ellos.

El título primero hace referencia a las disposiciones generales, en que consiste el sistema, cuáles son los principales rectores, quiénes no están sujetos al sistema, cómo se implantará el sistema en cada dependencia y cuáles son las limitaciones que tienen los servidores públicos incorporados al mismo; el título segundo menciona a la estructura del sistema y a las modalidades del mismo; el título tercero hace referencia al personal de base; el

²⁶ "Se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, integrada por la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría general de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Era presidida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y tenía a su cargo controlar los presupuestos, la normatividad y el seguimiento de los programas específicos del servicio civil de carrera, de uniformar y sistematizar los métodos administrativos". La profesionalización del sector público", Erika Döring, "La profesionalización del sector público mexicano", en *Revista Prospectiva*, 1998, Num. 11, p. 24.

²⁷ "No obstante las diferencias prevalecientes y los conflictos que se han suscitados en torno a este problema, en el mes de abril de 1998, el Senador con licencia Esteban Moctezuma y titular de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), presentó una Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación de Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada que, como su nombre indica, sería el instrumento base para el establecimiento de un sistema de servicio civil para la Administración Pública centralizada". *Ibid.*, p. 24.

título cuarto trata sobre el personal de confianza, abarcando a los servidores públicos de carrera, a los servidores públicos de libre designación, se hace mención del reclutamiento, la selección, nombramiento e ingreso, a la evaluación y el desempeño, a la capacitación y la educación formal, a la permanencia y desarrollo y a la separación de los servidores públicos de carrera; el título quinto habla sobre los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema; el título sexto hace referencia al recurso de revocación y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con ello teniendo una idea, de cómo se ha venido implementando el servicio civil de carrera en nuestro país, hasta hace poco tiempo, así como sus manifestaciones como empiezan a ser analizadas, para la aplicación de estas en las diferentes áreas de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la profesionalización y el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (**PROMAP**), nos mostró un diagnóstico de la situación que guarda la Administración Pública, identificándose los siguientes problemas:

Una limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas de los ciudadanos, un gran centralismo, una gran deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno, la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Este último problema, hace referencia a un nulo ambiente de trabajo que estimule a los funcionarios, ya que no les garantizan seguridad y desarrollo en el empleo; las diferencias entre los trabajadores sindicalizados y los que no lo están, dificultan el desarrollo del conjunto; la amplia rotación de personal que ocupa los puestos dentro de la Administración Pública mexicana, provoca discontinuidad en el desarrollo institucional, lentitud en el avance de programas públicos, incrementos en los costos de administración y burocratización de los recursos humanos.

Otro de los escollos que se presentan, es en cuanto la capacitación, el cual no existe como un sistema de capacitación sistemático ni métodos de evaluación de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos, a fin de elevar la productividad del sector público.

Y como punto final se hace referencia al escollo de la corrupción; En el cual, el sistema favorece a la corrupción y las investigaciones respectivas son lentas y no se establecen las responsabilidades ante los ilícitos, es decir no se cumple con la normatividad establecida; así como la falta de mecanismos de información eficientes para evaluar la gestión pública.

Aunado a que se debe de tener en cada servidor público el compromiso y una cultura que favorezca los valores de honestidad, eficiencia, y dignidad en la prestación del servicio público, los cuales son muy importantes para el cumplimiento de su labor.

Como se plantea dentro del programa, se dan una serie de objetivos hacia una profesionalización de la Administración Pública, entre las cuales tenemos:

Programas permanentes de inducción, actualización técnica y certificación de conocimientos y habilidades, registro electrónico de plazas y servidores públicos, establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo, fortalecimiento de valores cívico y éticos en el servicio y una efectividad de la función de investigación y financiamiento de responsabilidades.

4. Conclusiones acerca del servicio civil de carrera.

En el contexto de la calidad de los servicios públicos y la profesionalización de los servidores públicos, son la parte fundamental en los recursos humanos con que cuenta el gobierno, residiendo en un mayor potencial para promover un cambio estructural. De esta manera, la profesionalización de los servidores públicos, permitirá dar continuidad a los programas de trabajo y facilitara la capacitación; elemento indispensable para el mejor desarrollo y adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos.

La creación de un servicio civil de carrera ayudara a contribuir en un mejor servicio para la sociedad y promoverá esquemas de remuneración, promoción e incentivos. Ya que este consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso, basado en el mérito y la capacidad profesional, siendo su principio fundamental la idoneidad del candidato a ocupar un puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se delinearon como indispensables para cada categoría ocupacional.

El servicio civil de carrera se caracteriza por la selección de candidatos mediante al aplicación de exámenes, y la igualdad de oportunidades, ya que todas las actividades que caracterizan a la administración pública, hacen indispensable el establecimiento de calificaciones para todos los puestos que la integran.

En México, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), Contempla las principales líneas de acción para lograr elevar la calidad de los servidores públicos, aunque aún no se ha trabajado lo suficiente en comparación con otros países²⁸. De igual manera, en el Programa de Apoyo para el Mejoramiento en el Gobierno y la Administración (AMEA)²⁹, nos muestra la normatividad en la cual el servicio civil de carrera debe de basarse en el mérito y la capacidad profesional.

Es preciso aclarar, que dicho documento no recomienda soluciones específicas, pero si señala lo que debe ser considerado; así como las probables consecuencias de las soluciones elegidas, ya que este documento práctico se define al servicio civil como profesional, imparcial, y permanente en términos legales.

Pues el servicio civil tiene que estructurarse como un sistema de procedimientos donde se mantengan reglas claras y transparentes para lograr ofrecer los servicios con calidad.

5. Soluciones dentro del servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera es muy complejo, debido a la variedad de experiencias que en este campo existen en el ámbito mundial.

De ahí, que sea difícil sostener una tesis única aplicable a todos los países, ya que el entorno de cada país es diferente; no obstante, es posible sustentar un conjunto de criterios generales susceptibles, a manera de soluciones, siempre y cuando sean factibles.

²⁸ "Si consideramos que el personal es el elemento más importante para iniciar cualquier cambio estructural, el porcentaje de nómina destinado a la capacitación del servidor público (1.7%); resulta insuficiente comparado con el que destina al mismo fin en países como Francia (7.0%), Reino Unido (6.0) y Australia (5.0%). Por lo tanto los recursos destinados a la capacitación siguen siendo limitados en México". *Ibid.* , p. 46.

²⁹ "El cual se diseñó ex profeso para que los países del centro y este de Europa incorporen el Servicio Civil de Carrera a sus gobiernos. El documento contiene una serie de reflexiones sobre la normatividad del Servicio Civil y una lista para definir al servicio civil y las capacidades, derechos y obligaciones de los funcionarios, así como de sus condiciones de trabajo". *Ibid.* , pp. 46 y 47.

Ya que la naturaleza, concepción y alcance de un servicio civil de carrera deberá necesariamente responder a la realidad actual y proyectora de nuestras sociedades y guardar estrecha relación con la naturaleza de las demandas sociales, el tipo de Estado y Administración Pública que se desea, y la naturaleza composición y el comportamiento de la burocracia. Además de las necesidades básicas de la sociedad en la alimentación, vivienda, salud y educación; la realidad actual demanda "...el análisis de los mecanismos de control social, de ejecución de programas sociales, de garantía de los derechos de la población y de fortalecimiento de las democracias. En función de estas necesidades es que debe de concebirse y estructurarse el Estado, en donde éste deberá tener las siguientes características: capacidad para adaptar y generar tecnologías que respondan a las circunstancias particulares de las sociedades, capacidad para articular democráticamente a la sociedad civil y para responder eficazmente a las crisis económicas presentes y futuras".³⁰

De acuerdo con lo anterior, el tipo de Administración Pública y de servidor público deseable es aquel que posibilite la generación de respuestas objetivas para satisfacer las demandas sociales antes descritas y que a sus tradicionales roles de regulador, administrador y ejecutor, además se tenga una actitud de apertura que posibilite la participación social en la decisión, la implantación, la ejecución y los resultados de proyectos de interés común. Aunque en los países latinoamericanos persisten obstáculos políticos o administrativos que limitan la vigencia real del servicio civil de carrera; ya que la sociedad y en muchos casos, los propios miembros de la administración pública, no conocen los contenidos del servicio civil de carrera es trayendo consecuencias mayores³¹, pues es obligación de los servidores públicos, conocer el ámbito del servicio civil de carrera.

El servicio civil de carrera cuenta con requerimientos de orden interno y externo para su funcionamiento, dentro de los elementos externos destacan los siguientes:

Decisión política definida de los niveles superiores de la Administración pública, la cual debe manifestarse, no sólo a través de una Ley o Reglamento, sino por medio de un apoyo político permanente traducido en acciones de respaldo y respecto; es esencial que el servidor público vea a la Administración Pública como una opción importante para ejercer su

³⁰ *Ibid.*, p. 32.

³¹ " Ese desconocimiento es fuente de desprestigio para el servidor público y provoca violaciones a sus derechos consagrados. Por ello se deben difundir y hacer conocer las diversas partes que componen el servicio civil de carrera. Si la sociedad posee conocimiento, ella misma se encargará de defender su vigencia y evitar o denunciar su violación". *Ibid.*, p. 32.

profesión; el ingreso de los servidores al sector público debe ser con base en el mérito; estructurar la carrera académica del administrador público, de acuerdo con las necesidades específicas del mercado de trabajo; vincular el servicio civil al desarrollo nacional.

Dentro de los elementos internos figuran:

Garantizar el derecho a la estabilidad o permanencia del servidor público, sin que este signifique su inamovilidad, sino asegurar la prestación de servicios a la comunidad; generar una capacitación permanente del servidor con el objeto de asegurar su profesionalización y la continuidad en la prestación de los servicios, permanente e invariable actitud de honestidad, responsabilidad y vocación de servicio a la población.

Por otra parte cuando se diseñe un servicio de carrera, se debe de considerar, una determinación de los niveles jerárquicos mínimos y máximos de la carrera³², importancia de disponer de puestos de trabajo definidos y jerarquizados por niveles³³, mecanismos de evaluación y calificación periódica de los servidores públicos, estos podrán ser aplicados por el jefe y representante de los servidores públicos, o por el núcleo de la sociedad demandante de los servidores públicos.

Es importante mencionar, que en *el servicio civil de carrera se han desarrollado diferentes modelos de estructura*, entre los que destacan:

Estructura lineal o abierta, el cual hace referencia al establecimiento de líneas de especialización en las que se puede ascender ininterrumpidamente desde los niveles bajos a los altos, sin necesidad de ir reuniendo los requisitos de educación formal, superiores a los exigidos al ingreso.

Estructura estratificada o cerrada, en esta, las especializaciones se subdividen en carreras independientes en función de los requisitos de educación formal, exigidos en cada uno de los estratos.

³² "Esto quiere decir que el servicio civil de carrera se orientará a niveles jerárquicos, dependiendo de la organización político administrativa de los Estados, tomando en cuenta la necesidad de asegurar la continuidad en la prestación de servicios. El límite máximo en la relación a los niveles del servicio civil de carrera deberá regularse por disposiciones legales o constitucionales". *Ibid.*, p. 33.

³³ "Es necesario que se tenga la denominación del puesto, especificación de funciones y responsabilidades; requisitos imprescindibles para que se puedan ordenar e identificar los puestos que se integrarán al servicio civil de carrera". *Ibid.*, p. 33.

Estructura rígida, en esta estructura no es posible pasar de un área profesional a otra diferente, como en el caso lineal o británico, excepto en los niveles más altos de la jerarquía administrativa.

Estructura flexible, es posible pasar de un área de especialización a otra diferente, conservando el servidor público el nivel jerárquico alcanzado en el área de origen o procedencia, como en el caso del modelo estratificado o español.

Estructura mixta, es una mezcla de los diferentes modelos para ajustarse a las realidades, necesidades y problemáticas administrativas de cada país.

Con el fin de dar solución a los problemas que se puedan suscitar dentro de la implantación y funcionamiento del servicio civil de carrera, será necesario tomar en cuenta lo siguiente:

Se deben de crear organismos jurisdiccionales independientes que sirvan de protección y garantía al servicio civil de carrera.

Es conveniente ampliar el derecho de carrera administrativa a todos los servidores públicos, con excepción de los cargos políticos y de confianza, a través de la expedición de una Ley de Carrera Administrativa para todo el sector público.

Se recomienda el establecimiento de un sistema general de remuneraciones uniforme, justo y equitativo, a fin de asegurar la real vigencia del servicio civil de carrera.

Es preciso formular políticas, normas procedimientos orientados a una adecuada planificación integral del sistema educativo, en función de las necesidades de recursos humanos requeridos por el sector público.

Es necesario diseñar sistemas integrados de personal para que exista una verdadera vinculación que contemple una relación armónica y coherente con sus diferentes subsistemas.

Definir de manera clara lo que debe ser el servicio civil de carrera y sus componentes.

Constitucionalizar el derecho civil de carrera de los servidores públicos, tomando en cuenta estrategias³⁴, que ayuden en su implantación.

Promover entre la sociedad el conocimiento cabal de las funciones y responsabilidades de la administración pública.

Cabe mencionar, que estos incisos que se dan como posibles soluciones, constituye sólo unos aportes a la discusión del servicio civil de carrera, la cual tiene por ahora el propósito de analizarse en pos de un mejoramiento, que ayude no a dar solución a todos los problemas ya que de principio es imposible; pero si a estructurar y permear de soluciones desde las bases mismas. De ahí que la calidad, capacidad y profesionalización sean condiciones sine-quantum, del buen funcionamiento del servidor público.

III. Resultados prácticos.

1. Ejemplo, El desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera para un organismo especializado.

La calificación profesional de los servidores públicos debe darse como condición para el desarrollo de un Nueva Administración Pública, para lograrlo, es necesario tener un Sistema Civil de Carrera que responda a las necesidades de especialización y desarrollo técnico de cada Institución y al mismo tiempo, al desarrollo de los individuos mediante un plan de vida profesional.

Para crear este Servicio Civil de Carrera, será necesario tener normas de carrera, es necesario tener normas de carácter general a nivel Gobierno, que permitan el desarrollo de un sistema específico de servicio civil por Organismo, el cual responda a las necesidades técnicas de cada institución.

De ahí la responsabilidad de dar un ejemplo, de una Institución como es *la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*; la cual tiene la responsabilidad social de supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras con el fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento; así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema

³⁴ "Para ello será necesario, lograr un consenso entre los partidos políticos y demás fuerzas sociales a fin de constitucionalizar el derecho al servicio civil de carrera; proporcionar la más amplia difusión entre los servidores públicos y la sociedad en general, sobre las bondades y beneficios que conlleva el establecimiento de un servicio civil de carrera, a fin de lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos; evaluar en forma periódica el desarrollo civil, con el objeto de adaptarlo a los avances de la tecnología administrativa y las necesidades de la administración pública y a la sociedad; ubicar en el más alto nivel institucional a los organismos rectores de la administración de personal". *Ibid.*, p. 33.

financiero en u conjunto, como para protección del interés público. Ello implica, que el Organismo cuente con recursos humanos de calidad; de ahí que esté organismo, señale la necesidad de implantar un Servicio Civil de Carrera.

Para esto, tiene como meta brindarle al personal la posibilidad de “poder desarrollar en la Institución una carrera profesional de largo plazo y en el que su ascenso dentro del Organismo esté determinado por su experiencia, esfuerzo y logros alcanzados”.

Este servicio debe basarse en políticas claras en materia de reclutamiento, promoción, y compensación del personal, y un adecuado sistema de capacitación. Las cuales determinaran su buen funcionamiento; ya que la parte más valiosa con lo que cuenta esta Institución es su personal y solamente mediante un buen entorno institucional que aliente y premie el constante desarrollo profesional, podrá la Institución alcanzar niveles de excelencia en el desempeño de sus funciones, es decir *bases fuertes – resultados firmes*.

Para ello, es muy importante que una Comisión impulse una política de recursos humanos con el fin de promover el desarrollo integral del personal, de tal forma que éste se encuentre constantemente motivado para desempeñar sus labores con la mejor calidad posible, que es lo que se pide.

También es importante contar con políticas rigurosas de reclutamiento y selección que permitan atraer a la Institución únicamente a aquellas personas que reúnan los requisitos y características que la Comisión necesita para el ejercicio adecuado de sus funciones; siendo esto una parte clave para la Institución, pues con ello determinara sus bases y su desarrollo como Institución.

Al igual que resulta de particular importancia redefinir las políticas actuales de evaluación, compensación y promoción para que el personal vea premiados sus esfuerzos con beneficios y retribuciones en función de los logros alcanzados, ya que con ello se estará midiendo su rendimiento.

Por otra parte es imprescindible fomentar una cultura laboral orientada hacia el trabajo en equipo y una mayor integración de las áreas de dicha Institución, ya que la unión hace la fuerza.

De esta manera, el gobierno ha establecido, como uno de los objetivos centrales de política de modernización de la Administración Pública, a través de la SECODAM la profesionalización del servidor público o servicio civil de carrera³⁵ en las entidades y organismos gubernamentales, en respuesta a las demandas sociales que el Estado recibe a través de su aparato administrativo.

Buscando cumplir con el objetivo final, el cual es la implantación de un sistema de Servicio Civil de Carrera, responde a estas necesidades, al ofrecer un desarrollo profesional atractivo que culmine con un retiro digno, cumpliendo con los objetivos fundamentales de la organización; los cuales son: el supervisar y regular eficientemente un sistema financiero cambiante y cada vez más sofisticado, asegurar continuidad y avance en los programas de trabajo, lograr mayores niveles de eficacia institucional, encontrar oportunidades de promoción y alta especialización a través del desarrollo profesional y obtener seguridad y certidumbre laboral en ejercicio de sus actividades.

2. Descripción de un modelo del servicio civil de carrera.

Con el fin de dar un ejemplo de un modelo del servicio civil de carrera, planteamos la descripción de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el cual tiene como objetivo consolidar los cambios pertinentes para el buen funcionamiento de la Institución, especialmente en lo relativo *al personal*, porque el fortalecimiento de los recursos humanos, es lo que nos permitirá tener una Institución más sólida y confiable. (*Véase en anexo correspondiente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores*).

Dicha administración del servicio civil de carrera, esta a cargo de un Comité Interno, que está integrado por el Presidente de la Comisión y los distintos vicepresidentes y coordinadores generales de la misma; sus funciones son definir las normas, políticas, y procedimientos, tanto en el diseño, como en la instrumentación, y dirigir y tomar decisiones en su operación.

Es importante mencionar, *las líneas de carrera*, las cuales se definen como los caminos o campos de funciones especializadas, por las cuales el servidor público incursionará dentro del organismo; a su vez están compuestas por una cadena de puestos, que van desde un puesto inicial hasta un tope³⁶.

³⁵ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (1995:55)

³⁶ "El puesto inicial es el nivel más bajo que interviene directamente en la función que da origen a la línea de carrera; el modelo inicia con el especialista técnico, supervisor u homólogo. El puesto tope es el nivel de mayor jerarquía por alcanzar dentro de la

Dentro de esta cadena, es muy importante determinar los perfiles de puestos adecuados, a fin de que respondan a las funciones de cada uno de estos niveles; pues estos perfiles deben señalar las aptitudes, experiencia, conocimientos y habilidades necesarias para poder cumplir con las funciones asignadas.

De igual manera, para que el servicio civil realmente cumpla su objetivo de atraer y retener a un personal altamente capacitado, es indispensable contar con un nivel de sueldos, compensaciones y prestaciones competitivas³⁷, pues es imposible aspirar a un personal técnicamente capaz y honesto sin un adecuado nivel de retribuciones, *ya que una cosa, retroalimenta a la otra*.

Las compensaciones, incentivos y prestaciones son retribuciones adicionales al sueldo para estimular el desempeño en las labores y lograr la permanencia del personal altamente calificado.

La evaluación integral es el proceso por el cual se otorgarán las promociones y ascensos considerando para tal efecto los resultados obtenidos en tres parámetros de medición de la actuación en el trabajo: capacitación, productividad y desempeño laboral.

El progreso del personal a lo largo de la Institución, es decir sus promociones y ascensos estarán en función de una evaluación integral en donde se tomará en cuenta el desempeño del trabajador, el nivel de capacitación adquirido, así como las necesidades propias de la Comisión; dicha evaluación integral será aplicada *a priori* y *a posteriori*, es decir antes y después³⁸.

De ahí, que el nuevo ingreso consista en lograr una selección adecuada del personal para el Organismo y a su vez se prevea el cumplimiento estricto de requisitos que par tal fin se señalaría en el perfil del puesto del primer nivel de cada línea de carrera, a sí mismo, se le aplicaría el examen de conocimientos que determine cada línea de carrera. Para ello, es muy

línea de carrera; el modelo termina con el nivel de Director General". Alfonso González Mateos "Desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera par aun organismo especializado", en, *Revista Prospectiva*, 1998, Núm. 11.p. 39.

³⁷ "El tabulador es la remuneración por sueldos a cada uno de los puestos que integran la cadena del Servicio Civil de Carrera. En este caso, se solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que defina como nivel tope la remuneración del Presidente del Organismo y sé de flexibilidad para los diferentes puestos inferiores que forman parte de la cadena de puestos". *Ibid.*, p. 39.

³⁸ "A priori, cuando se dé el proceso de un nuevo ingreso, el cual tendrá como requerimiento un examen previo en función de las características de la línea de carrera en al que se vaya a ingresar y, a posteriori, en cada uno de los puestos de las diferentes líneas de carrera para efectos de promociones y ascensos". *Ibid.*, p. 40.

importante mencionar los criterios de selección en los cuales se definirá la entrada a la Institución.

Considerar ventajas adicionales a lo solicitado en el perfil del puesto, ponderando su importancia, entrevistas con resultados altamente satisfactorios, el resultado más alto de los exámenes técnicos y psicológicos aplicados y un desempeño en el trabajo de manera altamente satisfactoria durante un período de tres meses.

Ya que un pleno desarrollo profesional no puede llevarse a cabo sino contamos con mecanismos que permitan el desarrollo permanente de conocimientos y capacidades, de ahí que se contemplara en el Programa Integral de Capacitación, que provee al personal de la Comisión Nacional bancaria y de Valores con los conocimientos necesarios para llevar a cabo sus actividades eficazmente.

Por otro lado, cuando no se cumpla con lo establecido, es obligación de la Institución aplicar las sanciones sobre las irregularidades tipificadas en que puede incurrir el personal que participa en el Servicio Civil de Carrera³⁹, estableciéndose tres tipos de sanciones: administrativas, pecuniarias y la separación del servicio. Sin hacer excepción; sólo así se erradicara la corrupción.

Otro punto importante, es el retiro digno, el cual se plantea como un complemento a la jubilación y último factor fundamental para arraigar al personal, ya que el retiro es uno de los aspectos medulares del modelo, junto con las líneas de carrera y los exámenes de oposición, que consiste en un complemento a la pensión o jubilación del personal, en donde se proporcionan de manera significativa prestaciones adicionales a las previstas por la Ley de Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

Los sistemas de control de gestión e informática están encaminadas a que el Servicio de Civil de Carrera cuente con un adecuado control de gestión administrativo, que permita conocer de manera permanente y oportuna los avances de cada una de sus líneas de carreras de manera global y por servidor público, para estar en condiciones de evaluar resultados del servicio en conjunto.

³⁹ "Con el Servicio Civil de Carrera no se trata de hacer un sindicato de profesionales, por ello se tendrán que señalar son claridad los derechos y obligaciones de los integrantes, así como las sanciones que pueden derivar del incumplimiento de las mismas; ello dará estabilidad y credibilidad al sistema y evitará que permanezca quien no hizo los méritos para ello". *Ibid.* . p. 42.

Es muy importante difundir la comunicación interna de la cultura institucional, constituyen un mecanismo de difusión del Servicio Civil de Carrera en el cual los niveles directivos deben mantener una comunicación permanente sobre la operatividad y el desarrollo del Servicio Civil, así como permear la cultura institucional en todos los niveles de la organización.

**LA PROFESIONALIZACIÓN
DE LA POLICÍA JUDICIAL
FEDERAL**

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.

I. Él por qué, de la Profesionalización de la Policía Judicial Federal.

En los últimos años la necesidad de profesionalizar a las instituciones ha sido una tarea primordial del Estado, el cual ha trabajado en pos de modernizar el sistema tan complejo de la Administración Pública y el tratar de optimizar las condiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Una de las Instituciones la cual tiene un compromiso con la sociedad y de magnitud extraordinaria, es la Policía Judicial Federal, en la cual se deposita su trabajo en contra de la delincuencia y el crimen organizado; para ello es necesario contar con las condiciones adecuadas, desde instalaciones, equipo, y lo más importante el generar una profesionalización en la formación de cada agente.

De ahí que se estreche un lazo conocimiento entre la población y la corporación; para tener un mejor conocimiento de sus actividades, en que ayudan y como ayudan, en el mejoramiento de la sociedad. Y el que se ha hecho y como se han mejorado los planes de profesionalización para abatir la delincuencia y el crimen organizado, desde lo más sencillo hasta lo más complejo.

1. Antecedentes.

A partir de finales de 1988, el Instituto Nacional de Ciencias Penales cambia sus programas y reafirma objetivos conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, propuesto por el ciudadano Presidente Carlos Salinas de Gortari y que se adopto por más tarde por el Congreso de la Unión.

Ante estas condiciones, "fue la revisión del Programa de Formación de Agentes de la Policía Judicial Federal, de modo tal que alberga requerimientos académicos y técnicos y tradujera reclamos sociales explícitos respecto de esta rama del poder público".¹

Para ello se revitalizaron y pusieron en marcha programas de formación, con diversas instituciones, entre las cuales destacan:

¹ Ignacio Carrillo Prieto. *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal*, p. 11.

La colaboración de instancias académicas externas como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Mexicano de Psiquiatría, entre otras.

El intercambio de experiencias y conocimientos con centros de formación policial de Estados Unidos y Europa, principalmente.

La ministración de bibliografía selecta, fundamentalmente anglosajona, a los profesores e instructores comprometidos en dichos programas.

La interacción de especialistas egresados del INACIPE, sobre todo en el área de criminalística, con los procesos de formación mencionados.

El desarrollo de diplomados internacionales, seminarios y mesas redondas aplicados a la mejor formación de agentes; así como el establecimiento de un módulo específico, en los programas de formación policial, dedicado a la debida conducta policial, con especial énfasis en el régimen nacional, e internacional de Derechos Humanos; entre otros.

Todo ello encaminado a cumplir el objetivo de avanzar hacia el esclarecimiento del diseño de nuevos mecanismos de capacitación policial y, lo que es más importante, en un bosquejo para la configuración de la carrera profesional para la Policía Judicial Federal. Para ello se acudió a diversas instituciones extranjeras de formación policial², con el objetivo de realizar un análisis y detectar posibles fallas, así como el implantar cambios innovadores en la PJJ.

2. Comparación con otras policías internacionales.

Cabe señalar que esta comparación tiene como objetivo señalar el medio en donde la actúa PJJ, así como conocer sus diferentes actividades y

² " Instituto Criminalístico de la Oficina Federal de Investigaciones Criminales (BKA), en Wiesbaden, RFA, Academia de mandos de Policía de la República Federal Alemana, en Hiltrop-Münster, RFA, Escuela de detectives del Estado de Westfalia del Norte del Rhin, en Selburg, RFA, Escuela de Policía del Estado de Westfalia del Norte del Rhin, en Selburg, RFA, Academia del Cuerpo Nacional de Policía, en Ávila, España, Centro de Formación y Perfeccionamiento del Cuerpo Nacional de Policía, en Madrid, España, Dirección General de Formación y Perfeccionamiento del Cuerpo Nacional de Policía, en Madrid España, Centro de Estudios Judiciales, en Madrid, España, Centro de Estudios Jurídicos y formación especializada de la Generalitat de Cataluña, en Barcelona, España, Academia de la Oficina Federal De Investigaciones (FBI), en Quantico, Virginia, Estados Unidos de América, Oficinas Centrales de Reclutamiento del FBI, en Washington, D.C., Estados Unidos de América, Escuela Superior de Policía, en Saint-Cir-Au-Mont-D'Or, en Lyon, Francia, Escuela Superior de Inspectores, en Cannes-Ecluse, Francia, Instituto Nacional de la Formación, en Cleremon Ferrand, Francia, Centro Nacional de Estudios y de la Formación, en Gif-Sur-Yvette, Francia, Dirección General de la Formación de la Policía Nacional, en París, Francia, Instituto Superior de la Policía de Estado, en Roma Italia, Escuela superior de Inspectores de Policía, en Neptuno, Italia, Dirección General de los Institutos de Formación, en Roma, Italia."

Ibid, pp. 13 y 14.

compararlas con policías internacionales³. Y a su vez darnos cuenta de las actividades y programas que realizan interna y externamente en contra del la delincuencia y el crimen organizado. Con esto se podrá analizar el grado de efectividad de nuestra policía en comparación con policías eh instituciones de países europeos y el caso específico de los Estados Unidos, pues todas cuentan con algo diferente que podrán ayudar a diseñar programas dentro de la PJJ, que ayuden al mejoramiento de la institución y formación de cuerpos policiales. (*Véase en anexo correspondiente: perfil comparativo*).

Es claro, que nos es sencilla la comparación con otras instituciones policiales, pues las sociedades tan diversas y con organizaciones estatales que varían desde Estados centrales hasta federaciones, desde monarquías constitucionales hasta repúblicas, desde regímenes parlamentarios hasta presidencialistas; intuyen formas distintas de organización. De acuerdo con Samuel González Ruiz, depende de sus judicaturas, "...en el caso de España y Francia, tiene fundamentalmente una división de competencia por territorio, determinado por número de habitantes: La policía judicial es una función que puedan desempeñar las diversas corporaciones. En el caso de Italia, los diversos organismos tienen competencias concurrentes, siendo esto válido también para la función de la Policía Judicial. En Alemania, Estado Unidos y México, la competencia policial se da por materia, por lo que dependiendo del tipo de jurisdicción, federal o local, se da la competencia de una policía o de otra"⁴.

Otra de las características fundamentales, es la de quién toma la responsabilidad de la organización policial; en el caso de los países en donde la Policía Judicial tienen una dependencia orgánica del Ministerio de Interior (Gobernación), pero funcional del Ministerio Público o de la Judicatura para la investigación de delitos: Alemania, España, Francia e Italia. Y el otro caso, donde la Policía Judicial tiene una dependencia orgánica y funcional de la Procuraduría o del Ministerio de Justicia, como México y Estados Unidos.

³ "En noviembre de 1989, funcionarios del INACIPE visitaron con este propósito una escuela de formación en el extranjero, siendo ésta, la Academia de Mandos de Policía de Alemania. Fueron los contactos personales con Helmut Koetzsche y Joachim Jäger, profesores de este centro, generados gracias al decidido apoyo del señor Jensen, los que permitieron esta visita y la invitación ulterior para que ellos participaran en el Diplomado Internacional en Policía Investigadora y Sociedad, que fue diseñado como el primer curso de más de 300 horas par ala formación de mandos de Policía Judicial Federal. En ese mismo ocasión se visitó a funcionarios de la Policía de Estado en Roma, Italia, y se comenzaron a reunir los datos de la formación de Policía de este País. En España, doña Maria Nieves González, funcionaria de la oficina de relaciones internacionales del Cuerpo Nacional de Policía, propició los primeros intercambios. Sin embargo, don Luis Arraiz, asesor del Ministro del Interior, fue quien gestionó ante éste, todas las autorizaciones relativas para el envío de la formación completa, como resultado de la visita que realizó el licenciado Ignacio Carrillo Prieto". Samuel González Ruiz. *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal*, p. 22.

⁴ *Ibid.* . p. 26.

En cuanto a la formación, en todos los casos se trata de instituciones especializadas en donde se imparten los cursos de capacitación; dependiendo de su formación, pues van desde formación de agentes y formación para mandos. En ambas se distingue entre formación inicial, continua y especializada

Ya que esto es un punto muy importante, si se quiere llegar a una profesionalización, pues la duración de formación inicial para agentes de la Policía Judicial es variable, dependiendo de la preparación previa presupuesta en los aspirantes, "...el caso de los Estados Unidos de América, un agente Especial del FBI es preparado en sólo dieciocho semanas con internamiento; Pero presupone al menos cuatro años de cursos profesionales y la realización de un examen de conocimientos dependiendo de las áreas puede ser requisito de ingreso o maestría o el doctorado".⁵

Empero, en países como Alemania, Francia, España e Italia, se tratan de cursos largos que los estudiantes realizan después de la preparatoria y cuya duración varía entre nueve meses y tres años. Siendo una formación asimilable al del nivel técnico profesional; a su vez, cabe mencionar que el internamiento es una característica de todos ellos.

Un punto diferencial de México con los demás países es el de la formación continúa, ya que en México se distingue la duración de los cursos para agentes en activo que no han tenido formación inicial previa. Y que en los demás países no es posible realizar funciones de la Policía Judicial sin previa preparación.

Punto muy importante, es el que respecta el perfil psicológico de los aspirantes de primer ingreso, debe destacarse que se da importancia, más que la búsqueda de un perfil particular de policía, es el evitar contar con personas que tengan patologías (enfermedades mentales o comportamientos y trastornos) que pudieran en un futuro afectar la conducta del policía con su medio.

Por otra parte, la instrucción en todas las academias no es militar, aunque el grado varía de la altamente rígida a la universitaria. Con excepción del caso Italiano, en todos los demás países mencionados, la disciplina es de

⁵ *Ibid.* , p. 27.

fervor universitario⁶, ya que la estructura del curso de formación es fundamentalmente de administración y organización policiales.

En cuanto al valor académico de los estudios, en España y Alemania tiene valor reconocido, empero, en todos los demás no los tiene; ya que en estos países sé cuanta con el antecedente de una formación mínima de bachillerato para poder tener una posibilidad de concursar en las convocatorias de egresados. Por lo que se refiere a las instalaciones y el equipo con el que se cuenta en los países europeos y caso específico de los Estado Unidos, difieren mucho con el caso Mexicano, pues en estos países si se invierte de forma sofisticada para contar con la mejor tecnología y lo último en armamento, contra el crimen organizado. Sin embargo en México aún no se cuenta con lo más innovador, y no contamos con las instalaciones que sean dignas de una institución policial, en la cual sé pretende trabajar y desarrollar mejores mecanismos a favor de salvaguardar a una sociedad que lo demanda.

Es importante mencionar que en todos los países se requiere de más de cuatro años de estudio después de la preparatoria para ser mando. Ya que no deben de confundirse estos años de estudio con una licenciatura; pues es posible, por ejemplo, en Francia y Alemania, ser designados sin tener un título de licenciado, empero, no es posible ser designado mando sin tener al menos cuatro años de estudios en una escuela policial, hablando del buen **servicio civil de carrera** con el que cuentan; cosa que en México se empieza a trabajar con apego a estos modelos del nuevo servicio civil de carrera en una institución policial.

Ya que en estos países existe una carrera determinada con requisitos y procedimientos de selección, con determinación objetiva de los elementos que cuentan para ser promovido en la carrera y los criterios que aplican las comisiones dictaminadas en la carrera; siendo esto un fin en el que se debe de trabajar a mediano plazo, para el caso de la **PJF**.

II. Hacia un servicio civil de carrera.

Durante los últimos años se han venido haciendo estudios sobre el mejoramiento de la Policía Judicial Federal, a través del mejoramiento técnico-científico de sus programas; tarea en al que todavía se está trabajando, para

⁶ "Se distingue entonces como un curso de nivel universitario o de posgrado y no técnico profesional como en el caso de la formación inicial para agentes. La disciplina en todos los casos es universitaria, excepto en el curso italiano de cuatro años, en el que hay disciplina altamente rígida. La razón es que para entrar en este curso sólo se requiere la preparatoria". *Ibid.*, p. 28.

mejorar la formación policial desde los procesos de Selección, Formación inicial, Formación Continúa, Formación para Mandos. Constituyéndose una nueva etapa de inicio de la Profesionalización de la Policía Judicial Federal.

Ya que la responsabilidad constitucional que tiene asignada la **PJF** como auxiliar directa e inmediata del Ministerio Público, exige que sus agentes se constituyan en verdaderos profesionales integrantes de una institución moderna.

De ahí que la calidad de un servicio de policía dependa en gran medida de la del trabajo que desarrollan los hombres y mujeres que lo componen, es decir, de las políticas de reclutamiento, selección, promoción y formación, así de cómo de las condiciones de trabajo que prevalezcan en la organización, ya que las posibilidades de promoción laboral constituyen una antigua y loable tradición en la función pública, y son punto clave en el Servicio Civil de Carrera.

Pues es muy importante el ascenso y promoción laboral, ya que lleva aun avance integral de cada policía hacia el mejoramiento de sus actividades; ya que al estar bien ellos en sus formas de vida, (mejores incentivos) son mejores policías en el cumplimiento de su trabajo, permitiendo la función integral de cada agente, es este caso como buen depositario del deber público, como lo implica la Administración Pública.

La imagen de la **PJF** ante la opinión pública está directamente relacionada con la calidad de los servicios que presta y de las personas que lo hacen, es decir con el grado de profesionalismo del organismo; y es ahí donde se desarrolla la esencia virtual del como ejercer correctamente la función policial, y el desempeño adecuado de la sociedad hacia demandar o agradecer, que se cuenta con una policía que no cumple con un grado de profesionalización, o de lo contrario, que se ejerza con resultados óptimos hacia el buen ejercicio del servir públicamente.

Ya que la Profesionalización, basa sus objetivos en un programa que finca el análisis de la operación, y futuro deseado, considerando principalmente la expectativa de la sociedad y la de los propios integrantes de la organización, es decir se integran las expectativas sociales e individuales, internas y externas, a un proyecto de existencia de la **PJF**.

Por otro lado, se puede definir a la policía como profesión cuando se tiene un servicio estable que responde a necesidades permanentes de la población, requisitos de ingreso convenientemente previstos, procedimientos rigurosos de selección en interrelación con las expectativas sociedad y corporación, formación inicial y continua tendiente siempre en la especialización, posibilidades de estabilidad laboral y de ascenso por medio de concurso en atención a servicios prestados y formación continua adquirida; este último muy importante ya que marca **la continuidad a un Servicio Civil de Carrera**, tareas claramente definidas, organización conveniente con debido establecimiento de jerarquías, observancia de fuertes líneas de conducta ética, estrecha vinculación con la sociedad; la cual es un punto clave dentro de la integración policía.- sociedad.

Estos elementos regularan el comportamiento de los miembros de una organización policial, en esté caso la **PJF**, para cumplir con los objetivos y garantizar un mejor nivel en la calidad del servicio.

Con ello se da paso a una serie de resultados previsibles dentro de una institución policial profesionalizada; la cual se integra de una serie de elementos:

El actuar bajo el principio fundamental de sujeción a la ley que conoce y respecta, en el ejercicio de sus funciones bajo el mando constitucional del Ministerio Público; el considerar la influencia de la opinión pública; poder tener flexibilidad y adaptación social; una plena responsabilidad del profesional actuante; llegar a sentir satisfacción personal basada en la propia superación; el tener disciplina basada en el respeto; que exista un lazo de unión entre la población y el gobierno; el uso de los medios y fuerza estrictamente indispensable; el tener actuaciones programadas y continuas, y el poner la debida importancia a la integración social y la actuación en el seno de la sociedad.

1.Elementos que conforman un servicio civil de carrera en una institución profesionalizada.

El ser policía implica dar un servicio público que de satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general; respondiendo a la necesidad ciudadana de seguridad, demanda permanente e indispensable para el desarrollo de actividades productivas. Pues el problema de la criminalidad, de las nuevas forma que adopta, el sentimiento de

inseguridad que causa en la sociedad, el comportamiento y los resultados de los agentes policiales, el impacto de la nueva tecnología y avances científico utilizados por delincuentes y la intervención policial con respecto a tales hechos, son temas de gran actualidad y de justificada preocupación; en donde la PJJ actúa conforme a sus nuevos programas.

Otro aspecto importante es el de la inseguridad y seguridad en el ambiente en el que nos desenvolvemos, ya que se fundamenta en la manera de actuar de las policías. El cuestionar si sé esta trabajando, es la respuesta de hacia donde nos dirigimos; y el dar resultados claros a las demandas de la sociedad, en cuanto a este tema de la inseguridad y seguridad; que varía dependiendo del lugar y país "... el sentimiento de inseguridad ciudadana se genera en diferentes países por diversas causas. En los Estados Unidos, ante personas desconocidas, aunque las estadísticas demuestran que la gran mayoría de los delitos graves implican a conocidos y hasta familiares. En Francia por la existencia de la delincuencia organizada. En España e Italia, lo que es de analizarse, por la gran presencia de la policía en la calle en virtud del terrorismo, lo que hace suponer a la población que se espere en todo momento ataque a sus intereses vitales. En Alemania a partir de la "Reunificación", por la presencia de personas que, se piensa, buscan la forma de allegarse recursos inmediatamente para subsistir. En México la inseguridad se presenta en una sociedad más informada que percibe que el trabajo policial no es profesional y en ocasiones son algunos de los agentes los que delinquen, aunado al verdadero problema de la criminalidad".⁷

Respondiendo a la pregunta de qué si realmente se conoce el trabajo de la PJJ, o es simplemente ignorancia de la sociedad el establecer criterios sin fundamentos, del papel que toma la institución con respecto a la inseguridad (la cual abarca delincuencia y crimen organizado). Siendo esta falta de interés de parte de la sociedad uno de tantos problemas, que se vincula con una nula presión sin fundamentos claro, el que la parte sociedad -policía se encierre en un circulo vicioso. Ya que **el no tener interés y conocimiento de las tareas de una corporación policial, nos generará una vulnerabilidad en el sistema de Profesionalización del policía.**

Por otro lado la influencia psicológica en el sentimiento de inseguridad puede ser tanto o más dañina que el mismo delito, pues se propaga por doquier

⁷ *Ibid.*, p. 104.

y a nadie deja indiferente, produce aislamiento autoprotector, desaparición de la conciencia de pertenencia hacia la comunidad⁸ y acopio de armas.

De ahí que las consecuencias políticas del sentimiento de inseguridad se generen en un clima de temor e incertidumbre, y sea resultado que los ciudadanos tiendan a buscar y exigir la protección de los poderes públicos y sean menos sensibles a cualquier problema progresista. Aunque muchas veces los medios de comunicación hacen que estos sentimientos de inseguridad sean exagerados o exacerbados⁹, con esto, haciendo que la sociedad establezca criterios sin estar verdaderamente informada de la situación actual del papel de la policía y aún se deje influenciar por un grupo minoritario, que no conoce el trabajo realizado ni por hacer de la policía y pretenda manchar la verdad de cómo trabaja una corporación policial; ya que muchas veces informan a favor o en contra de ella, persiguiendo intereses y fines totalmente opuestos al de hacer su trabajo con honradez y legitimidad en la ardua tarea de informar.

Cabe señalar, que el garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad ha constituido en cualquier época gran parte de la razón de ser, la justificación e incluso la legitimación del ejercicio del gobierno. Pues esta función legitimadora de la protección social ha sido incorporada a constituciones democráticas contemporáneas. Junto con las finanzas públicas, en la actualidad, la organización y administración para seguridad de los ciudadanos constituyen una de las más importantes y complejas funciones del Estado.

III. Requisitos de ingreso.

Cabe recordar, que los recursos humanos son el bien máspreciado de cualquier corporación policial; ya que personal toma demasiado relevante con respecto a sus habilidades, conocimientos, actitudes, valores y el entusiasmo los que en sumo grado determinan la eficiencia e imagen de la policía ante la comunidad. Y es por eso tarea primordial escoger, preparar, y proporcionar la experiencia adecuada a las personas idóneas para que éstas alcancen su pleno potencial.

⁸ "Mina las verdaderas raíces de la benevolencia entre vecinos y de la capacidad de la gente para unirse en un común esfuerzo destinado a alcanzar los fines más preciosos de la sociedad". *Ibid.*, p. 105.

⁹ "Un grupo de investigadores Canadienses -Universidad de Montreal- efectuó un esfuerzo de síntesis e integración de las variables que influyen en el problema, concluyendo que lo que modela las reacciones de la población frente al delito no es tanto la realidad criminal sino la idea de ella se hacen las personas". *Ibid.*, p. 105.

De ahí que una identificación clara, agrupada y jerarquizada de las tareas a desempeñar sea esencial para el diseño de los requisitos a cumplir por parte de los interesados, por determinar las características prerrequeridas para la contratación; y diferenciarse entre las características con las que se debe contar y las que se pueden obtener en la formación inicial.

Resulta necesario establecer requisitos de ingreso en atención a la expectativa de la organización, pero también a la expectativa social, en los que se otorgue especial importancia a la escolaridad previa que permita un desarrollo profesional dentro de la corporación. Porque el determinar a quién se debe escoger está directamente relacionado con la idea que se tenga del papel social que desempeña la corporación policial.

Los requisitos de ingreso se refieren en la mayoría de los casos, a la **ciudadanía, cumplimiento de obligaciones ciudadanas, edad, escolaridad previa, antecedentes de conducta social, salud física y mental, condición física, características psicológicas en esferas de inteligencia, personalidad y rasgos profesionales, definitiva elección profesional y la superación de las pruebas tendientes a la comprobación de lo anterior.**

IV. Selección.

Él querer formar parte de una corporación policial, implica una minuciosa selección del personal que decide incorporarse a ella. La selección debe atender a las expectativas sociales y por supuesto a las de quién desea pertenecer a ella, es decir una expectativa de integración. "Indica que la administración policial debe considerar y evaluar lo que la institución policial espera en sus elementos; lo que ellos esperan de la primera; lo que la sociedad espera de la organización y lo que ésta espera de la sociedad".¹⁰

La selección de candidatos abarca la evaluación de capacidades y habilidades para poder prever quiénes tendrán buen éxito en el ejercicio profesional. Ya que dentro de estos parámetros de evaluación están las únicas personas que se consideran capaces del conveniente desempeño en las actividades policiales; es decir este proceso implica verificaciones necesarias para comprobar que el candidato cumpla con los requisitos de ingreso predeterminados.

¹⁰ *Ibid.*, p. 107.

De ahí que sea importante encontrar y lograr la participación de las instituciones que por su vocación y funciones tengan experiencias y cuenten con el personal adecuado¹¹ en cada fase del proceso.

Resulta indispensable una gran difusión en este sentido, en la que se haga saber a los candidatos sobre los requisitos, duración y contenido del proceso de selección, información final de resultados, duración de la formación inicial, remuneraciones y aspectos generales de la carrera policial. Es decir, el que se informe con efectividad del contenido sustancial que encierra el programa, desde su inicio hasta su fase final, es tarea primordial de la institución.

Los elementos de un modelo de selección policial¹² son los siguientes:

Módulo de Información, es el que otorga información a los solicitantes son respecto de los requisitos y documentación necesarios, así como de la duración de los trámites, siendo esto un punto básico que da convocatoria a toda aquella persona que tenga interés.

Módulo de Identificación y Revisión de Documentos, el cual verifica la identidad de los candidatos, ya que se revisa la documentación requerida; siendo clara la Institución, que si no se cuenta con alguno de los requerimientos, será inútil seguir.

Módulo Médico, en el cual se elaboran una historia clínica de los candidatos, con la ayuda de instituciones, los cuales emitirán y comprobarán minuciosamente los resultados de los exámenes médicos y de rendimiento físico atlético

Módulo de Entrevista Policial, el cual es muy importante en un proceso de profesionalización; en donde los Comandantes de la Institución entrevistan personalmente a cada uno de los candidatos, con el objeto de precisar su vocación que lo haga apto para la actividad policial, su honestidad y el que no presente algunos signos de pertenecer o tener relaciones con organizaciones delictivas; cabe aclarar que la opinión de los comandantes se fundamenta en

¹¹ "La importancia de este proceso reclama que cada uno de sus períodos sea atendido por verdaderos especialistas, para lo que siempre resulta recomendable la participación formal de instituciones reconocidas y prestigiadas que avalen los resultados de cada fase y finales con calidad de rigurosos científicos especializados". *Ibid.*, p. 107.

¹² "Con fundamento en investigaciones originales del Instituto Nacional de Ciencias Penales, visitas de investigación y estudio de diversas instituciones formadoras de la policía en México y en el extranjero, el conocimiento de la bibliografía extranjera sobre el tema y en la propia experiencia en la formación de la Policía Judicial Federal, es posible el planteamiento de un primer acercamiento a un programa mexicano de Profesionalización de la Policía Judicial Federal". *Ibid.*, p. 101.

su experiencia profesional. Esta parte es fundamental, pues en ella realmente se analiza si realmente el aspirante cuenta con la vocación para ser miembro de una agrupación policial.

Módulo de Psicodiagnóstico, aquí se aplican las pruebas antidrogas a los candidatos y se obtienen resultados y los integra para su comparación con el perfil psicológico aprobado, revisándose el perfil psicológico anterior con el objetivo de cerciorarse de que el candidato no tenga algún tipo de patología (enfermedad mental).

Módulo de Prueba Antidrogas; este se aplica a los candidatos y se obtienen resultados, junto con la ayuda del laboratorio. Siendo básico, ya que un elemento que cuente con adicciones a algún tipo de estupefacientes siempre dará problemas a la institución; pues se pueden dar desde la fase de corrupción los cuales enmarcan el consumo y el tráfico de drogas.

Módulo de Revisión de Antecedentes, en éste se efectúa una revisión minuciosa de los candidatos en lo relativo a sus antecedentes y forma de vida, tanto en los expedientes con que cuenta la institución, como en lo relativo a los Sistemas de Procuración e Impartición de Justicia, locales y federal; se revisan asimismo, los registros de servidores públicos en el área de seguridad. Ya que no se puede tener una agrupación de gente delictiva; pues hasta que no demuestren que están reformados en todo aspecto, no se podrán someter como candidatos.

Módulo de Examen de Oposición, en el cual se aplica un examen sobre los conocimientos previos que presumen los programas de formación.

Módulo de Información Final, el cual se informa a los candidatos sobre el resultado.

Cabe mencionar cada uno de los módulos mencionados va descartando a candidatos no aceptables, en el orden que se enumeran, ya que esta separación implica mayor especialización, recursos humanos y financieros a afectar.

V. Formación.

La columna vertebral de en toda profesionalización policial es sin duda la formación, la cual debe de contar con un análisis de tareas a desarrollar, una

agrupación conveniente de estas tareas, un análisis de necesidades formativas relacionadas con esas tareas, una definición de objetivos didácticos dentro de cada grupo de tareas y un diseño de programas concretos de formación para cada grupo básico de formación.

En lo externo, se amerita considerar la expectativa de la sociedad respecto a la corporación en donde "... el reclamo social concreta y aporta la posibilidad de definir algunos otros importantes objetivos didácticos, tales como los relativos a ética, vinculación con la comunidad, derechos humanos y aspectos psicológicos; todos ellos se identifican y se convierten en puntos de avance para la relación policía - sociedad".¹³

Es muy importante mencionar, que la conveniente formación académica previa de quienes ingresan a la policía permite avanzar con mayor oportunidad y agilidad a los objetivos de la formación inicial; pues se parte de una plataforma de mayores conocimientos sobre los que ya no resulta necesario insistir y es de aprovecharse el tiempo en el desarrollo de temas más enfocados hacia el trabajo policial. De manera que el grado de escolaridad es muy importante y varía respecto a la formación antes generada¹⁴; porque la función policial es compleja en sus acciones, por lo que un individuo con mayores conocimientos científicos y humanísticos estará en mejor disposición de enfrentarlas, aprenderlas y desarrollarlas con criterio profesional.

Lamentablemente en México como en otras partes del mundo, el sistema universitario tiene problemas en cuanto al sistema didáctico por objetivos; ya que en contraposición con el tradicional de asignaturas preconcebidas, tal vez se encuentra alejadas de las necesidades reales de trabajo a desempeñar. Pues en países como Alemania, España, Francia, e Italia, se permite rápidamente hacia la profesionalización, pues atiende a un nivel académico habitualmente bajo de aspirantes y agentes y se establece un perfil de salida, posterior al paso por la academia, un conjunto de conocimientos que previamente se ha establecido que el futuro policía en activo que pasa por los centros de formación debe conseguir carencias

¹³ *Ibid.*, p. 111.

¹⁴ "En México, las estadísticas de procesos de selección permiten considerar la elevación del requisito de escolaridad - actualmente bachillerato o equivalente - al del pasante de alguna licenciatura (52% de los candidatos considerados aptos por el Comité de Selección). En diversas partes del mundo surgieron críticas por la entrada de universitarios a los cuerpos policiales, argumentando que se les consideraba superiores ("tuertos en el país de ciegos"). *Ibid.*, p. 111.

potenciales o necesidades formativas, pues siempre se insiste que la formación debe brindar una capacitación real hacia el trabajo a desempeñar¹⁵.

Otro factor importante es el del presupuesto, y que no se puede dejar a un lado, al hablar de planificación, a los recursos humanos y financieros que concursan en este importante esfuerzo; haciendo referencia a la experiencia extranjera que ocupa, en el caso de los primeros, los de máxima calidad y con especial dedicación a los elementos en activo haciendo tareas de formación y, en el caso de los segundos, los que requieran para dotar de las instalaciones, de material y equipo idóneos.

Seis son las fases de la formación policial:

Formación Inicial, la cual tienen por objeto el brindar los conocimientos, a partir de la formación académica previa, para el desarrollo de tareas policiales que amerita transmisión de información, desarrollo de habilidades y formación psicológica; teniendo como fin el bienestar de sus conciudadanos, que con el conocimiento adquirido desarrollen su función en estrecha vinculación con la comunidad respetuosa de sus valores.

El programa de Formación Inicial cuenta con siete módulos: **Ético Jurídico, Técnico Policial, Médico Criminológico, Lucha Contra el Narcotráfico, Aptitud Física y Defensa Personal, Inducción Conductual a la Tarea Policial y de Idiomas.**

El tiempo de duración determinara su eficacia; ya que se considera en esta fase formadora inicial con un nivel técnico, regulado en el sistema educativo nacional con una duración de dos años y seis meses, lo que permite una verdadera transmisión de conocimientos y la comprobación de que estos han sido adquiridos.

Por último, siempre es imprescindible la permanente revisión y adecuación de programas a las necesidades cambiantes de la institución, ya que seguimiento y evaluación constantes facilitan esta tarea.

Formación Continua, tiene como objetivo responder a la necesidad de que el policía cuente siempre con los conocimientos actualizados que dentro

¹⁵ "El desarrollar la formación policial como un proceso académico de lo abstracto a lo concreto, característico de la enseñanza universitaria, es inadecuado ya que la formación profesional debe caracterizarse precisamente por ir de lo concreto a lo abstracto. Se debe enseñar a partir de la experiencia, de los casos concretos que presenta la historia policial". *Ibid.*, p. 112.

de su profesión lo hacen apto para desarrollar trabajos especializados, utilizando métodos novedosos y descartando procedimientos que han probado su obsolescencia.

Se pretende, de que en un futuro se cuente con una Policía Científica, la cual se imponga el conocimiento y la aplicación de métodos estrictos de investigación de los indicios para obtener una copiosa información. Siendo la finalidad de esta actualización el brindar al agente policial estos elementos de investigación criminalística, sin dejar de atender los puntos éticos, jurídicos y técnicos policiales; en los cuales siempre es necesario insistir¹⁶.

El programa de Formación Continua cuenta con siete módulos también, entre los cuales tenemos: **Ético Jurídico, Técnico Policial, de Criminalística, Médico, de Inducción a la Debida Conducta Policial, de Aptitud Física y Defensa Personal y de Idiomas.**

Cabe aclarar que el objeto del programa es explicar y practicar el conjunto de conceptos y procedimientos científicos y técnicos aplicados a la búsqueda, descubrimiento y verificación del delito y del presunto responsable.

Especialización, el cual tienen por objeto formar grupos de trabajo específicos; ya que la vigilancia, la investigación y el control de cada forma de manifestación de la delincuencia organizada ameritan el contar con conocimientos especializados que resulten de aportar tiempo a su estudio; ya que si el adversario es especialista, debe serlo también el grupo¹⁷ que por instrucciones de sus mandos, defiende a la sociedad.

El programa de especialistas cuenta con seis módulos: **Ético Jurídico, Interacción Grupal, Análisis de Grupos delictivos, de Especialización, de Aptitud Física y de Sistemas de Comunicación.**

Formación de Mandos, tiene por objeto enseñar la organización y el manejo de grupos policiales dentro de una sociedad democrática. Hacer comprender la conducta organizacional de la Policía y subrayar la forma en

¹⁶ "La filosofía de esta fase de la formación es que los agentes policiales cuenten con instrumentos firmes, claros y verdaderos para una investigación científica en auxilio del Ministerio Público Federal, sin hacer a un lado la ética profesional y el respeto irrestricto a las personas y, además, tenga la oportunidad de confirmar o renovar sus conocimientos y habilidades necesarios en su ejercicio profesional". *Ibid.*, p. 116.

¹⁷ "Siempre es necesario que estos grupos estén en entrenamiento porque la adecuada comunicación y del conocimiento mutuo personal depende en muchas ocasiones del buen éxito del trabajo de grupos tales como intervención, secuestros, bancos, narcóticos, ya que la filosofía de esta fase es: personal especializado para un trabajo específico y eficaz, respetuoso de la legalidad y de la sociedad". *Ibid.*, p. 117.

que la buena administración influye favorablemente en las actitudes y conductas de los agentes que corresponden dirigir y supervisar.

De ahí la necesidad de tener bases sólidas, ya que otorgan los conocimientos para un mando conocedor de la planeación, organización y control policiales par aun adecuado manejo de recursos hacia la consecución de metas y objetivos prefijados por la organización.

Responde a doce módulos: **Introducción a la Organización y Administración Policiales, Profesionalización de la Carrera Policial, de Desarrollo de la Teoría de Administración, de Organización y Estructura, de Conducta, Motivación, y Diseño de Trabajo, de teoría y Práctica de Liderazgo, de Organización de Recursos Humanos, de Operativos Policiales, de Puntos Críticos en la Organización, de Puntos Críticos en los Operativos Policiales, de Estrategias, Programas, Cambio e Innovación y de Modernización de la Tarea Policial.**

Formación para Concursos, consiste en la preparación de los elementos que en su legítimo interés por progresar en la carrera policial se dispongan a presentar examen de oposición para el ascenso; ya que aquí se pretende brindar los elementos para tener la posibilidad de promoción en atención a su aspiración legítima de hacer de la policía su profesión; en donde su currícula la determinara para cada nivel al que se aspire, en donde los objetivos didácticos estarán arrojados por un Manual de Organización, Políticas y Procedimientos. Siendo esto parte medular en el Servicio Civil de Carrera.

Formación de Formadores, tiene como objeto retroalimentarse del sistema; ya que con la experiencia participe en la docencia con previo conocimiento de la didáctica, para lo cual se establecen cursos que tienen por objeto brindar los elementos para transmitir adecuadamente los conocimientos y experiencias propias para que sean entendidos y posteriormente puestos en práctica por los capacitandos.

Con miras a resultados efectivos "... en diversas entrevistas con funcionarios de instituciones de formación policial en los países que hemos venido invocando, manifiestan que gran parte del éxito de la formación estriba en que participan en ella activamente policías con experiencia que enmarcan perfectamente su enseñanza hacia el trabajo que han venido desarrollando. La gran mayoría de los formadores son policías de tiempo completo par ala formación. En España se remunera con primas adicionales a policías

formadores. En Estados Unidos los policías deben cumplir un período de docencia después de cada cinco años de servicio activo. Caso de especial importancia es Francia, donde se aplica todo lo anterior, pero adicionalmente opera con gran éxito un centro de Formación de Formadores (Clermont – Ferrand); en Italia los formadores son policías con experiencia, siempre se regresa por algún tiempo a los formadores al trabajo de terrero para que posteriormente continúen sus actividades docentes con gran vinculación al trabajo para que se forme”.¹⁸

En cuanto a las instalaciones, se deben de contar con magníficas infraestructura en inmuebles, muebles y equipo, tales como aulas, auditorios, bibliotecas y apoyos didácticos modernos, espacios recreativos, gimnasios modernos, pistas de atletismo en óptimo cuidado, laboratorios que cuenten con lo último en ciencia y tecnología, pistas para maniobras específicas, dormitorios en caso de que se necesiten, áreas para los diferentes procesos de selección, equipo y soporte médico sofisticado. Esto con el fin de estar en las mejores condiciones de bienestar, durante la formación Académica.

Analizando lo anterior nos podemos dar cuenta, que en lo relativo a la formación de programas existe una gran diferencia entre los relativos a formación inicial, continua, y especialización, y los que tienen por objetos la de los mandos, concursos y formación de formadores. Pues la formación referida al segundo grupo debe ser efectuada por una instancia diferente a la que desarrolla la del primero, pues porque la primera participa de un nivel educativo técnico, y la segunda es de considerarse de nivel profesional y posgrado.

VI. Él por qué de una carrera policial.

Dicha Carrera Policial se debe en gran parte a las posibilidades de estabilidad laboral y de ascensos en la carrera policial, en atención a la antigüedad, servicios prestados y formación continua adquirida; ya que estas se relacionan íntimamente con el crecimiento a largo plazo que en cuestión de trabajo tengan los agentes en la Institución. De ahí, que una vez que se selecciona, se capacita, y termina el período de prueba en la Corporación, inicia la carrera de la persona y su desarrollo debe ser importante para la organización; aunque se dice que el desarrollo de los agentes policiales se refiere al individuo mismo,

¹⁸ *Ibid.*, p. 120.

pero se tiene importante relación con las expectativas de la organización a la que pertenece.

Lo que se pretende es que al atender el papel policial como profesional y orientado hacia el servicio social, y a medida que a la administración es más competente, se considere que la Corporación más eficaz y respetuosa es la que cuente con agentes eficaces y respetuosos; es decir con agentes que conozcan su trabajo en cada puesto y actúen profesionalmente.

De ahí que el objetivo a seguir sea realizar una cuidadosa planeación para que se queden incorporados los intereses del personal para hacer la carrera más atractiva¹⁹, y para otorgar los ascensos o comisiones a quienes lo merezcan.

Por otra parte, se pretenden eliminar prácticas del pasado; ya que mediante un concurso que permita ascender a quienes puedan desarrollar convenientemente las tareas de que se trate e impida los ascensos por consideraciones no profesionales que tienen por consecuencia la ineficacia en perjuicio de la organización. Es decir ascender por medio de méritos, siendo esto parte fundamental de un Servicio Civil de Carrera.

Ya que dentro de un Servicio Civil de Carrera es indispensable contar con un sistema de puntos acumulables por cada mérito, pues con esto, podrán definir quiénes están en aptitud de presentarse a los concursos de ascenso. Así como de un cuerpo colegiado de revisión de requisitos y calificación de concursos para proponer finalmente el ascenso; en este cuerpo deberán participar las unidades de la organización competentes y las instancias de formación correspondientes.

Otro aspecto importante es que dentro este servicio civil de carrera se debe manejar adecuadamente una organización jerárquica, ya que la organización y la estructura de la Institución establece la jerarquía en el cumplimiento de las responsabilidades. De ahí, una debida jerarquización de puestos y, en consecuencia, de funciones, facultades y responsabilidades, propicia resultados convenientes para la Corporación.

¹⁹ "Un programa efectivo de desarrollo de carrera debe elevar el conocimiento y las habilidades durante cada puesto que se desempeñe, además de preparar al agente para cada cambio o ascenso". *Ibid.*, p. 124.

Pues la obediencia al mando, siempre necesaria, debe ser producto del convencimiento de recibir órdenes profesionales para cumplirlas profesionalmente.

Por otro lado un punto crucial en la esencia de cada agente policial y hacia la buena formación de un Servicio Civil de Carrera, es lo que hace referencia a la Ética profesional.

El establecer y promover el comportamiento ético es un aspecto vital en la profesionalización policial. "Esto resulta particularmente relevante se considera los problemas históricos y actuales que involucran a la Policía con la corrupción y violación de leyes, así como de la conducta excesiva y criticable"²⁰.

Por ende se deben establecer firmemente los principios éticos del trabajo policial, y la conducta que se aparte de ellos no se le dará tolerancia alguna y se le sancionará rápida y adecuadamente. Con esto se pretende que la organización policial establezca fuertes líneas de conducta y se informe a los agentes con precisión cuáles son sus responsabilidades éticas y cuáles son las sanciones por el incumplimiento; establecido esto en un código de conducta.

En lo que respecta al vínculo de una corporación policial con la sociedad, ésta debe de conocer el medio ambiente que los rodea, pues si se constituye de ciudadanos al servicio de sus conciudadanos, de mexicanos al servicio de sus compatriotas (en este caso), resultara necesario que la corporación y sus agentes sepan en qué y de qué manera pueden servir.

Un problema fundamental, es la poca integración y por ende cooperación, y hasta rechazo; a cualquier acción policial. Porque no existe un canal de comunicación entre la sociedad y la parte de hacer ver en lo que se trabaja; para ello es necesario trabajar hacia las expectativas sociales, es decir conocer y evaluar y atender lo que la sociedad espera de ella y de los agentes que la sirvan.

Pues al saber la comunidad de la organización policial se está en posibilidad de establecer estrategias, programas, y consideraciones éticas efectivas para la atención de la expectativa.

²⁰ *Ibid.*, p. 127.

Empero, será indispensable abrir canales efectivos de comunicación para lograr la vinculación, porque sólo así se da entrada productiva al planteamiento social, con ello teniendo un logro para la organización. Si el conflicto entre expectativas de fuerte arraigo resulta un acuerdo, en lugar de una relación adversa, es más probable que se logre un ambiente de confianza y respeto mutuos, lo cual aumentará la probabilidad de una comunicación más abierta y de futuros acomodos satisfactorios para todos.

VII. La Policía Judicial Federal y su relación con la sociedad.

Una de las cuestiones más importantes que desempeña la PJJ, es la de desarrollar un buen papel con la sociedad; ya que las relaciones policía-ciudadanía constituyen un sistema complejo de interacciones en el que los elementos se influyen uno al otro en un proceso de casualidad circular en el que cada uno es sucesivamente causa o consecuencia. Pues la formación que el policía recibe al ingresar en la institución policial representa una etapa capital de la socialización profesional, es decir desde las bases; ya que nos da a entender que la formación no es sino una etapa de este proceso, crucial, puesto que ella marca para cada policía en paso entre el mundo que en adelante, será el suyo y está iniciación gravitará sobre su comportamiento ulterior aun sin la experiencia profesional y la relación con otras policías vendrán más tarde a combinarse con estas orientaciones iniciales.

Un ejemplo claro es en la investigación del delito, ya que ahí el policía considere a la ciudadanía menos como obstáculo que como auxilio y más como un conjunto de personas ofendidas por el delito que como un agregado de ofensores del derecho, ya que no sólo se trata de una llamada "imagen" de la institución sino del mejoramiento de la función policial con el concurso de la buena disposición ciudadana para castigar al culpable, dicho de otra forma, que trabaje conjuntamente la PJJ y la sociedad.

Un aspecto muy importante es la falta de conocimiento de la ciudadanía con respecto al quehacer de la PJJ, es decir la mayoría de los ciudadanos ignora las múltiples funciones y obstáculos que cotidianamente tienen que vencer los agentes policiales²¹ Eso da como resultado un conjunto de percepciones distorsionadas y adversas respecto de dicha conductas claro, que no se puede dejar admitir que dicha opinión no es producto de antipatía

²¹ "Más aun, llega a recomendar que reconocer una falta, corregirla conforme a los derechos y demostrar el empeño sostenido en el cumplimiento estricto de los deberes de la profesión, es indispensable para entablar con la comunidad una relación firme, clara y responsable. *Ibid.*, p. 17.

infundada de los ciudadanos, sino la mala actuación, incumplimiento del deber y arbitrariedad de agentes policiales indignos de alta responsabilidad que la ley les confiere. De ahí que falta de responsabilidad sea por una parte ignorancia de la ciudadanía y por el otro, una falta de profesionalización e interés en el desempeño tanto de los agentes que inician, como de los formadores de mandos dentro de la institución.

Por otro lado el gobierno, no ha sido lo suficientemente capaz de difundir la información necesaria para restablecer ese vínculo de comunicación, que permitirá un mejor entendimiento de las labores de la PJF con la ciudadanía; y esto a su vez dará partida para el mejoramiento y efectividad de los programas en favor de la sociedad.

De esta manera el Estado juega un papel primordial, pues *esté no puede prescindir de la policía, ya que ella está ligada a su naturaleza organizativa, pero es posible, al mismo tiempo, dar a conocer los problemas que hacen de las corporaciones policiales organizaciones compatibles con el Estado democrático.* De ahí la pretensión de la PJF de cambiar, desde los estatutos internos de la misma corporación en cuanto a la formación de agentes, con la ayuda de otras instituciones y el tratar de darle otra formación técnica, científica, ética a cada policía; como analizaremos posteriormente. Con el fin de profesionalizar a la **Policía Judicial Federal**.

Dando a entender que cuando el Estado es democrático, las instituciones funcionan adecuadamente; y más dentro de una corporación policial, teniendo como características los siguientes puntos:

En cuanto su formación, la policía debe ser concebida y preparada como profesional útil a la sociedad, ya que como mencione con anterioridad, es punto primordial el servir de la policía a la sociedad y no servirse de la sociedad.

Con lo que respecta a la actividad policial, ha de exigirse plena transparencia, claro sin perjuicio de la discreción y secreto que algunas actuaciones concretas de investigación, ya que de tal modo que en toda la actividad pueda percibirse la conciencia cívica de los miembros de las corporaciones, fundada en pleno convencimiento del valor insustituible de los principios que conforman el Estado de Derecho, especialmente constitucionales y, de entre ellos, los que garantizan a los Derechos Humanos.

Al igual, dentro de las funciones de la Policía Judicial Federal son múltiples, derivan de la Ley y regulan especializaciones multidisciplinarias; pues toda policía debe ejercer sus poderes en función del interés común y en el marco integral del derecho vigente, pues el ejercicio de la función policial deberá de concebirse en el marco de un servicio que se presta en beneficio de la colectividad.

Por lo que se refiere a la parte que sirve de vínculo con en el servicio civil de carrera, se está trabajando a futuro para sustentarlo en manuales y técnicas en función de mejorar a la policía²², ya que el servicio de la carrera policial se debe constituir con procedimientos perfectamente determinados y transparentes, entre los que juega un papel importante el de los concursos de selección.

VIII. Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal.

En el pasado todo intento de profesionalización para la Policía Judicial Federal estaba a cargo de Unidades de Capacitación y Métodos, como fue el caso de la Procuraduría General de la República²³. Más tarde, se subrogan al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) las actividades tendientes a la capacitación del personal de la Procuraduría General de la República.

Para estos años, el objetivo principal era que mediante la selección de sus aspirantes se pudiera empezar a trabajar con apego a una profesionalización pues él "... lograr captar a través del proceso de reclutamiento y selección, con aval de funcionarios de la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Ciencias Penales relacionados con la función policial y de instituciones de Educación Superior, personal que según sus conocimientos previos, intereses, motivaciones, aptitudes y habilidades, sea idóneo para el trabajo policial, lo cual se traduce en satisfacción personal y, por ende, en eficiencia y eficacia en el ejercicio de sus actividades en servicio de la sociedad"²⁴.

²² "Otros pronunciamientos que forman parte de la estrategia general de formación policial se encuentran a lo largo de once manuales señalados que configuran el núcleo básico para formar homogéneamente a los agentes policiales en enseñanza inicial, mediante productos docentes concebidos por el INACIPE específicamente para dichos fines. En ellos resalta una subrayada preocupación por anudar los términos policía y comunidad mediante instrumentos jurídicos y éticos, constante observada en, prácticamente, todos los institutos de formación policial a los acudieron el INACIPE en el proceso de planeación de un mejor mecanismo de reclutamiento y formación policiales". *Ibid.*, p. 18.

²³ "En el mes de Junio de 1972, se crea la Unidad de Capacitación como parte del Programa de Reforma Administrativa (quinta etapa). Esta unidad es el antecedente inmediato para la creación del Instituto Técnico de la Procuraduría General de la República, donde se originó un grupo de trabajo interdisciplinario para la discusión y determinación de los programas de trabajo del mismo". *Ibid.*, p. 57.

²⁴ *Ibid.*, p. 58.

En la actualidad para poder plantear este objetivo fundamental dentro de los requisitos de ingreso; con miras hacia una profesionalización de la PJF, es necesario que se apeguen a las Leyes, Reglamentos y a las expectativas sociales. De ahí que su finalidad sea contar con los mejores elementos humanos para el ejercicio de la alta responsabilidad que implica el desempeño de sus actividades en la carrera policial y el ofrecer un servicio honesto y preciso dentro de la Administración Pública.

1. Requisitos los cuales se deben de cumplir en el proceso de selección (1999).

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
2. Haber cumplido con el Servicio Militar Nacional.
3. Acreditar que no se tienen antecedentes penales.
4. Acreditar estudios mínimos de bachillerato o equivalente.
5. Tener entre 20 y 35 años de edad.
6. Tener estatura Mínima de 1.75 mts. en el caso de los hombres y 1.65 mts. en el caso de las mujeres.
7. Tener licencia de manejo.
8. Tener Registro Federal de Contribuyentes.
9. Aprobar examen médico.
10. Aprobar el psicodiagnóstico.
11. Aprobar examen de rendimiento físico atlético.
12. Aprobar entrevista policial.
13. Aprobar examen médico íntegro, incluyendo exámenes de laboratorio y gabinete
14. Aprobar una batería de pruebas psicológicas y apegarse al perfil psicológico correspondiente.
15. Acreditar que no se hace uso de sustancias psicotrópicos o estupefacientes.
16. Aprobar el examen de valor y decisión.
17. Aprobar el examen poligráfico.
18. No encontrarse relacionado en investigaciones policiales o con asociaciones delictivas.
19. Aprobar la revisión que efectúe el Comité de Selección de Aspirantes a Agentes de la **PJF**.

Todos estos requisitos son de vital importancia dentro de la Selección de candidatos, para la conformación de cuadros profesionales; dichos requisitos están minuciosamente analizados y estudiados con apego a las

instituciones²⁵, las cuales se les confirió la tarea de ayudar en la formación de una optima profesionalización de la **PJF**.

Cabe señalar, que los requisitos están concentrados en una serie de módulos, los cuales están comprendidos en doce fases, los cuales todos son importantes dentro de la selección de candidatos; pero sólo haré señalamiento de los que cumplen un papel primordial en esta fase:

Módulo de Información, es el que otorga información a los solicitantes son respecto de los requisitos y documentación necesarios, así como de la duración de los trámites, siendo esto un punto básico que da convocatoria a toda aquella persona que tenga interés.

Módulo de Identificación y Revisión de Documentos, el cual verifica la identidad de los candidatos, ya que se revisa la documentación requerida; siendo clara la Institución, que si no se cuenta con alguno de los requerimientos, será inútil seguir.

Módulo Médico, en el cual se elaboran una historia clínica de los candidatos, con la ayuda del INACIPE y la UNAM, los cuales emitirán y comprobaran minuciosamente los resultados de los exámenes médicos y de rendimiento físico atlético

Módulo de Entrevista Policial, el cual es muy importante en un proceso de profesionalización; en donde los Comandantes de la Institución entrevistan personalmente a cada uno de los candidatos, con el objeto de precisar su vocación que lo haga apto para la actividad policial, su honestidad y el que no presente algunos signos de pertenecer o tener relaciones con organizaciones delictivas; cabe aclarar que la opinión de los comandantes se fundamenta en su experiencia profesional. Esta parte es fundamental, pues en ella realmente se analiza si realmente el aspirante cuanta con la vocación para ser miembro de una agrupación policial, en este caso la **PJF**.

Módulo de Psicodiagnóstico, aquí se aplican las pruebas antidrogas a los candidatos y se obtienen resultados y los integra para su comparación con

²⁵ "A partir de 1989 la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, concibieron un verdadero Proceso de Selección en atención a la necesaria evaluación de capacidades y habilidades para determinar quiénes serán capaces de un buen desempeño en las actividades policiales. Este proceso tiende a verificar si el candidato cumple con los requisitos predeterminados. Resultó necesario establecer un procedimiento capaz de atender con fluidez, sin sacrificio de eficacia, a miles de candidatos. Se considero la necesidad de que cada uno de sus periodos fuera atendido por especialistas y se obtuvo la colaboración e importante apoyo a las instituciones de educación superior y organismos especializados de reconocido prestigio. La finalidad fue obtener resultados de cada fase y finales con calidad de rigurosos, científicos y especializados". *Ibid.* . p. 60.

el perfil psicológico aprobado, revisándose el perfil psicológico anterior con el objetivo de cerciorarse de que el candidato no tenga algún tipo de patología (enfermedad mental).

Módulo de Prueba Antidrogas; este se aplica a los candidatos y se obtienen resultados, junto con la ayuda del laboratorio del INACIPE. Siendo básico, ya que un elemento que cuente con adicciones a algún tipo de estupefacientes siempre dará problemas a la institución; pues se pueden dar desde la fase de corrupción los cuales enmarcan el consumo y el tráfico de drogas.

Módulo de Revisión de Antecedentes por la PJJ, en éste se efectúa una revisión minuciosa de los candidatos en lo relativo a sus antecedentes y forma de vida, tanto en los expedientes con que cuenta la institución, como en lo relativo a los Sistemas de Procuración e Impartición de Justicia, locales y federal; se revisan asimismo, los registros de servidores públicos en el área de seguridad. Ya que no se puede tener una agrupación de gente delictiva; pues hasta que no demuestren que están reformados en todo aspecto, no se podrán someter como candidatos.

Cabe mencionar que estos módulos han funcionado mejor con respecto al pasado "... pues estos procesos seleccionadores han atendido candidatos en número de 27,971 hasta 1995, resultando aptos 1,075; y de 10,900 durante 1995 1996 resultando aptos 1,062, dando a entender que se ha reducido la matrícula, a favor y con mejor rendimiento".²⁶

Junto con la ayuda de Instituciones de alto nivel académico²⁷, mexicanas e internacionales como el caso de Estados Unidos y Europa; con el objetivo de cumplir una investigación ardua y compleja a favor de la especialización científica de formar una verdadera vocación de servir, todo ello con el fin irrevocable de una profesionalización en la PJJ, de ahí que sea de suma importancia que hagamos mención de las fases de la formación profesional.

²⁶ *Ibid.*, p. 62.

²⁷ "Durante la administración actual las diferentes áreas de trabajo del Instituto Nacional de Ciencias Penales han aportado su infraestructura y recursos humanos especializados en apoyo a las tareas de Selección: Docencia, Investigación, Informática, Contraloría Interna, Divulgación e Intercambio y Administración, participa activamente en el proceso". *Ibid.*, p. 63.

2. Fases de la Formación Profesional.

Formación Inicial.

Está tiene por objeto brindar los conocimientos, a partir de los antecedentes académicos requeridos, para el cumplimiento de tareas policiales, que amerita transmisión de información y desarrollo de habilidades y aptitudes.

Para ello con el paso de los años se han venido modificando las curriculas (materias), con el fin de realizar un mejor desempeño en la formación inicial de cada agente. "En diciembre de 1989 el Procurador General de la República entiende, con gran visión, que las cuestiones relativas a los cuerpos policiales deben ser atendidas con especial cuidado hasta llegar a una verdadera profesionalización de la carrera policial. Ordena la revisión y modificación de la concepción general de la formación para la Policía Judicial Federal. En el mismo manifestó en diciembre de 1990 que no sería una tarea sencilla pero que había que enfrentarla con paso firme y conocedor".²⁸

De ahí el interés de formular un Programa Inmediato de Profesionalización considerando, que el mejor resultado de las acciones encomendadas a la Policía Judicial Federal requiere de una integración profesional y técnica y el abandono de prácticas y esquemas obsoletos, estableciendo que este es un reclamo social²⁹ de impostergable acatamiento, siendo posible lograrlo con una mejor preparación de las nuevas generaciones de agentes.

Para mejorar el funcionamiento de la formación inicial de los agentes de la PJF, es necesario trabajar en diversas acciones:

Situación actual y antecedentes de la formación policial en México, en el cual se encontraron los antecedentes antes mencionados y precisar el funcionamiento de la formación inicial.

Revisión de experiencia en formación de policías extranjeras³⁰, esto no con el objeto de enlistar o sorprenderse de grados de avance en otras latitudes,

²⁸ *Ibid.*, p. 65.

²⁹ "El cual se debió, a la clase de peligrosidad que significaba el incremento en nuestra patria de delitos contra la salud perpetrados por importantes organizaciones criminales. Se plantea la necesidad de, aún en la formación inicial, proveer y especializar a los nuevos agentes hacia el trabajo que deberán desempeñar y que les representará mayor aplicación de conocimientos, habilidades y aptitudes". *Ibid.*, p. 66.

³⁰ "Se revisaron experiencias en Alemania, España, Estados Unidos, Francia e Italia. Se encontró en términos generales, la necesidad de que la formación inicial mantenga una estrecha vinculación con el trabajo para el que se capacita". *Ibid.*, p. 67.

que presentan instituciones que, algunas desde principios de siglo y las otras en los años cuarenta, han encontrado en la debida formación inicial un procedimiento necesario para un adecuado trabajo policial, **sino para comparar, tomar aspectos de adición, modificación o convalidar otros, relativos a la currícula y forma desarrollarla moderadamente.**

Investigación Científica, en el cual la incorporación de aspectos psicológicos, sociológicos y de administración, son estudiados con el fin de que las materias que abarcan estos rubros, mantengan y proporcionan un nivel científico a la formación inicial.

Atención y seguimiento Psicológico de los capacitados, su preparación psicológica previa al ejercicio de las tareas policiales tienen también como consecuencia el retroalimentar a las acciones de formación hacia un contenido curricular que atienda a las necesidades del policía en este importante aspecto.

Permanente Revisión de las expectativas sociales, en donde se siguió la actividad policial expresada en medios masivos de comunicación y en foros específicos para determinar cuáles son las principales preocupaciones de la sociedad respecto de sus policías, encontrándose que esta exige, cada vez en forma más apremiante, un trabajo policial profesional que respete los derechos humanos, las normas que lo regulan, con ausencia de prepotencia y, en cambio, con honradez y ética profesional. Siendo una causa o línea de acción, encaminados a cambiar y profesionalizar a la PJJF.

Por este motivo, se estableció en 1995 una nueva currícula³¹ en los módulos supervisados por personal altamente especialista dentro de un buen modelo de desarrollo psicopedagógico y práctico, "... la duración de los cursos, en atención a la presente currícula, está considerada para 6 meses de trabajo con 1290 horas –clase y 50 asignaturas".³²

De esta manera, es importante mencionar la currícula actual, ya que en ella nos daremos cuenta de cuales son las materias que realmente se necesitan e inducen a un buen desarrollo en la formación inicial de agentes.

³¹ "Con fundamento en lo anterior se estableció en 1995 el Programa de Profesionalización para la Policía Judicial Federal (formación inicial) que actualmente se desarrolla". *Ibid.*, p. 69.

³² *Ibid.*, p. 69.

I. Módulo Ético –Jurídico

1. **Nociones de Derecho Positivo Mexicano.**
2. **Garantías Individuales en el Proceso Penal y de los Derechos Humanos.**
3. **Derecho Penal y Procedimiento Penal Federales.**
4. **Averiguación Previa.**
5. **La Policía Judicial en el Procedimiento Penal.**
6. **Delitos Federales.**
7. **Amparo en Materia Penal**
8. **Responsabilidad de los Servidores Públicos en Procuración de Justicia.**
9. **Nociones sobre los Principales Problemas Nacionales.**
10. **Ética Policial y la Policía Judicial ante la Comunidad.**

II. Módulo Técnico –Policial

11. **Tácticas y Dispositivos Logísticos.**
12. **Redacción Policial.**
13. **Balística y Armamento.**
14. **Explosivos.**
15. **Tácticas Defensivas (tiro).**
16. **Investigación de Asaltos Bancarios.**
17. **Comisiones Especiales.**
18. **Aseguramiento y Revisión de Vehículos, Personas e Inmuebles.**
19. **Vigilancia Policial y sus Técnicas.**
20. **Guardias y traslados.**
21. **Técnicas de Interrogatorio Policial Científico.**
22. **Prácticas.**
23. **Trabajo Vertical.**
24. **Atención a emergencias mayores.**

III. Módulo Médico –Criminológico

25. **Temas Médicos Selectos.**
26. **Medicina Forense.**
27. **Soporte Básico de Vida (primeros auxilios).**
28. **Técnicas de Identificación Criminalística.**
29. **Laboratorio de Criminalística.**
30. **Criminología.**

31 Estupefacientes y Psicotrópicos.

IV. Módulo de Lucha Contra el Narcotráfico

- 32 Geografía de México.
- 33 Cartografía.
- 34 Sistemas de Comunicación.
- 35 Organización de la Procuraduría General de la República.
- 36 Técnicas de Investigación Policial y Delincuencia Internacional.
- 37 Técnicas de Investigación de Delitos contra la Salud.
- 38 Seguridad de Vuelo.
- 39 Sistemas de Revisión en Aeropuertos.
- 40 Operativo de Campaña.

V. Módulo de Aptitud Física y de Defensa Personal.

- 41 Disciplina.
- 42 Defensa Personal.
- 43 Acondicionamiento Físico.

VI. Módulo de Inducción Conductual a la Tarea Policial³³.

- 44 Análisis Psicológicos de Grupos Delictivos.
- 45 **Psicología del policía.**
- 46 Funcionamiento del Organismo en las Tareas Policiales.
- 47 **Ética Profesional del Policía.**
- 48 Poligrafía en el Interrogatorio Policial Científico.
- 49 Prácticas.

VII. Módulo de Inglés.

50 Inglés.

Todas las materias que están comprendidas dentro de esta currícula son muy importantes, unas cumpliendo objetivos técnicos y otras encaminados al buen desempeño ético profesional en la formación

³³ "Mención especial amerita la incorporación, en atención a la expectativa social, de este Módulo, que tiene por objeto el hacer sabedor al capacitando de una manera eminentemente práctica de los aspectos fisiológicos y psicológicos que rigen su actuar, para, con su conocimiento, saber controlarlos durante sus acciones. Así mismo, se insiste sobre las fuertes líneas de conducta que deben regir su actuación. Estos importantes aspectos del trabajo policial son expresados por psiquiatras, psicólogos, médicos, abogados, y comandantes. No basta con informar sobre sus deberes, es preciso otorgar los medios para cumplir adecuadamente y hacer de obligaciones, convicciones". *Ibid.*, pp. 80 y 81.

inicial de los agentes. Es por eso que me permito mencionar y realizar un análisis sólo de aquellas materias que cumplen estos objetivos, comprendiendo su funcionalidad y óptimo desempeño en los programas de formación inicial.

Nociones de Derecho Positivo Mexicano, tiene por objeto describir sintéticamente la importancia de que el profesional de la Policía Judicial Federal conozca el funcionamiento y el contenido de las normas, así como de los preceptos que regulan la actividad común; pues básico en la formación de cada policía.

Garantías Individuales en materia Penal y la Protección de los Derechos Humanos; su objetivo es enseñar el catálogo de Garantías Individuales, fundamentalmente en lo que refiere a la materia penal, como conquista del pueblo mexicano, para propiciar su respeto, ya que el hacer conocer los Derechos Humanos reconocidos internacionalmente y la necesidad legal y moral de su respeto irrestricto, nos da como resultado el enseñar la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura.

Derecho Penal y Procedimiento Penal Federales, es distinguir la conducta delictuosa de la conducta ilícita con base en la finalidad del derecho penal, a saber, la prevención general y especial del delito, para combatir el fenómeno de la criminalidad.

Responsabilidad de los Servidores Públicos de Procuración de Justicia, la cual su finalidad es orientar a los capacitados respecto del ejercicio de sus funciones al ser policía en activo y enseñar el contenido de la Ley que rige esta función y las sanciones que la misma prevé. Clave dentro de toda buena corporación ya se medirán los resultados tanto con la institución como con la sociedad si realmente se está haciendo valer el ejercicio de sus actividades, con apego hacia una profesionalización digna de toda corporación policial.

Ética Policial y la Policía Judicial ante la Comunidad, nos dan la ardua tarea de preparar los elementos para considerar que la profesión policial es una actividad personal puesta de una manera estable y honrada al servicio de los demás y al impulso de la propia vocación, y la dignidad que corresponde a la respecto a la persona humana. Ya que hacer entender que la profesión policial confiere deberes y derechos especiales, que la sociedad tiene que saber; pero que al igual ésta se tiene que preocupar e interesar como trabaja y funciona su corporación policial. Pues sólo mediante el conocimiento de ambas partes se

podrán tener resultados óptimos de qué es la corporación, como realizan sus funciones, a quiénes ayudan, y como la sociedad interactúa con ellos.

Vigilancia Policial y sus Técnicas, el cual da a conocer al aspirante los diversos tipos de vigilancia, ya sea fijas o semifijas a bordo de vehículos o a pie, básico en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

Técnicas de Interrogatorio Policial Científico, aquí se hace énfasis, pues el otorgar los elementos para conocer los sistemas de interrogatorio modernos que eviten prácticas ilícitas en estas actividades policiales. Pues es primordial no recurrir a torturas de antaño, ya que el método confesional no es el único medio de prueba, así como el propiciar la labor de investigación del policía.

Soporte Básico de Vida, el enseñar a atender a enfermos y lesionados en situaciones de urgencia médica, así como su traslado adecuado para retirarlos de escenarios de peligro o acerarlos a centros médicos; lo cual es básico en la formación inicial de todos los agentes.

Estupefacientes y Psicotrópicos, el conocer las características principales del problema de la farmacodependencia y el narcotráfico, sus repercusiones en el ámbito jurídico, social y económico, además de señalar los medios con que se cuenta para cumplir con la campaña permanente contra los estupefacientes. Es tarea primordial de toda corporación analizar el problema en todos los ámbitos, ya que la lucha contra el narcotráfico es necesaria para salvaguardar el bienestar de la sociedad; la cual en todos los sectores se encuentra viciada por esté mal.

Psicología del Policía, cabe recalcar que de una manera eminentemente práctica, enseñar al capacitando los aspectos de su propia psicología, los cuales son la inteligencia, personalidad, y rasgos policiales, para, al conocerlos, saber controlarlos y en su actuar ante situaciones de temor, irritación desesperación, **sea un elemento controlado de servicio público sin ofender los derechos y moral de la ciudadanía.**

Ética Profesional del Policía, el preparar los elementos para considerar que la profesión policial es una actividad personal puesta de una manera estable y honrada al servicio de los demás y a impulso de propia vocación, y la dignidad que corresponde al respeto a la persona humana, ya que hacer entender que la profesión policial confiere deberes y derechos especiales. Y no

como se ha venido desvirtuando su imagen y poca razón de cumplir con sus obligaciones.

Inglés, el enseñar este idioma en fase básica de traducción y comprensión, para brindar la posibilidad de acceder al conocimiento de experiencias policiales extranjeras y para estar en actitud de intercalar con otras Instituciones, así como para atender adecuadamente a funcionarios extranjeros en visita oficial a nuestro país.

Como se puede ver, la demanda de la sociedad por contar con plena seguridad y goce de garantías, es tarea difícil de llevar a cabo. Se tiene que tener conciencia de que se está trabajando por parte de las Instituciones policiales para dar mayor rendimiento a las demandas de la sociedad, con apego a una profesionalización técnica y científica, que nos muestre resultados inmediatos en contra de la inseguridad actual y satisfacciones a favor de la ciudadanía.

Por ende a través de estos programas ya se está empezando a atender las necesidades de una policía en correspondencia con la sociedad mexicana moderna, informada y participativa. Sus frutos se verán cuando **los egresados apliquen los conocimientos, habilidades, aptitudes, y convicciones que formaron y reformaron en aulas, siendo esto su eje principal del programa.**

Toda esta fase inicial de programas, a generado resultados importantes que se han desarrollado en la actual administración; dichos resultados son los siguientes:

Un incremento sustancial en el número de armas destinadas al entrenamiento, ya que las municiones para **el entrenamiento de capacitados han sido multiplicadas en un 200%, lo que resulta en seguridad personal y para la sociedad.**

Existe una permanente y decidida vinculación académica con órganos formadores de instituciones nacionales y extranjeras **que ya benefician a las tareas de formación.**

Se han podido establecer las coordinaciones de módulos académicos con funciones de supervisar **el debido desarrollo de la docencia, coordinar la elaboración y actualización de programas y manuales, desarrollar material didáctico e investigar sobre los diversos objetivos didácticos.**

Se desarrolla el Módulo de Inducción de Conductas a la tarea policial, la cual se desarrolla en las diferentes materias concebidas por este Módulo.

Una estrecha vinculación con instituciones de educación superior para investigar sobre la actividad policial y la forma de lograr un mejor desempeño del cuerpo policial para adecuar los programas de formación.

Se efectúan reuniones periódicas de evaluación con los capacitados para conocer sus inquietudes y observaciones, teniendo así una percepción real de los avances y deficiencias, se pueden corregir desvíos y se ejerce un adecuado control de programa.

Se instituyó un programa de actividades extracurriculares para los capacitados, lo que amplía sus conocimientos sobre temas relativos a la carrera policial y cultura general; al igual se incluyó la participación en conferencias, seminarios, mesas redondas, concursos de ensayo, que auspicia y desarrollan instituciones académicas como policiales.

Se dio inicio a la coligación de los profesores de formación para obtener un intercambio de opiniones y experiencias respecto de los programas, su organización y administración, con el objetivo de corregir fallas, y retroalimentar su desempeño en el sistema.

Formación Continúa.

Cabe mencionar que el pasado no existía una planificación institucional de la actualización o formación continua para los agentes de la Policía Judicial Federal, aunque "... muy loables esfuerzos personales de comandantes de la institución se registran en el pasado al pugnar por efectuar ejercicios actualizadores que se vieron llevados a la práctica convertidos en reuniones más o menos académicas con duración de una o dos semanas".³⁴

De ahí la necesidad de conformar nuevos programas de formación continua³⁵, en donde se encontró que esta nueva etapa formadora debe perseguir el brindar los elementos técnico -científicos al policía para insistir en que su trabajo sea profesional. Ya que en el Mundo se equipara al concepto

³⁴ *Ibid.*, p. 83.

³⁵ "Fue en 1996, cuando el Procurador General de la República, sabedor de los resultados de la formación inicial, ordena poner en marcha el programa de formación continua". *Ibid.*, p. 83.

de policía moderna al de la policía criminalística o científica, es decir, el de una policía que conozca los diferentes aspectos que integran la Criminalística que otorgan instrumentos suficientes para llevar a cabo investigación científica con apego al cumplimiento de una profesionalización.

Siendo objetivo primordial, el retroalimentar del sistema a agentes policiales sin formación previa³⁶ o que buscan la perfección, teniendo un rendimiento más apto dentro de su formación policial. Teniendo como resultado la formación de una currícula de 50 asignaturas, para su desarrollo en seis meses, en donde los agentes son retirados del servicio mientras son actualizados.

Es de relevancia mencionar que la currícula de actualización es casi similar a la de formación inicial teniendo un seguimiento de módulos; pero llega a cambiar en el Módulo de Profesionalización de la Tarea Policial, en donde se hace hincapié, en materias como Bases Biológicas de la Conducta Humana, Ética Profesional de la Policía, Psicología del Policía, Análisis de Grupos Delictivos y Poligrafía en el Interrogatorio Policial Científico.

Con lo que respecta a las Bases Biológicas de la Conducta Humana; con el apoyo de profesionales médicos, el enseñar a conocer las funciones del cuerpo humano y los mecanismos que el propio organismo desencadena para alertar en situaciones extraordinarias y lograr así la normalidad en el actuar del policía.

Ética Profesional de la Policía, se da en un entorno en donde preparar los elementos para considerar que la profesión inicial es una actividad personal puesta de una manera estable y honrada al servicio de los demás y al impulso de la propia vocación, y la dignidad que corresponde al respeto a la persona humana, ya que es primordial hacer entender que la profesionalización policial confiere deberes y derechos especiales. Convirtiéndose en un acuerdo esencial en todos los rubros de formación, Inicial, Continua, y de Mandos.

Psicología del Policía, de una manera eminentemente práctica, enseñar al capacitado los aspectos de su propia psicología como lo son la inteligencia,

³⁶ "Es de aclararse que, al desarrollar la currícula de formación continua, no se confunde con la formación de aspirantes. Se propicio la oportunidad para instruir sobre elementos generales a agentes que no habían tenido oportunidad de cursar como aspirantes en proceso de capacitación previa". *Ibid.*, p. 84.

personalidad y rasgos policiales para, al conocerlos, saber controlarlos y en su actuar ante situaciones de temor, irritación o desesperación, sea un elemento controlado de servicio público sin ofender los derechos y la moral de la ciudadanía.

Análisis de Grupos Delictivos, es punto primordial el analizar las causas por las que algunos miembros del grupo social se asocian para la comisión de conductas ilícitas, cuales son las personalidades de los delincuentes y utilizar estos conocimientos en el desarrollo de la investigación y operativos policiales.

Poligrafía en el Interrogatorio Policial Científico, el hacer conocer a los miembros en capacitación que existen técnicas de interrogatorio que en su conjunto pueden brindar certidumbre. Especialmente adiestrar, en forma activa y práctica, sobre el uso del polígrafo en interrogatorios policiales, para evitar en la práctica fórmulas ilícitas que degraden tanto al sujeto pasivo como al activo (al inocente y el sospechoso) y pongan en peligro el éxito final de una investigación.

Todo ello ha dado como resultados eficientes en generaciones³⁷, permitiendo a su vez una interrelación permanente de los formadores con policías experimentados, en un lapso desde 1 año hasta 20, lo cual ha sido, fuente de experiencias incalculables que influyen en el mejor desarrollo de los cursos para aspirantes.

Ya que como lo mencionaron "... los profesores y administradores del programa tienen enfrente ejemplos cotidianos que indican a lo que se debe aspirar o lo que se debe corregir en los jóvenes aspirantes".³⁸ Es decir ver como se trabaja e identificar los errores.

Especialización.

El programa de especialización tiene por objeto formar grupos de trabajo específicos, adaptándose un estudio clínico a los hechos delictivos, cada vez más sofisticados y diversificados que se requiere de conocimientos, habilidades, reflexión, ingenio y experiencia, sobreponiendo el trabajo de equipo al individual.

³⁷ "El Procurador de la República ha presidido la ceremonia de egreso de la primera generación de 100 elementos actualizados y se encuentra en curso la segunda, lo cual es resultado palpable de la disposición para tener una policía profesional". *Ibid.*, p. 96.

³⁸ *Ibid.*, p. 96.

De ahí que la vigilancia, investigación y el control de cada forma trascendente de manifestación de la delincuencia organizada amerita el contar con conocimientos especializados que resulten de aportar tiempo a sus estudio. Pues si el adversario es especialista, deberá serlo también el grupo que, por instrucciones del Ministerio Público, defiende a la sociedad.

Cabe mencionar que de los recursos humanos con que cuente la Corporación se deberán seleccionar a los que tengan conocimientos, habilidades, y características psicológicas para pertenecer a cada uno de estos grupos. Ya que parte fundamental será que estos grupos estén en entrenamiento, porque de una adecuada comunicación y del conocimiento mutuo personal dependerá el buen éxito del trabajo de grupos tales como intervención, secuestros, bancos, narcóticos, etcétera.

La currícula y duración para estos casos es de naturaleza variable por razones obvias dependiendo en cada caso en particular; teniendo los siguientes módulos:

Módulo Ético- Jurídico.

Módulo de Interacción en Grupo.

Módulo de Análisis de Grupos Delictivos.

Módulo de Especialización (se desarrolla en atención al objetivo del grupo).

Módulo de Aptitud Física.

Módulo de Sistemas de Comunicación.

Cabe mencionar que cada uno de estos módulos, explican su objetivo y su razón de ser de acuerdo a sus necesidades, así como será necesario que los formadores en esta fase sean expertos probados nacionales o extranjeros.

Formación de Mandos.

La formación de mandos persigue en la actualidad, brindar a quienes adiestran grupos policiales los conocimientos para ese objeto que resultan fundamentalmente de la experiencia extranjera y los técnicos, científicos y prácticos que pueden ser transmitidos por especialistas nacionales.

De ahí que en 1996 se inicie institucionalmente un programa inédito en nuestro país, una vez establecido el de formación continua; por ende en esas fechas se inicia el Diplomado Internacional Sobre Policía Investigadora y

Sociedad³⁹, cuyo objetivo es el de proporcionar al educando conocimientos técnicos, científicos y prácticos que permitan conocer la función de la policía investigadora en su inmediata relación con la sociedad, ya que también se trata de brindar elementos que permitan apoyar, tanto el estudio como el trabajo de la policía, la luz del compromiso que esta tiene con la sociedad moderna. Pues la profesionalización de una corporación policial, en su caso la PJF, es la policía investigadora respetuosa de los derechos y atenta a sus responsabilidades.

Dicho Diplomado se estructura en 10 Módulos⁴⁰, en donde la participación extranjera es palpable, señalando características técnicas policiales, técnicos criminólogos y humanísticos en materia de Investigación: El Policía Investigador.

Prevención Criminal.

Poder de Policía, Ética y Derechos Humanos.

Técnicas Modernas de Investigación.

Técnicas Criminalísticas.

Psicología Policial.

Profesionalización Policial (Selección, Formación y Seguimiento).

Policía Moderna.

Sociología de la Policía.

La Policía en el Procesamiento Penal.

³⁹ "Este evento académico, dirigido a los mandos de la Institución, es importante y palpable resultado de la vinculación del organismo formador con instituciones afines en el extranjero. Tiene una duración de 7 meses y 300 horas clase (requisito para que en el sistema de educación superior se le dé la característica de "Diplomado"). Se trabaja en tres periodos, de dos semanas cada uno, con actividades de tiempo completo, para permitir conjuntar las posibilidades académicas con las responsabilidades laborales. Merece señalarse el apoyo decidido de los directivos de la institución para hacer posible la participación de los mandos en este evento". *Ibid.*, p. 97.

⁴⁰ "Este diplomado se forma por diez módulos académicos, impartidos por reconocidos especialistas nacionales y extranjeros como expertos alemanes, estadounidenses, argentinos, franceses y mexicanos". *Ibid.*, p. 98.

Formación para Concursos.

Parte medular en el Servicio Civil de Carrera es la formación para concursos, la cual consiste en la preparación de los elementos que en su legítimo interés por el progreso en la carrera policial los cuales se dispongan a presentar un examen de posición para ascenso. Todo ello se basa en brindar los elementos, así como la posibilidad de promoción en atención a su aspiración legítima de hacer de la policía una profesión.

Su currícula estará determinada por cada nivel al que se aspire y resultará del análisis de tareas y agrupamiento sistemático para determinar los objetivos didácticos correspondientes a cada uno.

Formación de Formadores.

La cual tiene como objetivo una retroalimentación del sistema, pues se pretende que el personal con experiencia participe en la tarea de docencia con previo conocimiento de la didáctica, para lo cual se establecen cursos que tiene por objeto brindar los elementos para transmitir adecuadamente los conocimientos y experiencias propias para que sean entendidos y posteriormente puestos en práctica por los capacitandos, todo ello con mira a resultados efectivos.⁴¹

Siendo estas fases de formación policial, los elementos necesarios en los cuales la Policía Judicial Federal trabaja arduamente para un adecuado desarrollo de su personal, tanto en la parte técnica, ética del policía con la ciudadanía y de ahí que se pueda desarrollar un adecuado servicio civil de carrera.

Así como el brindar la oportunidad de revisar, diagnosticar y comparar con el modelo ideal de crecimiento preestablecido, con ello realizando los ajustes del caso para acercarse de mejor manera al objetivo que se persigue dentro de la planificación.

⁴¹ "En diversas entrevistas con funcionarios de instituciones de formación policial en los países que hemos venido invocando, manifiestan en gran parte del éxito de la formación estriba en que participan en ella activamente policías con experiencia que enmarcan perfectamente su enseñanza hacia el trabajo que han venido desarrollando. La gran mayoría de los formadores son policías de tiempo completo para la formación. En España se remunera con primas adicionales a policías formadores. En Estados Unidos los policías deben de cumplir un periodo de docencia después de cada cinco años de servicio activo. Caso de especial importancia es Francia, donde se aplica todo lo anterior, pero adicionalmente opera con gran éxito un Centro de Formación de Formadores (Clermont- Ferrand); en Italia los formadores son policías con experiencia, siempre se regresa por algún tiempo a los formadores al trabajo de terreno para que posteriormente continúen sus actividades docentes con gran vinculación al trabajo para el que se forma". *Ibid.*, p. 120.

Con miras a que los mexicanos podamos contar con una Policía Judicial Federal, ética y ejemplar la cual queremos tener, ya que sé ésta trabajando para mejorar el camino hacia la profesionalización del sector público mexicano.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

El Estado existe como agrupación y forma de organización. Pero es muy importante afirmar que desde la fundación del Estado como nación, el país ha vivido sucesos que han ido desarrollando formas diferentes en el quehacer del Estado.

Se puede afirmar que gracias a la decisión de un grupo de gobernantes del tratar de pasar de un Estado-Feudal a un Estado-Constitucional, es decir enmarcado legalmente hacia la consolidación de éste, se dio el inicio de las bases de un proyecto como nación. Como se hizo en sus primeras etapas de la Reforma con Juárez y se siguió en forma acelerada con Díaz.

Esta reestructuración del Estado Mexicano, tuvo el objetivo de cambiar y desarrollar un país aceleradamente en cuanto a su economía externa e interna, pero al mismo tiempo no supo mediar los mecanismos que regularan el proceso de inversión extranjera con la economía interna del país, produciéndose el colapso entre lo que se había conseguido y la reestructuración de un cambio, a través de una Revolución; la cual no fue en bien de campesinado sino a favor de las clases medias. Las cuales venían perdiendo hegemonía dentro de sus intereses económicos y que buscaron por la vía de las armas ese cambio hacia un Estado que mediara todos los sectores y que pudiese aglutinar más adelante a todas las agrupaciones civiles y militares, hacia un mismo fin.

Es decir mediante un marco legal el cual nos habla de la Constitución de 1917 y con ello él poder arrancar hacia la consolidación del Estado. El cual emana de las Instituciones y un Partido hegemónico. Es decir se dio un paso de la Revolución a la Institucionalización.

En lo que respecta a la parte social desde los numerosos incidentes y asesinatos en la era del Salinato, no existe un Estado de Derecho que garantice la protección de los derechos humanos.

De ahí que la ausencia de profesionalización en las distintas Corporaciones policíacas, sea una falta de apego al Estado de Derecho dentro de un Estado como Nación.

Ya que esta falta de profesionalización dentro del Estado se debe a la poca carencia por cambiar los programas de formación de sus elementos.

De esta manera el Estado debe estar conformado por una serie de programas en todas las Instituciones que ayuden a profesionalizar a sus elementos, pero que también sirvan para dar un adecuado nivel de vida con miras a un futuro mejor; esto mediante un Servicio Civil de Carrera. Ya que se debe de dar una mediación de todos los actores inmiscuidos dentro del Estado, es decir profesionalizar el sistema.

Para ello el Estado deberá ser examinado minuciosamente desde sus medios de gobierno y administración, ya que puedo afirmar que estamos dentro de un Estado evolutivo y para que este funcione correctamente, será necesario trabajar conjuntamente con el gobierno.

Concluyendo y afirmando la hipótesis, la transición del Estado mexicano desde su evolución y en materia de profesionalización ha sido un medio en el cual se ha estado trabajando para reconstruir la imagen de la Policía Judicial Federal ante la sociedad; ya que los avances de investigación en el ámbito académico y la vocación de servir en los egresados son constantes y esto ha ayudado a dicha transición.

Así, al mejorar y cambiar el desarrollo del servicio público, se estará trabajando con eficiencia y calidad en como servir profesionalmente a la sociedad. Es decir, el papel de la Administración Pública está encaminado a dar una inversión fructífera en la profesionalización.

Y primordial para trabajar arduamente en materia, pues es obligación del administrador acrecentar su panorama y conocimiento científico hacia el nuevo milenio; acrecentando el ámbito profesional a través de una revisión continúa, métodos de investigación, perfiles profesionales, así como sistemas de enseñanza y una mutua relación de investigación y docencia. Ya que esto nos ayudara a retroalimentar las necesidades de los individuos, la sociedad y el Estado con el quehacer del administrador público.

Para que esa profesionalización funcione de acuerdo al perfil del administrador público es necesario ser todo un profesional tanto en la formación universitaria como en el campo de trabajo.

Pues esto implica contar con conocimientos generales, orientación primaria hacia la comunidad por encima de los intereses personales, un código de ética parcialmente internacionalizado mediante asociaciones voluntarias y una búsqueda de recompensas que simbolizan logros de trabajo como metas en sí, de ahí que el profesionalismo tenga las características de un trabajo en equipo, el sentido de solidaridad, la evaluación de los superiores a cargo de los subordinados y un estrecho control por parte de los ministerios del Estado.

Ya que el Estado y las profesiones están directamente relacionados, pues el nuevo Estado ésta inmerso en un proceso global; esto hace que el ser profesional implique adoptar patrones y normas del nuevo contexto internacional.

De ahí la necesidad de crear, trabajar y mejorar los programas de formación profesional e innovaciones tecnológicas en materia cualitativa y no cuantitativa.

Resultado satisfactorio, será el trabajar en materia de innovar los programas de estudio de las universidades tanto públicas como privadas, dando el cambio sustancial a la parte de profesionalización de todas las entidades; ya que sé esta trabajando para mejorar la parte sustancial que es la ideología y la ética del ser profesional, desde la parte educativa.

Concluyo que tarea primordial es trabajar en materia de un cambio interno dentro de las profesiones y no en un ámbito con miras hacia la parte global; ya que si en un principio no se cuenta con la adecuada preparación en la formación del educando, difícilmente se tendrá la preparación óptima ante el nuevo cambio mundial, el cual es la globalización.

Al igual que para este mejoramiento sea efectivo, se tengan que deshacer las trabas que permean el sistema universitario elitista, de darle preferencia a los universitarios de las escuelas privadas; ya que no se puede tener un elitismo en materia de educación-profesionalismo, en un país en donde los universitarios de las escuelas públicas contamos con esa calidad de cambiar y transformar nuestro entorno, de una manera mejor, pues se tiene esa visión universitaria con apego público de como trabajar y ayudar en función de nuestra realidad y alrededor de nuestro ambiente, y no sólo en favor de nosotros.

Por otra parte a diferencia del ser profesional, la profesionalización responde como un concepto dentro del quehacer del servidor publico. En la cual se debe tener una capacitación adecuada, constante y evaluada de cada individuo que ocupa un lugar en el ambiente publico, para que éste desempeño sea el más idóneo y satisfactorio a través de méritos propios, siendo esto la finalidad principal.

Al igual, que es de vital importancia que el servidor público cuente con una ética de valores inculcada por las instituciones, que a su vez a futuro, será la parte que le permita el no dejarse corromper dentro del circulo vicioso, pues al contar con bases sólidas con apego a su profesionalización le permitirá contar con una conducta honrada. La cual es indispensable para que la ciudadanía retome la confianza con la institución, cual fuese, bajo un sistema profesionalizado.

Es por eso que para que un buen servicio civil de carrera funcione, deberá contar siempre con un buen sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de méritos del servidor publico, es decir, con función a la especificación y especialidad, así como a la competencia neutralidad e igualdad de oportunidades.

Es por eso que el servicio civil de carrera tenga que ser ambiguo, pues al contar con un buen sistema de remuneraciones y estímulos acordes al perfil de cada individuo, genere los resultados óptimos dentro del mejoramiento de la función publica.

Por eso en México, se debe de dejar atrás la parte que desestabilice al sistema, es decir, la burocracia y se deba de trabajar de manera total en mejorar todas las instituciones para tener un servicio civil de carrera que responda a las demandas internas del personal, y de ahí él poder generar buenos resultados dentro de la sociedad.

Cabe señalar que uno de los problemas fundamentales de México, es que en cuanto al poder desarrollar completamente estos programas, es la falta de seriedad y apego constitucional a las reformas de estos rubros; careciéndose de una normatividad.

Es decir el no contar con una buena capacidad de infraestructura para cubrir las demandas de los ciudadanos, así como el centralismo y una gran

deficiencia en mecanismos de evaluación de desempeño del gobierno; ha hecho una administración inadecuada para la significación y profesionalización de los servicios públicos.

Por ende, estos hace que el ambiente dentro de las instituciones haya sido nulo y no haya permitido estimular a los funcionarios. En contra parte provocando un ambiente de inseguridad en cuanto a conservar su trabajo, así como una amplia rotación de puestos dentro de la administración pública, provocando discontinuidad en el desarrollo institucional, lentitud en el avance de los programas públicos, incremento en los costos de administración y burocratización de los recursos humanos.

De ahí que se tenga la necesidad y sé éste trabajando en pos de mejorar la calidad de los servicios públicos y la profesionalización de los servidores públicos sean la parte fundamental de los recursos humanos con que cuenta cada gobierno. De esta manera la profesionalización de los servidores públicos permite dar continuidad a los programas de trabajo y facilite su capacitación, el cual es un elemento indispensable en el mejor desarrollo y adaptación de los cambios estructurales y tecnológicos.

Así como la creación de un servicio civil de carrera ayudara a contribuir en un mejor servicio para la sociedad y promoverá esquemas de remuneración, promoción e incentivos. Esto se lograra a través de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en el mérito y la capacidad profesional.

Cabe afirmar que en la actualidad sé esta trabajando en la parte de la normatividad; para echarlo a andar con eficacia y eficiencia dentro de las bases mismas, con apego a la calidad, capacidad y profesionalización; siendo estas condiciones obligatorias del buen funcionamiento del servidor publico de ahí desprendo la necesidad de que el servicio civil de carrera con calidad en cuanto a sus funciones en la parte de los recursos humanos; esto incluye una buena capacitación conjuntada con una buena compensación en cuanto a su nivel de desarrollo y optimas retribuciones y compensaciones del servidor, haga que la profesionalización del servidor publico en todas las instituciones, en las cuales se trabaje en materia de mejorar la calidad, responda a esa profesionalización del servir públicamente con eficiencia y eficacia; ya que una cosa retroalimenta a la otra.

Finalmente concluyo que la Policía Judicial Federal no es ineficiente en cuanto al servicio publico con la sociedad; ya que se ha estado trabajando de manera continua, en mecanismos de ayuda mutua con otras corporaciones internacionales para hacer una comparación y revisión de los programas; con el objetivo de sacar lo más sustancial de esos programas, mejorando minuciosamente la profesionalización en sector publico mexicano.

En cuanto al nivel académico de los agentes de la Policía Judicial Federal con respecto de las policias internacionales, es imposible hacer una comparación ya que como se establece, el tiempo de duración de los cursos y el nivel de estudios anteriores es superior. Pero ello no indica que nuestros agentes no cuenten con la capacitación adecuada; ya que la revisión minuciosa de los programas de estudio de las policias internacionales ha permitido el conjuntar y mezclar las curriculas y aspectos técnicos en las distintas ramas de formación de sus agentes.

Es tarea fundamental que con el avance actual de los programas, en un futuro visualicemos los resultados óptimos; ya que sé esta trabajando arduamente en los programas para mejorar la curricula de materias; en lo que respecta al ámbito académico anterior, sé ésta mejorando en cuanto a su proceso de selección, el cual es la base para contar con el candidato idóneo y con un grado de estudio acorde con las necesidades de la policia, siendo otro avance dentro de la Institución.

Otra conclusión importante es que muchas veces el grado de estudio es un tanto engañoso; ya que de la formación universitaria al salir e inmiscuirse en la formación policial el estudiante tiene un criterio en donde se actúa de lo abstracto a lo concreto, es decir, lo vemos todo de manera general. Cambiando de manera sustancial en el campo de trabajo pues en una institución policial este criterio es inadecuado, ya que se debe de tomar en cuenta que el grado en el cual se mide la formación policial se debe de realizar en lo concerniente de lo concreto hacia lo abstracto, es decir, primero instruirnos y pernearnos de las bases necesarias dentro de una especialización e institución para en lo consiguiente tener un panorama más amplio del como se debe actuar en una sociedad, siendo la instrucción la base primordial.

Cabe aclarar que ello no merma el grado de importancia que se tiene el contar con bases sólidas de estudio ya que la misma institución pide cierto nivel para ingresar, en este caso el nivel medio superior.

Otra conclusión importante es el grado de importancia del cual otras instituciones como lo son los medios de comunicación, juegan un papel de destrucción dentro de lo que manda la sociedad; ya que la mayoría de las veces se engaña y alarma con el fin de mostrar un papel de criminalidad exagerado a la sociedad, y por lo mismo un papel ineficaz de la Policía Judicial Federal.

Esto se debe de mejorar a través de políticas en las cuales los medios de comunicación se dediquen a realizar su tarea con profesionalización y dejar que el avance policial se desarrolle en materia de abatir la delincuencia, mediante sus programas de formación de agentes.

Ya que cuando los medios de comunicación informan inadecuadamente, hacen que la sociedad tenga una idea errónea del papel de la Policía Judicial Federal y con ello se cree un mito.

Otra conclusión importante es la falta de comunicación de la Policía Judicial Federal con la sociedad. En la mayoría de las veces la sociedad no conoce realmente el papel y el trabajar de la Policía Judicial Federal, para ello se deberá trabajar en canales de comunicación mutua entre lo que se realiza y sus resultados de parte de la corporación para que a su vez la Policía Judicial Federal entienda la importancia y se comprometa a cumplir su tarea dentro de la sociedad.

Para ello es primordial hacer énfasis en un buen servicio civil de carrera, ya que es la otra parte en cual la Policía Judicial Federal sentirá estímulo y obligación de cumplir objetivamente su trabajo, pues al cumplir con sus expectativas de desarrollo y establecer una ética clara y precisa de su cumplimiento, se estará cumpliendo con un papel idóneo de profesionalización dentro de la sociedad; es decir, con el buen cumplimiento del servidor público en no incurrir en la corrupción.

Afirmando también el papel primordial que ha tenido la transición del estado dentro de la profesionalización, el cual ha servido de medio para reconstruir la imagen de la institución ante la sociedad, por una parte, pues

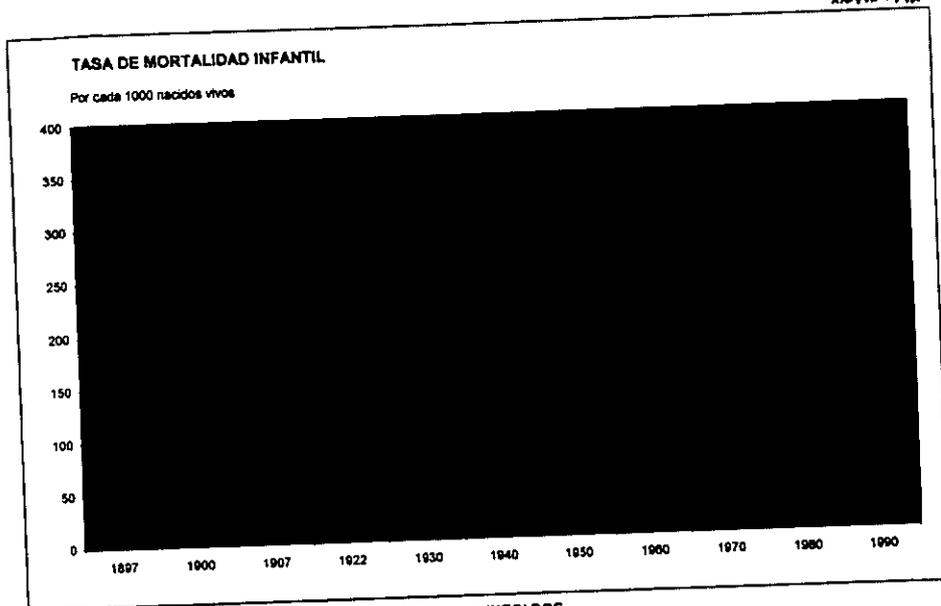
nosotros los estudiantes al trabajar e investigar a favor del desarrollo y profesionalización de las instituciones, y el trabajar con vocación de los agentes, a contribuido con dicha transición.

Concluyendo indudablemente que la profesionalización del servicio publico si es el medio en el cual se centraran las bases para la profesionalización de la Policía Judicial Federal, ya que la actualización de sus programas, así como la conjunción de factores como los son una buena ética del agente policial, un buen servicio civil de carrera hacia los agentes, un canal de comunicación mutuo entre la sociedad y la Policía Judicial Federal y una buena política para regular el papel de los medios de comunicación; crearan el ambiente idóneo dentro de dicha profesionalización en la administración publica mexicana.

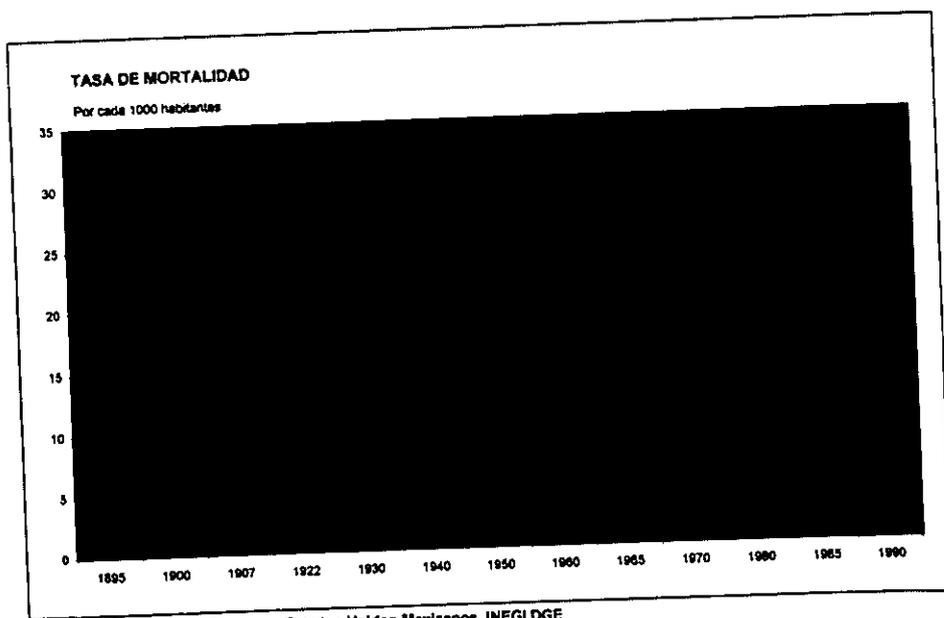
ANEXOS

Avances del Estado a Través de su Evolución (Poblacion)

ANEXO CAPITULO I



FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE



FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

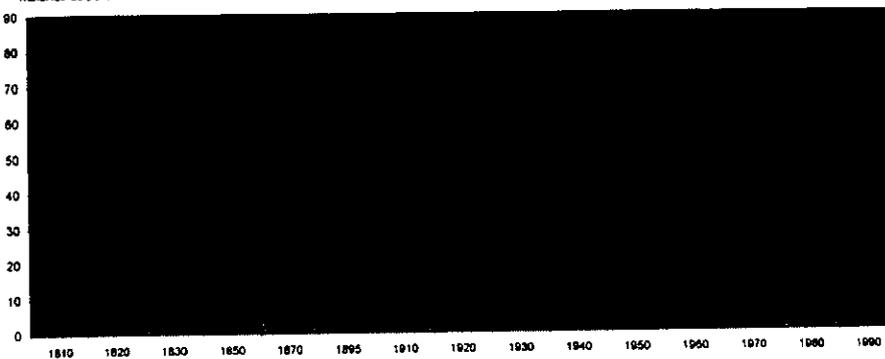
Avances del Estado a Través de su Evolución (Población)

ANEXO CAPITULO I



POBLACION TOTAL SEGÚN DIVERSAS FUENTES

Millones de personas



FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACION

1810-1990

Periodo	%	Periodo	%
1810-1846	0.373	1921-1930	1.611
1846-1865	0.836	1930-1940	1.732
1865-1878	0.863	1940-1950	2.755
1878-1910	1.583	1950-1970	3.179
1910-1921	-0.508	1970-1990	2.643

FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACION

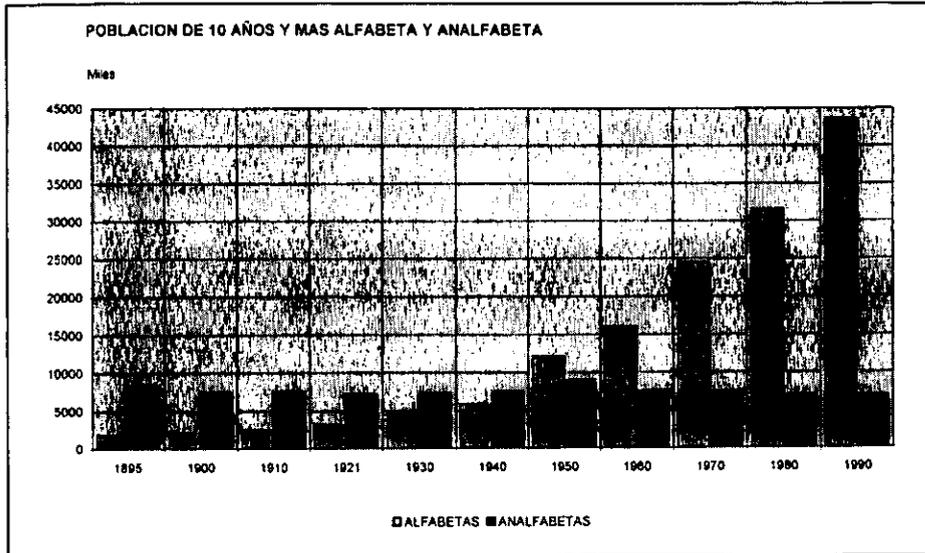
%



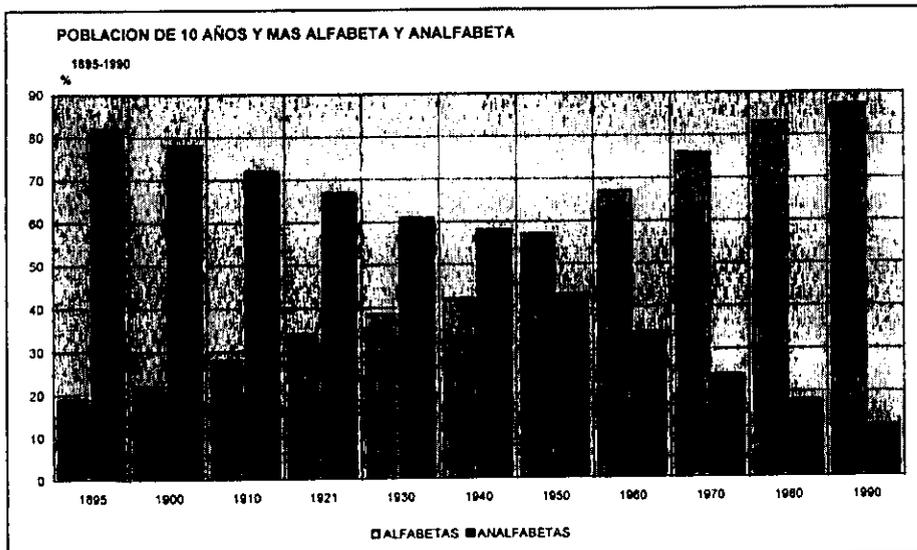
FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

Avances del Estado a Través de su Evolución (Educación)

ANEXO CAPITULO I



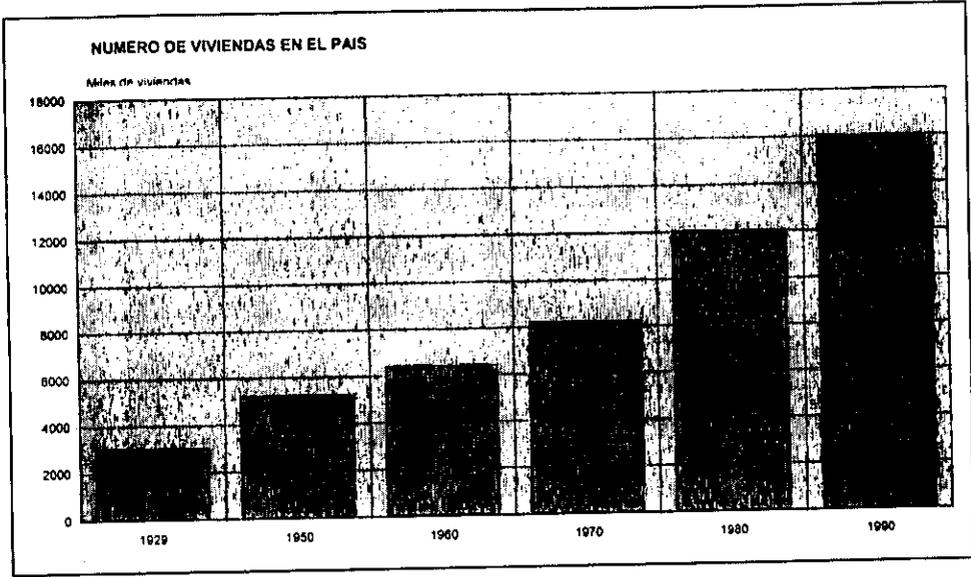
FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE



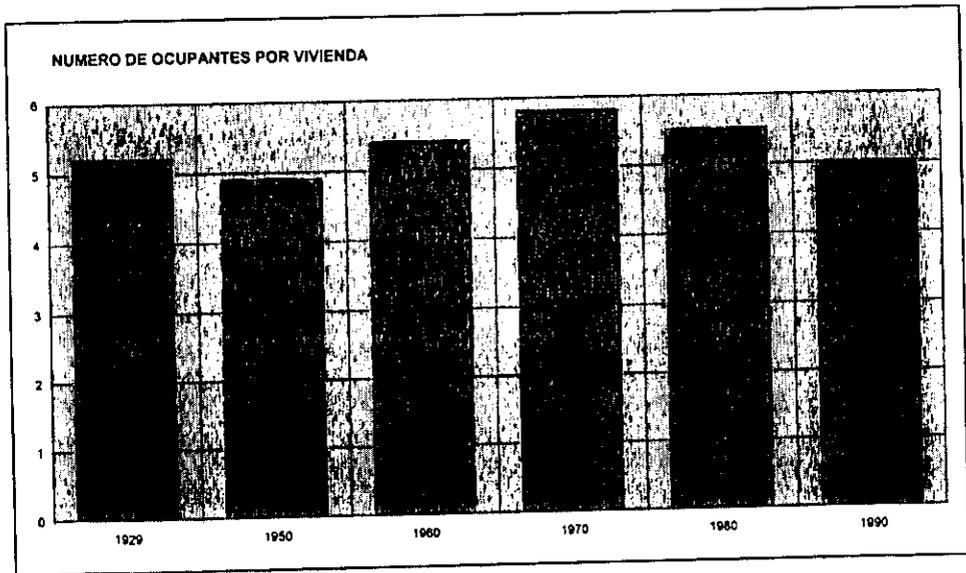
FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

Avances del Estado a Traves de su Evolucion (Vivienda)

ANEXO CAPITULO I



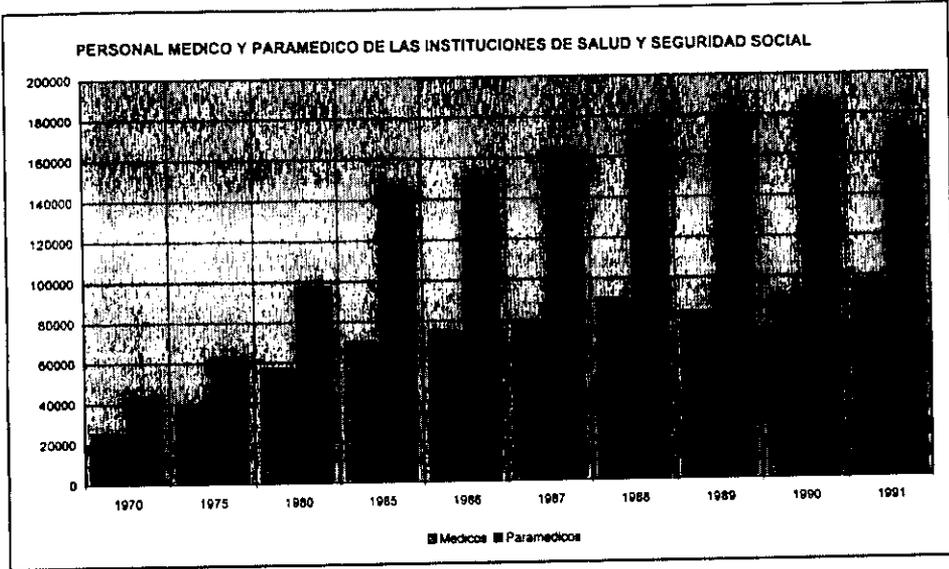
FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE



FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

Avances del Estado a Traves de su Evolucion (Salud)

ANEXO CAPITULO I



FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

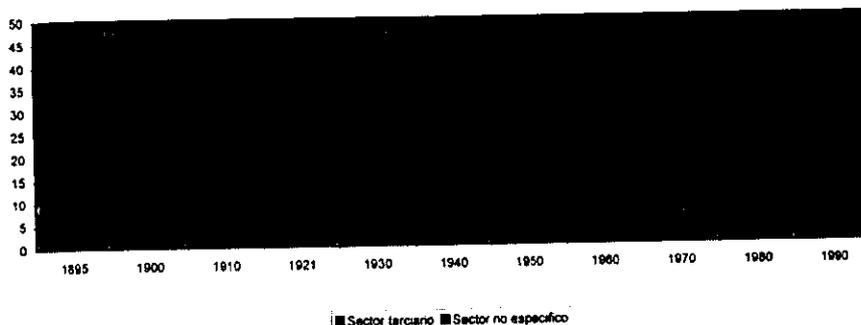
Avances del Estado a Través de su Evolución (Empleo)

ANEXO CAPITULO I



PERSONAL OCUPADO POR SECTORES ECONOMICOS

(Porcentaje)



FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI-DGE

POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS

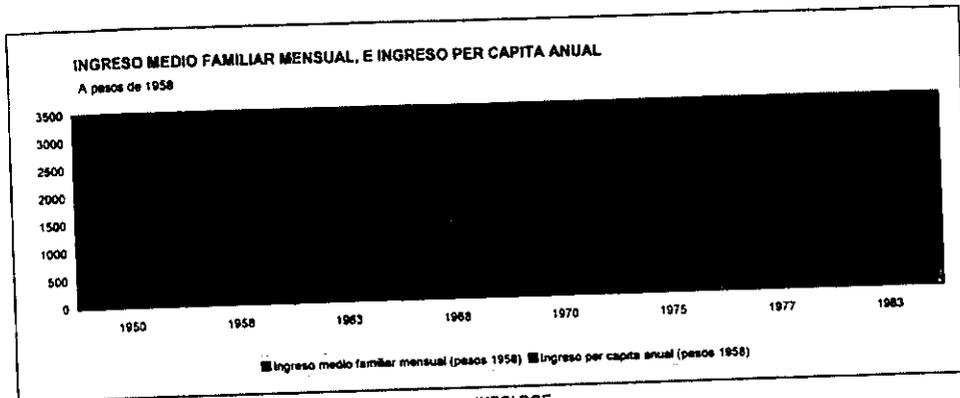
1790-1991	Primera parte					
	1790	1861 1/	1895 1/	1900 1/	1910 1/	1921 1/
Total	572 744	2 979 357	4 761 914	5 131 051	5 337 889	4 883 561
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	478 406 3/	531 324 2/	2 976 126	3 177 840	3 584 191	3 488 102
Industria del petróleo y extractiva	10 490 6/	1 816 230 4/	68 548	107 348	104 063	26 690
Industria de transformación	57 334 6/	73 672 6/	554 555	624 039	613 913	534 426 7/
Instrucción	-	-	49 594	62 997	74 703	-
Generación y distribución de energía eléctrica	-	-	-8/	8 910	10 553	-
Comercio	4 759	172 281	249 605	261 455	293 753	273 902
Transportes	-	12 692	55 679	59 666	65 091	68 974
Servicios	11 417 9/	313 586 9/10/11/	441 543	491 781	508 084	58 343 10/
Gobierno	5 445 12/	57 939 14/	26 311	25 189	27 661	63 074 13/
Insuficientemente especificado	4 892	1 633	320 042	311 626	65 847	379 848

POBLACION OCUPADA POR SECTORES ECONOMICOS

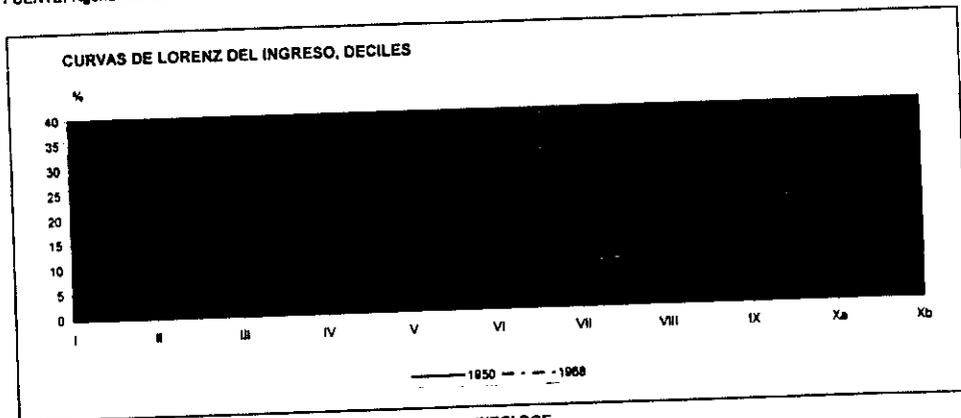
1790-1991	Segunda parte				
	1930	1940	1950	1960	1970
Total	5 165 803	5 858 116	6 272 069	11 332 016	12 955 057
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	3 626 276	3 830 671	4 823 901	6 143 540	5 103 519
Industria del petróleo y extractiva	51 245	106 706	97 143	141 530	180 175
Industria de transformación	692 161 7/	639 607 7/	92 542	1 558 091	2 169 074
Instrucción	-	-	224 512	408 278	571 006
Generación y distribución de energía eléctrica	-	-	24 966	41 443	53 285
Comercio	273 841	552 487	684 092	1 075 174	1 196 878
Transportes	107 052	149 470	210 592	356 939	368 813
Servicios	52 694 10/	223 749 11/	879 379	1 527 299	2 158 175
Gobierno	153 343 13	191 588	-	-	406 607
Insuficientemente especificado	209 188	163 858	354 966	81 791	747 525

Avances del Estado a Través de su Evolución (Salarios)

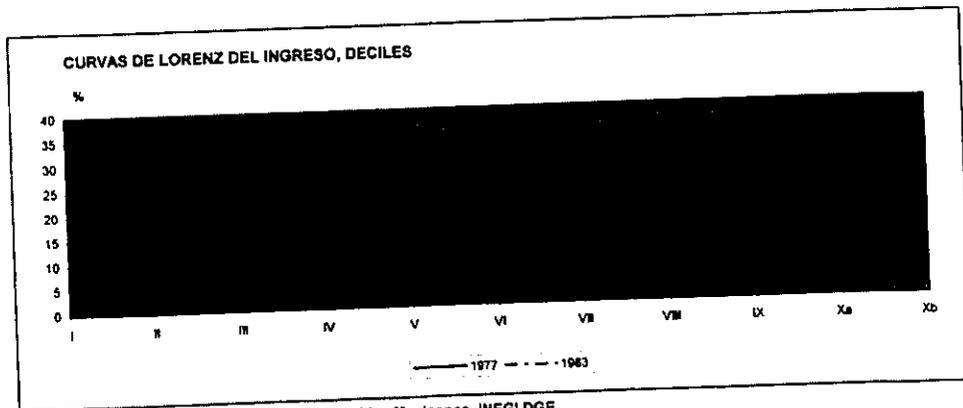
ANEXO CAPITULO I



FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

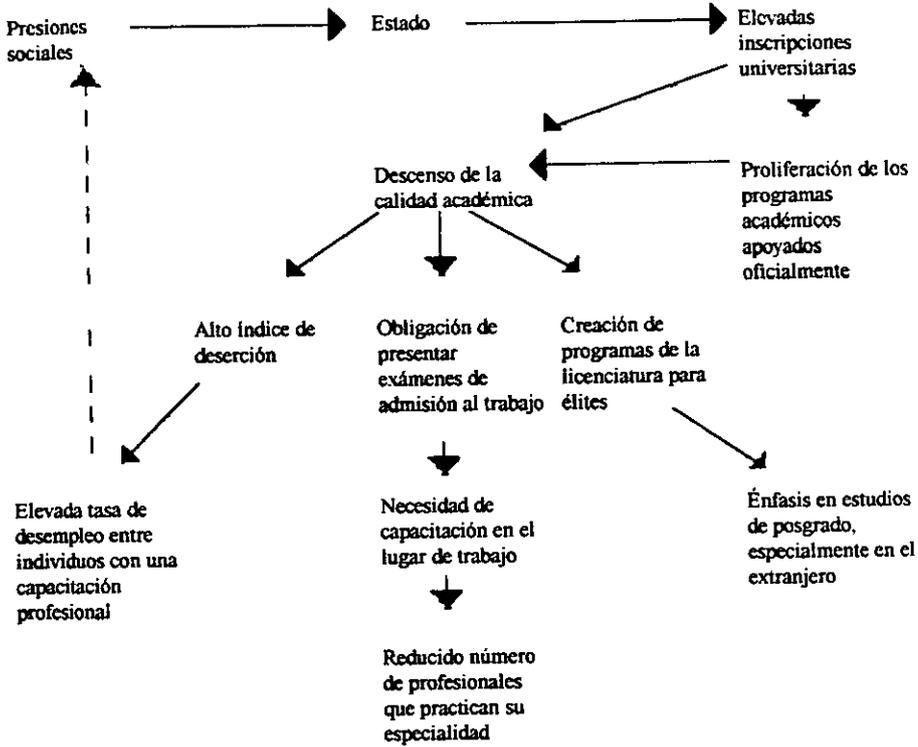


FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE



FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI.DGE

EL ESTADO, la capacitación profesional y el desempleo



Profesionistas en el sector público, 1988

Profesiones	Total de profesionistas	% de profesionistas que trabajan para el gobierno	Título de licenciatura	Sin título
Medicina	30 050	17.3	21 328	8 932
Leyes	26 356	14.5	17 631	9 123
Economía	18 934	10.9	12 234	7 342
Agronomía	16 783	8.4	12 123	5 023
Ingeniería	11 324	5.8	9 234	2 978

Fuente: México, Censo de recursos humanos del sector público federal. Administración central 1988,

México: Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, 1989, p. 60, México, Censo de Recursos Humanos del sector público federal: administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria 1988, México: Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, 1989, p. 165.

Anexo capítulo II

Asociaciones profesionales en México, 1982

Anexo capítulo II

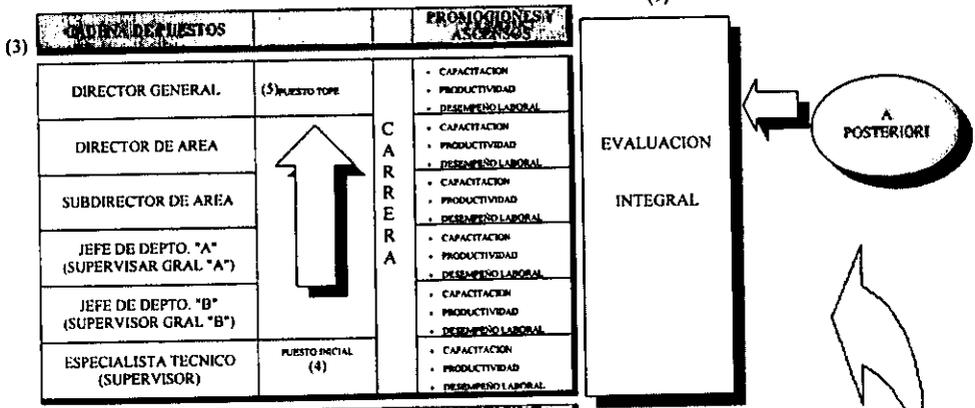
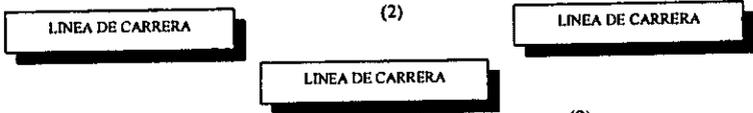
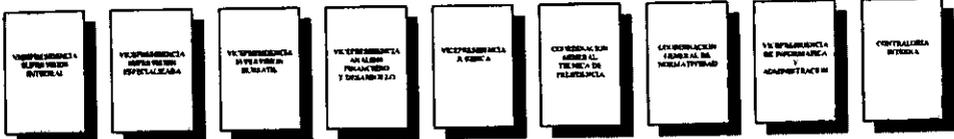
Campo profesional	Nombre de la principal asociación Fecha de Fundación Miembros (aprox.) Título de revista Suscripciones pagadas	Nombre de otras asociaciones registradas oficialmente en el D.F.	Nombre de las asociaciones profesionales afiliadas al PRI
Leyes	Ilustre y Nacional Colegio de Abogados 1780 204	Barra Mexicana Asociación Nacional de Abogados Colegio del Sindicato de Abogados (D.F.) Colegio de Abogados "Foro de México" Federación Nacional de Colegios de Abogados	Abogados Revolucionarios de México Federación de Abogados Mexicanos Asociación Nacional de Abogados "Belisario Domínguez"
Medicina	Academia Nacional de Medicina 1884 340 Gaceta Médica de México (mensual) 5000	Colegio Nacional de Médicos Cirujanos "Dr. Eduardo Liceaga" Colegio de Cirujanos Colegio de Médicos "Post-graduados del Hospital General del Centro Médico Nacional del IMSS" Federación Nacional de Colegios de la Profesión Médica	Agrupación Política de Médicos Mexicanos Asociación Nacional de Médicos Revolucionarios Congreso de Medicina
Arquitectura	Colegio de Arquitectos de México 1945 2700 Arquitectura y sociedad (mensual) 8500	Colegio Nacional de Arquitectos e Ingenieros Colegio de Maestros de Arquitectura Restauradores de Sitios y Monumentos	Agrupación de Arquitectos Revolucionarios Agrupación Femenil de Arquitectos
		Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana	Fuente: Las profesiones y el Estado: El caso Mexicano, Peter S. Cleaves México, Eds. Colmex, 1988, p. 142

ANEXO CAPITULO III

**COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES
MODELO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

(1) **ADMINISTRACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
COMITÉ INTERNO DEL S.C.C**

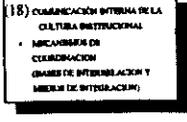
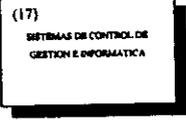
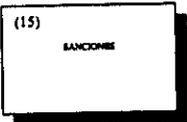
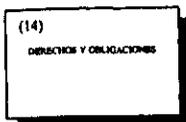
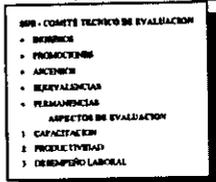
- DEFINICION DE NORMAS, POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS EN SU DISEÑO E INSTRUMENTACION
- DIRECCION Y TOMA DE DECISIONES EN SU OPERACION



(10) NUEVO INGRESO

INGRESO DE PERSONAS EN BASE A CARACTERISTICAS DE LINEA DE CARRERA

- (6) • PERFILES DE PUESTO
- (7) • TABULADOR VALUACION DE PUESTOS
- (8) • PRESTACIONES
- COMPENSACIONES



CONCRETOS

MEXICO

ALEMANIA

ESPAÑA

PERU

FRANCIA

ITALIA

Estado Federal.

Competencia Policial por Materia.

En el ámbito de Policía Judicial Federal y Local.

En el ámbito de seguridad: Estatal y Municipal (Para caminos federales existe la Policía Federal de Caminos y Puentes

Procuraduría General de la República.

Instituto de la Policía Judicial Federal

1976

Estado Central.

Competencia Policial:

A) Por numero de habitantes: guardia civil competencia en comunidades de masas de 20 mil habitantes y cuerpo nacional de policia en comunidades igual o mayor de 20 mil habitantes.

B) En el ámbito de comunidades autónomas y policia municipal.

La función de policia judicial es asignada a los distintos cuerpos policiales.

Ministerio del Interior.

División de perfeccionamiento de la dirección general de la policia nacional.

1893

Estado Federal.

Competencia Policial:

Estado Central.

Competencia Policial por numero de habitantes: gendarmeria en comunidades menos de 10 mil habitantes y policia nacional en comunidades igual o mayor a 10 mil habitantes.

La policia judicial es una dependencia de los diversos cuerpos de policia.

Las funciones de seguridad pública son competencia de ambos cuerpos.

El control de trafico de vehiculos es competencia de la policia urbana.

Ministerio del Interior.

Dirección de personal y formación de la policia nacional.

1885

Policía Judicial
Federal: formación
inicial y formación
continua.

{PJE} Desarrollo
de concursos no
obligatorios
(Diplomado).

1 año sin
internamiento.

6 meses para
policías en activo
que no recibieron
curso de
formación inicial.

Se cuenta con una
planta docente de
instructores por
horas y se apoya a
los mandos medios
de la corporación.

Cuerpo Nacional
de Policía (CNP):
A) Para policía
preventivo, escala
básica. B) Para
inspectores, escala
ejecutiva; pueden
ejercer funciones
de policía judicial.
Formación inicial,
formación
continua,
especialización y
formación para
concurso.

{CNP} Formación
de comisarios:
formación inicial
de mandos.

Dos años de
internamiento.

Duración variable,
se presupone la
formación inicial.

Se cuenta con una
planta docente
permanente
basada en policías
capacitados.

Policía Nacional
(PN): inspectores;
pueden realizar
funciones de
policía judicial,
formación inicial,
formación
continua,
especialización
formación para
concurso y
formación de
formadores.

{PN} Formación de
comisarios:
Formación inicial
obligatoria,
formación
continua,
especialización y
formación para
concurso.

18 meses de
formación
alternada con
internamiento y 6
meses de trabajo
sujeto a prueba.

Duración variable,
se presupone la
formación inicial.

Se cuenta con una
planta docente
permanente
basada en policías
capacitados a
través de cursos
especiales. La
permanente
cambia cada 8
años.

1. Nociones de Derecho positivo mexicano.
2. Garantías individuales en materia penal y protección de derechos humanos.
3. Derecho penal y procedimiento penal federales.
4. Averiguación previa.
5. Policía Judicial en procedimientos Penales.
6. Delitos Federales.
7. Amparo en materia penal.
8. Responsabilidades de los administradores públicos en la administración de justicia.
9. Nociones sobre los principales problemas nacionales.
10. Ética policial y en la policía judicial ante la comunidad.

1. Análisis psicológico de grupos delictivos.
2. Psicología del policía.
3. Bases biológicas de la conducta y su psicopatología.
4. Ética profesional del policía.
5. Polígrafa en el interrogatorio policial científico.
6. Prácticas.

1. Derecho constitucional y práctica jurídica I y II.
2. Derecho Penal y práctica jurídica I y II.
3. Derecho Procesal Penal y práctica jurídica.
4. Derecho administrativo y práctica judicial I y II.

1. Psicología y Sociología I y II.

1. Libertades públicas.
2. Derecho penal general.
3. Derecho penal especial.
4. Procedimiento penal.
5. Derecho penal comercial.
6. Procedimiento penal o penal policial.
7. Conocimiento de la vida económica, política y social.
8. Deontología.
9. Derecho administrativo.
10. Derecho CIVIL.

1. Psicología.
2. Sociología.

1. Filosofía

III. **Policial**

1. Tácticas y dispositivos logísticos.
 2. Redacción policial.
 3. Balística y armamento.
 4. Explosivos.
 5. Tácticas defensivas de tiro.
 6. Investigación en asaltos bancarios.
 7. Comisiones especiales.
 8. Aseguramiento y revisión de vehículos, personas e inmuebles.
 9. Vigilancia policial y sus técnicas.
 10. Guardias y traslados.
 11. Técnicas de interrogatorio policial y científico.
 12. Prácticas.
 13. Rapel.
- Atención de emergencias mayores.

IV. **Defensa personal y deportes**

1. Disciplina.
2. Defensa personal.
3. Acondicionamiento físico.

V. **Medicina y Criminología**

1. Temas médicos selectos.
2. Medicina forense.
3. Soporte básico de vida.
4. Técnica de identificación.
5. Criminología.
6. Estupefacientes y psicotrópicos.
7. Laboratorio de Criminística.

1. Intervención y previsión policial.
2. Tiro, armas, y explosivos I y II.
3. Investigación policial I y II.
4. Historia de la función policial I y II.
5. Automoción.

1. Armamento.
2. Tiro.
3. Técnicas de investigación.
4. Aplicaciones prácticas de la policía judicial.
5. Policía de información.
6. Policía Admón.
7. Seguridad.

1. Defensa personal I y II.
2. Educación física.

1. Defensa personal.
2. Deportes.

1. Medicina legal.
2. Técnicas asistenciales de urgencia.
3. Criminística I y II.

1. Identidad judicial.
2. Dactilografía.

VII

1. Ingles.

1. Ingles I y II.
2. Francés I y II

VIII

1. Geografía de México.
2. Cartografía.
3. Sistemas de comunicación.
4. Organización de PGR.
5. Técnicas de investigación policial y delincuencia internacional.
6. Seguridad de Vuelos.
7. Técnicas de investigación de delitos contra la salud.
8. Sistemas de revisión en aeropuertos.
9. Operativos de campaña.

1. Metodología científica I y II.
2. Informática.

1. Informática.

VIII

1. Técnicas de estudio.
2. Informática.

IX

1. Organización y Admón. policial.
2. Temas de criminalística.

1. Imagen I y II.

X

1. Ser mexicano por nacimiento.
2. Haber cumplido el servicio militar nacional.
3. Acreditar que no se tienen antecedentes

1. Ser Español.
2. Tener mínimo 18 años mínimo y no haber cumplido 30.
3. Estatura mínima de 1.70 hombres y 1.65 mujeres.

1. Ser ciudadano Francés.
2. Edad entre 17 y 30 años.
3. Estado de salud general normal.
4. Servicio militar concluido.

4. penales.
4. Acreditar estudios mínimos de bachillerato o su equivalencia en licenciatura con un promedio mínimo de ocho.
5. Tener entre 20 y 30 años de edad.
6. Tener licencia de manejar.
7. Aprobar exámenes físico atlético.
8. Aprobar entrevista policial.
9. Aprobar exámenes médico, y de laboratorio.
10. Someterse a examen de psicodiagnóstico.
11. Acreditar que no se hace uso de sustancias psicotrópicas.
12. Aprobar examen de valor y decisión.
13. No tener antecedentes penales. (Carta donde se demuestre tener antecedentes penales).
14. Currículum Vitae actualizado.
15. Fotografías de varios tamaños.

Módulo 1, revisión de documentos.
Módulo 2, revisión médica, incluyendo exámenes de

4. Haber cumplido el servicio militar.
5. Estar en posesión de título de alguna licenciatura en el ámbito superior o técnico.
6. Licencia de conducir.
7. No haber sido condenado por delito doloso, ni separado del servicio del Estado de la admón. autónoma local o institucional, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de las funciones públicas.

1. Publicación en el diario oficial
2. Presentar solicitud.
3. Publicación

5. Buena condición física.
6. Escolaridad mínima de bachillerato.
7. No tener antecedentes penales.

1. Solicitud de empleo.
2. Revisión de antecedentes penales.
3. Investigación

Laboratorio con la ayuda de la UNAM.
 Módulo 3, estudio socioeconómico.
 Módulo 4, entrevista policial por comandantes de la institución.
 Módulo 5, psicodiagnóstico con apoyo de la UNAM y la UIA.
 Módulo 6, prueba de valor y de decisión.
 Módulo 7, prueba antidrogas.
 Módulo 8, verificación de documentos.
 Módulo 9, examen de polígrafo.
 Módulo 10, Comité de selección por la PGR y el INACIPE.

- de aceptados a concurso.
- 4. Pago de derecho a examen.
- 5. Examen de aptitud física.
- 6. Examen de idioma.
- 7. Examen de conocimiento general sobre el temario correspondiente.
- 8. Examen escrito abierto sobre diversas temas.
- 9. Prueba psicotécnica.
- 10. Prueba de reconocimiento médico.

- de comportamiento.
- 4. Auscultación médica.
- 5. Pruebas escritas de conocimientos generales.
- 6. Pruebas orales de admisión.
- 7. Pruebas psicológicas.
- 8. Pruebas físicas.
- 9. Entrevistas con mandos medios psicológicos y de los que representan la admisión central y del comité de reclutamiento de y selección.
- 10. Después del curso se revisa de nuevo la condición física del aspirante.

12. Existe un perfil psicológico positivo. Se trabaja actualmente para determinar su validez.

Perfil positivo/negativo.

Perfil psicológico positivo, inteligencia, adaptación al medio, relación de facultades de conocimiento, motivación y personalidad.

14. Formación no militar, disciplina altamente rígida.

Formación no militar, disciplina altamente rígida.

Formación no militar, disciplina escolar.

15. Ninguno.

Título de inspector de policía (CNP). Licenciatura: se reconoce créditos para la licenciatura (universidad de Salamanca).

Ninguno.

- Cinco aulas sin apoyo de equipo didáctico instalada.
- Laboratorio de criminalística en funcionamiento integral.
- Biblioteca con gran acervo en cuanto a información.
- Se carece de dormitorios.
- Stand de tiro abierto y cerrado.
- Gimnasio para personas.
- Campo de ejercicio físico.
- Cafetería.
- Auditorio para 250 personas.
- Centro de información para apoyo a las actividades policiales.
- Servicio médico.

- Dos edificios de áreas docente con aulas moderadamente equipadas.
- Diez edificios de departamentos.
- Un auditorio y áreas de congresos.
- Amplias galerías de tiro y prácticas policiales.
- Restaurante de autoservicio.
- Polideportivo al aire libre y cerrado.
- Campo de fútbol y pista de atletismo.
- Alberca techada.

- Seis edificios para habitación.
- Dos edificios de docencia.
- Once salones completamente equipados.
- Trece salones equipados para video informática.
- Dos galerías de tiro.
- Laboratorio de fotografía y dactiloscopia.
- Restaurante de autoservicio.
- Dos comedores.
- Dos gimnasios policiales.
- Canchas deportivas al aire libre.

PIF en el
diplomado
internacional
policia en
investigadora y
sociedad
participan
doctores
universitarias,
mandos en la

Se cuenta una
planta docente
permanente
basada en policías
capacitados.

Se cuenta con una
planta docente
permanente
basada en policías
capacitados a
través de cursos
especiales, en
la planta permanente
cambia cada ocho
años.

policía federal mexicana y cinco mandos extranjeros; es evidente que para desarrollar una verdadera escuela de mandos e requiere personal académico de un alto nivel.

Curso no obligatorio, con diplomado de 300 horas.

Diplomado que no implica grado académico alguno.

Primer comandante.
Segundo comandante.
Jefe de grupo.
Agente C.
Agente B.
Agente A.

Cuatro meses sin internamiento.

Ninguno.

Comisario principal.
Comisario.
Inspector jefe.
Inspector.
Subinspector.
Oficial de policía.
Policia.

Dos años con internado, formación alternada.

Ninguno.

Comisario general.
Comisario de división.
Comisario principal.
Comisario de la policía.
Jefe inspector de la división.
Inspector de la división.
Inspector principal.
Inspector.

Bachillerato.

Licenciatura.

Licenciatura, más años de estudio.

Mecanismo reglamentado.

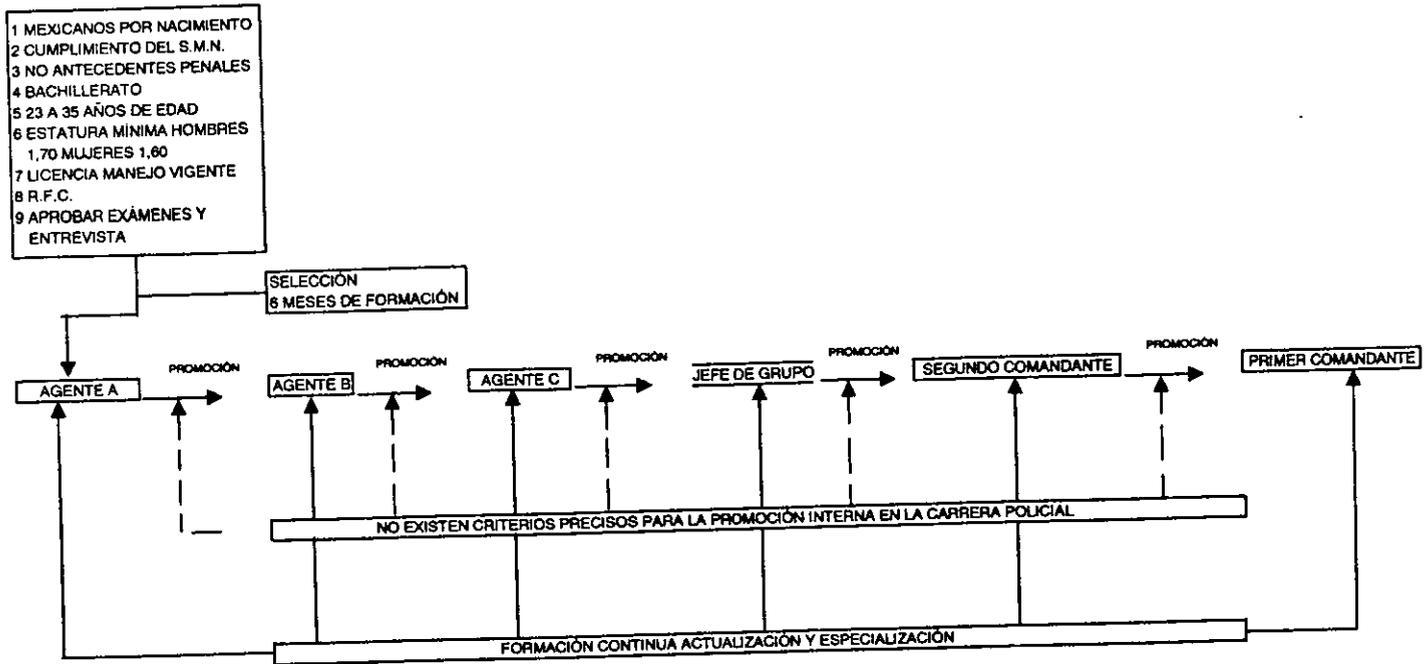
Promoción por concurso de oposición o antigüedad selectiva y curso de formación de cuatro meses.

Concurso de oposición ya sea interno o externo y paso por la escuela nacional superior de policía (2 años).

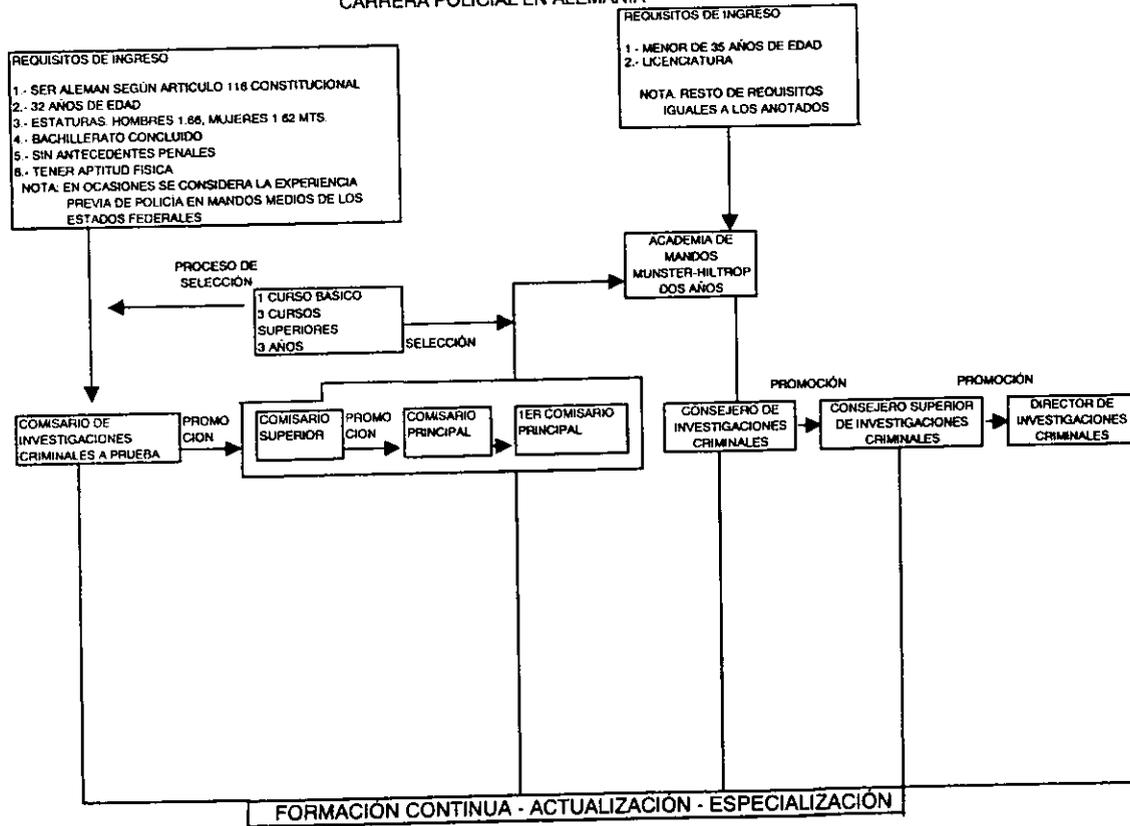
ANEXO CAPITULO IV.

PERFIL COMPARATIVO DE LAS POLICIAS DE MEXICO, ALEMANIA, ESPAÑA, E.E.U.U., FRANCIA, ITALIA

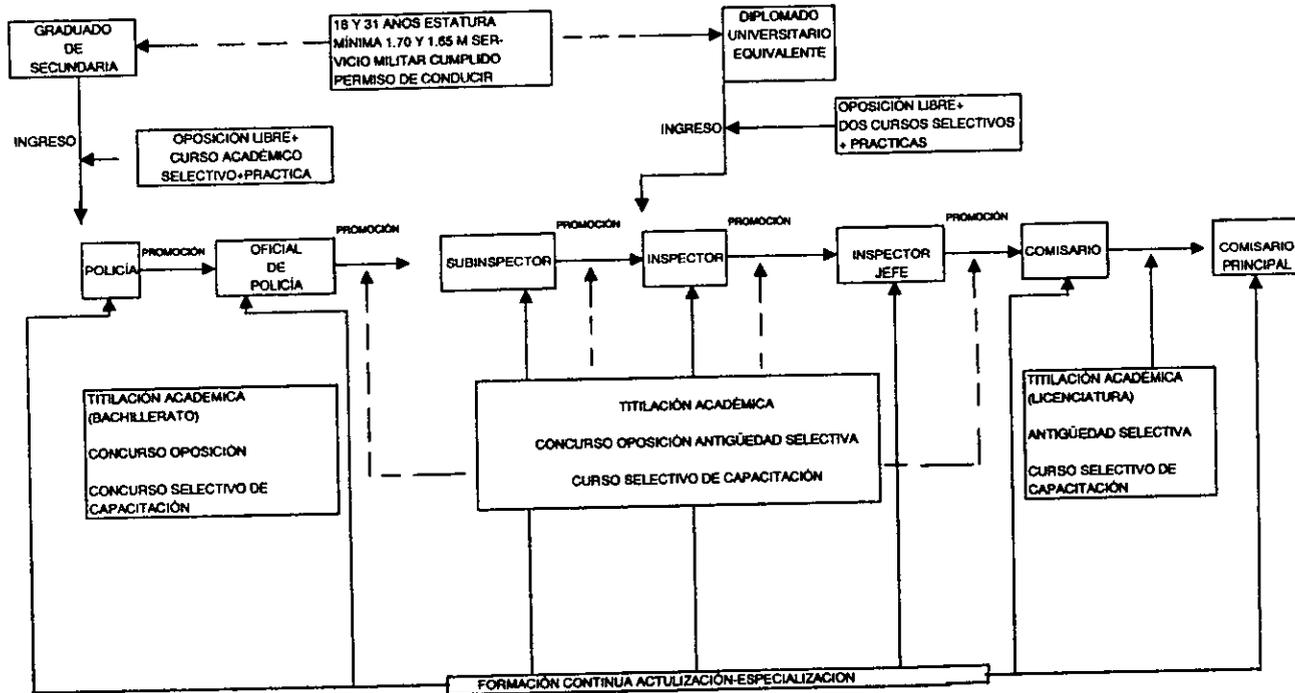
CARRERA POLICIAL EN MÉXICO



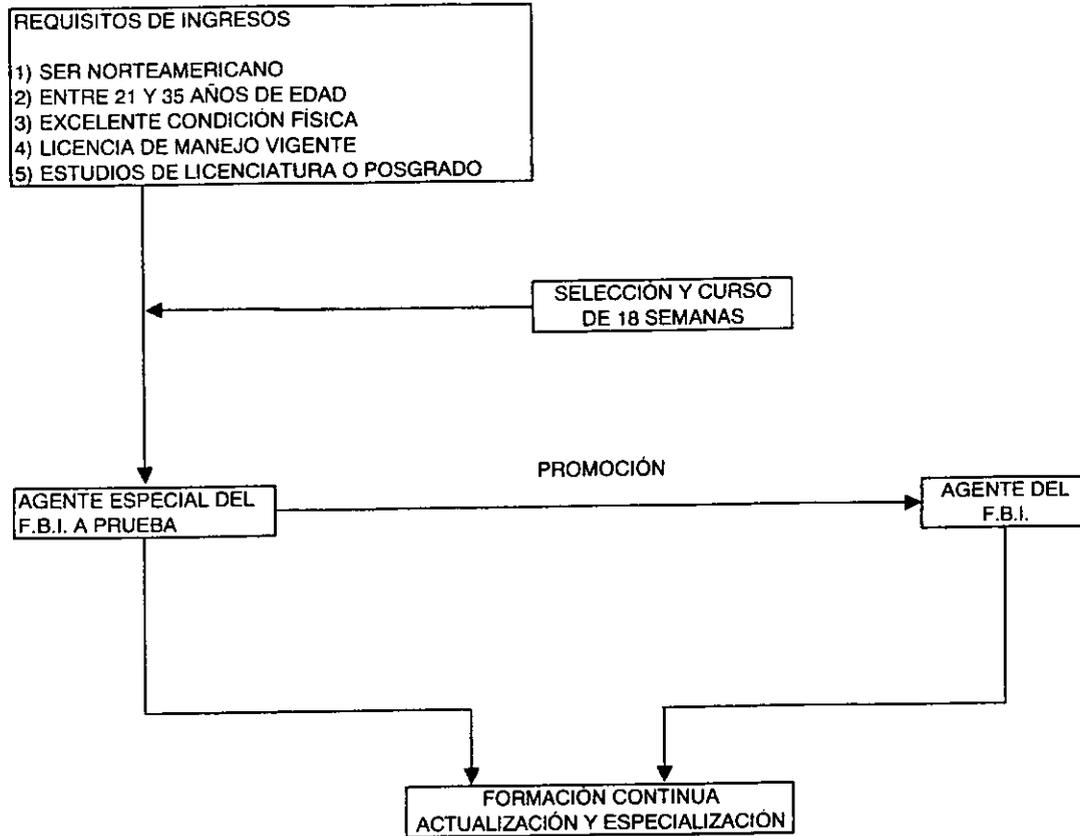
CARRERA POLICIAL EN ALEMANIA



CARRERA POLICIAL EN ESPAÑA

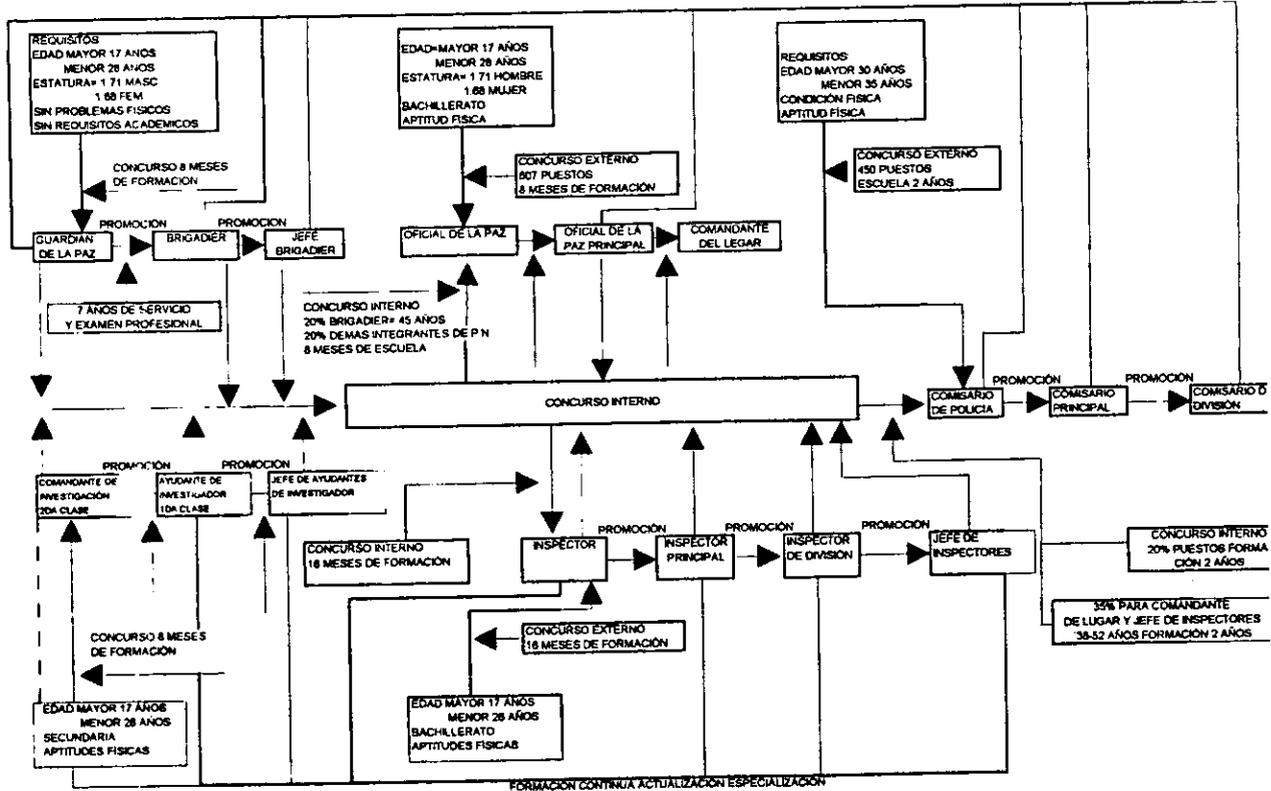


CARRERA POLICIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (F.B.I.)

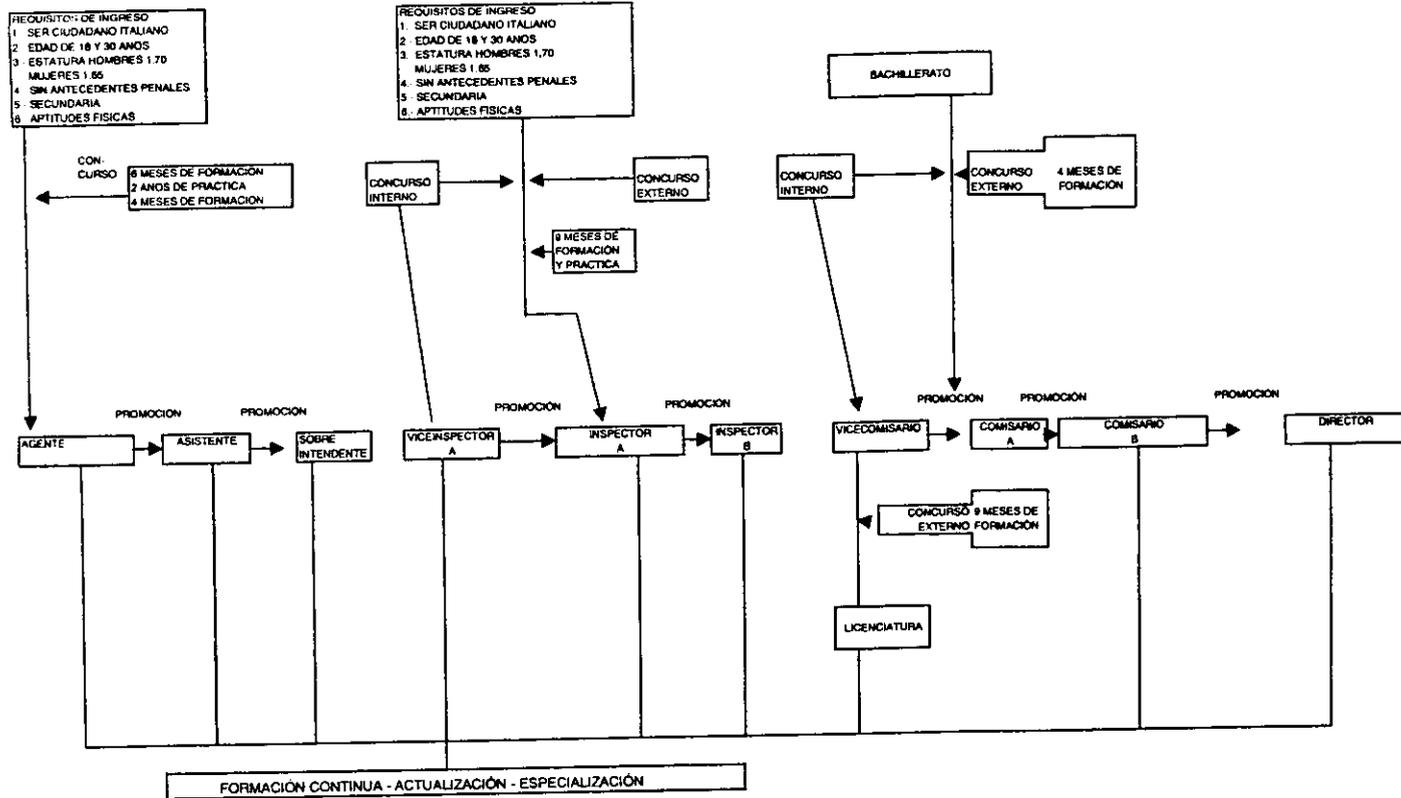


CARRERA POLICIAL EN FRANCIA

FORMACIÓN CONTINUA ACTUALIZACIÓN ESPECIALIZACIÓN



CARRERA POLICIAL EN ITALIA



BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

Aguilar Camín Hector, A LA SOMBRA DE LA REVOLUCION MEXICANA ED. CAL ARENA, México D.F.1989, 475 p.

Aguilera Rina, APUNTES DEL SEMINARIO CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA OPCION DE TITULACION.

Begár Algazi Luisa, EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO Consolidación 1940-1983, ED. EL CABALLITO, TOMO III, México D.F.1989, 274 p.

Blumenthal Hans, FORMACION PROFESIONAL EN LATINOAMERICA ED. NUEVA SOCIEDAD ILDIS, Venezuela 1987, 269 p.

Bravo Ahuja Victor, TENDENCIAS CONTEMPORANEAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ED. DIANA, México 1989, 104 p.

Bulmer Thomas Victor, LA RECONSTRUCCION DEL ESTADO México después de Salinas, ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, México D.F.1998, 253 p.

Carrillo Prieto Ignacio, HACIA LA PROFESIONALIZACION DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL ED. INACIPE, México D.F. 1992.

Cleaves Peter S., LAS PROFESIONES Y EL ESTADO: EL CASO MEXICANO ED. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS COLMEX, México D.F. 1985.

Córdova Arnaldo, LA REVOLUCION EN CRISIS, LA AVENTURA DEL MAXIMATO ED. CAL Y ARENA, México 1995, 552 p.

De la Garza Luis Alberto, EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO Formación 1810-1910, ED.EL CABALLITO, TOMO I, México D.F.1991, 174 p.

Döring Erika, "La profesionalización del sector público mexicano" en, REVISTA PROSPECTIVA, Noviembre de 1998, Núm.11.

Druker, Peter Ferninand, LA GERENCIA, TAREAS, RESPONSABILIDADES Y PRACTICAS ED. EL ATENEO, México 1975, 175 p.

Felipe Juan, EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO Reestructuración 1910-1940, ED. EL CABALLITO, TOMO II, México D.F. 1986, 287 p.

García Haydée, FORMACION PROFESIONAL EN LATINOAMÉRICA ED. NUEVA SOCIEDAD ILDIS, Venezuela 1987.

González Mateos Alfonso, "Desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera" en, REVISTA PROSPECTIVA, Noviembre de 1998, Núm. 11.

Huacuja Mario, EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO Consolidación 1940-1983, ED. EL CABALLITO, TOMO III, México D.F. 1989, 274 p.

Ibarra Ponce de León Luis Guillermo, LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA ANTE LOS NUEVOS RETOS DEL ESTADO MEXICANO ED. INAP, México D.F. 1997.

Klinksberg Bernardo, (Compilador) POBREZA: UN TEMA IMPOSTERGABLE coeditado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en el FCE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993.

Leal Juan Felipe, LA BURGUESÍA Y EL ESTADO MEXICANO ED. EL CABALLITO, México 1972, 189 p.

Medina Cervantes J. EL ESTADO MEXICANO ENTRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LOS GRUPOS PRIVADOS DE EMPRESARIOS ED. DEBATE, México 1996, 256 p.

Mendoza Díaz Alvaro, EL PROFESIONALISMO LIBERAL ED. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México D.F. 1989, 210 p.

Mortiz Joaquín, VECINOS DISTANTES Un retrato de los Mexicanos ED. PLANETA, México D.F. 1985, 480 p.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000, México, 1995, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 156 p.

Soros George, **LA CRISIS DEL CAPITALISMO GLOBAL** ED. DEBATE, México Enero de 1999, 275 p.

Toro Antonio, **LA IGLESIA Y EL ESTADO MEXICANO** ED. FCE, CAPÍTULO XVI, México D.F. 1991.

Uvalle Berrones Ricardo, “El redimensionamiento de la administración pública” en, **REVISTA EL COTIDIANO**, Octubre de 1995, Núm. 72.

Uvalle Berrones Ricardo, “El nuevo papel del Administrador Público” en, **REVISTA PROSPECTIVA**, Julio de 1998, publicación cuatrimestral Núm. 10.

Uvalle Berrones Ricardo, “La profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas” en, **REVISTA PROSPECTIVA**, Noviembre de 1998, publicación cuatrimestral Núm. 11.

Uvalle Berrones Ricardo, (ensayo)“**La formación y actualización del administrador público**”, en, UNAM.

Vidal Piza I. **LAS PROFESIONES SOCIALES: ESTUDIO PSICOTÉCNICO** ED. INTERAMERICANA, México 1979, 190 p.

Zoraiga Vázquez F. **INTERPRETACIONES DE LA HISTORIA DE MÉXICO** ED. NUEVA IMAGEN, México 1994, 187 p.