



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**ANALISIS DE LAS LIMITANTES Y LAS EXPECTATIVAS
PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION
POLICIAL EN MEXICO.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA:

ARTURO VELAZQUEZ BENITEZ

ASESORA DE TESINA

DRA. ARACELI PARRA TOLEDO

DICIEMBRE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

**ANÁLISIS DE LAS LIMITANTES Y LAS EXPECTATIVAS PARA EL
DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN POLICIAL EN MÉXICO**

ARTURO VELÁZQUEZ BENÍTEZ

A dos damas a quienes admiro por su

independencia y fortaleza:

mi madre, Mercedes

y mi esposa, Rosario.

ÍNDICE

Introducción	8
Capítulo 1 Administración, Administración Pública y Administración Policial. Conceptualización y antecedentes	15
1.1 Las raíces de las voces: <i>administración, pública y policial</i>	16
1.1.1 El término <i>administración</i>	16
1.1.2 La voz <i>pública</i>	17
1.1.3 El vocablo: <i>policía, policial</i>	17
1.2 Los siglos XVII y XVIII: <i>La ciencia de la policía.</i>	18
1.2.1 Juan Enrique Von Justi: del Estado Absolutista al Estado de Derecho	19
1.2.2 Nace la Ciencia de la Administración: Bonnin su forjador	20
1.3 Conceptualización contemporánea de administración pública	22
1.3.1 Definiciones de estadistas y autores internacionales	22
1.3.2 La concepción nacional de la administración pública	23
1.3.3 De la administración pública burocrática a la gestión pública	25
Gestión Pública. Su significado y sus componentes	25
Los elementos de la transición	26
1.4 Administración policial: en post de la construcción de un concepto	28
1.4.1 Ramas prominentes de la administración pública mexicana	28
Administración: Tributaria, Portuaria, Escolar	29
Administración Militar, Administración Naval	30
1.4.2 Administración policial: su definición	31
Capítulo 2 Las Instituciones y su normatividad	37
2.1 Nuestra Constitución: principios de eficiencia y profesionalismo policial	38
2.1.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	40
2.1.2 La coordinación por ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública	41
2.2 Las Instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública	44
2.2.1 El Consejo Nacional de Seguridad Pública	45
2.2.2 La Secretaría de Seguridad Pública	47
La Dirección General de Profesionalización y Normatividad	49
2.2.3 El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	50
La Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública	52
2.3 La formación y el adiestramiento en la República Mexicana	53

Capítulo 3	Los Cimientos para Instituir la Administración Policial	55
3.1	Una planeación carente de estrategia y de táctica	56
3.1.1	La planeación en el ciclo de la inteligencia policial	58
3.2.	Una organización obsoleta rebasada por la inseguridad	60
3.2.1	Medidas organizativas ha adoptar por el mando	61
3.2.2	El estado que guarda a nivel nacional la organización de las policías	62
3.3	Dirección policial, toma de decisiones: velocidad y precisión	65
3.3.1	Bosquejo de la dirección de los cuerpos policiales en el país	66
3.4	El control de los miembros de los cuerpos policiales	68
3.4.1	El control de confianza	68
3.5	La rendición de cuentas	71
3.5.1	La participación ciudadana	72
3.5.2	Los consejos de seguridad pública	72
3.5.3	Las organizaciones civiles	73
Capítulo 4	La Gestión de los Recursos en los Cuerpos Policiales	75
4.1	Los recursos materiales	78
4.1.1	Los recursos materiales en el universo institucional	78
4.1.2	Los recursos materiales en el terreno de la operatividad	79
4.1.3	El recurso material en la condición individual	81
4.2.	Los recursos tecnológicos	83
4.2.1	Los recursos tecnológicos en el cosmos institucional	83
4.2.2	Los recursos tecnológicos en el espacio operativo	84
4.2.3	La tecnología en el perímetro de la individualidad	84
4.3	Los recursos financieros	85
4.3.1	Los recursos financieros en la orbita institucional	86
4.3.2	Los recursos financieros en el contorno operativo	88
4.3.3	Los recursos financieros en la circunstancia individual	88
4.4	El recurso humano	89
4.4.1	El recurso humano en el orbe institucional	89
4.4.2	El recurso humano en el campo de la operatividad	91
Capítulo 5	Hacia la Gestión Pública Policial	
	El recurso humano lo mas valioso de todo cuerpo de policía	94
	Es la hora de las definiciones	96
	La depuración	96

Conclusiones	99
Fuentes de Información Consultadas	102
Anexo 1: Centros de formación y adiestramiento en la República Mexicana	105

Relación de Cuadros, Esquemas y Diagramas

Cuadro 1:	Ramas Preponderantes de la Administración Pública en México. Medio Civil	29
Cuadro 2:	Ramas Preponderantes de la Administración Pública en México. Medio Militar	30
Cuadro 3:	Atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública	40
Cuadro 4:	Los principios constitucionales de la Seguridad Pública en México	42
Cuadro 5:	Integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública	45
Cuadro 6:	Asuntos de Competencia del Consejo Nacional	46
Cuadro 7:	Objetivos de la Dirección General de Profesionalización y Normatividad de la Carrera Policial	49
Cuadro 8:	Atribuciones del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	51
Cuadro 9:	División Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública Ubicación de la Academia Regional	52
Cuadro 10:	Objetivos de la Dirección General de Academia Nacional de Seguridad Pública	53
Cuadro 11:	Escala Jerárquica Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Culiacán, Sinaloa	62
Cuadro 12:	Modelo de Gestión Pública en los Recursos de la Administración Policial. Por su ámbito y conjunto	77
Cuadro 13:	Presupuesto Anual Federal 2001-2008. Asignado al Ramo 36	87
Cuadro 14:	Matriz para la Depuración de las Corporaciones Policiales	98
Esquema 1:	Organigrama de la Secretaría de Seguridad Pública	48
Esquema 2:	Organigrama del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	50
Diagrama 1:	Ciclo de Inteligencia Policial	59

INTRODUCCIÓN

Al emprender la presente investigación sobre el desarrollo de la Administración Policial en nuestro país, se hizo debido a que hoy en día uno de los más grandes retos de quienes se encuentran al frente de la seguridad pública, es lograr disminuir los índices delictivos, por lo que resulta imprescindible el girar hacia la implementación de procedimientos administrativos eficaces.

También se consideró que al abordar una rama como lo es la administración policial, uno de sus principales atractivos sería el generar información en un campo que en la actualidad se encuentra incipiente en la ciencia de la administración en México.

A nivel nacional todas las ramas de la administración pública adolecen en mayor o menor medida de los niveles de eficacia que los ciudadanos deseamos. La administración educativa, la administración de los servicios de salud, la administración de la seguridad social: representada en jubilaciones y pensiones, la administración de la obra pública, alcanzarían en la escala de valores la calificación de deficiente.

Si acaso, se podría llegar a establecer que dentro de la administración pública, solo la rama de la administración tributaria se escapa de obtener la valoración de deficiente, para alcanzar la calificación de aceptable. En ese mismo rango se sitúa la administración portuaria.

No obstante lo anterior, si alguna rama de la administración pública padece de niveles plausibles de efectividad, esta sería, sin duda la administración policial. Es importante establecer que la misión de la administración policial se encuentra intrínsecamente ligada a la seguridad pública, por lo que es oportuno señalar con precisión que para los efectos de la presente investigación, al hacer mención de seguridad pública será en referencia a *la función a cargo del Estado con la finalidad de proteger a las personas, sus bienes y preservar el orden público.*

Debido a como se expuso en el párrafo anterior, la seguridad pública es una *función* del Estado, por lo que con la intención de evitar confusiones ya que muchos autores que abordan la teoría general de la administración, dan también por llamarle *funciones* a las *etapas* del proceso administrativo, habremos de denominarle *fases*, siendo estas: la planeación, la organización, la dirección, el control y la rendición de cuentas.

Al decidir abordar la rama administrativa policial, fueron dos las principales finalidades que me motivaron a hacerlo: el inicio lo representó mi profunda vocación por el servicio público, la cual me impulsó a realizar mis estudios de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Se suma a lo anterior la experiencia que he alcanzado en 8 años en áreas de seguridad pública al frente de instituciones, tanto del orden federal, como estatal y municipal, en mi entidad natal, Sinaloa.

Al realizar la presente tesina consideré la oportunidad de poder plasmar mis reflexiones, ya que al haber dirigido corporaciones policiales, me ha correspondido realizar la doble faceta de emprender las tareas ejecutivas y encabezar las acciones operativas.

Como administrador público de formación y servidor público de vocación, he desempeñado tres cargos en distintas áreas de seguridad.* En estas dependencias me caracterizó el emprender *los golpes de timón* en la conducción de las corporaciones.

La finalidad no es el adentrarnos a los aspectos operativos de los cuerpos de policía, sino el hecho de compartir las experiencias y vicisitudes, en relación a los conocimientos adquiridos y aplicados en mi formación como administrador público, y concretar algunas aportaciones apegadas al nuevo modelo de gestión pública.

Para la realización de la misma, enfrenté la falta de bibliografía, ya que no tenemos autores nacionales que hayan desarrollado esta rama de la administración pública, por lo que recurrí a dos obras editadas en España por *Tirant lo blanch*.

La primera de ellas fue publicada en 1995 bajo el título *Administración Policial*, sus autores, Francisco Henríquez y Manuel Jordan, son exjefes policiales quienes una vez jubilados fundan el Instituto Valenciano de Seguridad Pública. Cinco años después, Ánton Barberá y Juan Soler, quienes también contaban con experiencia operativa tras haber ocupado la titularidad de áreas de seguridad pública, posteriormente dedicados a la docencia en instituciones de educación superior, realizan su libro el cual lleva el mismo nombre que el anterior.

* Subdelegado Local para el Norte del Estado de Sinaloa del Instituto Nacional de Migración (1999-2001).
Coordinador Operativo Zona Norte de la Dirección de Servicios de Protección, Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa (2001-2005).
Director de Tránsito del Municipio de Ahome, Los Mochis, Sinaloa (2005-2007).

En los Estados Unidos, Orlando Wilson Winfield, en 1950 publica la obra madre en la materia, su título original <<Police Administration>>, la cual fue objeto de cuatro ediciones, en su versión en español lleva por nombre *Administración de la Policía*.

Wilson, fue un experimentado jefe policial, quien una vez retirado se dedicó a la enseñanza. Sus discípulos James Fyfe, Jack Greene y William Walsh, se dieron a la tarea de poner al día la obra de su maestro y en 1997 se publica en español la edición mas reciente. Los tres autores tienen el mismo perfil de Wilson y de los cuatro españoles antes citados, todos son ex mandos policiales que tras haber cumplido sus años de servicio se dedican a la docencia y la investigación.

En la actualidad resulta imprescindible que quienes se encuentran al frente de las organizaciones policiales, conozcan y demuestren, contar con la capacidad ejecutiva que les permita manejar con eficacia los recursos administrativos de que disponen de manera cotidiana.

Dentro de los cuerpos policiales de nuestro país se cuenta con una escasa incursión de profesionistas. De ahí el hecho de que gran parte de la administración policial sea empírica.

En la función estatal representada en la seguridad pública, durante décadas ha prevalecido la tendencia a reclutar profesionales del derecho a quienes debemos de reconocerles que en mucho han contribuido a la elaboración de ordenamientos que regulan la vida interior de los cuerpos policiales, también la promulgación de bandos de policía y buen gobierno y la creación de leyes en los órdenes federal y estatal en materia de seguridad pública.

La selección de nuestro tema de análisis se ha hecho con la finalidad de despertar el interés por la profesionalización y el reconocimiento de la administración policial como una rama específica de la administración pública que conduce una gama de recursos que requieren de ser coordinados de manera competitiva: los materiales, los financieros, los tecnológicos y sobre todo los humanos.

No obstante, hoy en día la toma de decisiones al interior de las corporaciones con respecto a todos los recursos con que cuentan refleja un atribulado carácter empírico. Si no nos decidimos a intervenir en el análisis y la atención de la administración policial, y esta disciplina continua ejerciéndose de manera empírica como lo es en los tiempos actuales, los niveles de efectividad de la seguridad pública seguirán su estrepitosa caída. Lo anterior debido al bajo rendimiento que caracteriza a los 1661 cuerpos policiales constituidos a lo largo y ancho de la geografía mexicana.

Al emprender la presente investigación, todos los esfuerzos se orientaron a al hecho de alcanzar un objetivo general: *el proponer un modelo de gestión pública policial.*

Para ello se establecieron, de conformidad con el rigor metodológico que se exige en este tipo de trabajos, el alcanzar los siguientes objetivos particulares:

1. Realizar un esbozo sobre los orígenes, la evolución y la conceptualización actual de Administración, Administración Pública así como de Administración Policial.
2. Advertir que la regulación actual y sus instituciones no corresponde al nuevo modelo de gestión pública.

3. Demostrar que el modelo tradicional vigente en la administración de los cuerpos policiales no se encuentra enfocado a la administración por resultados.
4. Revelar las limitantes que afronta la consolidación de la administración policial como una rama de estudio específica de la administración pública.

La hipótesis que se sustenta versa acerca de confirmar o descartar si será a través de la rendición de cuentas, como un mecanismo de la nueva gestión pública que se logrará la eficacia, la eficiencia y la efectividad del proceso administrativo policial.

El método utilizado dio inicio con la conformación de un acervo bibliográfico especializado en la única categoría de análisis la cual se encuentra representada de manera contundente desde el título. Tras la compilación de obras, proseguimos con la selección de documentos hemerográficos y de referencias electrónicas útiles para el desarrollo de un trabajo de calidad.

Se reconoce que la perspectiva macro en cualquier temática se considera un tanto complicada, por lo que cuando surge el interés por el desarrollo del presente tema, una de las preocupantes era como establecer el referente empírico ya que por un lado el objeto de estudio aparentaba ser un tanto sobrio, pero desde otra latitud se palpaba que enfrente se tenía un gran abismo.

Las principales aportaciones de este estudio provienen del escudriñamiento de campo llevado a cabo con la finalidad de poder estar en condiciones de abordar un tema de carácter inédito en nuestro país.

La presente investigación tiene como limitantes en cuanto al tiempo, el año 2008, que sin duda representa el ejercicio anual más crítico para los indicadores de la seguridad pública en México, el más vulnerable para las instituciones nacionales y el más violento para una sociedad que se organiza para exigirle al Estado que cumpla con la misión de preservar la paz y el orden público.

ABSTRACT

Entre los mas grandes retos de quienes están al frente de la seguridad pública, se encuentra el hecho de lograr disminuir los índices delictivos, por lo que resulta impostergable el girar hacia la implementación de procedimientos administrativos eficientes y es imprescindible que conozcan y demuestren contar con la capacidad ejecutiva que les permita manejar con eficacia los recursos de que disponen de manera cotidiana.

Uno de los principales atractivos de esta investigación es la generación de conocimiento en una rama que en la actualidad se encuentra incipiente en la Ciencia de la Administración en México: la Administración Policial.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRACIÓN, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN POLICIAL

CONCEPTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES

Una buena policía ha de presentar caminos llanos y seguros al pueblo para que todo él sea industrioso y tenga destino de que vivir, proporcionado a sus fuerzas y talento.

Conde de Campomanes
Discurso sobre la Industria Popular

El acto más primitivo de administración del que se pueda hacer mención, del cual una serie de autores contemporáneos que citaremos más adelante se han valido para explicar su génesis, es la afirmación de que este debió haber sobrevenido cuando un par de individuos urdieron el apoyarse el uno para con el otro a fin de poder mover una roca, que de manera individual no les era posible.

Por otro lado, el primer hecho reseñado de lo que vendría siendo la organización administrativa aparece en *La Biblia*, en el capítulo 18 del libro del Éxodo, en aquel pasaje donde Moisés es observado por su suegro acerca de la forma en que atiende los asuntos del pueblo.

De lo anterior es que deriva el consejo de que *elija a hombres capaces e insobornables en quienes delegue la aplicación de la justicia y solo le traigan a El los casos más complicados y de esa manera encuentre un respiro a las jornadas agotadoras que iban de la mañana a la noche.*

1.1 Las raíces de las voces: *administración, pública y policial*

La esencia de este primer capítulo gira en torno a un conjunto de conceptos que resultarán básicos para el análisis formal que en esta investigación se pretende desarrollar.

El primero de estos términos se originó en la Roma Antigua y es *administración*, y tiene su cuna en la lengua materna del español, el latín. En tanto que *pública* y *policial*, hubieron de gestarse en la Grecia Clásica.

1.1.1 El término *administración*

La voz latina *administración*¹ deriva de *administratio* compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas.

El focus de la palabra *administratio* la ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* ("el que sirve o ayuda"). *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo "menor", como contraste de *magis*: lo "mayor".

Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *ad ministrare*.

La Real Academia Española nos define *administración* como la acción y efecto de *administrar*, verbo este último al que define como: gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes; desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad.²

¹ Francisco López Álvarez, *La Administración Pública y la Vida Económica en México*, México, Porrúa, 1956, págs. 22-23.

² Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pág. 31.

1.1.2 La voz *pública*

La raíz etimológica del concepto *pública*³ se encuentra en *pul* la cual hace referencia a multiplicidad o amplitud. De esta misma raíz derivó en el griego la palabra *polis* para denominar ciudad o Estado, que a la postre originó el concepto de política, y en el latín *populus* que significa pueblo, que es un sustantivo producido por la reduplicación de la voz *pul*. El sustantivo *populis* se adjetivó en *puplicus* y luego en *publicus*, derivando así la palabra público.

Por ello, para los politólogos, las palabras política y pública, por encima del hecho de que ambas guardan parentesco etimológico, tienen un significado conceptual común: ambas se refieren a lo colectivo, a lo comunitario. En el sentido que estamos utilizando el término *pública* la Real Academia Española nos precisa como su significado perteneciente o relativo a todo el pueblo.⁴

1.1.3 El vocablo *policía, policial*.

El origen de los conceptos *policía*, al igual que el de política, se remontan a la Grecia Clásica. Ambos provienen de las mismas fuentes etimológicas: *polis*, *politeia* y *politiké*. Siendo el más preciso para designar al término *policía* el de *politeia*. Este último hubo de derivar al latín como *politia* y es de este que nace la *policía*.

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta lo que Amadeu Recasens nos precisa al afirmar que en el significado griego de la palabra no tenía gran cosa que ver con lo que hoy en día entendemos por *policía*.⁵

Podría traducirse, eso sí, como las relaciones de los ciudadanos con el estado, la vida pública, la política, la forma de gobierno [...] pero en ningún caso se halla tal vocablo designando un cuerpo de policía o una función de vigilancia.

Lo anterior lo comprenderemos mejor estableciendo que la administración pública tuvo su primera formulación conceptual por medio del concepto *policía*, que durante el renacimiento y la ilustración se empleó para designar “el buen gobierno de la ciudad”.

³ Omar Guerrero Orozco, *Principios de administración pública*, Santa Fe de Bogota, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, 1ra. edición, pág. 40.

⁴ Real Academia Española, *op cit.*, pág. 1196.

⁵ Recasens, Amadeu. “La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía” en Bergalli, Roberto (coord.). *Sistema Penal y problemas sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pág. 290.

1.2 Los siglos XVII y XVIII: *La ciencia de la policía.*

Durante los siglos XVII y XVIII, el concepto de policía es recuperado por tratadistas de la administración pública. En Francia sobresalieron Mayerne⁶, Delamare⁷ y Le Blond⁸.

En Italia: Patrazzi⁹ y Botero¹⁰ fueron los principales representantes de este movimiento. Por su parte en España fueron diversos los autores así como sus obras: Romá y Rosell,¹¹ Marín,¹² Foronda,¹³ Valeriola¹⁴ y Abella¹⁵.

En México se realiza la primera obra en español que trata sobre policía, su autor fue Hipólito Villaroel,¹⁶ a la cual le dio el nombre de *Tratado de varios ramos de policía*, siendo esta publicada en el año de 1787.

Pero de todas las naciones que aportaron pensadores en la *ciencia de la policía*, hubieron de sobresalir los nacidos en los países alemanes: El *Cameralismo* representó un movimiento exclusivo de esa región de Europa, *es la coexistencia del imperio y los principados lo que marca la peculiaridad del desarrollo*

⁶ Luis Turquet de Mayerne (?-1618): Historiador y escritor de textos políticos entre ellos: *Monarquía aristodemocrática* en 1617, la cual fue prohibida a causa de las ideas avanzadas que contiene.

⁷ Nicolás Delamare (1639-1723): Jurisconsulto, que a instancias del presidente Christian Francisco Lamoignon, quien se caracterizó por su honradez y rectitud, emprende la publicación de su obra magna acerca de la policía de París, *Tratado de la policía* en 1705, la impresión de la misma le causó la ruina a su autor.

⁸ Jean Le Blond: *Los nueve libros de la policía humana* en 1549.

⁹ Francisco Patrazzi: *De la institución republicana* en 1534.

¹⁰ Juan Botero (1540-1617): Celebre escritor político llamado el *Benicio*, es autor de *Policía Regia*, así como de *Ragionne di Stato*, combate la política inmoral de Maquiavelo, demostrando que su política, lo mismo que en todos los órdenes, no es permitido separar la moral de lo útil, y que lo que es inmoral jamás es verdaderamente útil.

¹¹ Francisco Romá y Rosel (?-1784): Magistrado y escritor, se le encomendó el encargo de regente a la Audiencia de Méjico donde falleció, una de sus obras la tituló *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces* en 1768.

¹² Manuel Nicolás Marín: escribió *Discurso sobre la policía* en 1792.

¹³ Valentín de Foronda (1751-1821): fue juez de la policía en su natal Vitoria, autor de diversas obras entre ellas *Cartas sobre la policía* en 1792.

¹⁴ Tomas de Valeriola: *Idea general de policía* en 1805.

¹⁵ Fermín Abella y Blave (1832-1888): Abogado, periodista y escritor, realizó diversos manuales prácticos sobre gobierno entre ellos *Manual de Policía Urbana* en 1877.

¹⁶ Hipólito Villaroel: no se conoce con certeza los datos de su nacimiento, se estima fue en la Nueva España y como referencia se toma que este aconteció en el siglo XVIII, falleciendo en el XIX. Otras de sus obras son: *México por dentro y fuera bajo el gobierno de los virreyes*, y *Enfermedades políticas que padece la capital de la Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone, y remedios que se deben aplicar para su curación.*

*cameralista, tal como existían bajo la capa de ese gran arcaísmo procedente del medievo llamado Sacro Imperio Germánico.*¹⁷

El conjunto de autores y su vasta colección de obras se encuentra representada en: Boters,¹⁸ Schrammens,¹⁹ Reikinger,²⁰ Lau,²¹ A los anteriores habremos de sumar con la misma nacionalidad a Biefeld,²² Willebrandt,²³ Huhenthal,²⁴ estos tres representaron el desarrollo de la vía no cameral de la Ciencia de la Policía en Alemania.

1.2.1 Juan Enrique Von Justi: del Estado Absolutista al Estado de Derecho

Pero de todos ellos el parteaguas de la transición del Estado Absolutista al Estado de Derecho en materia de la ciencia de la policía estuvo caracterizado por Juan Enrique Von Justi²⁵ quien en su época nos hace saber que la palabra policía tiene dos sentidos, uno extendido y otro limitado:

En el primero se comprenden bajo el nombre de policía, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc.; atendido que la *felicidad* del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas.²⁶

Una vez que Von Justi en el apartado sobre los *Elementos generales de policía*, concluye el planteamiento amplio, procede a exponer la definición compendiada

¹⁷ Omar Guerrero Orozco, *Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1986, 1a. edición, pág. 5.

¹⁸ Boters: Autor de *Aviso importante para establecer una buena policía* en 1596.

¹⁹ Schrammens: Realizó *Politia histórica* en 1605.

²⁰ Reikinger: Elabora *La Policía en La Biblia* en el siglo XVII.

²¹ Lau: Redacta *Proyecto de Reglamento para establecer una buena policía*.

²² Jacobo Federico Barón de Biefeld: En idioma francés tuvo lugar la primera edición de *Instituciones Políticas* en 1760.

²³ Willebrandt: nos lega *Introducción a la Policía* en 1765.

²⁴ Huhenthal: quien se hace cargo de *Liber de politia*.

²⁵ Juan Enrique Von Justi (1717-1771). Politólogo y economista alemán, considerado como el más sobresaliente *cameralista*. Es autor entre otras obras de *Economía de Estado*.

²⁶ Juan Enrique Von Justi, *Ciencia del Estado*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996, 1ra. edición, pág. 21. Estudio Introductorio por Omar Guerrero.

del término policía. Antes de transcribirla, habremos de resaltar que en ambas hace mención expresa de la *felicidad*.

La palabra policía tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la *felicidad* de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan para subsistir.²⁷

Omar Guerrero establece que con los *Elementos generales de policía*, se identifica y define la materia administrativa dentro del orden de los asuntos públicos, y se inaugura la edad de la administración pública como una ciencia independiente.²⁸

Durante el siglo XIX la policía se transformó en administración pública, y de tal modo se comenzó a desarrollar la materia administrativa dentro de los asuntos gubernamentales.

1.2.2 Nace la Ciencia de la Administración: Bonnin su forjador

El año de 1808, tiene un gran significado para todos los profesionales de la administración pública, es en ese año que nace la ciencia de la administración, su precursor: Charles-Jean Bonnin o Carlos Juan Bautista Bonnin.²⁹

Dentro de su vasta creación editorial, existe una obra que no ha de faltar en la biblioteca de todo administrador público, <<Principes de L'Administration Publique>>, *Principios de administración pública*. Su primera edición fue en francés en 1808, habiéndose reeditado en 1809 y 1812 en ese mismo idioma. En 1824 se llevó al italiano y en 1834 al castellano.

En 1829, nuevamente se edita este libro en su lengua de origen, bajo el título de *Compendio de los principios administración* <<Abrevé Des Principes

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibid* pág. XCVI.

²⁹ Carlos Juan Bautista Bonnin, nace el 4 de octubre de 1772 en Paris, Francia. Se desempeñó como funcionario público departamental del Sena. Catalogado como un pensador progresista debido a su vasta creación cercana a una docena de libros en las que abarcó diversas disciplinas. Sus ideas y publicaciones le valieron que fuera condenado a prisión por un periodo de trece meses, en esa situación redactó otro de sus obras *Cartas sobre educación*, el cual dedicó a su hijo. Se desconoce la fecha y lugar de su fallecimiento.

D'Administration>>, cuya dimensiones son mayores a la supuesta idea de que fuese una versión abreviada.

El espíritu y la trascendencia de la obra de Carlos Juan Bonnin, lo encontramos en las palabras que el editor de esta última publicación realiza al redactar la *Advertencia* de esa edición:

Se cuenta que en 1808 Mr. Bonnin se propuso desenvolver la doctrina administrativa, y su obra de los *Principios de administración pública* fue un servicio que hizo a la humanidad en el arte de del gobernar, tanto mayor, que jamás se había creído que la administración fuese o pudiese ser una ciencia, y solo se le había considerado como una serie de usos o reglas recibidas y consagradas.³⁰

Antes de proceder al recorrido de una media docena de definiciones contemporáneas sobre *administración pública* transcribiremos la definición que su precursor nos brinda:

La administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.³¹

Encontrándose Bonnin, en el ocaso de su carrera y cargando a costas los años de su avanzada edad, escribiría que no le queda sino la esperanza de que la ciencia que el forjó, en referencia a la ciencia de la administración, sea abrazada por la juventud.³²

La visión de Carlos Juan Bonnin, se extiende aún más, cuando sentencia: “Mientras mejor sepa la administración prevenir los delitos, menos tendrá la justicia que castigar”, lo cual en la actualidad representa uno de los fines de la administración policial.

³⁰ “Advertencia” de autor anónimo en el *Compendio de los principios de administración* de Bonnin, publicado en 1829. Referencia tomada de Omar Guerrero, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986, 1a. edición, pág.. 54

³¹ Charles-Jean Bonnin. *Principios de la administración*, citado por Juan José Sanabria López, *La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización*, México, UNAM, 2002, 1a. edición, pág. 28.

³² Charles-Jean Bonnin. *Principios de administración pública*, México, FCE, 2004, 1a. edición, pág. 31. Estudio introductorio por Omar Guerrero.

1.3 Conceptualización contemporánea de administración pública

No existe una enunciación universal de administración pública, su concepto se modifica a la par de la dinámica cambiante de la sociedad, simultáneamente algunos de sus términos pierden connotación y por lo tanto se les desincorpora.

Entonces surgen vocablos modernos que llegan a adquirir vigencia, y pasan a formar parte de las nuevas definiciones de administración pública, no obstante las definiciones más asiduas son las que cada Estado-Nación dicta de acuerdo a sus objetivos e intereses.

1.3.1 Definiciones de estadistas y autores internacionales

El concepto de *administración* en su acepción general se puede referir a actividades públicas o privadas, y de acuerdo con Herbert Simon, del Instituto Carnegie de Tecnología y de Donald Smithburg y Victor Thompson, ambos del Instituto Tecnológico de Illinois, nos dicen que a la administración la caracterizan dos cosas: el tener un propósito establecido y la existencia de una acción conjunta.

Quando dos hombres se ayudan mutuamente a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por si solo, han aparecido los rudimentos de la administración. Este acto tan simple tiene dos características esenciales de la compleja maraña que se llama administración. Existe un propósito: mover la piedra, y hay una acción conjunta: varias personas combinan su fuerza para hacer algo que ninguna de ellas podría hacer por si sola.³³

Este trío de académicos nos plantea también que en su sentido más amplio, administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos.

Woodrow Wilson, quien es considerado el padre de la administración pública moderna, y quien consolida el servicio civil de carrera en los Estados Unidos, define a esta rama de la ciencia de la administración como el “gobierno en acción” y establece que su objeto de estudio:

³³ Herbert A. Simon; Donald W. Smithburg; Victor A. Thompson, *Administración Pública <<Public Administration>>*, México, Letras, 1968, 1ra. edición, pág. 1.

Es descubrir, en primer lugar, lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y, en segundo, cómo ha de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto tanto de dinero como de energía.³⁴

El jurista francés Pierre Escoube, diplomado del Instituto de Altos Estudios Administrativos de París, quien en sus tratados siempre estableció que el elemento más importante de la administración pública es el factor humano, nos da en 1954 una de las definiciones más extensas:

La administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la Política General de la Nación.³⁵

1.3.2 La concepción nacional de la administración pública

En la búsqueda de definiciones de administración pública por parte de expertos mexicanos en la materia, recurrimos a diversas obras nacionales entre ellas dos de consulta especializada: *Diccionario de Política y Administración Pública*, del maestro Mario Martínez Silva, así como al *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal* de Vicente Anaya Cadena.³⁶

En estas obras se nos proporciona la misma definición, de igual manera en ambas se asienta el nombre de su misma autora, Julieta Guevara, profesional de la administración pública y ex funcionaria gubernamental que goza de un gran prestigio y reconocimiento, quien nos dice:

Es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como

³⁴ Woodrow Wilson, "El estudio de la administración pública", en Dwight Waldo (comp.), *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967, pág. 85.

³⁵ Pierre Escoube. *Introducción a la Administración Pública*. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración de América Central, 1954, pág. 22.

³⁶ Vicente Anaya Cadena. *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. Gobierno del Estado de Tlaxcala. México, 1997, 1a. edición, pág. 9.

esta es expresada por las autoridades competentes. Es pública por que comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, ejecuta a través de las instituciones gubernamentales. Es administración por que implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.³⁷

Tras la anterior dilucidación, con una clara y amplia perspectiva administrativa, se considera importante, el verter ahora, una definición con una óptica jurídica sobre la administración pública.

Para ello hemos seleccionado la que nos lega uno de los mayores juristas que ha tenido México, el maestro Andrés Serra Rojas, especialista en derecho administrativo y profesor emérito de nuestra *Alma Mater*, quien nos precisa como el fin de la administración pública:

La realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado.³⁸

Hemos dejado para la postrimería de este apartado el hacer mención del mayor experto e investigador que sobre administración pública ha tenido nuestro país, Omar Guerrero Orozco, quien ha publicado más de una docena de obras especializadas, y nos ilustra sobre como se cimienta esta ciencia:

La ciencia de la administración ha sido el producto histórico del trabajo asociado de sus cultivadores desde hace doscientos cincuenta años. Es una obra colectiva, el resultado del genio y del ingenio del hombre histórico. Los libros que integran su inmenso caudal asemejan una pirámide que se acumula uno sobre otro, haciendo que el segundo sea tributario del primero y así sucesivamente hasta llegar hasta la actualidad.³⁹

³⁷ Mario Martínez Silva (coord.), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1a. edición, tomo 1, pág. 47.

³⁸ Andrés Serra Rojas Beltri. *Derecho Administrativo doctrina, legislación y jurisprudencia*, México, Porrúa, 1992, 15a. edición, pág. 78.

³⁹ Omar Guerrero. *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, 1a. edición, pág. XVII.

1.3.3 De la administración pública burocrática a la gestión pública

A la administración pública de ámbito burocrático la ha venido caracterizando en cuanto a la evaluación de sus fines el hecho de realizar un seguimiento de los procedimientos utilizados.

En esta época se atraviesa por una nueva tendencia que va en busca de la eficiencia administrativa, a la cual se le denomina *gestión pública*, centrandose su quehacer en un elevado esfuerzo de medición de resultados cuya finalidad es el evaluar la actividad pública.

Gestión Pública. Su significado y sus componentes

Al conjunto de mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para el logro de los objetivos colectivos, se le denomina *gestión pública*.⁴⁰

La gestión pública es sustantivamente *gestión*⁴¹ ya que comprende un conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para metas individuales y colectivas.

A su vez Emilio Albi, José González-Páramo y Guillermo López, investigadores auspiciados por el Instituto de Estudios Fiscales español, determinan que es *pública*⁴² por la naturaleza de sus fines representados por las metas colectivas que pretende, y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve.

En este contexto, es valido traer a colación la aseveración de Barry Bozeman cuando nos dice *algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas*.⁴³ Este autor justifica su declaración en el sentido de que las empresas privadas tienen en mayor o menor medida nexos o actuaciones con el sector oficial.

⁴⁰ Emilio Albi; José Manuel González-Páramo; Guillermo López Casanovas, *Gestión Pública Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, Ariel, 1997, 1a. edición, pág. 7

⁴¹ *Ibid*, pág. 19.

⁴² *Ibid*, pág. 20.

⁴³ Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1998, pág. 31.

Los elementos de la transición de la administración a la gestión pública

Una administración cuyo propósito sea el adoptar una perspectiva de gestión de servicios públicos deberá forzosamente centrarse en el cambio cultural. Tal como se establece en el capítulo cuarto de la obra realizada por Albi, González-Páramo y López Casanova, quienes nos establecen las caracterizaciones⁴⁴ necesarias para pasar de un concepto de administración al verdadero concepto de gestión pública.

Los procedimientos y decisiones: Gestionar implica prestar atención a los circuitos de adopción de las decisiones, elemento básico en la vida de las organizaciones.

La segunda caracterización gira en torno al hecho de que una diferencia fundamental entre gestión y administración queda representada en una concepción distinta de la política de personal. En el *empleo público*, se trata de gestionar recursos humanos, lo cual se logra ciertamente con su selección, pero también con su formación y diseño de su carrera profesional. Cuando la organización toma como propias estas tareas entonces estamos frente a un elemento diferenciador entre la administración y la gestión.

Por ende gestionar implica no administrar pasivamente nóminas sino, el hecho de desarrollar verdaderas carreras profesionales. La introducción de esta tercera caracterización, supone un cambio en las posibilidades de promoción más profesionalizada, ligada al esfuerzo productivo, aun preservando idéntica estabilidad en el empleo que en el modelo tradicional.

El adecuar la forma de las organizaciones a la naturaleza de los servicios, -no siendo éstos siempre puramente administrativos- es una condición necesaria para la mejora de la eficiencia pública.

⁴⁴ Emilio Albi, *op. cit.*, págs. 246-254.

Tras lo anterior, como preámbulo a la cuarta caracterización denominada *tecnologías organizativas*, donde se requiere que los regímenes jurídico, financiero, presupuestario, contable, de personal y de contrataciones, así como los sistemas de tesorería y de control, se conviertan en entes más ágiles y dinámicos ya que la búsqueda de la eficiencia que pretende la gestión pública, requiere de actualizaciones constantes ante una dinámica de cambio global.

Una de las consecuencias más importantes, es el identificar que *centros de coste*,⁴⁵ han de considerarse *centros de responsabilidad*,⁴⁶ con la finalidad de consignar los distintos objetivos y los correspondientes presupuestos. Esta acción recibe el nombre de consignación *presupuestaria a los centros de responsabilidad*.

Lo importante para la gestión, a diferencia de lo tradicionalmente valorado desde una óptica de administración, es evaluar resultados más que hacer un seguimiento de los procedimientos utilizados. Esta propuesta, *medición de resultados*, conlleva para la gestión pública, a diferencia de la administración, de un importante esfuerzo de medición de la actividad pública.

Tras los puntos anteriores, podemos sintetizar que gestionar implica centrar el quehacer público en la búsqueda de la eficiencia. En materia de administración de la policía, hoy el mayor reclamo de la ciudadanía exige que en los cuerpos policiales, se aplique lo que los autores establecen como recapitulación de la gestión pública:

En definitiva, la gestión exige *ajustar* el diseño institucional, los estilos de gestión y los organigramas organizativos al cambio en los contextos en los que se desarrolla la actividad.⁴⁷

⁴⁵ Agrupación orgánica de distintas partidas de gasto

⁴⁶ Centros con capacidad de gestión presupuestaria

⁴⁷ Emilio Albi, *op. cit.*, pág. 256.

1.4 Administración policial: en pos de la construcción de un concepto

En México han sido desarrolladas diversas ramas de la ciencia de la administración con un enfoque público, no obstante la que comprende nuestro objeto de estudio aún se encuentra en ciernes.

Antes de exponer un concepto propio de administración policial, habremos de plantear diversas definiciones extranjeras en la materia, pero previamente nos avocaremos a desarrollar de manera breve pero concisa, las ramas de la administración pública mexicana que han surgido con la finalidad de especializar y profesionalizar su campo de acción.

1.4.1 Ramas prominentes de la administración pública mexicana

En nuestro país, en los últimos años se ha venido observando un movimiento tendiente a la búsqueda de la eficiencia en el ejercicio y quehacer del sector público federal. Los avances se denotan en acciones como el haber instituido los servicios profesionales de carrera y con la creación de consejos con la participación de gobierno, sociedad, empresarios y académicos.

Desde una óptica particular como profesional de la administración pública, se logra constatar que se han gestado ramas especializadas de la administración como la administración portuaria que tiene a su cargo los bienes, servicios y concesiones de los puertos mexicanos. Se agrega a la anterior, la administración tributaria que se orienta a la tarea de que la ciudadanía contribuya con el gasto público.

Así también existe otra rama que forma parte de la estructura orgánica de las instituciones educativas la cual se encarga del archivo, registro e historial de su alumnado, a la cual se le denomina administración escolar.

En las dos tablas siguientes se desglosa por separado aquellas ramas de la administración sobresalientes que forman parte del medio civil, y se hace lo propio con las que se encuentran dentro del fuero castrense nacional, como lo representa la administración naval y también la administración militar.

Cuadro 1: Ramas Preponderantes de la Administración Pública en México

Medio Civil	Concepto y Profesionalización
<p style="text-align: center;">Administración Tributaria</p>	<p>El Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.^(a)</p>
	<p>El SAT cuenta con el Servicio Fiscal de Carrera apego a un esquema de evaluación del desempeño, que asegure la permanencia del personal íntegro, capaz y profesional, incorporando a quienes cumplen con los requisitos de preparación y permanencia establecidos.^(b)</p>
<p style="text-align: center;">Administración Portuaria</p>	<p>Existirá administración portuaria integral cuando la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto se encomienden en su totalidad a una sociedad mercantil, mediante la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y prestación de los servicios respectivos.^(c)</p>
	<p>En un proyecto de reciente creación en México se imparte la maestría en Ciencias de la Administración de Empresas Navieras y portuarias. Esta es impartida por el Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.^(d)</p>
<p style="text-align: center;">Administración Escolar</p>	<p>La Máxima Casa de Estudios, cuenta también, con un área especializada en la ciencia de la administración, siendo esta la Dirección General de Administración Escolar la cual tiene como misión dar validez a los resultados del proceso enseñanza-aprendizaje durante la vida académica de los alumnos en la institución, desde su ingreso hasta la conclusión de sus estudios.^(e)</p>
	<p>La administración escolar nace al iniciar la atención de los alumnos en el proceso de inscripción a través de una ventanilla. En 1933, se crea el Departamento Escolar para que atendiera todos los asuntos relacionados con los alumnos tales como inscripción, registro de calificación y expedición de certificados. Desde esa fecha ha ido evolucionando bajo diversas denominaciones hasta llegar a la actual DGAE.^(f)</p>

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia con información obtenida en

- (a) Ley del Servicio de Administración Tributaria, Artículo 2.
- (b) Servicio de Administración Tributaria, Ciudad de México, Dirección URL www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t1/reporte2007.pdf [Consulta: 15 de noviembre de 2008].
- (c) Ley de Puertos, Artículo 38.
- (d) Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional, Ciudad de México, Dirección URL www.fidena.edu.mx:80/maestria.php [Consulta: 16 de noviembre de 2008].
- (e) Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, Dirección URL: www.dgae.unam.mx/dgaepage/mision/mision.html [Consulta: 24 de noviembre de 2008]
- (f) Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, Dirección URL: www.dgae.unam.mx/dgaepage/antecede/ah.html [Consulta: 24 de noviembre de 2008].

Cuadro 2: Ramas Preponderantes de la Administración Pública en México

Medio Militar	Concepto y Profesionalización
<p style="text-align: center;">Administración Militar</p>	<p>El servicio de administración tiene a su cargo las siguientes actividades del Ejército y Fuerza Aérea: Contabilizar y glosar en el aspecto interno el presupuesto anual; aplicar los procedimientos para el pago de haberes y demás emolumentos, y centralizar y ejecutar la auditoría de todos los órganos; la adquisición de todos los artículos que demanden las necesidades de vida y las operaciones del Ejército y Fuerza Aérea; mantener al corriente la estadística militar; establecer las normas técnicas a ser observadas para estos fines y proporcionar personal especialista para la administración de las Unidades, Dependencias e Instalaciones.^(g)</p>
	<p>La Secretaría de la Defensa Nacional cuenta dentro de su estructura orgánica con una Dirección del Servicio de Administración que se hace cargo de cumplir todas las actividades enunciadas en el párrafo anterior.</p>
	<p>El Ejército Mexicano, dentro de los planes de estudios que imparte en los diversos planteles educativos con que cuenta, se encuentra la licenciatura en Administración Militar.</p>
	<p>En las disposiciones de esta institución se establece que el Director del Servicio de Administración deberá ser un General perteneciente a dicho servicio.^(h)</p>
<p style="text-align: center;">Administración Naval</p>	<p>El diccionario naval define a la administración naval de la siguiente manera: se refiere a la utilización de técnicas y principios administrativos tendientes a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos con que cuenta la institución, con el fin de proporcionarlos en el tiempo, el lugar, la cantidad y calidad requeridos para el desarrollo de sus actividades.⁽ⁱ⁾</p>
	<p>La Secretaría de Marina cuenta con el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), donde se imparte la maestría en Administración Naval. Aun cuando esta institución se orienta a la profesionalización de los miembros de la Armada de México, se permite el ingreso de civiles a invitación ex profeso.</p>
	<p>En marzo de 2004 la Armada de México editó el libro Políticas para la Administración Naval de los Recursos Humanos, donde se establece un capítulo para cada fase del proceso administrativo que desarrolla, siendo estas: planeación, organización, integración, dirección, así como supervisión y control.</p>
	<p>Resulta relevante transcribir, por la forma concisa y ejemplificada, el planteamiento que hace sobre la diferencia entre objetivos y políticas públicas. El Objetivo fija el puerto a donde debe de arribar nuestro buque, en tanto que las Políticas, señalan como y por donde habremos de navegar para sortear escollos, capotear los temporales y atracar la unidad al muelle de manera segura, en tiempo y forma.^(j)</p>

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia con información obtenida en

(g) Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, Artículo 86.

(h) Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, Artículo 87

(i) *Diccionario Naval*, México, 2005, Tomo I, Compilador Contralmirante Carlos A. Martínez de Anda

(j) *Políticas para la Administración Naval de los Recursos Humanos*, México, Secretaría de Marina, 2004, 1ra. edición, pág. 16.

1.4.2 Administración Policial: su definición

Uno de los principales propósitos de esta investigación lo representa el establecer una definición de administración policial, pero antes de que se realice esta aportación, con la cual habremos de cerrar el primer capítulo de la presente tesina, revisaremos las escasas definiciones que existen sobre esta rama de la administración.

Es válido establecer que se consultaron una gran cantidad de enciclopedias y diccionarios especializados tanto en administración pública como en política, pero ninguno de ellos definió el concepto de administración policial, lo cual nos obligó a recurrir a bibliografía específica editada en el extranjero.

En 1950 se publica la primera de las obras especializadas en la materia, esto fue en los Estados Unidos bajo el título <<Police Administration>>, de la autoría de Orlando Winfield Wilson, cuya edición en español se denominó *Administración de la policía*.

Su autor al momento de escribir este libro se encontraba retirado del cargo que durante muchos años ejerció como superintendente de la policía de Chicago, Illinois, y se desempeñaba como decano emérito de la Escuela de Criminología de la Universidad de California en Berkeley. En ella nos establece el siguiente objetivo de la organización policial:

La fuerza policiaca deberá de organizarse de manera que se logre la más eficaz dirección, coordinación y supervisión de sus miembros en el desempeño de los objetivos de la policía. Los mejores resultados se obtienen cuando los miembros trabajan aprovechando lo mejor de sus aptitudes, adaptándose conscientemente a la estructura de la organización, pero no tan conscientemente que retarden el libre movimiento de ideas y esfuerzos hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados.⁴⁸

⁴⁸ Orlando Winfield Wilson, *Administración de la Policía*, México, Limusa-Wiley, 1963, 1ra. edición, pág. 33.

En un periodo de 26 años el libro en mención fue objeto de cuatro ediciones, en cada una de ellas fue actualizándose de acuerdo a las particularidades que el desenvolvimiento social venía exigiendo al desempeño policial confrontado con el despliegue delictivo.

En 1997 tres estadounidenses jefes policiales en retiro, dedicados a la cátedra en distintas universidades, quienes guardaban un profundo aprecio y reconocimiento a su maestro Orlando Winfield Wilson, se dieron a la tarea de poner al día la obra madre en la materia.

Adoptando el mismo nombre original de <<Police Administración>>, sus nuevos autores, Fyfe,⁴⁹ Greene⁵⁰ y Walsh⁵¹ justificaron lo anterior debido a que el crimen organizado utilizaba cada ocasión métodos más sofisticados en la consumación de hechos delictivos.

Para poder concretar una definición de administración policial citaremos de inicio lo que este trío de autores, refieren en su apartado sobre el objeto de la policía, cuando hacen mención de que en las primeras líneas de los manuales de casi todos los departamentos de policía, se establecen un par de obligaciones primordiales:⁵²

1. Proteger la vida, los bienes personales y las garantías constitucionales.
2. Conservar el orden.

⁴⁹ James J. Fyfe: perteneció durante 16 años al Departamento de Policía de Nueva York, alcanza el grado de doctor en Justicia Penal, se desempeña como profesor e investigador de políticas públicas en la Universidad de Temple, Filadelfia. Ha ganado diversos premios profesionales por sus investigaciones respecto al *uso de la fuerza policiaca* y ha sido asesor de innumerables organismos policiales dentro y fuera de los Estados Unidos

⁵⁰ Jack R. Greene: doctorado por la Universidad Estatal de Michigan donde se especializó en sociología organizacional y análisis de políticas públicas, es también profesor de justicia penal por la Universidad de Temple desde donde brinda servicios de consultoría al Instituto Nacional de Justicia y se ha hecho cargo de instrumentar el cambio organizativo en varios departamentos de policía de las principales ciudades de la unión americana, entre ellas Filadelfia y Los Ángeles.

⁵¹ William F. Walsh: Integró durante 21 años el Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York. Se doctoró en sociología por la Universidad de Fordham, y es profesor del Departamento de Justicia de la Universidad de Louisville. Es director del Instituto de Policía del Sur, un centro avanzado para la educación y entrenamiento, dedicado a reforzar el desarrollo profesional de los encargados de la aplicación de la ley, que pone énfasis en el entrenamiento de funcionarios de la policía. Sus estudiantes ocupan puestos de mando a lo largo y ancho de Estados Unidos, Europa y los países de la Cuenca del Pacífico.

⁵² James J. Fyfe, Jack R. Greene y William F. Walsh, *Administración de la policía*. México, McGraw Hill, 1997, 1ra. edición, pág. 33.

En el capítulo sobre *Liderazgo y administración*, se centran en la complejidad de las funciones de los ejecutivos de la policía como administradores. Nos dicen que los ejecutivos de policía funcionan como administradores cuando planifican, organizan, controlan, dirigen y presupuestan los servicios de la policía y su comportamiento debe estar dirigido a conocer los diversos elementos de la organización que pueden producir diferentes estructuras organizativas y sistemas de comunicación.⁵³

Citan también una máxima que subsiste y persiste en todos los órdenes y espacios universales del servicio público al recordar que los agentes de la policía son ahora los representantes más visibles del gobierno en las calles y las figuras de autoridad que con más frecuencia encontramos en nuestras comunidades.⁵⁴

Dejando la Unión Americana, nos pasaremos a España para hacer un reconocimiento por la forma metodológica en que construyen la definición de administración policial, Francisco Henríquez⁵⁵ y Manuel Jordán,⁵⁶ fundadores del Instituto Valenciano de Seguridad Pública, quienes inician por exponernos la función de los gobernantes así como el objeto de la ciencia de la administración.

Ambos autores disponen que la función de los gobernantes es satisfacer las necesidades de los gobernados y la ciencia que estudia el modo de hacerlo se llama ciencia de la administración a su vez nos dicen que el objeto de ser de la administración consiste en satisfacer las necesidades e intereses de los ciudadanos y el modo más eficaz de resolverlos.⁵⁷

⁵³ *Ibid* pág. 194.

⁵⁴ Stanley H. Palmer. *Police and protest in England and Ireland, 1780-1850*. Nueva York, Cambridge University Press, 1988. Tomado de Fyfe, James. *Administración de la policía*. México MacGraw Hill, 1997, 1ra. edición, pág. 4.

⁵⁵ Francisco Javier Henríquez Rodríguez: profesor asociado de la Universidad Jaume I. Castellón y jefe de la Policía Local de Castellón.

⁵⁶ Manuel Jordan Montañés: catedrático del Instituto de Criminología de la Universidad de Valencia y mando jubilado de la Policía Local de Valencia.

⁵⁷ Francisco Henríquez y Manuel Jordan. *Administración Policial*. Valencia, Tirant lo blanch, 1995, 1ra. edición, pág. 18.

Al respecto han de abundar, estableciendo que cuando las necesidades se refieren a la seguridad de personas y bienes, entonces se constituye la *ciencia de administración policial*, a la que proceden a definir de la siguiente manera:

Aquella parte de la ciencia de la administración que se ocupa de la seguridad ciudadana en su doble vertiente de:

Acción conversiva o replicante, que tiene por objeto restablecer el orden perturbado.

Acción preventiva, destinada a que la ley no sea transgredida.⁵⁸

Tanto Henríquez como Jordán nos establecen que la administración policial surge como una nueva rama de la ciencia de la administración debido a dos consecuencias principales:

- A. La primera de ellas es que la seguridad ciudadana⁵⁹ representa una de las exigencias más importantes de la sociedad actual ya que de un tiempo a la fecha esta materia ha tenido un ascenso en la escala de intereses y valores de todas las comunidades contemporáneas.
- B. Por otra parte, es uno de los principales objetivos de todos los gobiernos a quienes preocupa el incesante aumento de la criminalidad.

Por su parte Francisco Antón Barberá⁶⁰ y Juan Ignacio Soler Tormo⁶¹ advierten que el carácter dinámico de la administración y por tanto de la administración policial provoca que no se esté ante un concepto meramente descriptivo, sino marcadamente progresivo ya que ha de incluir al conjunto de elementos, medios y técnicas que conduzcan a la mejor gestión y prestación de este servicio público aplicando criterios de eficacia y eficiencia.⁶²

⁵⁸ *Ibid.*, pág. 19.

⁵⁹ En España cuando se refieren a *seguridad ciudadana* equivale al término que en México denominamos *seguridad pública*.

⁶⁰ Francisco Antón Barbera: ex Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía en España quien posteriormente se dedicó a la docencia en la Universidad de Valencia.

⁶¹ Juan Ignacio Soler Tormo: Jefe del Instituto de Criminología de la Universidad de Valencia, España.

⁶² Francisco Antón Barbera y Juan Ignacio Soler Tormo, *Administración Policial*. Valencia, Tiran lo blanch, 2000, 1ra edición, pág. 23.

En su obra establecen que el objeto de la administración policial será el conocimiento de la estructura y funcionamiento de la organización policial, con el fin de lograr el adecuado cumplimiento de la misión constitucional que tiene encomendada. Tras diversos razonamientos, tanto teóricos como de índole legal, ambos autores proceden a concretar la siguiente definición del concepto de *administración policial*:

Aquella parte de la Administración pública, entendida como función, que tiene por objeto la adecuada prestación del servicio público de Policía, entendido como la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la ley y la garantía de la seguridad ciudadana.⁶³

Antes de proceder a realizar un concepto propio de *Administración Policial*, es importante precisar que la seguridad pública como función exclusiva del Estado abarca cuatro cometidos centrales: la prevención, la protección, la procuración y lo penitenciario.

Bajo un discernimiento particular dividiremos los anteriores cometidos estableciendo que la esfera de la **administración policial** abarca **la prevención y la protección**, en tanto que en el perímetro de la administración de justicia recae la procuración y las tareas penitenciarias.

Debido a que la administración policial requiere para su ejercicio las cuatro fases básicas del proceso administrativo: planeación, organización, dirección y control, a las que recientemente viene a agregarse la rendición de cuentas, por tanto se considera a nuestro objeto de estudio como **una rama de la ciencia de la administración** con enfoque público para el fomento y buen desarrollo de los cuerpos de policía.

La administración policial debe orientarse a una **gestión eficiente** debido a que quienes disponen de recursos materiales, financieros, tecnológicos y humanos, se

⁶³ *Ibidem*.

encuentran obligados a la entrega de resultados satisfactorios y a la optimización de los bienes y fondos que les han sido asignados.

La administración policial se encuentra sujeta a la **medición de su efectividad** mediante indicadores orientados a la inhibición del delito y a la cuantificación de sus logros en proporción a los recursos que le son asignados.

Tras el desglose desarrollado en los cuatro párrafos que anteceden, se procede a construir la definición de *Administración Policial*, con la que cerraremos el primer capítulo de esta investigación:

Rama de la Ciencia de la Administración que se ocupa de una gestión eficiente al interior de las corporaciones encargadas de la seguridad pública, a fin de que éstas eleven sus niveles de efectividad orientados a la prevención y la protección de sus conciudadanos.

CAPÍTULO 2

LAS INSTITUCIONES Y SU NORMATIVIDAD

Mientras mejor sepa la administración prevenir los delitos, menos tendrá la justicia que castigar.

Juan Carlos Bonnín

Las diversas teorías de la ciencia de la administración, establecen una serie de principios con valor universal, estos postulados los encontramos de alguna u otra forma incorporados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se aborda el tema de la seguridad pública.

El Artículo 21 de nuestra Carta Magna ha sido y es en la actualidad el precepto de referencia sobre la función del Estado con respecto a la seguridad pública.⁶⁴ Su redacción original contenía la enunciación de que era competencia de la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

Tuvieron que transcurrir 66 años para que este artículo fuese objeto de su primera reforma,⁶⁵ esta tuvo lugar a escasos dos meses de que Miguel de la Madrid asumiera el cargo de Presidente de la República, esta se realiza con la finalidad de decretar la reducción del arresto con motivo de infracciones que podía alcanzar hasta quince días para fijar un máximo de 36 horas.

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857 *Diario Oficial Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, Número 30, Tomo V, Cuarta Época, México, lunes 5 de febrero, 1917.

⁶⁵ “Decreto por el que se reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial*, tomo CCCLXXVI, núm. 24, México, jueves 3 de febrero, 1983, pág. 3.

2.1 Nuestra Constitución. Sus principios de eficiencia y profesionalismo policial

En el último día de un año enmarcado por los grandes conflictos nacionales, como lo representó 1994 para la historia reciente de México y a tan sólo un mes de haber asumido la Presidencia de la República el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, se le añaden al Artículo 21 constitucional tres nuevos párrafos.⁶⁶

En esta reforma se incorpora el concepto de seguridad pública, al cual se le fortalece al implantarse una serie de cuatro principios, a los que deberá apegarse el actuar de las corporaciones, y se dispone el instituir un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, son también universalmente considerados, con algunas connotaciones, por las diversas teorías de la ciencia de la administración, por lo tanto es aquí donde podemos afirmar surge la génesis jurídica de administración policial mexicana.

Durante el mismo periodo sexenal, este artículo sería objeto de la tercera reforma⁶⁷ constitucional, aunque esta nada más abarcó el primer párrafo al cual se le hicieron, tanto modificaciones como adiciones.

La cuarta reforma⁶⁸ tiene lugar, durante la administración presidencial de Vicente Fox Quezada, habiéndose agregado un párrafo en la posición número cinco, propiciando con ello que se recorrieran en su orden los que se encontraban como quinto y sexto, los cuales pasaron a ser sexto y séptimo.

Durante la actual administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa y ante la relevancia que el tema de la Seguridad Pública alcanza, el artículo 21 es objeto de la

⁶⁶ “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDXCV, núm. 22, (primera sección), México, sábado 31 de diciembre, 1994, pág. 2

⁶⁷ “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 16, 20 fracción I y penúltimo, párrafo, 21, 22 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial*, tomo DXIV, núm. 3, (primera sección), México, miércoles 3 de julio, 1996, pág. 13.

⁶⁸ “Decreto por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXXI, núm. 14, (primera sección), México, lunes 20 de junio, 2005, pág. 2.

más amplia reforma desde su promulgación. Le son añadidos ocho párrafos, para pasar de una redacción anterior de siete, a un nuevo contenido de quince apartados.

Destaca la incorporación de dos nuevos principios en materia de seguridad pública a los cuatro ya existentes, estos de encontrarse plasmados en el párrafo séptimo del artículo constitucional, hubieron de recorrerse a la posición número nueve.

Artículo 21, párrafo noveno: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de **legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos** humanos reconocidos en esta Constitución.⁶⁹

Con lo anterior a la función estatal de seguridad pública le son agregados dos nuevos principios: el de la objetividad y el respeto a los derechos humanos, en un momento coyuntural debido a la situación de inseguridad por la que atraviesa el país. La lucha contra la delincuencia, a lo largo y ancho de nuestro país, ha llevado a la pérdida de un gran número de vidas tanto de elementos como de mandos de corporaciones de los tres órdenes de gobierno.

Los integrantes de los diversos cuerpos policiales ante las bajas de sus compañeros causadas por el crimen organizado, han reaccionando en un sinnúmero de ocasiones de manera precipitada, cayendo en los excesos y las arbitrariedades, y como consecuencia han violentado las garantías de la sociedad civil. La reciente incorporación del principio de *respeto a los derechos humanos*, se orienta a que el actuar de las fuerzas de seguridad sea en apego a esta máxima constitucional.

⁶⁹ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCLVII, núm. 13, (primera sección), México, miércoles 18 de junio, 2008, pág. 8.

2.1.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En el primer capítulo de esta investigación se desarrollaron los elementos de la transición,⁷⁰ al respecto es factible afirmar que de una manera sobria, se encuentran incorporadas algunas caracterizaciones elementales para dar inicio a ese proceso de cambio, enmarcadas entre las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública.

Son veintisiete los asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública encomienda a la dependencia federal citada. De este universo a continuación se enlistan a aquellas cuyo contenido consideramos más acorde a los preceptos de la administración policial, así como a la nueva tendencia de gestión pública.

Cuadro 3: Atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública

Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;
Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;
Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;
Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;
Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva , así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;
Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;
Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 30 bis.

Haciendo uso de algunas acotaciones, respecto a lo antes enunciados procederemos a referir las siguientes: desarrollo de políticas de seguridad pública; prevención eficaz; medidas congruentes; contar con acciones y estrategias de

⁷⁰ Véase la página 26 de la presente investigación.

coordinación; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas; garantizar el desempeño honesto; aplicación de un régimen disciplinario e impulsar el servicio civil de carrera.

Si bien es cierto que el hecho de que los anteriores elementos al encontrarlos desplegados en las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública sólo representan un conjunto de buenas intenciones, no obstante, es importante reconocer que ello es elemental para la transición de la administración burocrática a la gestión pública.

2.1.2 La coordinación por ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Tras cumplirse el primer año de la administración zedillista, en fecha 11 de diciembre de 1995 se promulga la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La finalidad de esta nueva disposición legal, era el propiciar que todos los cuerpos policiales del país unificasen sus esfuerzos en aras de proteger a la ciudadanía.

De la gama de recursos: financieros, humanos, materiales y tecnológicos de que se dispone en toda institución, sea esta pública o privada, siempre he estado convencido de que de todos ellos el que resulta mas elemental es el personal con que se integra una empresa o dependencia gubernamental.

Esto sin duda cobra su mayor vigencia en la administración de la policía, de nada sirve el hecho de que a los elementos se les proporcionen las armas más sofisticadas y que se les asignen patrullas dotadas con los mayores avances tecnológicos, si estos no tienen convicciones.

El Capítulo Tercero de esta ley tiene por título: **De la Actuación y Formación de los Integrantes de las Instituciones Policiales**, en el artículo 22 se establecen nuevamente los principios constitucionales a que deben de sujetarse los miembros de los cuerpos policiales, en la tabla contenida en la página siguiente habremos de ampliar dichos postulados al detallar a que hacen referencia cada uno de ellos.

Cuadro 4: Los principios constitucionales de la Seguridad Pública en México

Legalidad	Conducirse siempre con apego al orden jurídico	Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
Objetividad	Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;	Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
Eficiencia	Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;	Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;
Profesionalismo	Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;	Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.
Honradez	Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;	
Respeto a los derechos humanos	Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;	Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
Fuente: Tabla de elaboración propia sustentada en la Constitución (Artículo 21) y en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Artículo 22)		

Por otro lado, en cuanto a la formación de quienes integran las corporaciones de policía, habremos de transcribir textualmente los artículos 23 y 24 de este ordenamiento, el cual fue el primero a nivel federal en preocuparse por instaurar los lineamientos en la materia.

Artículo 23.- La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de **selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.**

Artículo 24.- La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, **a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.**

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federal, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.

Como colofón del esbozo que hemos hecho de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública considero oportuno transcribir literalmente el siguiente ordenamiento, que protege a los integrantes de las filas policiales de los excesos de superiores.

Artículo 22, párrafo 13. En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán sancionados los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

2.2 Las Instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La reforma constitucional de que fue objeto el artículo 21 de conformidad con la publicación del Diario Oficial correspondiente al último día del año de 1994, introdujo por vez primera el concepto de Sistema al enunciar en su párrafo séptimo que *“La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”*.

Este enunciado, se mantendría así por un periodo de poco más de 13 años, hasta que la administración *calderonista*, modificaría *la intención de establecer*, para *proceder a fijar* las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De esta manera el nuevo contenido quedaría redactado de la siguiente manera:

Artículo 21, párrafo décimo: Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las

políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.⁷¹

2.2.1 El Consejo Nacional de Seguridad Pública

El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene su máxima instancia de coordinación en su Consejo Nacional, el cual deberá sesionar por lo menos una vez cada seis meses, integrado por:

Cuadro 5: Integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública

1	Secretario de Seguridad Pública (quien lo preside)
31	Gobernadores de los Estado
1	Secretario de la Defensa Nacional
1	Secretario de Marina
1	Secretario de Comunicaciones y Transportes
1	Procurador General de la República
1	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
1	Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
38	Integrantes conforman el Consejo Nacional de Seguridad Pública
Fuente: Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Artículo 12).	

Se ha propuesto que se sume a la conformación del Consejo el Secretario de Hacienda y Crédito Público, para que colabore de manera formal en las indagatorias de lavado de dinero, y se ha planteado que quien debe de encabezarlo sea el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷¹ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCLVII, núm. 13, (primera sección), México, miércoles 18 de junio, 2008, págs. 8-9.

En la discusión sobre quienes deben de integrar este órgano, se ha dado entrada en comisiones legislativas a planteamientos de que deben de ser excluidos el titular del Ejército y Fuerza Aérea, al igual que el de la Armada de México.⁷²

Este órgano colegiado tiene las siguiente encomiendas que le son estipuladas en el artículo 15 de Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuadro 6: Asuntos de Competencia del Consejo Nacional

I	La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
II	La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública
III	La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados
IV	La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales
V	La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales
VI	La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes
VII	La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública
VIII	El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del Secretario Ejecutivo
IX	La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Fuente: Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (Artículo 15).	

⁷² Ambas instituciones nacionales son de las menos afectadas por la corrupción y cuyos miembros guardan un mayor compromiso con el país, por lo que no se comparte la idea de que sean excluidos.

2.2.2 La Secretaría de Seguridad Pública

El 30 de noviembre del 2000, la Subsecretaría de Seguridad Pública dependiente de la Secretaría de Gobernación deja de ser un órgano adscrito a esta dependencia, y adquiere la categoría de secretaría dependiente del Ejecutivo Federal pasando así a denominarse Secretaría de Seguridad Pública.

A partir de su creación, la Secretaría de Seguridad Pública integró los siguientes Órganos Administrativos Desconcentrados que hasta esa fecha dependieron de la Secretaría de Gobernación:

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Policía Federal Preventiva.
- Consejo de Menores.

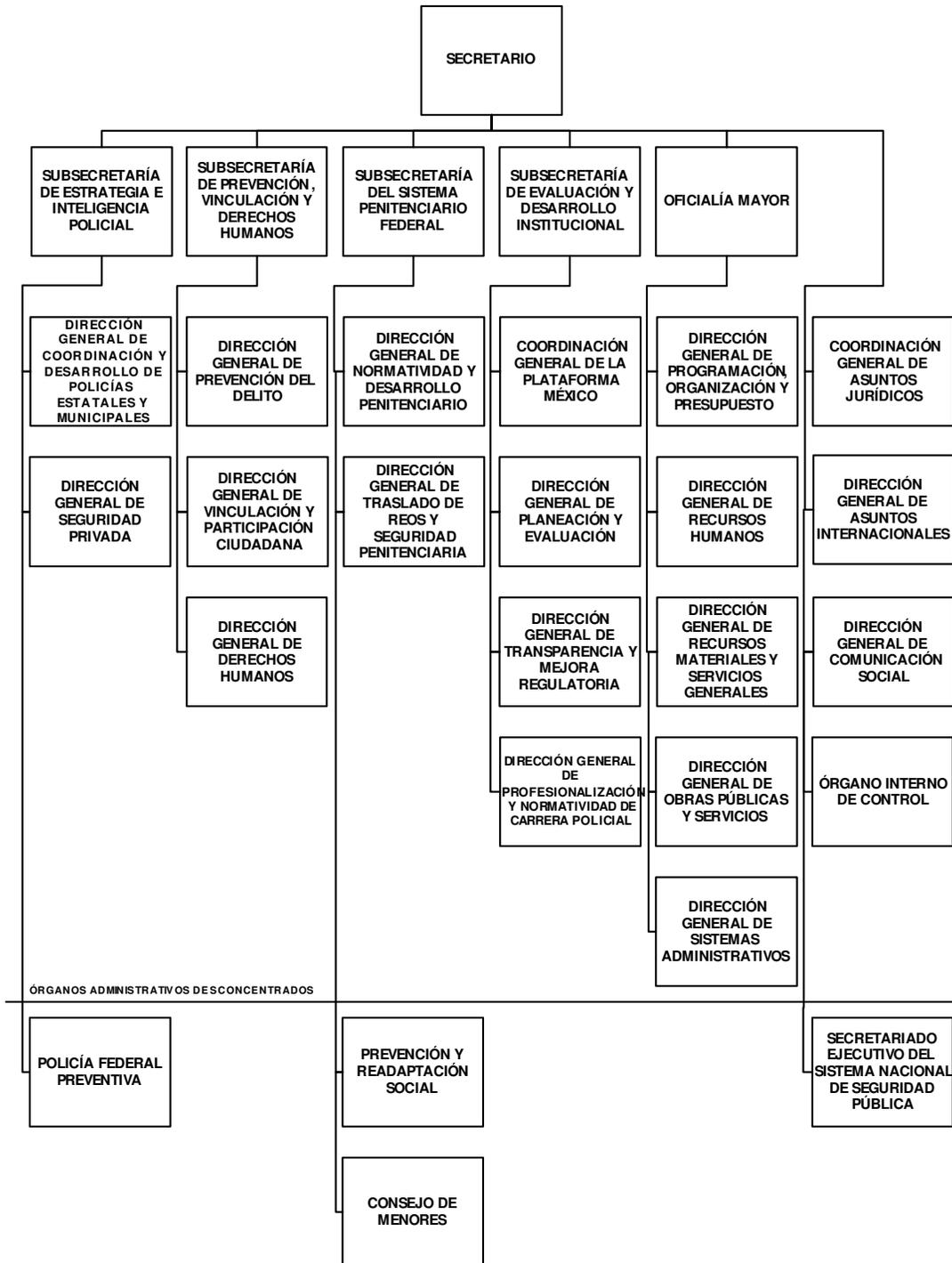
Asimismo, se constituyó un nuevo Órgano Administrativo Desconcentrado derivado de la fusión de las extintas Direcciones Generales de Prevención y Readaptación Social y de Tratamiento de Menores, ambas también se encontraban adscritas a la Secretaría de Gobernación, a este se le denomina:

- Prevención y Readaptación

La Secretaría de Seguridad Pública, de manera adicional a los cuatro órganos desconcentrados ya citados, en la actualidad también la integran igual número de subsecretarías siendo estas: de Estrategia e Inteligencia Policial; de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos; del Sistema Penitenciario Federal; de Evaluación y Desarrollo Institucional. En su estructura⁷³, aparte de la Oficialía Mayor, se contemplan dos coordinaciones generales: la de Asuntos Jurídicos y la de Plataforma México. Asimismo diecisiete direcciones generales.

⁷³ "Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública". *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXLII, núm. 8, (primera sección), México, lunes 12 de marzo, 2007, págs. 9-30.

Esquema 1: Organigrama de la Secretaría de Seguridad Pública



Fuente: Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCLX, núm. 4, (segunda sección), México, jueves 4 de septiembre, 2008, pág. 48.

La Dirección General de Profesionalización y Normatividad de la Carrera Policial

La Subsecretaría de Evaluación y Desarrollo Institucional tiene como objetivos el coordinar el sistema de planeación y evaluación institucional en materia de seguridad pública, mediante la formulación, seguimiento y control de estudios, planes y programas.

Así mismo debe promover la homologación de procedimientos, procesos, y protocolos de actuación policial compartidos y la modernización tecnológica y administrativa a través de la Plataforma México, todo esto orientado a lograr la transformación sustancial del actual modelo de policía. Para ello cuenta con las siguientes áreas:

Subsecretaría de Evaluación y Desarrollo Institucional

- Coordinación General de la Plataforma México
- Dirección General de Planeación y Evaluación
- Dirección General de Transparencia y Mejora Regulatoria
- Dirección General de Profesionalización y Normatividad de Carrera Policial

De este conjunto de dependencias, es esta última la que guarda mayores vínculos con las teorías, doctrinas y principios universales de la administración policial que ha sido desarrollada en otras naciones con resultados sumamente satisfactorios.

Cuadro 7: Objetivos de la Dirección General de Profesionalización y Normatividad de la Carrera Policial

Establecer los lineamientos de los procedimientos del Servicio de Carrera de las corporaciones policiales federales.
Dirigir la profesionalización, el Control de Confianza y determinar los salarios profesionales.
Coordinar el establecimiento de esquemas de observancia obligatoria que permitan su homologación, para desarrollar políticas que unifiquen los criterios de operación.
Fuente: Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública.

Uno de nuestros fines cuando nos propusimos desarrollar el tema de la administración policial, es el hecho de que la presente investigación haga las veces de un cimiento inicial para la consolidación de esta rama de la ciencia de la administración. Para ello es vital la profesionalización de quienes integran las instituciones policiales.

Por lo anterior, es que el desarrollo de políticas e implementación de programas por parte de la Dirección General de Profesionalización y Normatividad de Carrera Policial resulta elemental si aspiramos a lograr cambiar el actual modelo de policía que tenemos.

2.2.3 El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En el año de 1997, habiendo transcurrido 31 meses de que se promulgara la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se palpa la necesidad de un órgano que diera seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Es así como se instituye como un órgano desconcentrado el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus inicios perteneció a la Secretaría de Gobernación.

Esquema 2: Organigrama del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública



Cuadro 8: Atribuciones del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrá por objeto apoyar la operación y funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones:	
I	Proponer, previo acuerdo con el Secretario, las políticas, lineamientos, acciones, mecanismos e instrumentos que fortalezcan la coordinación en materia de seguridad pública, y coadyuvar en su instrumentación, con base en los acuerdos y resoluciones del Consejo;
II	Apoyar en la formulación y modificación de programas de formación básica, de especialización, de promoción y de actualización en las modalidades preventivas, judicial, ministerial, pericial y de custodia, así como proponer al Secretario, la constitución y funcionamiento de academias o institutos regionales de seguridad pública;
III	Auxiliar en el seguimiento y evaluación de los convenios y sus anexos técnicos que por acuerdo del Consejo se suscriban con las Entidades Federativas en materia de seguridad pública, así como de la operación de los fideicomisos que se constituyan en esa misma materia;
IV	Apoyar en la ejecución, seguimiento y evaluación de los acuerdos y resoluciones del Consejo y del Secretario y formular los informes correspondientes;
V	Coadyuvar en el diseño, desarrollo, instrumentación y administración del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública;
VI	Elaborar conjuntamente con la Coordinación General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, propuestas de reformas al marco jurídico sobre seguridad pública para su presentación al Consejo;
VII	Realizar el análisis de proyectos de reformas a leyes y reglamentos que en materia de seguridad pública sean presentados al Consejo;
VIII	Administrar y regular el Registro Público Vehicular, conforme a las instrucciones del Secretario
Fuente: Artículo 1 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	

Un día antes que se efectuara la histórica Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad, donde se establecerían 74 acciones, que fueron plasmadas en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad

tiene lugar la publicación de reforma⁷⁴ referente a los cometidos del Secretariado Ejecutivo, con la que se pone fin a una relativa ambigüedad⁷⁵ de las funciones de este Órgano Desconcentrado precisándolas debidamente.

La Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con cinco planteles ubicados en igual número de regiones en que divide la geografía nacional para su despliegue técnico y logístico. En estos se imparten cursos y seminarios para los mandos medios y superiores todas las corporaciones existentes en la demarcación.

**Cuadro 9: División Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Ubicación de la Academia Regional**

REGIÓN	ENTIDADES QUE LA INTEGRAN	SEDE
Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Nayarit, Sinaloa, Sonora	Culiacán
Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro	Morelia
Noreste	Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas	Sta. Catarina
Sureste	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán	Xalapa
Centro	Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala	Barrientos
Fuente: Manual de Organización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública		

Estas instalaciones se encuentran adscritas a la estructura orgánica de la Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, cuya misión es el lograr establecer el Servicio Nacional de Carrera en coordinación con los tres

⁷⁴ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCLIX, número 15 (primera sección), México, Miércoles 20 de agosto de 2008, págs. 6-8.

⁷⁵ La ambigüedad a que hacemos referencia es en el sentido de que las atribuciones le eran conferidas al cargo de Secretario Ejecutivo y no a la institución. Con esta reforma se precisa que dichas encomiendas son al Secretariado Ejecutivo y no a su titular.

ordenes de gobierno, mediante la profesionalización y dignificación de todo el personal vinculado a las áreas de seguridad pública, con miras de mejorar el desempeño de su función en beneficio de la ciudadanía.

El seguimiento al quehacer de esta área resulta de vital importancia a fin de determinar el estado que guarda la administración policial en México, siendo imperante el homologar los protocolos y programas de formación que en la actualidad mantienen una gran diversidad.

**Cuadro 10: Objetivos de la Dirección General de
Academia Nacional de Seguridad Pública**

Lograr la aplicación y funcionamiento de las disposiciones sobre profesionalización.
Homologar los procedimientos y lineamientos en apoyo al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial.
Formar y profesionalizar a todos los integrantes de las áreas de seguridad pública.
Fuente: Manual de Organización Especifico de la Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública

2.3 La formación y el adiestramiento en la República Mexicana

Al optar por exponer los objetivos de la Dirección General de Normatividad y Profesionalización de la Carrera Policial dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, al igual que la Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública perteneciente al Órgano Administrativo Desconcentrado del Secretariado Ejecutivo, se hace con la finalidad de tener una idea de la dimensión del reto que afrontan en su campo de acción.

Lo anterior debido a que a lo largo y ancho de todo el territorio nacional contamos con decenas de centros de adiestramiento y formación para elementos de policía.

Las tipologías de estos planteles abarcan desde academias, pasando por colegios y hasta institutos. (Ver anexo 1).

En esa tabla se podrá constatar también como en algunas entidades federativas se cuenta con un centro de adiestramiento y formación policial que depende de la Secretaría de Seguridad Pública estatal y a su vez existe otro que pertenece a la Procuraduría General de Justicia del mismo Estado.

En estos planteles la enseñanza que se imparte va desde: preventivo municipal, agente de tránsito, agente investigador (ministerial), policía estatal preventivo, custodio penitenciario. En algunas de ellos también se forman agentes del ministerio público así como peritos especializados.

El modelo de unificación de nuestras policías que se encuentra abierto a la discusión, deberá partir de una condicionante que resulta elemental para estar en condiciones de poder iniciar ese proceso, consistente en la uniformidad de todos los planes de estudio, ya que estos difieren de manera diametral en cuanto a contenido, metodologías y duración.

Para responder al México actual es necesario modificar los sistemas de formación, con programas que otorguen una sólida preparación a los cadetes actuales y futuros de estos centros, quienes una vez egresados sientan poseer las herramientas para afrontar al crimen organizado.

CAPÍTULO 3

LOS CIMIENTOS PARA INSTITUIR LA ADMINISTRACIÓN POLICIAL

El suegro de Moisés le dijo: tienes que elegir, entre todo el pueblo, a algunos hombres capaces, temerosos de Dios, dignos de confianza e insobornables, para constituirlos jefes del pueblo. Ellos administrarán justicia, si hay algún caso difícil, que te lo traigan a ti, pero que juzguen por sí mismos los casos de menor importancia.

Éxodo cap. 18:13

El nuevo modelo de gestión pública conlleva que al proceso administrativo tradicional compuesto por: planeación, organización, dirección y control, se le adicione una nueva una fase.⁷⁶ Lo anterior deriva de los cambios que nos trae la democracia y la participación ciudadana, como consecuencia de la alternancia política a partir del año 2000.

A esta nueva fase, se le confiere el nombre de rendición de cuentas y consiste en la medición de los resultados alcanzados y a su vez contempla que los recursos de los contribuyentes hayan sido objeto de un manejo óptimo.

En este capítulo es nuestro objetivo realizar el despliegue de las fases del proceso administrativo policial, combinando las modalidades ejecutiva y operativa que toda corporación implica:

- En la Ejecutiva: se define la estrategia y prioridades de la institución.
- En la Operativa: se realiza la suma de capacidades tácticas y técnicas.

⁷⁶ Se opta por denominar fases a lo que muchos autores designan como funciones del proceso administrativo, lo anterior obedece al propósito de evitar una confusión debido a que en México se considera a la seguridad pública como una *función* del Estado.

3.1 UNA PLANEACIÓN CARENTE DE ESTRATEGIA Y DE TÁCTICA.

Una planeación metódica y profesional debe establecer la estrategia a seguir y esta debe ser acompañada de las tácticas a aplicar. No obstante es habitual encontrar que esta primera fase del proceso administrativo se deje a la negligente usanza de “sobre la marcha”.

Bajo una perspectiva policial estableceremos que la estrategia se constituye por los postulados a alcanzar a largo plazo, en tanto que la táctica abarca la forma de proceder en lo inmediato.

Lo anterior lo describen con excelcitud Mark Moore y Darrell Stephens quienes señalan que para que determinada estrategia tenga éxito debe satisfacer las tres pruebas siguientes:

Primera: los objetivos expresados deben describir un propósito razonablemente valioso para la sociedad.

Segunda: el propósito debe ser operativamente factible y aprovechar las competencias y capacidades distintivas de la organización.

Tercera: el propósito debe de mantener el apoyo de los individuos que ocupan puestos legales y políticos que autorizan la continuación de la organización.⁷⁷

En la década de los noventas en Sinaloa, se vivió una ola delictiva de secuestros. Este flagelo no sólo afectó a empresarios, principales víctimas, sino que también cimbró fuertemente a la sociedad y a su gobierno.

⁷⁷ Mark H. Moore y Darrell W. Stephens, *Beyond Command and Control: The Strategic Management of Police Departments*, Washington, Police Executive Forum, 1991. Citado por James Fyfe, en *Administración de la Policía*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1997, 1a. edición, págs. 8 y 9.

En el año 2000, un alto funcionario del Gobierno del Estado, cuya formación de origen la obtuvo en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, se dio a la tarea de planear y diseñar unidades policiales con objetivos específicos.

Al año siguiente estuvo integrado y en operación el primero de estos cuerpos policiales, la Unidad Especializada Antisecuestros (UEA), quien pronto pasó a ser un ejemplo nacional y objeto de reconocimiento internacional.

Tras hacer una recapitulación⁷⁸ de la forma en que se integró la estructura de la UEA, tal pareciese que los postulados de Moore y Stephens se siguieron al pie de la letra en su conformación.

- a) La UEA surge con la premisa de recuperar la tranquilidad social agobiada por el flagelo del secuestro, orientándose al objetivo de disminuir en la mayor proporción el índice de secuestros en la entidad.
- b) El diseño de una estructura innovadora integrada por cuatro áreas, siendo estas la de investigación, inteligencia, ministerios públicos especializados y la de reacción, demostraron su factibilidad operativa con resultados.
- c) El desempeño de la UEA garantizó la continuidad de dicha organización policial más allá de los cambios de administración estatal.

Esta organización, que se nutrió de los mejores cuadros de policía en la entidad, era la destinataria de la contundente expresión de un consumado secuestrador, quien al ser aprehendido en un estado del centro de la república, tras una pesquisa iniciada por investigadores sinaloenses, se le cuestionó ¿sobre por qué motivo, había dejado su radio de acción y emigrado a otra entidad? respondiendo *“es que ya no se puede secuestrar en Sinaloa”*.

⁷⁸ Tuve la oportunidad de conocer de cerca el quehacer de la UEA y formar parte en algunos de sus operativos.

Con la mística profesional que caracterizó a la Unidad Especializada Antisecuestros y bajo las directrices del mismo funcionario se establecieron dos organizaciones más: en el año 2004 se gesta la Unidad de Fuerzas Especiales (UFE), bajo la firme determinación de combatir el narcomenudeo, y la Unidad Especializada en Aprehensiones (UNESA), en 2005, con la encomienda de disminuir el rezago en órdenes de aprehensión, así como los índices de impunidad que de ello derivan.

3.1.1 La planeación en el ciclo de la inteligencia policial

La importancia de la planeación en el quehacer de la policía, se encuentra sustentada en que esta fase es básica para que el proceso administrativo policial sea eficiente.

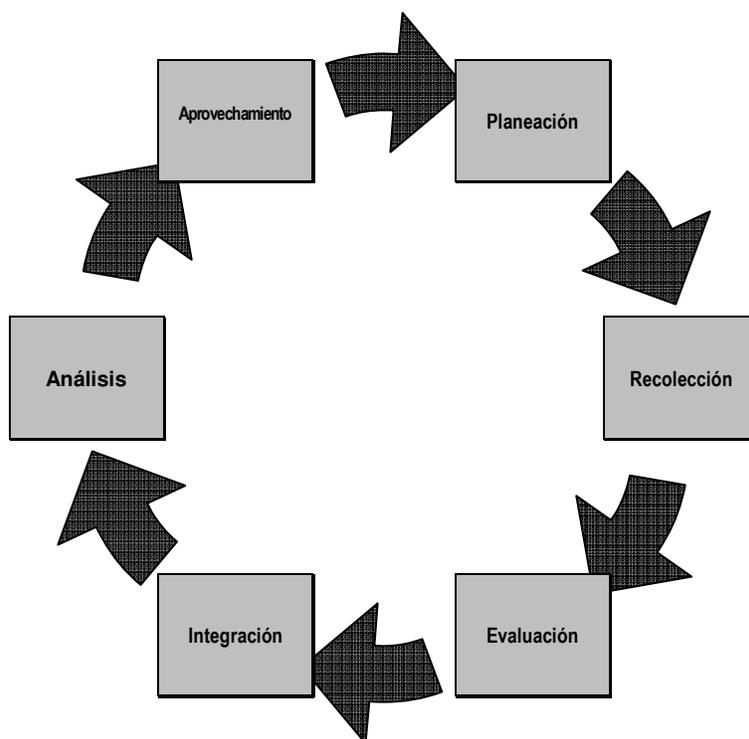
Una incorrecta planeación, nos conduce a no obtener los resultados esperados, o bien cuando estos se llegan a alcanzar les caracteriza el que se encuentren sesgados o lo que es peor aún, con una alta dosis de simulación.

Aparte de ser la fase inicial del proceso administrativo, también representa la primera de las seis etapas del proceso de inteligencia policial el cual se sustenta en: planeación, recolección, evaluación, integración, análisis y aprovechamiento de la información.

En esta materia, una de las referencias más encomiable por la calidad de la investigación, es la tesis doctoral de Elena Jeanetti Dávila, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la Seguridad Nacional de México*, donde se despliega a fondo el papel de la inteligencia para las áreas vitales de la salvaguarda del Estado Mexicano.

En el diagnóstico más reciente sobre la situación de la policía en México, realizado desde las entrañas de las mismas corporaciones por quien se desempeñaba como Director General de la Agencia Federal de Investigaciones, Genaro García Luna,⁷⁹ quien en su obra editada en abril de 2006, afirma que los países eficientes en seguridad pública y persecución de los delitos, cuentan con un modelo integral de policía que considera todas las etapas del proceso de inteligencia.⁸⁰

DIAGRAMA 1: CICLO DE INTELIGENCIA POLICIAL⁸¹



⁷⁹ El 01 de diciembre de 2006, al iniciar su mandato el C. Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, nombra como Secretario de Seguridad Pública al Ing. García Luna.

⁸⁰ Genaro García Luna, *Contra el crimen ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, México, INACIPE, 2006, pág. 113.

⁸¹ Este diagrama de flujo sobre el ciclo de inteligencia policial ha sido tratado en diversos seminarios y cursos realizados por el autor de la presente investigación. Los distintos expositores que han disertado sobre el tema, no refieren la fuente de donde proviene.

3.2 UNA ORGANIZACIÓN OBSOLETA REBASADA POR LA INSEGURIDAD

La estructura jerárquica, el marco normativo, los procedimientos y los protocolos son los componentes de la organización como fase del proceso administrativo policial.

Es común observar elementos pertenecientes a una misma policía con indumentaria diferente. También a lo largo y ancho del territorio nacional, vemos no sólo las contrastantes diferencias de marcas y modelos de las unidades motrices a las que comúnmente las llamamos patrullas, sino que también varían sus colores, franjas y nomenclatura dentro de una misma población.

Resulta determinante reconocer que como ciudadanos el primer juicio sobre el estado que guarda una corporación policial lo emitiremos en función de la uniformidad que le observemos, de ahí parte el indicador sobre el nivel de organización institucional y el grado de disciplina de sus integrantes.

La organización de una policía va más allá de vestuario y vehículos, no obstante estos dos aspectos básicos, nos reflejan tres grandes insuficiencias que venimos padeciendo:

- A. El desinterés gubernamental de dotar con la periodicidad debida los uniformes necesarios. Ante el deterioro de los mismos, los propios elementos se ven en la necesidad de *agenciarse* diseños que guarden similitud al oficial.
- B. En los escasos órganos de gobierno que proveen debidamente de su vestuario a nuestros policías, pero no obstante no se guarda la uniformidad, entonces se demuestra una seria y grave carencia de exigencia por parte del mando.
- C. Lo anterior se agrava aún más cuando las unidades motrices no cuentan con su número visible, sus cristales se encuentran polarizados y carecen de placas, y rayan en el cinismo cuando al pertenecer a la policía de tránsito proceden a levantar infracciones por esos dos últimos conceptos.

3.2.1 Medidas organizativas a adoptar por el mando

Toda jornada policial contempla hora de entrada más no de salida. Esta es una máxima que debe imperar en toda corporación, pero para que se cumpla es vital que quien ocupa el mando sea el primero en poner el ejemplo.

En un estándar nacional, el primer turno de los cuerpos de policía empieza sus actividades a las 07:00 horas, siendo aquí donde ha de dar inicio la organización diaria en materia policial.

Un buen mando con nivel jerárquico superior de manera cotidiana debe acudir a las filas, dirigirse a ellas para transmitirles las instrucciones a que haya lugar, realizar exhortos a conducirse debidamente, reconocer y felicitar a quienes se hubiesen distinguido durante la jornada anterior y también realizar los extrañamientos necesarios de carácter general.

Posteriormente quien ostenta el nivel jerárquico medio, por ejemplo el jefe de turno, le corresponde asignar personal y unidades a los distintos sectores, nombrar los servicios a atender: como apoyo a eventos públicos, custodias de detenidos, etc.,

El mando superior debe de permanecer frente a la formación y de manera simultanea a las designaciones que realice su jefe de turno, darse a la tarea de verificar lo siguiente:

1. Que cada uno de los elementos porte completo el uniforme oficial, debidamente aseado y con la suficiente pulcritud y esmero.
2. La colocación correcta de la placa de identificación que contiene el nombre del agente y que esta se encuentre totalmente legible.
3. En cuanto a las unidades debe de verificar su limpieza, lo cual es responsabilidad del personal de turno saliente.
4. Poner especial atención en el hecho de que cada vehículo cuente con sus números económicos, debido a que cuando se relaja la exigencia al respecto, los malos elementos suelen eliminar el dígito que contiene a su extrema derecha, de esta manera la unidad motriz cuyo número oficial es

el 0824, tras eliminarse el dígito cuatro se convierte en la unidad 082, que al ser objeto de un reporte, inconformidad o queja, el ciudadano puede llegar a enfrentar la protección y hasta la complicidad de quien la recibe, al obtener como respuesta *“no contamos con ese número de patrulla”*.

3.2.2 El Estado que guarda a nivel nacional la organización de las policías

En México tenemos 1661 corporaciones policiales, su competencia en relación con el orden de gobierno al que pertenecen nos arroja que estas las podemos clasificar de la siguiente manera: policías municipales de tránsito, preventivas municipales, estatales preventivas, ministeriales, auxiliares, aduanales, migratorias, federal preventiva, cibernética y de investigación federal.

Esta diversidad de instituciones se refleja sobretodo en los componentes que mencionábamos al inicio de este apartado sobre la organización policial, los cuales procederemos a desglosar.

La estructura jerárquica difiere no sólo de una corporación federal a otra, sino que también de un municipio a otro dentro de la misma entidad y no sólo ello, sino que también al interior de una misma dependencia municipal.

Un ejemplo de esto último sería el caso de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Culiacán, Sinaloa, la cual cuenta con dos corporaciones, no obstante su desigual escala jerárquica:

**Cuadro 11: Escala Jerárquica
Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Culiacán, Sinaloa**

Policía Municipal		Policía de Tránsito	
Cargos	Director	Cargos	Director
	Subdirector		Jefe de Servicios
Grados	Supervisor Operativo	Grados	Comandante
	Comandante		Subcomandante
	Subcomandante		Primer Oficial
	Oficial Primero		Oficial
	Oficial Segundo		Agente
	Jefe de Grupo		
	Agente		
Fuente: Reglamento Interior de la Policía Preventiva del Municipio de Culiacán, Sinaloa			

El marco normativo se integra por el conjunto de leyes, reglamentos, circulares y directrices que establecen las facultades y las limitaciones del quehacer policial, al respecto en el Estado de Sinaloa encontramos:

La Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, la cual abarca a las tres corporaciones estatales que existen en la entidad, y su vigencia se extiende a los 18 municipios.

En cuanto a reglamentos interiores de los cuerpos de policía cada institución tiene el suyo. Es así como dentro de los municipios encontramos un ordenamiento para policía preventiva y otro para tránsito, esto no queda ahí sino que a estos dos se suma en varios municipios un tercer reglamento, el de la Comisión de Honor y Justicia correspondiente.

La utilidad de las circulares se finca en que permiten al mando sentar los criterios a seguir cuando se tienen preceptos ambiguos, no obstante este recurso es poco utilizado.⁸²

En cuanto a los procedimientos, estos son de índole y naturaleza variada, es así como encontramos: de custodia, de traslado, de aseguramiento, de investigación, etc...

Los protocolos abarcan las claves para radiocomunicación, la imagen con que se identifica a los Carros Radio Patrullas,⁸³ Motos Radio Patrullas⁸⁴ y Grúas Radio Patrullas.⁸⁵ También dentro de los protocolos recae la uniformidad de la corporación.

Durante la Asamblea Nacional de Directores de Tránsito efectuada en agosto de 2006 en el municipio de Escobedo, Nuevo León, perteneciente al área

⁸² Durante mi desempeño profesional, he recurrido en diversas ocasiones a la emisión de circulares, aspecto que ha resultado novedoso para las filas.

⁸³ CRP's: Carros Radio Patrullas

⁸⁴ MRP's: Motos Radio Patrullas

⁸⁵ GRP's: Grúas Radio Patrullas

metropolitana de Monterrey, fue notorio observar a un policía y a un tránsito de un mismo municipio con uniformes distintos y en la acera de enfrente tener a otro preventivo y a otro agente vial de un segundo municipio, ambos con indumentaria diferente.

Es así, como Monterrey es el reflejo de la situación actual que guarda la organización de la policía a nivel nacional, ya que se percibe a cuatro servidores públicos ubicados en la misma esquina, orientados hacia la misma función de la seguridad pública, pero fragmentados por las divisiones políticas y las estructuras organizacionales.

Esta multiplicidad que se tiene en el país de los componentes de la organización policial, no permite que los cuerpos de policía actúen de manera integrada lo cual representa una ventaja para las células delictivas, que día con día, demuestran saber aprovecharla.

Por ello se llega a sentenciar que: el esquema actual de la policía en México es contradictorio al modelo nacional. Mientras que en éste se unifica a todas las policías bajo un mando único, dependiente del Ejecutivo Federal en nuestro país las policías operan por competencia y niveles de gobierno y con marcos normativos distintos para cada una de las 1,661 corporaciones.⁸⁶

⁸⁶ Genaro García Luna, *op. cit.*, pág. 120.

3.3 LA DIRECCIÓN POLICIAL, TOMA DE DECISIONES: VELOCIDAD Y PRECISIÓN

De todas las fases del proceso administrativo, ninguna resulta tan compleja como la acción de dirigir. Aunado a ello encontraremos que la toma de decisiones de manera ágil y certera en ninguna rama de la administración demandará mayor velocidad y precisión que en la esfera policial.

De manera cotidiana son diversas las convulsiones que un director de policía tiene que afrontar, entre ellas podemos enumerar las siguientes:

- El mal desempeño de uno solo de los elementos *salpica* a toda la corporación y lacera a su titular.
- Las intervenciones de políticos, dirigentes gremiales y líderes populares en busca de favores para personas que acuden ante ellos, dan la impresión de que la tónica que prevalece es *no importa el orden, sólo el quedar bien*, ya que en muchas ocasiones esos representantes sociales es por vez primera que trataron al *elector* por el que pretenden influir ante el jefe policial.
- Las solicitudes de malos ciudadanos que realizan peticiones legalmente improcedentes, quienes al obtener una respuesta negativa intentan el cohecho, o hacen uso de descalificaciones públicas de la figura del director y hasta recurren al chantaje.
- De la misma manera en que contamos con elementos y ciudadanos deshonestos y representantes que trafican con sus influencias, en los medios de comunicación encontramos periodistas que guardan un gran abismo con lo que sería la ética profesional.
- Para el jefe de policía no basta hacer las cosas bien, ni tampoco ser honesto, este debe de estar completamente convencido que con todo lo que haga o deje de hacer, deberá de contribuir a llenar los espacios noticiosos.

A todo lo anterior, habría que sumarle que en las reuniones del superior con sus mandos medios y demás subalternos, deberá siempre de tener en cuenta el postulado de Drucker *no acaparé todos los méritos, ni abrume con críticas a sus subordinados.*⁸⁷

3.3.1 Bosquejo de la dirección de los cuerpos policiales en el país

De frontera a frontera y de costa a costa, quienes están al frente de los cuerpos policiales tienen un común de denominador: escasas ocasiones provienen de la propia corporación que dirigen.

Tal pareciese que en los últimos tiempos los jefes del ejecutivo, al momento de designar a los titulares de las corporaciones realizan la siguiente reflexión: *“para que nombro a un policía si de todos modos no dan resultados, mejor coloco a alguien que me haga caso”*. En lo anterior se encuentran inmersas un par de complicaciones que describiremos brevemente:

- Los nombramientos por parte del ejecutivo en materia de seguridad pública responden en la mayoría de las ocasiones a la incondicionalidad, por encima de la experiencia y la capacidad.
- Lo anterior también responde a la falta de preparación de los elementos que integran los cuerpos policiales, generándose así el cierre del círculo vicioso.

En muchos de los países europeos y al igual que en la Unión Americana, los tiempos en que asume el nuevo gobernante no coincide con el periodo para el cual fue designado con anterioridad el jefe policial, bajo este procedimiento se conjuran las intenciones de que los nombramientos en materia de seguridad pública estén en función de aspectos políticos.

⁸⁷ Peter Ferdinand Drucker, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, México, El Ateneo, 1991, 1ra. edición, pág. 33.

En tanto en México no discernamos sobre el daño que la política le inflinge a la seguridad pública, persistirá la tendencia de que no se respete el buen trabajo de elementos policiales, debido a que en las titularidades de la gran mayoría de nuestras corporaciones se encuentran individuos a los que no les costó ni esfuerzo ni merito alcanzar su nombramiento, y asumen con la mística de *estoy donde hay, por lo tanto tengo que aprovechar*.

3.4 EL CONTROL DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS POLICIALES

Una de la más lacerantes distorsiones del control en los cuerpos de policía es que éste recaer en mandos medios en quienes se ha delegado la supervisión, no obstante en antaño éstos incurrieron en los mismos vicios que ahora practican sus subalternos, por lo que esto los empuja a la complacencia y lo que es aún peor, a la complicidad.

Por lo regular las filas policiales no son objeto de inspecciones en horas ni días inhábiles, por parte de los superiores. Un jefe profesional debe de caracterizarse por supervisar personalmente y de manera frecuente y aleatoria, la forma de operar de sus elementos.⁸⁸

Al asumir un cargo un directivo quien no provenga de la propia corporación es muy posible que se tope con servidores públicos de bajo compromiso y los siguientes visos del grave relajamiento de la disciplina que debiese de imperar:

- Elementos que se apartan de sus labores de vigilancia para ir a dormir a las propias instalaciones de la institución.
- Unidades patrullas escondidas a la espera de que el conductor de algún automóvil particular infrinja el reglamento de tránsito.
- CRP's que abandonaban el sector que se les asigna y optan por trasladarse a otro.
- Así como distorsiones que tienen lugar después de la media noche de viernes y sábado, cuando el patrullaje de toda una ciudad suele concentrarse en las áreas de vida nocturna.

3.4.1 El control de confianza

En muchas entidades del país, la dependencia gubernamental a la que se encuentran adscritas las corporaciones policiales, cuenta con un área o departamento de control de confianza.

⁸⁸ A los elementos a mi cargo no les extrañaba que realizase verificaciones frecuentes durante los fines de semana y en las madrugadas. Tras la aplicación de las diversas medidas disciplinarias, ese tipo de desviaciones sufrieron un drástico descenso en su incidencia.

Su cometido consiste en la aplicación de exámenes que comprenden los aspectos de: polígrafo, toxicológico, psicométrico, médico y entorno social. En el caso del Estado de Sinaloa este órgano pertenece a la Procuraduría General de Justicia. Esas cinco evaluaciones le son aplicadas a los mandos. En tanto que al personal de filas únicamente el toxicológico y el psicométrico.

La duración de una sesión de polígrafo es de dos a cuatro horas, las preguntas que componen el interrogatorio son de diversa índole, pero la mayor parte de las mismas se enfocan al quehacer policial.

Ante la confiabilidad que ha arrojado el examen de polígrafo resulta imperativo que esta prueba no se circunscriba únicamente a los mandos, sino que también debe abarcar al conjunto del personal operativo de todas las corporaciones.

El examen de entorno social consiste en que un par de trabajadores sociales acude al domicilio del jefe policial, tras ingresar al mismo, uno de estos se hace cargo de levantar un reporte acerca de las características materiales de la vivienda, automóviles pertenecientes a la familia y asienta sus observaciones sobre el equipamiento y los muebles del hogar.

El segundo trabajador social visita los vecinos a los que les realiza algunas preguntas referentes al estilo de vida, tanto del funcionario público como de los familiares que residen en la misma ubicación.

La prueba toxicológica mejor conocido como antidoping se orienta a la detección del consumo de cocaína, marihuana y anfetaminas. Este se aplica a todos los miembros de la institución policial incluyendo al personal administrativo.

En el caso de Sinaloa, la muestra de orina únicamente se recoge bianualmente, durante el verano del año par, con la finalidad de cumplir con el requisito que establece la Secretaría de la Defensa Nacional a fin de renovar la Licencia Oficial Colectiva de portación de armas que se otorga a los cuerpos policiales.

Es así, como un elemento puede ser un consumidor de drogas durante año y medio y en los seis meses previos al antidoping desintoxicarse. No obstante lo antes afirmado, cada dos años en una proporción de 1000 a 10 es la incidencia promedio detectada.

3.5 LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La nueva dinámica de todo ejercicio gubernamental implica la entrega de resultados satisfactorios y la optimización del dinero de los contribuyentes. Esta es la mística a prevalecer en el quehacer de cada institución oficial, así como en el desempeño de todo servidor público.

No obstante la administración policial continúa bajo el enfoque anterior, *empantanado* en un proceso caduco, donde todavía no se implementa debidamente la fase de la rendición de cuentas.

Esto se refleja diariamente en las páginas policiales de los periódicos: donde podemos constatar el desaprovechamiento de recursos así como el desvío de los mismos, elementos detenidos por su asociación con el crimen organizado, un incremento en el índice de delitos, entre otros aspectos.

A lo anterior se le agrega que dentro del aparato burocrático de los tres órdenes de gobierno, es común encontrarnos, con titulares de sus diversas áreas que arriban a laborar hasta las 10 de la mañana y todavía aún más tarde, la permanencia en su sitio de trabajo transcurre entre la lectura de periódicos, el originar llamadas y el dedicarse únicamente a firmar, ya que *“todo debe de llegar al escritorio de su jefe totalmente realizado”*.

Cuando algún ciudadano acude con las intenciones de entrevistarse con el responsable de dicha oficina, su secretaria le manifiesta, *“mire, él se encuentra en estos momentos en una reunión, pero déjeme ver si podría atenderle”*. La esfera policial no es ajena a este tipo de poses.

Pocos jefes policiales dan la cara ante la ciudadanía o a los medios de comunicación, son varias las causas de ello: el carecer de preparación en muchos de los casos les genera un sentimiento de incompetencia o los conduce a ser negligentes, por otro lado, llega a ganarles la soberbia y el despotismo,

adoctrinamiento que adquirieron y que traen consigo desde su paso por el centro de adiestramiento del que provienen.

3.5.1 La participación ciudadana

Sin duda, la población también tiene una elevada corresponsabilidad en la agenda de la seguridad pública, el párrafo que se transcribe a continuación nos refleja de una manera cruda esa realidad.

La comunidad es la base para la detección de los delitos y delincuentes; es la estructura que recibe, cobija y permite –o expulsa-, acota y señala a las organizaciones criminales.⁸⁹

Por fortuna la sociedad hoy se encuentra ganando espacios de participación en áreas de carácter público y no se espera a que la indulgencia oficial se los aperture. En materia de seguridad pública, aunque de manera delimitada, lo anterior no ha sido la excepción y se refleja en dos vertientes principales

- Los consejos estatales y municipales de seguridad pública y
- Las organizaciones civiles en materia de protección ciudadana

3.5.2 Los Consejos de Seguridad Pública

En las entidades y los ayuntamientos donde se han instituido los consejos de seguridad pública, se delibera sobre los temas de prevención del delito, programas comunitarios, se exponen cifras sobre inseguridad, se establecen metas y compromisos.

La conformación de estos órganos es mediante la participación de dirigentes de organismos civiles y no gubernamentales, líderes de las cámaras empresariales, las autoridades educativas, los titulares de las distintas corporaciones de los tres

⁸⁹ Genaro García Luna, *op. cit.*, pág. 131.

órdenes de gobierno, al igual que por los rectores de las instituciones de educación superior.

En estos órganos estatales y municipales también se conjuntan esfuerzos para atender acciones inmediatas, se evalúan los operativos policiales y se debate acerca de la conducción de las corporaciones.

3.5.3 Las organizaciones civiles

La segunda vertiente ha sido mediante el surgimiento de asociaciones ciudadanas que llevan a cabo investigaciones, realizan estudios, fomentan encuestas, editan libros, publican documentales y dan a conocer estadísticas sobre la inseguridad que prevale en el país.

A estas agrupaciones las integran: investigadores sociales, académicos, analistas, estudiosos y autores sobre el tema de la seguridad pública. Los organismos civiles que mayor notoriedad han alcanzado son las siguientes.

- Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A.C.⁹⁰
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.⁹¹
- Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A.C.⁹²
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C.⁹³
- Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.⁹⁴
- México Unido Contra la Delincuencia, A.C.⁹⁵
- Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública,⁹⁶ (órgano de la S.S.P. federal)
- Instituto Mexicano para la Prevención del Delito (en integración).

⁹⁰ www.seguridad-ciudadana.org

⁹¹ www.seguridadcondemocracia.org

⁹² www.ddhs.org.mx

⁹³ www.icesi.org.mx

⁹⁴ www.icesi.org.mx

⁹⁵ www.muco.org.mx

⁹⁶ www.ssp.gob.mx (Consegu)

Cabe destacar que estos organismos independientes, con alguna periodicidad llegan a sesionar de manera conjunta, cuando es así adoptan la denominación de Red de Especialistas en Seguridad Pública.

Resulta válido el reconocer que también se han convertido en una especie de *monitores* al generar recomendaciones acerca de cómo debe el ciudadano protegerse frente al fenómeno delictivo.

CAPÍTULO 4

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS EN LOS CUERPOS POLICIALES

Ningún administrador de policía debe de dirigir a su personal de tal manera que adopte una conducta que pueda poner en riesgo la vida, los bienes personales o las garantías constitucionales, ni que pueda contribuir a crear desorden. Evidentemente, tampoco ningún administrador debe tolerar dicha conducta.

Orlando Winfield Wilson

La administración policial, como una rama específica de la ciencia de la administración con enfoque público, debe conducir de manera eficiente y competitiva los recursos materiales, financieros, tecnológicos y humanos, de que disponen y requieren las corporaciones.

Toda institución policial requiere de esa gama de recursos para realizar su labor, pero en México, al respecto enfrentamos un grave problema de índole estructural,

Para entrar en materia habremos de citar a José Arturo Yáñez Romero quien en su obra *Policía Mexicana*, se avoca a estudiar las instituciones de la seguridad pública durante el periodo comprendido del año 1821 al año de 1876, en la cual sentencia que ya desde entonces la *policía es el mal olvidado de los órganos de gobierno*.⁹⁷

⁹⁷ José Arturo Yáñez Romero, *Policía Mexicana: cultura política, (in) seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, UAM y Plaza y Valdés, 1999, 1ra. edición, pág. 9.

El problema estructural que venimos padeciendo desde el siglo XIX, solamente ha sido atendido con paliativos. En la República Mexicana el 93 % de nuestras policías son estatales y municipales y estas últimas registran el mayor rezago, resulta paradójico, pero las corporaciones que están en contacto directo con la sociedad, son las más abandonadas por lo que se palpa un serio contraste con los modelos más eficientes de seguridad en el mundo donde la policía más importante es la de proximidad social, misma que cuenta con formación, sistemas, logística y métodos de vanguardia.⁹⁸

Por ello es que resulta imprescindible que quienes se encuentren al frente de las organizaciones policiales conozcan y demuestren contar con la capacidad ejecutiva que les permita manejar con eficacia los recursos administrativos de que disponen de manera cotidiana.

Con el objetivo de adentrarse al estudio de los recursos, en sincronía con el nuevo modelo de gestión pública, se establece en la tabla siguiente una forma ágil de representar cada conjunto vinculado a tres ámbitos que hemos establecido: el institucional, el de la operatividad y también el de la individualidad.

El esquema que a continuación se representa constituye una de las principales aportaciones de esta investigación. En su composición se procura articular los preceptos del naciente modelo de gestión pública con la dinámica que la globalización exige a las instituciones encargadas de la seguridad pública.

⁹⁸ Genaro García Luna, *op. cit.*, pág. 107.

Cuadro 12: Modelo de Gestión Pública en los Recursos de la Administración Policial.

Por su ámbito y conjunto

Ámbito Conjunto	Institucional	Operatividad	Individual
Material	Instalaciones: espacios funcionales, celdas, stand de tiro Mobiliario: de oficina y logística Equipamiento: semáforos, máquina pintarrayas.... Insumos: señalización, papelería....	Armamento: armas largas y cortas, cartuchos Unidades: combustibles, refacciones y reparaciones	Vestuario: Uniformes y calzado Chalecos reflejantes, fornituras, impermeables y botas
Tecnológico	Conexión interinstitucional y bases de datos actualizadas y confiables	Sistema de comunicación	Acceso a terminales
Financiero	El presupuesto suficiente y ejercido con equidad	Viáticos: por comisión de servicio Jornales extras: por necesidades del servicio	Remuneración decorosa Seguro de vida Régimen de retiro Prestaciones, vivienda, salud
Humano	Selección y Reclutamiento Adiestramiento y formación Capacitación Carrera de ascensos	Patrulla pie tierra: en rondín, de crucero Patrulla móvil: automóviles, grúas, motos, bicicletas Patrulla con apoyo animal: montada y canina Patrulla en naves aéreas o marítimas Labores de investigación Grupos especiales: reacción, cibernético.	Voluntad Inteligencia Compromiso Disciplina

Fuente: Esta tabla es de elaboración propia.

4.1 LOS RECURSOS MATERIALES

A nivel nacional todas las dependencias y órganos gubernamentales en mayor o menor medida tienen un cúmulo de carencias. Lo anterior se refleja en la calidad de atención a la ciudadanía derivado de la aptitud que adopta el personal ya que al no serle proporcionadas las herramientas necesarias para realizar su labor adoptan una actitud de desgano.

A lo anterior, debemos sumar el hecho de que en el caso de las instituciones policiales la respuesta debe de ser rápida. No obstante la falta de atención gubernamental hacia las corporaciones, deriva en una serie de complejidades como la apatía, el desinterés, la complacencia y hasta las complicidades.

4.1.1 Los recursos materiales en el universo institucional

En la década de los setentas, al igual que en los ochentas, a quienes se les asignaba un vehículo patrulla, debían de abastecerla de combustible, para trabajar. La regla era que al salir de turno debiesen entregarla con el tanque lleno de gasolina, a sus relevos.

A ello se sumaba el hecho de que el mantenimiento preventivo, las reparaciones menores y también las mayores iban por cuenta y riesgo de quienes tenían asignada la unidad.

En esa misma era se permitía que pudiesen habilitar automóviles para su uso oficial, el equipamiento de las mismas, consistentes en la instalación de sirenas, torretas, equipo de radio, la aplicación de pintura oficial, corrían a cuenta del propietario de la unidad, al igual que el abastecimiento, las refacciones y las composturas.

Hoy en día, existen avances al respecto, no obstante no se alcanza un nivel óptimo. Respecto a los recursos materiales de índole institucional es común encontrarnos edificios que no fueron construidos para servir de estaciones de

policía sino que fueron habilitados por el solo hecho de tratarse de construcciones de dimensiones amplias, pero no funcionales.

Tras garantizar en estos, el espacio físico del jefe y si se puede también el del subjefe y de improvisar otra área para celdas, la más notoria precariedad es la falta de cubículos o salas para que el personal pueda elaborar sus partes o realizar sus peritajes.

Basta con acudir a un edificio policial y palpar el mobiliario antiguo e infuncional, y hasta podemos llegar a toparnos con elementos que se encuentran en el patio o estacionamiento del inmueble realizando sus reportes en vetustas máquinas de escribir que colocan sobre la cajuela de alguna unidad motriz. A esto añadiremos que la papelería tales como hojas, papel carbón, cinta, etc., en la gran mayoría de los casos son adquiridos por parte del policía.

4.1.2 Los recursos materiales en el terreno de la operatividad

Dice un proverbio chino *quien no tiene seguridad no tiene nada*, y nada vuelve tan inseguros a nuestros policías como el hecho de no contar con una buena arma. De todos es sabido que los delincuentes cuentan no sólo con mejor armamento que los cuerpos de policía, ya que para aquellos no existe la restricción de calibres exclusivos de uso del ejército, sino que además portan consigo 50, 100 o hasta más cartuchos.

Lo que en un enfrentamiento coloca en gran desventaja a los guardianes del orden, ya que sus armas han rebasado su ciclo de utilidad que en el standard nacional se acepta por un periodo de diez años, pero además el armamento que portan se encuentra muy limitado en cuanto al abastecimiento de municiones: los revólveres permiten 6 cartuchos, las pistolas según el modelo van de 12 a 17, en tanto que los AR-15, tienen adjudicados cargadores que sólo pueden ser abastecidos con 20 tiros.

Si a esto le sumamos que los integrantes de la delincuencia organizada, practican de manera frecuente, en tanto que para los agentes de policía las prácticas de tiro se limitan a tan sólo una o dos ocasiones por trienio municipal, debido a los trámites que deben efectuarse ante la Secretaría de la Defensa Nacional a fin de que les sean suministrados, pero sobretodo a la erogación que municipios y estados tienen que hacer, no tanto por el monto el cual no resulta muy elevado, sino por el hecho de que este concepto no representa una prioridad para las finanzas gubernamentales y prefieren destinar los recursos a aspectos de rentabilidad política.

Párrafos atrás comentábamos lo que acontecía en la década de los setentas y los ochentas con respecto al parque vehicular, no obstante que de manera general podemos establecer que ha habido avances orientados a la erradicación de las irregularidades ahí planteadas, ya que de alguna manera los tres órdenes de gobierno tienen en la actualidad un mayor compromiso respecto a la adquisición, equipamiento, abastecimiento y reparación de las unidades que se emplean. Con ello la esfera oficial en la medida de su voluntad ha permitido avances en lo anterior, aun cuando su capacidad en ese sentido sea mayor no obstante opte por otras prioridades distintas a la seguridad pública.

Aun cuando a la parte gubernamental se le observan avances en la atención de esta problemática, al interior de muchos cuerpos policiales prevalece la corrupción por parte de los mandos en lo que respecta a grúas, motocicletas y autos que se emplean como patrullas, ya que estas son asignadas previo acuerdo del subalterno con el superior de cubrir una cuota.⁹⁹

⁹⁹ Considero oportuno compartir una vivencia que me acontece a las pocas semanas de haber sido nombrado Coordinador Operativo Zona Norte de la Dirección de Servicios de Protección de la Secretaría de Seguridad Pública en Sinaloa.

Tras haber estudiado los expedientes de mi nuevo personal y encontrar que la composición de dicha corporación era por demás heterogénea, dado que la conformaban exintegrantes de policía municipal, policía ministerial, del ejercito y la armada, llamé a mi oficina al único exagente de tránsito que había entre más de un centenar y medio de elementos a mi cargo.

Tras preguntarle *¿Por qué dejaste la corporación vial?*, su respuesta fue la siguiente: *yo nunca estuve de acuerdo en tener que pagar por que se me comisionase a determinado crucero o se me asignase alguna unidad, por eso me salí.*

Por otro lado, la tripulación de los auto patrullas, se ve obligada con elevada frecuencia a cubrir el costo de reparaciones a consecuencia de accidentes o en su defecto el pago de los deducibles, aun cuando estos derivan del servicio.

Así es como podemos llegar a observar a elementos veteranos cuyo paso por la corporación ha sido siempre en tareas y comisiones pie tierra o en crucero, debido a que sus convicciones y principios no les permiten, prestarse a ese tipo de prácticas.

4.1.3 El recurso material en la condición individual.

La motivación de todo elemento que forme parte de una corporación inicia cada ocasión que empieza a prepararse desde su hogar para acudir a realizar su jornada de vigilancia. Aquí es válido tener presente la recomendación básica que todo libro de superación personal nos hace, *vístase bien, esto no sólo lo hará verse y sentirse mejor, sino que también contribuirá a elevar su autoestima.*

Al dialogar con integrantes de cuerpos policiales sobre la dotación de sus uniformes podemos encontrar casos donde nos hacen ver que un periodo de dos años, tan solo en una ocasión les fuese suministrado un uniforme compuesto de camisa y pantalón.

Con que ánimo podrá salir de su casa a laborar un agente cuyo uniforme con que se está vistiendo, se encuentra desteñido, remendado. A esto tener que agregarle que éste pudiese encontrarse aún húmedo debido a que en la noche que llegó fue lavado y no se alcanzó a secar para la mañana siguiente. Imaginemos el tener que usar la misma prenda durante un año, descontando el día de descanso semanal y las vacaciones, equivale a ponérsela 300 veces.

De lo anterior podemos tener una referencia del estado que guarda lo más básico que todo gobierno debe suministrar a sus agentes de policía, el vestuario. De esta referencia partirá entonces la interrogante ¿con qué periodicidad, entonces se les proporcionarán chalecos reflejantes, lámparas, fornituras, impermeables y botas?

En las instituciones policiales quienes se encuentran al frente de las áreas administrativas deben estar en función de que el operativo alcance sus metas, si el área administrativa no suministra los recursos materiales, el personal, buscará la manera de proveerse de lo necesario. De no ser así la función policial se *torcerá* en una o más de las siguientes conductas:

- A. El agente de policía demostrará un acentuado desinterés por su función, ya que al no sentir preocupación oficial hacia su persona, entonces su labor será de simulación hacia el gobierno y la sociedad.
- B. Al encontrar quien lo provea adoptará una actitud de tolerancia con quien le proporciona uniformes, gasolina, etc... Por ejemplo las organizaciones transportistas, los propietarios de empresas de giros negros como bares, licorerías, entre otros.
- C. Lo citado en los dos últimos párrafos puede y llega a derivar en la implicación dentro de las células del crimen organizado que proveen a los malos elementos de vehículos, cartuchos y en algunas ocasiones hasta de armas, a cambio de protección, encubrimiento y desviación de pesquisas e investigaciones.

4.2 LOS RECURSOS TECNOLÓGICOS

Resulta inverosímil como muchos policías que se encuentran realizando un retén, le solicitan una identificación a quienes transitan por dicho punto, una vez que ésta les es facilitada tan solo la observan unos instantes y por lo regular proceden a realizarle el siguiente par de preguntas: ¿a qué se dedica usted?, ¿a dónde se dirige? devuelven la credencial y le permiten que prosiga su camino.

Quien fue objeto de la revisión, pudo ser alguien buscado por las autoridades, viajar a bordo de un vehículo con reporte de robo o hasta contar con alguna orden de aprehensión.

4.2.1 Los recursos tecnológicos en el cosmos institucional

Esto nos refleja la grave carencia en cuanto a tecnologías y sistemas por lo que atraviesan las policías. Las corporaciones que han desarrollado sus bases de datos afrontan cuatro particularidades que no permiten que éstas sean más eficaces.

Primero la incorporación de registros no van a la velocidad de la dinámica poblacional y estas en muchas ocasiones no son actualizadas, ejemplo de ello resulta que vehículos recuperados tras haber sido robados, le son nuevamente incautados a sus legítimos propietarios debido a que nadie se ocupó de corregirlo en el sistema.

Segundo es frecuente que cada institución actúe de manera aislada y no comparte su información con las demás dependencias encargadas de la seguridad. Por lo que un automóvil que ha sido robado puede llegar a transitar sin el menor problema en una entidad diferente a donde se cometió el delito, pudiendo observarse esto hasta en un distinto municipio dentro del mismo Estado.

Cobra aquí validez el testimonio de que con la evolución y el desarrollo de la delincuencia, la información sustantiva de orden criminal es el eje para la prevención y combate a los ilícitos.¹⁰⁰

4.2.2 Los recursos tecnológicos en el espacio operativo

Tercera: Las bases de datos representan poca utilidad cuando estas no tienen mayor radio que el centro de informática sede del equipo de cómputo, como se ejemplificó en la página anterior al inicio de este apartado.

Su utilidad operativa se ve diezmada sobremanera si el elemento preventivo no cuenta con equipo de comunicación, por el cual pueda realizar consultas raudas que requieren de una respuesta inmediata.

4.2.3 La tecnología en el perímetro de la individualidad

Cuarta: En muchas ocasiones el acceso a las bases de datos se encuentra centralizado en tan sólo un par de elementos, son los únicos que saben que contienen, procesan y disponen de la información. Nada limita tanto en el trabajo de los investigadores que esta forma arcaica de operar, ya que si estos no tienen acceso a las terminales será deficiente el grado de avance de las pesquisas orientadas al esclarecimiento de los hechos delictivos.

En tanto lo estipulado en los cuatro puntos que preceden, no se atiendan de manera integral, la grieta tecnológica que impera, entre una delincuencia organizada que no se restringe en aras de estar al día y las limitantes de las áreas de seguridad pública, habrá de acrecentarse de manera exponencial debido al desenvolvimiento del proceso globalizador.

La atención integral conlleva retomar la implementación del registro de todos los automotores que circulen sobre el territorio nacional; un padrón sobre los internos de los centros penitenciarios, así como de aquellos que estuvieron reclusos y entre otros aspectos un censo eficiente sobre los movimientos de entrada y salida del país.

¹⁰⁰ Genaro García Luna, *op. cit.*, pág. 111.

4.3 LOS RECURSOS FINANCIEROS

Es deber del director de toda corporación, plantear ante la instancia gubernamental correspondiente, la necesidad de que se creen nuevas plazas para incrementar el personal operativo, requerir uniformes, urgir por nuevo y mejor armamento, pretender la renovación de su parque vehicular, instar por un mayor equipamiento como aparatos de radiocomunicación, de cómputo y hasta solicitar semáforos.

Quien está al frente del cuerpo policial, al acudir al área de tesorería o de las finanzas gubernamentales se habrá de topar, debiendo estar preparado para ello, con destemplanzas como: *el costo de lo que solicitas es muy elevado; no tenemos dinero por el momento; se les acaba de adquirir "equis" cosa y ahora vienes a pedir otras; es que cuestan mucho ustedes.*

No obstante lo anterior un buen jefe policial no debe de abandonar el propósito que persigue a fin de mejorar las condiciones de su institución y ante las objeciones de la burocracia, debe de saber insistir y justificar el por qué se requiere lo solicitado.

De persistir la cerrazón, a de acudir con el jefe político de la administración, en el caso de los municipios nos estaremos refiriendo a los alcaldes. Pero jamás vincularse no solo con el crimen organizado, sino que tampoco con comerciantes de mercancía de dudosa procedencia, zares del vicio, etc.

A diferencia de un gran número de naciones desarrolladas donde el rubro al que se destina el mayor monto del presupuesto es el de la seguridad pública, en nuestro país representa uno de los conceptos de menor prioridad en cuanto a la asignación de recursos.

En *Policía Mexicana*, Arturo Yáñez reconoce que la policía, ha sido una de las instituciones más clásicas, ocultas y predilectas del régimen político mexicano: la más amada, descarriada, encubierta en sus violaciones; la más libre dentro de las

leyes. Posteriormente su autor agrega que también es la menos económicamente exigente y educada, pero eso sí, la más útil, fiel y parecida al sistema; es decir la menos atractiva para la ciudadanía.¹⁰¹

Cuanta razón tiene cuando dice la menos económicamente exigente, ya que por décadas, se asumió como ventaja contra el delito cohabitar con el hampa, se justificó financiar la operación policial con recursos no institucionales.¹⁰²

Tanto en el pasado, donde en mayor escala, como en los últimos tiempos en que se registra un positivo decremento, las operaciones policiales se han financiado bajo un esquema de corrupción que abarca desde los salarios, hasta las unidades motrices, los combustibles y también los uniformes. Todo ello a cambio de la impunidad, la entrega de información privilegiada, la protección y las complicidades que las policías implantan con el hampa.

4.3.1 Los recursos financieros en la orbita institucional

Sin perder de vista que las entidades federativas y los municipios destinan sus propios recursos para la seguridad pública, resulta infame que es hasta el año 2001, cuando el Estado Mexicano instituye en su presupuesto de egresos el ramo 36 para la función de la seguridad pública.

Paralelo a ello en los órdenes estatales y municipales, los gobernantes tienen mayor interés por la inversión en obra pública, dejando de lado la protección de sus conciudadanos, ya que prefieren apostarle a la infraestructura física por la rentabilidad política que esta les puede acarrear en aras de continuar su carrera una vez que concluyan su mandato.

En tanto, da la impresión que los montos que se destinan a la función del Estado mexicano que tiene como cometido la seguridad de sus conciudadanos, se ve como un gasto y no como una inversión.

¹⁰¹ José Arturo Yáñez Romero, *op. cit.*, pág. 11.

¹⁰² Genaro García Luna, *op. cit.*, pág. 107.

**Cuadro 13: Presupuesto Anual Federal
Asignado al Ramo 36 Seguridad Pública**

Ejercicio	Suma del presupuesto global	Monto destinado a la función de seguridad pública	Porcentaje con respecto al presupuesto global
2001 ¹⁰³	1,361,866,500,000	6,350,105,050	.4662 %
2002 ¹⁰⁴	1,463,334,300,000	7,320,140,000	.5002 %
2003 ¹⁰⁵	1,524,845,700,000	7,067,231,446	.4634 %
2004 ¹⁰⁶	1,650,505,100,000	6,462,687,360	.3915 %
2005 ¹⁰⁷	1,818,441,700,000	7,036,818,690	.3869 %
2006 ^{108y109}	2,000,072,400,000	9,274,400,000	.4637 %
2007 ¹¹⁰	2,260,412,500,000	13,664,682,654	.6045 %
2008 ¹¹¹	2,569,450,200,000	19,711,622,600	.7671 %
Se considera a partir de 2001, año en que se instituyó el ramo 36 destinado a la Seguridad Pública			

¹⁰³ “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DLXVII, núm. 20, (primera sección), México, domingo 31 de diciembre, 2000, págs. 25-74.

¹⁰⁴ “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DLXXX, núm. 1, (primera sección), México, martes 1 de enero, 2002, págs. 44-90.

¹⁰⁵ “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DXCI, núm. 20, (segunda sección), México, lunes 30 de diciembre, 2002, págs. 49-112.

¹⁰⁶ “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCIII, núm. 23, (primera sección-vespertina), México, miércoles 31 de diciembre de 2003, págs. 2-70.

¹⁰⁷ “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXV, núm. 15, (primera sección-vespertina), México, lunes 20 de diciembre, 2004, pp.1-112 y (segunda sección-vespertina) págs. 1-128

¹⁰⁸ “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXXVII, núm. 16, (primera sección), México, jueves 22 de diciembre, 2005, págs. 3-40

¹⁰⁹ “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXXVII, núm. 16, (segunda sección) México, jueves 22 de diciembre, 2005, págs. 1-108 la cual en su **anexo 20 establece el pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales (complemento a Socorro de Ley) y el monto de los recursos adicionales destinados a 17 Entidades impactadas por la incidencia delictiva, entre ellas Sinaloa.**

¹¹⁰ “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXXXIX, núm. 18, (segunda sección), México, jueves 28 de diciembre, 2006, págs.1-49.

¹¹¹ “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCLI, núm. 9, (cuarta sección), México, jueves 13 de diciembre, 2007, págs.1-112.

4.3.2 Los recursos financieros en el contorno operativo

Las cifras anteriores impactan sobremanera tanto en la operatividad como en el hogar de cada policía que tenemos en el país. Es muy recurrente que el personal policial se le cambie lugar de adscripción, lo cual es justificable bajo la intención de que no genere intereses donde se estima que ya tiene un periodo suficiente y que de continuar en la misma plaza se volvería más propenso a incurrir en irregularidades.

Si bien lo anterior, tiene su validez, por otro lado es conveniente recapacitar en el hecho de que al ser cambiados de su lugar de residencia, en la mayoría de las ocasiones, esposa e hijos, por diversos motivos pero sobre todo los escolares, se ven obligados a permanecer en el lugar de origen.

Ante ello, el agente de policía se ve entonces en la necesidad de sostener el hogar de su familia y también el de su nuevo destino. Por simple lógica podemos deducir que un sueldo de \$6,000.⁰⁰ mensuales, no le serán suficientes para el pago de rentas, alimentación, vestuario, traslados, energía eléctrica, agua potable, y hasta telefonía celular. Esa indiferencia institucional, orilla, aunque por ningún motivo se justifica, a que el agente de policía busque la forma de allegarse recursos.

4.3.3 Los recursos financieros en la circunstancia individual

En nuestro país tenemos muchos ciudadanos que tienen vocación de servicio y que cuentan con firmes principios de honestidad para servir a México desde la carrera policial. No obstante estos se encuentran a la espera de que el sector oficial les ofrezca una remuneración idónea, les conceda el acceder a prestaciones de vivienda y salud como al resto de clase trabajadora, les proporcione la tranquilidad que representa un seguro de vida decoroso y les de la certeza de un régimen de retiro digno.

Mientras persista la postura oficial de no invertir en las corporaciones, tanto en su capital humano como en su logística, tendremos entonces que resignarnos a que estas sigan convertidas en un reducto de desempleados cuya formación y motivación se limite a niveles de subsistencia.¹¹²

¹¹² Genaro García Luna, *op. cit.*, pág. 107.

4.4 EL RECURSO HUMANO

Existen muchos mexicanos de férrea vocación y firmes principios que al momento de tener que definir su profesión u ocupación a la que habrán de dedicarse, se sienten atraídos por la carrera policial.

No obstante los desventajas: la falta de garantías para realizar esta función, los bajos sueldos, la corrupción y el desprestigio social que pesa sobre quienes la ejercen. Su anhelo por lo que les hubiese gustado que fuesen las instituciones policiales perdura en ellos por lustros y hasta por décadas.

4.4.1 El recurso humano en el orbe institucional

La selección del personal es objeto de muchas inercias y contaminantes tanto internos como externos. Resulta por demás impresionante que en una convocatoria para reclutar candidatos a policías preventivos, se interesen tan solo 40 aspirantes cuando se tienen 100 plazas disponibles. En cambio para agente de tránsito existan 200 interesados cuando sólo se han abierto 20 vacantes

Este ejemplo nos patentiza la terrible mística del más alto porcentaje de los interesados en ingresar a las corporaciones policiales en México, dado que *incursionan con pretensiones de servirse y no de servir.*¹¹³

A ello hay que sumarle que aquellos que no son seleccionados, buscan por todos los medios ingresar, aquí la política juega un papel primitivo, por ejemplo cuando un regidor acompaña al rechazado ante el presidente municipal y este tiene en puerta la aprobación del presupuesto, aquel solicita la admisión y este accede.

La lección tiene un alto costo, los funcionarios de la administración que concedió concluyen su encargo, el precio más elevado lo pagarán las venideras pero sobretodo la sociedad, cada ocasión que dicho elemento se inmiscuya en un

¹¹³ Arturo Velázquez Benítez "Vienen a servirse y no a servir" periódico *Noroeste* de Los Mochis, sección "policíaca", Los Mochis, Sinaloa, 24 de noviembre, 2006, pág. 8.

problema, se buscará un padrino político para salir del mismo. Así se le forjó, incluso desde antes de ingresar a la corporación.

Respecto a la calidad de la formación y profesionalización que reciben nuestros policías, ésta se refleja por sí sola en situaciones tan básicas como puede resultar el que un agente de policía realice un parte informativo derivado de una detención, o que un elemento vial elabore su reporte sobre un hecho de tránsito.¹¹⁴

En todos los cuerpos de policía con que contamos en México existen y subsisten los elementos que cuando tienen que levantar un informe se ven en la penosa necesidad de buscar un compañero que se los elabore, en ocasiones a cambio de una gratificación, ya que egresaron de los centros de adiestramiento e instrucción sin dominar estas y otras muchas técnicas.

En un mundo tan dinámico como el que nos ha correspondido vivir, la capacitación y actualización de nuestros policías no va a la misma velocidad de la modernidad de la sociedad y mucho menos de la evolución y reajuste de las células delictivas.

Dentro de las instituciones de policía uno de los mayores gravámenes tanto del sector gubernamental como de los mandos de las propias corporaciones, es el abandono al fomento de una verdadera carrera de ascensos dentro de las filas. En el Estado de Sinaloa es tan grande el descuido en este aspecto, que en algunos cuerpos han llegado a transcurrir 10, 12 y hasta 14 años para que se lance una convocatoria de ascensos por concurso.

Esta indiferencia sume a los buenos miembros en una elevada desmotivación, pero aun es más delicada la impotencia que experimentan, cuando a fines de una administración municipal o estatal, son extendidos una serie de nombramientos de ascenso a compañeros que no se caracterizan por su compromiso, vocación, disciplina ni entrega, sino que ello obedeció a la cercanía e incondicionalidad hacia los jefes, o al hecho de contar con un padrino político. Aún más crítico resulta cuando estos se adquieren mediante una suma pecuniaria.

¹¹⁴ La referencia correcta para lo que habitualmente suele llamarse accidente, es la denominación de hecho de tránsito, que también abarca aquellas intenciones de emplear un vehículo con dolo y premeditación, para infligir un daño.

4.4.2 El recurso humano en el campo de la operatividad

En la medida que los miembros de un cuerpo de policía se encuentren mejor preparados, actualizados y motivados, serán más eficaces en el desempeño de sus tareas operativas.

En su faceta preventiva, esas acciones parten de la debida organización de las *patrullas*. Con este último término no nos referimos a la concepción que habitualmente empleamos para designar a las unidades oficiales que se distinguen por su torreta, sirena y demás aditamentos.

Sino que lo hacemos en referencia a la acción que consiste en la implementación de recorridos para la vigilancia de rutina y técnicamente poder encontrarse próximo a atender las solicitudes de auxilio que pudiesen presentarse de los conciudadanos, o sea a patrullar.

En una primera mirada al título de la obra *Administración de Patrullas Policiacas*, elaborada por Douglas Gourley¹¹⁵ y Allen Bristow¹¹⁶, podemos llegar a considerar que ésta se centre en la administración del parque vehicular, bastaría tener en nuestras manos este libro y hojearlo para darnos cuenta que éste versa sobre las modalidades de la organización del personal.

Un buen directivo policial deberá siempre considerar que el eficaz aprovechamiento del recurso humano para las acciones operativas, va en función de saber ponderar las habilidades, aptitudes y en menor medida pero hasta cierto punto los gustos de su personal.

¹¹⁵ G. DOUGLAS GOURLEY, al momento de escribir el libro se encontraba como inspector retirado del Departamento de Policía de Los Ángeles, California, contaba con maestría en Ciencias en Administración de Policía y se desempeñaba como profesor y jefe del Departamento en Ciencia y Administración Policiaca, del Los Ángeles State College.

¹¹⁶ ALLEN P. BRISTOW, fue miembro del Departamento del Sheriff del Condado de Los Ángeles, también tenía el grado de maestría en Ciencias en Administración de Policía e impartía cátedra como profesor adjunto en la misma institución educativa que Douglas.

Es así como la administración del recurso humano con respecto a la operatividad contempla la organización de sus integrantes en patrullas, las cuales se implementaran de acuerdo a la naturaleza, necesidades y posibilidades de cada corporación:

- a) **Patrullas pie tierra:** en sus variantes de rondín para los preventivos y de crucero para los tránsitos. Estos elementos deberán de contar con una excelente condición física, además de caracterizarles un comportamiento, donde no influyan las inclemencias naturales como el frío o el calor, respecto al trato que se le conceda al ciudadano.
- b) **Patrullas móviles:** contempla al personal que será designado a fin de que cumpla con las labores de vigilancia a bordo de automóviles, grúas, motocicletas y hasta bicicletas. En cada caso habrá de cuidarse que sus ocupantes cuenten con la pericia necesaria para conducir el vehículo, sobretodo en condiciones estresantes y críticas como persecuciones.
- c) **Patrullas con apoyo animal:** Dependiendo la ubicación y cometido de la corporación, es que podrán contar con un agrupamiento de policía montada y/o canino. Resulta vital para la buena marcha de estas modalidades que quienes hayan de ser comisionados a estas tareas, guarden un gusto por los animales.
- d) **Patrullas en naves:** En la geografía nacional no es habitual que la vigilancia permanente se realice a bordo de aeronaves o embarcaciones. En las metrópolis como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey las dependencias encargadas de la seguridad pública se apoyan en helicópteros. La Agencia Federal de Investigaciones cuenta con equipo aéreo para la erradicación de plantíos y la interceptación de avionetas cuya travesía sea objeto de sospecha.

En cuanto al patrullaje marítimo con fines de inspección y salvamento este por lo regular se realiza por parte de la Armada de México. Quienes habrán de designar a los miembros de estas patrullas, deberán tener especial cuidado de que estos cuenten con los certificados de aptitud correspondientes, bitácora de horas de vuelo, libreta de mar, etc.

- e) **Unidades especiales:** Quienes aspiren a conformar los grupos de reacción, cibernéticos, francotiradores, etc., deben de contar con las habilidades y destrezas necesarias para las misiones delicadas que les serán encomendadas.

- f) **Labores de investigación:** La responsabilidad del mando al elegir a sus investigadores es mayúscula. En ellas siempre debe procurar elementos con un alto grado de inteligencia y discreción, el éxito o el fracaso en los casos que les serán encomendados radica sobretodo en esas dos cualidades.

CAPÍTULO 5

HACIA LA GESTIÓN PÚBLICA POLICIAL

Los primeros en exigir la salida de los malos elementos no son los colegios de profesionistas, tampoco los líderes de los organismos empresariales, ni los medios de comunicación, ni la sociedad en su conjunto, los primeros son los buenos elementos con que contamos.

A.V.B.

El Recurso Humano lo más valioso de todo cuerpo de policía

Hoy la sociedad espera de las instituciones policiales, voluntad, compromiso, inteligencia y disciplina la cual es fundamental para la buena marcha de toda institución armada. Esta se encuentra caracterizada de manera distinta según sea en instituciones militares o instituciones civiles como lo son los cuerpos de policía.

La disciplina policial va en función de la puntualidad, la disposición para desempeñar la tarea que se le encomiende, la pulcritud de su vestuario y la gallardía y presencia de cada servidor público.

Es lamentable decirlo, pero es necesario reconocerlo, desde la frontera sur, hasta la frontera norte encontramos miles de policías que denotan una total falta de voluntad para desempeñar su labor. Al interior de cada cuerpo policial siempre habremos de encontrar, no uno, sino varios elementos que profesan la mentalidad de *quieres llegar a policía viejo, haste....el disimulado.*

La falta de compromiso no sólo con respecto a su institución, sino también hacia su profesión y su persona, tiene su punto más álgido cuando elementos novatos han llegado a revelar que tras recibirse la llamada de auxilio por parte de compañeros que participaban en un enfrentamiento, el más veterano de la unidad

en que realizan la vigilancia les ordenó tomar en dirección contraria. Una vez que conocen que la etapa crítica ha sido superada, entonces viene la contraorden, *ahora si trasládete para allá.*

Desafortunadamente el principio de la disciplina es el que más se ha llegado a quebrantar, los mandos han perdido mucha de la autoridad moral que esta posición les confiere sobre sus filas. Para ejemplificar lo anterior haremos mención tan solo el hecho de que al tolerar el incumplimiento del reglamento interior por parte de sus allegados, el resto del personal no acepta que se les exija el acatar las disposiciones.

En otras ocasiones los superiores se topan con el cobijo de que son objeto algunos elementos al ser allegados de gobernantes, políticos y hasta de periodistas. Estos son los que menos disposición denotan para desempeñar el servicio que se les encomienda y se conocen casos de llegar al cinismo de tan solo laborar una parte de su jornada y retirarse de su servicio sin tener que rendirle cuentas a nadie.

Habíamos ya establecido que las filas policiales se encuentran plagadas de miembros que vienen a servirse y no a servir. No obstante, los primeros en exigirle a sus mandos, la salida de los malos elementos, no son los colegios de profesionistas, tampoco los líderes de los organismos empresariales, ni los medios de comunicación, ni la sociedad en su conjunto, los primeros son los buenos elementos con que contamos. A estos es a quienes más les preocupa la idea de que por cumplir celosamente con su deber, aquellos los llegasen a delatar.

Los malos elementos, o bien como da en llamarlos el Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, los delincuentes infiltrados en la policía,¹¹⁷ son quienes se hacen cargo de filtrar al crimen organizado los nombres de los investigadores que siguen una averiguación cuyas pesquisas conducen a la

¹¹⁷ Genaro García Luna, *op. cit.*, pág. 75.

detención de los cabecillas de las organizaciones criminales, así como a sus demás implicados.

Es la hora de las definiciones

Resulta inconcebible y por demás inaudito que existan voces, que argumenten que los policías deshonestos no deben ser retirados porque entonces se pasarán al bando de los delincuentes. Una sociedad consciente preferirá por sobre todo a servidores públicos que se encuentre definidos con respecto al elevado principios de la lealtad, sobre la complacencia de seguir conservando a aquellos que tienen un pie en cada bando.

De manera cotidiana leemos, escuchamos u observamos en los medios de comunicación pronunciamientos en el sentido de que es urgente la depuración de las corporaciones.

La depuración

No obstante, en la historia reciente tenemos demostraciones contundentes de que cuando algún alto funcionario emprende esa labor de expulsión del recurso humano contaminado, los mismos espacios que se destinaron a la exigencia de ese saneamiento se revierten en contra de quien encabeza las decisiones de separar a quienes no son confiables.

Acusaciones de insensibilidad por el hecho de que los despedidos tienen familia, señalamientos de que dicha actuación esta dirigida exclusivamente para con quienes se guardan diferencias personales o no son afines a determinado proyecto, o el argumento ya planteado que con ello los destituidos engrosarán las filas de la delincuencia, son algunas de las muchas imputaciones que tiene que afrontar quien se decida a depurar un cuerpo policial que de manera colateral le traerá un desgaste profesional por las descalificaciones públicas de que será objeto.

Algunos ejemplos recientes de lo anterior serían los siguientes. El retiro de cientos de policías judiciales federales, en el año 2001 al inicio de la administración del Presidente Vicente Fox, quienes realizaron plantones, marchas, pronunciamientos de prensa, etc.

Aunque no se fueron todos los que debieron de haber dejado las filas, influyó para ello las movilizaciones que efectuaron, hubo un avance sustancioso en cuanto a la depuración, pero el mayor logro derivado de esta limpia, fue la reforma al artículo 123 de la Constitución, al establecerse en el apartado B en su fracción XIII, (ver cuadro 14).

En Sinaloa en el año 2005, el Gobernador del Estado y el Procurador General de Justicia se dan a la tarea de depurar a la Policía Ministerial del Estado. Manifestaciones de protestas, revueltas y desplegados por parte de los afectados, fueron el escenario de este *parto con dolor*.

El titular debe estar preparado para todo lo anterior y proseguir en la delicada misión que ha emprendido. La propuesta en este sentido es que el cincuenta por ciento de quienes conforman un cuerpo uniformado lo podemos considerar de un relativo nivel de confianza. Un treinta por ciento debe ser separado en lo inmediato por parte de las esferas oficiales en los tres órdenes de gobierno. A la parte restante concederle la oportunidad de que se apeguen a los cánones o bien seguirá el camino del 30 por ciento que hubo de abandonar la corporación.

Para lo anterior es indispensable el apoyo de la sociedad, ya que muchos ciudadanos que interponen quejas o denuncias del mal desempeño de uniformados terminan abandonando el procedimiento, lo cual en estricto apego al derecho no permite aplicar la sanción.

También es frecuente que agentes turnados ante las comisiones de honor y justicia de manera recurrente libran las acusaciones, ya que suelen recurrir al chantaje sobre quienes los señalaban y en algunos casos hasta la intimidación.

**Cuadro 14: Matriz para la
Depuración de las Corporaciones Policiales**

Confiables	Personal relativamente confiable, con suficiente vocación y compromiso hacia su corporación.		50 %
Separación	Elementos que no cumplen con el perfil de un buen policía, caracterizados por la negligencia y/o con vínculos con la corrupción en algunos de sus niveles.		30 %
Otorgarles una oportunidad	Este conglomerado representa a quienes deberán decidir entre apegarse a la institución o seguirán el camino de los que tuvieron que dejar las filas.		20 %
Sustento Jurídico	Los miembros de las instituciones policiales de la Federación, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.	Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, fuese injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.	Artículo 123 Constitucional Apartado B Fracción XIII
Fuente: Tabla de elaboración propia.			

CONCLUSIONES

El propósito central de esta investigación es el contribuir a colocar la primera piedra de un edificio cuya construcción deberá ser de 32 pisos y albergar en él 1661 espacios físicos para dar cabida a igual número de instituciones policiales existentes en nuestro México

Es imperioso para el Estado Mexicano, dejar la cultura paliativa en materia de seguridad pública. Es el momento de que nuestros gobernantes se deshagan de esa idiosincrasia de invertirle a la obra pública por la rentabilidad política que a futuro les pudiese traer.

De nada sirve la construcción de carreteras, la edificación de parques y la pavimentación de calles, si la población no se siente segura de acudir a ellos, y por el contrario percibe el riesgo de ser víctima de un hecho delictivo en su persona, su familia o sus bienes. En la proporción que se incrementa la inversión en cuanto a infraestructura, se disparan los índices de inseguridad.

Resulta inaplazable atender el grave problema del proceso administrativo policial que se distingue por su atribulado carácter empírico, en todas y cada una de sus fases que lo integran: la planeación, la organización, la dirección, el control y la rendición de cuentas. En tanto no se implementen procedimientos eficientes, en los cuerpos policiales continuarán la tendencia de seguir entregando niveles de efectividad a la baja.

La misión de dirigir, siempre tendrá enmarcada sus tareas por un conjunto de complejidades, no obstante la toma de decisiones de manera ágil y certera en ninguna rama de la administración demandará mayor velocidad y precisión que en la esfera policial.

Ha llegado el momento de analizar las ventajas que nos traería el que los cambios de gobierno en los órdenes estatales y municipales, no coincidan con los nombramientos de los jefes policiales, con ello se daría el primer paso para desligar la política de las corporaciones.

No podemos seguir rezagados en cuanto a que el crimen organizado evoluciona a la par de de las nuevas tecnologías y los avances en comunicación. Es vital el desarrollo de sistemas y la capacitación a los servidores públicos de las áreas de seguridad a fin de que se aproveche la información y se apunte con ella hacia las células delictivas.

Es importante que nuestros policías tengan un mejor nivel de vida, no obstante ello no sería el *bálsamo* para solucionar la corrupción existente al interior de los cuerpos policiales, ya que quienes no tienen convicciones y sólo ven en las corporaciones una oportunidad *para servirse*, así sea su sueldo \$10 mil, \$15 mil o \$40 mil mensuales seguirán siendo corruptos.

Resulta inaplazable proceder a la depuración tan solo por la pérdida de confianza de estos elementos mediante la indemnización correspondiente, aun sobre los argumentos de las tesorerías en el sentido de que el presupuesto no contempla un rubro como ese, ni tampoco que las finanzas no soportarían esa carga.

No obstante la ciudadanía ha cargado, carga y continuará cargando el lastre de contar con esos malos servidores públicos, que representan el más alto costo social.

La consolidación de la administración policial como una rama prominente de la administración pública mexicana, no representará la panacea para resolver los problemas de la seguridad pública en México, no obstante en tanto no se implemente un proceso administrativo policial donde la rendición de cuentas juegue el papel preponderante al medir la efectividad de cada elemento, al establecer la eficacia de cada corporación y al determinar el grado de eficiencia de cada uno de los componentes del sistema de seguridad pública en nuestro país, no podremos esperar que los índices de inseguridad se contraigan, sino que por el contrario, el ejercicio empírico de la conducción de los cuerpos policiales, combinado con el flagelo de la impunidad, serán el detonante para que los indicadores delictivos se acrecienten.

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

1. Albi, Emilio, González-Páramo, José Manuel y López Casanovas, Guillem, *Gestión pública fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona, Ariel, 1997, 1a. edición, 416 pp.
2. Antón Barberá, Francisco y Soler Tormo, Juan Ignacio. *Administración policial: legislación e investigación privada*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, 1a. edición, 520 pp.
3. Bonnin, Charles Jean, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, 1a. edición, 537 pp. Compilación y estudio introductorio por Omar Guerrero.
4. Bozeman, Barry, *La gestión pública su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 1a. edición, 547 pp.
5. Drucker, Peter Ferdinand, *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, México, El Ateneo, 2001, 5a. edición, 213 pp.
6. Fyfe, James J., Greene, Jack R. y Walsh, F. William, *Administración de la policía*, México, McGraw Hill, 1997, 5a. edición, 708 pp.
7. García Luna, Genaro, *Contra el crimen ¿Por que 1661 corporaciones de policía, no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, INACIPE. México, 2006, 1a. edición, 186 pp.
8. Gourley, Douglas y Bristow, Allen P., *Administración de patrullas policíacas*, Limusa, 1981, 1a. edición, 422 pp.
9. Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, 1a. edición, 398 pp.
10. Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista*, México, Fontamara, 1996, 3a. edición, 275 pp.

11. Guerrero, Omar. *Principios de administración pública*, Santa Fe de Bogota, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, 1a. edición, 198 pp.
12. Henríquez Rodríguez, Francisco Javier y Jordán Montañés, Manuel, *Administración policial*, Valencia, Tirant lo blanch, 1995, 1a. edición, 186 pp.
13. Jeanetti Dávila, Elena, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la Seguridad Nacional de México*, México, UNAM-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008. Tesis Doctoral.
14. Justi, Juan Enrique Von, *Ciencia del Estado [Elementos Generales de Policía]*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996, 1a. edición, 144 pp. Estudio introductorio por Omar Guerrero.
15. López Álvarez, Francisco, *La Administración Pública y la Vida Económica en México*, México, Porrúa, 1956, 220 pp.
16. Moreno Aragonese, Julio. *Gestión de entidades no lucrativas*. Madrid, Thomson, 2007, 1ra. edición, 267 pp.
17. Simon, Herbert A; Smithburg, Donald W., y Thompson, Victor A., *Administración Pública <<Public Administration>>*, México, Letras, 1968, 1a. edición, 527 pp.
18. Sanabria López, Juan José, *Antología de teoría de la administración pública*, México, UNAM FES Acatlán, 1998, 1a. edición, 236 pp.
19. Soderman, Harry., O'Connell, John J. y Wilson, O. W., *Policía planeación y métodos modernos <<Modern Criminal Investigation>>*, México, Ediciones Ciencia y Técnica, 1991, 1a. Edición, 6 volúmenes.
20. Waldo, Dwight (comp.), *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967, 530 pp.
21. Wilson, Orlando Winfield, *Administración de la policía <<Police administration>>*. México, Limusa, 1988, 1a. Edición, 681 pp.
22. Wilson, Orlando Winfield, *Planeación de la policía <<Police planning>>*, México, Limusa, 1990, 1a. edición, 623 pp.

23. Wilson, Orlando Winfield, *Organización de archivos policiales*, México, Limusa, 1988, 1a. edición, 388 pp.
24. Yañez Romero, José Arturo, *Policía Mexicana: cultura política, (in) seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés, 1999, 1a. edición, 293 pp.

DOCUMENTALES

Accountability, Sistema policial de rendición de cuentas. Instituto para la Seguridad y la Democracia y Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2005, 1ra. edición, 109 pp.

Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. Cisneros Farías, Germán; Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (Coordinadores). México, Memoria publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997.

INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN

Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE	www.seguridadpublicacide.org.mx
El Colegio de México Colmex	www.colmex.mx
Instituto de Investigaciones Jurídicas IIJ UNAM	www.juridicas.unam.mx
Instituto Nacional de Administración Pública INAP	www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Ciencias Penales INACIPE	www.inacipe.gob.mx

Anexo 1

Centros Estatales de Adiestramiento e Instrucción Policial

Estado	Institución
Aguascalientes	Instituto Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes
Baja California	Instituto Estatal de Policía de Baja California
Baja California	Academia Estatal de Policía
Chiapas	Instituto de Formación Profesional para Policías del Estado
Campeche	Academia de Seguridad Pública
Chihuahua	Instituto de Formación y Profesionalización Policial
Coahuila	Instituto Superior de Estudios de Seguridad Pública del Estado
Colima	Academia Estatal de Policía
Distrito Federal	Instituto Técnico de Formación Policial SSP Instituto de Formación Profesional PGJDF
Durango	Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado
Guanajuato	Instituto de Formación de los cuerpos de Seguridad
Guerrero	Academia de Policía del Estado
Hidalgo	Dirección General del Instituto de Formación Profesional
Jalisco	Academia de Policía y Vialidad
México	Instituto de Formación Profesional y Capacitación
Michoacán	Instituto Estatal de Formación Policial
Morelos	Colegio Estatal de Seguridad Pública
Nayarit	Instituto de Formación Profesional
Nuevo León	Academia Estatal de Policía
Oaxaca	Academia Estatal de Policía
Puebla	Academia Estatal de las Fuerzas de Seguridad Pública
Querétaro	Instituto de Capacitación Técnica y Profesional (PGJ) Colegio de Policía del Estado (SSC)
Quintana Roo	Instituto de Profesionalización de la Seguridad Pública
San Luis Potosí	Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial
Sinaloa	Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública
Sonora	Instituto Superior de Seguridad Pública
Tabasco	Colegio de Policía y Tránsito
Tamaulipas	Academia de Policía del Estado
Tlaxcala	Academia Estatal de Seguridad Pública
Veracruz	Academia de Policía
Yucatán	Instituto de Capacitación
Zacatecas	Instituto de Formación Profesional