



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**ANÁLISIS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS  
ELEMENTOS DEL CUADRO ADMINISTRATIVO DE  
MAX WEBER EN LAS INSTITUCIONES DE POLICÍA  
DE MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A:**

**ARIEL ANGELES RÍOS**

**ASESOR: MTRO. CARLOS FRANCISCO ACEVES CUBAS**

**JUNIO, 2013.**



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.





## **Dedicatoria**

En memoria de mi abuelo, Edmundo Ríos.

En algún momento nos volveremos a ver.

**Agradezco a:**

A mis padres, por educarme y enseñarme los valores que hacen de un hombre, un ser humano digno y honorable, pero sobre todo por su amor y apoyo incondicional.

A mi novia Arianna, quien ha sido mi fuente de inspiración desde el primer día que la conocí.

A mi asesor, maestro y amigo, Carlos Aceves, por su increíble compromiso, apoyo y consejo que me ayudó a tener la confianza y seguridad para escribir cada línea de este trabajo.

## Índice

Introducción.....	1
-------------------	---

### Capítulo I

#### Conceptos

1.1 El desarrollo histórico del concepto de Estado.....	8
1.2 Del concepto de Gobierno.....	18
1.3 Las nociones de Administración Pública e Instituto.....	26
1.4 La institucionalización en el uso de la violencia legítima .....	34

### Capítulo II

#### La seguridad pública y la burocracia de Max Weber

2.1 La Seguridad Pública .....	38
2.2 La Institucionalización de la policía .....	42
2.3 El marco legal de la seguridad pública en México.....	46
2.4 El modelo burocrático de Max Weber .....	57

### Capítulo III

#### La problemática de la seguridad pública en América Latina

3.1 Global Peace Index (GPI).....	79
3.2 Homicidios en América Latina .....	86
3.3 Percepción de la Seguridad Pública en América Latina: corrupción y confianza en las policías.....	92
3.4 La problemática de seguridad pública en México.....	98

## Capítulo IV

### El cuadro administrativo de Max Weber y las instituciones de policía de América Latina y México

4.1 Las instituciones de policía de Argentina, Chile y Uruguay .....	109
4.2 Las instituciones de policía de México desde el enfoque del cuadro administrativo de Max Weber .....	158
4.3 Propuesta de implementación de elementos del cuadro administrativo de Max Weber en las instituciones de policía de México .....	181
Conclusiones.....	187
Bibliografía .....	193
Anexos .....	199



## Introducción

Toda sociedad tiene intereses y fines en común, de las distintas finalidades que ésta pudiera perseguir, sin duda la protección de la vida de cada ser humano constituye una de las máximas de toda sociedad. Sin embargo, la historia demuestra que no existe sociedad humana sin criminalidad, violencia e inseguridad. Estas condiciones al ser una constante en mayor o menor grado, generaron la necesidad de garantizar la seguridad a través de normas jurídicas en todas las sociedades.

Las funciones del Estado de defender los derechos civiles, políticos y sociales de sus ciudadanos, de brindar protección a la seguridad e integridad personal, garantizar el orden público y defender a su población de amenazas externas, son funciones fundamentales relacionadas con la dominación racional que garantizan la existencia y estabilidad del Estado. De la amplitud exitosa en su ejercicio se crean las condiciones necesarias para que el Estado cumpla con otras funciones que permitan generar dinamismo y desarrollo económico, así como estabilidad política y social necesaria para construir lugares prósperos para vivir.

En América Latina existen graves problemas de seguridad pública que han generado en las últimas décadas una disminución en el ejercicio efectivo de la dominación estatal en diversos Estados de la región. Las causas que han generado este problema se componen de distintas variables, las cuales se presentan con distinta magnitud y efecto en cada uno de los países que forman a la región. En general, distintos indicadores muestran que la mayoría de los países latinoamericanos presentan debilidades en el funcionamiento en una de las principales instituciones del Estado encargadas de la seguridad pública, las instituciones de policía. Éstas por lo general presentan graves problemas de corrupción e impunidad, ineficiencia en el desempeño de sus funciones, deficiente profesionalización de los servidores públicos, falta de modernización en procesos y políticas de operación, así como debilidades en el marco jurídico que regula y

atribuye facultades fundamentales para el funcionamiento de las instituciones policiales, como algunos de los factores que han provocado que no se desarrollen las capacidades necesarias para responder eficazmente mediante acciones de prevención y de represión legítimas al crimen y la violencia.

Así mismo, existen otros factores que influyen directamente sobre el problema, en distintos Estados de la región se presentan fuertes conflictos con organizaciones criminales y tráfico de drogas, presencia de conflictos armados, alto índice de actividades delictivas que afectan a los ciudadanos en su cotidianidad y la facilidad de acceso de armamento como factores que potencializan la presencia y aumento de la inseguridad pública, así como el hecho de que algunos países presentan, factores económicos y sociales como altos niveles de desempleo, inequitativa distribución del ingreso, reducido acceso a la educación y crecimiento urbano desmedido que intensifican la problemática.

Los efectos generados por la inseguridad pública en América Latina debido a la variedad de factores son también diversos, han afectado la convivencia pacífica y el bienestar de la población, limitando sus posibilidades de desarrollo en aspectos políticos, económicos y sociales. Así mismo, se han convertido en uno de los principales desafíos para la consolidación de las democracias de América Latina, ya que debilitan el estado de derecho y desestabilizan el funcionamiento de las Instituciones públicas. Además, los problemas de inseguridad y los altos índices de violencia han producido un efecto directo en el desarrollo económico, al ahuyentar a los inversionistas, afectar el clima de negocios, incrementar los costos de operación del sector privado, y ser una carga fiscal para los gobiernos que podrían destinar estos recursos a otras prioridades.

En México, de la misma manera que América Latina, la seguridad pública padece de complejos problemas que afectan directamente al desarrollo político, económico y social del país. De acuerdo con datos del indicador GPI que clasifica a los países más pacíficos del mundo, México se encuentra en la posición 121 de

un total de 153 países, esto es indicativo de gravedad del problema y la imagen internacional que ha generado. Ante este contexto, en la última década, la seguridad pública en México se ha convertido en un tema trascendental en la agenda legislativa y de gobierno debido a la desestabilización y debilitamiento que ha generado sobre las instituciones estatales y la sociedad debido a los altos niveles de violencia e inseguridad.

El contexto que ha propiciado un deterioro de la seguridad pública en México se debe, de la misma manera que el contexto latinoamericano, a múltiples causas. En concreto México comparte los problemas de distintos países latinoamericanos ya mencionados sobre el funcionamiento de las instituciones de policía, relacionados con graves problemas de corrupción e impunidad, deficiente profesionalización de los servidores públicos, falta de modernización en procesos y políticas de operación e ineficacia en el cumplimiento de sus funciones, entre otros aspectos.

Por otro lado México presenta problemas relacionados principalmente con la criminalidad. En la última década se ha manifestado un aumento de actividades delictivas por parte de organizaciones criminales (principalmente aquellas dedicadas al tráfico de drogas) que agravan la situación. Lo anterior muestra los problemas y debilidades de las instituciones de policía de los tres niveles de gobierno para mantener el orden público, conservar la paz pública, proteger la vida y los bienes, prevenir la criminalidad, imponer las leyes y detener a los delincuentes.

Producto de la problemática presentada tanto en Latinoamérica como en México, en relación al ineficaz funcionamiento de las instituciones de policía, surge la principal interrogante de esta investigación, ¿Cuáles son aquellos elementos administrativos que contribuirían al fortalecimiento de las instituciones de policía? Interrogante alimentada también por un aspecto relevante; fuera del contexto generalizado de inseguridad pública que envuelve a América Latina y México, sobresale Argentina, Chile y Uruguay, como los tres países de la región que

debido al funcionamiento eficaz de sus principales instituciones de policía en los últimos años, han generado resultados positivos en distintos indicadores de seguridad pública. Consecuencia de ello, surge naturalmente una interrogante secundaria, ¿qué están haciendo estos países para convertir a sus instituciones de policía en cuerpos administrativos eficaces y mejorar sus índices de seguridad pública?

El medio idóneo para responder a estas preguntas, requiere de un modelo teórico que permita analizar a las instituciones de policía en aspectos de su funcionamiento interno y fundamentalmente en relación a un modelo de administración. Es decir, en relación a un modelo administrativo que en el plano teórico y material asegure que cualquier cuerpo administrativo se desempeñará con la máxima exactitud y eficacia en el cumplimiento de sus funciones, y ante tal condición, permita analizar los niveles de efectividad por parte de las principales instituciones de policía de Argentina, Chile y Uruguay. Tal modelo pertenece al modelo burocrático desarrollado por Max Weber, el cual, representa el principal fundamento teórico de esta investigación.

Retomando los argumentos precedentes, la investigación pretende confirmar que la implementación de los elementos del cuadro administrativo de Max Weber contribuye al fortalecimiento de las instituciones de policía; siendo la variable independiente la implementación de los elementos del cuadro administrativo y la variable dependiente el fortalecimiento de las instituciones de policía.

Así mismo es pertinente mencionar, que de la totalidad de los 10 elementos que forman parte del cuadro administrativo desarrollado por Max Weber, la investigación estudia los siguientes elementos administrativos:

- Calificación profesional que fundamenta el nombramiento.
- Retribución fija y derecho de pensión.
- Sistema de carrera y ascensos.
- Jerarquía administrativa rigurosa.

Los motivos que justifican la selección de estos cuatro elementos, parte de que su aplicación en las policías de los países seleccionados ha generado suficiente información para su análisis y plena identificación. Así mismo, el análisis de los cuatro elementos administrativos mencionados, se enfocará en las principales instituciones de policía de cada país que tienen como principal objetivo realizar tareas preventivas. En concreto para Argentina se analizará a la Policía Federal Argentina, en Chile los Carabineros y en Uruguay la Policía Nacional de Uruguay.

Es necesario destacar, que la investigación contribuirá al análisis de las instituciones de policía de aquellos países que presentan los mejores indicadores de seguridad pública, con el fin último de conocer de otras naciones los elementos para fortalecer a las instituciones de policía mexicanas y así estas puedan no sólo cumplir a cabalidad con sus funciones, sino también lleguen a ser los principales actores en la construcción de un país pacífico y próspero.

A fin de cumplir con tal cometido, se utilizará el método deductivo, partiendo del análisis de los conceptos teóricos y situaciones generales del modelo administrativo weberiano y la seguridad pública en América latina, para posteriormente focalizar el análisis en un primer momento en las instituciones de policía y el contexto de la seguridad pública de Argentina, Chile y Uruguay y posteriormente México.

En cuanto al nivel de investigación, es preciso señalar que será descriptivo, debido a que el cuestionamiento partirá de la situación real de descifrar el por qué las instituciones de policía de Argentina, Chile y Uruguay funcionan de manera eficaz y por ende contribuyen a mejorar sus indicadores de seguridad pública. Así mismo, el orden y exposición de los hechos y fenómenos que se estudiarán se encuentran en función de la hipótesis señalada con anterioridad y el modelo teórico de Max Weber, a fin de comprobar o rechazar la misma con los mayores elementos posibles.

En relación al tipo de investigación, será de tipo aplicada, debido en primer lugar que el análisis a desarrollar partirá de situaciones y problemas concretos de la realidad, así mismo, debido a que el objetivo del presente trabajo tiene por propósito y principal interés, llevar a la práctica los resultados que se generen de la misma.

Profundizando en el contenido del capitulado, en el primer capítulo se exponen conceptos fundamentales propios de la ciencia política y la administración pública que integran de manera implícita al concepto de seguridad pública como una finalidad y función del Estado, el gobierno y la administración pública. Así mismo, se desarrollará el concepto de instituto como antecedente para la exposición de la institucionalización de la violencia legítima desde el enfoque de Max Weber.

Posteriormente se presentarán aquellos conceptos esenciales para el entendimiento del ámbito de la seguridad pública, se desarrollará el significado que para diferentes autores implica dicho término, así como su proceso de institucionalización en cuadros administrativos estatales. Así mismo, se presentará de manera general, el principal marco jurídico que regula la función estatal de la seguridad pública en México. Al final de este capítulo se explicará a profundidad, el cuadro administrativo de Max Weber como el fundamento teórico de la presente investigación.

Respecto al tercer capítulo, se desarrollará la problemática generalizada de inseguridad pública en América Latina y México a través de diferentes indicadores. En un primer momento se presentará el Global Peace Index, como el indicador que describe la problemática de la región en relación a sus niveles de paz y gobernabilidad; en segundo momento se presentarán las tasas de homicidios en diferentes países de la región, posteriormente se mostrarán indicadores relacionados con los niveles de corrupción y confianza en las instituciones de policía, así como de percepción de criminalidad. Finalmente se expondrá sobre la

problemática de la inseguridad pública de México a través de los indicadores mencionados.

Finalmente el cuarto capítulo, tiene como objetivo identificar y analizar la implementación de los elementos administrativos de Max Weber en las principales instituciones de policía de Argentina, Chile y Uruguay. Por lo tanto, se explicarán a las particularidades de su utilización en cada una de las instituciones de los países citados y su relación con los indicadores de seguridad pública. Posteriormente se presentará el análisis de las instituciones de policía de México, desde el enfoque del cuadro administrativo de Max Weber y su relación con los indicadores de seguridad pública, a fin de concluir el capítulo con la exposición de cuatro propuestas de implementación de los elementos administrativos para las instituciones de policía en México.

# CAPÍTULO I

## Conceptos

### 1.1 El desarrollo histórico del concepto de Estado

El desarrollo de las distintas concepciones teóricas sobre el Estado ha generado una diversidad de posturas en la ciencia política, la sociología y recientemente desde el derecho. Particularmente la ciencia política desde un punto histórico y el derecho desde un punto de vista formal y abstracto que se aleja de observar las distintas condiciones sociales, políticas y económicas que atribuyeron características particulares a los distintos momentos del desarrollo del Estado.

Todas las aportaciones si bien denotan rasgos muy particulares de sus respectivos campos del conocimiento y de momentos históricos concretos llenos de valores, creencias e ideologías que acompañan esos estudios, todas han contribuido enormemente a la conceptualización del Estado y a la explicación de su desarrollo en la sociedad.

A continuación se mencionan algunas de las posturas políticas, sociológicas y jurídicas que han sido fundamentales en sus respectivos campos del conocimiento y en las ciencias sociales, en general sobre el estudio del Estado; comenzando por Nicolás Maquiavelo como pionero en la construcción del objeto de la ciencia política a partir de su conceptualización del concepto de Estado; posteriormente desde un enfoque absolutista y conservador del Estado se citará a Thomas Hobbes; en contraparte de la visión absolutista se desarrolla brevemente la teoría del Estado liberal o de Derecho por parte de John Locke; en seguida, desde el campo del conocimiento del derecho, se presenta a Hans Kelsen y su conceptualización del Estado como un orden normativo e ideal, para finalmente presentar a Max Weber y su conceptualización del Estado como asociación de dominación.



## Del origen de la palabra Estado de Nicolás Maquiavelo

El término Estado encuentra su origen en la palabra latina “*estatus*” que significa mantenerse y es sinónimo de situación estable. En cuanto a su significado en el diccionario el término refiere a:

“Situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de los sucesivos estado de ser o estar....País soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobiernos propios....Forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población a un territorio....Conjunto de poderes y órganos de gobierno de un país soberano.”<sup>1</sup>

El significado del término adquiere su sentido político a partir del siglo XVI, en concreto, la primera aparición del término Estado fue en la primera frase de su capítulo primero de la obra titulada “El Príncipe” del pensador italiano Nicolás Maquiavelo, la cual dice que “todos los estados, todas las dominaciones que han poseído y poseen imperio sobre los hombres son estados, y estos son o repúblicas o principados.”<sup>2</sup>

Sí bien a lo largo de la obra de Maquiavelo no se encuentra de manera explícita el significado de este término, autores<sup>3</sup> que han analizado la citada obra afirman que el término es empleado como sinónimo de “dominación”. Para entender el sentido y por qué el término es sinónimo de dominación, forzosamente es necesario considerar el contexto de la obra.

En “El Príncipe”, Maquiavelo describe las distintas formas en que las relaciones políticas de una forma particular de comunidad política (en este caso los principados) se estructuran en relación a aquél individuo que gobierna, es decir, al

---

<sup>1</sup> ORELLANA, Octavio. *Seguridad Pública: la profesionalización de los policías*. Ed. Porrúa, México, 2010, p. 1.

<sup>2</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. *Le Prince*. Ed. Gallimard, París, 1952, p. 1.

<sup>3</sup> MARCOS, Patricio. *El Estado*, Ed. Edicol, México, 1977, p. 7-p. 29; donde analiza el concepto de Estado desde la óptica de Maquiavelo a lo largo del primer capítulo de su obra y el cual es la fuente de explicación del presente apartado.

Príncipe; con el objetivo de elaborar una serie de postulados que permiten a un príncipe apropiarse, consolidar y conservar un principado. Entendido el sentido general de la obra, se puede afirmar que los principados como las repúblicas, son estados o dominaciones con una forma particular de relación entre gobernados y gobernantes. Dicho de otra manera, el término Estado refiere a la situación política de una forma de comunidad política (en el contexto histórico de Maquiavelo son los principados) sobre las relaciones históricas de poder.

La trascendencia del término Estado y, en general toda la obra de Maquiavelo, contribuyó a definir el campo de estudio de la Ciencia Política e igualmente le dio el sentido eminentemente histórico al estudio de las formas de organización del poder político.

#### El Estado absolutista de Thomas Hobbes

La causa y el origen del Estado para Thomas Hobbes parte de la idea de que el hombre antes de formar sociedades, vivía en un estado natural donde la característica esencial del hombre de satisfacer sus pasiones a través de cualquier medio generaba un contexto de incertidumbre y miedo sobre la vida y la seguridad de posesión de un bien.

La igualdad del individuo en el estado natural, descansaba en la misma capacidad que un hombre tiene sobre el otro para matarse y el mismo derecho de poseer, usar y gozar de un bien. Por lo tanto, existe en el estado natural, el derecho natural de los hombres de tener y hacer cualquier cosa para preservar su vida y para satisfacer sus pasiones.

Sin embargo, una de las características esenciales que Hobbes le atribuye al hombre es la capacidad de razonar, es decir, realizar cálculos, sumas, restas, divisiones e infinidad de operaciones aritméticas que le permiten vislumbrar la posibilidad de obtener algo. Ante tal característica esencial del hombre, él mismo

entiende la necesidad de pactar con otros individuos con la finalidad de sustituir el miedo y la incertidumbre por la certeza de que tanto su vida como sus bienes serán respetados. No obstante, un pacto de este tipo, entre dos o más individuos, no es suficiente para garantizar su continuidad ya que depende de la voluntad de los hombres que se cumplan o no los acuerdos. De tal manera que el pacto que se requiere necesita no solo ser un pacto general donde la voluntad de todos los hombres se una hacia un mismo fin, sino uno donde la voluntad de los hombres se convierta en una sola.

Para Thomas Hobbes la consolidación de este tipo de pacto supone la sumisión y renuncia de todo hombre a no resistirse a la voluntad del que se somete y la transferencia de sus fuerzas y facultades para conformar una fuerza que ningún hombre se atreva a desafiar y constituir el surgimiento de una autoridad superior que someta las pasiones de los hombres y haga respetar los acuerdos. A este tipo de contrato se le denomina Estado, sociedad civil o persona civil, en palabras de Hobbes “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”<sup>4</sup>.

La persona civil que representa al Estado para Hobbes significa aquél hombre artificial dotado de mayor estatura y fuerza en el cual aquél poder absoluto e indivisible que marcan la fuerza conjunta de todos los ciudadanos es llamado “poder soberano”. Del conjunto de derechos que el soberano del Estado se reserva como únicos para su ejercicio y sobre los cuales descansa la conservación y continuidad del Estado mismo, destaca la seguridad, como “la razón de que los hombres se sometan a otros, y si ésta no se da, nadie entiende haberse sometido a otros ni haber perdido el derecho de defenderse por su cuenta”<sup>5</sup>, la vida y la protección de los bienes, el mantenimiento de la paz, la

---

<sup>4</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 141.

<sup>5</sup> HOBBS, Thomas. *De Cive*. Ed. Alianza, México, 2000, p. 27.

aplicación y administración de la justicia, declarar la paz y la guerra; así como crear las normas y leyes necesarias para la convivencia y la paz.

De los anteriores planteamientos destacan las premisas de Hobbes de que el señor soberano no puede estar sujeto al poder de las leyes civiles ni tampoco a la posibilidad de dividir su poder, además de ponderar al poder soberano por encima de las leyes, así como la formación al mismo tiempo que la del Estado, de la sociedad civil y término del estado natural de los hombres y, finalmente el inicio de la corriente ideológica que posteriormente se conocería en la Ciencia Política como el Absolutismo.

#### El Estado liberal de John Locke

El desarrollo de los postulados teóricos de John Locke parte de un sentimiento anti absolutista, es decir, en contra del derecho divino como fundamento de designación y sometimiento al rey, del poder absoluto e ilimitado del soberano y de la renuncia de los derechos del hombre a cambio de seguridad.

A diferencia de Hobbes, Locke entiende al estado de naturaleza dirigido por la razón en donde no existe un estado de guerra e incertidumbre de la vida y la propiedad, debido a que los derechos naturales enseñan a los hombres a no dañar y perjudicar al otro en su salud, libertad y propiedad. A partir de ello, la propiedad en el estado de naturaleza no es motivo de disputa, ya que la naturaleza les ha dado el alimento en la proporción de sus necesidades a todos los individuos. Sin embargo, la igualdad en el estado de naturaleza provoca que aquellos que dejándose llevar por sus deseos pierdan el sentido de equidad y respeto por los derechos de los demás y pretendan apropiarse de algo que por derecho les pertenece; además la igualdad natural otorgaba a los hombres el derecho de ser jueces de sí mismos, lo que dificultaba la posibilidad de hacer justicia ante tales controversias.

La necesidad de leyes generales establecidas, conocidas y aprobadas por todos los hombres y de un cuerpo coactivo que garantice su cumplimiento son los motivos por los cuales el hombre ha decidido renunciar al estado de naturaleza y formar una sociedad.

La formación de la sociedad civil, por tanto, descansa en el consentimiento de los hombres para unirse y en la renuncia de los derechos naturales, principalmente el derecho de hacer todo lo que juzgue necesario para su conservación y el derecho de castigar los crímenes cometidos en contra de las leyes naturales.

La renuncia de estos dos derechos es fundamental en la teoría de Locke para consolidar al poder legislativo como el encargado de establecer cómo deben ser empleadas las fuerzas del Estado para la conservación de la sociedad y el del poder ejecutivo, encargado de asegurar la ejecución de las leyes al interior del Estado. En cuanto al primero, representa “el alma del cuerpo político, de la que todos los miembros del Estado sacan todo lo que les es necesario para su conservación, su unión, su felicidad. Inevitable supremacía del poder que hace la ley, y a quien por la fuerza de las cosas, corresponde la última palabra”<sup>6</sup>.

Sin embargo, Locke no pretende construir un poder ilimitado en el legislativo, si bien pondera a este por encima del ejecutivo y el federativo, supone en todo momento que los poderes deben su existencia al poder concedido por los hombres con la firme intención de asegurar su vida, libertad y propiedad; y si estas condiciones no se cumplieran o los poderes actuaran en contra de las leyes naturales, el pueblo tiene la posibilidad de retirar aquel poder que ha cedido. Esta idea es una de las premisas fundamentales de la teoría de Locke al plantear la posibilidad de que el soberano sea depuesto si el poder no es utilizado en beneficio de los hombres.

---

<sup>6</sup> JACQUES, Jean Chevalier. *Las Grandes Obras Políticas: Desde Maquiavelo hasta nuestros días*. Ed. Temis, Colombia, 2006, p. 91.

Finalmente, la teoría de Locke representó para el naciente liberalismo las bases de la democracia liberal, de esencia individualista y que posteriormente se consolidaría con la Declaración de Derechos Humanos inglesa y un siglo más tarde con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; por otro lado representó la concepción de un Estado liberal limitado por el derecho que tiene como principal objetivo la protección a los derechos del individuo y la defensa de la propiedad.

### La norma y el Estado de Hans Kelsen

Kelsen concibe al Estado como sinónimo de orden, ya que el Estado tiene ante todo un orden normativo que lo estructura y a su vez le otorga el carácter de autoridad. El Estado al ser en sí mismo un orden normativo, emana deberes que obligan a los hombres a comportarse de cierta manera. Así mismo, al ser la norma la expresión del deber ser y al no depender su vigencia al reino del ser<sup>7</sup>, el Estado es una expresión del deber ser, es decir, de lo que debe y se espera que acontezca aunque en ocasiones no se cumpla, de tal manera que el Estado es todo aquello que la norma contempla y nada más.

Esta idea del deber ser en el Estado, impone una visión material, como algo no dado por la naturaleza, sino creado a través de la norma. Por ello, el Estado según Kelsen, debe de interesarnos por la forma y el contenido de los preceptos legales que le dan forma, ya que este es la personificación del orden jurídico. Así mismo, al ser el Estado un orden normativo y depender su vigencia de la compatibilidad de la conducta de los hombres a los que refiere, el Estado cambia y se transforma para mantenerse vigente, bajo esta idea Kelsen expresa:

“Que sentido puede tener que consideremos como vigente un orden normativo que no consigue en la conducta real de los hombres, ni siquiera un solo hecho de cumplimiento o adecuación”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> El aspecto del ser, refiere a la causalidad determinada por la leyes naturales que es invariable y que de la cual nunca se espera una variabilidad.

<sup>8</sup> KELSEN, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*, Ed. Gernika, México, 2009, p. 21.

Por otro lado, la idea metafórica de que el Estado tenga voluntad propia, cobra sentido material para Kelsen cuando esta se entiende como la vigencia objetiva de la norma (refiriéndose en concreto a la Constitución) que le atribuye su deber ser.

Ahora bien, la voluntad del Estado, al estar determinada por el orden normativo y manifestarse a través de las acciones de aquellos hombres que forman al Estado (en el sentido de que están embestidos de autoridad para realizar funciones estatales), atendiendo a los fines para los que fue creado, debe observarse que las acciones estatales solo pueden ser imputables a este en la medida que “correspondan de una manera específica a un orden que se ha supuesto en vigencia”.

Los postulados keynesianos son una contribución que trata de conjuntar en un cuerpo teórico total al Estado, cabe destacar que la elaboración teórica desde la perspectiva del derecho constituye una de las contribuciones más elaboradas del Estado desde una óptica deductiva e ideal que sigue influyendo en la interpretación actual de la transformación y funcionamiento del Estado.

#### El Estado como asociación de dominación de Max Weber

Hasta el momento se ha revisado distintas posturas que han contribuido a definir al Estado moderno, algunas de ellas atendiendo a su origen contractual, otras dirigidas a sus fines, otras desde un orden ideal jurídico y algunas más refiriendo a sus transformaciones históricas. Para los fines de este trabajo, definir al Estado en base a los medios que le son propios, permite identificar las generalidades que determinan su esencia y lo caracterizan independientemente de la influencia histórica e ideológica. Para ello, a continuación se desarrollan los conceptos que estructuran su definición desde la perspectiva de Max Weber.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> La factibilidad de definir al Estado desde el enfoque weberiano permite aislar la influencia histórica de nuevas re-conceptualizaciones y posturas de la teoría del Estado, a fin de identificar los medios que tras el devenir de la historia le siguen siendo propios.

Cuando un grupo de individuos se asocia de manera temporal o permanente para alcanzar un objetivo en común, existe en todo momento la expectativa de que uno o varios individuos intenten imponer su voluntad, desde esta óptica, Weber define al concepto de poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.<sup>10</sup> Continuando con esta idea, pareciera que la tendencia unívoca de toda relación social está inmersa en un juego de poder en donde el deseo y la motivación del ser humano para imponer su voluntad es una característica de la asociación.

Si esto es cierto, debemos de afirmar que toda relación social es una asociación de dominación y, por lo tanto, juega un rol determinante para establecer la dirección y permanencia de una asociación. La dominación debe ser entendida entonces como “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”<sup>11</sup>, en otras palabras, cuando el ejercicio del poder se materializa en obediencia, entonces la dominación puede ser concebida. Es en las distintas formas en que la dominación se ejerce y por las razones que al individuo dominado lo impulsen a cumplir un mandato como se puede determinar la complejidad del ejercicio de la dominación.

Las motivaciones que llevan a los individuos a asociarse y las formas en que se ejerce una dominación pueden ser diversas; sin embargo, cuando una asociación busca regular algo más que los intereses económicos de los miembros que la integran, es decir, cuando un conjunto de acciones sociales se integran para permanecer en el tiempo a través de su inclusión en los diferentes aspectos de una comunidad, se genera una asociación de tipo político.

Es a través del fortalecimiento de un cuerpo burocrático que asegure la obediencia de un mandato bajo el supuesto constante de aplicación de la fuerza física dentro

---

<sup>10</sup> WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 43.

<sup>11</sup> *Ibidem*.



de un territorio delimitado, como la asociación política logra consolidar tales pretensiones.

La comunidad política entendida “como aquella cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación ordenada de un ámbito (no necesariamente constante en absoluto y delimitado con fijeza, pero sí delimitable de algún modo) y de la acción de los hombres situados en él de un modo permanente o solo provisional, teniendo para el caso la fuerza física, normalmente armada”<sup>12</sup>, es el antecedente más próximo a la formación del Estado moderno porque posee elementos que son fundamentales para su formación (población y territorio) y un intento por monopolizar el uso de la violencia; sin embargo, carece de un elemento fundamental que caracteriza al Estado moderno, la pretensión al monopolio de la violencia legítima expresado a través de un cuadro administrativo (gobierno) y la pretensión racional de legitimidad en la dominación.

La legitimidad como elemento fundamental para incrementar la probabilidad de que un mandato sea obedecido se encuentra estrechamente relacionada con el tipo de dominación de que se trate. Entre los diferentes tipos de dominación que Max Weber desarrolla, el más complejo y propio del Estado moderno es la dominación de carácter racional, donde el fundamento esencial es la convicción de la legalidad en normas estatuidas de manera racional con apego a fines y objetivos concretos que facultan y distribuyen el poder de mando y que velan por los intereses de la asociación. Es por lo tanto, a diferencia de otros tipos de dominación, una dominación impersonal y legalmente estatuida.

Este tipo de dominación, al estar fundamentada en un orden jurídico, asegura mayor permanencia y continuidad, ya que el ejercicio de la dominación no depende de un individuo en concreto, sino de un orden impersonal racionalmente estatuido que nombra a un individuo para emitir un mandato. De la misma manera, este orden jurídico delimita el ejercicio de la dominación a un ámbito concreto de

---

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 661.

obligaciones y responsabilidades, dándole un carácter de instituto con poderes específicos para su cumplimiento y la monopolización permanente de los medios coactivos inmersos bajo el supuesto constante de su aplicación.

Respecto a la consolidación del monopolio del uso de la fuerza legítima, el Estado representa la última fuente de toda legitimidad del poder físico, la consolidación y validez del conjunto de normas que regulan su acción, así como las relaciones sociales dentro de su territorio solo fue posible a través del supuesto y aplicación de la coerción.

Por todo lo anterior, el Estado moderno es definido por Max Weber como “una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas”<sup>13</sup>.

El Estado representa por tanto, la forma más compleja y evolucionada de organizar el poder político y de ejercer una dominación. De igual manera ha podido consolidarse en el momento en que un conjunto de relaciones sociales ha expresado su reconocimiento y necesidad de concentrar funciones que antes pertenecían de manera espontánea y delimitada a varias asociaciones políticas dentro de un mismo territorio en una sola.

## 1.2 Del concepto de Gobierno

El estudio del Gobierno ha representado para la Ciencia Política y posteriormente para la Administración Pública, un objeto material y tangible a través del cual el Estado se hace presente, mediante sus instituciones y las acciones que de ellas

---

<sup>13</sup> WEBER, Max. *El político y el científico*. Ed. Colofón, México, 2009, p. 14.

emanan y afectan visiblemente nuestra vida cotidiana. Ante su manifestación visible en la realidad, su estudio y definición se vuelve imprescindible.

El concepto de Gobierno desde sus orígenes ha tenido una relación casi inseparable con el concepto de Estado, su estudio y conceptualización por los distintos pensadores están ligados invariablemente a una postura concreta sobre el Estado, influido por un contexto histórico con sus respectivos valores, ideologías y creencias.

A fin de continuar con algunas de las posturas que se mencionaron anteriormente, se presentarán las conceptualizaciones de Thomas Hobbes y John Locke con la intención de profundizar sobre ambas posturas y observar de manera más clara la relación entre el concepto de Estado y Gobierno que proponen ambos autores, no sin antes mencionar brevemente, la etimología del término y los orígenes de su estudio por parte de Platón y Aristóteles. Posteriormente se mencionará la postura contemporánea del pensador Karl Deutsch, que retoma los orígenes griegos para explicar el contenido del concepto. Finalmente se planteará la definición de Max Weber del Gobierno como ejercicio de la dominación.

### Orígenes griegos del concepto de Gobierno

La palabra gobierno proviene del latín *gubernare*, que significa “pilotar un barco” y esta a su vez del griego *kybernaein*. En cuanto a su significado en el diccionario, el término refiere lo siguiente:

“Acción de dirigir, mandar, manejar algo o alguien, en particular a una familia, asociación política o Estado... Forma de gobierno que tiene un Estado... Conjunto de individuos miembros del Estado... Circunscripción territorial donde se ejerce una autoridad.”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> GARCÍA-PELAYO, Ramón. *Diccionario enciclopédico ilustrado*, Ed. Larousse, México, 1988, p. 383.

En las analogías utilizadas por Platón en el Libro VI de “La República o de lo Justo”, la palabra adquiere un tinte político debido a que se relaciona la actividad que realiza un gobernante de dirigir un Estado con la actividad que realiza el capitán de un barco para dirigir al mismo. De igual manera, Aristóteles en su obra “La Política” relaciona un barco con el tamaño de un Estado, ambos, según sus palabras, no deben ser lo suficientemente grandes para que obedezcan al timón.

Desde el significado etimológico y en los inicios del uso político que se le atribuyó al término, la palabra Gobierno ha despertado en distintos pensadores el estudio de cómo se dirige una asociación política; llámese ciudad, ciudad-Estado, Estado o Estado-Nación. Así mismo ha sido una fuente de estudio sobre las mejores formas de gobierno, de su esencia, su naturaleza y su funcionamiento.

Aristóteles, por ejemplo, se enfocó en los distintos tipos de gobiernos de los Estados existentes y de las características ideales que tanto el Estado como las constituciones deben de poseer para constituir una Estado ideal. Profundizando un poco en ello, Aristóteles argumenta que “el soberano de la ciudad es en todas partes el gobierno”<sup>15</sup>, el gobierno y la constitución son cosas idénticas, ya que al ser el gobierno el señor soberano y la constitución la que organiza lo relativo a la soberanía, cabe entonces decir que el gobierno es la constitución misma.

Para Aristóteles definir un tipo de gobierno es referirse a quién es considerado el señor soberano; es decir, en la Aristocracia el señor soberano son unos cuantos hombres, en la Democracia es el pueblo y en la Monarquía es un solo individuo. Además, estos tres tipos de gobierno tienen cada uno su desviación: la Tiranía de la Monarquía, la Oligarquía de la Aristocracia y la Demagogia de la República o Democracia. Para este pensador cualquiera de estos tipos puros de gobierno puede resultar en la mejor forma, dicho de otra manera, la condición primordial no está ligada del todo a quien es el señor soberano, sino en leyes fundadas en la razón bajo las cuales actúa el señor soberano.

---

<sup>15</sup> ARISTÓTELES. *La política*. Ed. Época, México, 2006, p. 94.

## El Gobierno absolutista de Thomas Hobbes

Para Hobbes el Gobierno es aquella persona o asamblea representativa de todos y cada uno en la multitud de ciudadanos en donde se deposita el poder soberano.

A partir de ello, se pueden identificar tres formas de gobierno: la Monarquía, donde el poder soberano se deposita en un solo individuo; la Aristocracia, donde el poder soberano se deposita en pocos hombres; y la Democracia, donde todos los hombres acuden en tanto lo desean a conformar la asamblea donde se deposita el poder soberano.

La diferencia entre estos tres tipos de gobierno “no consiste en la diferencia de poder, sino en la diferencia de conveniencia o aptitud para producir la paz y la seguridad del pueblo”<sup>16</sup>. En la teoría de Hobbes<sup>17</sup>, la Monarquía representa la mejor forma de gobierno debido a que posee mayores ventajas y virtudes que le permiten asegurar el ejercicio continuado de la soberanía.

En concreto, los siguientes puntos son algunas de las virtudes y ventajas de la Monarquía sobre las otras dos formas de gobierno:

- A) Debido a que el monarca se representa a sí mismo a través de la ciudadanía a la que gobierna, procura con mayor fervor el interés público sobre el interés personal, ya que su riqueza, honor y poder dependen en su totalidad de sus súbditos.
- B) La libertad del monarca de elegir a aquellos súbditos que le sean dignos de dar consejo por su rango y conocimiento, difiere de otras formas de gobierno donde la riqueza se superpone como un requisito y licencia para aconsejar a la asamblea más que el conocimiento.

---

<sup>16</sup> HOBBS, Thomas, *Leviatán. Op. cit.*, p. 152.

<sup>17</sup> Es necesario señalar, que el objetivo del estudio de Hobbes no es profundizar en las distintas formas de gobierno, sino explicar y argumentar la consolidación del Estado a través de la supremacía de la monarquía como forma de gobierno, por tal motivo, el análisis de la aristocracia y la democracia no suponen un estudio exhaustivo en los textos de Hobbes.

- C) La toma de decisiones del monarca descansa solo en su voluntad, lo cual permite atender con mayor prontitud los asuntos de importancia para la población.
- D) A pesar de que tanto en la monarquía como en la aristocracia existe el riesgo de que los súbditos sean despojados de sus bienes en favor de un adulator del monarca o de los miembros de la asamblea, en la monarquía es menor el daño debido a que los aduladores son infinitamente menores en cantidad de los que pudieran ser por cada uno de los miembros de la asamblea.

En cuanto a la posibilidad de otras formas de gobierno en las que exista, por ejemplo, un monarca que sea elegido y tenga el poder soberano limitado por un tiempo o, de igual manera, que en la aristocracia se ejerza el gobierno a través de un ministro o presidente; la forma de gobierno que se trate será clasificable dentro de las tres formas de gobierno citadas con anterioridad, porque el umbral para determinar el tipo de gobierno depende en la persona o personas donde descansa la soberanía.

#### El gobierno liberal de John Locke

Como se mencionó anteriormente una de las premisas fundamentales de Locke establece que si los hombres pactaron para la creación de la sociedad civil y un gobierno con la firme intención de mejorar sus condiciones de vida que poseían en el estado natural, este no se conforma con el simple hecho de que exista un gobernante, sino que garantice la protección de los derechos naturales del hombre, de la propiedad y la vida. Este punto de vista marca una diferencia con Hobbes, que establece que cualquier gobierno es mejor que regresar al estado natural.

La formación del gobierno para Locke no representa la totalidad del pacto entre los hombres sino una parte más; es decir, que si el gobierno no garantizara la protección de los derechos del hombre y no respetara las leyes acordadas por los

miembros, estos tendrían todo el derecho de pactar con otro gobernante que les garantice el cumplimiento de lo anterior. Esta idea constituye otras de las premisas fundamentales de Locke al contemplar la existencia de un poder distinto al del gobernante facultado para elaborar las leyes dentro del Estado, o sea, reconoce la existencia –como se explicó anteriormente- del poder legislativo como un poder supremo al del gobernante.

Además, surge la concepción de un gobierno limitado por las leyes creadas por el poder legislativo, dicho de otra manera, la constitución como una ley fundamental que determina funciones y deberes al gobierno que representa la guía de sus acciones y “la sujeción del poder político al derecho”<sup>18</sup>.

La idea de la existencia de derechos fundamentales que todo hombre goza por ese simple hecho, así como la creación de una ley fundamental que proteja a esos derechos y la formación de un gobierno encargado de hacer cumplir dicha ley, constituye el inicio del constitucionalismo moderno y una de las máximas de la corriente liberal de que la existencia del gobierno está en función de sus capacidades para garantizar los derechos naturales del hombre.

### El gobierno para Karl Deutsch

Para este pensador, entender el término de Gobierno debe inexorablemente referirse a aquello que constituye su esencia. La política entendida como “la toma de decisiones por medios públicos”<sup>19</sup>, se ocupa principalmente del gobierno, o sea, de la toma de decisiones de los asuntos públicos de una comunidad política. De tal manera que al referirse al término gobierno, se está refiriendo implícitamente a ambos términos.

---

<sup>18</sup> GARCÍA, Ricardo. *El valor de la seguridad jurídica*. Ed. Fontamara, 2007, p. 73. citado por: ORELLANA, Wiarco. Op. Cit. p. 4.

<sup>19</sup> DEUTSCH, Karl. *Política y Gobierno*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 20.

El término de Gobierno se ve influenciado por su origen etimológico y por las posteriores analogías de la antigua Grecia, para Deutsch las analogías de los antiguos pensadores griegos jugaron un papel importante en la explicación de lo que debe entenderse por este término. La similitud entre dirigir un barco y gobernar implica conocimientos y técnicas muy similares, de igual manera que un gobernante y un capitán:

“deben saber cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando, cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que deben enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener”<sup>20</sup>

Estas cuatro habilidades básicas constituyen el arte del gobierno. Sin embargo, este se ve influenciado por el aspecto político o de los asuntos públicos, por lo que la política influye en la orientación de cómo estos cuatro conocimientos son ejecutados, así, el aspecto político le impone al gobierno una ideología o mapa de acción. Esta imposición del aspecto político sobre el gobierno es claramente observable cuando los gobiernos ejecutan políticas económicas que continúan una tendencia ideológica, ya que sería imposible la ejecución de una política que no tomara en cuenta los distintos grupos políticos y económicos tanto internos como externos que influyen en la consolidación de las políticas gubernamentales.

### El Gobierno para Max Weber

“Toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno”<sup>21</sup>, no es posible concebir a un Estado sin alguien encargado de dirigir su actuar, de ahí que la relación entre Estado y Gobierno sea inseparable.

Para Weber el Estado moderno ha experimentado diversas formas en que el ejercicio de la dominación es concebida, también la pretensión de legitimidad ha

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*, p. 21.

<sup>21</sup> WEBER, Max. *Op. Cit.*, p. 701.



cambiado. De ser en los primeros momentos de la historia del Estado moderno de carácter tradicional y carismático ha llegado a generalizarse a un carácter racional.

El ejercicio de la dominación en el Estado moderno se encuentra limitado por un tipo de régimen<sup>22</sup> y persigue fines políticos concretos, los cuales son el motivo que justifica la existencia y continuidad del Estado mismo. Estos se encuentran establecidos en un marco legal, de modo que se convierte en el fundamento que instaure las directrices que debe seguir toda acción estatal.

El ejercicio de la dominación influye en todo el conjunto de relaciones sociales que estructuran a un Estado, debido a la naturaleza política de las funciones que realiza, de ahí que el Gobierno sea concebido como la parte más visible del Estado. Entre las funciones básicas que Weber atribuye a un Estado moderno se encuentran:

“a) establecimiento del derecho (función legislativa), b) la protección a la seguridad personal y del orden público (función de policía), c) la defensa de los derechos adquiridos (justicia), el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar)”<sup>23</sup>.

Con motivo de la totalidad de las funciones que el Gobierno debe llevar a cabo y de la necesidad de seguridad del dominador de que sus mandatos sean obedecidos, surge la necesidad de contar con un cuerpo administrativo encargado exclusivamente de la vigilancia y cumplimiento de los mandatos emitidos.

Generalmente este cuadro administrativo está ligado a su señor por motivos económicos, afectivos y de creencias; sin embargo existe la tendencia a generar una creencia de legitimidad para dar fortaleza al vínculo de obediencia. En el actual Estado moderno el tipo de pretensión de legitimidad es racional, factor

---

<sup>22</sup> Entiendo por régimen como un ordenamiento que define un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales.

<sup>23</sup> WEBER, Max. *Economía y Sociedad, Op. Cit.*, p. 664.

esencial para establecer un marco normativo apegado a un conjunto de valores y fines, el cual regula las relaciones entre el cuadro burocrático, el dominador y los dominados.

De lo anterior podemos resumir que el Gobierno es el ejercicio de la dominación política para la consecución de fines públicos concretos, a través de un conjunto de instituciones (cuadro administrativo) que han sido legal y legítimamente estatuidas por el conjunto de acciones sociales que estructuran a un Estado.

### 1.3 Las nociones de Administración Pública e Instituto

Los orígenes de la Administración Pública son tan antiguos como las primeras comunidades políticas que formó el ser humano. Su desarrollo puede ser identificado a partir de las distintas culturas antiguas y en los distintos tipos de organizaciones políticas que el ser humano ha construido, pasando de las pequeñas ciudades hasta la consumación del Estado como la forma de organización política más compleja que hasta el momento se ha construido.

De ahí que se puedan identificar estructuras, funciones, cargos y modos de operación que caracterizaron a tales comunidades políticas; los distintos tipos de organizaciones administrativas anteriores al Estado son antecedentes que dieron forma a la Administración Pública moderna que se consumó con la formación del Estado y que generó la necesidad de la problematización teórica-práctica por distintos pensadores. A partir de ello, abordar el concepto de Administración Pública permitirá comprender lo que a lo largo de la historia ha significado para las distintas comunidades políticas y principalmente para el Estado.

En primer lugar, se presentará brevemente la postura de Charles-Jean Baptiste Bonnin como una postura que engloba la esencia, los orígenes y los fines de la Administración Pública, posteriormente se desarrollarán los planteamientos de

Woodrow Wilson en torno a la distinción de administración y política como medio para determinar su esencia y campo de estudio.

La administración para Bonnin

Bonnin expresa en su obra “Principios de administración”:

“la administración es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”<sup>24</sup>.

Para este pensador la Administración Pública es una potencia constructiva que otorga sentido al conjunto de relaciones sociales que estructuran a la sociedad.

La administración es una consecuencia natural de la sociedad, nace al mismo tiempo que la sociedad y se expresa de manera concreta dependiendo de la forma en cómo los hombres decidan organizarla. Así mismo, al ser un producto natural de la sociedad, la existencia de la administración no depende de la forma en cómo los hombres se relacionen, dicho de otra manera, es inherente a cualquier forma de organización humana.

La Administración Pública cobra sentido y trascendencia teórica y material en el Estado, al ser el garante encargado de mejorar las condiciones de vida de los hombres, proteger su propiedad, su vida, su seguridad y sus derechos; de tal manera que se eleva como vigilante de la justicia y el bienestar social con el firme objetivo de consolidar, en todo momento, la racionalidad de los fines que se han establecido en las normas y procurar el interés común.

---

<sup>24</sup> BONNIN, Charles-Jean. *Compendio de los principios de administración*, Ed. Don José Palacios, 1834, p. 14. citado por: FLORES, Cipriano. *Bonnin y la Ciencia Administrativa* [Versión electrónica]. Recuperada el 16 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/54/.../pr21.pdf>.

En cuanto a su interacción con la ley, la administración se encuentra en una relación de reciprocidad, ya que la acción administrativa es conducida por la norma, estableciéndole los fines que ha de alcanzar con su actuar y, a su vez, la administración se encarga de mantener a la sociedad en el marco de la ley.

Para Bonnin existe una clara distinción entre administración y gobierno, ya que si bien ambos son expresiones de la ley o la voluntad, el gobierno tiene por objeto el orden político del Estado, así mismo, dirige, ordena y supervisa en sentido pasivo. En cambio, la administración es obrar directamente, ya que la ejecución de las leyes radica en la propia administración.

Finalmente, para Bonnin la Administración Pública es una doctrina que contempla a la administración como ciencia, arte e institución política; es visiblemente un intento por integrar todo aquello que involucra a la Administración Pública y la identifica como tal. A diferencia de otros autores, que en su intento de delimitar a la administración como objeto de estudio eliminan la parte política para enfocarse en la parte técnica, en la perspectiva de Bonnin la parte técnica de la administración es una parte más del cuerpo teórico de la administración, no el todo.

#### La administración pública para Wilson

La necesidad del estudio de la Administración Pública es motivada, de acuerdo con Wilson, por la influencia tecnológica del desarrollo natural del capitalismo y su necesidad de convertir al conocimiento teórico en práctico dirigido a resultados, a fin de eficientar las tareas administrativas. Esto hace necesario definir y estudiar aquellos métodos que hagan a la administración eficiente y delimitar su campo de acción.

Para ello, Wilson parte de la diferencia entre administración y política, porque es el umbral fundamental para identificar la esencia práctica, instrumental y técnica que

caracteriza a la administración de la dominación, ideología política, estudio de la relación gobierno-gobernados, y de la dogmática jurídica que caracteriza los ámbitos de estudio del Estado y el Gobierno.

La administración es el ente ejecutor del gobierno que está fuera de la esfera propia de la política, esta a su vez, establece las líneas de acción, tareas, y objetivos que la administración ha de seguir a través de la ejecución de conocimientos técnicos. La administración es, por tanto, “la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo”<sup>25</sup>. Su actividad trasciende y permanece en los distintos tipos de gobierno y de organizaciones políticas en tanto que estas invariablemente requieren administrar la dominación.

Sus acciones parten de lo que la política, a través de las leyes, ha establecido. Su actividad se hace visible en la alza de impuestos, castigos a criminales, transporte, entrega de correos, ejecución de los planes y el cumplimiento de los distintos fines que la ley le ha encomendado.

Es por tanto, que la actividad de la administración identifica al oficial técnico y no al político como responsable de ejecutar los mandatos de la ley, derivado de que la actividad del político se caracteriza por atender las actividades grandes y complejas del Estado de aquellos asuntos que tiene que ver con los principios de la ley y la medición entre las distintas fuerzas que componen al Estado, de ello se entiende que la administración sea esencialmente instrumental, es decir, realiza actividades concretas y precisas.

---

<sup>25</sup> WILSON, Woodrow. *The study of administration*. Ed. Public Affairs Press, 1955, p. 198. citado por: GUERRERO, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*, Ed. INAP, 1979, p. 29.

“La administración pública es por tanto la ejecución detallada y sistemática del derecho público”<sup>26</sup>, los elementos que la constituyen son la distribución de autoridad, la responsabilidad y la opinión pública como crítica para la conducción y mejoramiento de la actividad administrativa.

### Definición de Administración Pública

Los autores expuestos brindan una idea general del campo de acción de la Administración Pública, de sus límites, esencia, fines, y características; ambos autores brindan, con sus respectivas particularidades, la idea de que la Administración Pública es una actividad inherente del Estado, parte fundamental del gobierno y que su acción depende de la guía y directriz de la norma. Para fines prácticos de este trabajo deberá entenderse por Administración Pública al conjunto de instituciones características del Estado que, con su actividad, tienden a la satisfacción de las necesidades consideradas públicas en una sociedad dada.

### Instituto

Las instituciones constituyen, en la actualidad, un elemento fundamental para explicar las características de las distintas sociedades y Estados que integran al mundo, están presentes en todas las culturas y forman parte del proceso histórico del desarrollo del ser humano y la sociedad misma. Particularmente denotan rasgos y características que muestran una imagen específica de un Estado y expresan las interacciones e incluso la unidad del mismo. Dada su importancia en la actualidad, es necesario abordar brevemente lo que este concepto significa y su relación con la sociedad, a fin de que en posteriores apartados el lector tenga una claridad sobre este concepto y sus implicaciones. Para ello, a continuación se presentan, a través de dos posturas en el campo de la sociología, las implicaciones del concepto, empezando con el sociólogo francés Emile Durkheim

---

<sup>26</sup> RUMKI, Basu. *Public Administration: Concepts and Theories*. Ed. Sterling Publishers, India, 1994, p. 12.

y su desarrollo teórico sobre la relación sociedad e instituciones y en seguida se presentan los planteamientos teóricos de Max Weber, que describen a detalle los elementos que caracterizan a un Instituto.

### Instituto para Emile Durkheim

El concepto de hecho social e instituto para Durkheim son fundamentales para delimitar el objeto de estudio de la sociología. Ambas nociones constituyen la parte medular de la sociología francesa, ya que los hechos sociales son distintos de los fenómenos psíquicos (campo de la psicología) que solo se presentan en la conciencia individual y de los fenómenos orgánicos (representaciones y actos).

Los hechos sociales pertenecen y se gestan en la sociedad, es decir, en la escuela, organizaciones religiosas, universidades, empresas, familia, en las diversas instituciones que la sociedad ha producido y, por ende, le corresponde exclusivamente a la sociología explicar su génesis y su funcionamiento.

A fin de comprender con mayor profundidad el concepto de Instituto, partiremos de explicar lo que identifica y diferencia a un hecho social del resto. “Un hecho social se reconoce gracias al poder de coacción exterior que ejerce o que es susceptible de ejercer sobre los individuos; y la presencia de dicho poder es reconocida a su vez, bien por la existencia de alguna sanción determinada, o bien por la resistencia que le lleva a oponerse a toda empresa individual que tienda a violentarlo”<sup>27</sup>.

Es decir, el individuo al nacer se inserta en una sociedad que reproduce un conjunto de valores, creencias y modos de actuar que son anteriores a su existencia. Por tal motivo, los modos de pensar, actuar y sentir que se expresan en sus acciones cotidianas están determinados por el exterior, estos “tipos de

---

<sup>27</sup> DURKHEIM, Emile. *Las reglas del método sociológico*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 48.

conducta no son sólo exteriores al individuo, sino que están dotados de un poder imperativo y coercitivo en virtud del cual se imponen a él, lo quiera o no”<sup>28</sup>.

Estos hechos sociales se interiorizan en la educación recibida por los padres y la escuela (ambos son intermediarios y representantes del medio social que buscan formar al individuo a su imagen) y se aceptan como algo necesario para poder interactuar en la sociedad. Por tanto, estos son impuestos, no sujetos a libre elección y para asegurar su completa interiorización y observancia la sociedad ha generado distintos mecanismos de coerción que ejercen resistencia sobre el individuo.

Estos mecanismos sociales de coerción se traducen en una conciencia pública que “reprime todo acto que las ofende, mediante la vigilancia que ejerce sobre la conducta de los ciudadanos y las penas o castigos especiales de las que dispone”<sup>29</sup>. Principalmente las normas legales y morales son la materialización de esa conciencia pública.

En relación a todo lo anterior, las instituciones son definidas por Durkheim como “todas las creencias y todos los modos de conducta instituidos por la comunidad”<sup>30</sup>. Las instituciones son el producto material y tangible en la sociedad de ese conjunto de creencias y modos de conducta. Estas cumplen la función fundamental e imprescindible, para la propia existencia de la sociedad, de regular los comportamientos de los individuos, a la vez que se les orienta hacia el cumplimiento de determinados fines sociales.

Así por ejemplo, la familia (otra institución básica son las instituciones educativas) es la institución que atiende la primera de las necesidades de reproducción y socialización básica, cuyas formas y patrones están regulados socialmente.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*. p. 39.

<sup>29</sup> *Ibidem*. p. 40.

<sup>30</sup> *Ibidem*. p. 31.



Los hechos sociales afirman a las instituciones, estas en un principio son creadas por los individuos; sin embargo, al paso del tiempo, se consolidan y se vuelven autónomas, conformando la conciencia pública y elevándose como figuras sociales coactivas encargadas de la reproducción y observancia del conjunto de valores, creencias y modos de actuar que la sociedad reconoce como necesarias para la convivencia.

#### Instituto para Max Weber

Anteriormente se comentó que el Estado es una asociación de dominación con carácter de instituto; pero no se profundizó sobre el significado de este último concepto y la importancia en el contexto de las asociaciones, por tal motivo a continuación se desarrolla el significado y el contexto que comprende el pensamiento de instituto.

Un instituto es, ante todo, una asociación. Esta debe ser considerada como tal cuando existe “la probabilidad de que pueda tener lugar una acción de personas dadas, cuyo sentido esté en el propósito de implantar el orden de la asociación”<sup>31</sup>.

Es decir, una característica fundamental de la asociación es el establecimiento de un orden a través de un individuo que se desempeñe como dirigente y que, apoyado con un cuadro administrativo, busque la materialización efectiva de dicho orden.

Una asociación adquiere el carácter de instituto cuando la regulación de la conducta es a través de un conjunto de ordenamientos establecidos de manera racional. La amplitud de este conjunto de ordenamientos contempla todas las acciones derivadas del funcionamiento interno del cuadro administrativo, así como de la relación con los miembros del instituto. Es característico de un instituto, por

---

<sup>31</sup> WEBER, Max. *Economía y Sociedad. Op. Cit.*, p. 39.

otro lado, que el ordenamiento sea otorgado, o sea, impuesto sin la participación de la mayoría de los miembros.

La condición de obediencia de los ordenamientos está en función de la relación de pertenencia de los individuos a una asociación o por una situación de hecho que obligue a su cumplimiento; un ejemplo de una situación de hecho es cuando un individuo se encuentra dentro del ámbito territorial de la institución o tenga una relación por nacimiento o haga uso de algún servicio brindado por la misma.

De los anteriores planteamientos debe entenderse por instituto, “una asociación cuyas ordenaciones estatuidas han sido otorgadas y rigen de hecho (relativamente) con respecto a toda acción que con determinadas características dadas tenga lugar en el ámbito de su poder”<sup>32</sup>.

La influencia del concepto de instituto sobre el modelo burocrático de organización descansa en el conjunto de ordenamientos jurídicos racionalmente estatuidos que regulan todas las posibles acciones realizadas por los funcionarios y por aquellos individuos que, sin pertenecer a la organización, se encuentran bajo el ámbito de aplicación de la norma.

La importancia de esta condición es determinante para establecer el fin y los medios que le son propios a la organización y para la formalización del conjunto de valores que sirven como pautas de acción para toda actividad desarrollada al interior y exterior de la organización.

#### 1.4 La institucionalización en el uso de la violencia legítima

El Estado, como se mencionó en la definición weberiana, es ante todo una asociación de dominación con carácter de instituto, la dominación ejercida por este solo ha sido posible consolidarla a través del monopolio de la violencia legítima y

---

<sup>32</sup> *Ibidem*. p. 42.

de la expropiación de todos los medios posibles para su ejercicio. El monopolio de la violencia legítima es un elemento esencial para definir al Estado y un medio fundamental a través del cual ha podido consolidar su permanencia en el tiempo. Así mismo la función del Estado de garantizar el orden público y la defensa del territorio de amenazas externas son producto de un proceso histórico que tiene directa relación con el monopolio de la violencia legítima y la posterior institucionalización de las funciones de policía y de impartición de justicia por medio de procesos jurídicos. Para profundizar al respecto es necesario remontarse a las formas de asociación anteriores al Estado.

El origen del uso de la violencia aparece como el medio más común en la que el hombre ha recurrido cuando se encuentra en una situación en la que peligra su vida o su patrimonio. Por ejemplo, en las formas más primitivas de asociación del hombre (clan o tribu), el individuo recurre al uso de la violencia como medio para defender a los miembros y propiedades que forman parte de la asociación. Es característico que el uso de la violencia en este tipo de asociaciones fuese no constante siendo un último recurso en caso de una amenaza externa, así mismo, era común que no existiese un grupo determinado de individuos dentro de la asociación que tuviese exclusividad en el uso de la violencia, de tal manera que su uso era indistinto para los miembros.

En la medida que estas asociaciones primitivas experimentan largos periodos de paz, un aumento en el interés por el orden interno<sup>33</sup> y una racionalización en el uso de la violencia<sup>34</sup>, la asociación monopoliza el uso de la violencia legítima y se institucionaliza en un cuadro administrativo encargado exclusivamente de mantener el orden y proteger los derechos adquiridos de los integrantes.

---

<sup>33</sup> Respecto al aumento por el interés del orden y la pacificación interna, Weber menciona que los principales promotores son los interesados en el desarrollo del mercado, la burguesía de las ciudades y aquellos que reciben cuotas o tributos por cruzar ríos, caminos y puentes. Véase en *Ibidem.* p. 667.

<sup>34</sup> En cuanto a la racionalización de la violencia, Weber refiere que las disputas y conflictos dentro de la asociación sean sometidos al arbitraje de un juez, "el cual transforma el deber de venganza en un castigo racionalmente organizado y las querellas y reparaciones en un procedimiento judicial según normas racionales". Véase en *Ibidem.* p. 667.

De esta manera el uso de la violencia adquiere un sentido diferente en su uso, ya no es solo para la defensa de amenazas externas, sino como medio de coerción para mantener la validez de un conjunto de ordenaciones y asegurar el cumplimiento de los mandatos emitidos por aquél que se encuentra en la posición de señor. El resultado de estos cambios generaron una asociación de tipo político, es decir, una asociación caracterizada por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de un cuadro administrativo como medio para dar validez a sus ordenaciones en un territorio geográfico determinado y para, finalmente, evolucionar a un instituto político de actividad continuada como lo es el Estado.

Como es posible observar, la consolidación de una dominación efectiva representa para el Estado un elemento fundamental no solo para asegurar su permanencia sino también para crear condiciones de estabilidad y seguridad que le permitan llevar a cabo el conjunto de funciones que en la actualidad se le atribuyen y que han llegado a convertirse en la justificación de su propia existencia. Por tal motivo, la dominación ejercida a través de un gobierno, y este a su vez, conformado por un conjunto de instituciones encargadas de cumplir con cada uno de las funciones del Estado son consecuencia de la necesidad de contar con cuerpos administrativos encargados exclusivamente de la vigilancia y cumplimiento de los mandatos emitidos a fin de consolidar y mantener el orden dentro del territorio.

Dentro de las principales funciones que al Estado moderno se le atribuyen y que se caracterizan por ejercer el monopolio de la violencia como instrumento de coerción<sup>35</sup> para su ejercicio, se encuentran la defensa los derechos adquiridos de la población (justicia), la protección a la seguridad personal y el orden público (función de policía), así como la protección dirigida hacia fuera de posibles amenazas que pudieran poner en riesgo la existencia y estabilidad del Estado (función militar).

---

<sup>35</sup> La coerción para Weber tiene una finalidad esencial para la consolidación del Derecho, debido a que un orden se convierte en derecho cuando “está garantizado externamente por la probabilidad de la coacción (física o psíquica) ejercida por un cuadro de individuos instituidos con la misión de obligar a la observancia de ese orden o de castigar su trasgresión”. Véase en *Ibidem*. p. 27.

Estas tres funciones representan la actividad estatal dirigida a mantener la seguridad de los habitantes y de crear las condiciones necesarias para el desarrollo de los derechos políticos, sociales y culturales de la población, así como de procurar la creación de condiciones apropiadas para el desarrollo económico.

La institucionalización de estas funciones dentro del Estado en cuadros administrativos aportó, como consecuencia, la formación del ejército y los cuerpos policíacos. La burocratización de estas instituciones se debió, -al igual que en funciones de distinta naturaleza- entre otros factores, a la necesidad de contar con funcionarios que en base a la precisión y al trabajo profesional lleven a cabo el ejercicio de tales funciones.

## Capítulo II

### La Institucionalización de la policía y el cuadro administrativo de Max

#### 2.1 La Seguridad Pública

Las distintas definiciones sobre el concepto de seguridad pública, de la misma manera que otros conceptos que forman el bagaje de las ciencias sociales, parten de un contexto histórico y una postura ideológica particular. Al respecto del concepto de seguridad, Octavio Orellana cita en su obra la siguiente opinión:

“Giovanni Manunta escribe que el concepto de seguridad varía según el contexto en que se le emplea o utiliza, así se habla de seguridad internacional, nacional, jurídica humana ciudadana, etc, sin que se preocupen por definir los objetivos que califican al sustantivo de seguridad”<sup>36</sup>

Tal aseveración vislumbra la problemática sobre su definición, para esclarecer un poco el camino de construir una definición de este concepto, se atenderá a los orígenes históricos en donde por primera vez se empleó este concepto.

Para Serafín Ortiz el surgimiento del concepto de seguridad pública tiene sus orígenes en la formación del Estado liberal a finales del siglo XVIII, producto de la Revolución Francesa de 1789 y la Revolución Industrial, debido a que en ambos periodos por primera vez se le atribuye al Estado las funciones de garantizar la libertad, la vida y la propiedad de los ciudadanos en diversos textos constitucionales de Europa.

El contenido del concepto de seguridad pública adquiere significado al mismo tiempo que el concepto de seguridad jurídica, debido a que ambos surgen bajo un mismo contexto; ya que el concepto de seguridad jurídica atiende a la aspiración final del Estado de brindar seguridad a través de normas jurídicas que garanticen la protección de los derechos de los ciudadanos (esto constituye una de las

---

<sup>36</sup> ORELLANA, Octavio. *Op. Cit.* p. 65.

premisas fundamentales del surgimiento del Estado liberal de asegurar la protección de los derechos a través de la “legalidad como eje del sistema jurídico”<sup>37</sup>) y la seguridad pública, por su parte, se asume como una función primaria del Estado a cargo del gobierno en forma de una responsabilidad material de proteger los derechos de la ciudadanía a través de una serie de órganos administrativos.

Continuado con esta idea, Octavio Orellana comparte la postura de definir al concepto de seguridad pública atendiendo a su contexto histórico de finales del siglo XVIII, con la contribución de que para esclarecer todo el significado del concepto de seguridad pública es necesario relacionar el concepto de orden público y policía.

Continuando con lo anterior, Orellana menciona que en el periodo de la consolidación de la independencia de México era común identificar en textos y discursos de pensadores y políticos de la época la necesidad de restablecer la seguridad y el orden público. Así mismo, en las disposiciones normativas expedidas en la época se mencionaba “en que el Estado, como necesidad vital de su propia supervivencia y de la sociedad que lo conforma, requería de asegurar un orden público, de contar con seguridad pública que se tradujera en condiciones de paz y armonía social”<sup>38</sup>.

Para Orellana la definición de orden público en la declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano, la cual afirma “la garantía y límite de la libertad, donde nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás”<sup>39</sup>, contribuyó de manera sustancial a determinar los fines de la seguridad pública como función estatal. Aunado a ello, el concepto de orden público se mantuvo presente en las distintas disposiciones normativas de la época que hacían alusión a la seguridad pública y a la policía, como ejemplo de ello, cita una disposición

---

<sup>37</sup> ORTIZ, Serafín. *Función policial y Seguridad pública*. Ed. McGraw-Hill, México, 1998, p.13.

<sup>38</sup> ORELLANA, Octavio. *Op. Cit.* p. 66.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

normativa dentro del periodo de Maximiliano, en donde se expresa que la policía debía “conservar la tranquilidad y el orden público, respetando y hacer respetar las garantías individuales”<sup>40</sup>.

Esta relación conceptual de orden público y policía en el ejemplo anterior, muestra cómo en el desarrollo histórico del concepto de seguridad pública se entrelazan otros conceptos que aluden no sólo a los fines de la seguridad pública, sino también a sus funciones y a la policía como institución creada para llevar a cabo esa función. Esta relación conceptual planteada por Orellana se consolida al definir a la seguridad pública describiendo el contenido de la función y la institución encargada de ese ejercicio; de manera textual el autor define: “la seguridad pública consiste en brindar al ciudadano la protección al ejercicio y el disfrute de sus garantías constitucionales y derechos, tarea que el Estado lleva a cabo por medio de los cuerpos de seguridad pública, en especial la policía preventiva”<sup>41</sup>.

Hasta el momento los autores expuestos coinciden en el momento histórico del surgimiento del concepto de seguridad pública y se perfilan por definirlo como una función del Estado dirigida a la protección de los derechos de los ciudadanos a través de las instituciones policiales. A fin de continuar enriqueciendo la definición de este concepto es menester citar a Francisco Javier Peña Razo, quien realiza un trabajo exhaustivo sobre las distintas acepciones de este concepto en relación a su contenido y de las cuales solo se mencionarán algunas.

En primer lugar este autor menciona que algunas de las conceptualizaciones sobre la seguridad pública han partido de la “dimensión policial y judicial”<sup>42</sup>, profundizando en las instituciones encargadas de su ejercicio. Una segunda postura ha considerado a la seguridad pública como “garantía del Estado para

---

<sup>40</sup> *Ibidem.*

<sup>41</sup> *Ibidem.* p. 67.

<sup>42</sup> PEÑA, Francisco. *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 27.



asegurar el orden público”, en donde es vista como un mecanismo normativo creado por el Estado que tiene como finalidad orientar el comportamiento de la sociedad para resguardar el orden público. En tercer lugar se hace referencia como la “prevención y represión de delitos y faltas administrativas, o bien instituciones de administración y procuración de justicia y policías preventivas”, donde resalta la protección a la paz pública mediante la aplicación de acciones preventivas, represión de delitos y medidas administrativas y las instituciones responsables de su operación. Una cuarta postura atiende a la seguridad pública como “factor determinante de la gobernabilidad de un país”, ello implica todas las condiciones de orden que garantizan la paz y las distintas acciones de prevención para garantizar que el hombre alcance su bienestar respetando el orden jurídico existente. En quinto lugar se encuentra la “garantía del orden público, del ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad”, esta postura es similar a la segunda con la diferencia de que se parte del contexto en el que el mantenimiento del orden público no es suficiente para el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la colectividad, por lo tanto la seguridad pública desde esta óptica no solo debe resguardar el orden público sino también el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la colectividad. En sexto lugar, con una perspectiva de mayor sentido hacia el control social, se considera a la seguridad pública como “prevención y represión de delitos y de las faltas contra el orden público mediante un sistema de control penal y de policía administrativa”.

Con el objeto de construir una definición sobre el concepto de seguridad pública que permita cumplir con los fines del presente trabajo y sin intención alguna de simplificar o minimizar lo complejo que representa elaborar una definición integral de este concepto, se entenderá por seguridad pública como una función exclusiva del Estado ejercida por instituciones policiales e instituciones de administración y procuración de justicia que tiene como finalidad la protección de los derechos de los ciudadanos y el mantenimiento del orden público.

## 2.2 La Institucionalización de la policía

A fin de desarrollar el contenido del concepto de policía que permita vislumbrar una definición clara sobre su significado, se desarrollará, en un primer momento, el proceso de institucionalización de la policía y en segundo lugar, los distintos significados que se le atribuyen al concepto, esto debido a que el proceso histórico que dio origen a la policía como institución permea las distintas definiciones sobre la misma.

El origen del término policía tiene, como muchas de las palabras que componen nuestro lenguaje, un origen etimológico proveniente del latín y el griego, en la mayoría de los casos su significado origen no varía demasiado de lo que en la actualidad se entiende por determinado término, sin embargo, para el concepto policía, su matriz etimológica difiere de lo que en la actualidad debe entenderse y además no existe una clara traducción al español. El vocablo origen es *politeia* que significa ciudadanía o forma de gobierno<sup>43</sup>, en algunos textos de pensadores griegos se empleaba comúnmente para nombrar de forma genérica a los regímenes políticos y a la unidad e identidad de los ciudadanos con la polis griega.

Como se observa, la matriz etimológica sobre el concepto de policía y su empleo en la antigua Grecia no contribuye a entender el significado moderno que se le atribuye a la policía, debido a que no hace referencia en ningún sentido a un cuerpo de policía o función de vigilancia; sobre este mismo asunto Serafín afirma:

“No cabe duda que esta ambigüedad en torno al concepto ha generado una enorme confusión histórica, pues con frecuencia se concibe a la policía como una institución que extiende sus orígenes hasta la antigüedad [.....]. Ello implicaría que la policía ha existido a lo largo del devenir social, concomitante con la historia y como parte de la sociedad, cuya unión ineludible presentaría la imagen perenne de los humanos vigilando a sus semejantes”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Diccionario etimológico [Versión electrónica]. Recuperada el 28 de junio de 2012. Disponible en: <http://etimologias.dechile.net>.

<sup>44</sup> ORTIZ, Serafín. *Op. Cit.* p. 15.

El proceso erróneo que en el pasado se ha utilizado para definir el concepto de policía, a partir de los orígenes etimológicos, proviene como lo explica Martín Gabriel Barrón Cruz citando a Amadeu Recansens de “la confusión de policía con la confusión de la vigilancia, hace que el intento de descripción de la historia no se refiera, como se pretende, a “la policía”, sino a la función policial”<sup>45</sup>.

De esta manera, es común que se cometa el error de relacionar a las funciones de vigilancia y protección que tanto civilizaciones antiguas como en la edad media se realizaban por medio de la organización de integrantes de la comunidad, mercenarios y por la milicia para explicar históricamente el surgimiento de la policía.

De manera concreta, el surgimiento de la policía tiene sus orígenes con el surgimiento del Estado liberal o de Derecho a finales del siglo XVIII como una institución encargada del mantenimiento y resguardo del orden público.

El Estado que consolida a la policía como institución estatal por primera vez, es Francia con la creación de *Gendarmerie nationale* a través del decreto aprobado por Luis XVI el 16 de enero de 1791, producto de la necesidad de contar con una institución encargada de auxiliar a los tribunales y jueces y de adaptar la policía a las nacientes ciudades francesas. Posteriormente en Inglaterra aparece ya delineada la policía metropolitana<sup>46</sup> de Londres en 1821 como “una fuerza de civiles dedicada de tiempo completo a vigilar los espacios públicos”<sup>47</sup> y posteriormente la policía de Nueva York creada en 1844.

---

<sup>45</sup> RECASENS, Amadeu. *La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policía*. citado por: BARRÓN, Martín. *Policía y seguridad en México*. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005, p. 22.

<sup>46</sup> Tanto la policía francesa como la anglosajona constituyeron los dos primeros modelos de policía, el primero caracterizado por un sistema centralizado y autoritario, y el segundo apoyado en las raíces de *policing by consent* que traducido significa policía comunitaria o por consenso. Véase en: ORELLANA, Octavio. *Op. Cit.* p. 63.

<sup>47</sup> *Ibidem.* p. 73.

Para Serafín Ortiz, las premisas fundamentales del liberalismo que se le atribuyeron al Estado liberal de proteger la vida, la libertad y la propiedad del individuo como máximas de su acción y fundamento de su existencia, constituyeron las demandas de la clase burguesa, como clase naciente que detentaría el poder dentro del Estado liberal. La institucionalización de la policía partió de la necesidad innegable de consolidar instituciones que habrían “de someter a los intereses de la burguesía, particularmente el poder judicial instrumentalizado por el aparato policial y la cárcel”<sup>48</sup> a los sectores proletarios.

Ambos se consolidarían como nuevos mecanismos de control social y que representaría para la humanidad algo totalmente nuevo y distinto a los ejércitos y grupos de mercenarios que anterior al Estado liberal se le atribuían funciones similares de mantenimiento del orden público. Así, la policía se configura como una institución producto de la ideología liberal que permeo el surgimiento del Estado de Derecho.

Continuando sobre el contexto histórico que provocó la institucionalización de la policía, es prudente señalar que tanto la revolución industrial como la revolución francesa generaron un aumento en la producción fabril, la industrialización y el urbanismo que generaron nuevas formas de criminalidad, y como consecuencia la necesidad de crear nuevas instituciones de control social. Al respecto Orellana menciona “la policía se va perfilando en sentido moderno durante los siglos XIX y XX [...] para enfrentar la nueva criminalidad”<sup>49</sup>.

Atendiendo a los orígenes de la necesidad Estatal, más que a los intereses de clase, la policía representa una de las instituciones a través de las cuales el Estado ejerce de manera directa el monopolio de la violencia legítima, esta a su vez, como se mencionó en el capítulo primero, representa un medio fundamental a través del cual el Estado ha podido consolidar su permanencia en el tiempo. La

---

<sup>48</sup> ORTIZ, Serafín. *Op. Cit.* p. 17.

<sup>49</sup> ORELLANA, Octavio. *Op. Cit.* p. 63.

policía, por tanto, representa la institucionalización de la función de brindar seguridad y mantener el orden público a sus ciudadanos en un cuerpo administrativo especializado, el contexto de su surgimiento a finales del siglo XVIII representó la forma racional (atendiendo a fines previamente establecidos por normas jurídicas) de ejercer el monopolio de la violencia.

Una vez dejado en claro el contexto histórico que dio surgimiento a la policía, es menester desarrollar algunas de las conceptualizaciones teóricas a fin consolidar el significado del término.

### Las funciones de la policía

Hasta el momento se ha dejado en claro a lo largo del capítulo que la seguridad pública es una función a cargo del Estado y que tiene por finalidad la protección de los derechos de los ciudadanos y el mantenimiento del orden público. Así mismo, se ha dicho que la función de la seguridad pública tras la consolidación del Estado liberal requirió de un órgano administrativo especializado para ejercer tal función, que dio origen a la policía como institución estatal.

Para afirmar lo anterior y para definir a la policía, se citaran distintas definiciones que atienden al carácter institucional de la policía y a sus funciones. Respecto al carácter institucional Luis Gerardo Gabaldón define a la policía como “la institución estatal dotada de poder coactivo inmediato”.<sup>50</sup> Profundizando sobre lo mismo Orellana la define como: “la policía [...], un órgano, una institución de control social, cuya función es constituirse en uno de los mecanismos de lograr la seguridad pública, a través de ser un instrumento para obtener el orden público”.<sup>51</sup>

En cuanto a las funciones que se le atribuye, retomando lo que con anterioridad se mencionó sobre el concepto de seguridad pública se cita lo siguiente: “podemos

---

<sup>50</sup> GABALDÓN, Luis. *Función policial y control social*. citado por: ORTIZ, Serafín. *Op. Cit.* p. 21.

<sup>51</sup> ORELLANA, Octavio. *Op. Cit.* p. 75.

considerar que los deberes de la policía se dividen en términos generales en cinco categorías principales, a saber: 1. Conservación de la paz pública, 2. Protección de la vida y de los bienes, 3. Prevención de la criminalidad, 4. Imposición de las leyes, 5. Detención de los delincuentes y recuperación de los bienes sustraídos a sus legítimos dueños”.<sup>52</sup>

Desde una postura que pretende sintetizar las funciones de la policía a través del tiempo se menciona: 1. Mantenimiento de la paz, 2. Servicios de vialidad, de emergencias en salud, de seguridad a los ciudadanos, además de protección a sus bienes, etc., 3. Combatir el delito.<sup>53</sup>

De lo anterior se deduce que la policía es una institución estatal que tiene como principal función el mantenimiento del orden público y la protección de los derechos de los ciudadanos.

### 2.3 El marco legal de la seguridad pública en México

El marco jurídico representa para el Estado el medio por el cual se definen los fines y valores que su acción debe consolidar, así mismo establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos hacia el Estado y viceversa; determina la estructura, jerarquía, competencias y funcionamiento de las instituciones que lo conforman; y finalmente le atribuye autoridad a las instituciones para el cumplimiento de sus deberes y le reserva los medios para cumplir con las mismas.

La función del Estado de brindar seguridad a sus ciudadanos se materializa a través de la norma que le atribuye tal función al Estado, a partir de ella se consolida la seguridad como una función estatal y una obligación ineludible. De la misma manera, el marco jurídico atribuye, como se mencionó en el párrafo anterior, los fines y valores que la función estatal de brindar seguridad debe

---

<sup>52</sup> CLIFT, Raymond. *Cómo razona la policía moderna*. citado por: ORTIZ, Serafín. *Op. Cit.* p. 20.

<sup>53</sup> ORELLANA, Octavio. *Op. Cit.* p. 73.

perseguir, define los límites de esta función en relación a los derechos de los ciudadanos, determina las instituciones encargadas de consolidar dicha función y define la estructura, jerarquía, competencias y funcionamiento de las mismas.

A fin de delimitar el marco jurídico que regula la función estatal de la seguridad pública en México, a continuación se desarrollará de manera general las normas que por su jerarquía y generalidad representan el principal marco jurídico de la seguridad pública en México.

### La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la norma fundamental en materia de seguridad pública, a fin de explicar los distintos elementos que este artículo contempla, se presentará a continuación se contenido. El penúltimo párrafo del artículo establece: “La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios”.<sup>54</sup>

A partir de este fragmento constitucional queda claro que la seguridad pública es ante todo una función estatal y que debe ser concebida como una política de Estado, lo que implica la obligación de asumir corresponsablemente la implantación de los preceptos allí vertidos en los tres órdenes de gobierno. De lo anterior se entiende también, que las políticas de seguridad pública deben transitar verticalmente entre los tres ámbitos de gobierno y transversalmente entre los tres poderes de la Unión.

Ello implica que por mandato constitucional la facultad y obligación en los tres órdenes de gobierno de contar con instituciones especializadas para cumplir con dicha obligación, por lo tanto, se puede clasificar en primera instancia a las policías por el ámbito de competencia en:

---

<sup>54</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- A. Policía federal
- B. Policía estatal
- C. Policía municipal

A partir de lo anterior, en México se pueden identificar alrededor de 1,661 corporaciones de policía<sup>55</sup> en todo el país, incluidas las federales, estatales y municipales, en relación al número de efectivos se reportaron en el año 2008 para el nivel municipal 135,555 elementos, para el nivel estatal se reportaron 204,596 elementos para el año 2009 y para el nivel federal se reportaron en ese mismo año un total de 35,511 elementos.<sup>56</sup>

En relación al contenido de la función de la seguridad pública, la constitución establece: “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 descripción arriba mencionada establece y reconoce de manera indirecta que las políticas de seguridad pública deben comprender la prevención y la sanción de los delitos y faltas, así como la persecución coercitiva del delito. De estas dos vertientes dentro de la política de seguridad se desprende que existen dos tipos de instituciones policiales que se diferencian por el contenido y naturaleza de sus funciones, las que realizan tareas de prevención y administración y las que realizan tareas de investigación, por lo tanto, se puede clasificar a los policías en relación a sus funciones en:

- A. Policías preventivas
- B. Policías ministeriales o de investigación

---

<sup>55</sup> Primer Informe de Gobierno de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

<sup>56</sup> Informe titulado *Seguridad pública y justicia 2010* publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.



De las anteriores clasificaciones se pueden identificar policías federales preventivos y ministeriales, policías estatales preventivos y ministeriales y policías preventivos municipales.

Continuando sobre el mismo artículo, la constitución establece los principios fundamentales<sup>57</sup> que deberán guiar a las instituciones policiales en el ejercicio de sus funciones, los cuales constituyen la demanda social de mejorar a las instituciones de seguridad ante el aumento de corrupción e ineficiencia, el aumento de la criminalidad en el país y la violación sistemática de los derechos humanos en los últimos años. De manera textual la constitución expresa: “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”.

En el último párrafo del artículo 21 se establece:

“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

---

<sup>57</sup> En la exposición de motivos la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública define el contenido de los principios de la siguiente manera: *legalidad*, entendida como "la sujeción de todos los órganos estatales al derecho... (esto es), que debe tener su apoyo estricto en una norma legal..."; *objetividad*, definida como la conducta seguida "con independencia de la propia manera de pensar o de sentir"; *eficiencia*, puntualizada como la optimización de los recursos disponibles para "conseguir un efecto determinado"; *profesionalismo*, definido como el ejercicio de sus funciones con "relevante capacidad y aplicación"; *honradez*, entendida como la actuación "decente, decorosa, recatada, pundonorosa, proba, recta, honorable"; y *respeto a los derechos humanos*, como una obligación explícitamente determinada para las instituciones de seguridad pública.

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 determinara la participación de la comunidad que coadyuvara, 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”.

El contenido de este párrafo es fundamental, ya que determina que las instituciones de seguridad pública deberán tener un carácter civil, excluyendo de manera clara la participación de las instituciones de seguridad nacional en acciones encaminadas a la preservación de la seguridad pública. En el mismo sentido, se puede observar la obligación de las distintas instituciones encargadas de la seguridad pública de los tres niveles de gobierno de coordinarse entre sí para consolidar el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Del contenido de este último párrafo, se desprendió la ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el año 1995 y que posteriormente sería derogada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 2 de enero de 2009 que a continuación se presenta.

#### Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Esta ley fue publicada el 2 de enero de 2009, su promulgación tuvo como propósito uniformar y actualizar el marco jurídico de la seguridad pública y homologar los distintos mecanismos y políticas de acción de las instituciones encargadas de dicha función, como se observará a continuación.

“Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración,

organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

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

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley”.

De los anteriores artículos se ratifican algunos preceptos del artículo 21 constitucional, respecto que la seguridad pública es, ante todo, una función estatal y que debe ser concebida como una política de Estado, así mismo, se mencionan los fines que la seguridad pública persigue y que se traducen en lo que anteriormente se había analizado en los distintos conceptos de seguridad pública, el de mantener el orden público y proteger los derechos de los ciudadanos. De la misma manera se ratifica que las políticas de seguridad pública deben comprender la prevención y la sanción de los delitos y faltas, así como la persecución coercitiva del delito.

Por otro lado, en el artículo tercero se establece, por primera vez, el conjunto de instituciones encargadas de la seguridad pública, desde una perspectiva integral que no solo toma en cuenta a las policías como principales instituciones encargadas de la seguridad, sino también a otras instancias de la seguridad pública como el Ministerio Público.

“Artículo 6.- Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley”.

Respecto a este artículo, se ratifican los principios que guiarán la acción de las instituciones de seguridad pública establecidos por la constitución, ellos constituyen no solo una aspiración, sino los aspectos que en las últimas décadas las instituciones de seguridad pública se han convertido en aspectos de debilidad institucional. Por lo que, la aplicación de estos principios constituyen las líneas de acción para mejorar la actividad de la seguridad pública.

En relación a los aspectos sobre las cuales las distintas instituciones deberán de coordinarse para su cumplimiento y homologación, el artículo siete<sup>58</sup> determina un total de 26 fracciones con una diversidad de materias, entre las que destacan la fracción VI a la VIII, porque en ellas se establecen aspectos relacionados con elementos de administración fundamentales para el correcto funcionamiento de las instituciones, en concreto, sobre los procedimientos de administración de recursos humanos (procedimientos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, y registro de los servidores públicos) y desarrollo profesional (procedimientos de actualización, capacitación, reconocimiento y certificación). La obligación de coordinarse en estas materias, sin duda, es el primer paso para unificar criterio y procesos que permitan mejorar de manera uniforme todas las instituciones encargadas de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno.

---

<sup>58</sup> Véase en Anexo 1.

El artículo 12 menciona que el Consejo Nacional de Seguridad Pública estará integrado por:

- I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. Los Gobernadores de los Estados;
- VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

El Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Dicha participación será con carácter honorífico. Además el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente de este Consejo.

Respecto de la organización del sistema, como se puede observar, los integrantes representan en su mayoría miembros del poder ejecutivo federal y estatal, ello implica una perspectiva de administración de la seguridad pública como actividad natural del gobierno. Si bien existe la posibilidad de incluir a otros participantes de la sociedad civil y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la estructura del consejo es netamente de aquéllas instituciones que por la naturaleza y especialidad de sus funciones deben procurar la seguridad pública.

En relación de las atribuciones del consejo, el artículo 14<sup>59</sup> enumera un total de 29 fracciones que tienen como finalidad uniformar la actividad de las distintas

---

<sup>59</sup> Para profundizar sobre las fracciones que componen el artículo, véase en Anexo 1.

instituciones y órdenes de gobierno que integran el sistema, principalmente en aspectos financieros respecto a los fondos de aportaciones federales, en cuanto al seguimiento y evaluación de programas, uniformidad en la generación de información, en la generación de políticas y programas para incluir a la sociedad civil en la administración de la seguridad y en la evaluación de su desempeño, así como de políticas de coordinación con el poder judicial y otras instancias. De lo anterior, destaca la fracción VI que establece la atribución de homologar y desarrollar a las policías. Esta fracción, al igual que las fracciones antes mencionadas del artículo siete, constituyen la normatividad que pretende unificar elementos administrativos de las instituciones de seguridad fundamentales para mejorar su desempeño.

“Artículo 75.- Las Instituciones Policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:

- I. Investigación, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;
- II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción; y
- III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos”.

Este artículo en particular tiene una especial relevancia, ya que enumera las funciones esenciales que las instituciones policiales deben de realizar, la fracción primera se relaciona con una función que pertenece al tipo de policía ministerial o de investigación y la fracción segunda y tercera con las policías preventivas. Continuando con la idea, el contenido de estas funciones profundiza respecto a lo que el artículo vigésimo primero constitucional y tercero de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establecen sobre el contenido de la función de la seguridad pública, que implica la prevención de delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Por otro lado, este artículo permite identificar con claridad la materialización del concepto de seguridad pública, aterrizado en el conjunto de funciones esenciales de las instituciones policiales, con lo cual se deja claro que el mantenimiento del orden público, la prevención de conductas delictivas y la investigación y persecución de delitos constituyen las líneas de acción de las instituciones policiales.

De todo lo anterior, se puede identificar de manera general el marco jurídico de la seguridad pública en México que establece los principios, funciones y objetivos de la seguridad pública, también define la estructura institucional y los mecanismos de coordinación de las distintas instituciones encargadas de la seguridad pública.

Ahora bien, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública existen distintos títulos que regulan aspectos administrativos de las instituciones policiales en relación a procesos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación, sistemas disciplinarios, de reconocimientos, remuneración, estímulos y recompensas. Estas disposiciones normativas representan los enunciados a través de los cuales se expresa la actividad administrativa de las instituciones policiales, de manera que su análisis debe estar relacionado no solo en el plano jurídico, ya que la actividad administrativa por su naturaleza genera resultados que muestran el grado de cumplimiento y calidad de ejecución de la norma, en consecuencia, su análisis debe estar en el plano de los resultados del desempeño de las instituciones policiales en el cumplimiento de sus funciones. Por consiguiente, su análisis debe contemplar un orden que permita identificar los elementos normativos que tienen mayor trascendencia o influyen de manera directa en el desempeño de las instituciones policiales, de tal manera, que se identifiquen con mayor claridad los problemas en la ejecución y las consecuencias de su omisión.

Un orden que permita realizar tal análisis implica no solo una lista o plano de pasos a seguir para identificar los problemas, por el contrario, conlleva un modelo

administrativo que permea tanto el plano normativo como el administrativo, se integra como un todo y permite que una institución pueda funcionar con la precisión solo igualada a la de una máquina.

### Sistema de Carrera Policial

En México, el concepto de carrera policial aparece por primera vez en el año de 1994 con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación. Desde ese año hasta el año 2006, el trabajo realizado en esa materia por parte del SNSP y la Academia Nacional de Seguridad Pública se enfocó principalmente en la profesionalización de los policías, a través de la homologación de planes y programas de formación inicial y capacitación de los centros de formación en los tres niveles de gobierno con la finalidad de que estos elevaran su nivel académico de primaria y secundaria a medio superior. Sin embargo, poco se avanzó en la verdadera creación de un sistema de carrera policial.

No es, sino hasta junio de 2008, cuando el SNSP concentró sus principales acciones en la creación de un sistema de carrera policial, proponiendo la ley del Sistema Nacional de Desarrollo Policial que establece el servicio de carrera policial para su aplicación obligatoria en los órdenes de gobierno, que si bien nunca se promulgo, representó el primer intento por crear un marco normativo uniforme en esta materia. En ese mismo año, el gobierno federal implementó en la Policía Federal, un proceso de promoción con la finalidad de activar el sistema de carrera policial, para lo cual, la comisión del Servicio Civil de Carrera Policial instituyó a partir de marzo del año en curso el Comité de Promociones. Resultado de ello, en el mes de abril de ese mismo año, se publicaron tres convocatorias, después de 12 años de no contar con promociones de ese tipo.



Para el año 2009, el gobierno federal impulso a través de la Secretaría de Seguridad Pública, un Nuevo Modelo de Policía Federal, que incluye nuevos procesos, procedimientos y protocolos de actuación, así como la creación de una policía denominada como científica, objetiva y profesional. Con la promulgación de la Ley de la Policía Federal, se consolidaron dichas propuestas para su aplicación en la Policía Federal y se posicionaron como el modelo a seguir para las instituciones de policía de los otros niveles de gobierno. El 2 de marzo de 2009, se aprobó el Sistema Integral de Desarrollo Policial y del Programa Rector de Profesionalización en la Sesión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, hecho que permitió homologar los sistemas de formación y profesionalización de las corporaciones policiales.

En Mayo de 2010 tras un largo proceso de formulación, diseño y aprobación, finalmente se acordó la implementación del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL), el cual representa un conjunto de reglas y procedimientos estructurados y enlazados, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades, en las etapas de reclutamiento, selección, formación, certificación, ingreso, permanencia, promoción, estímulos, reconocimiento, disciplina y justicia policial, separación y retiro.

De los cinco elementos que se compone dicho sistema, se contempla al Servicio de Carrera Policial como instrumento para fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia, el cual contempla el reclutamiento, selección, ingreso y un esquema de ascensos dentro de las estructuras policiales; además de estímulos y reconocimientos al personal por su destacada labor dentro de la corporación.

#### 2.4 El modelo burocrático de Max Weber

En las últimas décadas, es común escuchar en el discurso de funcionarios públicos, analistas, periodistas e incluso a ciudadanos comunes referirse al

término burocracia y burócrata como un sinónimo de ineficiencia, ineficacia, ineptitud y corrupción al calificar o nombrar el funcionamiento de una institución y/o la actividad de un funcionario. El significado de este calificativo despectivo asociado a la actividad administrativa estatal, distancia totalmente del significado de la propuesta teórica de Max Weber como se verá a lo largo de este apartado.

El surgimiento del modelo burocrático de Weber, es una respuesta explicativa al proceso de adaptación que los cuerpos administrativos estatales experimentaron ante el creciente desarrollo del capitalismo del siglo XIX y XX y, a su vez, es una propuesta teórica de un modelo administrativo ideal que ante el desarrollo tecnológico y científico, y las exigencias cada vez mayores y complejas de los ciudadanos sobre los Estados, debe de materializarse y consolidarse en la realidad cotidiana de la actividad estatal.

La burocracia, al ser un modelo explicativo y una propuesta teórica, requiere de un entramado teórico-conceptual que de lo general implica una visión particular del Estado, el Gobierno y las Instituciones que anteriormente ya ha sido desarrollado; sin embargo, dichos conceptos a su vez se explican a partir del entendimiento de conceptos como dominación, dominación racional, tipos de dominación, fundamentos de la dominación racional, la racionalidad legal e instrumental en la dominación, entre otros, que forman parte del marco conceptual para entender el modelo burocrático de Max Weber.

En lo particular la burocracia ideal descansa en diez elementos administrativos que explican su estructura y funcionamiento. La generalidad de estos elementos administrativos identificados en cualquier cuerpo administrativo estatal e incluso no estatal constituye una de las mayores contribuciones y fortalezas del modelo burocrático. En la parte final de este apartado se desarrollará a detalle el contenido de los mismos.

La dominación racional: el ejercicio de la dominación organizada y su legitimidad

Es común en la historia de la humanidad encontrar ejemplos de minorías que dominan a multitudes empero difícilmente se podría pensar que la imposición de la voluntad de unos pocos se llevara a cabo de manera efectiva por la simple superioridad de su fortaleza física o por su gran capacidad intelectual para crear condiciones de dependencia. En ambos casos, la superioridad en el número de los dominados convertiría en efímera toda pretensión de continuidad y efectividad en la dominación y si llegara a concretarse tal suposición sería una excepción y no una constante. La condición que hace posible que una minoría se imponga sobre la multitud radica en la posibilidad que tiene la minoría de organizarse y ponerse de acuerdo para emitir una acción ordenada y racional que permita conservar el poder de mando del señor, Weber define a lo anterior como la “ventaja del pequeño número”.

Toda dominación requiere generalmente de organización y un cuadro administrativo que coadyuve a su ejercicio. Un cuadro administrativo es principalmente un instrumento de dominación y está conformado por un grupo de individuos de los cuales se espera obediencia y certeza de que todo mandato emitido será cumplido a cabalidad. Los motivos a través de los cuales el cuadro administrativo obedece a su señor pueden ser diversos; sin embargo, estos no alteran la finalidad y lo que se espera de un cuadro administrativo.

La relación entre el cuadro administrativo y el dominador, como se mencionó anteriormente, puede estar ligada por motivos racionales, afectivos o tradicionales. Cada uno de ellos se convierte en factor fundamental para determinar el tipo de legitimidad que existe entre ambos y define también la estructura de la burocracia y en gran medida como es ejercida la dominación.

Entre los diferentes tipos puros de dominación<sup>60</sup> desarrollados por Weber se encuentran:

- a) De carácter racional: donde la norma establecida racionalmente con apego a fines y valores es el fundamento principal que legitima la dominación.
- b) De carácter tradicional: la cual se fundamenta en las creencias y tradiciones que a través del tiempo otorgan a un individuo el poder de mando.
- c) De carácter carismático: donde el fundamento de la legitimidad es una cualidad personal extra cotidiana como el heroísmo o ejemplaridad.

Dado que no es el objetivo de este capítulo ahondar en las características, desarrollo y esencia de los tipos de dominación tradicional y carismática, no se profundizará sobre ellas. No obstante, son referentes que permiten entender todo aquello que no es propio de la forma de dominación racional. La relación entre la forma de dominación racional y la estructura de su cuadro administrativo se desarrollará a lo largo del capítulo.

#### Los fundamentos de la dominación racional

El tipo de dominación racional comprende un conjunto de principios que determinan aspectos fundamentales del funcionamiento, estructura y forma del Estado moderno, justifican la relación del dominador sobre los dominados, establecen los parámetros bajo los cuales se desenvuelve cada acción social, divide al derecho en público y privado, y precisan los derechos de mando y las obligaciones de los dominados. De igual manera estos principios son el fundamento racional e instrumental bajo el cual es sostenida una dominación de carácter racional, son parte esencial para entender que diferencia de otras formas de dominación al tipo racional; por tanto, son máximas que dirigen el comportamiento de todos los miembros de la asociación y finalmente son las creencias sobre las cuales la mayoría de los Estados del mundo que han

---

<sup>60</sup> WEBER, Max. Op. Cit. p. 172.

alcanzado un desarrollo político, social y económico sobresaliente se fundamentan.

Los ideales en los que descansa la dominación racional son<sup>61</sup>:

1. Toda norma es creada de modo racional, con arreglo a fines y valores, a efecto de materializar el respeto de los derechos y obligaciones que derivan de la misma; tiene el propósito de ser respetada por todo aquel individuo que intervenga en una relación social y se encuentre en el ámbito territorial de la asociación.
2. El derecho es una serie de enunciados estatuidos intencionalmente a través de los cuales se expresa toda acción social. Donde el ejercicio de juzgar conlleva la aplicación de la norma al caso concreto con alto grado de tecnicidad y la administración comprende el resguardo de los intereses pactados por la asociación en relación al conjunto de normas estatuidas.
3. Aquel que ejerce la función de dominador lo hace en función de servir a una finalidad impersonal y objetiva impuesta por la norma. Es este el fundamento que legitima su posición y a su vez orienta sus acciones.
4. Los dominados obedecen solo a la figura impersonal de aquel que se encuentra bajo el supuesto establecido por la norma para dominar y lo hacen porque son miembros de la asociación o se encuentran bajo una situación de hecho prevista por la norma. Su obligación de acatar un mandato es hacia la norma y no en relación a la persona en particular.
5. La amplitud de la obediencia hacia el señor está determinado por la norma; la racionalidad y el objeto de la norma es la causa de la obediencia. De esta manera todo miembro de la asociación respeta las facultades otorgadas al señor.

---

<sup>61</sup> *Ibidem.* p. 173.

## La racionalidad legal e instrumental en la dominación

La racionalidad legal como directriz y fundamento de la dominación y la racionalidad instrumental como medio para alcanzar los fines de la norma en base al conocimiento especializado y profesional, son las dos características fundamentales que se expresan en una forma de dominación racional que ha alcanzado un desarrollo considerable. Ambas características permiten diferenciar a un simple cuadro administrativo de un cuadro burocrático que actúa con apego a la norma; posee jerarquías y funciones claramente definidas; y utiliza el conocimiento especializado y profesional para desempeñar sus funciones.

Estas características influyen, incluso sin importar la diversidad de formas que existan, de organizar el poder político en un Estado, de igual manera son invariables a un tipo de régimen y gobierno en particular y finalmente son ajenas a los principios, códigos y normas que regulen a una asociación política concreta. Son en estricto sentido categorías universales<sup>62</sup> que toda dominación de tipo racional posee en mayor o menor profundidad.

De manera concreta, el efecto de la racionalidad legal en la dominación implica que el ejercicio de la dominación es conducido por la norma, la cual establece la finalidad y objeto de la dominación, en consecuencia la norma determina las competencias de las instituciones que conforman al Estado y el conjunto de deberes y servicios que deben realizar; es a través de la norma, que se le atribuye autoridad al dominador y a su cuadro burocrático para el cumplimiento de sus deberes y se le reserva la administración a todos los medios coactivos posibles dentro del territorio.

En cuanto al efecto que produce la racionalidad legal e instrumental en el cuadro administrativo, se observa:

---

<sup>62</sup> *Ibidem.* p. 174.

- a) De la competencia reservada por la norma a cada institución surgen jerarquías dentro y fuera de las mismas. La posición de cada institución en relación al orden jerárquico dependerá de la naturaleza de sus funciones y su ámbito de competencia, reservando, por ejemplo, a un rango jerárquico mayor a aquellas instituciones encargadas de resolver los problemas entre instituciones y vigilar el cumplimiento de la norma de todos los miembros de la asociación.
- b) Dado que las máximas que dirigen las acciones de cada institución provienen de la racionalidad de la norma, es necesario que funcionarios con formación profesional sean los encargados de cumplir con los fines y objetivos fijados por la misma, de lo contrario, se correría el riesgo de dejar en manos inexpertas y faltas de conocimiento los asuntos públicos.
- c) Los funcionarios no son propietarios de los medios y productos administrativos, la propiedad de los mismos es considerada pública y su uso se encuentra limitado al cumplimiento de la finalidad de cada institución. Existe por tanto, una separación entre los bienes privados del funcionario y los públicos pertenecientes a la institución.
- d) De la misma manera no existe una apropiación del cargo, la posición de cada funcionario dentro de la institución pertenece a una figura impersonal con apego al deber objetivo del cargo, dicho de otra forma, se da derecho al ejercicio de las funciones del cargo y no derecho de posesión y exclusividad.
- e) El ejercicio de las actividades cotidianas de los funcionarios son expresadas a través de documentos, así, todas las decisiones, propuestas, quejas y disposiciones son expresadas de manera escrita; siendo esta una condición elemental para registrar toda actividad realizada por los funcionarios.

La burocracia ideal: estructura y funcionamiento

Para Weber el tipo más puro de dominación legal se expresa a través de un cuadro administrativo burocrático, es decir, un instrumento de dominación que por

su carácter racional e instrumental es superior a cualquier otra forma de organización. El objeto de la norma es el fin último de su existencia y el medio para formalizar toda su actividad. El diseño de su estructura, las cualidades y aptitudes de los funcionarios que la conforman son, por sí mismos, elementos que permiten maximizar las probabilidades de obediencia, ejecución efectiva de los mandatos y el cumplimiento exacto de las distintas funciones a su cargo.

Los integrantes del cuerpo burocrático son funcionarios altamente calificados, su trabajo es administración profesional dirigido al cumplimiento de la norma y distinguido por la capacidad técnica requerida para llevarse a cabo. Su comportamiento es disciplinado y obediente, al grado de convertir un mandato en la máxima que orienta su acción.

La precisión, el trabajo continuo e invariable y la exactitud en su desempeño solo son equiparables al funcionamiento de una máquina. La racionalidad en la instrumentación de sus actividades es la condición que le permite acercarse a la neutralidad y exactitud del cálculo, es una condición que “la desarrolla en tanto mayor grado cuando más se deshumaniza, cuanto más completamente alcanza las peculiaridades específicas que le son contadas como virtudes: la eliminación del amor, del odio y de todos los elementos sensibles puramente personales, de todos los elementos irracionales que se sustraen del cálculo”.<sup>63</sup>

En cuanto a su desarrollo a través de la historia, es producto de múltiples condiciones que han impulsado a la humanidad a desarrollar y perfeccionar formas complejas de administrar la dominación. El desarrollo del capitalismo se convirtió en su principal promotor y germen de evolución en la sociedad, la singularidad de la precisión, rapidez, continuidad, división del trabajo y la aplicación técnica de las actividades empresariales, se convirtieron en modelos pre burocráticos que formarían la fuente de conocimiento para la construcción de las burocracias modernas.

---

<sup>63</sup> *Ibidem.* p. 732.



Por su parte, el desarrollo económico y cultural de las sociedades aumentó, no solo el número de funciones que el Estado moderno tenía que asumir, sino también la exigencia de conocimientos técnicos para su desarrollo y administración. De esta manera la construcción de medios de comunicación, la aplicación objetiva del derecho, la creación de sistemas de salud y la administración de las finanzas son algunas de las actividades que impulsaron la especialización y el desarrollo profesional de los funcionarios en los cuadros burocráticos.

Por otro lado, el desarrollo de la burocracia se encontró en paralelo con la necesidad de continuidad en las funciones del gobierno, así el desarrollo cuantitativo de cuadros burocráticos que permitieron la transformación de ejércitos de mercenarios a ejércitos formales administrados por el Estado, la formación de una hacienda pública encargada de abastecer de recursos económicos al gobierno, y “la creciente necesidad de una sociedad acostumbrada a la pacificación absoluta por medio de la aplicación del orden y la protección (policía) en todos los sectores”<sup>64</sup> son algunas de las necesidades que produjeron un mayor número de instituciones burocráticas.

Estas condiciones han influido en el continuo desarrollo de cuadros burocráticos altamente especializados, son la fuente y explicación de la necesidad social por maximizar la racionalización en la administración de los asuntos públicos. La culminación de este desarrollo histórico es expresada por Weber en un modelo ideal de burocracia, estructurada bajo una serie de elementos administrativos ideales que se encuentran directamente relacionados con los principios y categorías de la dominación racional. Son estos la mayor pretensión de materializar la escala unívoca de la modernización a través del funcionario burocrático basado en el empleo, sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica.

---

<sup>64</sup> *Ibidem.* p. 730.

Los elementos administrativos ideales sobre los cuales el modelo burocrático se estructura son:

1. De la libertad y el deber objetivo del funcionario

La libertad de los funcionarios para Weber tiene una connotación distinta a la concepción de libertad del siglo XIX y anteriores, donde la esclavitud era una forma común de organización social de muchas sociedades en esos periodos de la historia. Ahora bajo el supuesto de que todos los hombres son propietarios de su libertad y pueden ejercer con plena capacidad sus derechos, el significado tiene que ver con la libertad de no pertenencia y compromiso a organizaciones políticas, ideológicas o de cualquier otra índole que pudieran influir en la acción objetiva del funcionario. Es decir, de igual manera que la objetividad en la norma está dirigida a fines y objetivos concretos determinados intencionalmente, la actividad del funcionario en la burocracia debe estar en todo momento dirigida al cumplimiento de las funciones del cargo previamente definidas por la norma. En consecuencia, se espera de este:

“trabajo profesional en virtud del deber objetivo del cargo; su ideal es: disponer *sine ira et studio*, o sea sin la menor influencia de motivos personales y sin influencias sentimentales de ninguna clase, libre de arbitrariedad y capricho y, en particular, ‘sin consideración de la personalidad’, de modo estrictamente formal según las reglas racionales o bien, allí donde éstas fallan, según puntos de conveniencia ‘objetiva’”.<sup>65</sup>

Continuando con lo anterior, el funcionario debe estar alejado de toda aspiración a participar en el poder o influir en la distribución del mismo, de tal manera que entre más alejado esté de la lucha, la pasión y el partidismo, más objetivo tenderá a realizar su labor. La condición de que el funcionario sea ajeno a la política genera un sentido distinto de responsabilidad a la del

---

<sup>65</sup> *Ibidem*. p. 707.

político, ya que el funcionario se vanagloria por su capacidad de ejecución precisa de una orden dada por una autoridad superior aunque exista incluso un sentido de inexactitud en la orden misma, es por tanto, el sentido de disciplina y responsabilidad aquello que caracteriza al funcionario. Finalmente, el funcionario alcanza el sentido máximo de objetividad cuando el cumplimiento de la norma (mandato) se convierte, en grado significativo, en la máxima que orienta sus acciones.

## 2. Jerarquía Administrativa Rigurosa

La jerarquía administrativa implica “un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores”.<sup>66</sup> Es a través de una administración monocrática como la jerarquía administrativa alcanza su máxima utilidad, porque el dirigente (sea por elección, designación o apropiación) al ser el único facultado para tomar decisiones puede emitir con mayor rapidez un mandato sin que existan funcionarios que posean iguales facultades para decidir, evitándose diferencias en puntos de vista y opiniones que demoren la puesta en marcha de las acciones. Otra ventaja de este modelo administrativo es que al haber un sólo individuo que toma las decisiones, la organización del trabajo sigue un solo curso de acción, dando una mayor uniformidad y univocidad a los intereses y actividades de los funcionarios.

Por otro lado, el efecto de la racionalización legal e instrumental sobre la jerarquía administrativa delimita estrictamente las competencias y facultades de cada funcionario, generando una división estricta del trabajo<sup>67</sup> y una mayor

---

<sup>66</sup> *Ibidem.* p. 717.

<sup>67</sup> Si bien es cierto que en la medida del conocimiento técnico y la experiencia de los funcionarios le son atribuidas sus responsabilidades y funciones, Weber considera que sería un error el delegar todas aquellas actividades que requieren capacidad intelectual a los dirigentes, ya que este tipo de división del trabajo es característico de aquellos países que no tienen idea alguna de las funciones de sus funcionarios y de la noción de un aprendizaje constante y perfeccionamiento de las actividades por parte de los mismos.

dependencia y supervisión sobre funcionarios con rangos inferiores. La posición del funcionario en relación al orden jerárquico depende de la importancia de sus funciones y el grado de especialidad técnica requerida para el desempeño efectivo de las mismas.

Finalmente, un producto del orden jerárquico es la posibilidad de los funcionarios con menor jerarquía de apelar desde una autoridad inferior a una instancia superior, es decir, el derecho de queja reglamentado que tiene todo funcionario de apelar ante instancias administrativas superiores encargadas de vigilar el cumplimiento de objetivo de la norma. Este derecho permite regular a aquellos funcionarios que dotados de autoridad pierdan la objetividad de su cargo, es por tanto, un mecanismo de autocontrol del modelo burocrático y defensa de los funcionarios.

### 3. Competencias rigurosamente fijadas

La construcción de ámbitos de competencia en la burocracia ideal obedece a una delimitación dada por la norma de un conjunto de funciones que cada institución y funcionario debe llevar a cabo, es decir, la delimitación de un campo de acción que da paso a la formación de jurisdicciones entre instituciones y funcionarios. Igualmente los ámbitos de competencia permiten identificar a cada institución y funcionario por la naturaleza y objeto de sus funciones y permite precisar las actividades administrativas de tal manera que puedan ser ejecutadas con precisión y uniformidad.

Así mismo reducen la posibilidad de fricciones entre funcionarios y duplicidad de actividades, porque la distribución metódica dada por la norma atiende en todo momento a la racionalidad del trabajo.

En este sentido, se entiende que al ser la norma el medio por el cual son delimitados los ámbitos de competencia, estos adquieren un carácter de

oficialidad, es decir, alcanzan un sentido de obligatoriedad de realización por parte de los funcionarios y un carácter de continuidad que permite garantizar el cumplimiento de los fines de cada organización burocrática.

Por último, la delimitación de competencias influye de manera directa en la especialización del cuadro burocrático, la agrupación de actividades concretas y su continua práctica permite una ejecución efectiva de las actividades y un aprendizaje constante.

#### 4. Contrato como medio de nombramiento de los funcionarios

El nombramiento de los funcionarios en la organización burocrática se formaliza a través de un contrato, entendiendo “la significación del “contrato” en el sentido de un convenio libre como fundamento jurídico de ciertas pretensiones y deberes”.<sup>68</sup>

El contrato representa, por tanto, una fuente de pretensiones coactivamente garantizadas que para el caso del funcionario representa la formalización de una relación laboral con el cuadro administrativo, así como una garantía de que será retribuida de manera fija y que le serán respetadas el conjunto de prestaciones a las que es acreedor en tanto preste sus servicios como funcionario. Para el cuadro administrativo representa la sumisión del funcionario al poder administrativo y la obligación de cumplir los mandatos que pudieran ser emitidos por las distintas autoridades de la organización.

#### 5. Calificación profesional que fundamenta el nombramiento

El nombramiento por calificación profesional representa una de las principales características del modelo burocrático que incrementa considerablemente su efectividad en el cumplimiento de sus deberes y permite el aprendizaje

---

<sup>68</sup> *Ibidem.* p. 536.

constante como factor de mejora continua. La condición de nombramiento de los funcionarios en la burocracia está en función del grado de calificación profesional y conocimiento especializado, siendo ambas aptitudes elementales para consolidar la racionalidad instrumental del cuerpo burocrático. Así mismo, la condición de calificación profesional en la burocracia “significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico”<sup>69</sup> que la hace superior a otras formas de organización.

En el tipo más puro, la designación del funcionario se realiza por una autoridad superior (la cual, al pretender en todo momento alcanzar la máxima efectividad en las funciones que den cumplimiento a los fines del cuerpo burocrático) exige como condición primordial la formación profesional.<sup>70</sup> Esta forma de nombramiento constituye un mecanismo para garantizar el correcto funcionamiento del cuerpo burocrático y asegurar la aptitud técnica necesaria para responder ante las complejas actividades propias de la administración.

De esta manera, el nombramiento de funcionarios por calificación profesional pretende neutralizar aquellos mecanismos de selección que alejen la racionalidad instrumental de la burocracia, es decir, aquellos factores ajenos al conocimiento que puedan comprometer la certeza de una aptitud profesional.

De tal forma que del funcionario se espera (independientemente de la posición jerárquica que ocupe) no solo el cumplimiento de sus funciones en virtud de la norma, sino también, capacidad de decisión y capacidad de organización en base a un conocimiento profesional.

---

<sup>69</sup> *Ibidem.* p. 179.

<sup>70</sup> La formación profesional es para Weber aquello que distingue a un funcionario de forma y uno en sentido material, el primero no requiere comprobar y demostrar su calificación profesional, el segundo depende en su totalidad de su conocimiento profesional; el primero es común en aquellos cargos de elección y no de designación por una autoridad; y es sorprendentemente común encontrarle en cargos de dirección.

## 6. Retribución fija y derecho de pensión

La retribución fija es un medio que protege al funcionario de la fluctuación económica y garantiza su bienestar, de tal manera que le brinde seguridad y certeza en los medios necesarios para subsistir y tener una vida decorosa. La percepción en dinero representa en la evolución de la burocracia un distanciamiento de aquellas formas anteriores de remunerar a los funcionarios, basadas en la explotación y apropiación de bienes en especie, es un distanciamiento de la apropiación de las fuentes tributarias y separación del ejercicio del cargo público como garantía de disfrute de la renta privada. De tal forma que el funcionario burocrático recibe un sueldo independiente de los bienes que forma parte del patrimonio público de la burocracia.

A su vez, el retiro por vejez del funcionario en la burocracia ideal queda garantizado por una pensión, esta es de igual manera una retribución fija en dinero que garantiza la subsistencia del mismo cuando ya no se encuentre en posibilidades de ejercer su profesión.

En cuanto al monto de la retribución del funcionario “el salario no queda determinado, en principio, de acuerdo con el trabajo realizado, sino más bien de acuerdo con las funciones desempeñadas (con el rango) y eventualmente según la duración del tiempo de servicios”<sup>71</sup>; es de igual forma considerada la responsabilidad del cargo y el decoro estamental<sup>72</sup>, al grado de asegurar para aquellos funcionarios acreditados por un diploma, un sueldo y pensión mayor al de aquellos que no cumplen con la condición de una larga formación profesional.

---

<sup>71</sup> WEBER, Max. *Op. Cit.*, p. 722.

<sup>72</sup> El decoro estamental implica un reconocimiento por la formación profesional del funcionario.

## 7. Ejercicio del cargo como única o principal profesión

Debido a la complejidad e importancia de las actividades que lleva a cabo el cuerpo burocrático, se exige del funcionario alto desempeño y en numerosas ocasiones mayor tiempo del establecido por la norma para el cumplimiento de sus funciones. Por ello, el funcionario requiere de la totalidad de su tiempo para el ejercicio de sus funciones y un distanciamiento de cualquier otra actividad profesional o comercial que desvíe su atención.

A diferencia del funcionario honorario que ejerce su cargo como una actividad accesoria debido a que se encuentra en una situación económica favorable y, a consecuencia de ello, tiene la posibilidad de administrar y dirigir una asociación como profesión secundaria no retribuida o una retribución nominal o de honores; en cambio, el funcionario burocrático ejerce su cargo como profesión principal de la cual obtiene la totalidad de su ingreso para su supervivencia.

En cuanto a la efectividad de ambos tipos “la actividad honorífica es una actividad realizada al margen de la ocupación principal, y funciona por ello más lentamente, menos sujeta a fórmulas, con menor precisión y uniformidad, porque es más independiente de las autoridades superiores y, además, a causa del aprovechamiento casi siempre poco económico del aparato subalterno y oficinesco, resulta con frecuencia más costosa de hecho”.<sup>73</sup> Es por ello que el funcionario que ejerce el cargo como única profesión es superior al funcionario honorario en capacidad técnica y conocimiento especializado; transforma una simple actividad administrativa en trabajo profesional con alto grado de especialidad técnica y es sujeto a una mayor supervisión jerárquica al depender en su totalidad de los resultados y desempeño de sus funciones.

---

<sup>73</sup> *Ibídem.* p. 731.



Por otro lado, la exigencia hacia el funcionario de ejercer el cargo como única profesión es acompañada de una garantía jurídica contra la destitución arbitraria. Este mecanismo tiene la finalidad exclusiva de ofrecer seguridad al funcionario respecto a la continuidad y permanencia en el cargo con miras al cumplimiento objetivo de los deberes del mismo. Sin embargo, este mecanismo no representa un intento de apropiación del cargo por parte del funcionario.

## 8. Sistema de carrera y ascensos

El funcionario en la burocracia ideal ocupa un lugar en la jerarquía de la organización que refiere a un rango concreto con funciones y deberes claramente limitados y con un nivel de remuneración en estricta relación. Esta forma de organización posiciona al funcionario en un escalafón con distintos niveles de autoridad, responsabilidad y desarrollo profesional, de tal manera que la aspiración al ascenso en la posición jerárquica y a una remuneración mayor es consecuencia del tiempo de servicio y del resultado de calificaciones favorables derivadas de la aplicación de exámenes que demuestren la aptitud del funcionario para asumir mayor responsabilidad y ejecutar de manera efectiva distintas funciones.

El ascenso por medio de la aplicación de exámenes<sup>74</sup> es consecuencia de las exigencias técnicas y de conocimiento especializado que trae consigo el desarrollo de la burocracia, por otro lado, representa una exigencia para llevar a cabo la limitación de las ofertas de puestos y el medio para materializar la aspiración del monopolio a favor del poseedor de títulos acreditativos. De tal

---

<sup>74</sup> Para Weber la burocracia representa la única organización en donde se llevan hasta sus últimas consecuencias los exámenes racionales especializados; estos son producto de la influencia del desarrollo del capitalismo. Así mismo brindan un prestigio social para aquellos que poseen títulos de su acreditación y representan en todas las formas burocráticas de organización una ventaja para la obtención de ventajas económicas. *Ibidem.* p. 750.

forma que “el examen es, en la actualidad, el medio universal de llegar a este monopolio”.<sup>75</sup>

Por último, la posibilidad garantizada por el tiempo de servicios y la aptitud profesional para ascender profesionalmente, así como la retribución constante y el derecho a una pensión, forman el conjunto de prerrogativas que le son atribuidas al funcionario y lo alientan no solo a desempeñar sus funciones de mejor manera sino de vislumbrar al ejercicio de su cargo como una forma decorosa de vida.

#### 9. Separación de los medios administrativos y no apropiación del cargo

En la burocracia ideal los funcionarios no son propietarios de los medios administrativos y de los productos que pudieran derivarse de la actividad burocrática, “la disposición de dichos medios está en manos de aquél poder al que el aparato de la burocracia obedece o a cuya llamada atiende”<sup>76</sup>, es decir, su uso se encuentra sujeto a rendición de cuentas y limitado al cumplimiento de la finalidad de la institución. Por esta razón el ejercicio del cargo por parte de los funcionarios no pretende en ningún momento generar la posesión de medios de producción, rentas o cualquier otro tipo de bien, ya que la propiedad de los medios y productos de la actividad burocrática es considerada como pública y ajena al patrimonio particular de cada funcionario.

Continuando con la misma idea, no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce sino un derecho al ejercicio del cargo que tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de los objetivos del cargo. Es decir, el lugar que ocupa el funcionario en el cuadro burocrático refiere a una figura impersonal con deberes específicos establecidos por la norma sin posibilidad de generar

---

<sup>75</sup> *Ibidem*. p. 751.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 1061.

un derecho de posesión y exclusividad que pondere a un funcionario sobre otro.

Incluso el desarrollo de garantías jurídicas en contra de la destitución arbitraria de los funcionarios no pretende atribuir un derecho de posesión, por el contrario, tiene la finalidad exclusiva de ofrecer seguridad al funcionario para el cumplimiento de los deberes de su cargo.

#### 10. Vigilancia administrativa y disciplina rigurosa

Una de las principales características de la burocracia es la naturaleza de instituto que, como se mencionó anteriormente, refiere a la regulación de la conducta a través de un marco normativo establecido de manera racional. La vigilancia administrativa representa una actividad constante en la burocracia que pretende uniformar la conducta del funcionario con el marco normativo a fin de controlar y supervisar todas las acciones derivadas del funcionamiento interno del cuadro administrativo. La vigilancia administrativa es llevada a cabo por un sistema jerarquizado de autoridades que tienen por objetivo supervisar el cumplimiento del marco normativo y así poder cumplir con rigurosidad la característica de instituto de la burocracia.

Por otro lado, el cumplimiento del orden normativo por parte de los funcionarios no depende de la costumbre, de una situación de interés momentáneo o por el temor de recibir una sanción a causa de su incumplimiento; por el contrario, su validez y cumplimiento descansan en el “sentimiento del deber” del funcionario de no trasgredir el orden. Como resultado, el marco normativo se convierte en la máxima que orienta las acciones de los funcionarios y su cumplimiento es llevado a cabo porque “en algún grado significativo (es decir, en un grado que pese prácticamente)

aparecen válidas para la acción, es decir, como obligatorias o como modelos de conducta”.<sup>77</sup>

La disciplina debe ser entendida como “la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas sea pronta, simple y automática”<sup>78</sup>. Esta representa para la burocracia y, en especial para los funcionarios que la integran, un elemento de distinción y honor. El funcionario se honra por su capacidad de ejecución precisa de una orden dada por una autoridad superior aunque exista incluso un sentido de inexactitud en la orden misma. Siguiendo este mismo orden de ideas, sin la existencia de una obediencia rigurosa y disciplina ética en el más alto sentido de la palabra, se derrumbaría toda la administración burocrática.

La revisión teórica presentada del modelo burocrático de Max Weber y de distintos aspectos relacionados con la seguridad pública, nos permitirá estudiar el contexto de inseguridad pública en América Latina y México, lo cual se presentará en el siguiente capítulo.

---

<sup>77</sup> *Ibidem.* p. 25.

<sup>78</sup> *Ibidem.* p. 43.

## CAPÍTULO III

### La problemática de la seguridad pública en América Latina y México

La funciones del Estado de defender los derechos civiles, políticos y sociales de sus ciudadanos de brindar protección a la seguridad e integridad personal, garantizar el orden público y defender a su población de amenazas externas, son funciones fundamentales relacionadas con la dominación racional que garantizan la existencia y estabilidad del Estado. De la amplitud exitosa en su ejercicio se crean las condiciones necesarias para que el Estado cumpla con otras funciones que permitan generar dinamismo y desarrollo económico, así como estabilidad política y social necesaria para construir lugares deseables para vivir.

En América Latina existen graves problemas de seguridad pública que han generado en las últimas décadas una disminución en el ejercicio efectivo de la dominación estatal en diversos Estados de la región. Las causas que han generado este problema se compone de distintas variables las cuales se presentan con distinta magnitud y efecto en cada uno de los países que forman a la región. En general varios países latinoamericanos presentan fuertes conflictos con organizaciones criminales y tráfico de drogas, presencia de conflictos armados, alto índice de actividades delictivas que afectan a los ciudadanos en su cotidianidad y la facilidad de acceso de armamento como factores que potencializan la presencia y aumento de este fenómeno, así como el hecho de que algunos a países presentan, factores económicos y sociales como altos niveles de desempleo, inequitativa distribución del ingreso, reducido acceso a la educación y crecimiento urbano desmedido que intensifican la problemática de la inseguridad pública.

Así mismo, existen otros factores que influyen directamente sobre el problema y que dependen directamente del funcionamiento de las policías como una de las principales Instituciones del Estado encargadas de la seguridad pública. Distintos países de la región presentan graves problemas de corrupción e impunidad,

ineficiencia en el desempeño de sus funciones, deficiente profesionalización de los servidores públicos, falta de modernización en procesos y políticas de operación, así como debilidades en el marco jurídico que regula y atribuye facultades fundamentales para el funcionamiento de las instituciones policiales, como algunos de los factores que han provocado que no se desarrollen las capacidades necesarias para responder eficazmente mediante acciones de prevención y de represión legítimas al crimen y la violencia.

Los efectos producidos por la inseguridad pública en América Latina debido a la variedad de factores son también diversos, han afectado la convivencia pacífica y el bienestar de la población limitando sus posibilidades de desarrollo en aspectos políticos, económicos y sociales. Así mismo, han producido un efecto directo en el desarrollo económico<sup>79</sup>, al ahuyentar a los inversionistas, afectar el clima de negocios, incrementar los costos de operación del sector privado, y ser una carga fiscal para los gobiernos que podrían destinar estos recursos a otras prioridades.

Además los problemas de inseguridad y los altos índices de violencia se han convertido en el principal desafío para el desarrollo de las democracias de América Latina, debilitando el estado de derecho, desestabilizando las Instituciones y superando la capacidad de respuesta de los gobiernos.

Con la finalidad de profundizar sobre el contexto de la inseguridad pública, a lo largo de este capítulo se presentan algunos de los indicadores más representativos que describen a detalle la problemática de la seguridad pública en América Latina y México. Cabe señalar que los indicadores deben ser entendidos como dimensiones para medir o comparar un resultado, son instrumentos para clarificar y definir de forma más precisa objetivos e impactos. En palabras de

---

<sup>79</sup> En Centroamérica por ejemplo, la inseguridad genera costos económicos que ascienden a más de US\$6.500 millones, cerca del 8% de su PIB; más del 50% (US\$3.341 millones) son costos en pérdidas en salud, US\$1.281 millones en gastos privados de seguridad, US\$1.137 millones en costos institucionales y el resto en pérdidas materiales.

Véase en: BID (2010). [Versión electrónica]. Recuperada el 15 de junio 2012. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36241971>.

Bauer “Los indicadores (...) son estadísticas, serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto”,<sup>80</sup> de ahí su importancia.

Los parámetros y unidades de medida que utilizan los indicadores a presentar son válidos en igual proporción para cualquier país del mundo, su mención a lo largo de este capítulo permite identificar y contrastar distintos aspectos de la seguridad pública y el funcionamiento de las instituciones de policía, así como establecer un estándar contra el cual estimar y demostrar fortalezas y debilidades de cada de los distintos países que integran la región en diversos aspectos; además permiten identificar a aquellos países que a pesar del fenómeno generalizado de inseguridad sobresalen y distinguen por ser excepciones a este contexto.

### 3.1 Global Peace Index (GPI)

El Global Peace Index (GPI) es un indicador que fue creado en el año 2007 por el empresario y fundador del Institute for Economics and Peace<sup>81</sup> (IEP) Steve Killelea, con la finalidad de contribuir de manera significativa al estudio y comprensión de los factores que contribuyen a crear y mantener sociedades más pacíficas.

La utilidad del GPI radica en los elementos de su metodología, ya que se compone en su mayoría de indicadores relacionados con distintos aspectos de la seguridad pública que son fundamentales para determinar si un país es pacífico o no, de la

---

<sup>80</sup> HORN, Robert. *Statistical indicators for the economic and social sciences*. Ed. Cambridge University Press, 1993, p. 147. citado por: MONDRAGÓN, Angélica. *¿Qué son los indicadores?* Revista Electrónica “Cultura Estadística y Geografía”, Núm. 19, 2002, p. 1.

<sup>81</sup> The Institute for Economics and Peace fue fundado en el año 2007 con sede en Sydney, Australia y tiene como misión promover y difundir para un mejor entendimiento de los factores sociales y económicos que desarrollan a una nación de manera pacífica. Su principal objetivo es desarrollar nuevos conceptos que estructuren una definición de paz; generando indicadores para medir la paz y profundizar en el estudio sobre la relación que existe entre la paz, los negocios y la prosperidad de cada nación. Véase en: IEP [Versión electrónica] Recuperada el 8 de agosto de 2012. Disponible en: <http://economicsandpeace.org/>.

misma manera, el GPI relaciona distintos aspectos económicos y sociales determinantes para la paz, incluyendo niveles de democracia, transparencia, educación y bienestar social.

El propósito del GPI radica en dar solución a las problemáticas de cómo medir el estado de paz del mundo y de cada nación, de entender aquellos factores económicos, políticos y sociales que conducen a la paz global y finalmente de cuantificar los beneficios económicos de la paz. Su instrumentación parte de la idea de que es necesario entender los factores que contribuyen a construir sociedades más pacíficas y de la creencia de que la cuantificación de los beneficios económicos de la paz contribuirá a construir una política de estado con este objetivo, a fin de que los gobiernos, la sociedad civil y los empresarios de todo el mundo comprendan el significado económico de los beneficios asociados a la paz.

Por otro lado, el GPI es desarrollado bajo la tutela de un grupo independiente de investigadores provenientes de distintas universidades e instituciones dedicadas al estudio de la paz y la *Economist Intelligence Unit* (EIU) como fuente y proveedora de información. El GPI es considerado internacionalmente como un indicador confiable por respetados organismos e institutos internacionales como el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), el Banco Mundial, la Organización para las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

#### La metodología del GPI

Para el GPI se considera indispensable que los países cuenten con una población mínima de 1 millón o una extensión territorial mayor a 20,000 km. cuadrados. El total de países que componen el estudio del año 2011 es de 153, contemplando el 99% de la población mundial y más del 87% de la superficie terrestre del planeta.



El GPI se compone de 23 indicadores cualitativos y cuantitativos sobre factores internos y externos de cada país, la selección de los mismos está determinada por el grupo de investigadores encargados del proyecto con la participación de respetados académicos internacionales, empresarios y miembros de instituciones internacionales en pro de la paz.

Los 23 indicadores se agrupan en tres ejes fundamentales<sup>82</sup>:

- Situación de conflictos internos o externos.
- Seguridad de la sociedad.
- Militarización.

El valor de los indicadores cualitativos está estimado en una escala de 1-5 y el valor de los indicadores cuantitativos en una escala de 1-10, el valor positivo para ambas escalas está determinado por su aproximación al número de menor valor, siendo 1, el número con mayor carga positiva en relación a la escala.

Sobre los resultados para América Latina 2010

Los resultados publicados por el Institute for Economics & Peace en el informe titulado “2011 Methodology, Results & Findings”, menciona que de las 7 regiones (ver tabla 1) en que es dividido el mundo para la clasificación final de acuerdo a su puntuación, América Latina se encuentra posicionada en 5 lugar, tan sólo dos lugares por arriba de la región del Sur de África y un lugar de la región del Medio Oriente y el Norte de África, ambas regiones consideradas como las más inseguras y menos pacíficas del mundo debido a problemas de guerras civiles, inestabilidad política, crisis humanitarias, altos niveles de mortalidad y homicidios, bajos niveles de respeto por los derechos humanos entre otros graves problemas.

---

<sup>82</sup> Para profundizar sobre los indicadores que se agrupan en cada eje y la valoración en relación a su importancia para determinar el estado de paz de un país o región ver el Anexo número 2.

### Clasificación de regiones en relación al indicador GPI

Región	Posición
Europa Occidental	1
Norte América	2
Europa Central y Europa Oriental	3
Asia y el Pacífico	4
Latino América	5
Medio oriente y África del Norte	6
Sur de África	7

Tabla 1. Elaborada por el autor con datos del informe titulado: "2011 Methodology, Results & Findings" publicado por el Institute for Economics & Peace.

En relación a la posición específica que ocupan cada uno de los países que integran la región dentro del ranking mundial y local, cabe destacar lo siguiente:

Uruguay es considerado por segundo año consecutivo como el país más pacífico de la región y el número 21 en la posición mundial (ver tabla 2), Costa Rica y Chile se ubican en segundo y tercer lugar respectivamente de la región, sin embargo, el estudio menciona que ambos países vieron deteriorada su puntuación en relación a su posición mundial; Chile debido al incremento en el número de homicidios en relación al año anterior, perdió la posición de primer lugar que había mantenido en las tres primeras ediciones del GPI, Costa Rica por su parte disminuyó su puntuación debido al aumento de militarización y el deterioro en la relación con su país vecino Nicaragua, debido a una disputa territorial por el río San Juan y por el aumento de la percepción de inseguridad de sus habitantes.

Argentina por su parte, se encuentra posicionada en nivel regional en lugar número 5 y a nivel mundial en la posición 55, estos resultados muestran un mejoramiento respecto al año 2009, debido a que en ese año a nivel regional se posicionaba en el lugar 6 y a nivel mundial en el lugar 66.

Respecto a Colombia, el informe menciona que su puntuación mejoro respecto a estudios anteriores, debido al incremento en la estabilidad política del país y un mejoramiento sustancial de su relación con sus países vecinos (Venezuela, Ecuador y Brasil). Sin embargo, los resultados del estudio muestran que Colombia sigue siendo el país peor posicionado de la región, consecuencia de altos puntajes que registra en los indicadores del eje de “seguridad de la sociedad” y su aumento en los niveles de militarización.

Clasificación de los países de América Latina 2010

<b>Latin America Overall</b>	<b>Overall Rank</b>	<b>Overall Score</b>	<b>Regional Rank</b>
Uruguay	21	1.52	1
Costa Rica	31	1.68	2
Chile	38	1.71	3
Panama	49	1.81	4
Argentina	55	1.85	5
Paraguay	66	1.95	6
Cuba	67	1.96	7
Nicaragua	72	2.02	8
Brazil	74	2.04	9
Bolivia	76	2.04	10
Trinidad and Tobago	79	2.05	11
Peru	85	2.08	12
Guyana	88	2.11	13
Ecuador	90	2.12	14
Dominican Republic	91	2.12	15
El Salvador	102	2.22	16
Jamaica	106	2.24	17
Haiti	113	2.29	18
Honduras	117	2.33	19
Mexico	121	2.36	20
Venezuela	124	2.4	21
Guatemala	125	2.4	22
Colombia	139	2.7	23
Average	84	2.09	

Tabla 2. Fuente: Institute for Economics & Peace. *Methodology, Results & Findings*. 2011, p.12.

Sobre los resultados de México y Guatemala, ambos son considerados por el estudio como los países que experimentaron un mayor deterioro en su puntuación de los últimos años. México debido al incremento considerable en el número de homicidios, consecuencia del conflicto interno con organizaciones criminales

dedicadas al tráfico de drogas que ha dejado a más de 12,000 personas asesinadas tan solo en el año 2010 y un número estimado de 47 mil 515<sup>83</sup> personas asesinadas desde que el presidente Felipe Calderón comenzó con la lucha directa en contra de organizaciones criminales en diciembre de 2006.

## El GPI y el funcionamiento de las instituciones de policía

En la edición 2011 del GPI se adicionaron ocho indicadores que en su conjunto se les denomina Positive Peace Index (PPI), los cuales tienen la finalidad de estudiar aquellos factores que han sido potencializadores para la paz alrededor del mundo, entre estos nuevos indicadores sobresale el indicador denominado *Well-Functioning Government*<sup>84</sup>, el cual tiene como principal objetivo determinar los niveles de gobernabilidad a través del conjunto de instituciones de gobierno de un país, entre las que destaca las instituciones de policía.

Los aspectos que considera este indicador para determinar el buen funcionamiento de las instituciones de policías, se basan en la percepción de satisfacción y calidad de servicio, además de la calidad de implementación y resultados de estrategias y políticas públicas en materia de seguridad, de acuerdo a la percepción y resultados que la población, empresarios, académicos y organizaciones no gubernamentales determinan.

La importancia de este indicador para el resultado del PPI es determinante, ya que del total de los ocho indicadores que se consideran como potencializadores para la paz, el indicador *Well-Functioning Government* tiene el mayor porcentaje de influencia sobre el resultado final en relación al resto, con un 16.71%.

---

<sup>83</sup> La cifra de homicidios relacionados con el crimen organizado fue entre enero y septiembre de 2011 de 12 mil 903 personas, ello significó un aumento del 3.5 por ciento en el número de homicidios con respecto al mismo periodo del año 2010. Véase en: Revista Proceso [Versión electrónica] publicado el 11 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx>.

<sup>84</sup> Este indicador utiliza los resultados del indicador denominado el World Governance Indicators (WGI), elaborado por el Banco Mundial, el cual evalúa tanto la efectividad de gobierno y el estado derecho. Véase en: Global Index Report. 2012, p. 37.

En la siguiente tabla, se muestran los resultados del indicador *Well-Functioning Government* en los países que integran a América Latina, es preciso señalar que entre más cerca se encuentre el resultado al número 1 implica que existe mayor capacidad en las instituciones encargadas de consolidar la gobernabilidad de un país, a diferencia de los países que presentan resultados más cercanos a 5.

Positive Peace Index en America Latina

País	PPI	País2	PPI3
1-Chile	2.058	11-El Salvador	2.858
2-Uruguay	2.2	12-República Dominicana	2.885
3-Costa	2.296	13-Colombia	2.889
4-Jamaica	2.585	14-Guyana	2.939
5-Trinidad y Tobago	2.589	15-Ecuador	3.114
6-Argentina	2.63	16-Paraguay	3.118
7-Panamá	2.7	17-Bolivia	3.208
8-Brasil	2.784	18-Honduras	3.21
9-México	2.785	19-Guatemala	3.223
10-Perú	2.829	20-Venezuela	3.346

Tabla 3. Elaborada por el autor. Fuente: Global Peace Index.

Como se puede observar en la tabla, los resultados muestran que aquellos países que presentan resultados positivos en el indicador *Well-Functioning Government*, presentan a su vez, buenos resultados en la clasificación final para determinar los niveles de paz de un país. Por ejemplo, Chile se encuentra clasificado como el tercer país más pacífico de la región, y a su vez, cuenta con el mejor resultado en relación al PPI con 2.058, en contraste, México se encuentra clasificado en el lugar 20 de 23 respecto al GPI y sus resultados (2.785) en relación al PPI confirman una falta de capacidad de respuesta en sus instituciones. Lo anterior muestra la importancia de las instituciones de policía como actores trascendentales para mejorar los niveles de paz y gobernabilidad.

## Conclusiones

En general, como se observa en la clasificación y descripción de los resultados presentados en la edición 2010 del GPI, es claramente observable que existe una relevancia en la evaluación de los países de la región sobre aspectos relacionados con la seguridad pública, los resultados evidencian graves problemas en relación a las altas tasas de homicidios relacionados con problemas de crimen organizado<sup>85</sup>, altos niveles de criminalidad violenta, elevada percepción de criminalidad en la sociedad, facilidad al acceso de armas, corrupción, altos niveles de militarización e ineficiencia en las instituciones encargadas de las seguridad pública.

Por otro lado, los resultados del PPI muestran la relación de estos problemas con el funcionamiento con las instituciones de policía, ya que todos los países que tiene una mala clasificación en el GPI presentan bajos resultados en los niveles de eficiencia y satisfacción en esas instituciones. Lo cual denota, la relación directa entre los problemas de inseguridad mencionados con el funcionamiento de las policías como factores determinantes para calificar a un país como pacífico.

### 3.2 Homicidios en América Latina

Uno de los indicadores más significativos de la seguridad pública que describen la problemática de seguridad pública en América Latina es el número de homicidios por cada 100,000 habitantes (medida internacionalmente aceptada), ya que demuestra no solo los niveles de criminalidad y violencia, sino la capacidad del Estado y sus instituciones para garantizar derechos fundamentales de sus habitantes, como el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad.

---

<sup>85</sup> Debido a la importancia de este concepto, a lo largo de este trabajo, es fundamental profundizar sobre su significado. Si bien no existe una definición internacionalmente aceptada, la *United Nation Office on Drugs and Crime* ha determinado los siguientes elementos para su esclarecimiento: “a group of three or more persons that was not randomly formed; existing for a period of time; acting in concert with the aim of committing at least one crime punishable by at least four years' incarceration in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit”.

De acuerdo con datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el promedio mundial de homicidios<sup>86</sup> en el año 2009 fue de 8 por cada 100,000 habitantes. Los datos en las distintas regiones del mundo muestran que la zona con el mayor índice es América Latina con 25.6 (cifra que triplica el promedio mundial), seguido por Europa con 8.9, Asia Sur-Oriental<sup>87</sup> con 5.8 y el Pacífico Occidental<sup>88</sup> como la región con el menor índice.

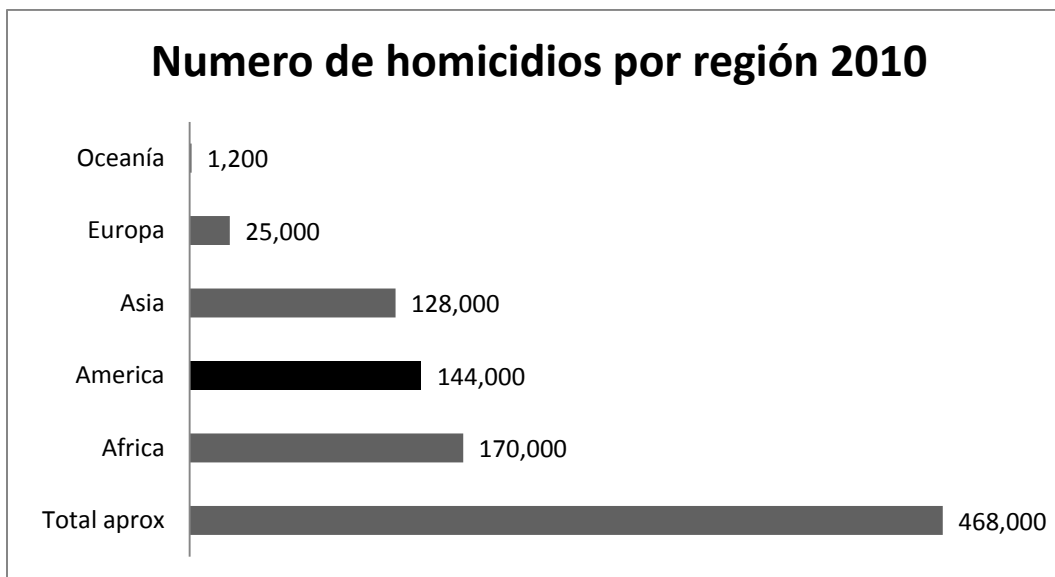
Para el año 2010, en el informe titulado *Global Study on Homicide* elaborado por la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) publicado en 2011, en todo el mundo el número anual total de muertes por homicidio estimadas para el año 2010 fue 468,000 (ver gráfica 1). El 36 por ciento, más de una tercera parte de ellas se estima que ocurrieron en África, el 31 por ciento en América, el 27 por ciento en Asia, el 5 por ciento en Europa y el 1 por ciento en Oceanía. La relación de estos datos con el tamaño de la población de cada uno de los continentes muestra una imagen preocupante, ya que el promedio de homicidios en África y América es de 17 y 16 por cada 100,000 habitantes respectivamente, estos promedios representan el doble del promedio mundial de 6.9 homicidios por cada 100,000 habitantes. En contraste en Asia, Europa y Oceanía se encuentran por debajo de la tasa mundial, ya que promedian entre 3 y 4 homicidios por cada 100,000 habitantes.

---

<sup>86</sup> Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del 2009 citado por: DAMMERT. Lucía, Et al. *Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica*, FLACSO, 2008, pp. 22-25. Disponible en: <http://www.who.int>. Ver gráfica en Anexo 3.

<sup>87</sup> Los países que integran la región de Asia Sur-Oriental son: Brunéi, Birmania, Camboya, Timor Oriental, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam.

<sup>88</sup> Los países que integran la región del Pacífico Occidental son: Australia, Darussalam China, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Japón, Kiribati, Micronesia, Mongolia, Nauru Niue, Nueva Zelanda y Palau Papua, Nueva Guinea, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.



Gráfica 1. Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide*, 2011.

Dentro de las dos principales tipologías de homicidios que identifica la ONUDOC, se encuentran principalmente aquellos homicidios relacionados con el crimen organizado como consecuencia de actividades delictivas, como robo, pandillerismo, peleas entre organizaciones criminales y motivos sexuales. En concreto, el informe afirma que del total de homicidios cometidos en el continente el 25 por ciento está relacionado con actividades ilícitas y delitos cometidos por organizaciones criminales. Dentro de esta tipología se deriva también que el 42 por ciento del total de homicidios cometidos en el año de estudio fueron cometidos por arma de fuego.<sup>89</sup>

Por otro lado, el segundo tipo se clasifica dentro del tipo de homicidios relacionados con disputas familiares y relaciones interpersonales. Estos dos tipos constituyen los principales medios para explicar el contexto que involucran a la mayoría de los homicidios en el mundo.

<sup>89</sup> Un dato adicional que ejemplifica la problemática del acceso de armas en el continente Americano, es la probabilidad tres veces mayor que Europa de que un homicidio sea cometido a través de un arma de fuego. Véase en: United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide*. 2011, p. 12.



En cuanto el comportamiento de este fenómeno en los últimos cinco años en Latinoamérica, la tabla 4 muestra las tasas anuales de homicidios y la distribución del fenómeno en algunos países de la región. Siendo Chile el país con la tasa más baja en los últimos años con un tasa promedio de 3.6 seguido de Argentina, Perú y Uruguay como los países que tiene una tasa por debajo del promedio mundial de 6.9 homicidios en el año 2010.

El resto de los países tiene una tasa mayor al promedio mundial, siendo Honduras el país con el mayor número de homicidios con un promedio de 57.05 y Costa Rica con el menor número de homicidios que sobrepasa el promedio mundial con 9.6. Sí bien Centroamérica es la región que presenta un mayor índice, es de llamar la atención, que países de distintas regiones del continente presentan altos índices de homicidios, en Sudamérica los casos de Venezuela, Colombia y Brasil presentan una tasa promedio en los últimos cinco años de 46.2, 37.46 y 22.5 respectivamente, así mismo en el Caribe, el caso de República Dominicana es el que más resalta, ya que presenta una tasa promedio de 24.1.

La presencia de este fenómeno a lo largo del continente y en particular en América Latina, se debe principalmente a causas comunes en todos los países. En primer lugar y como se mencionó anteriormente, los resultados del estudio asocian que la principal causa generadora de altos índices de homicidios, se debe al elevado nivel de actividades delictivas asociadas con el crimen organizado, ligadas principalmente con el tráfico de drogas<sup>90</sup>, la presencia de conflictos armados producto de enfrentamientos entre bandas rivales, robos y la facilidad de acceso de armamento como factores que potencializan la presencia y aumento de este fenómeno.

---

<sup>90</sup> La presencia y aumento de actividades por parte de grupos del crimen organizado ha venido empeorado en Centroamérica y ha generado temor entre los ciudadanos por su seguridad. En el estudio titulado "Crime and Violence in Central America: A Development Challenge" publicado por Rodrigo Serrano y Humberto López a través del Banco Mundial en 2011, se realizó una comparación para ejemplificar el contexto y la gravedad de la situación, al mencionar que la población de Centroamérica (Guatemala, Belice y Honduras) es equivalente a la población de España, y en este último en 2006 el número de homicidios fue de 336, mientras que en Centroamérica fue 14,257.

## Tasas anuales de homicidios en países de América Latina

Países seleccionados	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Honduras	35.1	43	50.1	61.3	70.7	82.1	57.05
Venezuela	37.4	45.2	47.7	52	49		46.26
Guatemala	42	45.1	43.3	46	46.3	41.4	44.02
Colombia	42.1	40	38.8	35.9	34.6	33.4	37.47
República dominicana	25.8	22.8	22.1	24.8	24.2	24.9	24.10
Brasil	22.4	22.7	22.3	22.8	22.7		22.58
Ecuador	18.4	21.2	20.7	21.7	18.4	18.2	19.77
México	10.6	10.9	9.4	11.9	14.4	18.1	12.55
Costa Rica	7.8	8	8.3	11.3	11.4	11.3	9.68
Uruguay	5.7	6.1	5.8	6.6	6.8	6.1	6.18
Perú	5.8	5.9	5.7	5.6	5.2		5.64
Argentina	5.5	5.3	5.3	5.8	5.5		5.48
Chile	3.5	3.6	3.7	3.5	3.7		3.60

Tabla 4. Fuente: Elaborada por el autor con datos del informe "Global Study on Homicide", publicado por la United Nations Office on Drugs and Crime. 2011.

Un segundo factor es el denominado *Rule of Law*, traducido como Estado de Derecho, término que refiere a la efectividad en la aplicación de las leyes por parte de las instituciones del Estado y el respeto de las mismas por parte de la sociedad en diversos aspectos, (expresado en términos weberianos refiere a la efectividad en el ejercicio de la dominación) como derechos fundamentales, valores democráticos entre otros. En concreto, el estudio señala que existe una correlación entre los niveles de homicidio y la gobernabilidad como factor exponencial en las tasas de homicidio.

"The biggest changes in homicide rates occur in countries with a relatively weak rule of law, which partly reflects that countries with a relatively weak rule of law also have higher homicide rates in the first place and therefore have greater potential for change".<sup>91</sup>

<sup>91</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. *Op. Cit.* p. 36.

La determinación de esta correlación es producto de la utilización del indicador denominado *The Rule of Law Indicator*<sup>92</sup> (ROLI), el cual es de suma importancia ya que evalúa el nivel de calidad y efectividad en el respeto a los acuerdos jurídicos entre particulares (contratos), derechos de propiedad, el funcionamiento de las policías y el sistema de justicia, así como la probabilidad de actos delictivos y violencia.

Los resultados de esta correlación arrojan que aquellos países que presentan debilidades en sus niveles de gobernabilidad tienen altos índices de homicidios. En América Latina existe una disminución importante en la efectividad de la gobernabilidad, consecuencia en gran medida del mal funcionamiento de las policías y de debilidades en el sistema de justicia, lo cual ha contribuido en el incremento de los índices de homicidios.

Sobre este mismo aspecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos menciona en su informe titulado “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”,<sup>93</sup> que los países que presentan mayores problemas respecto a los índices de seguridad pública, se debe en gran medida a que existen una deficiente profesionalización y modernización de los cuerpos policiales, malas condiciones laborales, tendencia de modelos policiales reactivos en detrimento de modelos preventivos, problemas de distribución de la fuerza policial, falta de acciones de inteligencia policial, así como, infraestructura y equipo inadecuado, poco moderno y especializado.

Estas condiciones han generado que en América las policías no desarrollen las capacidades necesarias para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de disuasión. así como el hecho de que algunos países presentan, factores económicos y sociales como altos niveles de desempleo, inequitativa

---

<sup>92</sup> The Rule of Law Indicator (ROLI) es uno de los indicadores de gobernabilidad creados por el Banco Mundial.

<sup>93</sup> Comisión Nacional Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. 2009.

distribución del ingreso, reducido acceso a la educación, crecimiento urbano desmedido, entre otros aspectos que forma parte de la explicación como principales causas de este fenómeno.

### 3.3 Percepción de la Seguridad Pública en América Latina: corrupción y confianza en las policías

En los apartados anteriores se ha descrito con distintos indicadores la problemática de seguridad pública que se desarrolla en América Latina y que da cuenta del impacto negativo en la sociedad. Estos indicadores se basan en datos duros que brindan la cara objetiva y fáctica de la realidad, sin embargo, el lado subjetivo del fenómeno de la seguridad pública parte de la percepción de los ciudadanos sobre su entorno, esta es de suma importancia para entender diversos factores que explican el fenómeno de la inseguridad pública con mayor profundidad.

La sensación que describe un ciudadano sobre su medio ayuda a identificar las principales causas que generan inquietud en su comunidad, ayudan a entender el contexto en que los ciudadanos perciben al fenómeno de la delincuencia y describe la realidad en el plano mismo en que la problemática se desarrolla, de tal manera que brinda un bosquejo detallado sobre la cotidianidad de la inseguridad pública.

La percepción de inseguridad pública en América Latina es un asunto de suma importancia, ya que de acuerdo con datos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales<sup>94</sup> (FLACSO), aproximadamente 7 de cada 10 individuos en latinoamericana se sienten preocupados, en algún grado, por ser víctima de un

---

<sup>94</sup> La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales fue creada en Santiago de Chile en 1957. Es un organismo regional de carácter autónomo cuyo principal objetivo es impulsar la docencia y la investigación en el campo de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. En la actualidad, la FLACSO cuenta con diez unidades académicas: Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Costa Rica, en donde se establece la sede de su Secretaría General.

delito con violencia, indicador que forma parte del 91% de los latinoamericanos que se muestran preocupados y amenazados por alguna de las formas de delincuencia existente. Sí bien, la percepción de inseguridad de la población latinoamericana es un factor común, la percepción por país varía considerablemente.

De acuerdo a los resultados del Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010<sup>95</sup> realizado por la FLACSO en relación a los niveles de percepción inseguridad pública,<sup>96</sup> se determinó que Brasil es el país con el menor índice de percepción de inseguridad, ya que solo el 9% de la población se muestra preocupada de ser víctima de algún delito, por el contrario Argentina es el país con el mayor índice de percepción de inseguridad con un 40.5%.

Por otro lado, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela tienen porcentajes mayores al 30%. En contraste, Chile, Colombia, Panamá, Perú, R. Dominicana y Uruguay tienen porcentajes menores al 30% que evidencia menor preocupación de la población ante la inseguridad pública.

Respecto a los factores que afectan drásticamente la percepción de inseguridad de los ciudadanos y que explican en gran medida por qué algunos países tienen mejores índices, se debe a las condiciones que los ciudadanos perciben de manera cotidiana en sus comunidades. Entre los principales factores los ciudadanos identifican cotidianamente y que contribuyen a generar un entorno de inseguridad en orden de mayor concurrencia son: “la presencia de delincuentes”,

---

<sup>95</sup> La FLACSO, en el marco del proyecto Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, auspiciado por la agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) elaboró una investigación en distintos países de la región titulada Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010. El estudio incluyó un total de 18 países, los cuales se muestran a continuación: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, R. Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>96</sup> Ver gráfica en el Anexo 4.

“la venta y consumo de drogas”, “falta de espacios de recreación” y “falta de policías”.

De los cuatro factores mencionados por la FLACSO, tres de ellos a excepción de la “falta de espacios de recreación” están asociados (de la misma manera que en el GPI y en la tasas de homicidios), a una elevada presencia de actos delictivos, asociados a organizaciones criminales, producto en gran medida de una deficiente actuación de las instituciones encargadas de la seguridad pública y la impartición de justicia

#### Percepción de corrupción y confianza en las policías

El elemento de percepción de corrupción y confianza en las policías es un aspecto más que evidencia la problemática de la seguridad pública en América Latina. Ciertamente las policías al ser las principales instituciones encargadas de la seguridad pública y estar en contacto continuo con la población, se convierten en el principal referente de percepción por parte de la ciudadanía para determinar el estado y percepción de la seguridad pública en su entorno.

La importancia de determinar el estado y percepción de la seguridad pública desde un punto de perceptivo, no sólo radica en el referente perceptivo de la población en cuanto a su seguridad, sino también en las consecuencias negativas que ello genera en la cooperación y participación ciudadana hacia las policías. Al respecto Daniel Sabet menciona:

“Ante esa falta de confianza, los ciudadanos no reportan los delitos, no se acercan a las autoridades para aportar información, ni actúan como testigos, tampoco apoyan a la policía en el ámbito político o financiero. Todo esto crea un círculo vicioso, donde la incapacidad y la corrupción provocan desconfianza, generándose aún más ineptitud y más corrupción”<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> SABEL, Daniel. *¿Corrupción o Seguridad? Un estudio sobre la actual desconfianza en la policía mexicana*. Presentado en inglés durante la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia

También la percepción de corrupción genera efectos negativos más allá de afectar la cooperación con la ciudadanía, Edgardo Buscaglia explica:

“La corrupción sistemática de la burocracia pública, también genera posibilidades de una mayor infiltración de las organizaciones criminales. Los estudios que describen prácticas corruptas y aquellos que analizan su impacto en el desarrollo económico son abundantes. En estos estudios, los salarios bajos y la debilidad de sistemas de monitoreo administrativo, son considerados tradicionalmente como principales causas de corrupción”.<sup>98</sup>

Lo anterior permite entender que la relación entre la delincuencia organizada y la corrupción en las instituciones gubernamentales son un factor exponencial tanto para la formación como mantenimiento de grupos criminales, por ello los indicadores de percepción son un elemento que permite relacionar los posibles niveles de infiltración del organizaciones criminales a las instituciones de seguridad pública con los niveles de criminalidad producto de esa relación.

Para ejemplificar la problemática de la percepción de corrupción en las policías, es necesario mencionar en primer lugar el indicador denominado *Corruption Perceptions Index (CPI)*<sup>99</sup>, el cual es un referente para observar los niveles de percepción de corrupción en las instituciones gubernamentales de manera general y asociarlos posteriormente con indicadores particulares en las policías. De acuerdo con el informe 2011, de una escala de 0 a 10 (siendo el 10 la calificación con mayor sentido positivo que implica una percepción libre de corrupción y el 0 la calificación con el mayor sentido negativo que implica altos niveles de percepción de corrupción), de los 28 países del continente estudiados, dos tercera partes

---

Política (Annual Meeting of the American Political Science Association). Traducido por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, 2010, p. 6.

<sup>98</sup> BUSCAGLIA, Edgardo. Et al. Corrupción y delincuencia organizada: modelos de relación e instrumentos para su combate. En Buscaglia Edgardo y González Samuel. *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*. INACIPE, México, 2005, p.123.

<sup>99</sup> El indicador *Corruption Perceptions Index* es implementado por la organización civil de carácter mundial denominada *Transparency International* (TI), la cual tiene como principal objetivo el combate a la corrupción. Con de más 90 sedes en todo el mundo y con su Secretaría General en Berlín, TI pretende crear conciencia sobre los efectos negativos de la corrupción y apoyar a los distintos gobiernos del mundo para desarrollar medidas efectivas para evitarla. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2011/results>.

tienen en promedio una calificación menor a 4.5; siendo Chile, Uruguay, Costa Rica y República dominicana, aquellos que tienen promedio superior a la media.

Índice de percepción de corrupción gubernamental en países de América Latina 2010

Clasificación continental	País	Calificación	Clasificación continental	País	Calificación
3	Chile	7.2	17	Guatemala	3.2
5	Uruguay	6.6	18	México	3.1
7	Costa Rica	5.3	20	Argentina	2.9
8	República dominicana	5.2	23	Ecuador	2.5
9	Brasil	3.7	25	Honduras	2.4
14	Colombia	3.5	26	Venezuela	2
14	Perú	3.5			

Tabla 5. Fuente: Estudio titulado "Corruption Perceptions Index 2010" publicado por Transparency International (TI).

Estos resultados vislumbran el mal estado de percepción generalizado en las instituciones gubernamentales de numerosos países de América Latina, así mismo, constituyen un elemento más para entender el contexto de los altos niveles de desconfianza y corrupción en las policías de América Latina.

En concreto sobre las instituciones de policías, el estudio titulado ¿Corrupción o Seguridad?: Un estudio sobre la actual desconfianza en la policía mexicana, se menciona la incidencia generalizada de corrupción policiaca como factor que contribuya a explicar la desconfianza en la policía, la determinación de esta incidencia se lleva a cabo a través de la relación estadística entre el soborno como una de las actividades de corrupción más visibles y el nivel de confianza en las policías. Los resultados arrojan que aquellos países en los que los ciudadanos afirman que un agente de la policía le pedio un soborno tiene una repercusión directa en la percepción de confianza hacia las policías.



## Corrupción y Confianza en las Instituciones de Policía

Pais	Porcentaje de personas que afirman que un agente de la policía les pidió un soborno	Confianza en la policía en una perspectiva comparativa. Promedio de confianza en la policía en una escala de 1 (pobre) al 7 (excelente).
Chile	1.70%	5
Brasil	3.10%	4.5
Uruguay	3.50%	4.3
Panamá	4.10%	4.2
Venezuela	5.10%	3.9
Colombia	5.20%	3.9
El Salvador	7.60%	3.9
Costa Rica	8.40%	3.7
Nicaragua	8.90%	3.6
Guatemala	11.50%	3.4
Ecuador	12.30%	3.3
Argentina	15.60%	3.3
Perú	18.00%	3.1
México	18.50%	2.9

Tabla 7. Fuente: El Barómetro de las Américas 2008. Proyecto de Opinión Pública.

Ahondando en lo preocupante de esta relación entre corrupción y confianza en los policías, el investigador Daniel Sabet afirma:

“Día con día, aunque quizás el soborno sea menos dañino que la colusión con el crimen organizado, ofrece a los ciudadanos evidencia directa que la policía está dispuesta a darle prioridad al dinero sobre la ley y que por lo tanto es lógico concluir que ese mismo dinero también podría asegurar impunidad para los delincuentes”.<sup>100</sup>

En general se puede observar, que los niveles de confianza en las policías de los países analizados presentan niveles de confianza inferiores a cuatro, lo cual implica que existe un nivel generalizado de desconfianza. La correlación entre los porcentajes de personas que afirman que un agente de la policía les pidió un soborno es directa con los niveles de confianza. Así mismo, la correlación de los

<sup>100</sup> SABET, Daniel. *Op Cit.* p.20.

resultados de corrupción y soborno en las instituciones de policía con el indicador *Corruption Perceptions Index* muestra que aquellos países que presentan buenas calificaciones en este indicador, como el caso de Chile y Uruguay, presentan también buenos resultados en la percepción de las policías. De la misma manera ocurre para aquellos países con calificaciones negativas en ambos indicadores.

### 3.4 La problemática de seguridad pública en México

De la misma manera que América Latina, la seguridad pública en México padece de complejos problemas que afectan directamente al desarrollo político, económico y social del país. De acuerdo con datos del indicador GPI que clasifica a los países más pacíficos del mundo, México se encuentra en la posición 121 de un total de 153 países, esto es indicativo de gravedad del problema y la imagen internacional que ha generado los niveles de violencia. Ante este contexto, en la última década, la seguridad pública en México se ha convertido en un tema trascendental en la agenda legislativa y de gobierno<sup>101</sup> debido a la desestabilización y debilitamiento que ha generado sobre las instituciones estatales y la sociedad debido a los altos niveles de violencia e inseguridad.

El contexto que ha propiciado un deterioro de la seguridad pública en México se debe de la misma manera que el contexto latinoamericano, a múltiples causas que deben ser atribuidos a factores y actores concretos, sería un error determinar a una sola causa el deterioro de la seguridad pública de toda una región o país.

En los apartados anteriores se presentaron distintos indicadores que describen el problema de inseguridad pública en Latinoamérica y además proporcionan elementos para identificar algunas de las principales causas que han contribuido al incremento de este fenómeno. Entre las principales causas se ha mencionado el

---

<sup>101</sup> Como ejemplo de ello, basta con observar el incremento sostenido del presupuesto destinado a la seguridad pública, pasando de 37,250.6 millones de pesos en el año 2003 a 89,631.6 millones en 2010. Véase en: Quinto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en el apartado denominado “Estadísticas Nacionales”.

incremento generalizado de actividades ilícitas relacionadas con el crimen organizado, altos niveles de criminalidad violenta, elevada percepción de criminalidad en la sociedad, facilidad al acceso de armas, corrupción en las policías y altos niveles de ineficiencia en las instituciones encargadas de la seguridad pública de las que México no se encuentra exento.

En el caso específico de México, es importante señalar, que las principales causas del incremento exponencial de la criminalidad en los últimos años se debe al incremento de actividades delictivas por parte de organizaciones criminales (principalmente aquellas dedicadas al tráfico de drogas) que exhiben los problemas y debilidades de las instituciones del estado y generan un deterioro de las condiciones de seguridad de la sociedad.

Para vislumbrar el panorama con mayor detalle sobre el fenómeno de la inseguridad pública en México, se retomaran a continuación información de los indicadores presentados anteriormente, profundizando en el contexto particular de México, además de presentar algunos indicadores adicionales sobre los delitos de mayor frecuencia en el país.

### Homicidios y Delitos en México

En la última década México ha experimentado un incremento en los niveles de violencia y homicidios, de acuerdo con datos de la UNODC entre 2005 y 2010 la tasa de homicidios aumento en un 70% (ver tabla 8). Los aumentos graduales se presentaron a partir del 2007 con aumento de 27% para 2008, 21% para 2009 y 25% para 2010.

En cuanto a la distribución del fenómeno del homicidio a lo largo del país, México presenta una fuerte concentración de altos niveles de homicidios en ciertas estados del país y en contraste algunos estados presentan niveles por debajo incluso del promedio mundial.

Tasa de homicidios a nivel nacional en los últimos 5 años

Año	Tasa de Homicidios/100,000 Habitantes
2005	10.6
2006	10.9
2007	9.4
2008	11.9
2009	14.4
2010	18.1

Tabla 8. Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide*, 2010.

De los 32 estados de la República Mexicana 4 presentan niveles de homicidio menores al promedio mundial de 6.5, 14 estados presentan niveles de homicidios entre 5 a 14.9, 8 estados entre 15 a 29.9, 3 estados entre 30 a 59.9 y finalmente 3 estados presentan niveles mayores 60 homicidios por cada 100,000 habitantes.

Profundizando sobre los estados con las tasas más elevadas, Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Baja California por ejemplo, en su conjunto representan el 11 por ciento de la población total y registran el cuarenta y uno por ciento del total de homicidios registrados en el año 2010 en todo el país. Otro ejemplo de la concentración de homicidios sucede los estado de Chihuahua y Baja California, ya que dos terceras partes de los homicidios que se presentan en el primero se cometen en Ciudad Juárez, (ciudad que concentra el cuarenta por ciento de la población total de ese estado) y dos terceras partes de los homicidios registrados en el segundo se presentan en la ciudad de Tijuana. La elevada concentración de estos niveles generó que dentro del ranking mundial<sup>102</sup> del 2011 de las 10 ciudades consideradas como las más violentas e inseguras, cinco se presentan en México, entre las que destacan Acapulco, con una tasa de 128 homicidios por

<sup>102</sup> Datos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal publicados en la revista Proceso bajo el título "Juárez, Acapulco, Torreón, Chihuahua y Durango, entre las 10 ciudades más violentas del mundo" [Versión electrónica]. Recuperada el 12 enero 2012. Disponible en: [www.proceso.com.mx/?p=294657](http://www.proceso.com.mx/?p=294657)

cada 100 mil habitantes; Ciudad Juárez con 94, Torreón, con 88; Chihuahua, con 83; y Durango, con 80 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Entre los factores que la UNODC le atribuye al incremento de homicidios en la última década en México, resalta el la violencia provocada por la desestabilización y/o rompimiento del status quo que mantiene a los distintos grupos y organizaciones criminales con un perfil de violencia bajo, debido en gran medida por cambios en la estructura del mercado de la venta de drogas, el surgimiento y fortalecimiento de nuevas organizaciones criminales consecuencia de la debilidad e ineficiencia de las instituciones policiales y la amenaza del aumento de actividades represivas por parte del ejército.

Por otro lado, el aumento en la tasa de homicidios no es el único indicador que describe la problemática de la seguridad pública en México, respecto a los patrones delictivos en la última década es de destacar la incidencia de delitos en el fuero federal. De acuerdo con datos del INEGI<sup>103</sup>, los delitos totales aumentaron sensiblemente, en 2004 se reportaron 81,539 delitos mientras que en 2008 se registraron 136,091 ilícitos y en 2009 131,582. Respecto a los delitos contra la salud en su modalidad de narcotráfico, llama la atención que de 2004 a 2008 aumentaron 120%, este porcentaje representa un crecimiento de 34,689 delitos, para el año 2009, este aumento se detuvo, debido a que se denunciaron 9 818 delitos menos que en el 2008.

Bajo este mismo rubro en 2004 se reportaron 28,715 delitos, lo que represento el 35% del total de denuncias registradas en las agencias del ministerio público federal. Para el año 2008, de los 136,091 delitos registrados el 55% (74,850) corresponden a delitos contra la salud. En el caso de 2009, los delitos contra la salud representan casi 50% del total de 131,582 delitos registrados. Estas estadísticas son relevantes ya que indican que los delitos contra la salud

---

<sup>103</sup> INEGI. *Op cit.*

aumentaron cerca de 3 veces más que el resto de los delitos federales, para 2008 y 2009 representan la mitad o más de los delitos federales que se registraron.

Otro dato valioso es el incremento de 18% de los ilícitos de armas prohibidas en el mismo periodo, ya que combinados con los de narcotráfico, estos delitos representaron el 65% del total en el 2008 y más del 60% para 2009 de los delitos federales.

### Percepción de inseguridad

Antes de mencionar aquellos indicadores que describen de manera directa la percepción negativa de la seguridad pública y las policías en México, es conveniente mencionar que en general existe una mala percepción hacia las instituciones gubernamentales debido a la corrupción, así lo demuestra el indicador de percepción de corrupción gubernamental CPI por sus siglas en inglés, el cual posicionan a México en el lugar 98 de un total de 178 países con una calificación promedio de 3.1 de 10, lo cual ejemplifica la crítica situación de la imagen gubernamental por parte de estudios internacionales. Lo anterior es una antecedente para entender y contextualizar los resultados de la percepción de seguridad pública y de las instituciones de policía.

De acuerdo con los resultados del Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010 realizado por la FLACSO, se concluye que en México más del 30% de la población se siente insegura de ser víctima de algún delito. Estos datos muestran un alto nivel de desconfianza en la población hacia una de las condiciones fundamentales de todo ciudadano, de poder desenvolverse y desarrollarse con la certeza de que no pelagra su integridad física, su vida y sus bienes materiales. Este contexto es confirmado con datos de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad<sup>104</sup> (ENSI-7) realizada en el 2010, en la cual se afirma

---

<sup>104</sup> Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad publicada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad Pública en el año 2011.

que existe una clara tendencia en el deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos a causa de la delincuencia y aumento en la percepción de afectación en su acontecer diario.

Los resultados del ENSI-7 muestran un aumento de esta percepción negativa en las distintas ciudades del país representado por el 32% de la población encuestada que sintió su vida muy afectada por la delincuencia, cuando en 2008 este indicador era del 22% y en 2005 del 14%. Un ejemplo de los efectos negativos de la percepción generalizada de inseguridad en la población, es el aumento en el gasto destinado a medidas de seguridad, ya que en promedio el costo de las medidas de seguridad adoptadas para el año 2010 fue de \$5,827 pesos por hogar, aumentando considerablemente si se compara con los \$4,684 del 2008 y \$4,917 de 2007.

#### Corrupción y Niveles de desconfianza en las policías

Los efectos de la corrupción, como la principal causa de desconfianza hacia las instituciones de policías, es un factor relevante que influye de manera negativa en el funcionamiento y por ende en los resultados de los programas y diversas acciones de las policías para prevenir el delito. Tomando como referencia lo anterior, los niveles de desconfianza y la frecuencia de actos de corrupción identificados por estudios internacionales demuestran, que en 2008 un 18.5 % de la población mexicana afirmó que un agente de la policía le pidió un soborno<sup>105</sup>, datos que demuestran la gravedad del problema si se dimensiona con el tamaño de la población y se compara con los resultados de otros países de la región.

Debido a esta cotidianidad y frecuencia en actos de corrupción por parte de los policías, es una consecuencia lógica que existan altos niveles de desconfianza en la policía. Los resultados del estudio citado con anterior realizado por Daniel Sabet, muestran que el promedio de confianza en la policía mexicana en una

---

<sup>105</sup> SABET, Daniel. *Op. cit.*, p. 32.

escala de 1 (pobre) al 7 (excelente) es de 2.9. Resultados que comparado con los resultados del resto de los países de la región, deja muy mal posicionado a las instituciones de policía mexicanas, y demuestran desde un elemento cuantificable una de sus principales deficiencias.

Si bien no existen estudios o datos estadísticos que contabilicen el número de casos o la frecuencia de la participación de policías en actos delictivos, cotidianamente se publican en los distintos medios de comunicación gubernamentales y no gubernamentales noticias sobre la colusión de policías con organizaciones criminales y su participación en la comisión de actos delictivos, que deterioran gravemente la percepción de satisfacción y la confianza de la población hacia las instituciones de policía, aunado también, a las malas experiencias que la población presentan en su interacción cotidiana con las oficiales de policía.

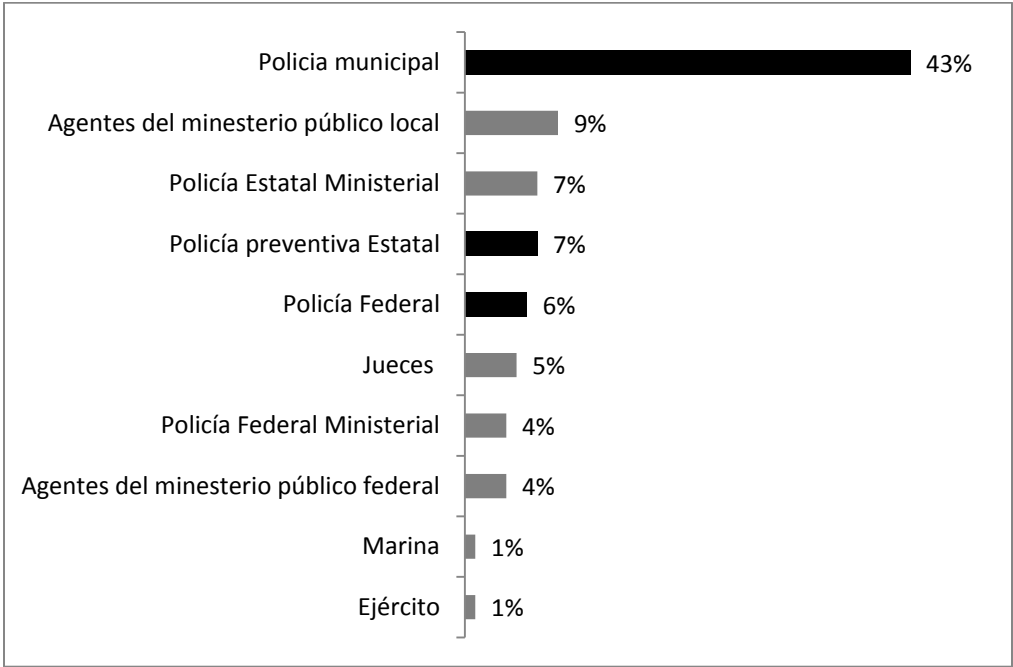
Como ejemplo de ello, la gráfica 2 muestra el porcentaje de personas que han recibido intento de soborno de parte de cada autoridad según la ENSI-7/2010. En la cual, es visible observar que dentro de las instituciones de policía en los tres niveles de gobierno, las instituciones de policía a nivel municipal por mucho contabilizan mayores casos en donde la población ha experimentado algún intento de soborno. Así mismo, es visible observar que la Policía Federal como única institución de policía a ese nivel, presenta mejores resultados en relación a las instituciones de policía de los dos niveles de gobierno restantes.

Consecuencia del aumento de casos de corrupción por parte de la policía municipal, la gráfica 3 muestra que la percepción de satisfacción y desempeño sobre la instituciones de policía municipal es poco efectivo, en comparación con las instituciones de policía a nivel estatal y federal, las cuales presentan niveles de satisfacción en relación al número de casos de corrupción que la población ha experimentado, lo cual muestra que en la medida que las personas identifican a



las instituciones de policía como menos corruptas mejoran su percepción de desempeño.

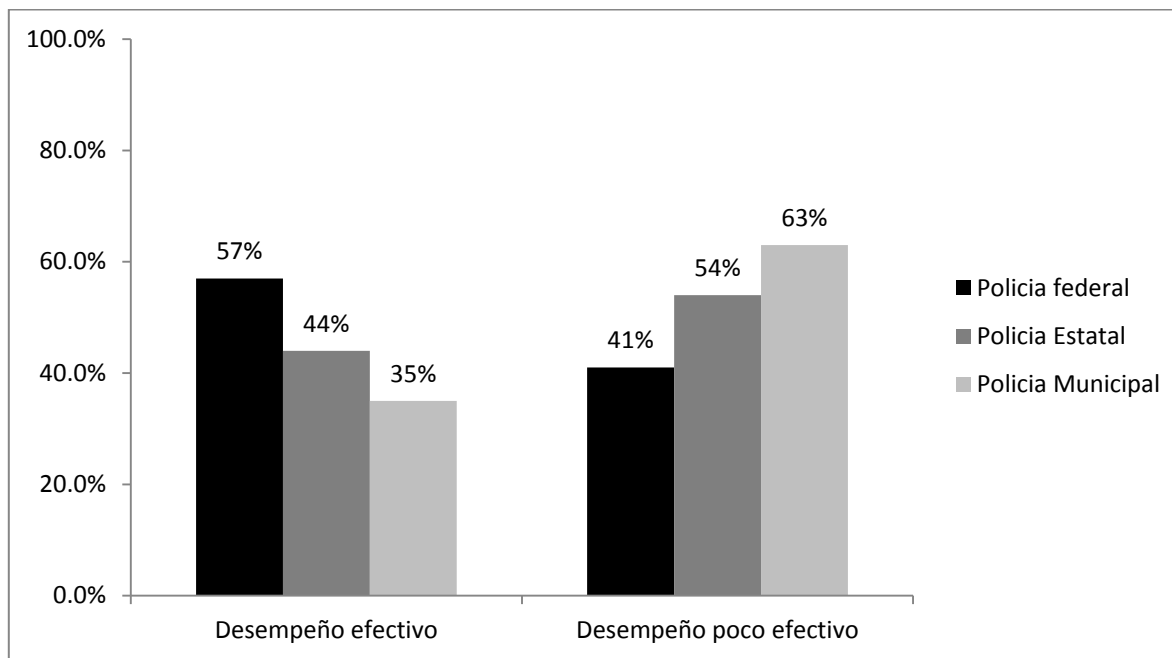
Porcentaje de personas que han recibido intento de soborno de parte de cada autoridad según ENSI-7/2010.



Grafica 2. Elaborada por el autor basándose en los datos de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010.

Finalmente un elemento más que es posible observar en las instituciones de policía del México, es la variabilidad en el nivel educativo que presentan los policías de los tres niveles de gobierno; de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 68.3% del total de la fuerza operativa de las policías municipales a nivel nacional tiene solo el nivel básico de instrucción educativa, a diferencia de la policía federal la cual reportó para el año 2010 un 26% del total de su personal con nivel educativo básico, aspecto que muestra en adición a los anteriores, una realidad compleja y variable sobre la percepción de desempeño y el funcionamiento de las instituciones de policía a lo largo del país

Porcentaje de población que considera el desempeño de cada autoridad en el combate a la delincuencia muy efectivo o algo efectivo, y poco efectivo o nada efectivo, a nivel nacional, según ENSI-7/2010.



Grafica 3. Elaborada por el autor con datos de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010.

La descripción de la problemática de seguridad pública en América Latina y México, visible a través de los distintos indicadores presentados, brinda un bosquejo de la crítica situación en uno de los ámbitos que a través del desarrollo de la humanidad y el Estado mismo, ha constituido una de las principales preocupaciones y a su vez una aspiración constante por su consolidación, de ahí proviene la necesidad de por profundizar sobre su estudio, no solo en relación a los efectos que denotan la problemática sino también en sus posibles soluciones.

## CAPÍTULO IV

### El cuadro administrativo de Max Weber y las instituciones de policía de América Latina y México

En el capítulo anterior se ha podido observar y corroborar el contexto generalizado de inseguridad pública que envuelve a América Latina y México. Los distintos indicadores presentados nos muestran la diversidad de manifestaciones y efectos lascivos que la inseguridad pública genera para los Estados y la población de la región. Así mismo, nos muestran la diversidad de factores y actores que intervienen en la seguridad pública y que la convierten en un problema extremadamente complejo de analizar para determinar y explicar tanto sus causas como sus efectos.

Entre esta multiplicidad de actores que intervienen en la seguridad pública se identifican a las instituciones de policía como uno de los actores principales del Estado y los gobiernos para mejorar o empeorar el estado de seguridad pública de un país. De su correcto funcionamiento depende en gran medida que los índices de seguridad pública mejoren y los Estados consoliden una dominación efectiva que le permita concentrar sus esfuerzos y recursos con mayor énfasis en la construcción de lugares deseables para vivir.

Producto de esa relevancia y trascendencia, los indicadores presentados califican y atribuyen a las instituciones de policía, como uno de los principales responsables del incremento de la inseguridad pública debido a su deficiente funcionamiento, problemas de corrupción e impunidad, deficiente profesionalización, mala remuneración, falta de modernización en procesos y políticas de operación, debilidades en el marco jurídico que regula y atribuye facultades fundamentales para su funcionamiento y bajos niveles de legitimidad.

Por otro lado, también se ha podido identificar otro aspecto relevante a pesar del contexto generalizado de inseguridad pública en América Latina; Argentina, Chile y Uruguay sobresalen del resto por presentar resultados positivos en la mayoría de los indicadores analizados. Esta excepción nos obliga a preguntarnos ¿qué han hecho? o ¿qué están haciendo estos países para convertir a sus instituciones de policía en cuerpos administrativos eficaces y mejorar sus índices de seguridad?

El medio idóneo para responder a estas preguntas, requiere de un modelo teórico que permita analizar a las instituciones de policía en aspectos de su funcionamiento interno y fundamentalmente en relación a un modelo ideal de administración. Es decir, en relación a un modelo administrativo que en el plano ideal y material asegure que cualquier cuerpo administrativo se desempeñará con la máxima exactitud y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, y ante tal condición, permita entender los niveles de efectividad por parte de las instituciones de policía de Argentina, Chile y Uruguay.

El único modelo que cumple con ambos elementos, se basa en el modelo teórico de la burocracia ideal desarrollado por Max Weber. El cual consta de 10 elementos administrativos que constituyen tanto la estructura como las directrices de la burocracia y que han sido desarrollados en el plano conceptual en el capítulo segundo.

Acorde a los fines del presente trabajo, los elementos administrativos que se analizarán del modelo burocrático en las policías de los países seleccionados a lo largo de este capítulo son:

- Elemento administrativo de Calificación profesional que fundamenta el nombramiento.
- Elemento administrativo de Retribución fija y Derecho de pensión.
- Elemento administrativo de Sistema de Carrera y Ascensos.
- Elemento administrativo de Jerarquía Administrativa Rigurosa.

Los motivos que justifican la selección de estos cuatro elementos son que su aplicación en las policías de los países seleccionados constituye las principales líneas de acción gubernamentales para fortalecer y mejorar su funcionamiento, derivado de ello también de la basta información que es posible obtener de su aplicación y funcionamiento. Así mismo y como consecuencia de lo anterior, debido a las evidencias notables que denotan la utilización por parte dichos países en la utilización de tales elementos administrativos y de los resultados positivos que tras su aplicación se ha generado.

En consecuencia, es preciso señalar que el análisis se enfoca en las principales instituciones de policía de cada país que tienen como principal objetivo realizar tareas preventivas. En concreto para Argentina se analiza la Policía Federal Argentina, en Chile los Carabineros de Chile y en Uruguay la Policía Nacional de Uruguay.

#### 4.1 Las instituciones de policía de Argentina, Chile y Uruguay

##### Retribución fija y derecho a pensión

La retribución fija como producto del trabajo, es un derecho para el funcionario y una obligación para la institución que caracteriza una relación laboral justa. En el modelo burocrático, el monto de la retribución pagada al funcionario debe estar en función de la complejidad y grado de responsabilidad de las tareas determinadas por su rango, el tiempo de servicio que ha prestado a la institución y el grado profesional con el que cuenta el funcionario. Estos tres elementos atribuyen al salario del funcionario, la condición de una retribución justa. Así mismo, un elemento fundamental de la retribución es el monto de la misma, ya que esta debe ante todo asegurar la estabilidad económica del funcionario e incluso debe representar la importancia y reconocimiento por la función que desempeña. Es en mayor medida, uno de los supuestos más importantes de este elemento administrativo.

El retiro por vejez del funcionario en la burocracia ideal, queda garantizado por una pensión, esta es de igual manera una retribución fija en dinero que garantiza la subsistencia del mismo cuando ya no se encuentre en posibilidades de ejercer su profesión.

La relación que existe entre la aplicación de los supuestos weberianos del elemento administrativo de retribución mencionados con el mejoramiento de los índices de criminalidad y el buen funcionamiento de los policías, parte como ya se ha mencionado, que investigadores y especialistas como Edgardo Buscaglia atribuyen a la corrupción como un factor exponencial para la formación, mantenimiento e infiltración de organizaciones criminales en la burocracia gubernamental, en donde, las principales causas del aumento o presencia de corrupción son los bajos salarios.

La importancia de los argumentos señalados, parte de su consideración como un antecedente que relaciona de manera directa a los supuestos del principio weberiano de retribución fija, como un instrumento factible contra la corrupción, el crimen organizado y el mejoramiento de las instituciones de policía.

Profundizando en la aplicación de los supuestos del elemento administrativo de retribución fija de las instituciones policiales de Argentina, Chile y Uruguay. El marco jurídico de estos países establece en general como un derecho esencial, el pago del haber en relación a la antigüedad del servicio, el grado, tipo de actividad y nivel de especialización como se presenta en la tabla 9.

Marco jurídico del salario

País	Marco normativo	Artículo
Argentina	LEY N°21.965 Ley para El Personal de la Policía Federal Argentina	Artículo 10.- El estado policial otorga los siguientes derechos esenciales para el personal en actividad. e) Percepción de los haberes que para cada grado y situación de revista correspondan...

Chile	LEY 18961 Ley Orgánica Constitucional de Carabineros	Artículo 33.- El personal de Carabineros tiene derecho, como retribución por sus servicios, al sueldo asignado al grado de su empleo y demás remuneraciones adicionales, asignaciones, bonificaciones, gratificaciones y estipendios de carácter general o especial que correspondan.
Uruguay	LEY No. 14.050 Ley Orgánica Policial de Uruguay	Artículo 31.- Son derechos inherentes al Estado Policial: D) La percepción de los sueldos, suplementos o indemnizaciones que las leyes, decretos y reglamentos determinen.

Tabla 9. Fuente: Elaborado por el autor.

Lo anterior muestra que en el plano normativo, las instituciones policiales de los países mencionados han establecido las líneas de acción que la actividad administrativa deberá de cumplir, como una condición fundamental que acompaña a la aplicación de los supuestos del principio en relación a la retribución.

El plano normativo de pensiones no es la excepción, ya que cuenta con las disposiciones normativas que regulan y establecen el derecho a pensión.<sup>106</sup> Si bien los supuestos y condiciones para ejercer este derecho varían de acuerdo a la normatividad de cada país, se puede afirmar que los marcos jurídicos de los países contemplan los siguientes supuestos para ejercer el derecho a la pensión: a) en los casos de: cumplimiento con el tiempo mínimo de servicios; b) incapacidad o inutilización, por enfermedad contraída o agravada; y c) por accidentes producidos en y por acto del servicio. Es importante señalar, que en los tres países la base para determinar la pensión es a partir del último salario cotizado.

Para ejemplificar en la actividad administrativa cotidiana de estas instituciones la aplicación de este elemento administrativo, la tabla 3 muestra el monto de la retribución designado a los policías en relación a su grado jerárquico, en donde

<sup>106</sup> Véase en algunos artículos que regulan el derecho a pensión en el Anexo 5.

sobresale la cantidad del monto atribuido en relación al PIB per cápita<sup>107</sup> que demuestra la valoración e importancia que las instituciones policiales de estos países brindan al sueldo de sus policías. Es preciso señalar que los sueldos para el caso de Chile engloban el total de percepciones que de manera ordinaria se le otorgan a los policías mensualmente. Para el caso de Argentina y Uruguay, los sueldos sólo contemplan el sueldo base, sin ninguna otra prestación que de manera ordinaria<sup>108</sup> se le proporciona a los policías.

Como se puede observar en la tabla 10, se presentan cuatro rangos de las respectivas escalas jerárquicas de cada policía por país, tomando como criterio que los rangos son considerados como rangos medios y bajos. Esto con la intención de denotar en mayor proporción, que los montos designados para aquellos que incluso se encuentran en la posición más baja de su escala jerárquica, tienen un salario decoroso.

#### Policía Federal Argentina

Sobre la Policía Federal de Argentina, el salario anual que perciben aquellos que se encuentran en el rango más bajo, representa el 73% del PIB per cápita (tomando en cuenta que no se contabilizan las prestaciones ordinarias), si bien el monto del salario base no cubre el ingreso promedio anual, se encuentra por encima de la remuneración de promedio de los asalariados<sup>109</sup> del sector privado que se desempeñan en los ramos de comercio, hoteles y restaurantes y la construcción y del salario mínimo anual de Argentina de \$4,509.72 dólares. Para el rango de Sargento 1°, la retribución representa el 82% del PIB per cápita, su

---

<sup>107</sup> Es preciso señalar que el PIB per cápita representa una medida confiable para determinar el poder adquisitivo promedio de un país, el cual denota la estabilidad económica en el ingreso de un individuo. Por lo que debe de entenderse que, en la medida que un individuo percibe una cantidad equivalente, cercana o superior al valor del PIB per cápita, su estabilidad económica será mayor.

<sup>108</sup> Al señalar aquellas prestaciones ordinarias no incluidas en los sueldos de Argentina y Uruguay, se hace referencia a prestaciones como: antigüedad, asignaciones por riesgo, suplemento por tiempo mínimo en el grado, suplementos particulares, y de más prestaciones particulares de ambos países que se otorgan de manera invariable mensualmente.

<sup>109</sup> Remuneración promedio de los asalariados registrados del sector privado. Fuente: Base estadística del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.



salario se encuentra por encima de los asalariados que se desempeñan en el ramo de transporte, almacenaje y comunicaciones y en servicios sociales y de salud. Para el rango de Oficial principal, la retribución representa el 88% del PIB per cápita, su salario se encuentra mejor remunerado que el promedio del salario de los funcionarios públicos de la Administración Pública, del sector educativo y en el sector privado, del ramo de servicios financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales. Finalmente el rango de Sub Oficial Mayor supera al PIB per cápita, sinónimo de un salario representativo de su rango.

De manera particular y tomando en cuenta el supuesto del derecho a pensión por cumplimiento en años de servicio, en la Policía Federal Argentina el tiempo mínimo para acceder al derecho a pensión es de 20 años para aquellos policías que se encuentren en rangos medios y altos, para el caso de los que se encuentran en una posición jerárquica inicial, el tiempo mínimo de servicio es de 17 años.

Los efectos positivos de la aplicación del elemento administrativo de retribución fija y pensión en el funcionamiento de la Policía Federal Argentina y en los indicadores de seguridad pública son visibles en primer lugar en el GPI, debido a que muestra que Argentina es considerado como el quinto país más pacífico de la región por sus bajos niveles de crimen organizado y de criminalidad (recordando que la relación entre los niveles de sueldo con la probabilidad de una elevada presencia de grupos criminales es directa). Así mismo, los resultados positivos producto de la aplicación del principio weberiano, se reflejan en el bajo porcentaje de personas que afirman que un agente de policía les pidió un soborno con un 15.6% y en consecuencia por presentar un porcentaje de confianza del 3.3 de un total de 7 en el nivel de confianza de los ciudadanos.

## Salario anual en relación al PIB per cápita

Año 2010				
País	Puesto	Sueldo (dólares)	% en relación al PIB per cápita	PIB Per cápita (dólares)
<b>Argentina</b>				<b>\$9,124.42</b>
Rangos Medios	Sub. Oficial Mayor	\$9,200.00	Sobrepasa en un 1% al PIB per cápita	
	Oficial Principal	\$8,000.00	88%	
Rangos inferiores	Sargento 1º	\$7,480.00	82%	
	Agente	\$6,680.00	73%	
<b>Chile</b>				<b>\$12,431.03</b>
Rangos Medios	Capitán de Carabineros	\$37,657.99	Sobrepasa en un 303% al PIB per cápita	
	Suboficial Mayor de Carabineros	\$35,164.47	Sobrepasa en un 283% al PIB per cápita	
Rangos inferiores	Sargento 1º de Carabineros	\$27,002.23	Sobrepasa en un 217% al PIB per cápita	
	Carabinero.	\$12,393.79	Es equivalente a casi el 100% del PIB per cápita	
<b>Uruguay</b>				<b>\$11,632.84</b>
Rangos Medios	Oficial principal	\$11,674.45	100%	
	Sub Oficial Mayor	\$9,778.67	84%	
Rangos inferiores	Sargento Primero	\$9,354.08	80%	
	Agente	\$7,275.93	63%	

Tabla 10. Elaborada por el autor con datos de los ministerios de Economía y Seguridad y/o sus equivalentes en cada país.

\*Los montos presentados no tienen las deducciones de ley correspondientes para cada país.

\*Los montos de los salarios y el valor del PIB per cápita pertenecen al año 2010.

\*El valor del PIB per cápita está en relación a los valores determinados por el Banco Mundial.

## Carabineros de Chile

Para el caso de Carabineros de Chile, la retribución anual que reciben los funcionarios que se encuentran en el rango más bajo (denominado carabineros) equivale a casi el 100% del valor del PIB per cápita, la diferencia es de tan solo \$37 dólares por debajo. Ello demuestra la importancia que la institución policial de los Carabineros de Chile atribuye al monto del salario de aquellos policías que están empezando su carrera. El monto de la retribución para el rango de Sargento 1° de Carabineros es de poco más del doble que del rango de Carabinero y sobrepasa en un 117% al valor del PIB per cápita. Es necesario mencionar que del rango de Carabinero al de Sargento 1° existen tan solo tres rangos por encima del primero, tomando en cuenta que de no aspirar a un ascenso por merito o por profundización o especialización por parte del policía que acorte el tiempo para acceder a la promoción, el tiempo que tardaría en duplicar su sueldo sería de nueve años. Respecto a los rangos de Capitán de Carabineros y Suboficial Mayor de Carabineros (ambos considerados como rangos medios), su salario anual sobrepasa en un 203% y 183% respectivamente al valor del PIB per cápita, por lo que aquellos policiales que continúen su carrera policial y aspiren a un rango superior, la retribución a recibir les garantizará una vida decorosa.

En materia de pensiones, el tiempo mínimo es 20 años de servicio como condición para acceder a tal derecho, sin importar el rango. Es de resaltar que el tiempo que exige Carabineros a sus funcionarios, representa uno de los periodos más cortos en relación a otras instituciones de policía de otros países, hecho que demuestra que se toman en cuenta el riesgo y la peligrosidad que la naturaleza del ámbito policial implica y la intención de permitir que el policía finalice su carrera policial a una edad temprana.

La implementación de elemento weberiano de retribución ha generado buenos resultados ya que Chile es considerado como el segundo país más pacífico de la región debido a sus bajos niveles de crimen organizado y criminalidad. Otro

indicador que revela la implementación de este elemento, son los resultados del indicador de percepción de corrupción gubernamental (CPI por sus siglas en inglés), el cual revela que Chile es el tercer país menos corrupto, lo anterior, confirma los altos niveles de confianza de la población hacia los Carabineros de Chile con un valor de 5 de un total de 7, además de la pequeña proporción de la población (1.70%) que afirma que un agente de la policía le pidió un soborno.

#### Policía Nacional de Uruguay

Sobre los sueldos en la Policía Nacional de Uruguay, el rango más bajo (agente) presenta un sueldo menor en relación al PIB per cápita, ya que representa el 63% del mismo (cabe reiterar que el sueldo presentado no incluye otras percepciones), sin embargo, en relación al salario mínimo anual nacional de \$2,885.17 dólares, el salario del rango de agente lo supera en una proporción de \$4,055.32 dólares. Así mismo, de acuerdo con datos del Banco de Previsión Social, el sueldo promedio mensual de los uruguayos en el sector privado en 2010 fue de \$10,810 pesos uruguayos, en dólares esta cantidad equivale aproximadamente a \$6,499, por lo que el sueldo de agente se encuentra \$776.93 dólares por arriba del salario promedio. Para los rangos de Sub Oficial Mayor y Sargento Primero el monto de su retribución representa el 84% y 80% respectivamente, así mismo, su sueldo se encuentra mejor retribuido que otras actividades en la industria y el comercio que en promedio ganan \$9,149.70 dólares al año.

Finalmente para el rango de Oficial Principal su sueldo equivale al 100% del PIB per cápita. En relación al tiempo mínimo de servicio requerido para acceder a derecho a pensión es de 35 años de servicio.

Respecto a los resultados que la implementación del elemento administrativo ha generado tanto en los indicadores de la seguridad pública como en el funcionamiento de la Policía Nacional de Uruguay, son visibles en primer lugar en la posición que ocupa en la clasificación del GPI, debido a sus bajos niveles de

presencia de organizaciones criminales y de criminalidad en general, aspectos determinantes que le atribuyen la condición de ser el país más pacífico de la región. Aunado a lo anterior, de acuerdo con datos del indicador de percepción de corrupción gubernamental Uruguay se encuentra posicionado en el quinto lugar de la región como el país menos corrupto, datos que confirman los datos de percepción de la Policía Nacional uruguaya que muestran un elevado nivel de confianza con 4.5 de un total de 7, además del reducido porcentaje de población que afirma que un agente le pidió un soborno con un 3.5%.

## Conclusiones

En conclusión, es posible afirmar que los salarios de los policías de rangos iniciales y medios en los países de Argentina, Chile y Uruguay, se encuentran remunerados en igual proporción al PIB per cápita e incluso (como el caso de Chile) lo sobrepasan. Además de estar mejor remunerados en relación a otras actividades y profesiones que se desempeñan en distintos sectores económicos.

Lo anterior denota la aplicación de los supuestos del modelo burocrático de remunerar a los funcionarios en base a la complejidad y grado de responsabilidad de las tareas determinadas por su rango, el tiempo de servicio que ha prestado a la institución y el grado profesional con el que cuenta el funcionario, así como la intención de asegurar, ante todo, la estabilidad económica del funcionario e incluso representar la importancia y reconocimiento por la función que desempeña.

Los resultados de la aplicación del elemento de retribución y derecho a pensión, han generado que las tres instituciones de policía analizadas muestren bajos o casi nulos niveles de corrupción, además de altos niveles de confianza por parte de la ciudadanía. Aunado a lo anterior, la retribución justa y decorosa de los policías ha contribuido a disminuir la infiltración del crimen organizado y por ende

ha disminuido la presencia y desarrollo de actividades delictivas relacionadas con el crimen organizado.

#### Calificación profesional que fundamenta el nombramiento

El modelo burocrático de Weber se caracteriza por su carácter racional e instrumental, ambas características son condiciones fundamentales que le atribuyen superioridad sobre otras formas de organización. En gran medida, el éxito del modelo burocrático se encuentra garantizado por los funcionarios que lo integran, estos se distinguen por ser funcionarios altamente calificados, reconocidos por su alta capacidad técnica y su trabajo profesional al ejecutar sus funciones. Es por las características antes mencionadas, que la condición de nombramiento de aquellos que aspiran a ser funcionarios, está en función del grado de calificación profesional y conocimiento especializado.

En las instituciones de policía, la calificación profesional representa una condición fundamental que garantiza que sus funcionarios cuenten con las capacidades y habilidades necesarias para ejercer sus funciones de manera más eficiente. A diferencia de otras burocracias en las que la calificación profesional depende en su totalidad de la formación académica previa del aspirante, en las instituciones de policía no se exige de manera general un conocimiento policial previo, ya que son las propias instituciones de policía las encargadas de proveer el mismo, sin embargo y como se verán a lo largo del desarrollo de este principio, las instituciones de policía contemplan una serie de requisitos previos al proceso de formación e instrucción, tales requisitos forman parte de las cualidades requeridas para garantizar la futura calificación profesional del aspirante, por tal motivo han sido incluidas y analizadas. No obstante, la aplicación del elemento weberiano en las instituciones de policía a analizar se consolida en el proceso de formación, el cual es objeto de profundización y mayor consideración por apearse al fundamento teórico del modelo ideal burocrático.

Por otro lado, es necesario retomar los argumentos mencionados en el capítulo anterior, tanto del indicador GPI, de la ONUDOC y de las Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los cuales mencionan que el 25% del total de homicidios cometidos en el mundo proviene de actividades delictivas relacionadas con el crimen organizado y además que uno de los principales responsables de este fenómeno ha sido la falta de profesionalización como principal condición del fracaso e ineficiencia de las instituciones de policía para combatirlo. Ante tal precedente, el desarrollo de este apartado tiene también por objetivo, mostrar que la aplicación del elemento administrativo ha representado para las policías de Argentina, Chile y Uruguay el instrumento para prevenir y disuadir de manera efectiva los actos delictivos de organizaciones criminales y delincuentes que a pesar de hacer uso de complejas formas de organización, planificación y procesos de inteligencia y armamento de alto calibre han sido contrarrestadas en una de las manifestaciones más visibles de su actividad, el homicidio.

## Argentina

En Argentina, la Policía Federal denomina a los funcionarios como *personal subalterno* y *personal superior*, en función de su posición en la escala jerárquica.<sup>110</sup> El personal subalterno para fines del análisis, se le puede identificar como los funcionarios de rango medio y bajo, y al personal superior como de rango alto de acuerdo con su escala jerárquica. Así mismo, los funcionarios son clasificados en relación a la naturaleza de sus funciones, en general se clasifican en tres agrupamientos, el agrupamiento de seguridad, de apoyo y profesional.

Los agrupamientos de apoyo y profesional, realizan funciones que pueden ser denominadas como de administración, es decir, funciones que permiten a ese nivel operar a las instituciones policiales. El agrupamiento de seguridad, realiza las funciones sustantivas, en otras palabras, ejecutan y se encarga de cumplir con la misión y los objetivos de las instituciones policiales, ciertamente son los

---

<sup>110</sup> Véase las escalas jerárquicas de Argentina, Chile y Uruguay en el Anexo 6.

funcionarios encargados de proteger el orden público y la seguridad de la población de manera fáctica. De este último agrupamiento, debido a la relevancia de sus funciones es menester profundizar en las condiciones del nombramiento.

El nombramiento de los funcionarios es otorgado al concluir de manera exitosa dos procesos, el primero refiere al proceso de selección para ser aspirante y el segundo y más importante debido a que reciben los conocimientos teórico-técnicos es el proceso de formación. Este segundo proceso de formación se lleva a cabo en la Escuela de Cadetes<sup>111</sup> y los institutos de formación policial de cada provincia, siendo el primero el centro de formación de los funcionarios que aspiran a ser nombrados como personal supremo principalmente y el segundo el centro de formación del personal sub alterno.

#### Calificación profesional para personal supremo

Respecto al primer proceso, para ser aspirante a la Escuela de Cadetes se requiere lo siguiente:

- Edad: Estar comprendidos entre los 17 y 25 años.
- Nivel de estudios: Estudios secundarios completos.
- Aprobar exámenes internos: Aprobar las pruebas físicas, psicológicas y de conocimientos generales<sup>112</sup>.

Como se puede observar, estos tres requisitos contemplan aspectos muy generales que no implican una alta exigencia técnica y profesional. Sin embargo, son de vital importancia para asegurar la aptitud previa al proceso de formación.

---

<sup>111</sup> La Escuela de Cadetes instruye tanto al personal que cumple con los requisitos para recibir la formación de personal supremo, como aquellos que cumplen con el perfil de instrucción de personal subalterno.

<sup>112</sup> Los exámenes de conocimientos generales contemplan las siguientes materias: Castellano, Historia Argentina, Geografía Argentina, Instrucción Cívica y Matemáticas.



Respecto al requisito de edad, este tiene muchas ventajas para la institución, quizá las dos más importantes sean en primero lugar, que el joven candidato tiene mayor potencial en años de servicio, por lo cual, la inversión en su proceso de reclutamiento, instrucción y en la experiencias adquiridas serán mayormente beneficioso para la institución, en segundo lugar, debido a su juventud (cuando se le es cuidadosamente seleccionado), posee mayor fuerza y energía que un individuo de mayor edad y sobre todo, es fácilmente moldeable en sus hábitos.

Este último aspecto, es fundamental para el funcionamiento de la burocracia, en el sentido de que los hábitos de la obediencia y la disciplina son complementos que maximizan la efectividad en el desempeño de los funcionarios.

En cuanto al bajo nivel de estudios requerido, se explica que no se contemple el nivel de bachillerato debido que el plan de formación académica de los cadetes contempla la enseñanza a nivel medio superior y tecnológico. Por lo tanto, el egresado de la Escuela de Cadetes cuenta con un nivel el nivel académico suficiente para desempeñarse sus funciones. Ciertamente el hecho de que la Escuela de Cadetes contemple la formación en los niveles mencionados, implica un elevado esfuerzo y compromiso de brindar facilidades a la población para ingresar a la institución y continuar con sus estudios.

En relación al último requisito de que el candidato apruebe una serie de pruebas y exámenes, implica una política de selección de los mejores candidatos, que asegurará la aptitud del aspirante para aprehender y aplicar los conocimientos teóricos brindados en el proceso de instrucción eficientemente en su actividad cotidiana.

El segundo proceso, es ciertamente el elemento fundamental que atribuye a los funcionarios el carácter técnico-profesional que distingue al modelo burocrático.

El proceso de formación de los cadetes<sup>113</sup> contempla de manera general lo siguiente:

- Tiempo de formación profesional: 3 años.
- Título: Técnico Superior en Seguridad Pública y Ciudadana.
- Rango de nombramiento: Ayudante (el 1er rango de mando en la escala jerárquica del personal supremo).

Estos tres elementos atribuyen el carácter profesional y aseguran el alto grado de especialidad de los funcionarios como condición esencial para el nombramiento. Es de destacar, que tanto el tiempo como el nivel académico que se les imparte a los cadetes se encuentran en igual proporción y nivel de profesionalización que otras carreras universitarias, ante tal hecho la expedición del título de Técnico Superior en Seguridad Pública y Ciudadana garantiza que la actividad del funcionario al desempeñar funciones que requieren de mayor abstracción y experiencia se llevaran a cabo con la mayor precisión.

#### Calificación profesional para personal sub-alterno

Los requisitos para los aspirantes a personal sub-alterno son significativamente distintos en cuanto a la rigurosidad del perfil, debido a que las funciones a desempeñar no requieren un alto grado de abstracción de conocimientos teóricos-prácticos en comparación con el personal supremo. Los requisitos para ser aspirante son:

- Edad: Estar comprendidos entre los 19 y 35 años.
- Nivel de estudios: Estudios básicos completos.
- Aprobar exámenes internos: Aprobar las pruebas físicas, psicológicas y de conocimientos generales.

---

<sup>113</sup> Cadete se le denomina al aspirante que ha concluido de manera satisfactoria los requisitos del proceso de selección.

Como se puede observar, el rango de edad a diferencia de los aspirantes a cadetes es mayor, el cual contempla hasta los treinta y cinco años de edad. De igual manera el nivel de estudios es menor, ya que solo considera el nivel básico. Ambos requerimientos muestran que la política de reclutamiento no está dirigida a la formación de funcionarios con alto grado de especialidad, lo que implica que las funciones a desempeñar requieren de menor preparación y exigencia de un conocimiento previo. Prueba de ello es visible de manera más clara en el siguiente proceso formación, el cual contempla:

- Tiempo de formación profesional: 6 meses.
- Rango de nombramiento: Agente (el 1er rango en la escala jerárquica del personal subalterno).

El proceso de formación de los aspirantes a agentes, en consecuencia, implica menor tiempo de instrucción, el motivo de ello está en función de las tareas encomendadas para el personal sub alterno, las cuales requieren de menor preparación y especialización académica. De manera general son funciones relacionadas con vigilancia, control del orden público y reacción.

Antes de mencionar los resultados de la aplicación de este elemento administrativo, es importante señalar un ejemplo más de demuestra que la condición de nombramiento en base el conocimiento profesional y técnico en las instituciones policiales de Argentina como una constante y un objetivo de gobierno; la creación del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina<sup>114</sup> como centro de formación multidisciplinario evidencia una política estatal de formar profesionales a nivel técnico profesional y licenciatura en seguridad pública, con la sobresaliente condición de que está abierta a todo público. Lo anterior

---

<sup>114</sup> El Instituto de la Policía Federal Argentina fue denominado como tal en el año de 1995, con el antecedente de ser en sus orígenes la Academia Superior de Estudios Policiales. La denominación de Instituto Universitario implicó la validez y reconocimiento del nivel académico a grado universitario y la oferta de distintas carreras multidisciplinarias orientadas a la formación profesional, desarrollo e investigación, y de extensión al área disciplinar de la Seguridad. Constituyéndose como el soporte académico de la totalidad del Sistema de Formación Profesional, Especialización y Capacitación de la Policía Federal Argentina.

implica una política estatal de formación e instrucción, que evidencia la aplicación a cabalidad del elemento administrativo de reclutar y posteriormente nombrar a los funcionarios en base al conocimiento técnico, profesional y especializado.

Finalmente es menester señalar, que los resultados tras la aplicación del elemento administrativo de calificación profesional como fundamento del nombramiento en el desempeño operativo de la Policía Federal Argentina, son visibles en el reducido número de homicidios. De acuerdo con datos de la ONUDOC, para el año 2010 el promedio de homicidios en el mundo fue de 6.9 homicidios por cada 100,000 habitantes, del año 2005 a 2009 Argentina ha presentado una tasa promedio de 5.48 homicidios. Dato que muestra que Argentina ha sido uno de los pocos países del continente que en los últimos años ha mantenido sus tasas de homicidios por debajo de la media mundial, producto del trabajo eficiente en materia de prevención y disuasión del crimen organizado como principal responsable de este delito. Los buenos resultados arriba descritos, así mismo han contribuido para que el indicador GPI clasifique a Argentina como el quinto país más pacífico de la región y el PPI le otorgue altos niveles de eficiencia en sus policías y satisfacción de la ciudadanía.

## Chile

La calificación profesional como condición para el nombramiento de los funcionarios es una práctica constante en la policía de Chile, que se hace visible por el sólido marco jurídico y el amplio desarrollo institucional encargado de garantizar que los funcionarios se caractericen por alto grado de profesionalismo y capacidad técnica. A continuación se presenta la implementación de este elemento administrativo en Carabineros de Chile.

La clasificación de los funcionarios se estructura en dos grandes grupos de acuerdo a su posición en la escala jerárquica<sup>115</sup>, el primer grupo corresponde al

---

<sup>115</sup> Véase la escala jerárquica en el Anexo 6.

personal de *nombramiento supremo* que abarca del rango de Subteniente de Carabineros al rango más alto denominado General Director de Carabineros. El segundo grupo corresponde al personal de *nombramiento institucional* que comprende del rango más bajo de la escala jerárquica de la institución denominado Carabinero al rango de Suboficial Mayor de Carabineros. Las condiciones de ingreso de ambos grupos, así como las particularidades de la formación profesional divergen en distintos aspectos.

#### Personal de nombramiento supremo

La formación del personal de nombramiento supremo se lleva a cabo en la Escuela de Carabineros de Chile (ESCAR), la principal misión de esta institución es formar funcionarios con rango de oficial, los requisitos de ingreso a esta institución educativa son los siguientes:

- Edad: Entre los 17 y 23 años.
- Nivel de estudios: Licencia de Enseñanza Media o estar cursando el 4° año, acreditando su aprobación al momento de terminarlo.
- Aprobar exámenes internos: Aprobar las pruebas físicas, psicológicas y de conocimientos generales.<sup>116</sup>

Respecto al requisito de edad, ya se han mencionado que entre más joven el recluta mayor el número de años posibles de servicio, además de las facilidades de instrucción y formación que traen consigo la juventud. A diferencia de Argentina en donde la edad máxima para ingresar a la Escuela de Cadetes es de 25 años, en la ESCAR el rango es dos años menor, con 23 como máximo. La condición de acortar los rangos de edad no solo implica los beneficios para la institución ya mencionados, sino implican también una intención de Carabineros de que los

---

<sup>116</sup> Los exámenes de conocimiento generales comprenden las materias de Historia, Geografía, Lenguaje y Matemáticas.

jóvenes policías desarrollen una carrera profesional y accedan a temprana edad a puestos de mayor rango.

En relación al nivel de estudios requerido, el nivel mínimo contempla al menos el primer año de nivel bachillerato o media superior. El hecho de que la ESCAR no acepte como mínimo el nivel secundario, implica una mayor rigurosidad en el perfil del recluta que aspirar a desempeñarse en un puesto de mando, además de incrementar la probabilidad de que este aprenda e implemente con mayor facilidad los conocimientos brindados en el proceso de instrucción.

Finalmente el requisito de la aprobación de exámenes, es un instrumento para más para garantizar la plena aptitud del aspirante. Por otro lado, es importante señalar un dato adicional, el aspirante a la ESCAR no solo debe cumplir con los requisitos arriba mencionados, sino además, debe cubrir una cuota sobre el proceso de admisión, y en caso de ingresar a la institución una cuota de inscripción, colegiatura y fianza.<sup>117</sup> Este factor es relevante, ya que de la misma manera que otras instituciones universitarias que imponen cuotas para realizar una carrera profesional, la ESCAR deja entrever con esta medida, que su política de reclutamiento no pretende un ingreso masivo de aspirantes, sino un ingreso elitista para aquellos que tiene la estabilidad económica para financiar el proceso de formación y que han concluido con sus estudios a nivel medio superior, es ciertamente, un ejemplo de la revalorización de la carrera policial como sinónimo de una profesión que exige conocimiento profesional, inversión y esfuerzo al mismo nivel que otras profesiones.

Profundizando en el proceso de formación como el elemento que otorga la condición de profesional para recibir el nombramiento, este consta de lo siguiente:

---

<sup>117</sup> El valor de la cuota del proceso de admisión es de 31 dólares aproximadamente, el valor de la cuota de inscripción es de 1,778 dólares, el valor de la cuota mensual es de 222 dólares y el valor de la fianza en caso de desincorporación es 222 dólares.

- Tiempo de formación profesional: 4 años.
- Título: Oficial de Orden y Seguridad u Oficial de Intendencia.
- Rango de nombramiento: Rango de Subteniente (1ro en la escala del personal de nombramiento supremo).

La ESCAR constituye la principal institución educativa donde forman los futuros policías con rango de oficial que desempeñaran funciones de mando que implican no solo coordinar y administrar al personal bajo su mando, sino también formular estrategias y planes para prevenir y disuadir a la delincuencia. Por tal motivo, el tiempo de formación e instrucción es equivalente al de una carrera universitaria con 4 años de duración, donde al finalizar este proceso se le otorga al funcionario un título que acredita el nivel académico y su nombramiento como Subteniente.

Todo lo anterior, es ciertamente un ejemplo de la aplicación e institucionalización del principio weberiano de calificación profesional como fundamento del nombramiento, hecho que no solo implica un mejoramiento implícito en las labores operativas de Carabineros, sino también un mayor reconocimiento social y profesional.

#### Personal de nombramiento institucional

Respecto al personal de nombramiento institucional, la formación de los policías se lleva a cabo en la Escuela de Formación de Carabineros (ESCOFAR). La cual tiene como principal objetivo, formar a los futuros policías que realizaran tareas de prevención del delito mediante patrullaje, investigación e inteligencia, así como tareas relacionadas con el mantenimiento del orden público. La ESCOFAR se encarga principalmente de la formación de los funcionarios que ocuparan el primer rango de la escala jerárquica denominado *carabinero*.

Ahondando en el perfil de ingreso y de formación para ingresar a la ESCOFAR, se presentan los siguientes requisitos:

- Edad: Entre 18 y 25 años.
- Nivel de estudios: Tener aprobado o estar cursando el 4º Año de Educación Media.
- Aprobar exámenes internos: Examen psicológico, médico, de educación física y conocimientos generales.

La ESCOFAR, a diferencia de la ESCAR, amplía el rango de edad en dos años para el ingreso, debido en gran medida a una mayor necesidad de funcionarios para el rango de carabinero. Respecto al nivel de estudios, se requiere el 4 año de enseñanza media como mínimo, sin necesidad de contar con la constancia de aprobación del mismo. A diferencia de la mayoría de las policías del continente que establecen el nivel básico o secundario, Carabineros de Chile es la única institución que establece el haber cuando menos ingresado al nivel medio superior. Esta condición es importante, ya que muestra que incluso para los aspirantes al rango más bajo, se debe considerar un grado de estudios que le permita tener un nivel de conocimientos suficiente para desarrollar mejor su función, especialmente cuando esta se lleva a cabo en gran medida a través del contacto cotidiano con el ciudadano.

Profundizando en el proceso de formación, consta de lo siguiente:

- Tiempo de formación profesional: 1 año.
- Rango de nombramiento: Rango de Carabinero (1er rango en la escala del personal de nombramiento institucional).

Como se puede observar el tiempo de formación para ser nombrado carabinero es menor que el tiempo de formación en la escuela de oficiales, debido a que la naturaleza de las tareas asignadas a este rango no requieren de una formación con tan especializada. Sin embargo, el tiempo de un año de formación es mayor que el promedio de las policías de todo el continente, el cual oscila en 6 meses. Este es un ejemplo más, de la importancia que Carabineros de Chile le asigna al proceso



de formación e instrucción y que sin duda marca una diferencia en capacidad de respuesta y conocimiento técnico del policía el contar con mayor tiempo de formación.

Continuando sobre las instituciones que forman y otorgan el nombramiento al personal de nombramiento institucional, los Carabineros cuentan con otra institución especializada en la formación de sub oficiales, denomina Escuela de Suboficiales (ESUCAR), la cual tiene como misión formar a funcionarios que aspiran a subir de rango a partir del rango de sargento 2° al rango más alto de la escala jerárquica del personal de nombramiento institucional denominado Suboficial Mayor de Carabineros. Es preciso señalar que para obtener el rango de Suboficial Mayor de Carabineros y el rango inmediato inferior de Sub oficial, se requiere de manera obligatoria aprobar el curso de formación de la ESUCAR, ya que el proceso para ascender a estos rangos en particular, se diferencia de la política normal de ascenso que consta de cierto número de años en cada rango y la aprobación de exámenes.

La ESUCAR representa una política institucionalizada de profesionalización constante del personal, que aspira a subir de rango y sobre todo una institución encargada de asegurar que los funcionarios de rangos medios que desempeñaran funciones de mando, tendrán las capacidades técnicas y el conocimiento profesional suficiente para ejercer funciones que implican mayor abstracción y conocimiento de la seguridad pública. Los requisitos de ingreso para esta institución son los siguientes:

- Experiencia: 5 años como mínimo de egresado de la ESCAR y contar con el rango de cabo 1° como mínimo.
- Aprobar exámenes internos: Aprobar las pruebas de conocimientos exigidas por la institución.

Los requisitos como se observa, centran especial atención en el tiempo de servicio y en la aprobación de exámenes, ambos aspectos son importantes ya que demuestran la política de profesionalización y experiencia como requisito para ingresar a la ESCAR.

Antes de finalizar, en adición a las tres instituciones mencionadas, existe la Academia de Ciencias Policiales (ACIPOL) como un plantel de estudios superiores de equivalencia universitaria, destinado a promover el perfeccionamiento de Oficiales y a la selección de futuros Jefes Superiores de la Institución, que más tarde tendrán responsabilidades de mando y dirección, como una evidencia más del entramado institucional creado para profesionalizar a los policías de carabineros de Chile.

A manera de conclusión la ESCAR; ESCOFAR y la ESUCAR constituyen las principales instituciones educativas facultadas para otorgar el nombramiento a los policías de los Carabineros, las cuales sobresalen por la rigurosidad en los procesos de selección, en la calidad educativa y el tiempo de formación del personal. Todo lo anterior denota que en Carabineros de Chile no solo se desarrolla e implementa en buena medida los supuestos del modelo burocrático, sino que resplandece por el grado en se ha logrado materializarlo.

El buen funcionamiento de Carabineros debido en gran medida, a la calidad en la formación profesional de sus funcionarios se hace visible en la prevención y disuasión efectiva contra actividades delictivas provenientes del crimen organizado. El homicidio como una de las actividades mayormente asociadas a actividades del crimen organizado, se ha visto neutralizado en los últimos años en Chile, ya que de 2005 a 2009, este país presentó un tasa promedio de 3.60 homicidios por cada 100,000 habitantes; promedio que se encuentra por debajo de la tasa promedio mundial de 6.9 homicidios. Consecuencia de estos buenos resultados, Chile ha sido clasificado como el tercer país más pacífico de la región.

## Uruguay

A fin de profundizar sobre el nombramiento de los policías en Uruguay, es necesario mencionar que la escala jerárquica<sup>118</sup> se divide en dos grandes grupos, el primer grupo es denominado como *oficiales*, comprendiendo los grados de nivel medio y alto que desempeñan funciones de dirección; el segundo grupo se denomina personal subalterno, el cual como su nombre lo indica, se encuentra subordinado al primero.

En la Policía Nacional de Uruguay el nombramiento de los funcionarios es otorgado por la Escuela Nacional de Policía, esta institución se enfoca principalmente a la formación de oficiales y suboficiales, y en segundo lugar a la supervisión de los cursos policiales que se instruyen en las Escuelas de Policía Departamentales encargadas de la formación de Agentes de segunda clase.

### Personal de oficiales

En relación a la formación de oficiales los requisitos de ingreso son los siguientes:

- Edad: No mayor a 24 años.
- Nivel de estudios: Enseñanza Secundaria completa.
- Aprobar exámenes internos: Médicos, psicológicos, físicos y de conocimientos generales.<sup>119</sup>

De la misma manera que en la formación de personal con rangos superiores de Argentina y Chile, la formación profesional de los aspirantes requiere de una edad temprana, como una política obligada de reclutamiento para formar al personal de las instituciones policiales con miras a desarrollar una carrera profesional hasta encontrarse en la situación de retiro.

---

<sup>118</sup> Véase en el Anexo 6.

<sup>119</sup> Los exámenes de conocimientos generales contemplan las materias de: Literatura, Matemáticas, Introducción al Derecho, Informática, Cultura General y Expresión Oral.

El nivel de estudios requerido es nivel secundario, la formación de oficiales contempla la instrucción a nivel medio superior y superior en el periodo de formación del aspirante, por tal motivo no se exige un mayor grado académico.

Finalmente el requisito de la aptitud física, mental y de aprobar exámenes de conocimientos generales es de la misma manera que en otras instituciones policiales, un requisito fundamental para asegurar la capacidad y aptitud para una formación e instrucción exitosa del aspirante.

En cuanto al proceso de instrucción, consta de lo siguiente:

- Tiempo de formación profesional: 4 años.
- Título: Licenciado en Seguridad Pública.
- Rango de nombramiento: Suboficial Ayudante (1er rango de la escala jerárquica de oficiales).

El tiempo de instrucción se encuentra en la misma proporción a la formación profesional de otras instituciones educativas a nivel profesional y corresponde también al tiempo de formación del personal equivalente en las policías de Argentina y Chile. De ello, es necesario reconocer la importancia del tiempo de formación de los policías como un factor que brinda mayor certidumbre de que el funcionario responderá a las exigencias del ámbito policial y en tareas de mando con eficiencia. El reconocimiento a nivel licenciatura, implica que la formación del policía se encuentra al mismo nivel de calidad y exigencia profesional que otras carreras universitarias, elemento esencial para reconocer el nombramiento del funcionario en función de su formación profesional.

#### Personal subordinado

Respecto a la formación del personal subordinado, el proceso de selección e instrucción es proporcionado por las Escuelas de Policía Departamentales

supervisadas por la Escuela Nacional de Policía. Tanto los requisitos de ingreso como el tiempo de formación se encuentran diseñados acorde a las funciones del rango.

Los requisitos de ingreso son:

- Edad: De 18 a 35 años de edad.
- Nivel de estudios: Enseñanza básica completa.
- Aprobar exámenes internos: Médicos, psicológicos, físicos y de conocimientos generales.

Estos tres requisitos constituyen el perfil de ingreso para el personal que recibirá la instrucción para ser nombrado Agente de 2da clase (1er rango de la escala jerárquica del personal subordinado). De lo anterior, que el rango de edad se más flexible en comparación con la formación para oficial, de la misma manera, respecto al grado mínimo de estudios, el cual deja en evidencia que las funciones a desempeñar requerirían en su totalidad del conocimiento brindado en el proceso de formación.

Respecto al proceso de formación, consta de lo siguiente:

- Tiempo de formación profesional: 6 meses.
- Rango de nombramiento: Agente de 2da clase (1er rango de la escala jerárquica de personal subalterno).

El tiempo de instrucción es de 6 meses, mismo periodo de formación que brindan otras instituciones de policía para el primer rango. La conclusión del curso de manera satisfactoria genera el nombramiento de Agente de 2da clase.

Producto de la implementación del elemento administrativo en la Policía Nacional de Uruguay, los indicadores de homicidio mantiene una tasa por debajo del promedio mundial con 6.18 homicidios. Esto ha generado también que indicadores como el GPI y PPI clasifique a Uruguay como el país más pacífico y seguro de la

región, y con altos niveles de gobernabilidad con una calificación de 2.2; además de presentar en sus instituciones de policía alta eficiencia y altos niveles de satisfacción de la ciudadanía con una calificación de 4.2.

## Conclusiones

A fin de concluir la identificación e implementación del elemento administrativo weberiano de calificación que fundamenta el nombramiento en las instituciones de policía de Argentina, Chile y Uruguay, es preciso señalar, en primer lugar, que las instituciones de policía analizadas cumplen con la condición de una formación profesional y/o técnica de acuerdo al grado y la complejidad de las funciones que el policía desempeñara. En segundo lugar, sobresale el nivel de instrucción y formación de los tres países para el personal de mando y subordinado, a través de instituciones educativas que brindan instrucción a nivel profesional y otorgan con el debido reconocimiento profesional, académico y social el título a nivel licenciatura. En tercer lugar, respecto a los requisitos de ingreso de edad, nivel de educación mínima y tiempo de formación de los policías, es preciso señalar que los tres países establecen políticas de reclutamiento dirigidas principalmente y por encima de todo a asegurar la aptitud física, académica y psicología de los aspirantes.

De todo lo anterior, es posible señalar que la aplicación del elemento administrativo de calificación profesional se encuentra desarrollado e implementado por las instituciones policiales de los tres países citados con estricto apego a los supuestos del modelo burocrático de Max Weber. Producto de ello, es notable los resultados positivos en el aspecto operacional de estas instituciones, visibles en los bajos niveles de homicidios y en la notable clasificación de los países en relación al GPI y PPI.

### Sistema de carrera y ascensos

El desarrollo profesional de los funcionarios en el modelo burocrático, se materializa a través de un sistema de carrera que permite al funcionario ascender

a través de los distintos grados de la escala jerárquica a fin de obtener mayores beneficios en la remuneración y otras prestaciones; acompañado de responsabilidades que exigen mayor conocimiento especializado, alta capacidad de decisión y un amplio dominio de las funciones que implican un rango superior.

La posibilidad del funcionario de ascender se encuentra determinada por el tiempo de servicio y del resultado de calificaciones favorables en las pruebas establecidas para la promoción de rango. La aplicación de exámenes de promoción constituye el principal medio para cubrir con las exigencias técnicas y de conocimiento especializado que trae consigo la promoción de rango.

A diferencia de los dos elementos administrativos analizados con anterioridad, en donde existe una relación directa con alguno de los indicadores de seguridad pública, este elemento administrativo en particular no tiene una relación directa con alguno de los indicadores, debido a que es un potenciador del elemento administrativo de retribución fija y derecho a pensión; en relación al primero en el sentido que debido a que la promoción del personal implica mejoras salariales y prestaciones y del elemento administrativo de calificación profesional que fundamenta el nombramiento, en el sentido que su aplicación conforme a los supuestos del modelo ideal burocrático permite una profesionalización continua en los funcionarios así como garantiza la aptitud profesional en toda la escala jerárquica. Por tal motivo, los resultados e influencia que tras la aplicación de este principio se observa en los indicadores, se hace a través de los indicadores antes descritos de tasas de homicidio, GPI y PPI, niveles de corrupción y confianza en las policías.

A continuación se desarrollará la implementación del elemento administrativo de sistema de carrera y ascensos en las policías de los países que sean han analizado a lo largo de este capítulo.

## Argentina

El sistema de carrera y ascensos en la Policía Federal Argentina comprende dos tipos de ascensos: el de tipo ordinario y extraordinario.

El tipo ordinario se lleva a cabo por el cumplimiento de las normas que determinan los procesos que de manera invariable debe seguir los funcionarios aspirantes, el segundo como su denominación lo indica, representa casos excepcionales de ascenso por actos destacados de servicio, por pérdida de las aptitudes psíquicas y/o físicas a causa de un acto de servicio y por pérdida de la vida del funcionario por las mismas circunstancias antes mencionadas. El tipo de ascenso extraordinario, es una variante de los supuestos que el elemento burocrático establece, en contraparte, del tipo ordinario que funciona de acuerdo a los preceptos weberiano señalados como a continuación se presenta.

El ascenso de tipo ordinario es llevado cabo de manera anual siguiendo el orden establecido por el escalafón, la disponibilidad de las vacantes se produce por ascensos, bajas y retiros o fallecimientos. El control de la proporcionalidad, entre los ingresos y egresos del personal, se lleva a cabo a través de agrupar a los funcionarios en fracciones de acuerdo a los rangos de la escala jerárquica de acuerdo a las necesidades de la institución, el número de fracciones siempre es equivalente al número de años mínimos para ascender al grado inmediato superior más uno, de tal manera que sí para el rango de Agente de 2da clase el tiempo mínimo de permanencia en el rango es de tres años, el número de fracciones será de cuatro. Respecto al tamaño de la fracción, estará determinado por el número de funcionarios que posean el mismo rango, siguiendo el ejemplo anterior y suponiendo que el número de funcionarios en el rango de Agente de segunda sea de 100, el tamaño de la fracción sería de 25 funcionarios por cada una.

Las fracciones a su vez, tendrán un orden de importancia que será determinado de manera aleatoria, de tal manera, que los funcionarios que cumplan con el



tiempo mínimo para el ascenso y se encuentren en la primera fracción serán considerados en primer lugar para realizar los exámenes pertinentes. Así mismo y con la finalidad de asegurar la posibilidad equitativa para ascenso de los funcionarios, la formación de las fracciones se realiza cada 6 meses, por lo que aquellos funcionarios que no fueran considerados en la primera fracción, tienen grandes posibilidades de ser considerados en la siguiente fracción. Para aquellos funcionarios que encontrándose en la primera fracción no fueran considerados para el ascenso, se le determina como “fuera de fraccionamiento”, condición que les garantiza ser considerados para el siguiente periodo. El proceso antes descrito es de suma importancia, ya que ejemplifica de manera general el funcionamiento de los procesos y criterios para clasificar al personal con posibilidad de ascenso.

Profundizando con mayor detalle sobre los requisitos de ascenso, la normatividad la Ley Reglamentaria de la Policía Federal Argentina establece lo siguiente:

Art. 312. – Son requisitos indispensables para el ascenso:

- a) Tener en el grado el tiempo mínimo cumplido;
- b) Estar comprendido en la primera "fracción" o en el "fuera de fraccionamiento";
- c) Reunir las condiciones profesionales y de aptitud psicofísica;
- d) Haber aprobado los cursos correspondientes en cada grado de conformidad con los planes de estudio aprobados por la jefatura; y
- e) Ser calificado apto para el ascenso por la Junta de Calificaciones.

El inciso a determina como una condición esencial un período de tiempo mínimo en el grado<sup>120</sup> para estar en posibilidad de ser considerado para el ascenso al grado inmediato superior, los periodos de tiempo varían de acuerdo al rango, no siendo mayores a cuatro años tanto para el personal supremo como para el personal subalterno. A fin de ejemplificar el periodo de tiempo que un funcionario tardaría en ascender del primer rango (Ayudante), al grado más alto del escalafón del personal supremo (Comisario General), sería de 22 años de carrera

---

<sup>120</sup> Ver la relación de tiempo mínimo y rangos del escalafón en el Anexo 7.

profesional suponiendo un ascenso ininterrumpido. Tomando el mismo ejemplo anterior en relación al escalafón del personal subalterno, del rango más bajo del escalafón (Agente) al grado más alto (Sub oficial Mayor) el tiempo sería de 20 años de carrera profesional.

El inciso b establece la condición del funcionario de estar comprendido en la primera fracción o tener la denominación de fuera de fracción, como se explicó anteriormente, estas condiciones son determinadas por el proceso antes descrito.

El inciso c y d representan el sentido de aptitud y conocimiento profesional como factores esenciales para el ascenso y como condición de nombramiento, al establecer como requisito, la aprobación de cursos de preparación como forma de evaluación del funcionario para determinar su aptitud. Ambos incisos son importantes ya que establecen la premisa del elemento administrativo de condicionar el ascenso del funcionario al resultado de calificaciones favorables en las pruebas establecidas para la promoción de rango.

Finalmente el inciso e establece al órgano responsable de determinar y evaluar la competencia del funcionario para ascender, la Junta de Calificaciones representa un órgano asesor reconocido por su imparcialidad y por destacado por su función primordial de mantener la excelencia y alta capacidad profesional en la institución al procurar en todo momento otorgar el nombramiento en base al conocimiento profesional y la aptitud.

Producto de la estricta aplicación de los supuestos weberianos en el sistema de carrera de la Policía Federal Argentina, se ha generado altos niveles de calificación profesional en los distintos rangos que componen a la escala jerárquica. Lo que ha permitido efficientar su desempeño en la prevención y disuasión efectiva contra actividades delictivas provenientes del crimen organizado, principalmente el homicidio se ha visto neutralizado en los últimos años, ya que de 2005 a 2010, Argentina presentó un tasa promedio de 5.48 homicidios por cada 100,000 habitantes; promedio que se encuentra por debajo de

la tasa promedio mundial de 6.9 homicidios. Así mismo, la implementación del sistema de carrera ha generado una mejora continua en la retribución de los funcionarios, condición que ha contribuido a mantener bajos niveles de corrupción, visible en la proporción de la población (15.60%) que afirma que un agente de la policía le pidió un soborno y que ha generado niveles medios de confianza de la población hacia la Policía Federal Argentina con un valor de 3.3 de un total de 7. Consecuencia de estos buenos resultados, Argentina ha sido clasificada como el quinto país más pacífico de la región y finalmente el PPI, que le atribuye altos niveles de efectividad en gobernabilidad producto del eficiente desempeño de la Policía Federal Argentina.

## Chile

El sistema de carrera constituye para los Carabineros de Chile uno de los elementos administrativos más sólidos para formar funcionarios profesionales que de manera sistemática puedan acceder sucesivamente a cada grado jerárquico con la finalidad de recibir títulos, reconocimientos y mejoras salariales. El ascenso representa la culminación de una etapa del desarrollo profesional del funcionario en un rango inferior, que requirió de cumplir con un determinado periodo de tiempo que le permitió perfeccionar sus funciones y de aprobar cursos de especialización para ejercer nuevas tareas en un rango superior.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de Carabineros menciona dos aspectos fundamentales para el ascenso, cumplir con el tiempo mínimo de permanencia en el grado respectivo y figurar en lista de clasificación.

El aspecto de lista de clasificación, representa la condición que fundamenta el nombramiento en el sentido de aptitud profesional y desempeño exitoso constante. De acuerdo a las políticas institucionales, todo el personal de la institución es sometido a una evaluación anual realizada por su superior jerárquico. De los resultados obtenidos, el personal es clasificado de la siguiente manera:

- a) Lista N° 1, de méritos;
- b) Lista N° 2, de satisfactorios;
- c) Lista N° 3, de observación, y
- d) Lista N° 4, de eliminación.

Los aspectos a evaluar para ser considerados en cada una de las listas en lo general son similares para el personal de nombramiento supremo y para el personal de nombramiento institucional, a fin de profundizar en los aspectos de tiempo mínimo de grado y lista de clasificación de los dos tipos de personal señalados, a continuación se presenta los aspectos fundamentales del sistema de carrera del modelo burocrático weberiano en los Carabineros de Chile.

Ahondando en los aspectos generales del sistema de carrera para el personal de nombramiento supremo, debe de precisarse, que este tipo de personal contempla del grado de Subteniente a General, se caracterizan por haber egresado de la Escuela de Carabineros de Chile (ESCAR)<sup>121</sup> y poseer el título de Oficial de Seguridad y Orden.

El tiempo mínimo de esta escala jerárquica<sup>122</sup> no sobrepasa en general los cuatro años de permanencia, a excepción del rango de Capitán que requiere de seis años de permanencia. Tomando en cuenta el cómputo de los años de permanencia de cada rango para determinar el período de tiempo que tardaría en ascender un Subteniente al máximo rango de General, sería de 27 años de servicio ininterrumpido. En relación al requisito de figurar en las listas de calificación, es necesario estar calificado dentro la lista No 1 o 2 para ser considerado como candidato para el ascenso, los elementos a evaluar para posicionar en dichas clasificaciones toman en cuenta la aptitud física para el rango, no haber sufrido alguna sanción administrativa, aprobar un curso de

---

<sup>121</sup> Cabe recordar que los egresados de la ESCAR reciben una formación para rangos de oficial, por lo que el periodo de instrucción es de 4 años, con la finalidad de recibirse con nivel de estudios equivalente al grado de licenciatura.

<sup>122</sup> Véase la escala jerárquica, los años establecidos para el ascenso y los requisitos para figurar en las listas de calificación en el Anexo 7.

perfeccionamiento con nota de mérito, obtener un mínimo de 108 puntos en su evaluación anual y tener notas no inferiores a seis en aptitudes de mando.

Aunado a lo anterior, es necesario aprobar un curso de perfeccionamiento o examen de promoción; en el caso particular para ascender a Coronel, se requiere de tener el título de "Oficial Graduado en Ciencias Policiales" otorgado por el Instituto Superior de Ciencias Policiales. De todo lo anterior se puede observar que el aspecto de la evaluación constante por parte del personal es un factor sobresaliente para aquellos funcionarios que aspiren al ascenso, la aptitud profesional del funcionario ciertamente constituye la parte angular para el ascenso.

Respecto a los funcionarios de nombramiento institucional cabe recordar que su formación como policías la realizan en la Escuela de Formación de Carabineros (ESCOFAR) por un periodo de 1 año. El tiempo mínimo de servicio en cada rango es de 3 años, computando del rango más bajo (Carabinero) para ascender al rango máximo de esta escala (Suboficial Mayor) el tiempo de carrera es de 18 años. Así mismo para ser considerado para el ascenso, debe estar calificado dentro de las listas No. 1 y 2, los requisitos para ser considerados dentro de estas listas son los mismos que para el personal de nombramiento supremo, a excepción de que no se les evalúa aspectos de mando.

Por otro lado, el requisito de aprobar el examen de promoción es obligatorio para todos los rangos, en especial para los aspirantes rangos de Suboficial y Suboficial Mayor es necesario además graduarse del curso de aspirantes a Suboficiales en la Escuela de Suboficiales (ESUCAR).

De manera general los postulados weberianos de tiempo mínimo de servicio y la aprobación de exámenes como condición para otorgar el nombramiento, son plenamente identificables en los procesos antes descritos.

Producto de la estricta aplicación de los supuestos weberianos en el sistema de carrera de Carabineros de Chile, se ha generado altos niveles de calificación

profesional en los distintos rangos que componen a la escala jerárquica. Lo que ha permitido efficientar su desempeño en la prevención y disuasión efectiva contra actividades delictivas provenientes del crimen organizado, principalmente el homicidio se ha visto neutralizado en los últimos años en Chile, ya que de 2005 a 2009, este país presentó un tasa promedio de 3.6 homicidios por cada 100,000 habitantes; promedio que se encuentra por debajo de la tasa promedio mundial de 6.9 homicidios. Así mismo, la implementación del sistema de carrera ha generado una mejora continua en la retribución de los funcionarios, condición que ha contribuido a mantener bajos niveles de corrupción, visible a través en los resultados del indicador de percepción de corrupción gubernamental (CPI por sus siglas en inglés), el cual revela que Chile es el tercer país menos corrupto; además de la pequeña proporción de la población (1.70%) que afirma que un agente de la policía le pidió un soborno y que ha generado los altos niveles de confianza de la población hacia los Carabineros de Chile con un valor de 5 de un total de 7. Consecuencia de estos buenos resultados, Chile ha sido clasificado como el tercer país más pacífico de la región de acuerdo al GPI y el país con los mejores niveles de gobernabilidad y eficiencia en el desempeño de su policía de la región.

## Uruguay

El marco normativo del sistema de carrera de la Policía Nacional de Uruguay pondera dos aspectos fundamentales que hasta el momento se han analizado e identificado plenamente en las policías de Argentina y Chile, el derecho al ascenso determinado por el tiempo de servicio y del resultado de calificaciones favorables en exámenes de promoción de rango.

Respecto al tiempo mínimo de servicio como requisito esencial para acceder a la promoción, los periodos no exceden de cuatro años de servicio. Un aspecto a resaltar, es que los primeros cuatro rangos del escalafón<sup>123</sup> (de Agente de

---

<sup>123</sup> Ver escalafón y tiempo mínimo de servicio requerido para el ascenso en el Anexo 6.

segunda a Sargento) el tiempo mínimo es de dos años, tiempo que en comparación con otras instituciones de policía es menor en un año. Lo anterior es un aspecto que permite al policía subir con menor tiempo de servicio a rangos superiores.

Profundizando en este aspecto, el tiempo de carrera para aquellos funcionarios que se encuentren en el escalafón para personal subalterno que abarca del rango de Agente de segunda a Suboficial Mayor sería de 14 años de servicio, para el personal de oficiales que comprende del rango de Oficial Sub ayudante a Inspector, el tiempo sería de 22 años. Los periodos de tiempo para ascender a los rangos superiores de igual manera, son cortos en comparación con otras instituciones.

En relación al requisito de la aptitud profesional como condición para el ascenso, en la policía de Uruguay se ha desarrollado el mecanismo denominado Antigüedad Calificada, el cual tiene como objeto evaluar anualmente el desempeño y las capacidades de los funcionarios.

Los factores que componen al mecanismo de Antigüedad Calificada son:

- a) Antigüedad computable en el Instituto Policial.
- b) Antigüedad computable en el grado.
- c) Capacidad para desempeñar el grado inmediato superior.
- d) Buena conducta.
- e) Buena aptitud física.
- f) Méritos.
- g) Aptitudes particulares para los cargos en que su especialidad lo requiera.

Los incisos a y b refieren al tiempo de servicio del policía, el inciso a) comprende el tiempo de antigüedad desde el ingreso a la institución y el inciso b) al tiempo desempeñado en el grado desde su nombramiento hasta la calificación. Ambos

elementos de calificación retoman uno de los aspectos del elemento weberiano ya mencionado de la antigüedad como aspecto esencial para ejercer el derecho a la promoción.

El inciso c es el factor de evaluación que establece el requisito de aprobar un examen de promoción de rango. Este factor constituye el principal medio para evaluar el conocimiento técnico y especializado del aspirante, es ciertamente el mecanismo más efectivo de evaluación para determinar la capacidad del aspirante.

El inciso d y e, son factores que evalúan la conducta y la aptitud física. Ambos son aspectos importantes para vislumbrar el futuro desempeño del funcionario en el rango, a fin de contar con la certeza de que la obediencia del funcionario a las normas y a las órdenes recibidas de su superior serán ejecutadas y respetadas, esta situación es fundamental para la ejecución exitosa de las funciones. Por otro lado, la aptitud física del funcionario aspirante, es relevante ya que garantiza que el desempeño del funcionario no se verá afectado por algún aspecto de salud.

Finalmente los incisos f y g toman en cuenta factores extraordinarios, los incisos f en relación a actos de servicio sobresalientes dignos de consideración para el ascenso, y el inciso g en relación a conocimientos específicos. El aspecto de considerar para casos especiales otros conocimientos distintos a los exigidos en el examen de promoción es relevante ya que delimita el perfil del funcionario aspirante con mayor detalle.

A fin de concluir el análisis del sistema de carrera de la policía de Uruguay es necesario destacar que la normatividad de la mencionada institución establece la promoción anual de todo aquel funcionario que cumpla con los requisitos y factores antes mencionados.

Producto de la implementación de este elemento administrativo en la Policía Nacional de Uruguay, se ha generado altos niveles de calificación profesional en



los distintos rangos que componen a la escala jerárquica. Lo que ha permitido efficientar su desempeño en la prevención y disuasión efectiva contra actividades delictivas provenientes del crimen organizado, principalmente el homicidio se ha visto neutralizado en los últimos años en Uruguay, ya que mantiene una tasa por debajo del promedio mundial con 6.18 homicidios por cada 100,000 habitantes; Así mismo, la implementación del sistema de carrera ha generado una mejora continua en la retribución de los funcionarios, condición que ha contribuido a mantener bajos niveles de corrupción, visible a través en los resultados del indicador de percepción de corrupción gubernamental (CPI por sus siglas en inglés), el cual revela que Uruguay es el quinto país menos corrupto del continente; además de la pequeña proporción de la población (3.50%) que afirma que un agente de la policía le pidió un soborno y que ha generado los altos niveles de confianza de la población hacia los Carabineros de Chile con un valor de 4.3 de un total de 7. Consecuencia de estos buenos resultados, Chile ha sido clasificado como el país más pacífico de la región de acuerdo al GPI y el segundo país con los mejores niveles de gobernabilidad y eficiencia en el desempeño de su policía de la región.

## Conclusiones

A lo largo del análisis del elemento administrativo de sistema de carrera y ascensos, se consolida la identificación de los preceptos de tiempo de servicio y el resultado de calificaciones favorables en las pruebas establecidas para la promoción de rango, como aspectos esenciales que caracterizan al sistema de carrera de las policías de Argentina, Chile y Uruguay. Si bien, en las Instituciones de policía de dichos países existen diferencias en las formas de operación de sus sistemas de carrera, sin duda, las tres instituciones comparte la condición de tener plenamente desarrollado un sistema de carrera tendiente a la profesionalización continua de sus funcionarios y mejora de sus prestaciones laborales.

En adición lo anterior, se ha podido identificar que el elemento administrativo de sistema de carrera y ascensos constituye un catalizador que maximiza y consolida la posibilidad garantizada por tiempo de servicios y la aptitud profesional del funcionario para ascender profesionalmente, así como para mejorar de manera constante su retribución y el derecho a una pensión. Por lo tanto, de la explicación exitosa de este elemento administrativo, se consolidan el conjunto de prerrogativas que le son atribuidas al funcionario y lo alientan no sólo a desempeñar sus funciones de mejor manera sino de vislumbrar al ejercicio de su cargo como una forma decorosa de vida.

Consecuencia de la aplicación de este elemento administrativo como complemento y catalizador de los dos anteriores principios analizados, los indicadores de seguridad de Argentina, Chile y Uruguay mantienen niveles sobresalientes en materia de homicidios, corrupción, percepción de inseguridad, gobernabilidad y niveles de paz.

#### Jerarquía administrativa y centralización

El elemento administrativo de Jerarquía Administrativa refiere al mando y subordinación de autoridades en un sistema organizado, en donde la vigilancia e inspección parte de la autoridad superior a la inferior. En el modelo burocrático, la jerarquía administrativa alcanza su mayor funcionalidad en aquellas administraciones que concentran el poder de decisión y mando en un solo individuo. Las decisiones y mandatos son emitidos con mayor rapidez, por esa condición fluyen sin mayor demora a través de los distintos niveles jerárquicos.

Otra de las ventajas de la centralización del mando radica en la facilidad para organizar los objetivos y acciones de la institución; al seguir un solo curso de acción, las políticas de acción y administración, los planes de trabajo, y los valores y cultura institucional toman mayor uniformidad y univocidad en los intereses y actividades de los funcionarios. Esto brinda mayor certeza de que toda la actividad

institucional persigue los mismos fines y objetivos que el supremo jerarca ha vislumbrado.

Para fines de este trabajo, el análisis de este elemento administrativo en las policías de Argentina, Chile y Uruguay no parte del estudio interno de la jerarquía administrativa de cada una de las policías de estos países, sino de la jerarquía que guardan en relación a toda la organización política-administrativa del Estado, dicho de otra manera, el análisis parte de la relación interinstitucional y dependencia de los niveles y autoridades de gobierno con las instituciones de policía.

Los resultados que tras la aplicación exitosa de este elemento weberiano genera en los indicadores de seguridad pública son visibles en la prevención y disuasión exitosa del fenómeno del homicidio en cada una de las provincias de Argentina, Chile y Uruguay. De tal manera que no se observa una disparidad en los niveles de homicidios en cada provincia, sino una uniformidad en sus bajos niveles, aspecto que demuestra que la centralización ha generado una estandarización del funcionamiento exitoso de las instituciones de policía en cada uno de los países.

## Argentina

A fin de entender la relación de la policía argentina en el entramado institucional, es necesario abordar la organización político-administrativa de la República.

El Estado argentino es una república, el poder ejecutivo es el encargado de la seguridad y mantenimiento del orden público, su representación y ejercicio se encuentra en tres niveles de gobierno de manera autónoma entre sí. El primer nivel de gobierno es representado por el presidente de la república, el segundo nivel por un gobernador de provincia y el tercer nivel por el intendente como máxima autoridad del municipio.

El poder ejecutivo en los tres niveles de gobierno señalados es autónomo, es decir, no guardan una relación jerárquica o de dependencia para el ejercicio de las facultades que la constitución le otorga. Debido a esa autonomía, cada nivel de gobierno cuenta con sus propias instituciones encargadas de la seguridad pública en su jurisdicción<sup>124</sup> territorial. El poder ejecutivo a nivel federal tiene a su cargo a la Policía Federal Argentina, considerada como la principal fuerza de seguridad, además de la Gendarmería Nacional Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportaria y la Prefectura Naval Argentina como instituciones auxiliares especializadas en determinadas tareas de seguridad. En cuanto al poder ejecutivo provincial, cada provincia cuenta con su propia policía que depende directamente del gobernador en turno. Las policías provinciales cuentan con su propia normatividad que regula su actividad.

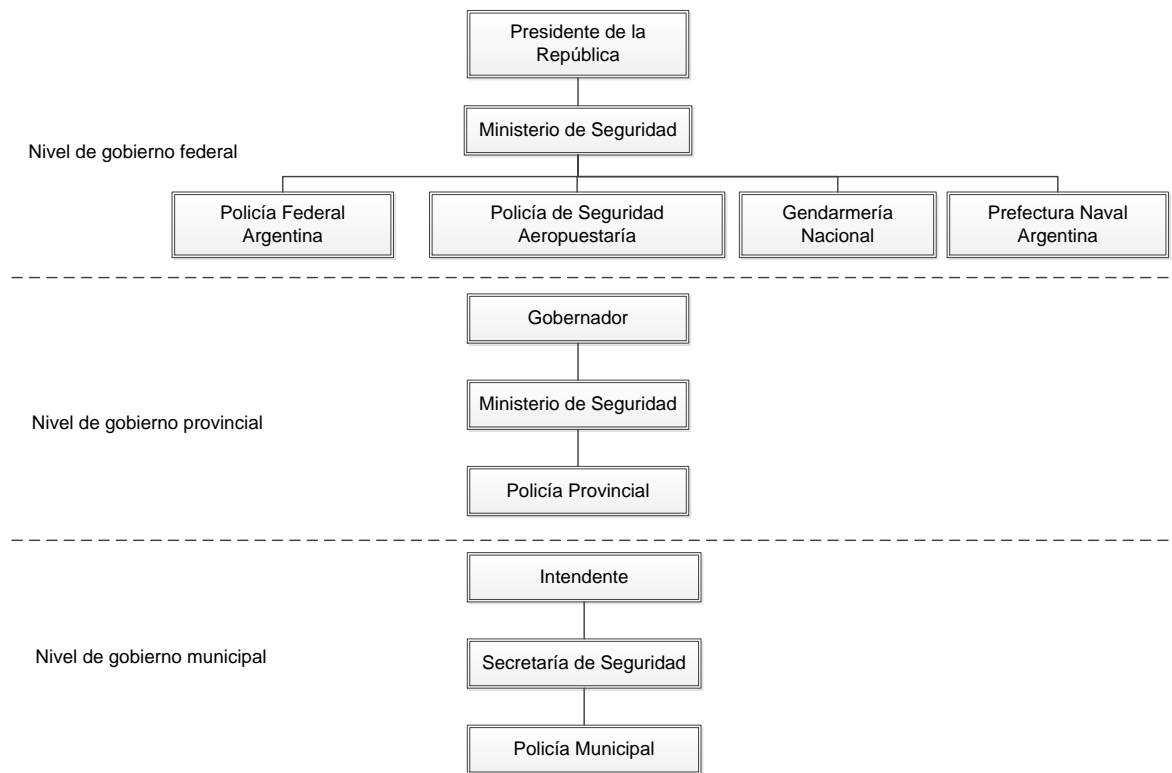
Respecto al poder ejecutivo en los municipios, la Constitución Nacional no establece alguna limitante para la formación de instituciones de seguridad pública locales, sino que delega esta facultad de acuerdo a lo que establezcan las leyes constitucionales de cada provincia. A fin ejemplificar de manera gráfica la organización de la seguridad pública y determinar la aplicación del elemento administrativo de Jerarquía Administrativa se presenta el siguiente diagrama:

Como se puede observar, existen en cada uno de los niveles de gobierno instituciones policiales. En el nivel de gobierno federal, la Policía Federal depende directamente del ejecutivo, en concreto, del Ministerio de Seguridad, en este se concentra el poder mando y decisión sobre los objetivos que la Policía Federal deberá de cumplir, así mismo supervisa y evalúa su funcionamiento, vigila aspectos administrativos de jubilaciones, pensiones y retiros, y nombra al personal superior. De la misma manera ocurre para los niveles de gobierno provincial y municipal, en ambos casos la dependencia jerárquica y concentración de mando

---

<sup>124</sup> La Constitución Nacional de la República Argentina establece sobre las facultades de gobierno provinciales en su artículo 122 lo siguiente: "Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal".

de la policía descansa en una sola autoridad tanto para aspectos generales de administración como de operación.



En general cada una de las autoridades de las que dependen las instituciones de seguridad pública, concentran el poder de nombramiento, mando, vigilancia (rendición de cuentas), disciplinario (aplicable solo para el nivel más alto de la escala jerárquica) y de revisión. De este modo, la aplicación del elemento administrativo de jerarquía administrativa es claramente identificable, ya que se observa una centralización de mando y dirección de las instituciones de seguridad a través de un solo mando en cada nivel de gobierno.

Además, abordando en su conjunto a los tres niveles de gobierno, se observa que la organización del entramado institucional encargado de la seguridad pública se encuentra determinada en gran medida por la organización política del país tendiente a la descentralización de funciones en cada uno de los niveles de gobierno. Sin embargo, existe la tendencia a centralizar el aspecto operativo de las policías, ya que con la finalidad de concentrar y uniformar las políticas de

seguridad, así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas, el Estado argentino cuenta con el Sistema de Seguridad Interior<sup>125</sup>, el cual incluye a los representantes del ejecutivo en los tres niveles de gobierno, al congreso Nacional, los ministros del Interior, de Defensa y Justicia, así como a las policías de cada uno de los niveles citados.

El principal objetivo del Sistema de Seguridad, como se mencionó anteriormente, se concentra en el plano operativo de planes y operativos, no así, en políticas de administración referentes a procedimientos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, y registro de los policías, desarrollo profesional (reconocimiento y sistema de carrera), prestaciones (sueldo y pensión) y finalmente sobre aspectos disciplinarios y de vigilancia. Ciertamente este aspecto resta efectividad en la uniformidad y univocidad a la organización, administración y funcionamiento de las instituciones de policía en Argentina, sin embargo, la creación de este sistema, constituye una forma de centralizar los planes y programas a fin de coordinarse de mejor manera entre todos los niveles de gobierno e instituciones policiales.

En cuanto a los resultados de la aplicación de esta forma particular de centralización, debe afirmarse que si bien existe una centralización de mando en cada nivel de gobierno, en la totalidad del Estado la centralización de mando se ve disminuida, por tal motivo la aplicación del elemento weberiano no se consolida en su totalidad. Los efectos negativos que trae consigo lo anterior, a pesar de los buenos índices que Argentina presenta en materia de seguridad pública, son visibles en la pequeña variabilidad que presentan en los índices de seguridad pública en cada una de las provincias, de tal manera que del total de las 23 provincias del Estado Argentino, siete tiene una tasa entre cinco y 15 homicidios, en contraste, 16 de ellas tiene una tasa menor a cinco homicidios<sup>126</sup>. Esta

---

<sup>125</sup> Véase en la Ley 24.059 denominada Ley de Seguridad Interior.

<sup>126</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. “*Global Study on Homicide*”, 2011, p. 77.

variabilidad implica que en aquellas provincias donde existe un mayor índice de homicidios, el funcionamiento de la policía no ha sido eficiente en materia de prevención y disuasión contra el crimen organizado en comparación con las policías de otras provincias. Por todo lo anterior, en la medida en que se ejecute con mayor rigurosidad la centralización de acciones administrativas, objetivos y estrategias, los índices de seguridad podrán disminuir su variabilidad.

## Chile

A fin de entender la relación de la policía chilena en el entramado institucional, es necesario abordar la organización político-administrativa de la República de Chile. El gobierno reside en el Presidente de la República quien es el jefe de Estado, su autoridad se extiende en cuanto tiene la conservación del orden público y la seguridad pública de la república. El gobierno y la administración del Estado chileno se dividen en regiones y éstas en provincias; en relación a la administración local, las provincias se dividen en comunas.

El ejecutivo tiene las facultades para nombrar al intendente, el cual ejerce el gobierno de cada región como representante natural en el territorio de su jurisdicción. Al intendente le corresponde la coordinación, vigilancia y fiscalización de los servicios públicos, entre los que se encuentra los servicios policiales. En cada provincia existe una gobernación, la cual es un órgano desconcentrado del intendente, está a cargo de un gobernador el cual es nombrado por el presidente. El gobernador tiene de acuerdo a las instrucciones del intendente la vigilancia de los servicios públicos en su jurisdicción. Por otro lado, en la administración local de cada comuna reside una municipalidad, en la cual, el alcalde figura como su máxima autoridad.

Ahora bien, dejando en claro los niveles de gobierno y administración es prudente ahondar en las instituciones encargadas de la seguridad pública. La Constitución Política de la República de Chile en su artículo 101 establece:

“Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”.

Del artículo citado debe entenderse que Carabineros de Chile e Investigaciones constituyen las únicas instituciones de policía encargadas de la seguridad pública del país. Carabineros de Chile de acuerdo con su Ley Orgánica Constitucional, es la institución policial de carácter militar que tiene como principal misión desarrollar funciones de carácter preventivo en todo el territorio<sup>127</sup>, a diferencia de la policía de Investigaciones que pertenece al Ministerio Público y realiza tareas de investigación relacionadas con la persecución de delitos.

En adición a lo anterior, Carabineros de Chile depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública<sup>128</sup>, administrativamente se relaciona con este a través de la Subsecretaría del Interior. A fin de observar de manera más clara la relación jerárquica de Carabineros con otras instituciones y niveles de gobierno, se presenta el siguiente organigrama:

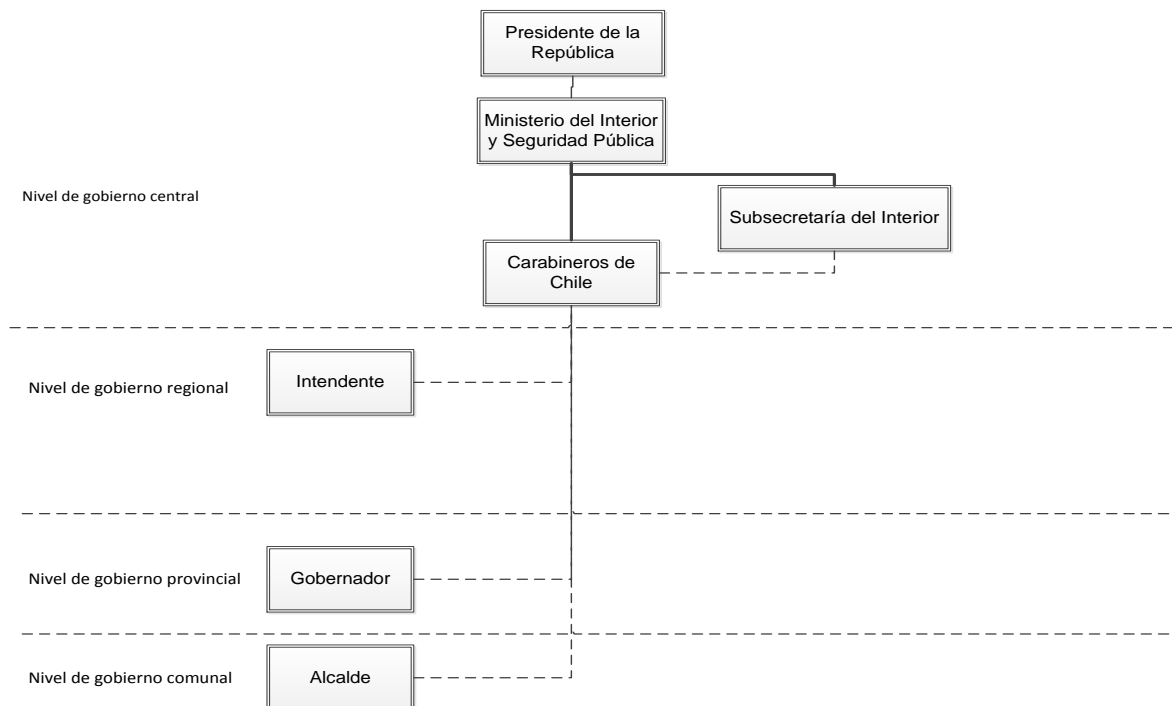
El poder ejecutivo concentra el mando de las fuerzas de orden y seguridad pública en tres niveles de gobierno, su representación a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en el nivel central, concentra el poder de decisión y mando de las actividades que Carabineros de Chile deberá ejecutar para el cumplimiento de tareas de prevención, control del orden público y vigilancia de la seguridad pública.

---

<sup>127</sup> El artículo 3 de la Ley Orgánica de Carabineros de Chile, en su párrafo segundo menciona lo siguiente: “Es misión esencial de la Institución desarrollar actividades tendientes a fortalecer su rol de policía preventiva”.

<sup>128</sup> El 21 de febrero del 2011, conforme al contenido de la Ley N° 20.502, se crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, y modifica diversos cuerpos legales. De esa forma Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones cambian de dependencia, pasando del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.





De esta manera las órdenes fluyen del presidente al ministro y del ministro al General Director de Carabineros, la condición antes descrita permite una efectiva unidad de dirección en los objetivos de la seguridad pública y una mejor coordinación al ser solo una autoridad la que dicta los mandatos.

Así mismo, la línea puntuada que relaciona a la Subsecretaría del Interior con Carabineros de Chile establece una relación de dependencia funcional entre ambas autoridades, en concreto la Subsecretaría del Interior se ocupa de los asuntos de naturaleza administrativa como elaborar los decretos, resoluciones, órdenes ministeriales y oficios relativos a nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, comisiones de servicios nacionales a otros organismos del Estado y al extranjero y, en general, todos aquellos actos administrativos orientados a la resolución de solicitudes, beneficios u otros asuntos que interesen al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en servicio activo, al personal en retiro y a los familiares de todos los anteriores.

En el aspecto operativo de Carabineros y su relación con otros niveles de gobierno, goza de gran centralización de mando, ya que al ser la única institución de policía en todo el país, permite una mayor uniformidad en los planes de operación. La cobertura de las tareas de Carabineros a lo largo del país, se lleva a cabo a través de una delegación de mando operativa en distintas regiones, por medio de Zonas de Jefaturas, Prefecturas, Comisarías, Subcomisarias y Tenencias con la finalidad de ejecutar y adaptar los planes operativos con mayor precisión. La relación de Carabineros con las autoridades a nivel regional, provincial y comunal para brindar cualquier servicio se lleva a cabo de manera directa, es decir, a petición expresa o por escrito a las delegaciones de Carabineros en el territorio que corresponda.

En relación a políticas de administración, en concreto, sobre procedimientos de administración de recursos humanos (procedimientos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, y registro de los servidores públicos), desarrollo profesional (procedimientos de actualización, capacitación, reconocimiento y certificación, sistema de carrera), prestaciones (sueldo y pensión) y finalmente sobre aspectos disciplinarios y de vigilancia; existe uniformidad en la aplicación de las mismas, ya que el marco jurídico que regula a la institución es uno solo.

Los resultados de la aplicación exitosa del elemento de centralización son visibles en la nula variabilidad de los índices de homicidios en cada una de las provincias chilenas, ya que todas sin excepción tienen una tasa menor de cinco homicidios por cada 100,000<sup>129</sup>. Lo anterior, demuestra que debido al alto grado de centralización el funcionamiento de Carabineros de Chile ha sido eficiente y uniforme.

---

<sup>129</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. *Op. cit.*

## Uruguay

El gobierno del Estado uruguayo reside en el Presidente de la república, quien es el jefe de Estado, su autoridad se extiende en todo el territorio en cuanto tiene la conservación, del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior de la república.

La organización del gobierno y administración se divide en tres niveles, el primer nivel refiere al gobierno nacional ejercido por el presidente de la república, el segundo de nivel gobierno reside en departamentos donde el Intendente es la máxima autoridad y el tercer nivel comprende al municipio gobernado por un alcalde.

Cada nivel de gobierno es autónomo entre sí, en relación al ejercicio de las facultades que la constitución les confiere. Al intendente y al alcalde les corresponde administrar todos los servicios en su jurisdicción, con excepción de los servicios de seguridad pública quienes están a cargo del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.<sup>130</sup>

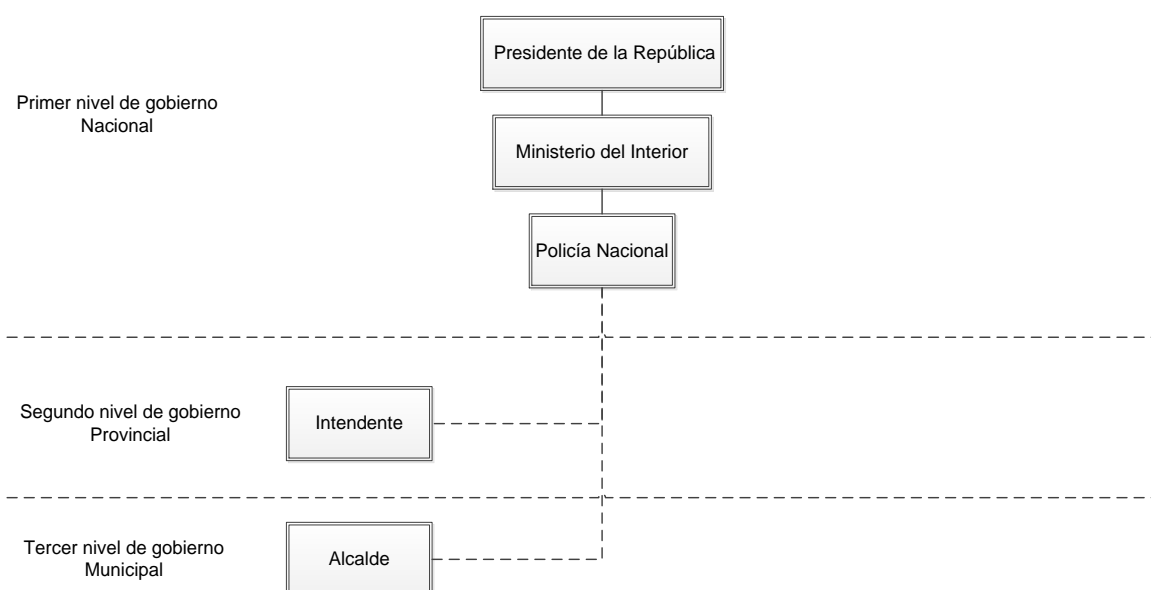
La Constitución de la República otorga el poder de mando absoluto en lo relacionado a la seguridad pública al Presidente de la República. Una de las principales atribuciones bajo este mismo rubro lo establece el artículo 173 constitucional<sup>131</sup>, el cual otorga la facultad exclusiva al presidente de nombrar y remover libremente al Jefe de Policía designado en cada departamento de la República.

---

<sup>130</sup> La Constitución de la República Oriental de Uruguay establece al respecto en su artículo 262 lo siguiente: "El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente".

<sup>131</sup> Artículo 173.- "En cada departamento de la República habrá un Jefe de Policía que será designado para el período respectivo por el Poder Ejecutivo, entre ciudadanos que tengan las calidades exigidas para ser Senador. El Poder Ejecutivo podrá separarlo o removerlo cuando lo estime conveniente".

A fin de observar de manera gráfica y profundizar la organización de la seguridad pública en el Estado uruguayo se presenta el diagrama 3, en el cual se observa que la única institución de policía encargada de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno es la Policía Nacional, la cual depende directamente del poder ejecutivo a través del Ministerio del Interior. La relación entre ambas instituciones se lleva a cabo a través de las Dirección Nacional de Policía como una unidad administrativa del Ministerio del Interior, así mismo el titular de esta unidad funge como máxima autoridad de la Policía Nacional.



La relación jerárquica entre el ministerio del Interior y la Policía Nacional implica una subordinación en aspectos de nombramiento del personal de oficiales, en relación al mando para disponer de todos los recursos humanos y materiales además de fijar los objetivos y políticas de acción, esta misma subordinación jerárquica implica la facultad de vigilancia y de sancionar en aspectos disciplinarios al personal de oficiales. La relación antes descrita, implica una centralización de mando y decisión por parte del Ejecutivo en la única institución encargada de la seguridad pública en todo el territorio, así mismo la condición de que exista una solo institución para los tres niveles de gobierno implica una

centralización a nivel operativo, institucional y de administración de la seguridad pública en todo el Estado.

Sobre la relación de la Policía Nacional con los niveles de gobierno provincial y municipal, esta se lleva a cabo a través de la jefatura asignada para cada provincia, las jefaturas representan un tipo de descentralización en el aspecto operativo que no implica una autonomía jurídica ni material, simplemente es una delegación de autoridad para cumplir con los fines de la institución una región determinada. Este tipo de delegación permite focalizar las necesidades de cada región y diseñar planes concretos de acuerdo a las mismas.

La Policía Nacional de Uruguay y en general la administración de la seguridad pública en Uruguay representa un ejemplo más de centralización de una función fundamental para todo Estado. La condición de que exista una sola autoridad y una sola institución demuestran que la aplicación del elemento administrativo de Jerarquía Administrativa es una forma eficaz de organizar y ejercer el monopolio de la violencia legítima.

Los resultados de la aplicación de la centralización son visibles en la reducida variabilidad en los índices de homicidios en las provincias del país, ya que de las 19 provincias, 9 tienen una tasa entre 5 y 15 homicidios y 10 de ellas tienen una tasa menor a cinco.<sup>132</sup> Lo anterior ejemplifica que si bien hay variación en poco menos de la mitad de las provincias, esta no es significativa, lo que demuestra el trabajo eficiente que de manera uniforme realiza la policía debido a la centralización.

## Conclusiones

El elemento administrativo de jerarquía administrativa y centralización ha sido un elemento fundamental para consolidar la seguridad pública de los países

---

<sup>132</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. *Op. cit.*

analizados, en el caso particular de Chile y Uruguay es mayormente visible la aplicación de este principio como un medio de organización de la seguridad pública, ya que al contar con policías únicas, presentan mayor facilidad para organizar objetivos y acciones en contra del crimen organizado, aunado a lo anterior, las decisiones al seguir un solo curso de acción, las políticas de operación y administración, los planes de trabajo, y los valores y cultura institucional presentan mayor uniformidad y univocidad en los intereses y actividades de los funcionarios, los resultados son visibles de manera particular en la mínima variabilidad en las tasa de homicidios en cada una de las provincias y de manera general en los buenos resultados que ambos países presentan en aspectos como corrupción, percepción de inseguridad, gobernabilidad y niveles de paz.

En el caso de Argentina, debido a la diversidad de instituciones de policía en cada nivel de gobierno y a pesar de la existencia del Sistema de Seguridad Interior, los indicadores de seguridad pública en materia de homicidios presentan una mayor variabilidad en cada provincia, lo anterior denota, que la descentralización administrativa de la seguridad pública ha generado una disparidad en los niveles de efectividad por parte de las distintas policías, que se ve traducido en una mayor variabilidad en el fenómeno del homicidio y en los distintos índices de seguridad pública.

#### 4.2 Las instituciones de policía de México desde el enfoque del cuadro administrativo de Max Weber

A lo largo del apartado anterior se ha identificado y descrito la aplicación de los elementos administrativos del modelo burocrático de Max weber en las policías de Argentina, Chile y Uruguay, con la notable condición de que su aplicación se apega en su totalidad a los supuestos teóricos que estructuran y dan sentido a cada uno de los elementos administrativos.

Por otro lado, se ha identificado los efectos positivos que tras la aplicación de los elementos administrativos weberianos se producen en distintos indicadores de seguridad pública, lo cual permite desde este momento afirmar, que la aplicación de los elementos administrativos en las instituciones de policía contribuye al mejoramiento de los indicadores de seguridad pública.

Sin embargo, el análisis realizado hasta ahora, no presenta un contraste con algún país de la región que presente resultados negativos en sus indicadores de seguridad pública. Esta condición es fundamental para observar y determinar, que las deficiencias o la no aplicación de los elementos administrativos en las instituciones de seguridad pública influyen de manera directa en el deterioro de la seguridad pública.

Con la finalidad de profundizar en la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, en el presente capítulo se analizará los cuatro elementos administrativos del modelo burocrático en las instituciones de policía de México, tomando como referencia en el plano legal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) como el marco normativo de carácter general para todas las instituciones de policía del país, a nivel administrativo la propia información que el Sistema Nacional de Seguridad Pública ha generado al respecto y los indicadores de seguridad pública nacionales e internacionales presentado en el tercer capítulo.

#### Retribución fija y derecho a pensión

Como se mencionó anteriormente, la retribución fija en el modelo burocrático constituye un elemento administrativo esencial para asegurar la estabilidad económica de los funcionarios públicos, la retribución debe estar en función de la complejidad y grado de responsabilidad de las tareas determinadas por su rango, el tiempo de servicio que ha prestado a la institución y el grado profesional con el que cuenta el funcionario, además de representar la importancia y reconocimiento por la función que desempeña. Por otro lado, el retiro por vejez del funcionario en

la burocracia ideal, queda garantizado por una pensión, esta es de igual manera una retribución fija en dinero que garantiza la subsistencia del mismo cuando ya no se encuentre en posibilidades de ejercer su profesión.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 constitucional, apartado B, representa el principal marco jurídico que establece los criterios generales en materia de salarios y sistemas de seguridad social para todos los trabajadores al servicio del Estado. En materia de salarios, la fracción VI establece la condición de suficiencia del salario para satisfacer las necesidades materiales, sociales y culturales de todo servidor público, así mismo en materia de sistemas de seguridad social, la fracción XII establece de manera particular para las instituciones de policía en los tres niveles de gobierno, la obligación de propiciar el fortalecimiento de sistemas de seguridad social.

Por su parte, La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como marco jurídico uniforme para todas las instituciones de policía, solo hace referencia en su artículo 45, a la obligación para las distintas instituciones de policía del país, de garantizar al menos, los supuestos del artículo 123 constitucional mencionados. Lo anterior, denota la falta una normatividad que garantice y obligue a todas las instituciones de policía del país, a aplicar aspectos específicos en la retribución de los policías, como el pago en relación a la antigüedad del servicio, el grado, tipo de actividad y nivel de especialización.

En el plano administrativo, la aplicación de los supuestos del modelo burocrático en las instituciones de policía en México, en particular en el aspecto de que el monto sea suficiente para asegurar la estabilidad económica del funcionario y represente la importancia y reconocimiento por la función que desempeña, no se encuentran presente de manera uniforme en los tres niveles de gobierno. En el nivel federal, la Policía Federal tiene un sueldo mensual para los primeros niveles



de su escala jerárquica de \$10,000<sup>133</sup>. Por otro lado, a nivel estatal el monto de la retribución es extremadamente variable, de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>134</sup> el sueldo promedio a nivel estatal en 2010 para policías de primer rango fue de \$9,250 pesos, monto que supera incluso al PIB per cápita registrado para ese mismo año de \$9,132 pesos. Sin embargo, en 15 de los 32 estados que componen a la República Mexicana, el salario promedio mensual para 2010 fue de \$7,291 , es decir, \$1,959 pesos menos de lo registrado por el Secretariado Ejecutivo y \$1,841 pesos menos que representa un 79% en relación al total del PIB per cápita para ese año.

El resto de los estados presenta una variabilidad importante en relación con los 15 estados mencionados anteriormente, ya que la mayoría percibió como mínimo 10,000 pesos mensuales, hasta llegar como el caso de Aguascalientes, a un sueldo bruto de los policías de \$18,173 pesos mensuales; suma que evidencia la falta de uniformidad y disparidad en los sueldos de los policías a nivel estatal.

Respecto al monto de la retribución en las policías a nivel municipal, es alarmante el distanciamiento que existe con los supuestos del modelo weberiano, el promedio registrado para 2010<sup>135</sup> indica que el casi el 61% de los policías municipales perciben un sueldo inferior a 4 mil pesos mensuales, el 38.4% percibe un sueldo entre \$4,000 y \$10,000 pesos mensuales y solo el 0.7% percibe un sueldo mayor a \$10,000. Tomando en cuenta el PIB per cápita de \$9,132 pesos la diferencia es abrumadora, el monto ni siquiera cubre el la mitad del ingresos

---

<sup>133</sup> Versión estenográfica de la entrevista al Ing. Facundo Rosas, Comisionado General de la Policía Federal. Recuperada el 28 de junio de 2012. Disponible en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=830122&folderNode=810187&folderNode1=814222](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=830122&folderNode=810187&folderNode1=814222).

<sup>134</sup> Presentación elaborada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperada el 28 de junio de 2012. Disponible en: [www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios\\_de\\_Policias\\_2010\\_y\\_2011\\_210911.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf).

<sup>135</sup> Presentación de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 2010. Recuperada el 29 de junio de 2012. Disponible en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7d1](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7d1).

promedio anual, lo que implica una desvalorización desde el gobierno municipal hacia la función de la seguridad pública.

En relación al derecho a pensión, si bien en las instituciones de policía de los tres niveles de gobierno cuentan con la normatividad que regula el derecho del funcionario a recibir una pensión en caso de que no se encuentre en condiciones de continuar en servicio, el monto de la pensión está en función del salario base del trabajador, por lo cual el monto de la pensión es igualmente insuficiente.

Las deficiencias en la falta de aplicación y uniformidad del elemento administrativo de retribución justa, se hace visible en la elevada presencia del crimen organizado, ya que la relación entre los bajos salarios, corrupción (como condición esencial para la formación y fortalecimiento de organizaciones criminales) y altos niveles de presencia del crimen organizado es correlacional. En concreto en los Estados de Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Baja California, estados donde la retribución no es significativa y esta incluso por debajo del PIB per cápita, se registró el cuarenta y un por ciento del total de homicidios para el año 2010 de todo el país. Datos que muestran la tendencia al fortalecimiento y aumento de actividades delictivas por parte del crimen organizado en aquellos estados donde el salario de los policías es insuficiente.

Las consecuencias de la omisión generalizada del elemento weberiano en las instituciones de policía mexicanas, se hace visible también, en los altos niveles de corrupción que tanto indicadores internacionales como nacionales muestran. De manera general, de acuerdo con los resultados del indicador de Percepción de Corrupción Gubernamental, México ocupa el lugar número 18 de un total de 28 países que integran la región de Latinoamérica, dato que constituye un antecedente para dimensionar y comprender porque México presenta uno de los porcentajes más altos en relación al número de personas que afirman que un agente de la policía les pidió un soborno en toda Latinoamérica, con un 18.5%;

además de presentar los niveles más bajos de confianza por parte de la ciudadanía hacia las policías con 2.9 de un total de 7.

Así mismo, la variabilidad mencionada en los montos de los salarios en las instituciones de policía en los tres niveles de gobierno, ha generado que las instituciones de policía a nivel municipal, las cuales presentan una retribución insuficiente para garantizar la subsistencia de los policías, presenten a su vez un mayor porcentaje de intentos de soborno hacia la ciudadanía. En contraparte, la Policía Federal presenta una mejor retribución para sus funcionarios en comparación con los dos niveles de gobierno restantes, producto de ello, muestra mejores indicadores en cuanto el número de intentos de soborno. Aspecto que denota la relación entre los montos de la retribución y el número de casos de intentos de soborno.

#### Calificación profesional que fundamenta el nombramiento

La calificación profesional es una condición fundamental en los funcionarios de la burocracia ideal, esta atribuye en gran medida el carácter racional e instrumental que caracteriza a la burocracia. El éxito del modelo burocrático se encuentra garantizado por los funcionarios que lo integran, estos se distinguen por ser funcionarios altamente calificados, reconocidos por su alta capacidad técnica y su trabajo profesional.

En México el principal marco jurídico en materia de profesionalización para las instituciones de policía es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la cual establece los criterios generales en materia de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento. La principal institución creada para promover, unificar y homologar los procesos arriba mencionados en los institutos de formación locales en cada una de las entidades de la república, es la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Respecto a la clasificación del personal, la ley mencionada establece de manera general en su artículo 80, cuatro niveles jerárquicos, I. Comisarios; II. Inspectores; III. Oficiales, y IV. Escala Básica<sup>136</sup>. A diferencia de los tres países analizados con anterioridad en donde existe una institución educativa especializada para el personal de mando y personal subordinado, en México la formación de los 4 niveles mencionados se lleva a cabo en las Academias estatales y nacionales.

Aunado a lo anterior, en las instituciones de policía de México en general, no se contempla la posibilidad de ingreso para ocupar puestos de mando, como consecuencia de ello, no existe centros de formación especializados para formar personal este nivel, sino cursos de una duración no definida proporcionada por los centros de formación generales para todos los niveles. Lo anterior denota, que no existen criterios definidos para aspirantes de nuevo ingreso para cada uno de los niveles jerárquicos mencionados, además la posibilidad de ocupar un puesto de mando producto de una formación de tres o cuatro años como mínimo en un centro de formación especializado es inexistente; ambos aspectos constituyen una debilidad importante para garantizar que el personal de mando tenga la calificación profesional suficiente para ocupar un cargo de dirección.

Profundizando sobre los criterios generales para el ingreso a las instituciones de policía en México, y retomando los mismos criterios analizados en las policías de Argentina, Chile y Uruguay, la citada ley establece en su artículo 88 lo siguiente:

- Edad: No existe un rango uniforme y definido.
- Nivel de estudios: a) En el caso de aspirantes a las áreas de investigación, enseñanza superior o equivalente; b) Tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente; c) En caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.
- Aprobar exámenes internos: Exámenes de control de confianza

---

<sup>136</sup> Ver escala jerárquica en el Anexo 8

Los 3 requisitos presentados, son aspectos previos al proceso de formación e instrucción, tales requisitos forman parte de las cualidades requeridas para garantizar la futura calificación profesional del aspirante, de lo anterior su importancia.

Profundizando sobre el requisito de la edad, el hecho de que no exista un criterio uniforme para todas las instituciones de seguridad pública del país, repercute directamente en un detrimento en las políticas de reclutamiento, dirigidas a seleccionar personal joven que brinde mayor potencial en años de servicio y en la reducida posibilidad de que el personal ascienda a todos los grados de la escala jerárquica consecuencia de una carrera policial, es decir, al no existir un criterio que dé prioridad al ingreso de personal joven, la política de selección de personal en la actualidad tiende a priorizar la condición de suficiencia de personal, por encima de una política que pretenda reclutar personal con miras a que desarrolle una carrera profesional que le permita acceder a todos los rangos de la escala jerárquica. Además esta política al estar dirigida a priorizar la suficiencia de personal en las instituciones de policía por encima de reclutar a personal joven, repercute considerablemente en las capacidades físicas y sobre todo en la maleabilidad de los hábitos, valores y sentido de pertenencia hacia la institución de los nuevos aspirantes.

En cuanto al nivel de estudios requerido para cada uno de los perfiles, cabe mencionar en primer lugar, que como complemento a los establecido por el artículo 88, el Consejo Nacional de Seguridad Pública en 2005 aprobó 12 Procedimientos del Servicio Nacional de Carrera de la Policía Preventiva, los cuales contemplan la relación entre el nivel de estudios y el ingreso a determinado nivel de escala jerárquica; sin embargo, es posible afirmar que existe un rezago importante en la aplicación de dichos procesos en la mayoría de las instituciones de policía del país, ya que el último indicador disponible de acuerdo con el Primer Informe de Labores de la extinta Secretaría de Seguridad Pública, para junio de

2007 solo 8 de los 32 estados y 5 de los 2 mil 438 municipios se comprometieron a adoptar los 12 procedimientos.

Ante tal antecedente, existe actualmente un rezago en la mayoría de las instituciones de policía sobre los criterios y procedimientos de reclutamiento, ingreso y formación, ya que no consideran el ingreso de personal con nivel licenciatura dirigido a ocupar un determinado nivel de la escala jerárquica que represente tal grado de estudios, aspecto que es fundamental para que aspirantes con nivel profesional consideren ingresar al servicio policial. Aunado a lo anterior, al no estar contemplado un nombramiento específico para personal con dicho nivel educativo, pone en duda el nivel educativo del personal que ocupa el personal de mando, debido a que no existe una formación especializada acorde a dicho nivel de estudios y rango. Dicho de otra manera, existe una falta de claridad para determinar el puesto y nivel en la escala jerárquica que ocupara el aspirante con estudios a nivel profesional y los criterios en cuanto el nivel educativo para el nombramiento de personal de mando.

Respecto al nivel de estudios medio superior requerido para los aspirantes a desempeñar tareas de prevención, de la misma manera no es claro la posición que el aspirante con tal grado de estudios ocupara en la escala jerárquica. Así mismo, el hecho de que la LGSNSP clasifique y determine el nivel de estudios medio superior para personal que realizará tareas de prevención, además de que la formación recibida (como se verá más adelante) no contempla una formación a nivel técnico superior o licenciatura, condiciona a que el personal que realizará una de las tareas sustantivas de la institución incluso en niveles de mando, mantenga ese mismo nivel de estudios no solo en los primeros niveles de la escala jerárquica sino también en niveles de mando y a lo largo de su carrera policial.

Finalmente en relación al nivel de estudios medio básico requerido para el personal aspirante a desempeñar funciones de reacción, de la misma manera que

en los países analizados, no implica mayor exigencia debido a la naturaleza de las funciones de reacción. Sin embargo, es importante tener en cuenta la proporción de personal que ingresa a las instituciones de policía con este nivel educativo, ya que es riesgoso si se pretende un aumento progresivo de profesionalización de los policías. Aspecto que sobresale en la mayoría de las instituciones de policía de México, realidad que su muestra con el 68.3% del total de la fuerza operativa de las policías municipales a nivel nacional que tiene solo el nivel básico de instrucción educativa<sup>137</sup>.

En relación a la aprobación de exámenes de confianza, es necesario señalar que estos se encuentran dirigidos principalmente a evaluar aspectos de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, aspectos que son importantes para asegurar la confiabilidad de los aspirantes. Sin embargo, en el artículo 88, no se encuentra de manera explícita el requisito de que los aspirantes aprueben exámenes de conocimientos generales y físicos, por el contrario el artículo citado establece que cumplan con los requisitos de edad, nivel de estudios y perfil físico. Lo anterior implica, que las instituciones de policía no contemplan como mandato legal obligatorio, el comprobar a través de exámenes el nivel de estudios que el aspirante afirma tener. La omisión de este aspecto representa mayor probabilidad de que el aspirante no tenga la aptitud necesaria para aprender y aplicar los conocimientos teórico-prácticos brindados en el proceso de instrucción de manera eficiente en su actividad cotidiana.

Profundizando en el proceso de formación, este representa el elemento con mayor trascendencia que atribuye a los funcionarios el carácter técnico-profesional que distingue al modelo burocrático, expresado de otro modo, el proceso de formación es el pilar para asegurar que los policías se desempeñaran de manera eficaz, ante tal antecedente, el tiempo, el nivel académico que contempla la formación, y el

---

<sup>137</sup> Presentación de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 2010. *Op. Cit.*

rango basado en los dos anteriores aspectos son esenciales para determinar la calificación profesional del funcionario y su nombramiento.

El proceso de formación de las instituciones de policía en México de manera general contempla lo siguiente:

- Tiempo de formación: 4 meses.
- Título:-----
- Rango de nombramiento: 1er rango de escala básica

Como se puede observar, el tiempo de formación está por debajo del tiempo mínimo de seis meses y un año que las instituciones de policía de Argentina, Uruguay y Chile establecen respectivamente para la formación del personal de rangos iniciales, ello demuestra un distanciamiento en la aplicación del elemento burocrático. Otra prueba de este distanciamiento, es que anteriormente la Academia Nacional de Seguridad Pública estableció en los procedimientos de los subsistemas del Servicio Civil Nacional de Carrera de la Policía Preventiva en el año 2005, una duración mínima para la formación inicial de 1,248 horas (6 meses), sin embargo, el Programa Rector de Profesionalización publicado en 2009 establece como mínimo 875 horas (4 meses), aspecto que denota un detrimento importante en el tiempo de formación inicial.

Así mismo y como se ha venido explicando, el proceso de formación planteado por el Programa Rector de Profesionalización y los requisitos que establece la LGSNSP, contemplan una formación inicial y un perfil de ingreso general para todo aspirante. En comparación con las instituciones de policía analizadas con anterioridad, el proceso de formación de las instituciones de policía de México es equivalente a la formación para el personal subalterno de dichos países, con la diferencia de que en Argentina y Uruguay, como ya se mencionó, el tiempo mínimo de formación es de 6 meses y en el caso de Chile de 1 año. Continuando con esta comparación, las instituciones de los 3 países sudamericanos



contemplan una formación inicial para personal aspirante a ocupar puestos de mando, de 3 a 4 años a nivel técnico superior y nivel licenciatura. En México, como se ha mostrado, no se concibe todavía la formación de personal a nivel técnico superior o nivel licenciatura como un instrumento idóneo y necesario a través del cual las instituciones de policía de todo el país en los 3 niveles de gobierno, puedan contar con personal calificado a nivel técnico profesional y nivel licenciatura.

Así mismo, en México el Programa Rector de Profesionalización contempla el esquema denominado de “Formación Continua”, el cual se compone de 3 etapas educativas; la primera denominada de “Actualización” que tiene una duración de 20 a 40 horas y se otorga tras la adquisición de nuevo equipo técnico y táctico y por la promoción de algún elemento; la segunda denominada de “Especialización”, con una duración de 40 a 80 horas, otorgada tras la identificación de la falta de precisión en el manejo o conocimiento de alguna función que esté fuera del dominio en las actividades que realiza el personal cotidianamente; y finalmente de “Alta Dirección” con una duración variable de acuerdo a la temática que se trate.

Respecto a las dos primeras etapas, representan un proceso de capacitación continua que debe reconocerse como un buen instrumento para mejorar el desempeño del personal y aumentar su nivel de aptitud y calificación profesional.

Sin embargo, su impacto es sin duda limitado, en el sentido de que un curso de una duración máxima de 40 u 80 horas no corregirá las deficiencias que el personal pudiera tener debido a la escasa formación inicial recibida, aunado a lo anterior, el personal debe esperar a encontrarse en los supuestos establecidos para recibir la instrucción complementaría. En otras palabras, al no existir mayor prioridad al tiempo de formación inicial como fundamento para asegurar la calificación profesional sinónimo de aptitud para los policías de nuevo ingreso, no se encuentra planamente ejecutado el principio weberiano de calificación profesional.

Por otro lado, respecto a la etapa de “Alta Dirección”, es sin duda el aspecto más visible de un distanciamiento de los supuestos del modelo weberiano, ya que la calificación profesional de los policías que desempeñan cargos de alta dirección está en función de aprobar cursos con una duración y nivel académico no determinado. En comparación con las instituciones de policía de los 3 países analizados con anterioridad, en donde existe una formación a nivel técnico superior y nivel licenciatura con una duración mínima de 3 años para todo el personal aspirante a puestos de mando, la diferencia es sin duda significativa en la amplitud y apego a los supuestos del elemento weberiano de calificación profesional de los 3 países sudamericanos y México.

Las consecuencias de una calificación profesional y conocimiento especializado producto de un entramado institucional poco especializado, de un perfil de ingreso que no pondera la juventud y altos niveles de estudios en los distintos niveles de la escala jerárquica y, principalmente, periodos de formación insuficientes con limitados niveles académicos para proveer los conocimientos necesarios para las tareas policiales en las instituciones de policía en México, ha generado un desempeño poco eficiente en las estrategias y acciones para prevenir y disuadir de manera efectiva los actos delictivos de organizaciones criminales.

Producto de lo anterior, los indicadores de seguridad pública muestran para el año 2010, un total de 12,000 personas asesinadas tan solo en el año 2010 y un número estimado de 47 mil 515 personas asesinadas desde 2006. Así mismo, de las 10 ciudades consideradas como las más violentas e inseguras del mundo, cinco se encuentran en México, entre las que destacan Acapulco, con una tasa de 128 homicidios por cada 100 mil habitantes; Ciudad Juárez con 94; Torreón con 88; Chihuahua con 83; y Durango con 80 homicidios por cada 100 mil habitantes.

En relación al indicador GPI, México se encuentra en los últimos lugares al posicionarse en la posición 121 de un total de 153 a nivel mundial y en la posición 20 de 23 en el continente americano.

En cuanto los niveles de gobernabilidad y desempeño de las instituciones de policía, como ya se mencionó en el capítulo tercero, México presenta un valor por debajo de la mayoría de los países de la región con un 2.785, dato que confirma los problemas de ineffectividad y bajos niveles de gobernabilidad. Dato que relacionado con el bajo nivel de estudios generalizado en las instituciones de policía corrobora el bajo nivel de la calificación profesional de los policías en México y los pobres resultados en el combate a la delincuencia.

### Sistema de carrera y ascensos

El sistema de carrera es el elemento administrativo que consolida el desarrollo profesional y la retribución representativa del rango y grado profesional del funcionario, de su correcta implementación la burocracia se beneficia al crearse fuentes propias de recursos humanos profesionales, capacitados y altamente calificados para la gestión, además de conservar lo que diferentes autores han denominado como la memoria histórica, es decir, la experiencia y el conocimiento teórico-práctico que la institución ha desarrollado, la cual descansa en cada uno de los funcionarios y en el registro documental de la actividad cotidiana. Por otro lado, el funcionario se beneficia al desarrollarse profesionalmente y obtener mejoras salariales.

Para Max Weber, el sistema de carrera se consolida con la promoción de los funcionarios en función del tiempo de servicios y del resultado de calificaciones favorables derivadas de la aplicación de exámenes que demuestren la aptitud del funcionario para asumir mayor responsabilidad y ejecutar de manera efectiva distintas funciones.

En México, como se mencionó en el capítulo segundo, ha experimentado un lento proceso en la creación de Sistema de Carrera Policial, de hecho es posible afirmar que antes del 2006 no existía un sistema de carrera como un elemento administrativo plenamente identificable en las instituciones de policía de los tres

niveles de gobierno. En el primer informe de gobierno del expresidente Felipe Calderón, se definió como una de las estrategias fundamentales la reingeniería de las instituciones de policía, a través del desarrollo de un sistema de carrera como método para formar los procesos de reclutamiento, selección, integración y desarrollo del personal. A partir de entonces, el gobierno federal fue el principal promotor del fortalecimiento de un sistema de carrera, reactivándolo en el año 2008 en la Policía Federal con un proceso de promoción tras de 12 años de no contar con promociones.

En el año 2010, tras un largo proceso de formulación, diseño y aprobación, finalmente se acordó la implementación del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL), el cual representa un conjunto de reglas y procedimientos estructurados y enlazados, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades, en las etapas de reclutamiento, selección, formación, certificación, ingreso, permanencia, promoción, estímulos, reconocimiento, disciplina y justicia policial, separación y retiro. Desde ese año y hasta el presente momento, todavía se encuentra en proceso de difusión e implementación en las más de 2000 instituciones de policía de todo el país.

Ante tal antecedente, actualmente es difícil determinar y medir con certeza, los alcances y desperfectos de un sistema de carrera que todavía no se encuentra implementado en su totalidad y que por ende no ha tenido el tiempo para generar resultados. Producto de lo anterior, no se cuentan con datos precisos del número de instituciones de policía estatales que ya se encuentran implementando el modelo del SIDEPOL y han adecuado sus marcos normativos de acuerdo a lo establecido por la LGSNSP en la materia. Por su parte, en relación a las instituciones de policía municipales de acuerdo con el sexto informe de gobierno de la pasada administración, a julio de 2012, de los 2,022 municipios que cuentan instituciones de policía un total 195 municipios registran avance en la adecuación de su marco normativo a la Ley General del SNSP, a través de la

elaboración de sus reglamentos del Servicio Profesional de Carrera, de los cuales 61 ya fueron aprobados por los Cabildos y 134 se encuentran en vía de autorización.

Debido a este proceso inconcluso de implementación de un sistema de carrera en las instituciones de policía de México, es posible afirmar que se ha omitido la implementación del elemento administrativo de sistema de carrera por décadas, aspecto que ha repercutido en la pobre calificación profesional con la que cuenta los policías tanto de rangos subordinados como de mando y la insuficiencia salarial.

Sin embargo, a pesar del proceso incompleto de implementación mencionado, es conveniente realizar un análisis en relación a los supuestos del modelo burocrático mencionados al inicio de este apartado, en una de las primeras instituciones de del país que optó por reactivar su sistema de carrera y que ha servido como modelo para la implementación del sistema de carrera en todas las instituciones de policía del país, en concreto, la Policía Federal. Ello permitirá observar, la aplicación o distanciamiento en la aplicación de los preceptos del cuadro administrativo y sus resultados.

El artículo 133 del reglamento de la Policía Federal establece los requisitos esenciales para el ascenso, los cuales se presentan a continuación:

- I. Los resultados obtenidos en los programas de profesionalización;
- II. Los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones;
- III. Las aptitudes de mando y liderazgo;
- IV. Los antecedentes en el registro de sanciones y correcciones disciplinarias;
- V. La antigüedad en el servicio, y
- VI. Los demás que determine el Consejo Federal mediante Acuerdo.

De las fracciones citadas, se puede identificar plenamente el derecho al ascenso en función del tiempo de servicio y del resultado de calificaciones favorables en exámenes de promoción de rango, como los dos preceptos fundamentales del sistema de carrera de cuadro administrativo. Profundizando sobre la fracción V, el tiempo máximo requerido<sup>138</sup> no exceden de cuatro años de servicio; así mismo, un aspecto a resaltar sobre este mismo punto y que se compara con los requisitos de promoción de la Policía Nacional de Uruguay, es que los primeros cuatro rangos del escalafón (de policía tercero a sub oficial) el tiempo mínimo es de dos años, lo anterior es un aspecto importante ya que permite a los funcionarios ascender con mayor rapidez a rangos superiores.

Profundizando sobre el tiempo total de carrera que contempla la Policía Federal, partiendo del primer rango de la escala jerárquica al último grado, sería de 26 años de servicio, retomando los periodos de las policías analizadas con anterioridad, en promedio contemplan 23 años de servicio. La importancia de observar los lapsos de tiempo que contemplan las instituciones de policía, es importante ya que representa las expectativas de desarrollo profesional y de estabilidad laboral para los funcionarios. De tal manera que es posible afirmar, que la duración del servicio de carrera de la Policía Federal, se encuentra al mismo nivel que las policías de Argentina, Chile y Uruguay.

En relación a la condición de aptitud profesional como condición para el ascenso, la fracción I establece el supuesto de obtener buenos resultados en los programas de profesionalización. Como se mencionó en el elemento administrativo de calificación profesional, se ha puesto particular interés en diferentes etapas de formación continua, por lo que los resultados en los diferentes procesos a los que es sometido el personal se consideran para la promoción. Sin embargo, el elemento fundamental descansa en la fracción VI, ya que entre los otros requisitos que el Consejo Federal y el Comité de Promoción han establecido, se encuentra el

---

<sup>138</sup> Véase el escalafón y tiempo mínimo requerido en Anexo 9

requisito de presentar un examen de conocimientos, el cual representa el requisito con mayor relevancia para la promoción.

Otro aspecto relevante en el proceso de promoción, son los niveles de estudios requeridos para la permanencia de acuerdo a lo establecido por el artículo 17, inciso b, fracción IV de la LGSNSP citado con anterioridad, el cual establece que el personal debe acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:

- a) En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;
- b) Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente, y
- c) En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.

La importancia del artículo citado, parte de que el personal aspirante a ascender por ejemplo del rango de policía primero al rango inmediato superior denominado sub oficial, debe de contar con el nivel de educación superior, equivalente u homologación por desempeño a partir de bachillerato,<sup>139</sup> de la misma manera ocurre para el personal que se encuentra en el rango de policía y pretende ascender al rango de policía tercero, para lo cual debe de contar con nivel medio superior. Tales requisitos para el ascenso constituyen un mecanismo que fomenta el desarrollo profesional del personal y la calificación profesional del mismo para desempeñarse en niveles de mando.

---

<sup>139</sup> Las líneas de acción del Programa Rector de Profesionalización para llevar a cabo la nivelación académica son las siguientes:

1.- Desarrollar evaluaciones específicas, con la participación de personal de las diversas instituciones de Seguridad Pública Y Procuración de Justicia, para identificar las funciones a evaluar y lograr su acreditación académica.

2.- Se iniciará con la evaluación para la nivelación a Técnico Superior Universitario del personal policial mediante la firma de un convenio con el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior que contendrá los términos de costo, operación y trámite del Título de la Acreditación de Conocimientos adquiridos por la experiencia laboral, correspondiente al nivel Técnico Superior Universitario Policial. Así mismo se distribuirán guías de estudio y asesorías para el personal a evaluar. La Secretaría de Educación Pública será la institución que certificará y expedirá el título al personal que apruebe la evaluación.

Los resultados de la aplicación del elemento administrativo de sistema de carrera y ascensos en la Policía Federal ha contribuido a mejorar el nivel de calificación profesional de su personal, visible en el nivel de estudios que su personal presentó en el año 2009, ya que de las 35 511 personas adscritas, el 44% corresponde a personal con estudios de preparatoria o equivalente, 30% a personal con estudios a nivel profesional, 24% al personal con estudios a nivel secundaria o equivalente, 2% a primaria y 0.39% corresponde a otro. En comparación con las instituciones de policía a nivel municipal, las cuales del 68.3% del total de la fuerza operativa presentan nivel básico de instrucción educativa. Así mismo, el desarrollo en el nivel educativo como condiciones para la permanencia y promoción del personal ha permitido mejorar la retribución del personal en comparación de otras instituciones de policía que carecen de sistema de carrera tendiente a la profesionalización de su personal, como muestra de ello, en el año 2009 el salario reportado para el primer rango fue de \$10,000 pesos, monto superior al pib per capita registrado para ese mismo año de \$7,875.82.

#### Jerarquía administrativa y centralización

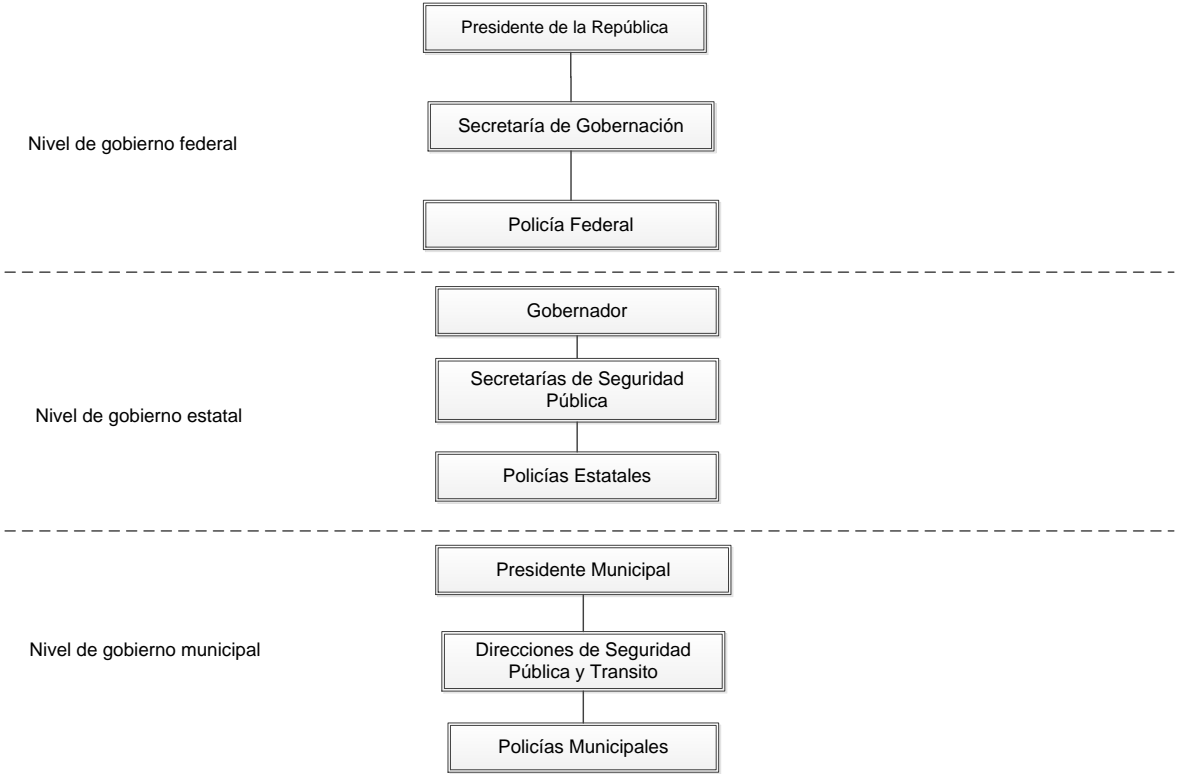
El elemento administrativo de Jerarquía administrativa refiere al mando y subordinación de autoridades en un sistema organizado, en donde la vigilancia e inspección parte de la autoridad superior a la inferior. En el modelo burocrático, la jerarquía administrativa alcanza su mayor funcionalidad en aquellas administraciones que concentran el poder de decisión y mando en un solo individuo, debido a que las decisiones y mandatos son emitidos con mayor rapidez, por esa condición fluyen sin mayor demora a través de los distintos niveles jerárquicos. Así mismo, otra de las ventajas de la centralización del mando radica en la facilidad para la organizar los objetivos y acciones de la institución; al seguir un solo curso de acción, las políticas de acción y administración, los planes de trabajo, y los valores y cultura institucional toman mayor uniformidad y univocidad en los intereses y actividades de los funcionarios. Esto brindará mayor



certeza de que toda la actividad institucional persigue los mismos fines y objetivos que el supremo jerarca ha vislumbrado.

En México, la organización de la función de la seguridad pública, se encuentra determinada en gran medida por la organización política del país, tendiente a la descentralización de funciones administrativas en cada uno de los niveles de gobierno. Retomando lo explicado en el capítulo segundo de este trabajo, el artículo 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad y obligación de los tres órdenes de gobierno de hacerse cargo de la seguridad pública de su jurisdicción territorial y contar con instituciones de policía para cumplir con dicha obligación.

A partir de la organización política y de la administración de seguridad pública establecida por la constitución, ha de observarse de manera gráfica como se presenta a continuación:



Como se puede observar, cada uno de los niveles de gobierno cuenta con sus propias instituciones de policía. En el nivel de gobierno federal, la Policía Federal es la única institución de policía dependiente directamente del ejecutivo, en concreto, de la Secretaría de Gobernación, la cual concentra el poder mando y decisión sobre los objetivos que la Policía Federal deberá de cumplir, así mismo supervisa y evalúa su funcionamiento, vigila aspectos administrativos de jubilaciones, pensiones y retiros, y nombra al personal superior.

De la misma manera ocurre para los niveles de gobierno estatal y municipal, existen 32 estados cada uno con su propia institución de policía y 2 mil 439 municipios de los cuales 2,022 cuentan instituciones de policía y 417 carecen de la misma. En ambos niveles de gobierno, existe una dependencia jerárquica y concentración de mando de las instituciones de policía en una sola autoridad, en aspectos generales de administración de recursos humanos, financieros y materiales, así como de operación.

De la misma manera, en México existe el Sistema Nacional de Seguridad Pública como instrumento de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad pública, integrado principalmente por los representantes del poder ejecutivo de cada uno de los niveles de gobierno. Su principal objetivo es establecer los criterios de uniformidad en objetivos, fines, estrategias y acciones de la seguridad pública, así como regular aspectos de administración de recursos humanos selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública.

Todo lo anteriormente descrito, permite identificar la aplicación del elemento administrativo de Jerarquía Administrativa en cada nivel de gobierno, ya que se observa una centralización de mando y dirección de las instituciones de seguridad a través de un solo mando en cada nivel de gobierno y la tendencia a centralizar la organización de la seguridad pública a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, considerando la función de la seguridad pública como una función y responsabilidad única e indivisible del Estado y el estricto apego a los supuestos del elemento administrativo de Jerarquía Administrativa del modelo burocrático, la actual organización de la seguridad pública en México evidencia un distanciamiento en la aplicación del elemento weberiano. En primer lugar respecto al plano operativo, debido al gran número de instituciones de policía en México el poder de decisión y mando se encuentra dividido y limitado a un determinado territorio, ello genera que los planes y estrategias tengan un alcance territorial limitado para combatir a la delincuencia, ya que al ser formulados y dirigidos por diferentes mandos, estos no giran alrededor de los mismos objetivos, metas, directrices y políticas de acción. Lo anterior genera que los planes y estrategias de cada municipio o estado al ser excluyentes de las autoridades circundantes, se conviertan en obstáculos para las implementadas por otra autoridad, además de generar resultados distintos sobre un mismo asunto en áreas territoriales relativamente pequeñas como es el caso de los municipios.

En segundo lugar respecto al plano administrativo, la descentralización de la seguridad pública en relación a la organización política del país, ha generado una multiplicidad de instituciones de policía a lo largo de México, con diferentes marcos normativos, metodologías y procedimientos de administración diferentes; diferente capacidad y disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales en cada uno de los niveles de gobierno. Visiblemente perceptible esta variabilidad en procedimientos de administración de recursos humanos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, registro de los servidores públicos, desarrollo profesional (procedimientos de actualización, capacitación, reconocimiento y certificación, sistema de carrera), prestaciones (sueldo y pensión) y finalmente sobre aspectos disciplinarios y de vigilancia, los cuales son no unívocos ni uniformes.

En tercer lugar, al existir diferentes marcos jurídicos que regulan las actividades cotidianas de las instituciones de policía, la cultura organizacional de cada

institución es distinta, lo cual impide que conceptos como calidad, eficiencia y eficacia en el servicio, responsabilidad, vocación de servicio, honestidad entre otros se interpreten y ejecuten de diferente manera.

Retomando la función del Sistema Nacional de Seguridad Pública como instrumento de organización y coordinación de los tres niveles de gobierno, para contrarrestar cada una de las tres debilidades mencionadas sobre la descentralización política y funcional de la seguridad pública. Es necesario señalar que tras de 18 años de funcionamiento aún no ha podido uniformar y consolidar una política de seguridad pública a nivel nacional, tanto en el plano operativo como administrativo. La razón de ello, proviene de debilidades fundacionales del propio sistema, es decir, al ser un instrumento consultivo y de coordinación, carece de autoridad, poder de decisión y mando, y principalmente de facultades de sanción y vigilancia. La falta de estos elementos, deja a la voluntad política de los gobernadores y los presidentes municipales la ejecución de los planes, programas, políticas y demás acuerdos, quienes haciendo uso de la autonomía política y administrativa que la constitución les confiere, omiten su implementación y en el mejor de los casos lo implementan a medias.

Las consecuencias de la organización descentralizada de la seguridad pública y la falta de consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública han generado en los siguientes aspectos una falta de uniformidad y univocidad en los siguientes aspectos:

A) Plano Administrativo: 15 de los 32 estados que componen a la República Mexicana el sueldo de los policías estén por debajo en un 21% en relación al ingreso promedio, en relación al nivel educativo la falta de centralización ha generado que el 68.3% de todo el personal de seguridad pública a nivel municipal tenga como máximo grado de estudios nivel primaria, a diferencia de la Policía Federal en la cual solo el 2% de todo su personal cuenta con ese nivel educativo. Así mismo, la falta de centralización en los procesos de formación ha generado

que solo tres instituciones de policía de todo el país contemplen una formación inicial mínima de un 1 año hasta llegar a 4 años de instrucción, con certificación a nivel técnico-superior y licenciatura, por otro lado, en materia de disponibilidad de recursos humanos de las 2,022 corporaciones de policía municipales en el país, más de la mitad (1,060 corporaciones) cuentan con un máximo de 20 elementos en su plantilla.

B) Plano Operativo: Los efectos negativos ante la falta de centralización de la función de la seguridad pública en México, son visibles en la gran variabilidad que presentan en los índices de seguridad pública en cada una de los estados, particularmente en el delito de homicidio, de los 32 estados de la República Mexicana, cuatro presentan niveles de homicidio menores al promedio mundial de 6.5; 14 estados presentan niveles de homicidios entre 5 a 14.9; ocho estados entre 15 a 29.9; tres estados entre 30 a 59.9; y finalmente tres estados presentan niveles mayores a 60 homicidios por cada 100,00 habitantes. Esta variabilidad implica que en aquellos estados donde existe un mayor índice de homicidios, el funcionamiento de la policía no ha sido eficiente en materia de prevención y disuasión contra el crimen organizado en comparación con otros estados, producto en gran medida de la falta de centralización y uniformidad en las acciones administrativas, objetivos y estrategias y recursos materiales, financieros y humanos.

#### 4.3 Propuesta de implementación de elementos del cuadro administrativo de Max Weber en las instituciones de policía de México

El trabajo realizado en esta investigación, permitió demostrar que la utilización de los elementos del cuadro administrativo de Max Weber es una constante en las instituciones de policía de Argentina, Chile y Uruguay como instrumentos para su fortalecimiento y para la consolidación de la seguridad pública.

Por otra parte, el análisis de México en el mismo aspecto, permitió observar y determinar, que las deficiencias o la no aplicación de los elementos administrativos en las instituciones de seguridad pública influyen de manera directa en el deterioro de la seguridad pública y el funcionamiento de las instituciones de policía.

Por todo lo anterior, se demuestra la hipótesis planteada al inicio de este estudio, ya que se ha identificado los efectos positivos que tras la utilización de los elementos administrativos weberianos se producen en distintos indicadores de seguridad pública y en las instituciones de policía, lo cual permite afirmar, que la implementación de los elementos del cuadro administrativo de Max Weber contribuye al fortalecimiento de las instituciones de policía.

Resultado de lo anterior y retomando una de las principales motivaciones de este trabajo, la cual ha sido el analizar de las acciones de otros países con la finalidad última de vislumbrar las soluciones que contribuyan a recuperar y fortalecer la seguridad pública en México, es necesario materializar las lecciones aprendidas y proponer aquellos elementos administrativos que favorecerán al fortalecimiento de las instituciones de policía en México, con la firme creencia y finalidad, de que estas contribuyan de manera fehaciente y determinante para consolidar la paz.

A partir de lo anterior, se propone específicamente para las instituciones de policía de México, respecto a los cuatro elementos administrativos de Max Weber lo siguiente:

#### Retribución fija y derecho a pensión

Se propone formular una política de renivelación salarial que no solo garantice la subsistencia del policía, sino también sea representativa de la función que realiza en beneficio del Estado y la sociedad, ponderando el monto de la retribución bruta en relación al PIB per cápita del periodo que se trate, a partir del primer nivel de la escala jerárquica y su aumento progresivo en relación al grado jerárquico. Con

ello, la actualización del salario será anualizada en relación al ingreso promedio de la población, lo que permitirá garantizar la estabilidad económica del funcionario desde el inicio de su carrera policial.

Lo anterior, permitirá también que el monto de la pensión a la que el funcionario tuviera derecho al concluir con su servicio, garantice su subsistencia de manera decorosa, considerando que el último salario cotizado es actualmente el referente para el cálculo de la pensión.

#### Calificación profesional que fundamenta el nombramiento

A fin de mejorar la calificación profesional del personal de las instituciones de policía en México, se propone:

Para los aspirantes a ingresar a áreas de reacción: Tiempo mínimo de formación inicial de 6 meses en internado, el intervalo de edad de ingreso será de 18 a 35 años de edad y deberá acreditar el nivel educativo básico. El nombramiento de esta primera calificación de personal será de acuerdo a la escala básica establecida por la LGSNSP al rango de "Policía".

Cabe señalar que para esta primera clasificación de personal, los periodos de formación continua contemplados en el Programa Rector de Profesionalización respecto a la etapa denominada de "Actualización" deberán ser implementados semestralmente aun sin que exista el supuesto de adquisición de equipo nuevo, a fin de coadyuvar al personal en el dominio y continuo reforzamiento de conocimientos básicos. El nombramiento de esta primera calificación de personal será de acuerdo a la escala básica establecida por la LGSNSP al rango de "Policía".

Para aspirantes a ingresar a áreas de prevención: La formación inicial será de 1 año como mínimo en internado, con un intervalo de edad de ingreso entre 18 a 28

años y deberá contar con el nivel educativo medio superior concluido. Al finalizar el proceso de formación será nombrado dentro de la escala Básica con el rango de "Policía Segundo".

Para aspirantes a ingresar a áreas de investigación se propone dos vertientes de ingreso:

A) La formación inicial será de 3 años como mínimo, con un intervalo de edad de ingreso entre 18 a 23 años y corresponderá cuando menos haber cursado 2 años en un nivel educativo medio superior. Al concluir su formación recibirá un título correspondiente a nivel técnico superior y será nombrado dentro de la escala de Oficiales con el rango de "Sub oficial".

B) La formación inicial será de 1 año, con un intervalo de edad de ingreso entre los 22 y 28 años y deberá contar con título a nivel licenciatura. Al finalizar el proceso de formación será nombrado dentro de la escala jerárquica de Oficiales con el rango de Oficial.

#### Sistema de Carrera y Ascensos

Actualmente el principal problema del sistema de carrera en las instituciones de policía en México, radica en que no existe un diagnóstico actual del avance en su implementación en las instituciones de policía a nivel estatal y municipal. No se cuenta con un panorama real y concreto, del número de instituciones que han adecuado sus marcos normativos de acuerdo de las disposiciones que establece la LGSNSP en la materia, ni tampoco de la utilización de los instrumentos que de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública se han generado, entre los que destaca el SIDEPOL. Por ello, el principal reto en la actualidad es asegurar que exista plena adaptación de todo el marco normativo y de los instrumentos que hasta el momento se han elaborado, en las normatividades internas de cada una de las instituciones. Además es importante conocer con certeza, cuáles han sido



las acciones administrativas realizadas hasta el momento, dirigidas a materializar el sistema de carrera en cada una de las instituciones de policía estatales y municipales para implementar el sistema de carrera policial.

A fin de consolidar la implementación del sistema de carrera en las instituciones de policía, se propone las siguientes acciones:

- La elaboración de un diagnóstico del estado de implementación del sistema de carrera policial en las instituciones de policía a nivel estatal y municipal.
- La retroalimentación como un proceso constante de aprendizaje a través del cual se procese la información acerca del estado de implementación del sistema de carrera.
- Formular las acciones correctivas, preventivas o de optimización según corresponda.

De la voluntad de los gobernadores, presidentes municipales, y responsables de las instituciones de policía depende la posibilidad real, de instaurar un verdadero Servicio de Carrera Policial que propicie el desarrollo profesional, fomente la vocación de servicio, el sentido de pertenencia y garantice la aptitud profesional del personal a fin de que las instituciones de policía de todo el país respondan de manera eficaz a las necesidades y demandas de la sociedad.

#### Jerarquía Administrativa y Centralización

A fin de mejorar la planeación, organización, coordinación y evaluación de la administración de la seguridad pública en México, se propone una reorganización de la seguridad pública en México con mayor centralización, para lo cual es fundamental reducir el número de instituciones de policía en el país, por tal motivo la unificación de las policías municipales en una sola al mando de los

gobernadores de los Estados es el medio idóneo para consolidar la centralización que el país requiere.

Esta propuesta que respalda, a su vez, a la propuesta de centralización de la seguridad pública presentada por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa en el marco del XXVIII Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) celebrado el 3 de junio de 2010, donde se propone y aprueba la idea de impulsar un Nuevo Modelo Policial basado en 32 policías estatales con un mando único. Lo anterior permitirá un avance significativo en la centralización de la administración de la seguridad pública y consolidará el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Academia Nacional de Seguridad Pública y otros instrumentos creados para la mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno como el Sistema Plataforma México.

A partir de la implementación de las propuestas mencionadas, será posible consolidar el conjunto de prerrogativas que le son atribuidas al funcionario y lo alientan no solo a desempeñar sus funciones de mejor manera, sino de vislumbrar el ejercicio de su cargo como una forma decorosa de vida. Así mismo, contribuirán a consolidar la aspiración de que los funcionarios de las instituciones de policía recuperen la confianza de la sociedad y sean reconocidos por su trabajo profesional, distinguidos por su alta capacidad técnica, por su comportamiento disciplinado y obediente y por su actuar siempre dirigido a la protección de los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, la implementación de los elementos administrativos propuestos, responden a la necesidad de que las instituciones de policía se adapten ante la cada vez más compleja forma de operar del crimen y respondan de manera eficiente a las necesidades de la sociedad, a fin de que el cumplimiento eficaz de sus funciones se traduzca en paz y seguridad para México.

## Conclusiones

- Existe un problema generalizado de inseguridad pública en América Latina, visible a través de distintos indicadores.
- La inseguridad pública es un problema que se compone de una diversidad de factores políticos económicos, sociales y geográficos que influyen de manera directa en el contexto de inseguridad. Entre la diversidad de factores que potencializa el desarrollo y fortalecimiento de la inseguridad pública se pueden mencionar los siguientes: altos niveles de desempleo, inequitativa distribución del ingreso, reducido acceso a la educación, venta y consumo de drogas, crecimiento urbano desmedido, degradación del medio ambiente entre otros.
- Cada uno de los indicadores presentados, califica y atribuye a las instituciones de policía el incremento de la inseguridad pública, debido a su deficiente e ineficaz funcionamiento. Entre los principales problemas de las instituciones de policía se identifican los siguientes: deficiente profesionalización y modernización de los cuerpos policiales, bajos salarios, pocas oportunidades de desarrollo profesional y estabilidad laboral, falta de modernización en procesos y políticas de operación, debilidades en su marco jurídico, problemas de distribución de la fuerza policial, falta de acciones de inteligencia policial, equipo inadecuado, poco moderno y especializado, altos niveles de corrupción, falta de confianza y legitimidad ante la sociedad.
- México presenta debilidades en el funcionamiento de sus instituciones de policía, a consecuencia de ello presenta resultados negativos en cada uno de los indicadores mencionados, condición que lo sitúa dentro de los países con las tasas más altas de homicidios de la región, bajos niveles de gobernabilidad, falta de confianza y legitimidad en las instituciones de policía, altos niveles de corrupción y fuerte presencia de organizaciones criminales. Por lo anterior, México se posiciona como uno de los países menos pacíficos de la región y el mundo.
- Del conjunto de países que forman a la región de América Latina, Argentina, Chile y Uruguay sobresalen por sus resultados positivos en la mayoría de los indicadores mostrados.

- El análisis de la Policía Federal Argentina, los Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Uruguay, como las principales instituciones de policía encargadas de realizar tareas preventivas, relacionadas con los cuatro elementos del cuadro administrativo de Max Weber, arrojan evidencias notables en la aplicación constante de éstos y de su efecto positivo en el funcionamiento de éstas instituciones, así como en los indicadores de seguridad pública que se citan a continuación.
- La implementación del elemento administrativo de Retribución Fija y Derecho a Pensión ha generado que los salarios de los policías de rangos iniciales y medios, se encuentren remunerados en igual proporción al PIB per cápita e incluso como el caso de Chile lo sobrepasen, además de estar mejor remunerados en relación a otras actividades y profesiones que se desempeñan en distintos sectores económicos. Lo anterior ha permitido garantizar la estabilidad económica del funcionario durante y después de su servicio, condición que ha influido de manera directa en los indicadores de corrupción, los cuales muestran bajos o casi nulos niveles de la misma. Ello ha contribuido también, a generar altos niveles de confianza por parte de la ciudadanía y reducir la probabilidad de la formación, mantenimiento e infiltración de organizaciones criminales.
- La aplicación del elemento administrativo de Calificación Profesional que Fundamenta el Nombramiento, ha representado para las instituciones de policía de los tres países citados, una política de reclutamiento y formación de personal dirigida a asegurar la aptitud profesional de acuerdo al grado y la complejidad de las funciones que el policía desempeñará; visible en el alto nivel académico de instrucción con el que cuenta su personal. Este nivel consiste en la formación recibida a través de instituciones educativas especializadas que brindan instrucción a nivel técnico-profesional y licenciatura y al tiempo de formación que contempla para el personal subordinado de 6 meses a 1 un año como mínimo y para el personal de mando de 3 a 4 años.

El resultado de los altos niveles de calificación profesional del personal, ha permitido que el funcionamiento de estas instituciones sea eficaz, logrando prevenir y disuadir de manera efectiva los actos delictivos de organizaciones

criminales en una de las manifestaciones más visibles de su actividad como es el homicidio; además de contribuir en la consolidación de altos niveles de gobernabilidad, paz y seguridad pública.

- La utilización del elemento administrativo de Sistema de Carrera y Ascensos, representa para las instituciones de Argentina, Chile y Uruguay un mecanismo que promueve la profesionalización continua de los funcionarios, garantiza la aptitud profesional en toda la escala jerárquica y consolida el aumento de la retribución en función del grado profesional y el tiempo de servicio.
- El elemento administrativo de Jerarquía Administrativa y Centralización ha sido fundamental para consolidar la seguridad pública de los países analizados. En el caso particular de Chile y Uruguay es visible la aplicación de este principio como un medio de organización de la seguridad pública, ya que al contar con policías únicas, presentan mayor eficiencia para planear objetivos y acciones en contra del crimen organizado. Además, al seguir un solo curso de acción las políticas de operación y administración, así como los planes de trabajo, y los valores institucionales presentan mayor uniformidad y univocidad en los intereses y actividades de los funcionarios. Los resultados son visibles en la mínima variabilidad de las tasas de homicidio en cada una de las provincias y de manera general en los buenos resultados que ambos países presentan en el combate a la corrupción, en la baja percepción de inseguridad y en la alta gobernabilidad y niveles de paz.

En el caso de Argentina, debido a la diversidad de instituciones de policía en cada nivel de gobierno y a pesar de la existencia del Sistema de Seguridad Interior, los indicadores de seguridad pública en materia de homicidios muestran entre las provincias marcadas diferencias. Lo anterior denota que la descentralización administrativa de la seguridad pública, ha generado disparidad en los niveles de eficacia por parte de las distintas policías, que se ve traducido en una mayor variabilidad del fenómeno de homicidio y en los distintos índices de seguridad pública.

- De todo lo anterior, se identificaron los efectos positivos que la aplicación de los elementos administrativos weberianos producen en distintos indicadores de

seguridad pública. Por tanto se puede afirmar, que la implementación de los elementos administrativos de Max Weber en las instituciones de policía contribuyen al mejoramiento de los indicadores de seguridad pública.

- Al analizar las instituciones de policía de México y los efectos negativos en los indicadores de seguridad pública, se observa la necesidad de implementar el cuadro administrativo de Max Weber para disminuir dichos efectos.
- En concreto, sobre el elemento de Retribución Fija y Derecho a Pensión existe una variabilidad importante en el monto de la retribución en las instituciones de policía de los tres niveles de gobierno, ya que en 15 de las 32 policías estatales, se registró para el año 2010 una retribución promedio mensual menor en un 21% en relación al PIB per capita registrado de \$9,132 pesos; siendo en la mayoría de las instituciones de policía a nivel municipal en donde se presenta los menores montos de retribución, los cuales no representaron ni la mitad del ingreso promedio anual. Esta variabilidad y falta de suficiencia en la retribución en la mayoría de las instituciones de policía del país, ha generado (entre otros factores) altos niveles de corrupción, lo que a su vez ha provocado una percepción generalizada de desconfianza en la sociedad y una elevada presencia del crimen organizado.
- Respecto del elemento administrativo de Calificación Profesional que Fundamenta el Nombramiento, existe una política de reclutamiento y formación de personal que no garantiza las aptitudes, debido a que los tiempos de formación son cortos y con bajos niveles académicos, que impiden un conocimiento especializado. Lo anterior, ha repercutido en el funcionamiento de las instituciones de policía, el cual ha sido poco eficaz para prevenir y disuadir los actos delictivos de organizaciones criminales, mantener altos niveles de gobernabilidad, paz y seguridad pública.
- Actualmente el sistema de carrera se encuentra en un lento proceso de implementación, a lo largo de las más de 2000 policías del país. Si bien, éste se ha convertido en una de las principales estrategias del Estado para fortalecer el funcionamiento de las instituciones de policía a partir del 2006, son pocas de las cuales se tiene conocimiento de su completa implementación y resultados. Por

tanto, es posible afirmar que antes del 2006 no existía un sistema de carrera como un elemento administrativo plenamente identificable y funcional en las instituciones de policía de los tres niveles de gobierno. Los resultados negativos tras la omisión de este elemento en el pasado, son visibles en la pobre calificación profesional del personal, en la insuficiencia de la retribución y en el deterioro del desarrollo profesional.

- En México la seguridad pública se encuentra determinada en gran medida por la organización política del país y tiende a la descentralización de funciones administrativas en cada uno de los niveles de gobierno. Como resultado, hay un exceso en el número de instituciones de policía, las cuales cuentan con diferentes marcos normativos, metodologías, procedimientos de administración y disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales, lo que ha generado una falta de uniformidad y univocidad en el funcionamiento de las instituciones de policía y los indicadores de seguridad pública.
- A fin de contribuir con el fortalecimiento de las instituciones de policía y la seguridad pública en México, se propone:
  - La implementación del elemento administrativo de Retribución Fija y Derecho a Pensión a través de una renivelación salarial, que no solo garantice la subsistencia del policía, sino también que sea representativa de la función que realiza en beneficio de la sociedad; ponderando el monto de la retribución bruta en relación al PIB per cápita del periodo que se trate, a partir del primer nivel de la escala jerárquica y su aumento progresivo en relación al grado jerárquico.
  - La implementación del elemento administrativo de Calificación Profesional que fundamenta el nombramiento, por medio de procesos de formación a nivel técnico superior y nivel licenciatura que garanticen la aptitud del funcionario en todos los niveles de la escala jerárquica.
  - La elaboración de un diagnóstico del estado actual del proceso de implementación del sistema de carrera en las instituciones de policía, a fin de formular las acciones correctivas, preventivas o de optimización según corresponda que garanticen la materialización del mismo.

- La implementación del elemento administrativo de Jerarquía Administrativa a través de la reducción en el número de instituciones de policía en el país, por tal motivo la unificación de las policías municipales en una sola al mando de los gobernadores de los Estados es el medio idóneo para consolidar la centralización que permita uniformar el funcionamiento de las instituciones de policía y los indicadores de seguridad pública.

La aplicación de las propuestas señaladas permitirá un gran avance en la consolidación de la seguridad pública en México, afirmación que se basa en la experiencia positiva que en otros países se ha manifestado tras la aplicación de los elementos del cuadro administrativo de Max Weber en las instituciones de policía



## Bibliografía

- ARISTÓTELES. (2006). *La política*. México: Época.
- BARRÓN, Martín. (2005). *Policía y seguridad en México*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- BUSCAGLIA, Edgardo. Et al. (2005). *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*. México: INACIPE.
- DAMMERT, Lucía; ALDA, Eric; RUZ, Felipe. (2008). *Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica*. Chile: FLACSO.
- DEUTSCH, Karl. (1976). *Política y Gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DURKHEIM, Emile. (1986). *Las reglas del método sociológico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica 2009-2010. (2011). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GARCÍA-PELAYO, Ramón. (1988). *Diccionario enciclopédico ilustrado*. México: Larousse.
- GUERRERO, Omar. (1979). *La administración pública del Estado capitalista*. México: INAP.
- HANS, Kelsen. (2009). *Compendio de Teoría General del Estado*. México: Gernika.
- HOBBS, Thomas. (2000). *De Cive*. México: Alianza.
- HOBBS, Thomas. (2006). *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- JACQUES, Jean Chevalier. (2006). *Las Grandes Obras Políticas: Desde Maquiavelo hasta nuestros días*. Colombia: Temis.
- MAQUIAVELO, Nicolás. (1952). *Le Prince*. París: Gallimard.
- MARCOS, Patricio. (1977). *El Estado*. México: Edicol.
- MONDRAGÓN, Angélica. (2002). ¿Qué son los indicadores?. En: *Cultura Estadística y Geografía*. 19. 52-58.
- ORELLANA, Octavio. (2010). *Seguridad Pública: la profesionalización de los policías*. México: Porrúa.

- ORELLANA, Wiarco. (2007). *El valor de la seguridad jurídica*. México: Fontamara.
- ORTIZ, Serafín. (1998). *Función policial y Seguridad pública*. México: McGraw-Hill.
- PEÑA, Francisco. (2011). *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- RUMKI, Basu. (1994). *Public Administration: Concepts And Theories*. India: Sterling Publishers.
- SABET, Daniel. (2010). *¿Corrupción o Seguridad? Un estudio sobre la actual desconfianza en la policía mexicana*. Estados Unidos: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.
- Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad. (2011). Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad Pública.
- WEBER, Max. (1999). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, Max. (2009). *El político y el científico*. México: Colofón.

### Informes de Gobierno

- Primer Informe de Gobierno de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2006-2007).
- Segundo Informe de Gobierno de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2007-2008).
- Tercer Informe de Gobierno de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2008-2009).
- Cuarto Informe de Gobierno de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2009-2010).
- Quinto Informe de Gobierno de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2010-2011).
- Sexto Informe de Gobierno de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2011-2012).

## Legislación

### México

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Policía Federal.
- Reglamento de la Ley de la Policía Federal.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Programa Rector de Profesionalización del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2009.

### Argentina

- Constitución Nacional de la República de Argentina.
- Ley de Seguridad Interior de Argentina.
- Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina.
- Ley Reglamentaría de la Policía Federal Argentina.

### Chile

- Constitución Política de la República de Chile.
- Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.
- Reglamento de Organización de Carabineros de Chile N° 1.
- Reglamento para el otorgamiento y uso de Condecoraciones, Medallas y sus Distintivos en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- Reglamento de ascensos y selección de los Carabineros de Chile.
- Reglamento de Feriados, Permisos, Licencias y otros beneficios de los Carabineros de Chile.
- Estatuto del Personal de Carabineros de Chile.

### Uruguay

- Ley Orgánica Policial de Uruguay.
- Constitución de la República Oriental de Uruguay.

## Documentos electrónicos

- “Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública”, Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2010. Disponible en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7d1](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7d1).
- “Corruption Perceptions Index”, Transparency International. Disponible en: <http://www.transparency.org>.
- “Global Peace Index”, 2012. Disponible en: <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/>.
- “Global Study on Homicide”, United Nations Office on Drugs and Crime, 2011. Disponible en: [www.unodc.org/](http://www.unodc.org/).
- “Methodology, Results & Findings”, Institute for Economics & Peace, 2011. Disponible en: <http://economicsandpeace.org/>.
- “Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012”, Secretaría de Seguridad Pública. Disponible en: [www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/...//archivo](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/...//archivo).
- “Programa Rector de Profesionalización”, Secretaría de Seguridad Pública. Disponible en: <http://portal.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/criterios-programa-rector-profesionalizacion.pdf>.
- “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, Comisión Nacional Interamericana de Derechos Humanos, 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>.
- “Seguridad pública y justicia 2010”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>.
- “Sueldos de Policías Estatales y Municipales”, Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios\\_de\\_Policias\\_2010\\_y\\_2011\\_corregida.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_corregida.pdf).

Entrevista al Ing. Facundo Rosas, Comisionado General de la Policía Federal.  
Disponible en:

[http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&  
\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=830122&folderNode  
=810187&folderNode1=814222.](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=830122&folderNode=810187&folderNode1=814222)

FLORES, Cipriano. “Bonnin y la Ciencia Administrativa”, UNAM, Instituto de  
Investigaciones Jurídicas. Disponible en:

[www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/54/.../pr21.pdf.](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/54/.../pr21.pdf)

SERRANO-BERTHET, Rodrigo; LÓPEZ, Humberto. “Crime and Violence in  
Central America: A Development Challenge”, Banco Mundial, 2011.

Disponible en:

[http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_E  
NGLISH\\_CrimeAndViolence.pdf.](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf)

### Fuentes electrónicas

- Academia de Ciencias Policiales <http://www.acipol.cl/>
- Banco de Previsión Social de Uruguay [www.bps.gub.uy/](http://www.bps.gub.uy/)
- Banco Mundial [www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/)
- Carabineros de Chile [www.carabineros.cl/](http://www.carabineros.cl/)
- Escuela de Cadetes de Argentina [www.escueladecadetes-pfa.edu.ar/inicio.php](http://www.escueladecadetes-pfa.edu.ar/inicio.php)
- Escuela de Carabineros de Chile <http://www.escuelacarabineros.cl/>
- Escuela de Formación de Carabineros <http://www.esfocar.cl/>
- Escuela de Suboficiales “Suboficial Mayor Fabriciano González Urzúa” <http://www.esucar.cl>
- Escuela Nacional de Policía de Uruguay <https://enp.minterior.gub.uy/>
- Gobierno Transparente de Chile <http://www.carabineros.cl/transparencia/index.html>
- Información legislativa de Argentina <http://www.infoleg.gov.ar/>

- Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina [www.universidad-policia.edu.ar/](http://www.universidad-policia.edu.ar/)
- Jefatura de Policía de Montevideo [www.policia.gub.uy/](http://www.policia.gub.uy/)
- Ministerio de Seguridad de Argentina <http://www.minseg.gob.ar>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina [www.trabajo.gov.ar/](http://www.trabajo.gov.ar/)
- Ministerio del Interior de Chile <http://www.interior.gob.cl/>
- Ministerio del interior de Uruguay [www.minterior.gub.uy/](http://www.minterior.gub.uy/)
- Ministerio del Interior y Transporte de Argentina [www.mininterior.gov.ar/](http://www.mininterior.gov.ar/)
- Policía Federal Argentina [www.policiafederal.gov.ar/](http://www.policiafederal.gov.ar/)
- Secretaría de Gobernación [www.gobernacion.gob.mx/](http://www.gobernacion.gob.mx/)

## Anexos

### Anexo 1

#### Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

##### Título primero- Disposiciones preliminares

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- III. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII. Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades

federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos;

XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;

XIV. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;

XV. Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y

XVI. Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

Título segundo- De las instancias de coordinación y la distribución de competencias del sistema nacional de seguridad pública

Capítulo II- Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 14.- El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública;

II. Emitir acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del Sistema;

III. Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública;

IV. Promover la implementación de políticas en materia de atención a víctimas del delito;

V. Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan;

VI. Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas;

VII. Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;

VIII. Resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones, a las entidades federativas o, en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando



incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia;

IX. Formular propuestas para los programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Prevención del Delito en los términos de la Ley de la materia;

X. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;

XI. Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados;

XII. Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno;

XIII. Establecer medidas para vincular al Sistema con otros nacionales, regionales o locales;

XIV. Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública;

XV. Recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública, previa opinión justificada del Secretariado Ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley;

XVI. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública;

XVII. Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas;

XVIII. Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones, y

XIX. Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

## Anexo 2

### Ejes fundamentales del GPI

#### 1.- Situación de conflictos internos y externos

Los 5 indicadores que se agrupan dentro de este eje son los siguientes:

<b>Indicador</b>	<b>Valor</b>
Número de conflictos internos y externos desarrollados de 2004-09	5
Número estimado de muertes debido a conflictos externos.	5
Número de muertes debido a conflictos internos.	5
Nivel del conflicto interno	5
Relación con los países periféricos	5

## 2.- Seguridad de la sociedad

Dentro de este eje, se contemplan 10 indicadores que evalúan los niveles de seguridad en la sociedad, ordenados desde la percepción de la criminalidad en la sociedad hasta el nivel de respeto sobre los derechos humanos y el promedio de homicidios y crímenes violentos. Los 10 indicadores se enlistan a continuación:

<b>Indicador</b>	<b>Valor</b>	<b>Indicador</b>	<b>valor</b>
Percepción de la criminalidad en la sociedad	4	Nivel de criminalidad violenta	4
Número de refugiados y personas sin hogar en relación al porcentaje total de la población	4	Probabilidad de actos violentos	3
Estabilidad política	4	Número de población encarcelada por cada 100, 000	3
Nivel de respeto por los derechos humanos	4	Número de policías por cada 100,000 habitantes	3
Número de homicidios por cada 100,000 habitantes	4	Probabilidad de actos terroristas	1

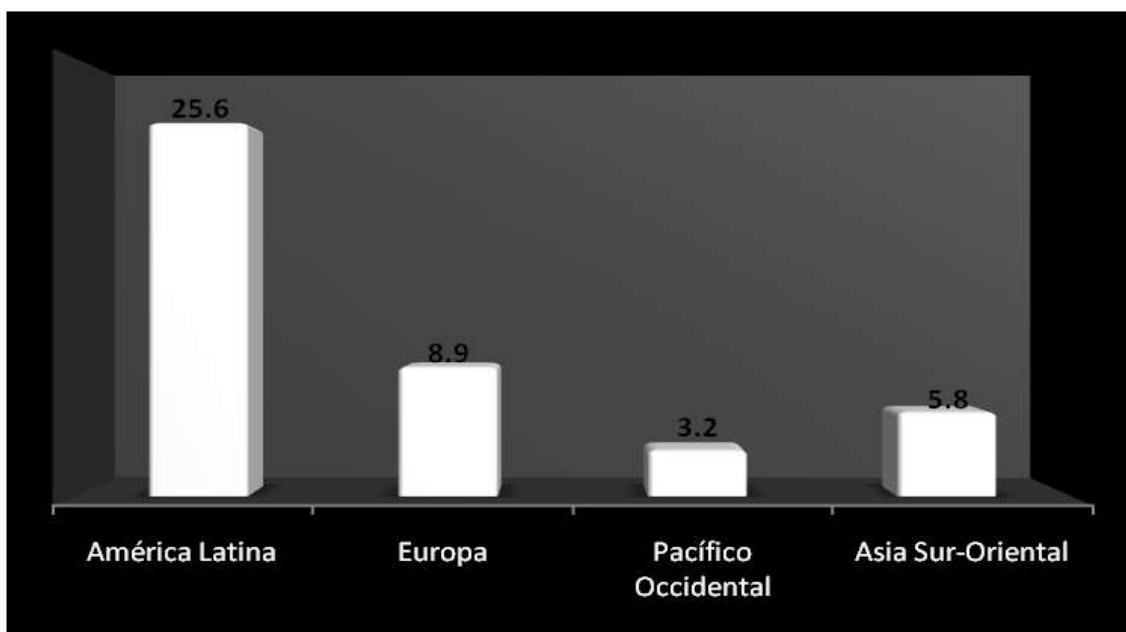
## 3.- Militarización

En el eje de militarización los indicadores dan cuenta del nivel y aumento de militarización de cada país, a fin de determinar la relación el nivel de militarización y acceso de armas con la percepción internacional de paz sobre cada país. Los 8 indicadores se enlistan a continuación:

Indicador	Valor
Número agregado de armamento pesado por cada 100,000 habitantes	3
Facilidad de acceso a armamento ligero	3
Gasto gubernamental destinado a aspectos militares	2
Número de militares activos por cada 100,00 habitantes	2
Volumen de transferencia (importación) de armas por cada 100, 000 habitantes	2
Volumen de transferencia (exportación) de armamento convencional por cada 100, 000 habitantes	2
Contribuciones financieras presupuestadas hacia misiones de paz por parte de la ONU en relación al presupuesto estimado de las misiones actualmente llevadas a cabo	2
Capacidad militar y nivel de sofisticación	2

### Anexo 3

#### Tasa de homicidios promedio por continente para el año 2009



Fuente: Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009. A partir de información proveniente de datos y proyecciones de mortalidad y población para los años 2005, 2015 y 2030, de la Organización Mundial de la Salud.

## Anexo 4

### Niveles de percepción de inseguridad

País	Siempre	Casi Siempre	Casi Nunca	Nunca
Argentina	40.5	33.5	19.4	6.2
Guatemala	39.2	38.6	15.7	6.4
Venezuela	38.1	32.7	19.6	9.5
Ecuador	37.3	32.7	20.5	9.5
Costa Rica	35.8	38.8	20	5.4
Paraguay	35.5	39	16.5	9
El Salvador	34.5	35.8	21.2	8.5
Bolivia	33.9	35.6	21.4	9.10
Nicaragua	33.9	36.4	19.8	9.9
México	32.3	37.6	22.5	7.6
Honduras	30.4	42.7	19.6	7.3
Uruguay	28.2	29.4	31.8	10.6
Chile	27.2	28.4	32.2	12.2
Panamá	26.2	41.2	25.8	6.8
R. Dominicana	26	38.6	22.8	12.6
Colombia	24.8	35.7	27.7	11.9
Perú	23.3	36	29.8	10.9
Brasil	9	16.6	36.9	37.5

Gráfica 5 Fuente: IPSOS – FLACSO. Estudio de Opinión sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina 2009- 2010 (2010).

## Anexo 5

### Argentina

Ley de la Policía Federal Argentina (PFA)

CAPITULO III- Retiro Voluntario

ARTÍCULO 91 — El personal superior y subalterno del cuadro permanente podrá pasar a la situación de retiro a solicitud, de acuerdo con lo que al respecto determine la Reglamentación de esta Ley y cuando hubiere computado VEINTE (20) años simples de

servicios el personal superior y DIECISIETE (17) años simples de los mismos servicios el personal subalterno.

#### CAPITULO VI- Haber de Retiro

ARTICULO 96 — Cualquiera sea la situación en que revistare el personal en el momento de su pase a situación de retiro, el haber de retiro se calculará sobre el CIEN POR CIENTO (100%) de la suma de los conceptos de sueldo y suplementos generales, o por otros conceptos que se establezcan expresamente en el futuro para el personal en servicio efectivo del mismo grado y antigüedad y según la escala de porcentajes proporcionales al tiempo de servicio.

En todos los casos y para todos los efectos, el haber de retiro tendrá el mismo tratamiento que el sueldo y suplementos generales que perciba el personal en servicio efectivo.

ARTÍCULO 98 — Al personal policial que pase a situación de retiro por alguna de las causas que se determinan a continuación, se le fijará el siguiente haber de retiro:

a) Por incapacidad o inutilización, por enfermedad contraída o agravada o por accidente producidos en y por acto del servicio o por acto del servicio, el total de las remuneraciones del grado inmediato superior.

Cuando la inutilización produzca una disminución del CIEN POR CIENTO (100%) para el trabajo en la vida civil se agregará un QUINCE POR CIENTO (15%) al haber de retiro fijado en el párrafo anterior y además, se le considerará como revistando en servicio efectivo a los fines de la percepción de todo otro haber que corresponda al personal de su grado, en actividad, servicio efectivo, con exclusión de los suplementos particulares y compensaciones.

b) Por incapacidad o inutilización, por enfermedad contraída o agravada o por accidente producidos en servicio, de acuerdo a la escala del artículo 100.

Si no alcanzare el mínimo de DIEZ (10) años simples de servicio percibirá el TREINTA POR CIENTO (30%) del total de sus remuneraciones.

c) Por incapacidad o inutilización, por enfermedad contraída o agravada o por accidente desvinculados del servicio, de acuerdo a la escala del artículo 100.

Si no alcanzare el mínimo de DIEZ (10) años simples de servicio, se computará a razón del TRES POR CIENTO (3%) del total de sus remuneraciones por cada año de servicio.

## Chile

### Ley 18961- LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE CARABINEROS

#### TITULO I- Disposiciones Generales

#### PARRAFO 5°- Derechos y Obligaciones

Artículo 33.- El personal de Carabineros tiene derecho, como retribución por sus servicios, al sueldo asignado al grado de su empleo y demás remuneraciones adicionales, asignaciones, bonificaciones, gratificaciones y estipendios de carácter general o especial que correspondan.

En caso de enfermedad o accidente ocurrido en el servicio, el personal gozará de su sueldo íntegro, hasta la recuperación de su salud.

Las remuneraciones serán inembargables, salvo por resolución ejecutoriada en juicio de alimentos hasta por un 50%.

Además, gozará de los derechos que establezcan la ley, tales como el feriado anual, permiso con o sin goce de remuneraciones, licencias o subsidios, pasajes y fletes, viáticos, asignaciones por cambio de residencia, vestuario, equipo y alimentación fiscal.

El personal de Carabineros tendrá derecho a asistencia médica y a los beneficios de medicina curativa y preventiva, de conformidad a las normas legales vigentes.

El sistema de salud que asegure el otorgamiento de estas prestaciones se financiará con los recursos que establezcan las leyes y con las cotizaciones del personal.

Artículo 34.- El personal que se accidentara en actos de servicio o se enfermara a consecuencia de sus funciones, tendrá derecho, previa resolución administrativa fundada, a que sean de cargo fiscal todos los gastos de atención médica, hospitalaria, quirúrgica, dental, ortopédica y demás similares relativos a su tratamiento clínico, hasta ser dado de alta definitiva o declarado imposibilitado para reasumir sus funciones. Este derecho será regulado en la forma y condiciones que determine el Estatuto del Personal.

Serán de cargo fiscal, igualmente, los gastos de transporte del herido o enfermo, desde el lugar en que se encuentra hasta el centro hospitalario en que será atendido, como los causados con ocasión de controles y exámenes médicos posteriores.

Artículo 35.- El personal tendrá derecho a años de abono de servicios computables para el retiro por accidentes en actos del servicio o a consecuencia del mismo; por desempeñarse en lugares aislados; por trabajar en actividades perjudiciales o nocivas para la salud, y por toda otra causal que haga procedente este beneficio, en la forma que determine la ley.

#### TITULO IV- Previsión

##### PARRAFO 1°- De la Pensión de Retiro.

Artículo 57.- El personal de Carabineros tendrá derecho a pensión de retiro cuando acredite veinte o más años de servicios efectivos afectos al régimen de previsión que contempla este título.

Artículo 58.- La pensión de retiro se computará sobre la base del 100% de la última remuneración imponible de actividad en razón de una treinta avas partes por cada año de servicio.

La fracción de año correspondiente a cada mes completo se computará a razón de un doce avos de treinta avos y la fracción de seis meses o más se computará como año completo. Asimismo, la pensión se computará con trienio cumplido si al interesado le faltaren seis meses o menos para enterarlo al momento de hacer efectivo su retiro. La pensión de retiro del personal femenino con 25 años de servicios o 20 años de servicios y 55 años de edad, se calculará con un aumento de dos años si son viudas y de un año por cada hijo.

El personal que se reincorpore al servicio en su mismo empleo o plaza, pierde el goce de la pensión de retiro concedida, pero tiene derecho a que el tiempo anterior de servicios le sea abonado para los efectos de su posterior retiro. El personal que vuelva al servicio en otras plazas o empleos de Carabineros, Fuerzas Armadas o Policía de Investigaciones tendrá derecho a que su pensión sea reliquidada en los términos indicados en el Estatuto del Personal. Igual derecho tendrán los llamados al servicio en Carabineros.

Artículo 59.- No obstante lo anterior, la pensión de retiro será determinada, en definitiva, según el mayor valor que resulte entre:

a) La pensión que obtendría el interesado tomando como base de cálculo la última remuneración imponible de actividad, en conformidad a las normas generales de determinación establecidas en el artículo anterior y en el Estatuto del Personal, o

b) El monto que corresponda por una remuneración imponible equivalente a la última de actividad, sin considerar el reajuste otorgado por el artículo 12 de la ley N° 18.224 ni ningún reajuste general de remuneraciones de actividad otorgado con posterioridad, pero incrementado en los porcentajes de reajustes de pensiones concedidos por aplicación del artículo 2° del decreto ley N° 2.547, de

1979, a contar del 1° de octubre de 1982, inclusive, y hasta la fecha de su otorgamiento.

Con todo, el monto de la pensión no podrá exceder del 100% de la última remuneración recibida en actividad, en relación con el número de años computados, fijándose como

pensión, respecto de la que pudiere exceder esa remuneración, la que corresponda, en la proporción señalada, al monto de la última remuneración. Para los efectos de este título, se entenderá por remuneración en actividad la que represente el total de los haberes, excluidas las asignaciones familiares, de movilización, pérdida de caja, de máquina, rancho o colación, casa, de zona y de cambio de residencia, viáticos, horas extraordinarias y gratificaciones especiales.

Artículo 60.- Tendrán, asimismo, derecho a pensión de retiro los alumnos de las Escuelas Institucionales que no son personal de planta, que se inutilizaren como consecuencia de un accidente en acto de servicio, la que será siempre de cargo fiscal y se determinará sobre los sueldos de los siguientes empleos:

a) Aspiraciones a Oficiales masculinos y femeninos:

Teniente.

b) Carabineros alumnos masculinos y femeninos:

Cabo 2°.

## Uruguay

Ley No. 14.050 Ley Orgánica Policial de Uruguay

Título III- Del personal policial y su estatuto

Capítulo I- Del estado policial

Sección II- Derechos inherentes al estado policial

Artículo 31.- Son derechos inherentes al Estado Policial:

D) La percepción de los sueldos, suplementos o indemnizaciones que las leyes, decretos y reglamentos determinen.

E) El haber de retiro y la pensión para sus derechos -habientes de conformidad con la ley.

Ley N° 18.405- Servicio de retiros y pensiones policiales

Título II - De las prestaciones

Capítulo II- De los retiros

Artículo 21. (Asignación por retiro común).- Para el retiro común, la asignación de retiro será el resultado de aplicar sobre el sueldo básico de retiro respectivo los porcentajes que se establecen a continuación:

A) El 50% (cincuenta por ciento), cuando se haya configurado causal.

B) A este porcentaje se adicionará un 0,5% (medio por ciento) del sueldo básico de retiro por cada año que exceda el mínimo de años de servicios exigidos para configurar la causal, al momento de su configuración, con un tope de 5% (cinco por ciento).

C) A partir de los sesenta años de edad, por cada año de edad que se difiera el retiro, después de haberse configurado causal, se adicionará un 3% (tres por ciento) del sueldo básico de retiro por año, hasta los setenta años de edad, con un máximo de 30% (treinta por ciento). Si no se hubiera configurado causal, por cada año de edad que supere los sesenta se adicionará un 2% (dos por ciento) hasta llegar a los setenta años de edad o hasta la configuración de la causal si ésta fuera anterior. En este último caso a partir de la configuración de la causal se aplicará la adición del 3% (tres por ciento) por cada año que se difiera el retiro hasta los setenta años.

Anexo 6

Argentina

ESCALA JERARQUICA DEL PERSONAL POLICIAL			
Categoría	Clasificación	Grado	Equivalencia del Personal de Alumnos
PERSONAL SUPERIOR	Oficiales Superiores	Crio. General	
		Crio. Mayor	
		Crio. Insp.	
	Oficiales Jefes	Comisario	
		Subcomisario	
	Oficiales Subalternos	Principal	
		Inspector	
		Subinspector	
		Ayudante	
	PERSONAL SUBALTERNO	Suboficiales Superiores	Sub. Mayor
Sub. Auxiliar			
Sub. Escribiente			
Sargento 1º			
Suboficiales Subalternos		Sargento	Sargento Cadete
		Cabo 1º	Cabo 1º Cadete
		Cabo	Cabo Cadete
Agentes		Agente	Cadete 1º año y
		Bombero	Cadete 2º año
Aspirantes		Agente	
	Bombero		
ALUMNOS	Cadetes de 3er año	Sargento 1º	



	Sargento
	Cabo1°
	Cabo
Cadetes de 2do año	Cadete
Aspirantes	Cadete

Chile

### 1.- PERSONAL DE NOMBRAMIENTO SUPREMO

#### Oficiales Generales

- General Director de Carabineros
- General Inspector de Carabineros
- General de Carabineros

#### Oficiales Superiores

- Coronel de Carabineros

#### Oficiales Jefes

- Teniente Coronel de Carabineros
- Mayor de Carabineros

#### Oficiales Subalternos

- Capitán de Carabineros
- Teniente de Carabineros
- Subteniente de Carabineros

### 2.- PERSONAL DE NOMBRAMIENTO INSTITUCIONAL.

- Suboficial Mayor de Carabineros
- Suboficial de Carabineros
- Sargento 1° de Carabineros
- Sargento 2° de Carabineros
- Cabo 1° de Carabineros
- Cabo 2° de Carabineros
- Carabinero

## Uruguay

<b>El personal de Oficiales se divide en:</b>	<b>Rango</b>
<b>a) Oficiales superiores:</b>	Inspector de 1ra
	Inspector
	Mayor Inspector
<b>b) Oficiales Jefes</b>	Subinspector Mayor
	Comisario-Capitán
	Subcomisario
	Teniente 1º
<b>c) Oficiales Subalternos</b>	Oficial Inspector
	Teniente 2do
	Oficial Ayudante Alférez;
	Oficial Sub ayudante

<b>El personal Subalterno en:</b>	<b>Rango</b>
	Suboficial Mayor.
	Sargento 1º
	Sargento
	Cabo
	Agente, Coracero, Guardia o Bombero de 1ra. Clase
	Agente, Coracero, Guardia o Bombero de 2da. Clase

Anexo 7

Argentina

Escalafón para Personal Superior/tiempo mínimo en el rango

NRO.	GRADO	ESCALAFON SEGURIDAD	ESCALAFON APOYO		ESCALAFONES PROFESIONALES				
			BOMBERO	COMUNICACIONES	SANIDAD	JURIDICO	MUSICO	TECNICO	VETERINARIO
1	Crio. General	1	1	1	-	-	-	-	-
2	Crio. Mayor	1	1	1	1	1	-	1	-
3	Crio. Inspector	2	2	2	3	3	2	3	2
4	Comisario	2	2	2	3	3	4	3	4
5	Subcomisario	3	3	3	5	5	5	5	6
6	Principal	4	4	4	5	5	5	5	6
7	Inspector	3	3	3	4	4	4	4	5
8	Subinspector	3	3	3	4	4	4	4	5
9	Ayudante	3	3	3	-	-	4	-	-

Escalafón para personal Subalterno

ANEXO V

Nro.	GRADO	ESCALAFON SEGURIDAD	ESCALAFON DE APOYO	
			Bomberos	Comunicaciones
1	Subof. Mayor	2	2	2
2	Suboficial Auxiliar	2	2	2
3	Suboficial Escribiente	2	2	2
4	Sargento 1°	4	4	4
5	Sargento	4	4	4
6	Cabo 1°	3	3	3
7	Cabo	3	3	3
8	Agente o Bombero	3	3	3

## Chile

### Tiempo mínimo de permanencia en el rango

<b>Personal de Nombramiento Supremo</b>
Subteniente 3 años.
Teniente 4 años.
Capitán 6 años.
Mayor 4 años
Teniente Coronel 4 años.
Coronel 4 años
General 2 años

<b>Personal de Nombramiento Institucional</b>
Suboficial 3 años.
Sargento 1º 3 años.
Sargento 2º 3 años.
Cabo 1º 3 años
Cabo 2º 3 años
Carabinero 3 años.

### Reglamento de ascensos y selección

#### Listas de clasificación

Artículo 30º.- Podrán figurar en Lista N° 1, de méritos, aquellos funcionarios que se distingan por sus condiciones morales, preparación general, idoneidad profesional, espíritu de trabajo y que reúnan los requisitos siguientes:

a) Aptitud física compatible con las exigencias del servicio. No será causal para declarar la falta de aptitud, el hecho de padecer enfermedades contraídas en actos del servicio o a consecuencia del mismo.

b) No haber sufrido arrestos durante el año de calificación, ni encontrarse implicado en sumario administrativo o investigación sumaria, en cuyo dictamen se le aplique alguna medida de esa naturaleza, aun cuando el expediente se encuentre en trámite de reclamación o de apelación.

Para estos efectos deberán considerarse también las normas establecidas en el Reglamento de Disciplina, N° 11.

Cuando una resolución a firme lo absuelva o anule la sanción impuesta, recobrará el derecho a figurar en Lista N° 1, siempre que cumpla los demás requisitos.

c) En caso de corresponderle examen, haberlo rendido con nota de mérito, o haber dado término con la misma nota a un Curso de Perfeccionamiento en la Escuela de Carabineros.

Respecto de las Oficiales del Escalafón Femenino de Orden y Seguridad del grado de Mayor o grados superiores no se hará exigible este requisito.<sup>38</sup>

- d) Haber figurado en año anterior, a lo menos, en lista N° 2, de satisfactorios.
- e) Totalizar en su calificación un mínimo de 108 puntos, pudiendo tener hasta tres conceptos con nota 5 y ninguno inferior; y
- f) Tener nota no inferior a 6 en los conceptos de su calificación que se indican:

Aptitudes de Mando: Oficiales de Orden y Seguridad.

Artículo 31°.- No podrán optar a la Lista N° 1, de méritos:

1) Los Tenientes Coroneles y Mayores de Orden y Seguridad y de Intendencia que no posean el título de "Oficial Graduado en Ciencias Policiales", u "Oficial de Intendencia Contralor".41

Con todo, los Mayores que antes de la fecha de término del funcionamiento de las HH. Juntas obtuvieran dicho título, podrán ser clasificados en Lista N° 1, de méritos, siempre que cumplan con los demás requisitos señalados en el artículo anterior;

2) Los que hagan uso de permiso sin goce de remuneraciones por más de tres meses;

3) Aquellos que por cualquier medio, que no sea una petición expresa hecha por conducto regular, obtengan modificar resoluciones referentes a su traslado o destinación;

4) Los funcionarios que sean calificados por primera vez en la Institución, o lo sean por primera vez en su calidad de Nomenclatura Supremo, y 42

5) Los funcionarios reincorporados en el año de calificación.43

Artículo 32°.- Podrán figurar en lista N° 2, de satisfactorios, o N° 2, de permanencia, según corresponda, los funcionarios que cumplan en debida forma las funciones de su cargo; pero les falte uno o más de los requisitos exigidos en el artículo 30° y siempre que durante el período de calificación no hayan sufrido arrestos superiores a cuatro días o que en conjunto sumen más de ocho días.

El total de puntos en la calificación deberá ser de 90 como mínimo, con hasta dos conceptos de nota 4 y ninguno inferior a ésta.

No podrán, asimismo, tener nota inferior a 5, en los mismos rubros indicados en la letra f) del artículo 30°.44

Artículo 33°.- Deberán figurar en lista N° 3, de observación, los funcionarios que por tener deficiencias en sus condiciones personales o profesionales, en su conducta funcionaria o privada o en su capacidad física, no puedan ser incluidos en la lista de que trata el artículo anterior.

Artículo 34°.- Deberán ser incluidos en Listas N°s. 3 ó 4, de eliminación, aquellos funcionarios a quienes por su incapacidad profesional o graves deficiencias en su conducta funcionaria o privada sea necesario eliminar de Carabineros.

## TÍTULO II

### SUBOFICIALES, CABOS, CARABINEROS Y DEMÁS PERSONAL DE NOMBRAMIENTO INSTITUCIONAL

#### CAPÍTULO III LISTAS DE CALIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN

Artículo 87°.- Las listas en que puede calificarse y clasificarse a los Suboficiales y Personal Civil de grados equivalentes, son:

- a) Lista N° 1, de méritos;
- b) Lista N° 2, de satisfactorios;
- c) Lista N° 3, de observación, y
- d) Lista N° 4, de eliminación.

Artículo 88°.- Podrán figurar en Lista N° 1, de méritos, los funcionarios que cumplan con los mismos requisitos indicados en el artículo 30°, con excepción de la letra f) y no se encuentren comprendidos en las limitaciones del artículo 31°, siéndoles aplicables, en lo que corresponda, las excepciones que el mismo artículo señala.

El hecho de poseer el título de Suboficial Graduado, obtenido en el Curso de Aspirantes a Suboficiales, equivale a examen de promoción con nota de mérito hasta el ascenso a Suboficial Mayor.119

Artículo 89º.- Podrán figurar en Lista N° 2, de satisfactorios, los funcionarios que cumplan con los requisitos indicados en el artículo 32º, y siempre que durante el año de clasificación no hayan sufrido arrestos superiores a ocho días o que en conjunto sumen más de quince días.

Artículo 90º.- Figurarán en Lista N° 3, de observación, los que por tener deficiencias en su preparación profesional o general; en su conducta funcionaria o privada o en su capacidad física, no pueden ser incluidos en la lista anterior. Estas deficiencias deben constar en el Libro de Vida.

Los que por dos veces consecutivas sean clasificados en esta Lista, serán eliminados.

120

Artículo 91º.- Deberán figurar en Lista N° 4, de eliminación, los funcionarios a quienes por su incapacidad profesional o graves deficiencias en su conducta funcionaria o privada, sea necesario eliminar de las filas de la Institución o que hayan sufrido arrestos que en conjunto o separadamente sumen treinta o más días durante el año al cual corresponde la calificación.

Las incapacidades y graves deficiencias de que se trata, deben constar en el Libro de Vida.

## Uruguay

### Tiempo mínimo de permanencia en el rango

Grado	Años Masculino	Años Femenino
Inspector o Mayor Inspector	4	_____
Subinspector o Mayor	3	_____
Comisario o Capitán	4	_____
Subcomisario o Teniente 1º	3	_____
Oficial Inspector o Teniente 2º	3	_____
Oficial Ayudante o Alférez	2	_____
Oficial Sub ayudante	3	5
Suboficial Mayor	3	_____
Sargento 1º	3	4
Sargento	2	3
Cabo	2	2
Agente, Guardia, Coracero o Bombero de 1.a	2	2
Agente, Guardia, Coracero o Bombero de 2.a	2	2

## Anexo 8

Escala jerárquica establecida por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 81.

<b>Nivel</b>	<b>Rango</b>
<b>I. Comisarios:</b>	
	<b>a) Comisario General;</b>
	<b>b) Comisario Jefe, y</b>
	<b>c) Comisario.</b>
<b>II. Inspectores:</b>	
	<b>a) Inspector General;</b>
	<b>b) Inspector Jefe, y</b>
	<b>c) Inspector.</b>
<b>III. Oficiales:</b>	
	<b>a) Subinspector;</b>
	<b>b) Oficial, y</b>
	<b>c) Suboficial.</b>
<b>IV. Escala Básica:</b>	
	<b>a) Policía Primero;</b>
	<b>b) Policía Segundo;</b>
	<b>c) Policía Tercero, y</b>
	<b>d) Policía.</b>

## Anexo 9

Artículo 150 del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial:

<b>Rago</b>	<b>Tiempo mínimo</b>
Policía Tercero	2 años en el grado para ascender a Policía Segundo
Policía Segundo	2 años en el grado para ascender a Policía Primero
Policía Primero	2 años en el grado para ascender a Suboficial
Suboficial	2 años en el grado para ascender a Oficial
Oficial	3 años en el grado para ascender a Subinspector.
Subinspector	3 años en el grado para ascender a Inspector.
Inspector	4 años en el grado para ascender a Inspector Jefe.
Inspector Jefe	4 años en el grado para ascender a Inspector General.
Inspector General	4 años en el grado para ascender a Comisario.

Así mismo, deberá contar con una antigüedad mínima de tres años en el servicio de la Institución. La antigüedad se computará como lo establece el artículo 144 fracción I, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal.