



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL; OPCIÓN DE PROFESIONALIZAR Y DE CONTRIBUIR A LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA (UN ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS)

SEMINARIO DE TALLER EXTRA CURRICULAR "ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO"



333

TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
JOSÉ WALDO CRUZ MONTESINOS

ASESOR: LIC. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ



OCTUBRE 2001



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.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Porque dentro de sus muros me forme profesionalmente y se me inculcaron valores y experiencias que me acompañarán a lo largo de mi vida.

A mis padres:

Por su comprensión, tenacidad y esfuerzo para educar una familia de seis hijos. Su inquebrantable espíritu, me permitió alcanzar una de las metas más anheladas de mi vida y entender el reto de ser padres.

A mis hermanos:

Por esas largas charlas que nos permitieron motivarnos para obtener diversos logros, porque únicamente a través de la unión familiar, hemos creado un muro infranqueable para ser invulnerables ante los problemas; gracias por su fe y confianza en mí.

A los Maestros del Seminario de Políticas Públicas:

Juan Montes de Oca Malvaez, Araceli Parra Toledo, Enrique Bailleres Helguera y Roberto Albino Hernández Escobedo, por sus acertados comentarios, su espíritu positivo y su incesante lucha por apoyar a los egresados de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

INDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo 1 MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	6
1.1 La Policía Preventiva, Perspectiva Histórica en México	6
1.2 La Seguridad Pública en México, una Visión General	14
1.2.1 La Seguridad Pública en el Distrito Federal	16
1.3 El Gobierno y las Políticas Públicas	19
1.4 El Servicio Civil de Carrera, en la Modernización de La Administración Pública.	25
Capítulo 2 LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL, ANÁLISIS DE SU ENTORNO ECONÓMICO, SOCIAL Y ADMINISTRATIVO	33
2.1 Los Efectos de la Crisis Económica en la Prestación del Servicio Policial	34
2.2 Las Demandas de Servicio a la Policía Preventiva del D.F.	40
2.3 Las Condiciones Laborales de Trabajo de la Policía Preventiva	44
2.4 Los Recursos Humanos ¿Suficiencia y Calidad?	49

	Página
Capítulo 3 DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA A PARTIR DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	56
3.1 El Sistema Nacional de Seguridad Pública	56
3.2 El Diseño de la Política Pública	61
3.3 El Sistema de Carrera Policial	64
3.4 Implementación del Servicio Civil de Carrera, para la Profesionalización del Servicio Público	74
3.5 Perspectivas de Evaluación.	88
Conclusiones	96
Bibliografía	103

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El tema de la seguridad pública es a todas luces complejo, afrontar el problema a partir de estrategias eficaces es una exigencia urgente de la sociedad mexicana.

La Seguridad Pública es por esencia una función exclusiva del Estado Mexicano que se desarrolla a través de las diversas instancias e instituciones que atienden la prevención del delito, la procuración y la impartición de la justicia, y la reclusión y readaptación social, con la finalidad de salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, así como el orden y la paz pública; siendo sin duda un imperativo para la convivencia armónica de los Mexicanos.

La inseguridad pública nos amenaza a todos, nadie está exento de resentir sus efectos, por ello es necesario redimensionar el papel de las instituciones competentes en materia de seguridad pública, para que puedan constituirse en un factor clave para hacer más eficiente la estrategia que logre inhibir el problema.

Consideramos que para poner en marcha políticas sobre seguridad pública que sean satisfactorias, solo será posible en un esquema de toma de decisiones fundamentadas en el conocimiento científico del fenómeno que se va a enfrentar.

Se debe de una vez por todas, hacer a un lado cualquier forma de improvisación en los procesos de gestación, formulación, decisión, instrumentación y evaluación de los resultados de las políticas públicas y acciones de gobierno.

Prevenir la delincuencia en la Capital de la República, función primordial de la Secretaría de Seguridad Pública, requiere de estrategias más efectivas y adecuadas, en relación a la sistematización con que actúa el crimen organizado, al que se debe responder a través de cuerpos policiales que actúen con energía, respeto a los derechos humanos y conforme a los principios de la moral, la ética y la eficacia.

Para ello hemos identificado entre muchos problemas a la policía como un actor estelar en la problemática de la inseguridad que actualmente se vive en México; planteamiento que se ve reforzado por lo siguiente:

- Aunque la policía es parte integrante de la fuerza legítima del estado, existen pocos estudios que aborden sistemáticamente este tema.
- Desde una óptica general, para la ciudadanía la policía es sinónimo de corrupción, ineficacia, bajo perfil, deserción etc.
- Sus sueldos son los más bajos de la administración pública; en este sentido, una de las estrategias medulares aquí propuestas es la profesionalización de los servidores públicos encargados de la seguridad pública y más específicamente de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

El anterior planteamiento surge de la necesidad de que la administración pública del Distrito Federal cuente con policías que tengan vocación, voluntad y competencia para llevar adelante los programas de gobierno que redunden en los beneficios concretos que reclaman los ciudadanos.

La profesionalización del Servicio Público es un asunto de carácter público que se ha convertido en punto central, tanto en la Agenda Nacional, como en el Gobierno del Distrito Federal, se necesita contar con mejores policías, adiestrados en la disciplina, conocedores de los derechos humanos y la

legalidad, para que respondan de manera eficaz a las demandas ciudadanas, que reclaman orden y seguridad.

Es indispensable de inicio, cambiar o mejorar la planta docente de la Secretaría de Seguridad Pública, así como los planes y programas de estudio que permitan la actualización de los conocimientos de los policías, los cuales se ha reconocido egresan con grandes carencias tanto en su formación académica como táctica.

Tomando en cuenta que la profesionalización del servicio público, es una de las necesidades básicas de la administración pública y que brindar seguridad a una Metrópoli con las características de la Ciudad de México requiere, además de reformas estructurales, de una policía profesional, altamente capacitada y con arraigada convicción de servicio a la comunidad, consideramos indispensable el análisis y estudio de la profesionalización de la Policía Preventiva del Distrito Federal, lo que permitirá encauzar en forma racional el esfuerzo humano individual y el colectivo hacia el logro de las metas institucionales encomendadas a esta Dependencia.

Para desarrollar la presente investigación, se ha dividido el trabajo en tres Capítulos, estructurados de la siguiente manera:

En el primero de ellos denominado Marco Teórico de Referencia, se describe el surgimiento e Institucionalización de la Policía en México, además se describen conceptos claves como son la seguridad pública, el gobierno, las políticas públicas, además se ofrecen argumentos teóricos a favor de la profesionalización del Servicio Público Mexicano, que nos servirán para abordar de manera integral el problema.

En el capítulo dos denominado, La Policía Preventiva del Distrito Federal, Análisis de su entorno Económico, Social y Administrativo, se plantean

aspectos relevantes, a través de los cuales se desenvuelven los policías, situándolos como los factores que inciden directa e indirectamente en el problema de la inseguridad pública que se vive, además se define, lo que es un problema dentro del análisis de políticas públicas, señalando su importancia y porque se convierte en un asunto de orden público.

En el Capítulo tres denominado Diseño e Implementación del Servicio Civil de Carrera a partir del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se efectúa un análisis detallado del sistema de carrera policial que actualmente opera en la Policía Preventiva del Distrito Federal, se describe la problemática, los actores involucrados, los grupos de poder, los sistemas de reclutamiento, los sueldos y los programas de capacitación para tener una visión clara del actual funcionamiento de la policía preventiva y de esta manera como parte final se propone un esquema de servicio civil de carrera, basado en la igualdad de oportunidades y retomando las bases legales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, propuestas por el actual régimen encabezado por el Presidente Vicente Fox Quezada.

En la parte final del Capítulo tres, se señalan diversos mecanismos de evaluación de la Política Pública, partiendo de indicadores reales como son el actual sistema de reclutamiento y selección, se contrastan cifras de países industrializados con el Distrito Federal, para determinar la anarquía que existe entre el número de policías y el número de habitantes; además se deja muy claro la idea de establecer una auténtica carrera policial que garantice un servicio público profesional acorde con los requerimientos de la sociedad que nos permita estar a la altura de diversos países que han llevado con éxito, este tipo de programas; se hace énfasis en el desempeño de los servidores públicos, que posibiliten su realización concluyendo con un retiro justo, además se establecen derechos y obligaciones al adoptar la carrera policial.

Hay que reconocer que construir un servicio público realmente profesional, no será una tarea de corto plazo, de modo que sentar las bases en la Policía Preventiva del Distrito Federal, será una actividad francamente ardua, que no estará exenta de dificultades ni de obstáculos.

Sería poco objetivo, plantear que la inseguridad pública que se vive pudiera resolverse estrictamente con la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, ya que la problemática a crecido y enfrenta rezagos históricos que se han venido acumulando y cuyas soluciones requieren de incorporar otro tipo de medidas para revertirlo.

En este orden de ideas, el proyecto analiza como alternativa de mejora la profesionalización de la Policía Preventiva, a través de la instauración y operación de un servicio civil de carrera, que permita al personal de la institución, lograr una estabilidad en el empleo, dentro de un marco de certidumbre, que les brinde expectativas para ascender con base en los méritos y esfuerzos.

Uno de los factores que refuerza claramente el proyecto, es el hecho de que los salarios de los servidores públicos adscritos al sector justicia y de seguridad pública, son los más bajos de la administración pública, en este sentido queda completamente entendido el desastre que se vive en materia de seguridad pública.

No hay que olvidar que el factor clave en la vida de las democracias es la eficiencia del servicio público. Esto significa que el servicio público no es solo un asunto de trámites y expedientes. Sino un medio para que la relación gobierno-ciudadanos sea constructiva, respetuosa y confiable.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

1.1 LA POLICÍA, PERSPECTIVA HISTÓRICA EN MÉXICO

El conocimiento sobre la función policial en el Distrito Federal, es muy limitada o prácticamente nula, de tal suerte que al iniciar esta investigación, se pretende describir el surgimiento e institucionalización de la policía en México, resaltando que la policía existe y fue creada para dar seguridad en la integridad física de las personas, su libertad y sus bienes; considerando mas adelante el análisis de la función policial como institución capaz de poner en marcha políticas públicas de seguridad pública.

Los orígenes de la palabra "policía", se encuentran en la palabra griega POLITEIA, que se refería a la organización y el Gobierno de la Ciudad, cuando se utiliza en el contexto del término moderno "Fuerza Policiaca" (el poder del Estado para gobernar), se hace más evidente el significado original de la palabra. (1)

La aparición de la Institución Policial en nuestro País, se remonta al México Precortesiano y se consideran 4 grandes etapas de desarrollo cultural.

Los grupos nómadas

Los pueblos y señoríos teocráticos

Las comunidades

Los señoríos y estados militaristas

(1) James J., Fyfe. Administración de la Policía. Editorial. Mc. Graw Hill. 1998. P. 5.

Existen datos que permiten afirmar que los teotihuacanos fundaron la Institución Policial en el México Precortesiano, basta considerar las extraordinarias dimensiones de la Metrópoli Teotihuacana, su alta densidad demográfica, así como su completa organización social y política, para conjeturar la existencia de una organización oficial cuya función específica era vigilar que no fuera alterado el régimen existente, su organización social y política giró en torno a la nobleza teocrática.(2)

Época colonial

En un principio las calles y callejones de la Ciudad de México, estuvieron vigilados por el sereno, personaje de la leyenda que al amparo del faro de tenue luz, atento vigilaba, al filo de la noche, los vecinos podían recurrir al sereno en ayuda y éste acudía reverentemente inclinado y lo mismo prestaba un servicio que recetaba una medicina.

En 1542, se dió origen a lo que sería la Capital de la Nueva España, se funda la Ciudad de México y con ella una serie de lineamientos administrativos que para la importancia del sitio se tuvieron que proyectar, entre ellos el esquema en que se basaba la policía, el cual fue la molécula del buen gobierno, el término policía no era reducido a vigilar o cuidar el orden de una sociedad, sino para administrar todas las actividades que se generan en la Ciudad anteponiendo el aseo, vigilancia y seguridad en todas ellas.

Existía el ayuntamiento de la Ciudad de México, en el cabildo se manejaban todas las disposiciones recomendables para el momento en que se vivía teniendo una comisión especial a la que denominaron "Junta de Policía", presidida por los "Diputados de Policía".(3)

(2) Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública. Gaceta de Información. Abril 2000.

(3) Mendieta y Nuñez, Lucio. La Administración Pública en México. Biblioteca Nacional de México. México 1986. P. 48.

La junta fue encargada de manejar un grupo de personas que con distintos oficios aprobaban las funciones del policía: Celadores, Guardafaroles, Vigilantes, Guardias o Inspectores, quienes se hacían cargo de las obras de desagüe, del aseo de las calles, que no se cometieran abusos ni se gestaran pleitos en las plazas del mercado, etc.

La Policía en el México Colonial, estaba sujeta al Ayuntamiento de la Ciudad y el Organismo Institucional que la administraba era "La junta de Policía", que además se comportaba como responsable absoluto de las acciones emanadas de esta actividad, tales funciones no se reducían solamente a las formas de vigilancia de la ciudad, sino que además era la base fundamental de la administración misma.

La Policía no lograba ejercer control sobre toda la serie de actos vandálicos en la capital, así que para atacar tales hechos delictuosos se instituyó la "Santa Hermandad de la Acordada", a semejanza de la que existía en España.(4)

Grandes fueron los inconvenientes que la acordada presentó en la Policía, pues al tener facultades propias, ponía mayor desorden en las calles y sitios públicos, sus sistemas fueron verdaderamente crueles y lesionaban o mutilaban a quienes cometieran algún delito dejando los heridos o muertos tirados en la vía pública.

Para el año 1811, se formó un Reglamento de Policía, en el que marcaron las pautas fundamentales en la organización de la Ciudad y ahí se planteó el nombramiento de un "Superintendente Policía y Tranquilidad Pública", cuyo desempeño era sin remuneración.

(4) Yañez Romero, José Arturo. *Policía Mexicana*. Editorial Plaza y Valdez. México 1996. Pp. 73-82.

Época independiente

Cuando el Virreinato establecía las pautas de gobierno a seguir, se dictaron distintas normas de policía para evitar los desordenes que la insurgencia provocaba cotidianamente, dejando a las tropas realistas la vigilancia en los caminos que conducían a la Capital, así como en las distintas calles de la misma. Sin embargo con todo y los esfuerzos que el Ayuntamiento y la Junta de Policía ejercieron, el hecho independista se gestó en el Imperio de Agustín Iturbide, donde se dieron grandes modificaciones en el sistema de policía de la Ciudad de México, también se copiaron muchas de las disposiciones emanadas en el Gobierno Virreinal, se dio comienzo a la Vida Republicana de México y con ello a una serie de modificaciones administrativas, incluyendo las referentes a la policía, punto fundamental del Gobierno Federalista.

En 1838 con el fin de mantener el orden público en la Ciudad de México, se establecieron los cuerpos de policía municipal de vigilantes nocturnos y diurnos, el objetivo más importante que el Gobierno tenía era que el orden público no fuera alterado por ninguna causa, también se le dio forma a un nuevo "Cuerpo de Policía Montada".

En la realidad el precepto de policía englobaba muchos puntos y acciones dentro de un Gobierno, desde los elementos administrativos de los ciudadanos es decir aseo, orden en lugares públicos, vigilancia en las obras, etc. Hasta la formulación de decretos para integrar cuerpos especializados en la seguridad de los ciudadanos, pasando por aquellos grupos de civiles que también se crearon en los momentos de crisis. En 1864 cuando Maximiliano llegó a la Ciudad de México, inmediatamente se dictaron medidas, se emitieron diversos reglamentos entre los que se pueden mencionar el de alumbrado de Guardias Nocturnos del Servicio Vecinal de Policía, el de Tránsito y el de Limpieza de Calles. (5)

(5) Mendieta y Nuñez, Lucio. Op. cit. P. 48.

Porfiriato

En 1886 en la Presidencia de Porfirio Díaz, el índice de criminalidad había bajado considerablemente en la Capital de la República y en los caminos nacionales, se hacía patente una mayor seguridad, era bien sabido que en esa época se controló el precepto delictivo con mucha energía.(6)

Para 1900 se inauguró una penitenciaría y se gestaron ininidad de reformas, todas apoyadas por el Ayuntamiento de la Ciudad de México, manejar normas funcionales para el control de tránsito de los coches fue muy importante según las fuentes, ya para ese año se presentaban en número suficiente para que los aspectos de la policía mantuvieran el orden en su circulación.

De 1900 a 1902 se dotaron a las gendarmerías de pie y montada de armamento, pistolas y carabinas y así quitaron las defectuosas armas que estaban usando en el régimen Porfirista, el dominio del poder se fundamentó al controlar la Ciudad en sus aspectos de orden, criminalidad y buen gobierno.

Gobiernos post-porfirianos

En el periodo de Madero se construyó con todas sus dependencias un edificio destinado a la comisaría en la plaza de la concordia y se mejoró el servicio de Policía, aumentándose en cifra importante el número de gendarmes montados, se les proporcionó fusiles y ametralladoras; el Cuerpo de Bomberos fue mejor equipado.

(6) Krauze, Enrique. Zeron Medina, Fausto. "Porfirio el Poder". En Revista Clio. Diciembre de 1993. Pp.22-23.

Con el fin de resguardar la seguridad de la ciudadanía, se crea el "Batallón de Seguridad Pública", el cual prestó servicios a la metrópoli y provocó que se aumentara el número de policías como fueron los gendarmes de caballería, mismos que armaron con fusiles y ametralladoras; esto fue para intentar controlar la efervescente situación que se vivía. En 1913 en materia de policía se reforzaron algunos cuerpos para controlar la mecha de inconformidad que se encendió. (7)

Gobierno post-revolucionario

En 1916 se ordenó que el Ministerio Público, con la Policía Judicial a su disposición, evitara a los Presidentes Municipales y a la Policía común, la posibilidad que hasta ese momento habían tenido de aprehender a cuantas personas juzgaban sospechosas, sin mas méritos que su criterio. La intención fue controlar el "Raterismo" que se gestaba cotidianamente. Las actividades en materia policiaca fueron únicamente para controlar los delitos que la misma Revolución había establecido al darse los enfrentamientos entre los mismos revolucionarios.

Como autoridad directa de la Policía de la Ciudad se encontraba el "Inspector General", quien dependía del Gobernador pero era designado directamente por el Presidente de la República, esto afianza la importancia total de que el dirigente policiaco fuera un ciudadano digno y suficiente honesto, para llevar por buen camino la Policía y el buen Gobierno, al depender la Policía directamente del Gobernador, con su enlace que fue el Inspector General, se dispuso en el Congreso quitar el poder a dicho Inspector ya que esa fuerza y control de las Metrópolis eran causa de corrupción, así lo observaron los Diputados del Congreso y aprobaron que el control lo ejercería el Gobernador.

(7) Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito. Editorial Porrúa. México 1999. Pp.48-49.

Al carecer de gendarmería montada, así como destacamentos rurales, fueron creadas las "Fuerzas de Seguridad de la Capital", con dependencia del Gobierno, organizadas de conformidad con las órdenes de la Secretaría de Guerra y Marina. Además en este Gobierno de la Revolución se formó por las necesidades del momento, un Departamento de Tránsito.

El General Alvaro Obregón tomó posesión en 1920, a partir de 1921 se informó de un cambio en el presupuesto presentado por el Ayuntamiento de la Ciudad de México, para el ramo de policía, se manifestó en el Congreso de la importancia de reorganizar las fuerzas marcando una serie de Normas de Seguridad y Vigilancia, se aumentó su contingente con dos regimientos de gendarmería montada.

En 1923 se establecieron las pautas para mejorar la vigilancia de los caminos en despoblado; para tal efecto la gendarmería montada fue aumentada con seis escuadrones, así también se organizaron los asuntos de tránsito de la Ciudad, el servicio de tráfico pasó a depender del Gobierno del Distrito Federal.

En 1929 fue electo Presidente de la República Mexicana el C. Plutarco Elías Calles, respecto del ramo de policía se gestaron muchos y variados trabajos, la estructura que se presentó tenía como base la inspección de la policía que siempre mantuvo una relación muy directa con el Gobernador del Distrito Federal, ésto significa que no había libertad total de determinación, todo se acordaba con sus superiores, los puntos principales que se siguen en la reglamentación dan inicio a las actividades de preparación de las fuerzas policiales, unificar las corporaciones de policía promoviendo que hubiera unidad de mando y acción, establecer la disciplina militar, hacer de la policía una carrera en la que ascendiera por escalafón, entre otros. En 1926 México, participó de forma muy notoria en un Congreso de Policía Internacional, los puntos tratados fueron sobre unificación de los sistemas de identificación, cooperación de las Policías de los distintos países en la lucha contra la

criminalidad; persecución enérgica del uso y comercio de drogas y portación de armas, se manifestó que el Estado estaba tomando las medidas fundamentales para plantear las alternativas mencionadas en los acuerdos el problema de tránsito en la capital cada día era mayor, que se consideró en el Congreso de la Unión y se procedió a formular la iniciativa correspondiente a fin de solucionar la problemática de tráfico en el Distrito Federal.

La Jefatura de Tránsito que fue organizada provisionalmente en 1922, fue separada de la Jefatura de Policía en 1928 y se legalizó en 1930, la Policía de Tránsito realizó su primer patrullaje con motocicleta en 1928 y en unidades motorizadas en 1938 en este mismo año se publicó la "Ley Orgánica del Distrito Federal" y quedó dividido en un Departamento y 12 Delegaciones de Policía, cada una integrada por un Agente del Ministerio Público, un Delegado y una Compañía de Policía, el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal de 1939, depositó el mando supremo en el Presidente de la República y el Directo, en el Jefe de la Policía.

La Dirección General de Policía y Tránsito a partir de 1970, comenzó a realizar la descentralización de los Servicios de Policía en las 16 Delegaciones Políticas, en 1971 adoptó el uniforme color azul horizonte en lugar del azul marino preventivo y el tabaco y beige de tránsito de 1972 a 1975, adquirió moderno armamento, modernizó sus unidades motorizadas y las cambió de color, actualizó, técnicas, sistemas y métodos policiales, renovó equipo, amplió el número de placas para policías, organizó el cuerpo femenino y creó nuevos servicios sociales de Policía Preventiva.

En 1983 se da a conocer en el Manual de Organización la nueva estructura de la Institución con la Coordinación de Protección y Vialidad; para 1984 mediante dictamen de reestructuración orgánica cambia su denominación por Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal y su primer Secretario General fue Ramón Mota Sánchez.

1.2 LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, UNA VISIÓN GENERAL

El propósito de este apartado es determinar la complejidad que representa el problema de la inseguridad pública, analizar su inclusión en la Agenda Gubernamental y las acciones que se emprendieron con las administraciones salientes del Dr. Ernesto Zedillo, expresidente de México y Lic. Rosario Robles exjefa de Gobierno del Distrito Federal.

El tema de la seguridad pública es muy complejo, su conceptualización, el análisis de las causas que han generado el grave problema que hoy se vive en este ámbito, así como las diversas propuestas que pudieran presentarse para su solución, requieren de un análisis muy detallado. Este fenómeno sin duda es una prioridad en la Agenda Gubernamental.

Concientes de lo anterior y con el propósito de entender el concepto de seguridad pública, es importante comprender la noción de seguridad, para tal efecto y tomando como referencia el Diccionario de la Real Academia, diremos que "se define como calidad de seguro", mientras que seguro es definido como "libre de todo peligro, daño o riesgo", (8) desde esta perspectiva se puede subrayar que la noción de seguridad tiene un aspecto subjetivo que se refiere al sentimiento de una persona de que no tiene peligro.

Para Samuel González Ruiz, la idea de seguridad pública, esta ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada desde el punto de vista objetivo como, "El conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y de la policía administrativa". (9)

(8) Diccionario de la Real Academia. Madrid Espasa Calpe. 1970. P. 32.

(9) González Ruiz, Samuel. Seguridad Pública en México. Editorial UNAM. 1994. Pp. 48-49.

"La Seguridad Pública, es una función exclusiva del Estado Mexicano, que se desarrolla a través de las diversas instancias e instituciones que atienden la prevención del delito, la procuración y la impartición de justicia, con la finalidad de salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, así como el orden y la paz pública". (10)

La seguridad pública constituye un problema principal de todas las grandes metrópolis. Muchos fenómenos contribuyen a ello. La concentración de grandes masas de población en un espacio reducido, diluye los mecanismos de autocontrol de la sociedad; estimula la disolución de las identidades colectivas y, al implicar la convivencia de grupos con grandes disparidades de nivel de vida, fomenta el conflicto social.

En los últimos años, los temas de justicia y seguridad pública, han constituido una de las demandas más sentidas y prioritarias; de tal manera que por primera vez en diciembre de 1994 se incorporó a nuestra carta magna, el tema de la seguridad pública.

De esta manera con las reformas al artículo 21 de nuestra ley suprema, en México se adoptó la concepción moderna de seguridad pública, estipulando que esta función quedaba a cargo de los tres ordenes de gobierno, para salvaguardar la integridad física y patrimonial del ser humano y preservar la paz social, la cual sería ejercida por instituciones policiales sujetas a los paradigmas del profesionalismo, la legalidad, la eficiencia y la honradez; este enfoque nos conlleva a la estrecha coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, con el objetivo de desarrollar el sistema nacional de seguridad pública, respetando la esfera de competencia de cada nivel de gobierno.

(10) Farah Guevara, Mauricio. Problemas Emergentes de la Ciudad de México. Introducción sobre Justicia y Seguridad. Editorial UNAM. 1997. Pp. 48-49.

En razón de lo anterior el plan nacional de desarrollo 1995-2000, estableció un programa sectorial de procuración de justicia, denominado "Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal". (11)

Mismo que recogió los lineamientos en la materia y estableció las estrategias y líneas de acción para el Ministerio Público y sus auxiliares, quienes tendrían la encomienda de investigar y perseguir los delitos que se cometieran.

Ahora bien, después de haber concluido el sexenio del expresidente Dr. Ernesto Zedillo, podemos comentar que el programa de seguridad pública que se implementó ha tenido poco impacto, para ello bastará recordar sus propias palabras, durante su cuarto informe de gobierno, donde reconoce que hay en nuestro país muchos individuos y bandas organizadas que viven de violar la ley, también compartió totalmente la indignación y preocupación de todos los mexicanos ante la gravísima inseguridad que estamos viviendo y lo mas indignante según su propia confesión, es que los tres poderes de la unión y los tres ordenes de gobierno le han fallado a la ciudadanía. (12)

1.2.1 La Seguridad Pública en el Distrito Federal.

El problema de la inseguridad pública, en la Ciudad de México es muy grave; derivado del desempleo abierto, el subempleo, el peso del sector informal en la estructura económica, la marginación y pobreza, todos ellos problemas propios de los países en desarrollo, sumados a la rapidez del crecimiento demográfico, a la ausencia de una cultura de la seguridad, a la corrupción extendida y a la procuración de justicia, configuran una situación en que el ciudadano no pueda sino percibir una aguda falta de seguridad como uno de sus principales problemas.

(11) Secretaría de Gobernación. Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho. Abril - Mayo de 1995. P. 40.

(12) Confrontar en Zedillo Ponce de León, Ernesto. Avances y Retos de la Nación. Cuarto Informe de Gobierno. Pp. 10-12.

Conviene recordar que durante el periodo 1995-2000, el denominado Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, estableció cinco objetivos básicos:

- ◆ Mantener el orden público
- ◆ Proteger la integridad de las personas y sus bienes
- ◆ Proteger la comisión de delitos e infracciones
- ◆ Colaborar en la investigación y persecución de los delitos y
- ◆ Auxiliar a la población en caso de siniestros y rescate.

No obstante lo ambicioso de este programa, podemos concluir que no tuvo impacto significativo en la ciudadanía, como bien lo tuvo a reconocer Rosario Robles Berlanga, exjefa de Gobierno del Distrito Federal, durante la presentación de su informe de gestión 1997-2000, en donde señala que hereda a su sucesor Lic. Andrés Manuel López Obrador, carencias en el área de seguridad pública, derivado de proyectos que su administración no pudo llevar a cabo. (13)

De lo anteriormente mencionado, puede desprenderse que tanto el Gobierno de la Ciudad de México como la ciudadanía, se encuentran unidos por un mismo fenómeno, por una parte la ciudadanía sufre el problema y demanda una solución urgente, por otra parte el gobierno ante el gran reto de encontrar una solución adecuada, pues de no ser así corre el riesgo de perder legitimidad.

De igual forma tenemos que reconocer, que la inseguridad pública, es el resultado de un complejo conjunto de causas cuya solución no se encuentra sólo en el ámbito policiaco, aunque aquí hay problemas muy serios y aquí también se concentra el tratamiento de los efectos de la inseguridad y por lo tanto consideramos que debe ser objeto de acciones de política pública urgentes.

(13) Confrontar con el Periódico Reforma. Del 05 de Diciembre del 2000. Sección A. Portada Principal.

Consideramos igualmente que un policía debe ser un profesional, no es un funcionario de confianza al que se le debe pedir la renuncia cada vez que cambian las autoridades. Se requiere de una carrera policial perfectamente estructurada con principios de actuación policial y con un código de ética profesional; se debe considerar al policía como un trabajador que vende su fuerza de trabajo y en consecuencia debe tener todas las garantías que ello conlleva, como salario digno y prestaciones adecuadas a su responsabilidad.

Al llegar a este punto creemos que la profesionalización de la policía preventiva podría ser un mecanismo idóneo para mejorar la inseguridad pública, recordando que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal cuenta con alrededor de 27,000 policías, los cuales en su gran mayoría llegaron aquí porque no había otra opción en este sentido sus salarios son los mas bajos de la administración pública, lo que en gran medida ha provocado un desastre en materia de seguridad pública.

Este tema será tratado un poco más a detalle en el inciso 1.4, donde se propone la opción de un servicio civil de carrera como alternativa para modernizar la administración pública.

1.3 EL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este apartado se pretende reflexionar sobre la importancia que tienen para el gobierno las políticas públicas, las cuales se consideran como herramientas para optimizar la toma de decisiones frente a la solución de problemas públicos.

Para abordar de manera clara y precisa la relación que existe entre estos 2 conceptos, habremos primero de referirnos al término gobierno. De conformidad con Norberto Bobbio, dentro de la realidad del estado moderno, "es el conjunto de órganos a los que institucionalmente les esta conferido el poder", en este sentido constituye un aspecto del estado.(14)

Para José Juan Sánchez el Gobierno representa un ente mas concreto y definido a través de la soberanía del estado y de la sociedad; en este aspecto el estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. Continuando con José Juan Sánchez, en el gobierno radica la soberanía del pueblo, este le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. El gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones. (15)

(14) Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. Décima Edición. Segunda Edición en Español. 1983. P. 710.

(15) Confrontar con Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. Editorial I.N.A.P. Primera Edición Agosto de 1998. P. 32.

De acuerdo con José Juan Sánchez, puede afirmarse que el gobierno es el conjunto de Instituciones Públicas que funcionan como el aparato a través del cual el estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos judiciales.

Para Ricardo Uvalle la importancia de los gobiernos en la sociedad moderna es incuestionable y creciente, su misión es básica para garantizar que la convivencia de los contrarios sea pacífica, civilizada y constructiva. Los gobiernos no son entidades estáticas sino instituciones en movimiento continuo. Obrar en razón de valores políticos, imperativos estatales e instituciones públicas. Su tarea es dirigir y coordinar los esfuerzos, iniciativas, voluntades y recursos de los grupos de la sociedad para aprovechar mejor sus iniciativas, aportaciones y capacidades. (16)

En las condiciones actuales donde la sociedad mexicana es mas abierta, informada y participativa, el gobierno tiene ante sí un gran reto que es el de ofrecer respuestas inmediatas a problemas públicos; gobernar ha dejado de ser un simple acto protocolario para convertirse en una tarea ardua y compleja, ante tal responsabilidad sus capacidades institucionales tienen que ser idóneas para dirigir, coordinar, estimular y desarrollar a la sociedad.

Visto de esta manera, el gobierno no es tan solo una institución pública, sino también un tipo de organización que tiene que transformar cualitativamente las condiciones de vida de los ciudadanos, en este sentido su ineficacia implicará que no pueda responder con creces a los imperativos de la vida social.

(16) Confrontar con Uvalle Berrones, Ricardo. Las Políticas Públicas. Testimonio del Gobierno Ilustrado y Democrático. En Revista No. 35 del I.A.P.E.M. Julio - Septiembre de 1997. P. 40.

Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar, ni dar un formato homogéneo a todo tratamiento de los problemas; no hay que olvidar que los problemas públicos, difieren unos de otros, tienen su propia especificidad y circunstancia, entonces las políticas para su atención y tratamiento, deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos y en el sentido público que al lograrlo generen algún efecto benéfico en la sociedad, tratando de evitar que se continúe con los viejos patrones de gobierno, que tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos.

Al llegar a este punto, consideramos que las políticas públicas, podrían ser una alternativa útil y necesaria para que la acción del gobierno sea eficaz; para tal efecto y siguiendo la conceptualización que realiza Luis Aguilar Villanueva, las políticas públicas son el curso intencional de acción que sigue un actor o conjunto de actores al tratar un problema, la política hace referencia a lo que se efectúa y lleva a cabo, mas que a lo que propone y quiere, es la política la herramienta que permite al gobierno canalizar sus acciones hacia la sociedad, hace referencia al conjunto de actividades que nacen del estado, donde se interrelacionan los diferentes actores involucrados en la lucha por el poder. (17)

Actualmente la toma de decisiones ha cobrado gran relevancia en el ámbito público en este aspecto y siguiendo con Aguilar Villanueva "Las políticas públicas son una herramienta de gobierno para optimizar la toma de decisiones y pueden ser definidas como cursos de acción gubernamental que generalmente tienen una meta y un beneficio social".(18)

(17) Confrontar con Aguilar Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. Editorial Porrúa. México 1992. P. 27.

(18) Ibidem. P. 26.

Desde una perspectiva aplicada, las políticas públicas se refieren a una de las modalidades de la acción de gobierno. Denotan como los gobiernos pueden mejorar su capacidad de Dirección y Coordinación en beneficio de la vida pública. Su peculiaridad consiste en que centran su atención en problemas públicos relacionados con la civilización, la autoestima, la cooperación y el desarrollo de los seres humanos. (19)

De lo anteriormente expuesto podemos rescatar tres elementos básicos que debe llevar a cabo el gobierno:

- ◆ Tiene que estar a favor de los ciudadanos
- ◆ Debe ser una institución abierta, receptiva y creadora
- ◆ Tiene que fomentar la participación y representación ciudadana

Podemos mencionar que las políticas públicas tienen su identidad aplicativa a partir de la noción de problemas públicos que ocupan la atención de los gobiernos de manera importante y que logran ser integrados a la agenda institucional.

Conviene precisar que no todos los problemas son públicos desde la visión institucional del gobierno, sino aquellos que tienen existencia significativa no transitoria, lo relevante en políticas públicas es que se manifiestan como un conjunto de respuestas que son objeto de diseño, formulación, implementación y evaluación para regular situaciones públicas en razón de prioridades, recursos, costos de oportunidad, factibilidad organizativa y sistemas de gestión pública.

La agenda institucional pone de manifiesto que los problemas públicos forman parte de ella, resultado de grupos de interés, de presiones de la opinión pública, de negociaciones, de recursos asignados, de público organizado que demanda atención a sus problemas y que requieren impulsar una solución.

(19) Ibidem. P. 89.

Con las políticas públicas es viable identificar el corazón del proceso y las acciones de gobierno.

La aplicación de las políticas públicas debe entenderse como un conjunto de etapas, procesos y resultados, no como una referencia de los detalles que la administración pública tiene a su cargo.

En esta perspectiva, no se debe entender las políticas públicas únicamente como objetivos planteados de manera unilateral, sino que es indispensable categorizarlas como un proceso de interacciones que implican acuerdos, compromisos y espacios abiertos para facilitar la comunicación entre el Gobierno y los grupos ciudadanos.

Para Ricardo Uvalle, las políticas públicas favorecen en beneficio de la administración pública:

- ◆ No incurrir en duplicidades funcionales;
- ◆ Puntualizar la responsabilidad directiva y operativa;
- ◆ Atender problemas de acuerdo con sus antecedentes, trayectoria y tipos de respuesta dada;
- ◆ Identificar los ámbitos de la responsabilidad institucional;
- ◆ Localizar los actores de los problemas públicos;
- ◆ Conocer los sitios de las decisiones gubernamentales;
- ◆ Distinguir la articulación diferenciada entre toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno;
- ◆ Generar información factual y puntual para el abordaje de los problemas;
- ◆ Distinguir las etapas de predecisión y postdecisión;
- ◆ Determinar con realismo la cuantificación de los recursos fiscales para canalizarlos a problemas específicos y
- ◆ Precisar que sus acciones son parte del sistema de economía pública, no de la economía del estado, es decir, de una economía integrada por

individuos privados, organizaciones sociales y agencias gubernamentales.
En suma sus acciones se desarrollan en una economía del espacio público.

El gobierno por políticas públicas debe ser categorizado como un gobierno por adaptación, término que denota una forma de respuesta para evitar que la institucionalidad del gobierno sea rebasada. Un gobierno adaptativo es abierto, reconoce la pluralidad ciudadana y formula respuestas no a la manera de reglas generales, sino tomando en cuenta lo focalizado de los problemas públicos. (20)

Podemos concluir entonces que la capacidad institucional de los estados depende de sus medios de gobierno. Gobernar se ha vuelto una tarea ardua, desafiante y cambiante que exige la obtención de resultados eficaces, en este aspecto el gobierno por políticas públicas podría ser portador de eficacia ya que se desenvolvería atendiendo problemas específicos bien focalizados, ayudando a mantener una relación estrecha con los diversos grupos del público ciudadano.

A continuación hablaremos de la importancia que tendría el servicio civil de carrera en la modernización de la administración pública y su relación con el mejoramiento de las políticas públicas.

(20) Confrontar con Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. Pp. 54-56

1.4. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, EN LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El propósito de este apartado, es ofrecer argumentos a favor de la profesionalización del servicio público mexicano y específicamente de la Policía Preventiva del Distrito Federal, resaltando el papel tan importante que podría desempeñar en la nueva administración pública para este propósito, se toma como punto de partida el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

Uno de los compromisos básicos establecidos por el Dr. Ernesto Zedillo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fue la profesionalización de los servidores públicos, para tal efecto se consideró que para modernizar la administración pública, era necesario avanzar en la conformación de un servicio civil de carrera, que garantizara que en la transición por el relevo de la titularidad de los poderes, se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y que no se interrumpiera el funcionamiento administrativo, además se resaltaba que se debería establecer un código claro de ética y se promovería un esquema de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional, culminando con una jubilación digna y decorosa; estos objetivos se plasman con mayor detalle en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).

La sociedad mexicana durante la década de los 80s y 90s ha vivido etapas intensas de cambio y transformación, lo que la ha vuelto mas participativa, logrando que el Estado emprenda tareas relacionadas con la desburocratización de la administración pública; ante esta situación el Programa de Modernización de la Administración Pública, siendo un programa de mediano plazo y de carácter obligatorio, incorpora los principios de la legalidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia demandadas por los ciudadanos, estableciendo prioritariamente el siguiente objetivo general:

- ◆ Transformar la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, que coadyuve a satisfacer las necesidades legítimas de la sociedad.

Para lograr tal objetivo se establecieron cuatro líneas de acción en dicho programa:

1. Participación y atención ciudadana
2. Desconcentración y/o desconcentración administrativa
3. Medición y evaluación de la gestión pública
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Siendo motivo de esta investigación lo relacionado con la dignificación, profesionalización y ética del servidor público, que en su momento pretendió dos objetivos específicos:

- ◆ Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizará la selección adecuada, el desarrollo profesional y el retiro digno de los servidores públicos.
- ◆ Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favoreciera los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y que fortaleciera los principios de probidad y responsabilidad.

Al respecto es importante resaltar que una vez que ha concluido el sexenio del expresidente Zedillo, podemos inferir que dichos objetivos específicos no se cumplieron cabalmente, ya que hasta el momento existen muy pocas evidencias de dependencias que estén operando un servicio civil de carrera, incluso algunas de ellas por razones obvias, antes de la publicación del PROMAP ya habían creado verdaderos cuerpos profesionales especializados, como pueden ser los casos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la

Defensa Nacional y Marina; en conclusión los ejemplos más evidentes de operación de este sistema a continuación se mencionan:

- ◆ El servicio exterior mexicano
- ◆ El servicio profesional electoral
- ◆ El sistema de especialistas en hidráulica
- ◆ El servicio profesional agrario
- ◆ El sistema de profesionalización del INEGI
- ◆ El servicio de administración tributaria
- ◆ El servicio civil de carrera del Ministerio Público de la Federación
- ◆ El programa de carrera magisterial y
- ◆ Los procesos de selección para ocupar cargos de Director General en SEDESOL.

Como puede apreciarse estos ejemplos poco significan ante las grandes transformaciones de la sociedad mexicana que nos arrojan una sociedad más exigente para con sus instituciones, que le significa a la administración pública la imperiosa necesidad de incrementar su capacidad y calidad de respuesta, ante la demanda de bienes y servicios que la población le requiere.

Como bien lo describe Jaime Luis Padilla, la Administración Pública Federal, desempeña un papel central en el estado mexicano, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como

proveer de servicios a la población, suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas y propiciar, en la medida de lo posible la generación de empleos. (21)

Ante este escenario retomamos el planteamiento de Guillermo Haro Belchez, en el sentido de que debe modernizarse la Administración Pública, a través de una verdadera transformación que reoriente su acción y su esencia, es decir retornar nuevamente el sentido de lo público, mediante la revalorización de lo social; para ello es necesario la adopción de esquemas productivos que implementen la capacidad institucional para atender los reclamos de la sociedad y por ende de quienes integran sus estructuras y ejercen la función pública; los servidores públicos. (22)

Considerando que sobre este planteamiento transitara el desarrollo de la investigación reforzaremos este punto con los planteamientos de Alfonso González Mateos (23); al respecto nos habla de la necesidad de una nueva administración pública que incorpore las demandas sociales a la agenda de gobierno, de tal modo que sea una vía de comunicación entre la sociedad y el estado para que las demandas se solucionen con la participación de ambos, en este aspecto se propone el desarrollo de 10 campos de estudio para la nueva administración pública:

- ♦ El espacio de lo público, de donde emanen las nuevas demandas sociales y los asuntos públicos.

- (21) Confrontar con Padilla, Jaime Luis. *La Modernización de la Administración Pública, Sistema de Medición. En Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y Organismos Electorales.* Editorial IFE-INAP. Mayo del 2000. P. 62.
- (22) Confrontar Haro Belchez, Guillermo. *En Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas.* Editorial Porrúa. México 2000. P. 216.
- (23) Confrontar González Mateos, Alfonso. *En Retos Sociales y Políticos de la Nueva Administración Pública.* Revista No. 44 del IAPEM. Octubre - Diciembre del 2000. Pp. 72-74.

- ♦ La ciudadanía, es decir la participación de ésta; cómo captar sus querencias para considerarlas en la agenda de gobierno y en la hechura de las políticas públicas.
- ♦ Los grupos sociales, cómo hacer coexistir contrarios, cómo lograr corresponsabilidad, cómo hacer consensos y con esto lograr gobernabilidad.
- ♦ Las políticas públicas, instrumento de toma de decisiones a priori de planeación estratégica; sus diseñadores y hacedores deben de considerar las querencias de la ciudadanía, e incorporar las ideas consensadas con grupos sociales. Sólo de esta manera las políticas públicas lograrán la confianza en la administración pública y por ende en el Estado.
- ♦ Las relaciones con el parlamento, es un campo donde se debe desarrollar la venta de las ideas del ejecutivo, de sus políticas para poder implementarlas. Este cabildeo es necesario crearlo y fomentarlo de tal manera que no se frenen las acciones de gobierno, y será con argumentación que las relaciones entre el parlamento y el ejecutivo, agilicen el cumplimiento de las demandas sociales.
- ♦ Las instituciones, son el instrumento materializador de las políticas públicas o planeación estratégica y son las encargadas de llevar a cabo esas decisiones tomadas a priori. Para lograr lo anterior es necesario que tengan credibilidad social.
- ♦ La institucionalidad, es la capacidad de gobierno y ésta se basa en la dirección pública o gubernamental, que se materializa en la toma de decisiones y el mando de hombres, para cumplir con las políticas públicas o planeación estratégica y de esta manera satisfacer las demandas sociales.

- ♦ La evaluación integral, es necesaria para corroborar el cumplimiento de demandas sociales. Consta de evaluaciones externas e interna. Las externas son la evaluación ciudadana y la evaluación de grupos sociales. Y la interna es la evaluación del desempeño del servidor público.
- ♦ La confirmación o corrección de acciones, es el ratificar o modificar las políticas públicas o planeación estratégica, con el objeto de cumplir cabalmente con el proceso de satisfacción de demandas de la sociedad.
- ♦ El servicio civil de carrera, servicio profesional de carrera o servicio público profesionalizado, es un campo fundamental en la Nueva Administración Pública, ya que es la base para la construcción de la misma.

Sin duda alguna lo anteriormente mencionado nos permite inferir que para tener un gobierno fuerte es necesario una administración pública sólida y ésta para serlo deberá contar con un servicio civil de carrera que este plenamente arraigado.

En general las tendencias actuales en relación al establecimiento de un servicio civil de carrera en nuestro país, esta fundamentado en la creciente necesidad de personal público profesional que se encargue de enfrentar los retos que se presentan en la actualidad dentro de la administración .

La creación del servicio civil de carrera, entraña en el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo; este sistema en las condiciones actuales del país, podría servir de legitimación del gobierno con sus ciudadanos; en este sentido las instituciones públicas y en sí los hombres que las conforman, deben ser capaces de desempeñar un buen trabajo.

No hay que olvidar que el sistema de botín, se ha convertido en una regla no escrita que se ha seguido a través del tiempo, de tal manera que con un cambio en los titulares que conforman la administración pública, existe un reacomodo de personal, así como el despido de varios de ellos; no se toma en cuenta la experiencia acumulada, situación que afecta la eficiencia de la administración pública.

Ahora bien la implantación de un servicio civil de carrera implica varios retos:

- ◆ La burocracia debe responder a la sociedad que los elige.
- ◆ Los funcionarios deben tener autonomía de gestión para responder a las particularidades de su campo profesional y también contar con un mínimo de derechos, como los de la seguridad laboral. Pero simultáneamente deben ser relevados de sus cargos si se comprueba que no cumplen con los objetivos establecidos.
- ◆ Los servidores públicos estarán obligados a proporcionar servicios de manera justa y, en cierta medida, uniforme, pero a la vez eficiente y flexible. (24)

La perspectiva de instituir este sistema en la policía preventiva del Distrito Federal es tan urgente como necesaria, no solo por su indiscutible trascendencia política, sino porque este recurso tiene que ver con la vida cotidiana y con las expectativas e ilusiones de muchos servidores públicos quienes pueden encontrar en este espacio un lugar legítimo para su desarrollo y superación profesional.

(24) Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. "El Servicio Civil de Carrera: Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México". Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1999. Pp 57-58.

En nuestros siguientes capítulos, se propone la implementación de un servicio civil de carrera, analizando algunas condiciones para garantizar su operación y éxito en la policía preventiva del Distrito Federal; además de su contribución en la modernización de la administración pública, convirtiéndose en un recurso muy valioso para la relación con la sociedad.

CAPÍTULO 2

LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL, ANÁLISIS DE SU ENTORNO ECONÓMICO, SOCIAL Y ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 2 LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL, ANÁLISIS DE SU ENTORNO ECONÓMICO, SOCIAL Y ADMINISTRATIVO

Abordar los temas de investigación en ciencias sociales, no solamente requiere de delimitar lo más preciso posible las aristas, para no caer en la indefinición metodológica del punto que se desea abordar, sino también, de agotar, en medida de las posibilidades, todas las partes de que esta compuesto un tema. En el caso de esta investigación y particularmente del capítulo segundo, es pretensión plantear los aspectos que se consideran más relevantes del entorno económico, social y administrativo, en el cual se desenvuelve la policía preventiva del Distrito Federal, considerándolos a nuestro juicio como los factores que inciden directa e indirectamente en el problema de inseguridad pública que se vive.

Para describir el problema de la inseguridad pública que actualmente padece la Ciudad de México, creemos necesario definir lo que es un problema dentro del análisis de políticas públicas, señalando su importancia y porque se convierte en un asunto del orden público.

Tomando como base a Joan Subirats, habremos de mencionar que un problema es un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin; mas los problemas no se presentan como un evento único, sino son un conjunto de ellos en el que sobresale uno como el mas aparente.

Debe tomarse también la consideración de que los problemas son artificiales, en el sentido de que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, en sí no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que las delinear; los problemas no están ahí fuera, no existen los problemas objetivos, se deben construir, estructurar una nueva definición del problema a plantear y resolver; cada nueva cara o faceta del problema, cada nuevo factor que se descubre, hace más compleja su

estructuración, pero al mismo tiempo puede considerar una nueva oportunidad, aún no contemplada para su mejor solución. (25)

La crisis económica por la que atraviesa el país, sus consecuencias políticas, sociales, así como la estructura administrativa vistas en el inmenso laboratorio que representa el Distrito Federal, y el comportamiento sociodemográfico de la Ciudad de México, son elementos que, dentro de este análisis, representan sendos catalizadores, puestos que representan "la regla" que permite magnificar el problema de la inseguridad pública que se suscita en una ciudad como ésta. Dejar fuera del análisis estos factores no sólo es reducir grandemente las dimensiones de la problemática, sino que inclusive es limitar las percepciones que se puedan tener del fenómeno, por lo cual decidimos incluirlos.

2.1 LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POLICIAL

La Ciudad de México, hacia el inicio de los años setentas, comenzaba a dejar de ser la "pequeña urbe" que muchos aún podemos recordar; es claro que, en comparación con otras ciudades del país y del continente, incluso, ya se reconocía como una ciudad que acusaba la presencia de la sobrepoblación, de la deficiencia de servicios urbanos y de oportunidades de desarrollo económico personal.

Era una ciudad que comenzaba a insertarse en el proceso de modernización, también se hablaba en esa época, con notoria previsión, de los problemas del desarrollo sustentable; sin embargo, la criminalidad no representaba para la sociedad ni para el gobierno, ya no digamos un tema preocupante, sino que ni siquiera llamaba la atención a otros salvo a los especialistas en la materia.

(25) Confrontar con Subirats, Joan. "Definición del Problema, Relevancia Pública y la Formulación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos". En Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración. Madrid. INAP. 1989. P-3.

En la segunda parte de la década de los setenta la Ciudad de México ya daba muestras de su asombroso crecimiento, como reflejo del boom petrolero, por lo que las condiciones de vida aún no se hacían apremiantes y la delincuencia aún permanecía circunscrita a la pequeña escala o a la especialización, particularmente en las actividades relacionadas con el incipiente narcotráfico, lejano todavía de las dimensiones que actualmente le reconocemos.

Hacia la década de los ochenta, no obstante el ya franco crecimiento desmedido e incontrolado de la ciudad, la abierta conurbación en el valle de México, las dimensiones del fenómeno criminal aún se mantenían dentro de los límites de lo "manejable". Si bien puede hablarse del incremento en las cifras de incidencia delictiva, si se toma en cuenta el crecimiento poblacional, la proporción no resultaba aterradora, aunque no dejaba de ser un signo de alerta para el futuro próximo.

Recordando también que en los ochenta la actividad financiera y económica se vio sometida a una grave contracción, particularmente en cuanto al otorgamiento de créditos; asimismo, los índices de inflación saltaban hacia arriba prácticamente a diario.

Con estos antecedentes, entramos en la década de los años noventa, donde se planteó la necesidad de mejorar nuestra competitividad, de modernizar los procesos productivos, de ingresar en la globalización bajo el esquema del mercado libre, se abrieron nuestras fronteras a productos del exterior a precios de dumping virtual, recibimos aparatos y tecnologías que hasta el momento nos habían resultado ajenos; pero nuestra planta productiva instalada no estaba a la altura de las circunstancias y las empresas más débiles empezaron a quebrar, también comenzó la desocupación de mano de obra y el fenómeno del desempleo se manejó como asunto cotidiano y terriblemente extendido. Nuestra ciudad no sólo padeció su propio problema, sino que las esperanzas de los habitantes de otras ciudades al trasladarse hacia acá, se incorporaron al cauce del creciente malestar y de la frustración.

En esta década, la lucha por la sobrevivencia en la ciudad que ya es identificada como la más poblada del mundo, considerando a los habitantes de las zonas conurbadas, propicia un individualismo pragmático que, a su vez se traduce en una indiferencia hacia lo que sucede alrededor de cada cual; las dificultades en la convivencia se multiplican y profundizan, las condiciones de vida muestran un deterioro insólito, al grado de que públicamente se difunden los indicadores económicos que revelan el agravamiento de la pobreza y, lo peor el incremento de quienes resultan identificados como extremadamente pobres. Así, la violencia parece la vía "natural" para la liberación de las tensiones sociales e individuales.

El abandono, la indiferencia de la generalidad de la población, presentes en la década previa ante la actividad delictiva y la aparición de los grupos que comenzaban a adoptar las reglas básicas de una organización cuyo objetivo es la redituabilidad y la permanencia, se acrecentaron en los años que actualmente vivimos. Como se ha señalado, el proceso de la lucha por la vida se ha radicalizando en muchos segmentos de la población que al principio han optado por mezclar actividades lícitas con otras que acaso sólo representan inobservancia de disposiciones de carácter administrativo, como ocurre con el ambulante o de plano, han adoptado la coartada de que el desempleo, el alto costo de la vida y las faltas de perspectivas son la justificación para emprender una carrera altamente lucrativa en la práctica de la delincuencia.

Esa coartada para delinquir ha encontrado una aceptación social que traduce en alguna medida el resentimiento hacia un sistema que se ha visto rebasado por inercias y por una dinámica que, no por ser compartida por otros países, no deja de hacernos sentir que estamos acorralados por la adversidad. (26)

(26) Romero Apis, José Elías. Avances en Materia de Justicia en la Ciudad de México. En Problemas Emergentes en la Ciudad de México. Editorial UNAM. 1997. Pp. 59-61.

En efecto, los vertiginosos cambios durante las últimas décadas obedecen tanto a una evolución económica, política y social como al desarrollo de la ciencia y de la técnica, factores simultáneos e interdependientes, cuyo dinamismo también se refleja, por desgracia, en la naturaleza e incidencia de la delincuencia que, lejos de permanecer estática, reviste cada día nuevas modalidades, adaptándose con asombrosa rapidez a las circunstancias de la vida moderna.

Este proceso de verdadera metamorfosis que se advierte en la adecuación de la delincuencia a las más recientes condiciones de la realidad contemporánea, puede describirse, en términos generales, a partir de cuatro tendencias dominantes:

La primera consiste en el seguimiento cada vez mayor de organizaciones criminales, grupos de malhechores profesionales que operan en forma coordinada, conforme a una estrategia y distribución de actividades.

La segunda es la que se refiere al incremento de la violencia grave, ejercida por los criminales, sin la más mínima consideración para con la vida de personas inocentes y aun haciendo gala de absoluto desdén frente a las posibles consecuencias de ello.

La tercera tendencia de la criminalidad actual, estriba en la proliferación de los delitos económicos y financieros, tales como la falsificación de cheques, las estafas, el tráfico de divisas y mas recientemente los fraudes realizados mediante el uso de computadoras.

La cuarta tendencia es la relativa a un creciente tráfico internacional, sobre todo en materia de estupefacientes, lo cual revela un fenómeno paralelo: la internacionalización de la delincuencia. (27)

(27) Moreno G., Rafael. "Reflexiones Sobre la Prevención de la Criminalidad". En Revista Mexicana de Procuración de Justicia. Vol. 1, No. 1, Febrero 1996. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Pp.107-108.

Conviene mencionar, que, no es menester de esta investigación el explicar o describir todos y cada uno de los factores tan complejos que propician la delincuencia, sino únicamente, hacer referencia a determinados efectos, producto de los desequilibrios de nuestra economía, que repercuten directamente en el aspecto de la seguridad pública; tales como, la inflación, el deterioro del poder adquisitivo, que afecta más a las clases media y baja, el desempleo y el subempleo, originados por la falta de crecimiento en los sectores productivos del país, la disminución de los niveles de vida y el deterioro socio-cultural.

La disminución y el deterioro de los niveles de vida, han afectado tanto en el ámbito rural, provocando migración hacia las ciudades, como en las ciudades mismas, sobre los comportamientos socio-culturales de la población, la comunidad y el núcleo familiar, generando múltiples manifestaciones "patológicas" en la conducta social.

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

No solo las derivaciones de tipo social debe enfrentar una sociedad en crisis, sino también los problemas políticos que se generan como consecuencia de las carencias económicas, como son el subempleo, por falta de fuentes de trabajo, la invasión de tierras por parte de campesinos y grupos indígenas que carecen de ellas para trabajar, los asentamientos humanos irregulares por falta de vivienda; Las concentraciones y manifestaciones políticas, producto de las múltiples carencias y la aplicación de políticas de gobierno poco populares, las

huelgas en búsqueda de mejores condiciones laborales, etc., que a su vez son indicadores de la precaria situación económica y política del país.

Lo anterior, en términos generales, dibuja el panorama social que prevalece actualmente en el país y en el Distrito Federal, lo cual se traduce, en términos de inseguridad pública, en una situación también de crisis que carece paralela a la de tipo económico.

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

De igual manera conviene resaltar que el gran incremento de la población en los últimos años, es determinante para la prestación de los servicios que el Gobierno Capitalino debe realizar en la satisfacción de las necesidades de la población, por lo que consideramos es otro factor que condiciona en forma cuantitativa y cualitativa, la atención de los requerimientos que demanda la ciudadanía a la Policía Preventiva del Distrito Federal.

2.2 LAS DEMANDAS DE SERVICIO A LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

El concepto de servicio tiene para la sociedad dos formas concretas; una, el servicio que por derecho, como ciudadano contribuyente, se obtiene del gobierno, bien por nacimiento, naturalización o por los derechos observados en la Constitución Política del país y que se otorgan a cualquier individuo; y la otra, como la contra - prestación de servicios que se efectúa entre particulares y que requieren de ser cubiertos en su valor comercial. La prestación de los servicios públicos, por su complejidad y alto costo, resulta en muchas ocasiones difícil de ser cubiertos para la gran mayoría de la población, como por ejemplo el servicio de agua potable y drenaje; Por lo cual, el gobierno en su calidad de representante de la comunidad asume la responsabilidad; el carácter indispensable de los mismos obliga a la administración pública a brindar la prestación de ellos, independientemente de la rentabilidad, con el fin de asegurar el bienestar social.

Los servicios públicos en términos cuantitativos no corresponden al número de solicitudes o demandas que pueda recibir el gobierno de parte de la ciudadanía, bien en forma personal u organizada, sino que más bien son el producto mismo del desarrollo de las actividades socio-económicas las que determinan las dimensiones de las demandas sociales, luego entonces, aquellas son las que delimitan la magnitud y dan la pauta de la cantidad y calidad de los servicios públicos a prestar, muchas veces la falta de correlación entre unas y otras lleva a la población a convertirla en demandas políticas.

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

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

Con la intención de mostrar en forma clara una panorámica de los requerimientos sociales a la policía, se decidió dividir la exposición de los servicios que presta la corporación en tres tipos: servicios o actividades ordinarias, servicios o prestaciones extraordinarias y, en demandas sociales y políticas.

Los servicios ordinarios son todos aquellos que se ordenan de manera cotidiana a través de una "fatiga de servicio" (28), que se cubren casi con la totalidad de los elementos - hombres activos "Estado de fuerza de personal" (29), distribuidos de manera diferente, unos, para resguardar lugares públicos en donde las personas y las propiedades de éstas (incluyendo su propia vida) que pueden verse afectados por algún acto ilícito o delictivo robo y/o asalto, los otros, por medio de zonas de Patrullaje en donde los elementos sobre su patrulla vigilan las zonas habitacionales de cada delegación, las cuales fueron definidas en base a consideraciones de tipo urbano e índices delictivos.

- (28) "Fatiga de Servicios". Informe diario del destino o comisión de servicio que debe cubrir un determinado elemento de la jerarquía que se trate, ejemplo: El Suboficial Luis Ceja Martínez, con 20 policías, cubrirá el cuadrante 4 del Sector 15 "Roma".
- (29) "Estado de Fuerza de Personal". Término militar que identifica día a día la cantidad de efectivos o personal listo para cualquier servicio o comisión: reporte que indica el número de elementos por jerarquía.

Los servicios extraordinarios son prestaciones que se brindan a la ciudadanía, a las oficinas de gobierno o a la iniciativa privada, en la realización de eventos masivos programados o imprevistos, con la finalidad de proteger a los asistentes o evitar entorpecer las actividades normales de la ciudadanía, así como alteraciones del orden público.

Cabe aclarar que los servicios de tipo extraordinario se distinguen de los ordinarios por lo esporádico e imprevisto de su evento, o en algunos casos, aunque sea posible prever el evento, su magnitud exige una concentración alta de elementos.

Complementariamente a lo descrito, conviene mencionar que existen agrupamientos especiales que cumplen funciones de importancia, cada uno en su especialidad para servir a la ciudadanía; los agrupamientos son órganos policiales especializados para realizar operativos que por el carácter y la discrecionalidad de sus actividades requieren organización, capacitación y manejo específico.

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

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

La comunidad del Distrito Federal, tiene diversos y heterogéneos canales de manifestación ante su gobierno para exigir la satisfacción a sus necesidades; en el caso de las peticiones políticas y sociales a la policía preventiva, son muy

específicas, nos referimos a las que, en términos generales, son la protección, la seguridad, la prevención y la vialidad en forma cada vez más eficientes y eficaces en su prestación y cantidad.

Los excesivos requerimientos de servicios policiales, al lado de la creciente población, hacen que el cuerpo policiaco sea insuficiente e incapaz de dar una respuesta inmediata luego entonces, el proceso lógico de desarrollo del fenómeno delictivo y la inseguridad de la ciudadanía ha llevado a las demandas a convertirlas en procesos políticos y sociales.

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

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

2.3 LAS CONDICIONES LABORALES DE TRABAJO DE LA POLICÍA PREVENTIVA.

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

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

El reglamento interior de la policía, de julio de 1984 (D.O.6-07-84) es el instrumento jurídico que observa entre sus partes el aspecto laboral del personal policial también se rige por el apartado B del artículo 123 Constitucional en los rubros de prestaciones laborales mas no en lo referente a horarios y jornada de trabajo; o sea, el personal labora turnos de acuerdo a las "necesidades del servicio", entiéndase esto como un sistema de tiempo completo y por uno o más días continuos.

Normalmente una jornada se inicia para la mayoría del personal policiaco a las 6:30 a.m., preferentemente en la vía pública, sin importar las condiciones climatológicas o de seguridad o incluso en zonas agrestes. En este sentido, el personal no sólo debe estar sujeto a la responsabilidad conferida, sino también es responsable de su integridad física, alimentación y demás necesidades

fisiológicas. Cabe resaltar que el personal además de las obvias funciones que debe cumplir es propenso a los tratos, buenos o malos de la ciudadanía. Se puede señalar una infinidad de detalles que darían desde el punto de vista laboral, una clara imagen de las condiciones en que trabajan tales empleados, pero lo importante en este apartado, es dejar señalado el aspecto formal.

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

Ante dicha generalidad también hay que señalar que en el terreno de las obligaciones y sanciones laborales, hay un notorio contraste jurídicamente hablando, ya que en éstos se es preciso en cuanto a procedimientos y sanciones que se aplican al personal por faltas a laborar, ausencia del servicio, mal uso del uniforme y presentación física, mal trato a la ciudadanía, la forma de la prestación del servicio, indisciplina con superiores y compañeros y muchas otras situaciones, que los hacen merecedores de sanciones tales como, arrestos por 24, 48 o 72 horas o hasta 15 días dependiendo de la gravedad de la falta o el criterio del Comandante de la Unidad. En caso de reincidencia sobre determinadas indisciplinas, los elementos pueden ser sujetos a procedimiento administrativo por parte del Consejo de Honor y Justicia, éste funciona casi similarmente al de las organizaciones militares; los castigos de éste órgano colegial pueden ser amonestación, arresto, cambio de adscripción o la baja definitiva. (30)

(30) Artículo 26 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En cuanto a servicios laborales, como son el servicio de alimentación, la institución ha manifestado su limitación presupuestal, ya que solo se proporciona a unidades acuarteladas o en servicio especial, en contados cuarteles; al grueso de los policías no se les da alimentación, éste debe cubrirse con sus propios recursos.

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

El reclutamiento del personal operativo de nuevo ingreso se realiza a través de los módulos del Instituto Técnico de Formación Policial, cumpliendo una serie de requisitos, sin embargo, dos han sido los problemas a que se ha enfrentado la institución para efectuar el reclutamiento, por una parte la falta de personal idóneo, en cuanto a cualidades físicas y educativas (estatura, complexión, etc. y estudios mínimos de secundaria) y la renuencia de la población desempleada a pertenecer al cuerpo policiaco; muchos de los nuevos policías sólo ven en la institución un empleo pasajero o de "última instancia" y no como una posibilidad de realizar un servicio civil de carrera; también otros visualizan la carrera policial como una forma rápida de "superación económica".

Cabe agregar, que una vez reclutado el personal, en la etapa de capacitación se ha observado un fenómeno de desertión de aproximadamente el 30%, por motivos de adaptación, ya que se les somete a disciplina militar y acuartelamiento de seis días a la semana, y como consecuencia de maltratos y presiones internas. Asimismo, existe una siguiente etapa de desertión que sucede en el momento en que el personal pasa de la academia a las áreas operativas, esto debido principalmente al proceso de adaptación, pues son

sometidos a "reglas no escritas de trabajo" (arbitrariedades, malos tratos y "condiciones" impuestas por los comandantes, etc.). Se calcula que deserta otro 30% (31) de los egresados de la academia.

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

La policía tiene establecido un escalafón de grados que funciona formalmente, mediante la capacitación para ascenso, desde luego deben aprobar los cursos y mediante los méritos en el servicio activo. Debe mediar entre ascensos un período en servicio (entre 2 y 4 años según grado) o acumular años y méritos de servicio; esto es calificado por la Comisión de Escalafón de la propia Secretaría.

Se calcula por la institución que mediante el servicio y la constante capacitación, un joven policía podría tardar alrededor de 20 años en alcanzar un grado de Inspector, sin que ello le pueda significar ocupar un puesto directivo dentro de la institución, recordando sin duda que también entra en juego el sistema de negociación a través del cual los grupos que actualmente ocupan la parte alta de la estructura ocupacional tienen operativos, sea a nivel de jefe de sector, de grupo o más bajo, a personal con poca capacitación o con grados inferiores, esto trae como consecuencia que el personal tenga poco interés por la profesionalización de la carrera policial.

(31) Fuente: Instituto Técnico de Formación Policial. Informe de Estándares e Indicadores del mes de Enero del 2001.

Un policía del grado que sea, debe ocupar una gran parte del tiempo del día en su jornada de trabajo (promedio de 12 a 15 hrs. diarias) donde debe alimentarse y en ocasiones hasta vestirse de sus propios recursos, como es lógico las consecuencias no se hacen esperar, no puede contar con otro empleo (aunque algunos tienen una fuente de ingresos extra), y los ingresos por concepto de sueldo son menores a las necesidades familiares, debiendo ellos acudir a otras instancias, algunas venales, de acopio de ingresos.

El policía cuando ingresa a la corporación, además de ser un desempleado de "última instancia", es un individuo con un promedio educativo de secundaria, respecto de las edades, el personal muestra una tendencia significativa hacia la madurez y la vejez, como se muestra en el siguiente cuadro.

No.	INTERVALO	FRECUENCIA
1	DE 18 A 29 AÑOS	11067
2	DE 30 A 39 AÑOS	13117
3	DE 40 A 49 AÑOS	6396
4	DE 50 A 59 AÑOS	3496
5	DE 60 A 69 AÑOS	777
6	MAS DE 70 AÑOS	124
T O T A L		34977

Fuente: Reporte nominal de la quincena 05/2001 (primera de marzo), expedido por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.

2.4 LOS RECURSOS HUMANOS ¿ SUFICIENCIA Y CALIDAD ?

Uno de los principales recursos con que cuenta el apartado administrativo en cualquier organización es sin lugar a dudas el humano, de él depende en gran parte que una institución o empresa obtenga buenos o malos resultados.

Los estudios que se realizan acerca de una organización para observar sus grados de eficiencia, eficacia, productividad, etc., se centran en gran parte en el análisis del factor humano, de su comportamiento, de sus interrelaciones formales e informales, de sus características físicas, profesionales, éticas, culturales, etc., de sus niveles de productividad, capacitación, desarrollo y otros muchos factores.

Los policías, son el recurso humano primordial de la Secretaría de Seguridad Pública y un factor limitante en su desarrollo por los graves problemas que presenta y que se pueden documentar y por tanto plantear: el primero, el número de efectivos con que cuenta actualmente la policía preventiva es insuficiente; el segundo, la policía en términos cualitativos de los servicios, denota una incapacidad de acción; y, el cuerpo policiaco, profesionalmente hablando, adolece de los requerimientos educativos y técnicos necesarios, así como de un sistema de desarrollo profesional.

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

La Policía Preventiva del D. F., tiene una plantilla autorizada de personal de aproximadamente 34,977, distribuido de la siguiente manera:

AREA	No.
PLAZAS OPERATIVAS EN SECTORES	18355
PLAZAS OPERATIVAS EN AGRUPAMIENTOS	8644
PERSONAL DE ESTRUCTURA (MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES)	577
PLAZAS ADMINISTRATIVAS	7401
T O T A L	34977

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

- De manera permanente se detecta un porcentaje de vacantes por un 20% sobre la plantilla autorizada. (32)
- Esto debido a razones tales como que: la población muestra poco interés por laborar en dicha institución, problemas de tipo jurídico laboral con el personal que causa baja y a los programas de reclutamiento. Existe otra razón de peso que se ha observado e incluso existen estadísticas, que un 30% aproximadamente del personal que se recluta abandona el empleo en la fase de capacitación básica en el Instituto Técnico de Formación Policial. (33)
- La policía en el presente sexenio aún a pesar de sus constantes programas de reclutamiento mantiene dicho porcentaje de vacantes debido también a una constante deserción del personal; se atribuye este fenómeno a problemas basados en las condiciones generales de trabajo (horario, sueldos, disciplina, maltratos, etc.)

(32) Fuente: Reporte nominal de la quincena 03/01 (1ª de Febrero), expedido por la Oficialía Mayor del Distrito Federal.

(33) Fuente: Instituto Técnico de Formación Policial. Informe de Estándares e Indicadores del mes de Enero del 2001.

- Finalmente, la afectación más importante de personal operativo la representa el personal ausente del servicio, aproximadamente 20%, como es el personal de vacaciones (12%) y personal faltista, enfermo, en cursos de capacitación y otras razones. (34)
- ♦ En términos operativos, la policía labora en sus áreas sectoriales tres turnos, por lo tanto, se puede afirmar que sólo una tercera parte del total del efectivo de personal está presente para cualquier servicio.
- ♦ La policía cubre dos tipos de servicios: los ordinarios que representan todos aquellos servicios que día con día deben atender, y los extraordinarios que son todas aquellas demandas que se atienden fuera del programa ordinario.

En cuanto a lo extraordinario, aunque no se conocen cifras estándar diarias, representan una carga importante de trabajo, que es cubierta mediante el desplazamiento del personal de los servicios ordinarios, situación problemática ya que aunado a la insuficiencia de personal, acarrea una serie de problemas más, tales como:

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

(34) Fuente: Unidad Departamental de Control de Incidencias de la Secretaría de Seguridad Pública. Informe de Estándares e Indicadores del mes de Enero del 2001.

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

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

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

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

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

La buena o mala calidad del servicio policial puede y debe analizarse desde la perspectiva misma de la institución, por lo tanto, es conveniente reflexionar

sobre el sistema de capacitación de la dependencia y los factores que en él inciden; la policía, aunque en sus lineamientos formales ha observado desde tiempo atrás la necesidad de capacitar a su personal, esto no ha sido así, asimismo, el personal no solo lo ha creído conveniente sino incluso lo cree lesivo a sus intereses.

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

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

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

La policía no solo debe enfrentar la problemática multilateral de la falta de calidad y de capacitación de su personal, sino además, ha debido enfrentar el ¿cómo? capacitar y profesionalizar, como ha continuación se detalla:

- ♦ Existe una gran cantidad de cursos sin una orientación claramente definida; sin haberse terminado, formalizado, ni mucho menos difundido el plan de estudios.
- ♦ Los cursos de actualización son de poco interés, tanto para el personal como para los mandos operativos habiendo poca asistencia y poca participación de los niveles operativos altos.
- ♦ En cuanto al contenido y la orientación pedagógica de los cursos, estos denotan una disminución importante al verse reducidos en calidad, retroalimentación, participación, apoyo interés y tiempo.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO 3

DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA A PARTIR DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO 3 DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA A PARTIR DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

El problema de inseguridad que aqueja a la Ciudad de México, fue atendido de manera parcial por anteriores administraciones, de tal manera que en la actualidad esta problemática ha recibido gran atención en la administración del Lic. Andrés Manuel López Obrador, llevando el problema a la Agenda de Gobierno, además de hacerlo un asunto prioritario; reconociendo que los capitalinos han perdido desde hace algunos años, la confianza en los cuerpos de seguridad pública y esto dificulta cualquier programa o acción que se emprenda para construir una Ciudad más segura.

Visto lo anterior, es necesario pensar en un proyecto estratégico, porque hay muchas cuestiones que debemos tomar en cuenta. Primero se debe recuperar la confianza de los capitalinos; para ello se debe lograr una identidad entre policía y ciudadano; en segundo lugar, se debe extirpar de la policía lo que esta "gangrenado" e iniciar al mismo tiempo con una nueva formación de los servidores policiales, creando adecuadas condiciones de trabajo y capacitación técnica, además es necesario acabar con la impunidad.

Esta propuesta la desarrollaremos a lo largo de este capítulo y para tal efecto tomaremos como base el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tuvo su origen en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual se propuso emprender una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad y que por diversos motivos no se llevó a cabo cabalmente.

3.1 EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Con el propósito de dar una respuesta inmediata al reclamo de seguridad pública, demandado por la sociedad, el 31 de Diciembre de 1994, se publicó

en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reforma entre otros, el artículo 21 de Nuestra Carta Magna, para anexar dos últimos párrafos:

- ◆ La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las Instituciones Policiales, se regirá por los principios de la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
- ◆ La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la Ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Este sistema surge como resultado de la consulta pública llevada a cabo en seis foros en el territorio nacional, en los que se trataron temas de seguridad pública; preventivos; revaloración; preparación del policía; sistema nacional de información policial y prestación de los servicios de la seguridad pública por particulares.

El análisis de esta Reforma Constitucional, nos lleva a la conclusión de que este nuevo concepto de Seguridad Pública, no es excluyente del que como prestador de servicio público municipal se prevé en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, si no que lo incorpora y asocia a todos los actos jurídicos que articulan el proceso integral de justicia y que además responsabiliza a la Federación; al Distrito Federal, a los Estados y por último a los Municipios, para que sin invadir esferas de competencia y en estrecha coordinación interactúen, es decir esta reforma no reduce, ni agrega atribuciones a cada uno de los Órdenes de Gobierno, tan solo manda a que se ejecuten con adecuada y oportuna coordinación.

Al incorporar en nuestra Constitución Política, el nuevo concepto de seguridad pública fue necesaria la creación de una ley que reglamentara tanto el mandato a la Federación como al Distrito Federal, Estados y Municipios, para que se respetaran ante todo, los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo y honorabilidad.

La Ley General que estableció las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fue debidamente consultada y consensada por las diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados y de Senadores; la ley corresponde a una de las preocupaciones más importantes de los mexicanos por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana.

La Ley es también muy cuidadosa al especificar cuales son las materias que justifica la coordinación y en forma limitativa. Establece como materias de coordinación las siguientes: los procedimientos de instrumentos de información, reglas de ingreso, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales a fin de crear la carrera policial procurando mayor permanencia y erradicar el alto índice de rotabilidad de sus miembros.

También especifica que son materia los sistemas de disciplina, los estímulos y recompensas; La organización, administración, operación y modernización tecnológica, el financiamiento junto a la aplicación de sus recursos; el suministro, intercambio y sistematización de la información, las acciones policiales conjuntas en los términos de ley, la regulación y control de los servicios privados, de la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos y todos aquellos similares, siempre y cuando se relacionen con las enunciadas y que resulten necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones para alcanzar los fines de la seguridad pública.

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública no otorga, ni amplía, no restringe, ni suple, atribución alguna a las diversas dependencias, responsables de la prevención, persecución, administración, de las infracciones y delito, así como la prevención y readaptación social, sino que tan solo disponen que en el ejercicio de tales atribuciones se ejerzan en forma coordinada, siempre y cuando se trate de las materias y con los propósitos que ya han quedado enunciados.

La formación policial constituyó también, un instrumento prioritario para lograr los fines del nuevo concepto de seguridad pública, por tal razón la ley estableció la institucionalización de la Academia Nacional de Seguridad Pública, que no sería un plantel, sino una Institución conformada por los planteles existentes y los que para tal efecto se constituyeran a fin de impartir la formación policial, que operaría con un plan de estudios y grados académicos.

Con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se pretendió el ataque frontal al problema, resaltando entre otras metas, la profesionalización de la policía; sin embargo el fenómeno no es de fácil solución; la iniciativa con toda razón estimaba la necesidad de coordinar esfuerzos para atacar la delincuencia; en la reforma constitucional se propuso crear una verdadera concurrencia policial, que se sustentará en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y riesgo que corren los policías, además era un planteamiento para motivar a los diferentes cuerpos policiales del país para trabajar de manera más cercana.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el régimen del Presidente Vicente Fox Quezada, se establece de nueva cuenta como uno de los objetivos a dar prioridad el de la "Seguridad Pública", se reconoce que la corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policiacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de

elementos policíacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias, por la escasez de personal calificado y de recursos; además se propone una estrategia de fondo para combatir a la delincuencia, la cual se reconoce abiertamente que ha crecido de manera incalculable, violenta y organizada, por lo que se requieren medidas integrales de fondo, que permitan atender eficazmente la seguridad pública. (35)

Al llegar a este punto, podemos inferir claramente que las relaciones intergubernamentales entre las distintas instancias y dependencias de los tres Órdenes de Gobierno, para la solución de este problema, no han funcionado adecuadamente y que siguen existiendo obstáculos institucionales, políticos y administrativos que han frenado el desarrollo de la coordinación y la cooperación; lo que ha traído como consecuencia el fracaso o ineficiencia de las actuaciones públicas.

Por ello es necesario retomar el camino y proponer un modelo de profesionalización de la Policía Preventiva del Distrito Federal, para tal efecto consideraremos los fundamentos legales existentes que derivaron del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

(35) Confrontar "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006". Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. Miércoles 30 de Mayo del 2001.

3.2 EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El diseño y formulación de una política pública, está íntimamente relacionado con la elaboración de la agenda, luego de que se han establecido los asuntos de ésta, se deben analizar las diversas alternativas que existen para la solución de los problemas, casi siempre hay más de una manera de resolver los asuntos, no todas las alternativas son iguales de realizar, plantean distintos costos y beneficios.

Tres son los factores que restringen el acceso de los asuntos a la Agenda de Gobierno: la limitación de recursos, la falta de legislación y la falta de voluntad política; sin embargo cuando el tema ha alcanzado proporciones de crisis; características significativas, importancia global o una gran notoriedad pública, es susceptible de convertirse en problema público y formar parte de la Agenda de Gobierno. (36)

Un paso importante dentro de la elaboración de políticas, es la toma de decisiones, en esta fase del proceso interviene la voluntad de quien decide, pero esta regla esta acotada por las reglas de decisión existentes y por el contexto en el cual se toma la decisión específica.

La formulación de la policy, comprende el desarrollo y la síntesis de soluciones alternativas de los problemas de política, es una actividad esencialmente, conceptual y teórica, aquí el interés principal está en determinar la naturaleza del problema. (37)

(36) Confrontar con Ramírez Zozaya, Juan Miguel. "Tres Perspectivas de Análisis en la Formulación de Políticas Públicas". En Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México D.F., Junio de 1996. Pp. 92-93.

(37) Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. Editorial Plaza y Valdés.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, la seguridad pública constituye una de las demandas más sentidas y prioritarias de los habitantes del Distrito Federal, requiere de respuestas oportunas por parte de la autoridad, en atención a esta preocupación el gobierno del Lic. Andrés Manuel López Obrador, promovió la publicación del bando informativo número cinco, con la propuesta básica de descentralizar la Policía Preventiva hacia las Delegaciones; situación que no fue autorizada por la Asamblea Legislativa en virtud de que no existen las condiciones propicias para que la seguridad pública sea manejada por las autoridades delegacionales, en tal sentido este programa será retomado hasta el próximo año.

De igual manera el Gobierno del Presidente Vicente Fox, ya con la problemática detectada y con la consideración de que la preservación y mantenimiento de la seguridad pública es una prioridad, estableciéndola como tal en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El Distrito Federal, una de las urbes más pobladas y de mayor extensión geográfica, actualmente padece los índices más altos de delincuencia, la ciudadanía ha exigido acabar o en el peor de los casos disminuir la creciente delincuencia, para lo cual y en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se elaboró una amplia política, que desde el nivel nacional, buscará la coordinación entre las Entidades de la Federación con el fin de abatir la inseguridad pública.

Dicha política nacional, busca una estrecha relación entre los diferentes órdenes y dependencias de gobierno involucradas, se pretende crear un vínculo formal que no ha existido.

Como bien se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, durante el transcurso de los años anteriores no se ha trabajado con celeridad ni con los ritmos que la materia exige; durante varias décadas la seguridad pública fue

atendida de manera marginal y ahora, las consecuencias están a la vista; estamos ante un problema que ha crecido y que acumula un rezago histórico, por lo que se requiere establecer mecanismos para garantizar la seguridad ciudadana; como son el reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando así mismo los esquemas estratégico, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.

En nuestro país, la formulación de políticas desde un ángulo técnico, ha padecido fallas crónicas, debido principalmente a lo atrasado de la tecnología gubernamental, los mecanismos tradicionales ya no son funcionales a las realidades actuales, la composición, la dinámica y el desempeño de la sociedad mexicana se ha modificado, lo que exige a los administradores públicos innovar sus estructuras, procesos y actitudes hacia esa nueva complejidad de cambios políticos económicos y sociales. (38)

(38) Ramírez Zozaya. Op. Cit. Pp 104

3.3 EL SISTEMA DE CARRERA POLICIAL

Es inquietud de la ciudadanía, de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, de la Asamblea de Representantes y de la Secretaría de Seguridad Pública, que la Carrera Policial no permanezca estática ante los momentos históricos que se viven, esto ha conducido a que se creen las bases legales para la profesionalización de la Policía Preventiva, mediante la Ley de Seguridad Pública, en donde el rubro de educación esta determinada por el Programa General de Formación Policial, por medio del cual se integran, afirman y enriquecen los valores éticos y morales que deben caracterizar a los componentes de los cuerpos policiacos ante los requerimientos actuales de la ciudadanía.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en su artículo 5° establece que la policía del Distrito Federal, estará integrada por:

- I. La Policía Preventiva con todas sus Unidades Sectoriales y Agrupamientos
- II. La Policía Complementaria, de la cual forman parte la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial, las cuales no están consideradas dentro de nuestra investigación, por tratarse de Unidades que venden sus servicios a particulares.

Como ya se había hecho referencia en Capítulos anteriores, la génesis de la consolidación de la Carrera Policial tiene sus fundamentos en instrumentos legales y pragmáticos de primer orden que tanto en lo general como en lo específico brindan las orientaciones pertinentes para el desarrollo de esa carrera con estricto apego a la normatividad en la materia.

En este marco está comprendida nuestra Carta Magna, en la cual se establece que los tres órdenes de Gobierno coordinarán en los términos que la Ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública y que la actuación de estas Instituciones Policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La profesionalización de los servicios que se brindan a la ciudadanía es una tarea relevante en la Agenda de las prioridades gubernamentales, ya que ello permitirá que los recursos humanos, integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cumplan con su función de calidad esperada. Profesionalizar significa hacer vigentes cada uno de los elementos que conviertan su función social en una profesión, con el objeto que su aplicación eficiente e interrelacionada genere el cumplimiento de servicios de acuerdo con las formas y estándares establecidos.

La policía en este contexto es el más inmediato y cotidiano representante de la autoridad frente a la comunidad, su imagen se encuentra íntimamente condicionada a la calidad y eficacia del servicio prestado.

Como puede observarse la seguridad de los miembros de una comunidad ha constituido en cualquier época un elemento de preocupación para todo sistema de gobierno. El problema de la criminalidad, de las modalidades que adopta, así como el comportamiento y el trabajo de las instituciones policiales para combatir tales fenómenos y abatir la inseguridad, son cuestiones en las que el gobierno debe de intervenir de manera eficaz y decidida.

La profesionalización de la Carrera Policial consiste en la capacitación y adiestramiento necesario para desarrollar una carrera policial, la cual es un derecho y una obligación establecida por la ley; Su objetivo consiste en lograr una mejor y más eficaz prestación de servicio, el desarrollo integral de los

elementos policiales y ampliación de su capacidad de respuestas para satisfacer los requerimientos de Seguridad Pública de la sociedad.

De acuerdo con la Ley todo policía tiene derecho a la capacitación y adiestramiento necesario para ser un policía de carrera, también a participar en los concursos de promoción para ascender a la jerarquía inmediata superior, ya que no puede tener ascensos si no está debidamente capacitado; este programa encuentra su justificación en los siguientes preceptos legales, acentuados en la Ley de Seguridad Pública:

Artículo 18 "... La profesionalización de los cuerpos de seguridad pública tendrán por objeto lograr la más eficaz prestación del servicio, así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la carrera policial, ampliando así su capacidad de respuesta a los requerimientos de seguridad pública que demanda la sociedad". (39)

Para los efectos del párrafo anterior, cada cuerpo de seguridad pública contará con un programa de formación policial, que tendrá como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural de los elementos de seguridad pública en el marco del respeto de los derechos humanos y del estado del derecho.

Para alcanzar los objetivos señalados anteriormente, la Secretaría de Seguridad Pública, cuenta con el Instituto Técnico de Formación Policial, el cual tiene las siguientes atribuciones:

- ◆ Seleccionar de entre los aspirantes a formar parte de la Policía del Distrito Federal.

(39) Confrontar con Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. México, D.F.. 12 de Julio de 1993.

- ◆ Formar parte y preparar a los elementos que aspiren a ingresar a la Policía del Distrito Federal.
- ◆ Actualizar y perfeccionar los conocimientos, destrezas y habilidades de los elementos en activo.
- ◆ Impartir conocimientos a los elementos en activo sobre la organización administrativa, dirección y supervisión de los servicios policiales.
- ◆ Promover los programas de educación abierta en coordinación con las Instituciones de Educación Media Superior.
- ◆ Promover e instrumentar convenios relativos a becas e intercambio en investigación y desarrollo, asesoría y demás actos de colaboración mutua.
- ◆ Coordinar y evaluar los programas de investigación.

El Instituto Técnico de Formación Policial, selecciona de entre los aspirantes a formar parte de los cuerpos de Seguridad Pública, a quienes acrediten los conocimientos y las aptitudes que se requieran, para ello deberán someterse a un proceso de evaluación previa convocatoria, siempre y cuando cumplan con los requisitos mínimos de ingreso que a continuación se señalan:

- ◆ Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos
- ◆ Ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral.
- ◆ Poseer el grado de escolaridad mínima de secundaria en caso de la Policía Preventiva del Distrito Federal y de la preparatoria en el caso de la Policía Judicial.

- ◆ No tener antecedentes penales ni estar sujeto a proceso por delito doloso.
- ◆ Contar con la edad y con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales.
- ◆ No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes, u otras que produzcan efectos similares.
- ◆ No padecer alcoholismo
- ◆ Tener acreditado el servicio militar.
- ◆ No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco.

Los aspirantes que resulten seleccionados, se someten durante un plazo máximo de cuatro semanas a un proceso de selección para ser considerados como alumnos becarios, durante el cual se les aplican exámenes médicos, pruebas de aptitud, destreza, y adaptación física, así como las entrevistas para acreditar el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales.

Los aspirantes a alumnos becarios gozan de una ayuda económica que asciende al importe equivalente a 6 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por cada una de las semanas que dure el proceso de selección, lo cual no implica la existencia de una relación laboral con el Gobierno del Distrito Federal.

El aspirante que finalmente resulte seleccionado, ingresa como alumno al Curso Básico de Formación Policial, en la fecha de iniciación que se le indique,

lo cual le da derecho a recibir uniforme, equipo, material didáctico y alimentación.

Los alumnos becarios firman una constancia de que conocen y están conformes en acatar las reglas, así como las normas de disciplina que establezca el Instituto Técnico de Formación Policial.

El Curso Básico de Formación Policial, tiene una duración total de seis meses bajo un sistema de internado, con características formativas, inductivas, teóricas y prácticas, las cuales servirán como criterio de selección para ingresar como Policía Sectorial a la Secretaría de Seguridad Pública.

Las jerarquías existentes en la Secretaría de Seguridad Pública son los que a continuación se detallan:

- ◆ Superintendentes; que comprende tres categorías, Superintendente General, Primer Superintendente y Segundo Superintendente.
- ◆ Inspectores; que comprende, las categorías de Primer Inspector, Segundo Inspector, Subinspector.
- ◆ Oficiales; que considera las categorías de, Primer oficial, Segundo oficial y Suboficial.
- ◆ Policías; que comprende las categorías de Policía Primero, Policía Segundo, Policía Tercero y Policía Razo.

Para que un elemento sea promovido al nivel inmediato superior, deberá de cubrir los siguientes requisitos:

- ♦ Policía tercero, de 1 año mínimo en el servicio y haber concluido y aprobado el curso de promoción;
- ♦ Policía segundo, de 2 años mínimos en el servicio, incluyendo por lo menos un año en el nivel inmediato inferior y haber concluido y aprobado el curso de promoción;
- ♦ Policía primero, de 4 años mínimo en el servicio incluyendo por lo menos un año en el nivel inmediato inferior y haber concluido y aprobado el curso de promoción;
- ♦ Suboficial, de 7 años mínimo en el servicio, incluyendo por lo menos 2 años en el nivel inmediato inferior, haber concluido y aprobado el curso de especialización técnica y de mando y haber obtenido el grado de Bachillerato o equivalente;
- ♦ Segundo oficial, de 9 años mínimo en el servicio, incluyendo por lo menos 2 años en el nivel inmediato inferior y haber concluido y aprobado el curso de especialización técnica y de mando;
- ♦ Primer oficial, de 11 años mínimo en el servicio, incluyendo por lo menos 2 años en el nivel inmediato inferior y haber concluido y aprobado el curso de especialización técnica y de mando;
- ♦ Subinspector, de 14 años mínimo en el servicio, incluyendo por lo menos 2 años en el nivel inmediato inferior, haber concluido y aprobado el curso de especialización profesional y de mando y haber obtenido el grado de licenciatura;

- ◆ Segundo inspector, de 16 años en el servicio, incluyendo por lo menos 2 años en el nivel inmediato inferior y haber concluido y aprobado el curso de especialización profesional;
- ◆ Primer inspector, de 18 años de servicio, incluyendo por lo menos 2 años en el nivel inmediato inferior y haber concluido y aprobado el curso de especialización profesional;
- ◆ Segundo superintendente, de 21 años en el servicio, incluyendo por lo menos 3 años en el nivel inmediato inferior y haber concluido y aprobado el curso de preparación de Mandos Medios y Superiores y
- ◆ Primer superintendente, de 25 años en el servicio, incluyendo por lo menos 3 años en el nivel inmediato inferior y haber concluido y aprobado el curso de preparación de Mandos Medios y Superiores.

La operación de este sistema de carrera policial está a cargo de una comisión técnica de selección y promoción, la cual se encuentra integrada por el Secretario de Seguridad Pública, quien funge como Presidente; el Subsecretario de Seguridad Pública, quien funge como Vicepresidente; el Subsecretario de Atención y Apoyo, como Secretario Técnico y con diversos Vocales que son en su gran mayoría Directores de Sectores o Agrupamientos.

Esta comisión tiene sesiones por lo menos una vez al mes, para tratar asuntos relacionados con el sistema de carrera policial y la profesionalización de sus integrantes.

Al llegar a esta etapa de la investigación, es importante resaltar que intencionalmente hemos detallado los fundamentos legales existentes para la operación de un Servicio Civil de Carrera en la Policía Preventiva del Distrito

Federal; la cual hasta el momento no ha sido llevado a cabo por diversos motivos, los cuales mencionaremos a continuación.

El Instituto Técnico de Formación Policial, cuenta en la actualidad con aproximadamente 213 Instructores, los cuales son policías de carrera que se han formado en la Institución, de tal suerte que no tienen oportunidad de actualizar sus conocimientos, por lo que se continúan aplicando Programas de Formación que ya han sido rebasados por la dinámica de la sociedad, esta problemática ocasiona que los alumnos becarios egresen con severas deficiencias, tanto de preparación táctica como teórica.

Al concluir su formación, los alumnos becarios se incorporan como policías, a diversas Unidades Sectoriales, con un salario mensual promedio de \$5,300.00, que únicamente ocupan para cubrir sus necesidades básicas por lo que en múltiples ocasiones se ven obligados a delinquir, escudados en una placa.

La Secretaría de Seguridad Pública tiene la capacidad presupuestal, para incorporar en promedio a 200 alumnos de manera mensual, sin embargo en la actualidad el reclutamiento no rebasa el 40% del total estimado, por lo que en múltiples ocasiones no se aplica cabalmente la normatividad para reclutamiento, lo que repercute en la baja calidad Académica de los aspirantes, poco interés, apatía en las materias, incluso faltas graves son pasadas por alto permitiendo que concluyan con el curso y se integren a la actividad policial en perjuicio de la ciudadanía una vez que egresan.

La Comisión Técnica de Selección y Promoción, no tiene una estructura de funcionamiento propia, ya que la conforman aproximadamente 16 funcionarios de alto nivel, los cuales se reúnen de manera ocasional para operar el sistema de carrera policial, lo que ocasiona que los ascensos se otorguen en su gran mayoría a través de acuerdos previamente establecidos o negociaciones, por lo

que en la actualidad no existe un sistema real de profesionalización, aún y cuando lo marque la Ley.

Con base en estas consideraciones creemos que es necesario implementar un Servicio Civil de Carrera, en virtud de que existen las condiciones económicas para su aplicación real en esta Secretaría.

3.4 IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

El problema de la inseguridad pública en la Ciudad de México, requiere de una acción rápida por parte del Gobierno, el factor tiempo presiona, es indispensable implementar acciones inmediatas para contrarrestar este fenómeno.

Para detallar el proceso de implementación, creemos pertinente definir este concepto basados en el estudio de las políticas públicas:

El significado del término implementar, es derivado del lenguaje ordinario llevar a cabo, llevar a efecto, realizar, culminar, complementar. El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, que en este caso es la política. (40)

Durante el proceso de implementación tienen que ser tomadas muchas e importantes decisiones, lo que hace que la influencia de la política en el modelo de los resultados de la actividad gubernamental no cese después de ser promulgada una ley o después de formulada una política. (41)

Como lo menciona Esteban Moctezuma Barragán, el Servicio Civil de Carrera no es algo nuevo, sino que emerge como una reacción de los gobiernos a las crisis en la administración pública originada por la corrupción y la falta de profesionalismo de los servidores públicos; surge como una respuesta a tres retos administrativos:

- (40) Gutiérrez Bolaños, Fernando. "Implementación de Políticas Públicas". En Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1996. Pp. 99-100.
- (41) Naim, Moisés. "Un Marco Conceptual para el Análisis de la Implementación de Políticas Públicas". Material consultado en el Módulo 3. Del Seminario de Taller Extracurricular De Políticas Públicas para asuntos de Gobierno. Ponente Mtro. Enrique Bailleres Helguera.

- ♦ La demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública.
- ♦ Las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial.
- ♦ El profundo desprestigio de los funcionarios públicos, debido a casos de corrupción, abuso de funciones e impunidad en el ejercicio de sus actividades.(42)

Como bien puede apreciarse, este mecanismo es el apropiado para la profesionalización del servidor público, ya que proporciona al Estado y en su administración pública, los recursos idóneos, capaces de enfrentar los nuevos retos que impone la modernidad.

Debe tener el respaldo de una adecuada administración de personal, con un marco legal propio y de acuerdo a las características peculiares de nuestro país, para que en su conjunto se proceda a su instauración.

Autores como Margarita Chávez Alcázar, Adriana Hernández Puente, Guillermo Haro Belchez, Ricardo Uvalle Berrones entre otros, han escrito sobre la necesidad de un servicio civil de carrera, basados en estudios realizados de la realidad económico social y política y cultural del país.

(42) Confrontar con Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. "El Servicio Civil de Carrera: Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México". Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1999. Pp. 50-59.

- ♦ La Administración Pública requiere de una adecuada administración de personal; donde sean llevados a cabo de una manera idónea, cada una de las funciones que en ella se encuentran inmersos esto. Los procesos de reclutamiento, selección contratación, inducción, capacitación, remuneraciones, prestaciones, servicios e incentivos y los movimientos del personal. El servicio Civil de Carrera contribuye al perfeccionamiento de cada una de las funciones de administración de personal (reclutamiento, selección y capacitación).
- ♦ La modernización en el servicio público requiere de una serie de cambios y transformaciones, en estructuras y comportamientos.

El Servicio Civil de Carrera contribuye a proporcionar el personal adecuado, con capacitación permanente para responder a las nuevas realidades, es así; que el servicio civil sirve como medio para incrementar la productividad en el Sector Público, así como medio para revalorar el nuevo papel que desempeñan los recursos humanos en la actualidad.

- ♦ El Servicio Civil de Carrera, contribuye a la creación de centros destinados a la preparación constante del personal público a través de procesos de capacitación y formación de personal.
- ♦ El Servicio Civil de Carrera tiene por finalidad acatar con viejas prácticas clientelares, que impiden el verdadero desarrollo del personal dentro de la organización, anteponiendo el mérito y la capacidad.

La necesidad de un servicio civil de carrera, surge como respuesta a los constantes y vertiginosos cambios que se suscitan en el contexto mundial y que repercuten en el ámbito nacional, reclamando una modernización en la función pública.

El servicio civil de carrera trae consigo:

- ♦ Un mejor diseño en la elaboración de las políticas de personal y por ende en su adecuada implantación.
- ♦ Una mayor vocación y dedicación a las tareas del servicio público, una neutralidad política del personal del servicio personal.
- ♦ Una independencia entre lo administrativo y lo político, una neutralidad política del personal del servicio público.
- ♦ Una seguridad laboral y promoción conforme a méritos, basados en una adecuada capacitación y esfuerzo personal.
- ♦ El establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y sus trabajadores.
- ♦ Una adecuada aplicación de la ley en materia laboral, en este caso las garantías que la Ley Federal del Trabajo otorga a cualquier trabajador en México.

En el Foro Nacional de Profesionalización del Servicio Público, que organizaron conjuntamente el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública (43), se discutieron entre otros aspectos, los elementos básicos, para llevar a cabo el Servicio Civil de Carrera, siendo los que a continuación se señalan:

(43) Este foro fue realizado en 1997.

- A. La formación inicial, que consiste básicamente en iniciar la enseñanza profesional en las aulas, en donde los planes y programas son puntos de partida para que los futuros servidores públicos reúnan los atributos de la especialización y la profesionalidad, dado que el conocimiento de los asuntos de gobierno y la administración pública exige preparación óptima, visión amplia y criterio a toda prueba; a este respecto es importante comentar que como ya se había mencionado anteriormente necesitamos en la Secretaría de Seguridad Pública, renovar en primera instancia la planta docente, esto es la contratación de personal calificado en cada una de las materias que se imparten, lo que nos permitiría acabar con los vicios y mala formación de los servidores públicos; de igual manera tendríamos que someter a investigación muy rigurosa, los planes de estudios, que como ya lo mencionamos siguen siendo los de hace 10 años, sin tomar en cuenta que la dinámica de la sociedad es completamente diferente.
- B. Reclutamiento, esta fase significa que el servicio público adquiere un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes. La convocatoria a los exámenes debe de ser pública y ampliamente difundida. Los Jurados responsables de elaborar, aplicar y evaluar las pruebas se integrarían tanto con personas del gobierno como de Instituciones representativas de la Sociedad Civil; de tal manera que el ingreso al servicio público sea a través de méritos acreditados; a este respecto es importante mencionar que para ingresar como personal operativo a la Policía Preventiva del Distrito Federal, únicamente se requiere, entre otros requisitos la secundaria terminada además de que no existe una amplia difusión o convocatoria, dirigida a la población, por lo que la captación de aspirantes no rebasa los 80 elementos de manera mensual, situación que es incongruente con las bajas que se generan ya que no se cubren las necesidades básicas que demanda la propia ciudadanía; un problema perfectamente bien identificado sobre el cual no se ha trabajado de manera oportuna, es lo relacionado al grado de

estudios de los policías, como puede apreciarse en el cuadro que a continuación se presenta y que resalta su falta de preparación.

**INFORME ESTADÍSTICO DEL GRADO ACADÉMICO DEL PERSONAL QUE LABORA
EN LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

GRADO DE ESTUDIOS	Núm.
S/ESTUDIOS	579
PRIMARIA	7,906
SECUNDARIA	16,493
BACHILLERATO	5,450
LICENCIATURA	1,085
MAESTRIA	15
DOCTORADO	1
TÉCNICO PROFESIONAL	2,301
S/ESPECIFICAR	1,147
TOTAL	34,977

Fuente: Ficha básica del policía, actualizada al mes de mayo del 2000, Departamento de Selección y Contratación, de la Secretaría de Seguridad Pública.

Por lo tanto, a partir de la instauración del Servicio Civil de Carrera, el requisito mínimo de ingreso será de Bachillerato.

- C. Marco Institucional, se refiere no tan solo a los aspectos jurídicos, sino también al conjunto de elementos que sustentarian la nueva visión del servicio público en términos de aptitudes y actitudes.
- D. Capacitación, este rubro debe considerarse como inversión en capital humano y no como gasto corriente. Se organizaría sobre necesidades localizadas que tiendan a fortalecer la calidad del servicio público. No sería impulsada a través de cursos convencionales, sino mediante talleres que propicien el aprendizaje de nuevas complejidades y el desarrollo de habilidades creativas. Una desafortunada tendencia que actualmente se presenta en la Policía Preventiva del Distrito Federal, es considerar que los

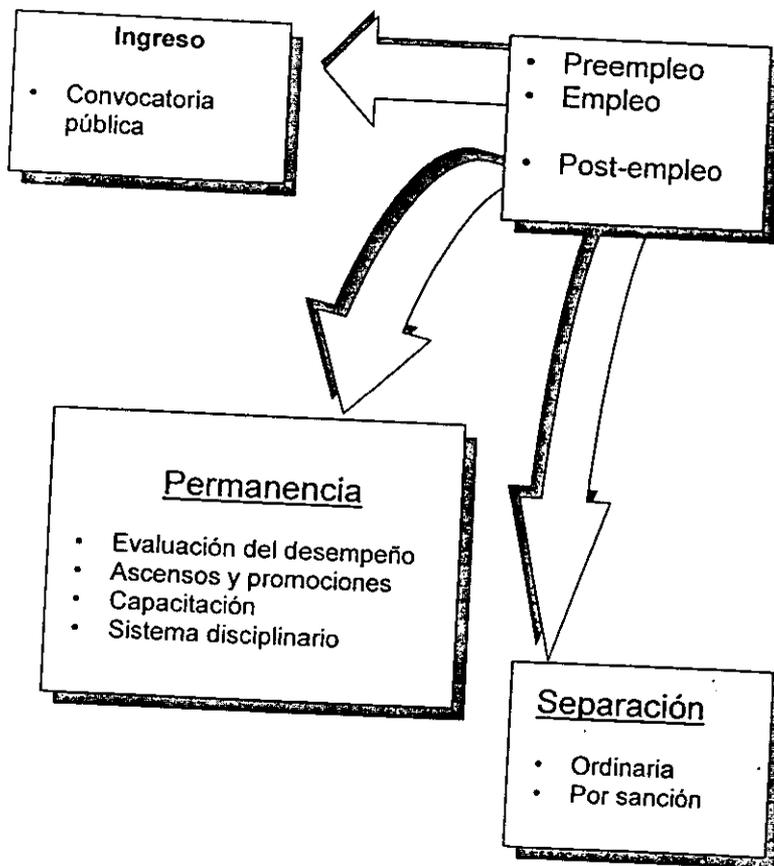
recién egresados policías, que acaban de recibir la capacitación inicial, son productos terminados, que no requieren ser pulidos antes de ser enviados a la calle a enfrentar los riesgos de su profesión, de tal suerte que haciendo un corte al mes de junio del 2001, catorce elementos han perdido la vida al tratar de combatir la creciente delincuencia; de igual manera el Secretario de Seguridad Pública, Leonel Godoy Rangel, reconoce que 26,000 policías están excedidos de peso y que es necesario que hagan ejercicio por lo menos una hora diaria; estas declaraciones refuerzan nuestra propuesta de instrumentar al Servicio Civil de Carrera, ya que para combatir de manera eficaz la inseguridad pública, se requieren policías mejor preparados y con vocación de servicio.

Para algunos autores los procesos de capacitación y formación de personal son muy importantes, ya que en ellos se tiene el primer contacto de los aspirantes a ingresar al servicio público; representan el subsistema, en donde se actualiza, prepara y forma el servidor público con la finalidad de hacerlo más productivo ante nuevos retos que impone la modernidad.

La importancia de capacitación radica en proporcionar al trabajador los conocimientos para desarrollar sus capacidades intelectuales, que reclutan favorablemente en su desempeño laboral, siendo su objetivo principal el desarrollo de las actitudes y aptitudes del personal.

Después de lo anteriormente expuesto, a continuación presentamos de manera esquematizada el sistema para el Servicio Civil de Carrera, que deberá implementarse en la Policía Preventiva del Distrito Federal, para llevar a cabo la profesionalización de sus integrantes.

Sistema del Servicio Civil de Carrera



CONSEJO GENERAL

1. Secretario de Seguridad Pública
2. Subsecretario de Seguridad Pública
3. Director General de Administración, Desarrollo de Personal y Servicio Público de Carrera del Distrito Federal.
4. Director General del Instituto Técnico de Formación Policial
5. Contralor Interno de la Secretaría de Seguridad Pública
6. Director de Recursos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública
7. Director de legalidad y Responsabilidades de la Contraloría General del Distrito Federal.
8. Representante de la Sociedad Civil

Niveles de aplicación

Miembros del Servicio Civil de Carrera

Director de área

- Primer Superintendente
- Segundo Superintendente

Subdirector

- Primer Inspector
- Segundo Inspector

Jefe de Departamento

- Subinspector
- 1er. Oficial

Puestos Operativos

- Segundo Oficial
- Suboficial
- Policia Primero
- Policia Segundo
- Policia Tercero
- Policia Razo

Libre designación

- Subsecretarios
- Directores Generales y adjuntos
- Secretarios Particulares
- Asesores

Derechos y Obligaciones

Derechos	Obligaciones
<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad por titularidad y estándar aprobatorio de desempeño; • Remuneraciones de acuerdo con el grupo, grado y nivel; • A las medidas de protección al salario; • Nombramiento temporal, provisional y de titularidad; • Participar en los concursos de oposición; • Participar en los programas de capacitación; • Evaluaciones de desempeño imparcial; • Derecho a participar de los estímulos y • Los que determine el Consejo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen; 2. Servir con fidelidad y honor a la sociedad; 3. Respetar y proteger los Derechos Humanos; 4. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes; 5. No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna; 6. Desempeñar con la honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar; 7. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas; 8. Prestar el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro mortal; 9. Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado prudencia; 10. Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza; 11. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia; 12. Obedecer las órdenes de sus Superiores Jerárquicos; 13. Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando; 14. Guardar la reserva y confidencialidad de las órdenes que reciben y la información que obtengan durante el desempeño de sus funciones; 15. Asistir a los cursos de formación policial.

Tabla de Grados y Promociones

PUESTOS	GRADOS	REQUISITOS
Directores de Área	1er. Superintendente 2do. Superintendente	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo 21 años en el servicio • Licenciatura • Desempeño sobresaliente • Aprobar curso para mando superior • Evaluación curricular
Subdirectores de Área	1er. Inspector 2do. Inspector	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo 16 años en el servicio • Licenciatura • Desempeño sobresaliente • Aprobar curso de preparación de mando medio • Evaluación curricular
Jefes de Departamento	1er. Inspector Primer Oficial	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo 11 años de servicio • Especialización técnica profesional • Aprobar curso de preparación de mando medio
Puestos Operativos	1. Segundo Oficial 2. Suboficial 3. Policía Primero 4. Policía Segundo 5. Policía Tercero 6. Policía Razo	1. Mínimo 9 años de servicio, incluyendo por lo menos 2 años en el nivel inmediato inferior y haber aprobado curso de especialización técnica y de mando; 2. Mínimo 7 años de servicio, por lo menos 2 años en el nivel inmediato inferior, concluido y aprobado curso de especialización técnica y mando. 3. Mínimo 4 años, un año en el nivel inmediato inferior y concluido y aprobado el curso de especialización técnica y de mando. 4. Mínimo 2 años de servicio, un año en el nivel inmediato inferior concluido y aprobado curso de promoción 5. Mínimo 1 año de servicio y haber concluido y aprobado el curso de promoción 6. Bachillerato

RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Amonestación o Arresto	<ul style="list-style-type: none"> • Indisciplina o Desobediencia a Superiores
Suspensión (Separación Temporal)	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo desempeño • Inasistencia a Cursos
Destitución	<ul style="list-style-type: none"> • Faltar a sus labores por más de tres ocasiones en un periodo de treinta días naturales sin permiso o causa justificada; • La sentencia condenatoria por delito intencional que haya causado ejecutoria; • Por portar el arma de cargo fuera del servicio, • Por poner en peligro a los particulares a causa de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio; • Por asistir a sus labores en estado de ebriedad, o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, o por consumirlas durante el servicio o en su centro de trabajo; • Por desacato injustificado y constante a las órdenes de sus superiores; • Por revelar asuntos secretos o reservados, de los que tenga conocimiento; • Por presentar documentación alterada; • Por aplicar a sus subalternos en forma dolosa o reiterada correctivos disciplinarios notoriamente injustificados, y • Por obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho.

El Servicio Civil de Carrera, debe de evaluarse en razón de su calidad de impacto, por ello el desempeño tiene que partir de bases confiables y justas. Esto conduce a que la innovación y la creatividad serán el binomio de referencia para la evaluación de las tareas públicas; este asunto lo detallaremos a fondo en el último apartado de nuestra investigación y para tal efecto nos apoyaremos en información estadística del antes, para poder proyectar el después.

3.5 PERSPECTIVAS DE EVALUACIÓN

Para evaluar la política pública que se propone para la profesionalización de la Policía Preventiva del Distrito Federal, es importante partir de la siguiente definición:

La evaluación es un término ambiguo que denota una herramienta que tiene múltiples aplicaciones y que persigue diferentes propósitos; en su acepción mas general, es la recolección, análisis e interpretación sistemática de información, sobre las actividades, resultados, e impactos de las políticas y programas que el Gobierno implementa para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida. (44)

El estudio de las políticas públicas ha sido categorizado en función de sus fases, lo que ha llevado a connotar diferentes momentos para realizar la evaluación misma. Myriam Cardoso, privilegia el proceso de decisión para distinguir entre evaluación apriori o exante y evaluación a posteriori o ex post; con ello evaluar los efectos provocados, planeados o no de las acciones y omisiones del Estado.

(44) Confrontar con Sulbrand, José. "Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público". En Como Enfrentar la Pobreza. Caracas Venezuela. 1992. Pp. 147-180.

Los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas, de aquellos que se ajustan mejor a los objetivos perseguidos con base en los criterios definidos. Para hacer la selección, es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos, si solo existiera una posible solución esta será evaluada frente a la alternativa de no hacer nada; las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad, pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar el problema que les dio origen; en el primer caso hablamos de evaluación *apriori* en el segundo de evaluación *a posteriori* en ambos la evaluación implicará las acciones tendientes al logro de objetivos. (45)

Los enfoques de la evaluación están relacionados con la toma de posición metodológica frente al objeto de evaluación, a continuación se presenta una clasificación de cuatro tipos de actitudes, todas relacionadas con los efectos de la política, pero que se toman como validos para cualquier proceso de idea:

- ◆ La actitud descriptiva, que comprende exclusivamente el registro de hechos que el evaluador realiza.
- ◆ La actitud cíclica, que establece un diagnóstico y explica desviaciones a los criterios que debieron observarse.
- ◆ La actitud normativa, donde el evaluador reemplaza por valores propios de referencia los criterios de evaluación.

(45) Confrontar con Cardoso Brun, Myriam. "La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones". En revista de Administración Pública. Septiembre de 1992. México, D.F. INAP. Pp. 169-170

- ♦ La actitud experimentalista, que pretende relaciones de causalidad, mediante el estudio de variables en principio aplicables a un pequeño conjunto de la población para conocer sus efectos y posteriormente generalizarlos. (46)

Tomando como base los elementos teóricos anteriormente señalados, existen razones suficientes para entender la evaluación que se pretende hacer, ubicando la naturaleza del problema a través de dos tipos de evaluación, que Myriam Cardoso propone, es decir *a priori*, tomando como base los niveles actuales de inseguridad pública que actualmente se viven y *a posteriori* en los cuales se efectuarán diversos planteamientos, que se buscan una vez que se haya instrumentado el servicio civil de carrera, en la Policía Preventiva del Distrito Federal, para mejorar la inseguridad pública.

Como consecuencia de los altos índices de delincuencia que se viven en el Distrito Federal, alrededor de 27,000 policías, en su gran mayoría mal preparados, se encuentran patrullando, en bicicleta, patrullas y pie tierra las calles sin embargo consideramos que no es en la cantidad donde radica el principal problema, sino en la calidad; según informes estadísticos el Distrito Federal cuenta con un promedio de 9 millones de habitantes, insuficientes para atender los requerimientos de seguridad que demandan los ciudadanos, siendo una propuesta del actual Gobierno encabezado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, aumentar el número de elementos en los lugares críticos, ampliando de 51 a 70 Sectores, que cubran el total de las demarcaciones territoriales con que cuenta el Distrito Federal.

(46) Meny, Ives And Thoening, Jean Claude. "Las Políticas Públicas". Barcelona 1992. Editorial Ariel. P. 122.

Desde un punto de vista muy particular consideramos que de nada serviría incrementar el número de efectivos si antes no los convertimos en auténticos profesionales, con una mejor organización y mejor remunerados; es claro que el incremento no es el camino de la solución; para reforzar este comentario nos basaremos en la siguiente tabla estadística. (47)

País o Estado	Número de habitantes	Número de policías
Finlandia	5 millones	8,339
Dinamarca	5.5 millones	14,000
Holanda	14.6 millones	33,500
Noruega	4.1 millones	8,350
Suecia	8.34 millones	18,400
Suiza	6.6 millones	14,500
Canadá	25 millones	52,000
Distrito Federal	9.0 millones	27,000

Si contrastamos las cifras de policías en los países industrializados con el caso del Distrito Federal, se podrá observar, una total anarquía con referencia al número de habitantes; ahora si comparamos el número de policías que se requieren para aprender a 100 delincuentes, en un año, el argumento es más contundente:

País o Estado	Núm. De Policías para aprehender 100 delincuentes
Washington	14
París	15
Londres	18
Roma	21
Nueva York	2
Distrito Federal	1,295

Fuente: Periódico La Jornada del 02 de Enero de 1995, P. 5
 (47) González Ruiz, Samuel. Op. Cit. P. 105.

En este sentido la evaluación del Servicio Civil de Carrera, no debe estar encaminada a incrementar sustancialmente el número de policías, sino en la profesionalización.

Llevar a cabo una profesionalización en la Policía Preventiva del Distrito Federal, no es una tarea fácil y más si tomamos en cuenta que este sistema ha funcionado de manera relativa como podrá apreciarse en las siguientes gráficas, en las cuales se tomó una muestra representativa del personal que ingresó a esta Dependencia durante los años 1990 y 91 respectivamente.

GRADOS ACTUALES	PERSONAL QUE INGRESÓ EN 1990	PERSONAL QUE INGRESÓ EN 1991	TOTAL GENERAL
Policía Razo	1013	1413	2,426
Policía 3°	103	95	198
Policía 2°	18	18	36
Policía 1°	6	2	8
Suboficial	2	2	4
Segundo Oficial	2	0	2
TOTALES	1144	1530	2,674

Fuente: Reporte Nominal de la quincena 11/01 (1ra. De Junio), expedido por la Oficialía Mayor del Distrito Federal.

Como puede apreciarse, únicamente dos empleados de los que ingresaron en los años de 1990-91, han podido continuar con una carrera policial ascendente, situación por demás preocupante si tomamos en cuenta que 2,426 elementos, continúan ostentando el mismo grado que cuando ingresaron a la Dependencia, para los cuales será muy difícil por la edad ingresar algún concurso de promoción.

Como ya se ha insistido, la calidad de un servicio de policía, depende en gran medida del trabajo que desarrollan los empleados que la componen, por ello es indispensable precisar que las posibilidades de promoción laboral constituyen

una aspiración legítima de todo empleado, de lograr por su trabajo y comportamiento personales, importantes responsabilidades y posiciones jerárquicas.

En otras palabras la evaluación en este rubro, estará sustentada en los siguientes puntos. (48)

- ◆ En un servicio estable que responda a las necesidades permanentes de la población.
- ◆ En la especialización.
- ◆ En las posibilidades de estabilidad laboral y de ascenso por medio de concurso en atención a servicios prestados y formación continua adquirida.
- ◆ En la observación de fuertes líneas de conducta ética.
- ◆ En la estrecha vinculación con la sociedad.
- ◆ En la organización conveniente con debido establecimiento de jerarquías

Con estos elementos, los miembros de una organización policial podrán cumplir mejor sus objetivos. Los profesionales no solo controlaran sino que también propiciarán un control colectivo en las decisiones administrativas que les afectan.

Los Recursos Humanos son el bien mas preciado de cualquier organización policial, por que son sus habilidades, sus conocimientos, sus actitudes y aptitudes los que determinan la eficacia e imagen ante la sociedad.

(48) Confrontar con Carrillo Prieto, Ignacio. "Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana". Instituto Nacional de Ciencias Penales. México D.F. 1992. Pp. 101-103.

El sistema de reclutamiento que actualmente se lleva a cabo en la Policía Preventiva del Distrito Federal, es muy deficiente, por una parte atribuible a la falta de difusión, por otra parte a los bajos salarios que se ofrecen, como se muestra a continuación:

MES DE INGRESO	EGRESADOS		TOTAL GENERAL
	HOMBRES	MUJERES	
ABRIL/2000	20	12	32
JUNIO/2000	25	8	33
AGOSTO/2000	98	5	103
SEPT/2000	150	15	165
NOV/2000	87	28	115
DIC/2000	78	15	93
ENE/2001	68	20	88
FEB/2001	97	3	100
MARZO/2001	52	10	62
ABRIL/2001	64	05	69
MAYO/2001	62	16	78
JUNIO/2001	49	10	59
TOTALES	850	147	997

Fuente: Informe de Estándares e Indicadores, del Departamento de Movimientos de Personal Administrativo, del mes de Junio del 2001.

El presupuesto asignado para la contratación de los becarios egresados del Instituto Técnico de Formación Policial, es de 200 plazas de manera mensual de tal suerte que en este rubro, como puede apreciarse no se ha cubierto completamente los requerimientos; si comparamos la relación del personal que ha causado baja de la Dependencia de abril del 2000 a la fecha, podemos inferir que en un futuro no muy lejano se disminuirán los estados de fuerza de manera irremediable, por lo que es indispensable mejorar los sistemas de reclutamiento, con salarios más atractivos para hacer redituable la carrera policial.

MES	BAJA X RENUNCIA	BAJA X DESTITUCIÓN	BAJA X JUBILACIÓN	TOTAL
ABRIL/2000	40	62	0	102
MAYO/2000	26	529	29	584
JUNIO/2000	35	99	14	148
JULIO/2000	26	239	8	273
AGOSTO/2000	36	91	7	134
SEPTIEMBRE/2000	46	45	5	96
OCTUBRE/2000	30	73	2	105
NOVIEMBRE/2000	27	57	4	88
DICIEMBRE/2000	3	47	2	52
ENERO/2001	104	85	10	199
FEBRERO/2001	70	120	34	224
MARZO/2001	80	72	30	182
ABRIL/2001	36	61	18	115
MAYO/2001	29	66	12	107
JUNIO/2001	44	55	13	112
GRAN TOTAL	632	1701	188	2521

Fuente: Informe de Estándares e Indicadores, del Departamento de Movimientos de Personal Administrativo, del mes de Junio del 2001.

En capítulos anteriores habíamos mencionado que un policía es un profesional, no nada más un empleado de confianza, en este sentido debe tener un salario digno y acceso a oportunidades para desarrollar una adecuada carrera, por lo anterior el servicio civil de carrera permitirá estructurar o garantizar un servicio público profesional, acorde con los requerimientos de la sociedad y que nos permita estar a la altura de los países que hemos analizado.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Como ha quedado evidenciado en la presente investigación, la situación actual de inseguridad pública que se vive en México, no solo a nivel Federal sino en el Distrito Federal es muy grave, producto de diferentes factores, por una parte de la recesión económica, la cual sin duda ha incrementado la delincuencia y las conductas antisociales.

Hacia el interior del Gobierno, no ha existido una política coherente de seguridad pública, precisamente porque no existe una visión integral del problema en los tres órdenes de gobierno.

El Gobierno Federal a cargo del Presidente Vicente Fox Quezada, desde el inicio de su gestión, vislumbra el problema de la inseguridad pública como prioritario, tomando como base las exigencias de la ciudadanía mexicana; así una de las primeras y principales acciones fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, a nivel Federal, la cual quedó a cargo del Dr. Alejandro Gertz Manero; quien ya viene arrastrando una basta experiencia, ya que ocupó el mismo cargo en el Distrito Federal, de tal suerte que con esto se busca una coordinación que no ha existido entre los tres órdenes de gobierno, para la operación de un Sistema Nacional de Información, a la cual tendrían acceso todas las instituciones encargadas de la seguridad pública y la prevención del delito; también la creación de un Centro Nacional de Formación Policial, el cual se encargaría de la profesionalización de los cuerpos policiacos nacionales.

Idéntico tratamiento ha tenido el problema de la inseguridad pública, en el Gobierno del Distrito Federal, a cargo del Lic. Andrés Manuel López Obrador, quien ha realizado diversas propuestas desde incrementar el número de policías para patrullar las calles, hasta su desconcentración a las demarcaciones territoriales.

Derivado de la investigación realizada se ha observado que no es incrementando el número de policías como se inhibirá el problema de la inseguridad pública, en virtud de que ha quedado demostrado que únicamente profesionalizando a los cuerpos de seguridad pública se podrá mejorar su efectividad, el asunto es que el problema sufre un profundo rezago ya que durante años fue atendido de manera superficial.

Ahora no hay que olvidar lo siguiente:

Los policías egresados del Instituto Técnico de Formación Policial, son en su gran mayoría jóvenes desorientados en cuanto a su vocación académica y laboral, los cuales traen consigo una gran carencia cultural y económica que buscan mas que formarse como policías, una opción de trabajo.

La policía es un ente público que presta sus servicios, con grandes carencias de recursos administrativos, con inoperantes sistemas de trabajo y con grandes demandas que le reclama la sociedad, lo que lo exhibe como un delincuente uniformado e impreparado.

Hacia el interior de la Policía Preventiva del Distrito Federal, existen grupos de poder con gran influencia, que no están interesados en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y racionalidad, sino en delinear una "carrera política" de ascenso, en vez de un servicio civil de carrera.

El reclutamiento de personal en el aparato policiaco se caracteriza, contrariamente a la búsqueda de personal calificado y conforme a aptitudes y capacidades, por personal poco calificado, que suple sus deficiencias por comportamientos agregados a la lealtad y capacidad de negociación; por las características del trabajo policiaco, difícilmente se puede reclutar individuos capacitados. Sin embargo, ha sido y es regla no escrita, el que la institución y desde luego los jefes operativos aprecien en el personal, conductas apegadas

a las costumbre y prácticas implantadas de manera informal en la corporación; se puede afirmar que son bien reconocidos aquellos elementos que juegan consecuentemente sus roles informales de trabajo, a quienes no lo asumen, generalmente se les excluye, limita o expulsa.

En la Policía Preventiva del Distrito Federal, se contrata a recursos humanos de baja calidad, por tanto, el servicio adolece de eficacia y de eficiencia y se presta a costos altísimos, tanto para el gobierno como para la sociedad.

Una consideración más que se cree de trascendencia fundamental es la relativa al interés y participación de la ciudadanía ante los problemas de la inseguridad pública; a este respecto podemos comentar que la comunidad capitalina, observada desde la posición de beneficiaria de los servicios de policía, se caracteriza por ser una masa heterogénea de matices culturales y educativos y de múltiples estratos sociales, que han originado una serie de conductas que se les puede calificar relativamente como de apatía ante los problemas comunitarios, de indisciplina ante las normas de gobierno; además se ha podido comprobar que la sociedad no está debidamente informada de los problemas y las limitaciones que tiene la policía preventiva; en este sentido son frecuentes sus inconformidades por el mal servicio que se les brinda.

Podemos afirmar que el ciudadano, en asuntos particulares de policía, manifiesta ser proclive a resolver sus faltas administrativas por la vía de la negociación voluntaria o inducida, lo cual no quiere decir que siempre sean conductas deliberadas, ya que es importante observarlas dentro de un círculo vicioso conformado por factores tales como: normatividad jurídica ambigua y polifuncional; procesos administrativos complejos y retardados; servidores públicos irresponsables e inmorales; servicio efectivista y selectivo.

Indudablemente de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, no son suficientes para combatir, ya ni siquiera

para erradicar el problema, por lo que evidentemente es indispensable la operación de un servicio civil de carrera en la Policía Preventiva del Distrito Federal, basados en el estudio de las políticas públicas; ya que consideramos que bajo este enfoque se rescata y fortalece el término "público", en virtud de que se va mas allá de una simple acción del gobierno, en la actualidad ese término implica una participación ciudadana en una sociedad mas abierta y plural.

En esta investigación se conceptualizó a las políticas públicas desde una perspectiva multidisciplinaria que se ocupa de los asuntos públicos y la toma de decisiones, al hablar de ese término nos referimos a tecnologías de gobierno, que tienen como propósito fundamental, hacer público el proceso de toma de decisiones, esto es incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos, así como de las organizaciones públicas, para mejorar las formas y medios de la vida cotidiana.

Dos son las demandas fundamentales que esperamos cumplir con las políticas públicas, por una parte, lograr los objetivos con un uso racional de los recursos y que sean democráticos, es decir que incorporen las aspiraciones e intereses de los afectados y beneficiados, pues en la actualidad ya no es posible la visión unilateral de apreciación y solución de los asuntos públicos; por otra parte verificar que los resultados se den en el menor tiempo posible.

El problema al que nos enfrentamos es muy complejo, la falta de remuneraciones adecuadas, la falta de capacitación, el ambiente en el que se desenvuelve el policía, así como la ausencia de una coordinación adecuada entre los tres ordenes de gobierno, han propiciado que el fenómeno de la inseguridad pública, crezca de una manera alarmante, no obstante lo anterior existe las condiciones legales e institucionales para operar un servicio civil de carrera eficiente, sin embargo es necesaria la voluntad política ya que solamente a través de ella podremos actuar libremente en el combate frontal a

la delincuencia, otorgando a la población una mayor confianza a través de un sistema congruente.

La inseguridad pública, es un asunto prioritario en la Agenda de Gobierno, tanto a nivel Federal y local, sin embargo es indispensable profundizar en diversos aspectos de nuestra política pública:

En nuestro diseño se han contemplado diversos aspectos importantes como son la depuración de los malos elementos, la necesidad de una verdadera profesionalización del personal operativo de la Policía Preventiva del Distrito Federal, además de diversas estrategias entre las cuales se consideran la revisión de los planes de estudio, la creación de incentivos, la contratación de instructores capacitados en las diversas materias que habrán de impartirse, además se ha reconocido que el problema no solo se encuentra en las Instituciones Públicas de Policía, sino que son varios factores los que convergen en la problemática de la inseguridad pública.

El aspecto complicado de nuestro planteamiento comienza en la implementación ya que hemos reconocido que este problema tiene consenso público, además cuenta con recursos para operar un servicio civil de carrera, hemos insistido en la voluntad política, pero esto no es suficiente para resolver el problema; ya que si omitimos un aspecto importante será en esta fase donde se denotará dicha falla; adicional a esto es importante reconocer que tenemos ante si un gran reto que es el de crear nuevos profesionales con una auténtica vocación de servicio a la comunidad, que estén verdaderamente preocupados por resolver problemas concretos, además de elevar sistemáticamente sus capacidades y actitudes profesionales; será necesario superar esquemas y comportamientos heredados del pasado, la introducción de incentivos adecuados así como la generación de estrategias que generen una nueva imagen en el Gobierno y aún más en la mente de los ciudadanos, evidentemente habrá que reconocer que este cambio no se podrá dar en el

corto plazo, ya que nos enfrentamos a rezagos históricos muy importantes sin embargo es el momento de iniciar.

El servicio civil de carrera que proponemos por supuesto, no es la solución a todos los problemas, ya que mal aplicado podría tener muchas desventajas como las que a continuación se mencionan:

El hecho de tener demasiado personal mal capacitado, producto de este sistema, podría acentuar de manera radical el problema de la ineficiencia.

Aunque los miembros del servicio civil de carrera deberán contar con suficientes posibilidades para acceder a las posiciones superiores, el acceso a las mismas debe ser otorgado de una manera imparcial y justa de tal manera que habrá de tener mucho cuidado de que el Consejo General que hemos propuesto, no adopte posturas o posiciones políticas.

La especialización, genera un amplio poder del personal capacitado, de tal suerte que se deberá tener mucho cuidado en vigilar que los miembros de este sistema una vez expulsados de él, no pasen a formar parte de la delincuencia organizada ya que últimamente se ha comprobado que los autores materiales de los delitos, son expolicías.

De igual manera debemos de tener mucho cuidado en una adecuada evaluación en nuestra política pública ya que si hablamos de números, habremos de decir que no nos favorece, en este sentido nuestros indicadores serán los siguientes:

Aún y cuando el servicio civil de carrera tendrá repercusiones favorables a mediano plazo, durante el primer año de operación será muy importante que la ciudadanía perciba el cambio, y que tenga conocimiento de todas las acciones relevantes que se están llevando a cabo.

Como conclusión de esta investigación consideramos que la eficiencia de nuestro proyecto, estará basado en la distribución de los servicios policiales, esto es en su aplicación que tenga en la sociedad, a quien tendremos que convencer que nuestra propuesta tiene sentido y que debe de ser apoyada.

El hecho de haber planteado el servicio civil de carrera en la Policía Preventiva del Distrito Federal, bajo un enfoque de políticas públicas, nos permitió buscar soluciones y mejoras a un problema público, que está integrado a una agenda de gobierno y que requiere la participación de los sectores involucrados.

Aludir a las políticas públicas trajo como consecuencia el análisis de sus elementos básicos como son el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución.

Finalmente la importancia de esta tecnología de gobierno, radica en que nos permitió analizar las decisiones de gobierno en un ambiente caracterizado por la contingencia, el riesgo y la incertidumbre.

Con el impetu que caracteriza a los investigadores, al inicio del presente trabajo nos propusimos tratar de mejorar el problema de la inseguridad pública a través de un enfoque integral de las políticas públicas; sin embargo esta disciplina es muy basta y extensa, de tal manera que al meditar ampliamente nuestras conclusiones, podemos decir que la presente investigación cumple con los elementos básicos de este enfoque, y consideramos que no agotamos precisamente por falta de tiempo todas las posibilidades que requiere la solución de esta problemática, sin embargo podría servir para futuras investigaciones o bien, que sea retomado por analistas interesados en el tema.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, Luis. El Estudio de las Políticas Públicas. Editorial Porrúa. México 1992.
2. Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. Décima Edición. Segunda Edición en Español. 1983.
3. Carrillo Prieto, Ignacio. Instituto Nacional de Ciencias Penales. "Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana". México D.F.. 1992.
4. Diccionario de la Real Academia. Madrid Espasa Calpe. 1970.
5. Farah Guevara, Mauricio. Problemas Emergentes de la Ciudad de México. Introducción sobre Justicia y Seguridad. Editorial UNAM. 1997.
6. González Ruiz, Samuel. Seguridad Pública en México. Editorial UNAM. 1994.
7. Gutiérrez Bolaños, Fernando. Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. "Implementación de Políticas Públicas". México 1996.
8. Haro Belchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas. Editorial Porrúa. México 2000.
9. James J., Fyfe. Administración de la Policía. Editorial Mc. Graw Hill. 1998
10. Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito. Editorial Porrúa. México 1999.
11. Mendieta y Nuñez, Lucio. La Administración Pública en México. Biblioteca Nacional de México. México 1986.
12. Meny, Yves And Thoenig, Jean Claude. "Las Políticas Públicas". Editorial. Ariel. Barcelona 1992.
13. Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. "El Servicio Civil de Carrera: Un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México". Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1999.
14. Padilla, Jaime Luis. Sistema de Medición. La Modernización de la Administración Pública, En Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y Organismos Electorales. Editorial IFE - INAP. Mayo del 2000.

7. Uvalle Berrones, Ricardo. Las Políticas Públicas. Testimonio del Gobierno Ilustrado y Democrático. Revista No. 35 del I.A.P.E.M. Julio - Septiembre de 1997.

DOCUMENTOS OFICIALES

1. Gaceta de Información. Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública. Abril del 2000.
2. Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. México, D.F. 06 de Julio de 1993.
3. Secretaría de Gobernación. Gobiernos, Federalismo y Estado de Derecho. Abril - Mayo de 1995.
4. Zedillo Ponce de León, Ernesto. Avances y Retos de la Nación. Cuarto Informe de Gobierno.

OTROS DOCUMENTOS

1. Informe de Estándares e Indicadores. Instituto Técnico de Formación Policial, Enero del 2001. (Documento interno de la Secretaría de Seguridad Pública)
2. Informe de Estándares e Indicadores. Unidad Departamental de Control de Incidencias de la Secretaría de Seguridad Pública. Enero del 2001. (Documento interno de la Secretaría de Seguridad Pública)
3. Naim, Moisés. "Un Marco Conceptual para el Análisis de la Implementación de Políticas Públicas". Material consultado en el Modulo 3. Del Seminario de Taller Extracurricular de Políticas Públicas para asuntos de Gobierno. Ponente Mtro. Enrique Bailleres Helguera.
4. Reporte nominal de la quincena 03/01 (1ª de febrero), Expedido por la Oficialía Mayor del Distrito Federal. (Documento interno de la Secretaría de Seguridad Pública)