



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*"Cumplimos 6 años de trabajo"*

# Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma

**Efrén Arellano Trejo**



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 58

Octubre de 2008

.....

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro  
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega  
Director General

Arturo Maldonado Tapia  
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz  
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández  
Efrén Arellano Trejo  
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez  
José de Jesús González Rodríguez  
Dunia Ludlow Deloya  
Salvador Moreno Pérez  
Octavio Ruiz Chávez  
Anjanette Deyanira Zebadúa Soto  
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles  
Josué Jijón León  
Nora León Rebollo  
Mariela Monroy Juárez  
Roberto Ocampo Hurtado  
Edgar Pacheco Barajas  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

## **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**

(Documento presentado durante la mesa de discusión y análisis No. 27: “Evaluación y resultados recientes en materia de seguridad pública”)

Efrén Arellano Trejo<sup>1</sup>

Octubre de 2008

*Este documento tiene un doble objetivo: primero, analizar la situación actual de la policía en el país, a partir de identificar sus características institucionales de operación; y segundo, describir las principales propuestas de reforma que en esta materia se han hecho desde el ámbito académico. Para alcanzar dicho propósito, este trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se ofrece una breve referencia histórica de las funciones asignadas a las instituciones de seguridad pública; en la segunda parte se realiza un análisis de la situación de las policías, a partir de la reforma constitucional de 1994, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública; y por último, la tercera sección ofrece una serie de planteamientos dirigidos a identificar los ejes para la transformación de dichas corporaciones.*

### **Planteamiento del problema**

El 18 de junio de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a la Constitución que, en su conjunto, tienen el propósito de sentar las bases para construir nuevos sistemas en materia de justicia penal y seguridad pública. En el segundo de estos rubros, gracias a estas reformas, ahora el artículo 21 constitucional otorga a las policías del país la facultad de investigar los delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público (MP), y establece cinco principios generales que habrán de servir para reformar a las instituciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno. Dichos principios son:

a) Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

---

<sup>1</sup> Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: [efren.arellano@congreso.gob.mx](mailto:efren.arellano@congreso.gob.mx)

b) El MP y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

c) Una de las bases mínimas que integrarán el SNSP será “la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública”.<sup>2</sup> Asimismo, se establece que la operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones”.

d) Se establece que ninguna persona ingresará a las instituciones de seguridad pública, si no ha sido debidamente certificada y registrada en la bases de datos de personal de las instituciones de seguridad; y

e) La comunidad coadyuvará en la evaluación de las instituciones de seguridad pública.

A partir de la publicación de este decreto, el Congreso de la Unión quedó emplazado para que, en un periodo de seis meses, expida la ley que establezca el SNSP.<sup>3</sup>

Por ello, resulta permitente contar con documentos de investigación y análisis que permitan identificar los principales rasgos de operación institucional de la seguridad pública, en particular en materia de cuerpos policiacos. En el siguiente apartado, el lector encontrará una breve semblanza histórica de la forma en que se constituyó la policía en México y un primer diagnóstico sobre sus principales rasgos de operación.

## **I. El modelo del orden público**

En México, la policía ha funcionado históricamente bajo la pretensión de salvaguardar el orden público. Bajo este esquema, la operación de las policías ha

---

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008, primera sección, p. 8; disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).

<sup>3</sup> *Ibidem*, véase artículo séptimo transitorio.

estado más próxima a la noción de “seguridad del Estado”, que del concepto de seguridad como un derecho ciudadano, jurídicamente tutelado.

La debilidad institucional de las policías, presente desde la época de la Independencia hasta nuestros días, favoreció que la policía se convirtiera en un instrumento del Estado para el control a sus adversarios políticos. Así lo considera Ernesto López Portillo Vargas:

“Un ejemplo histórico que puede ayudar a sostener (esta) hipótesis es la institución policial de los rurales. A mediados del siglo pasado, el esfuerzo centralizador del poder por parte del presidente Benito Juárez incluyó como uno de sus ejes el establecimiento de dicha institución policial, dedicada, al mismo tiempo, a combatir la delincuencia y anular las fuerzas políticas opositoras”.<sup>4</sup>

Esta situación se mantuvo vigente durante los periodos de gobierno de Porfirio Díaz. La Constitución de 1917, producto de la lucha contra la dictadura, tampoco reguló a la seguridad pública como un derecho del gobernante, ni articuló esta materia al sistema democrático de garantías. En dicha carta constitucional la seguridad pública sólo apareció como una de las facultades del municipio. Durante la etapa posrevolucionaria --como lo sostiene el propio López Portillo Vargas-- continuó privilegiándose las funciones políticas de la policía:

“Si bien el cambio de siglo implicó la transformación radical del contexto, derivada de la institucionalización del conflicto, ahora la policía quedaba atrapada por las reglas impuestas desde un modelo político de corte autoritario, que garantizó la debilidad estructural del Estado de derecho. La policía no operó bajo controles democráticos porque no lo hizo el Estado mexicano en su conjunto”.<sup>5</sup>

Este enfoque de operación --según Ernesto López Portillo-- no tenía como una prioridad de su funcionamiento el respetar y hacer respetar la ley, sino su capacidad para centralizar el control político a cualquier costo. El valor supremo era la lealtad al jefe superior, la cual era intercambiada por impunidad y cierto grado de autonomía.

---

<sup>4</sup> Ernesto López Portillo Vargas, “La policía en México: función política y reforma”, en Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, México, 2000, sección publicaciones, documentos académicos, p. 8; disponible en [www.insyde.org.mx](http://www.insyde.org.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 9.

No se trata de características exclusivas de la policía mexicana. En un recuento del caso argentino, Marcelo Fabián Saín señala que durante décadas la política de seguridad seguida por la clase política de esa nación era “elegir un buen comisario general que no cause problemas y (establecer) un pacto de reciprocidad”.<sup>6</sup> Esto derivó --según lo expuesto por Saín-- en la autonomización institucional de la policía y en su politización, lo que implicaba su participación en operaciones encubiertas: “el principal cliente de la policía era el Estado, no la población, no los habitantes, no las personas”.<sup>7</sup>

Estos márgenes de autonomía y discrecionalidad con que actuaba la policía favoreció que los mapas sobre la situación de la delincuencia fueran elaboradas casi exclusivamente por las propias instituciones policiales. Las cifras se manejan a discreción, eran más altas para pedir recursos y más bajas para sus autoevaluaciones. Bajo este esquema, los intentos de reforma encontraron fuertes resistencias y en su mayoría quedaron en arreglos cosméticos.

Regresando al caso de México, con la diversificación y ampliación de la delincuencia, el escaso desarrollo institucional de la policía la hizo presa fácil de bandas cada vez mejor armadas, con mayores recursos y una gama más amplia de negocios ilícitos. Se inició entonces la historia interminable de la constante colusión entre grupos delictivos y cuerpos policíacos.

Existen diversas expresiones de este fenómeno. Algunos estudios han encontrado evidencias de que la Dirección Federal de Seguridad, creada en los años cuarenta, “jugó un importante papel en la historia de la tolerancia por parte del gobierno de Estados Unidos hacia el tráfico de drogas de alta envergadura”.<sup>8</sup> De hecho, esta policía federal desapareció poco después de que uno de sus últimos titulares, José Antonio Zorrilla, fuera detenido y sentenciado por el homicidio del periodista Manuel Buendía.

---

<sup>6</sup> Marcelo Fabián Saín, “El proceso hacia la reestructuración policial”, en Efrén Arellano Trejo (coordinador), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2007, p. 16.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Alejandra Gómez Céspedes, *The dynamics of organised crime in Mexico*, School of Social and Administrative Studies, Cardiff University, U.K., Diciembre, 1998, citado por Ernesto López Portillo Vargas, *op. cit.*,

En los años setenta, en la ciudad de México, el caso de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, expresa una evidencia de que “la corrupción en los departamentos de policía está organizada de manera jerárquica y bajo un modelo autoritario, en donde lo más común es que este tipo de corrupción se extienda más allá de la policía, hacia niveles más altos de responsabilidad en el Estado, autoridades federales de procuración de justicia y autoridades políticas”.<sup>9</sup>

Desde mediados de los años ochenta el crecimiento del narcotráfico en México empezó a generar diversas fricciones con el gobierno de Estados Unidos. En los años noventa, al mismo tiempo que se observó la declinación de los cárteles de Colombia, se consolidaron los cárteles mexicanos, como los de Tijuana, Juárez, Golfo y Sinaloa. En 1993 se creó el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, pero hubo que desaparecerlo cuatro años después, luego de que su comisionado, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, fuera arrestado acusado de colaborar con líder del cartel de Juárez, el fallecido Amado Carrillo Fuentes.<sup>10</sup>

Uno de los retos actuales de la policía en México es, por lo tanto, cambiar el modelo imperante basado en el control político y la subordinación a un grupo en el gobierno, hacia un modelo de servicio a los ciudadanos, de protección a las garantías sociales y los derechos humanos. Tal como lo sintetiza, en el siguiente testimonio, la doctora Elena Azaola, antropóloga y quien --como se mostrará adelante-- ha realizado estudios de campo sobre la situación de la policía en el Distrito Federal:

“Creo que en los países democráticos se tiene muy claro que la policía es, en primer lugar, un servicio a los ciudadanos y un servicio de protección de las garantías y de los derechos de los ciudadanos. Lamentablemente en nuestro país, históricamente la policía ha tenido mucho más por objeto ser una institución cuya principal misión es ejercer el control y acatar las órdenes de un grupo en el gobierno. No es un servicio de cara a los ciudadanos, sino un servicio que está orientado a tener el control social, el control político y el orden público. En cambio, hoy en día en muchos países hay una discusión y un giro

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Jorge Chabat, “Panorama de las reformas en materia de seguridad pública”, en Efrén Arellano Trejo, *op.cit.*, pp. 32-33.

muy importante desde los modelos de seguridad pública hacia los modelos de seguridad ciudadana, donde lo que se permite y lo que se propicia es una participación fuerte por parte de la sociedad, no solamente que se les pregunte, sino que se tome en cuenta lo que la sociedad diga, que esta participación sea de alguna forma institucionalizada”.<sup>11</sup>

¿Cuáles han sido las propuestas y los avances logrados en México para cambiar a las policías? Como se demostrará en el siguiente apartado de este documento, aunque desde 1995 se ha llevado a cabo una importante reforma jurídica, institucional y de estrategias en materia de seguridad pública, la mayoría de las policías siguen operando sin ningún cambio sustancial.

## **II. Nueva institucionalidad: misma policía**

Un cambio sustancial en la forma de concebir y operar la seguridad pública se concretó en diciembre de 1994. En esa fecha se publicó una reforma al artículo 21 constitucional, con la cual la seguridad pública se concibió como una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, los cuales se coordinaron, a partir de entonces, a través del SNSP. Por primera vez, también con esta reforma, se establecieron límites constitucionales al comportamiento de las instituciones policiales, las cuales quedaron obligadas a regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.<sup>12</sup>

Un año después, con base en esta reforma constitucional, se promulgó la aún vigente *Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Esta norma definió a la seguridad pública como una función a cargo del Estado, con los objetivos de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Dichos objetivos, según esta ley, se alcanzarían mediante la prevención

---

<sup>11</sup> Elena Azaola, entrevista con el autor, realizada en las instalaciones del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, DF, 9 de octubre de 2008.

<sup>12</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994, primera sección, p. 2; disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).

y persecución de infracciones y delitos, la imposición de sanciones administrativas y la reinserción social del delincuente y del menor infractor.<sup>13</sup>

El Sistema Nacional de Seguridad Pública surgió con dos grandes instrumentos de coordinación. El primero de ellos es la carrera policial, la cual se definió como obligatoria y permanente. La ley general del sistema estipula, en el artículo 24, que esta carrera:

[...] deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

El segundo gran instrumento es el Sistema de Información Nacional de Seguridad Pública, el cual obliga a la federación, a las entidades federativas, a los municipios y a las empresas privadas del ramo a intercambiar y sistematizar información sobre personal de seguridad, armamentos y equipos, estadísticas criminológicas, personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, así como a establecer un servicio para la localización de personas y bienes.

Sin embargo, excepto algunos casos aislados, la carrera policial nunca se puso en marcha. Por el contrario, la mayoría de las instituciones policiales en el país siguen funcionando sin controles para la contratación, permanencia y desarrollo profesional de sus integrantes. No existen definiciones claras sobre los objetivos de las corporaciones, y los ascensos y remuneraciones no están vinculados al desempeño de sus funciones. Como se mostrará en seguida, en muchas ocasiones la policía actúa bajo condiciones de alta vulnerabilidad: hacia el interior de las instituciones no se conoce y por lo tanto no se aplica la normatividad propia de su actividad; no existen condiciones adecuadas para su defensa jurídica y de protección a sus vidas; y, entre otras cosas, no se percibe que exista trabajo

---

<sup>13</sup> Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, versión actualizada disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).

de equipo y mucho menos solidaridad y cooperación entre las distintas corporaciones.

De acuerdo con datos difundidos por el entonces Secretario Ejecutivo del SNSP, Roberto Campa Cifrián, las policías estatales y municipales tienen los siguientes rasgos sociodemográficos:

- **Cuenta con un nivel promedio de secundaria:** 42% tiene secundaria completa; 4% secundaria incompleta; 10.7% primaria completa; 3.2% primaria incompleta; y 1% sin escolaridad:
- **Con un promedio de edad entre 31 y 42 años.** Los policías de base están en un rango de entre 18 y 80 años; en cambio, en el caso de los mandos de policía, éstos se encuentran en un rango de entre 27 y 65 años.
- **Casi 50% de los mandos requiere apoyo psicológico.** Para realizar adecuadamente su función requieren de técnicas para manejo de estrés y control de imúlsos.
- **26% de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior.**
- **71% de todos los evaluados tienen algún padecimiento que afecta su salud.** La mayoría se trata de obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales.<sup>14</sup>

El rezago educativo de la policía mexicana se hace más evidente si se observa lo que acontece en otros países, en los cuales se ha observado un esfuerzo sostenido por mejorar los niveles de escolaridad. Por ejemplo, en Inglaterra, por lo menos la mitad de quienes están en posición de mando tienen un título universitario. En Estados Unidos, la educación promedio del funcionario policial subió considerablemente en veinte años: en 1969 el promedio de años de estudio llegaba a la secundaria, en 1990 alcanzó dos años de estudios universitarios. En el caso de Carabineros de Chile, el oficial de policía estudia tres

---

<sup>14</sup> Roberto Campa Cifrián, sin título, en *Memoria del simposium internacional sobre seguridad pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008, pp. 68-70.

años; en tanto, los que llegarán a ser nombrados coroneles deben pasar por un curso adicional de dos años en el Instituto Superior de Carabineros. En Japón se admite a graduados universitarios que después de un año de entrenamiento en la Escuela de Policía pasan a ocupar puestos de importancia y mando, especialmente en tareas de planificación y administración.<sup>15</sup>

El diagnóstico presentado por Campa Cifrián también ofrece información sobre las condiciones generales en que se desempeñan los policías mexicanos. Casi 40% tienen menos de 10 años de antigüedad en la corporación y sólo 43% de los mandos tiene afinidad al puesto que desempeñan. Respecto a la situación salarial, destaca que en un sondeo aplicado a 110 corporaciones municipales ubicadas en 19 estados, se encontró un salario menor de mil pesos y un sueldo mayor de 62 mil 608 pesos. En las corporaciones estatales el sueldo menor fue de 3 mil 471 pesos y el rango superior fue de 73 mil 208 pesos.

A decir del entonces Secretario Ejecutivo del SNSP, los policías complementan sus ingresos a través de la corrupción: mediante sobornos o bien por complicidad con el crimen organizado:

Si queremos una mejor policía, necesitamos una policía que gane bien, que tenga por lo menos lo suficiente para mantener a su familia, porque si no se lo paga el estado, el municipio, la entidad federativa, el gobierno federal, entonces de algún lado lo están sacando. Hoy sabemos de donde lo están sacando. Antes el asunto tenía que ver con las mordidas. Hoy el asunto tiene que ver con vinculación al crimen organizado. Esa es la realidad.<sup>16</sup>

El trabajo presentado por Roberto Campa también recopiló la opinión de los policías en estudio: 60% del personal policial consideró que su corporación no cuenta con personal suficiente; 64% coincidió en que las instalaciones de la corporación no son adecuadas ni suficientes, faltan espacios o servicios, están deterioradas o mal ubicadas; y 53% calificó a su equipo de trabajo como deficiente, obsoleto y escaso.

---

<sup>15</sup> Hugo Fruhling, “Modernización de la policía”, presentado al Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, San Salvador, 2 a 4 de junio de 1998, disponible en [www.idbdocs.iadb.org](http://www.idbdocs.iadb.org) (fecha de consulta: octubre de 2008).

<sup>16</sup> Campa Cifrián, *op. cit.*, p. 72.

Por último, en este documento también se expresó el desconocimiento que tienen los policías sobre las normas que rigen su actuación: 47% de los entrevistados dijo ignorar los procedimientos básicos de coordinación que existen entre las diferentes corporaciones policiales; 44% señaló desconocer la normatividad que los faculta como agente policial (entre aquellos que dijeron conocer la normatividad, 30% no supo citar algún elemento jurídico) y 50% dijo no saber la normatividad que se aplica a las funciones policiales.

### **Autoimagen de la policía**

Un trabajo realizado por la antropóloga Elena Azaola, entre 2001 y 2005, a través de 170 entrevistas y el análisis de 110 autobiografías escritas por policías preventivos del Distrito Federal, permite obtener una radiografía interna de las condiciones precarias y de vulnerabilidad en que se desempeña un amplio sector de la policía capitalina. Las entrevistas incluyeron a policías rasos, así como a mandos medios y superiores de diversos sectores y agrupamientos.<sup>17</sup>

La doctora Azaola agrupa el análisis de los testimonios recabados en ocho rubros: “falta de garantías” (referido entre otras cosas a la incapacidad para comprender y actuar en un contexto de respeto a los derechos humanos), condiciones de trabajo, la corrupción, los jefes, imagen y autoimagen, capacitación, hombres y mujeres policías, y alcohol y drogas. A continuación se presenta, brevemente, algunos de los hallazgos más sobresalientes en los tres primeros de estos rubros, ya que ellos determinan en gran medida las condiciones que limitan el buen desempeño de los policías, definen el tipo de servicio que ofrecen a los ciudadanos y marca los principales retos a enfrentar en un proceso de reforma policial.

#### **a) Falta de garantías**

Una coincidencia entre los policías, independientemente de su jerarquía, es que anteriormente (en los años 70 y 80) la policía tenía “mayores garantías” para

---

<sup>17</sup> Elena Azaola, *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, FLASUD, Ediciones Coyoacán, CIESA; México, 2006, 168 pp.

realizar sus funciones, las cuales comenzaron a declinar a partir de que aparecen en escena los “derechos humanos”. Esta actitud --como lo destaca Elena Azaola-- revela la incomprensión que tienen los policías sobre las garantías fundamentales de que disponen todos los ciudadanos, el desconocimiento de los procedimientos y, peor aún, la incapacidad de verse a sí mismos como sujetos de derecho. Dos de los testimonios lo expresan en los siguientes términos:

Antes no era tanto el respeto que se tenía por la policía, pero sí el miedo. Ahora ya no le tienen miedo por el auge que han tenido los derechos humanos, porque toda esa difusión dejó relegado al policía. Yo veo que el policía no es capaz de enfrentar esto porque se pregunta: ¿para sacar un arma, tengo que esperar a que me lesionen? El policía sabe trabajar en la calle y defenderse, pero es vulnerable jurídicamente.

Una de mis propuestas es que nos dejen actuar libremente y que no se nos pongan trabas tanto en las agencias del Ministerio Público como en derechos humanos.<sup>18</sup>

Este desconocimiento, además de la desprotección que implica para los ciudadanos, también se traduce en situación de inseguridad e incertidumbre para los propios policías en el desempeño de su labor:

¿Sabe porque es la inseguridad? Porque los policías tenemos miedo de nuestra propia seguridad. Una vez, por agarrar un fallucazo, me fui al reclusorio, se imagina... La mafia es una red. Si todo policía que fuese castigado estuviera aparte sería distinto, porque ahorita nos meten con los mismos que detenemos. Estaba yo con un miedo que no le platico, si nosotros también somos seres humanos... Por eso el policía tiene miedo de actuar, porque si va a la cárcel ni quien lo defienda... Para nosotros las penas son más altas, el ciudadano te puede golpear y no le pasa nada, pero si lo hacemos nosotros, la pena es doble. ¿Cómo podemos dar seguridad si el policía no la tiene?<sup>19</sup>

La doctora Azaola llama la atención sobre el hecho de que la aprehensión y destitución de policías se haya convertido en una práctica recurrente del gobierno capitalino y en una forma de cuantificar los avances tenidos en materia de seguridad pública: “sabemos por ejemplo que en 2001 fueron consignados 257 policías y 624 en 2002, mientras que entre enero y julio de 2003 fueron presentados 502 policías ante la Fiscalía para Servidores Públicos. Para 2004 la

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 59.

Secretaría de Seguridad Pública informó que destituyó a un total de mil 276 policías lo que significa que por cada día casi 4 policías son destituidos”.<sup>20</sup> Este problema --dice Elena Azaola-- debería llevarnos a preguntarnos y resolver las razones de fondo de la constante violación a la ley por parte de los policías.

#### b) Condiciones de trabajo

El bajo salario que perciben los policías ya se abordó anteriormente, al describir el diagnóstico del SNSP. Sirvan los siguientes testimonios para corroborar esos datos y para profundizar sobre las condiciones de precariedad en que se desempeñan los policías por la falta de equipo, la deficiente seguridad social y la discrecionalidad con que son manejados los ascensos.

##### Sobre los salarios:

Yo tengo 20 años de servicio y aquí traigo mi recibo de nómina de la segunda quincena del mes de enero de 2002. Vea usted lo que dice: total a cobrar 1,146.06 pesos. ¿Usted cree que con esto podemos sobrevivir?

Para mejorar la corrupción, tendrían que pagarnos un buen salario. Nos pagan 3 mil pesos a la quincena menos los descuentos... eso no alcanza para la familia... si uno no recibe estímulos, pues uno busca la manera de salir adelante... Si hubiera un sueldo decoroso, uno cuidaría más su trabajo y no se iba uno a arriesgar por los 100 o 200 pesos que los conductores no ofrecen.<sup>21</sup>

##### Sobre la falta de equipo:

Nuestro chaleco no es parte del uniforme, nosotros lo tenemos que comprar, los uniformes son de muy mala calidad y un buen equipo no nos dan... Nosotros compramos nuestras lámparas, las pilas, todo lo que necesitamos para poder entrar en un callejón. Estamos conscientes de que tenemos que comprar algo, pero no tenemos los suficientes medios para comprar uniformes para que luego se los roben.<sup>22</sup>

Las jornadas de trabajo son especialmente extenuantes para los altos mandos y medios, tal como lo muestran los siguientes testimonios:

Nosotros estamos en servicio de las 5:30 de la mañana a las 11 de la noche. Por eso, las gentes que dirigen la Secretaría están cansadas, están agotadas. A un mando medio tampoco lo dejan ir de vacaciones o de

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 68.

incapacidad. Atentan contra la familia, no sólo contra uno, y eso influye en el descontento de los mandos.<sup>23</sup>

Respecto a los malos servicios de salud y las nulas perspectivas para recibir una pensión digna, algunos de los testimonios más elocuentes son los siguientes:

El servicio del ISSSTE es pésimo, allí nos maltratan. La ley dice que los servicios médicos deben atender la policía y no lo hacen. Algunos compañeros han sufrido accidentes graves y han quedado afectados y los quieren dar de baja si no comprueban que estaban trabajando. Ellos se arriesgaron, quedaron dañados, y aun siendo accidentes de trabajo, les quieren quitar la mitad de su pensión.

A mi daban de jubilación sólo 4,800 pesos mensuales (en vez de los 8 mil quincenales que estamos ganando los mandos medios). Con la caja tampoco nos dan lo que hemos ahorrado por años y años. ¿Quién jinetea el dinero de la caja? Son millonadas las que entran cada mes... por eso hay policías que tienen 80 años y no se van.<sup>24</sup>

### c) Corrupción

La corrupción es omnipresente --según estos testimonios-- ya que sirve para regular aspectos como la presentación de exámenes en la academia de formación, el pase de lista, retardos, la asignación de zonas de trabajo y equipo, la realización de trámites internos, la elaboración de informes e incluso la protección de algunos delincuentes. Los factores más mencionados para explicar la persistencia de esta práctica son los bajos salarios, los ingresos que genera para los involucrados y la existencia de grupos --como "La Hermandad"-- que controlan este tráfico de canonjías. Algunos de los testimonios recogidos por la doctora Azaola son los siguientes:

Concluí el curso de actualización en el campo militar número uno donde también salió a relucir la corrupción... los compañeros empezaron a ponerles a los instructores dádivas a cambio de pasar las materias, la cantidad era de 70 pesos mensuales... De ese modo llegaban a obtener altas calificaciones.

... posteriormente me asignaron un sector en el que me enfrenté a la realidad de la corrupción, pues, para tener un patrulla de cargo, los comandantes pedían dinero y en otros servicios, si no se les daba dinero, nos tocaba los horarios y los servicios más pesados. A pesar de nuestras quejas ante el jefe de sector y ante la Contraloría Interna, todo era inútil.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 77.

Los retardos se cambian por una cantidad de dinero así como el poder patrullar. El comandante que recibe la papelería se podía quedar con una parte de ella porque no tenía a quien rendirle cuentas y también porque el encargado de la oficina recibía una dádiva para surtir la papelería completa. También el delegado de vehículos se quedaba con los vales de gasolina pero tenía que darle una parte al comandante... Como escribiente me daba cuenta que los escribientes de sección son más mañosos porque exigen a los comandantes una cantidad de dinero para trabajarles bien, o sea, para solaparlos en sus transas y hacer el trabajo administrativo con "eficiencia", es decir, sin meter en problemas al comandante.

Los mandos superiores son parte de un grupo de poder, de la llamada Hermandad corrupta que no deja que los jóvenes con preparación académica puedan ocupar los puestos de mando, pues a ellos no sólo les ha costado años de servicio, sino también dinero, y no les parece que uno ascienda sin haber pagado el precio. Son dueños de esta Secretaría y entre ellos se van rolando los sectores con la ayuda de un padrino (Jefe Halcón). Ha habido jefes de sector que han sido removidos por corrupción, pero, en lugar de sancionarlos, sólo los cambian de sector.

Una de las cosas que favorece la corrupción es el temor porque, cuando agarramos un delincuente, sabemos quién es y sabemos que va a salir y a veces mejor él nos ofrece dinero... y como los salarios son muy malos y no se asciende, pues uno a veces lo toma.<sup>25</sup>

En la siguiente sección se ofrece una breve recapitulación de las deficiencias que son comunes a las policías y se identifican una serie de principios que pueden orientar un proceso de reforma policial en México.

### **III. Hacia la reforma de las instituciones policiales**

Uno de los especialistas destacados en los temas de la reforma policial en México es el ya citado Ernesto López Portillo Vargas. El cuadro 1 resume un amplio diagnóstico de su autoría, elaborado con el propósito de identificar aquellos rubros en los que es necesario trabajar para lograr la transformación de las policías en nuestro país.

En materia de planeación, López Portillo destaca la inexistencia de objetivos que orienten a la policía como instituciones de servicio y protección de los derechos humanos; la falta de estrategias para prevenir y enfrentar hechos

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 83-89.

delictivos específicos; la inexistencia de un servicio civil de carrera y la vinculación de sus presupuestos hacia objetivos de protección ciudadana.

En el rubro de procedimientos de actuación, Ernesto López Portillo identifica la inexistencia de mecanismos que garanticen un desempeño profesional, así como la clara comprensión e interiorización de los mismos por parte de todos los elementos de la corporación; la falta de criterios explícitos para el uso de la fuerza, ni está garantizada su independencia respecto a las prácticas y mandos militares.

Por último, en cuanto a los mecanismos de control, este investigador destaca la inexistencia de mecanismos de control para la recepción de quejas; la falta de registros sobre el uso de la fuerza, incidentes y aprendizajes derivados de dichos actos; no son capaces de responder ante las quejas de organismos especializados ni pueden realizar investigaciones independientes sobre dichas quejas; no cuentan con sistemas vigorosos para la rendición de cuentas, y no tienen mecanismos que aseguren la transparencia en la planeación y ejercicio de su presupuesto.

Cuadro 1  
**Principales problemas de los cuerpos policiales del país**

Planeación	Procedimientos de actuación	Control
-- No se definen como una instancia de servicio al público y de protección de los derechos humanos	-- No existen mecanismos eficaces para garantizar un desempeño con apego a la integridad, respeto a los derechos humanos, no discriminación y profesionalismo en las operaciones.	-- No cuentan con sistemas efectivos de recepción de quejas, investigación interna, disciplina y control de la corrupción.
-- No cuentan con políticas y estrategias claras para la reducción del delito, la violencia y el temor.	-- No propician la clara comprensión entre sus integrantes respecto a los parámetros legales de sus atribuciones, tales como alto y registro, arresto, detención, interrogación y vigilancia.	-- No mantienen registros internos y públicos sobre el uso de la fuerza, la manera como ésta se usó y las razones de su empleo. -- Tampoco existen registros públicos sobre el número de incidentes provocados por la policía, no asociados al uso de la fuerza o de las armas.

Planeación	Procedimientos de actuación	Control
-- No elaboran estrategias específicas para fenómenos delictivos, de violencia e inseguridad particulares o de atención a grupos vulnerables.	-- No utilizan la fuerza dentro de los criterios de empleo mínimo y respeto a la vida humana, no cuentan con procesos automáticos de investigación cuando provocan daños severos o muertes, ni registran, investigan y analizan todo uso de arma de fuego.	-- No presentan evidencia de aprendizaje por medio de la evaluación de los incidentes provocados por el uso de la fuerza.
-- No cuentan con un servicio civil de carrera, al tiempo que no proveen a sus elementos de las condiciones mínimas para un servicio profesional, para una adecuada defensa legal y para la protección colectiva de sus derechos.	-- No establecen las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los elementos en las prácticas de formación y en campo.	-- No responden ante agencias independientes especializadas que tengan poderes legales para recibir quejas contra la policía, para asegurar que éstas son adecuadamente investigadas y para emitir reportes independientes sobre el comportamiento de ella.
-- No cuentan con esquemas legales, presupuestales y fiscales coherentes con un modelo policial responsable en términos democráticos.	-- No evitan intimidar a intereses o causas políticas particulares de personas o grupos.	-- Mantienen esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas ante los congresos, el sistema de justicia criminal y las comisiones de derechos humanos
	-- No funcionan de manera independiente frente a los mandatos, valores, organización y misiones militares.	-- No presentan mecanismos que aseguren la transparencia en el manejo de sus presupuestos.
		-- No apoyan el escrutinio sobre ellas proveniente desde instituciones o personas especializadas de la sociedad civil y la academia.

**Fuente:** Ernesto López Portillo Vargas, "México: los 30 principales problemas de la policía y 15 medidas para superarlos", disponible en [www.insyde.org.mx](http://www.insyde.org.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).

Por otra parte, a tres años de haber concluido su investigación, Elena Azaola afirma que el factor que explica la vulnerabilidad en que trabajan y viven los policías es la falta de apego a la legalidad y el consecuente predominio de procedimientos informales. En entrevista para este documento, la doctora Azaola sostiene que la falta de legalidad genera desconfianza, incertidumbre, inseguridad

e incluso apatía por parte de los policías, “ya que ellos saben que no existen reglas claras para permanecer y ascender dentro de las corporaciones”.<sup>26</sup>

Con respecto al papel que puede cumplir la policía en las acciones de combate a la delincuencia, Azaola considera que tener una o varias policías de poco serviría si siguen funcionando al margen de la ley y bajo la lógica con la que operan actualmente. Asimismo, expresa que frente al incremento de la delincuencia el recurso más utilizado ha sido el aumento en el número de efectivos policiales, sin que esto tampoco sea una contribución efectiva a la seguridad pública.

En coincidencia con este planteamiento, otras investigaciones advierten que en México existe un exceso de policías. Según cifras proporcionadas por el ex secretario ejecutivo del SNSP, para 2008 existían 29,353 efectivos federales y 349,163 policías estatales y municipales, incluyendo preventivos, ministeriales, de tránsito y bancaria. Una tasa de 343 policías por cada 100 mil habitantes. Esto significa --en opinión de Campa Cifrián-- que tenemos “mucho más policías de los que tienen países y sociedades con condiciones mucho mejores de seguridad”. En tasas por cada 100 mil habitantes, Colombia tienen 217 policías y Francia 100.<sup>27</sup>

De acuerdo con cálculos de Ernesto López Portillo, el crecimiento de la policía en la ciudad de México la ubican, con cifras de 1994, en un “situación desorbitada”. Por cada 100 policías en el DF, había 86 en París, 68 en Madrid, 53 en Nueva York y 39 en Londres. Este autor también ofrece cálculos que muestran la baja productividad que tienen nuestras corporaciones en comparación con lo que ocurre en las ciudades ya mencionadas:

Comparando las mismas ciudades y relacionando denuncias de delitos y cantidad de agentes, tenemos 6.6 veces más policías que la media internacional. Un policía de cualquiera de las ciudades antes mencionadas, hace el trabajo equivalente al efectuado por 55 de los nuestros. Tenemos más policías que el resto de las grandes urbes del mundo, más policías en atención a los delitos denunciados y más policías en relación al número de habitantes.<sup>28</sup>

---

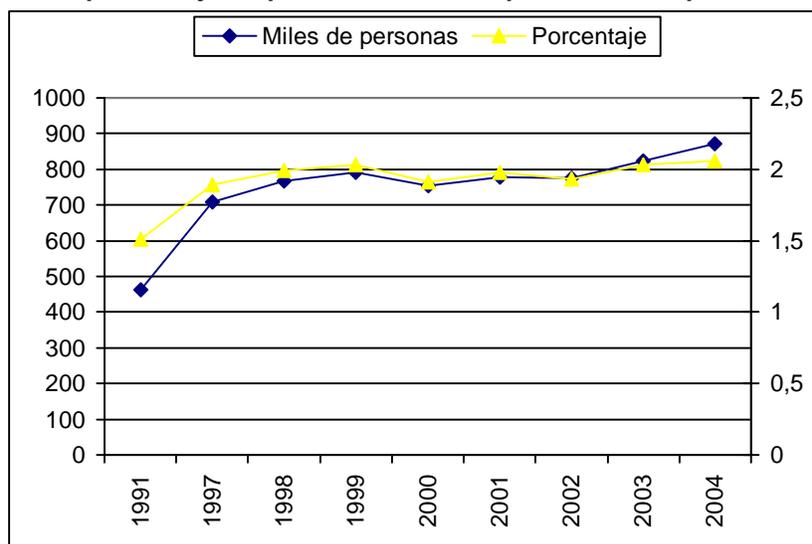
<sup>26</sup> Elena Azaola, entrevista con el autor, *loc. cit.*

<sup>27</sup> Roberto Campa Cifrián, *op. cit.*, p.

<sup>28</sup> Ernesto López Portillo Vargas, *op. cit.*, p. 15; con base en Rafael Ruiz Harrel, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores-Aljure. México, D.F. 1998.

Otra forma de medir la forma cómo ha crecido el número de personas dedicadas a las labores de policía, se obtiene al observar la gráfica 1. En 1991, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, había en el país 461 mil personas clasificadas en el rubro “protección y vigilancia”. Para el año 2004 esta cifra es de 872 mil. Esto significa un incremento de 190%; en tanto que el total de la población ocupada creció 139%. En 1991 la población ocupada en estas actividades era de 1.51% respecto al total de la población ocupada, para 2004 alcanzó la cifra de 2.06%. Sólo hay que advertir que en estas cifras se incluye el crecimiento del personal ocupado por instituciones públicas y empresas privadas.

Gráfica 1  
**Población total ocupada en el rubro “protección y vigilancia” y porcentaje respecto al total de la población ocupada**



**Fuente:** para 1991 y 1997: INEGI-STyPS, *Encuesta Nacional de Empleo*; para 1998 a 2004, INEGI-STyPS, *Encuesta Nacional de Empleo. Trimestral*.

¿Cuáles son los ejes rectores para la transformación de la policía? A partir de su observación directa, la doctora Azaola identifica los siguientes:

- **Fortalecimiento de los órganos de control internos.** Actualmente no están funcionando y sólo generan desconfianza entre los propios policías. Estos órganos también deberían estar capacitados y vinculados con las tareas de rendición de cuentas que se brinden hacia fuera de las instituciones.

- **Participación de los ciudadanos.** La cual puede adoptar diversas modalidades, tales como los observatorios, la participación a través de representantes de barrios o colonias hasta la elaboración de compromisos por parte de las corporaciones frente a los comités ciudadanos.
- **Ofrecer las condiciones para que los policías puedan desarrollar una carrera.** En términos de recursos económicos, el Estado no podría competir contra el crimen organizado; sin embargo, sí podría hacerlo --señala la doctora Azaola-- si ofrece una carrera con prestaciones sociales adecuadas; con un lugar de respeto y dignidad en la sociedad; con buenas condiciones de trabajo y de ascenso.
- **Eliminar la presencia de grupos ilegales de poder.** Esto implica combatir la impunidad con un ejercicio severo de la legalidad, en el cual no se quebrante la ley y se castigue verdaderamente a quienes incurran en actos ilícitos.
- **Mantener una estrategia de largo plazo.** Tiene que existir una definición muy clara de los objetivos, una estrategia que incluya metas de corto y largo plazo y una voluntad sostenida a lo largo de un periodo muy prologando.<sup>29</sup>

Para Hugo Fruhling, quien ha investigado los procesos de funcionamiento y control de la policía en diversas partes del mundo, el hecho de que la policía esté orientada por principios democráticos significa cuando menos lo siguiente:

- Que se conforma con un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos.
- Que el policía realiza su tarea con fines y orientación de servicio público.
- Que los policías son plenamente responsables por las infracciones al derecho, y que existen mecanismos que así lo aseguran; y

---

<sup>29</sup> Elena Azaola, entrevista con el autor, *loc. cit.*

- Que la policía también es responsable ante el público respecto de las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o acuciosidad con la que despliega sus tareas y el respeto que demuestra por las percepciones, intereses y valores de la población.<sup>30</sup>

## Conclusiones

Desde 1995 se emprendió en México una amplia reforma a la política federal de seguridad pública. Sin embargo dicha reforma no ha alterado el funcionamiento de la gran mayoría de las policías del país. Dichas corporaciones siguen funcionando bajo un modelo heredado del siglo XIX: orientado a salvaguardar el orden público y a servir al grupo gobernante en turno.

Bajo este modelo las policías se han desarrollado, históricamente, con una gran autonomía respecto al poder político y de espaldas a la sociedad. Ello ha favorecido --como se demostró en este documento para el caso del Distrito Federal-- la proliferación de la corrupción, el desprestigio de las corporaciones, la cooptación de los mandos por parte de grupos de poder, así como condiciones precarias y de vulnerabilidad para los policías de más bajo nivel, aquellos que atienden directamente a los ciudadanos.

El crecimiento y diversificación de los grupos delictivos --particularmente a partir de los años 80 y 90-- aunado a la baja institucionalidad desarrollada por los cuerpos policiales, favoreció la continúa colaboración entre policías y delincuentes.

Frente a ello, el Estado mexicano llevó a cabo, entre 1994 y 1995 una reforma constitucional y legal con el propósito de crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública. A partir de entonces, los tres órdenes de gobierno quedaron obligados a coordinarse en esta materia, a través de dos grandes instrumentos: la carrera policial y un sistema de intercambio de información. El primero de ellos nunca se puso en práctica.

---

<sup>30</sup> Hugo Fruhling, *op.cit.*

El SNSP fue el marco a través del cual se canalizaron recursos crecientes a la federación, a los estados y en menor medida a los municipios para las tareas de seguridad. Dichos recursos se han utilizado, en su mayoría, para la compra de equipo y la construcción de infraestructura, sin que se hayan observado hasta el momento reducciones significativas en la incidencia de delitos.

En este contexto, se llevó a cabo una nueva reforma constitucional, promulgada el 18 de junio de 2008, con un fuerte componente en materia de cuerpos policiales. La policía quedó facultada para realizar tareas de investigación y quedaron explícitas las bases para la creación de una carrera policial, la certificación de sus miembros y la participación de la sociedad en las tareas de evaluación.

En este documento se aportaron diversos testimonios y trabajos de investigación, que permiten identificar los principales ejes para la transformación de la policía en México: colocar en el centro de la actuación policial a los ciudadanos y el respeto a los derechos humanos; eliminar la presencia de grupos de poder al interior de las corporaciones, mediante una estricta aplicación de la ley; establecer procedimientos que aseguren la transparencia al interior y hacia el exterior de las corporaciones; fortalecer los órganos de control interno; establecer estrategias de corto y largo plazo, mediante un esfuerzo sostenido durante un largo periodo; establecer metas frente a los ciudadanos y realizar periódicamente su evaluación; y establecer las condiciones adecuadas para el desarrollo de la carrera policial en los tres órdenes de gobierno.

## Bibliografía

- Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008, primera sección, p. 8; disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).
- Ernesto López Portillo Vargas, “La policía en México: función política y reforma”, en Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, México, 2000, sección publicaciones, documentos académicos, p. 8; disponible en [www.insyde.org.mx](http://www.insyde.org.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).
- Marcelo Fabián Saín, “El proceso hacia la reestructuración policial”, en Efrén Arellano Trejo (coordinador), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2007, p. 16.
- Alejandra Gómez Céspedes, *The dynamics of organised crime in Mexico*, School of Social and Administrative Studies, Cardiff University, U.K., Diciembre, 1998, citado por Ernesto López Portillo Vargas,
- Jorge Chabat, “Panorama de las reformas en materia de seguridad pública”, en Efrén Arellano Trejo, *op.cit.*, pp. 32-33.
- Elena Azaola, entrevista con el autor, realizada en las instalaciones del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, DF, 9 de octubre de 2008.
- Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994, primera sección, p. 2; disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).
- Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, versión actualizada disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: octubre de 2008).
- Roberto Campa Cifrián, sin título, en *Memoria del simposium internacional sobre seguridad pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008, pp. 68-70.
- Hugo Fruhling, “Modernización de la policía”, presentado al Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, San Salvador, 2 a 4 de junio de 1998, disponible en [www.idbdocs.iadb.org](http://www.idbdocs.iadb.org) (fecha de consulta: octubre de 2008).
- Elena Azaola, *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, FLASUD, Ediciones Coyoacán, CIESA; México, 2006, 168 pp.
- Ernesto López Portillo Vargas, *op. cit.*, p. 15; con base en Rafael Ruiz Harrel, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores-Aljure. México, D.F. 1998.

**internacionales de desarrollo urbano sustentable**

Salvador Moreno Pérez

**30. Nueva legislación en materia de medios de comunicación**

Efrén Arellano Trejo

**31. El cambio climático en la agenda legislativa**

María Guadalupe Martínez Anchondo

**32. ¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**

Francisco J. Sales Heredia

**33. La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**

José de Jesús González Rodríguez

**34. El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**

Efrén Arellano Trejo

**35. La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**

Juan Carlos Amador Hernández

**36. Migración y codesarrollo**

Alejandro Navarro Arredondo

**37. Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**

Oscar Rodríguez Olvera

**38. Construcción de ciudadanía y derechos sociales**

Sara María Ochoa León

**39. El desarrollo regional y la competitividad en México**

Salvador Moreno Pérez

**40. La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**

Eduardo Rojas Vega

**41. La gestión del agua en los gobiernos locales de México**

César Augusto Rodríguez Gómez

**42. Excedentes petroleros y desarrollo regional**

José de Jesús González Rodríguez

**43. El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**

María Guadalupe Martínez Anchondo

**44. Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**

Francisco J. Sales Heredia

**45. Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**

Alejandro Navarro Arredondo

**46. Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**

Octavio Ruiz Chávez

**47. Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**

Juan Carlos Amador Hernández

**48. Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**

Gustavo M. Meixueiro Nájera

**49. Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**

Sara María Ochoa León

**50. Migración, remesas y desarrollo regional**

Salvador Moreno Pérez

**51. La reforma electoral y el nuevo espacio público**

Efrén Arellano Trejo

**52. La alternancia municipal en México**

César Augusto Rodríguez Gómez

**53. Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**

José de Jesús González Rodríguez

**54. Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**

César Augusto Rodríguez Gómez

Oscar Rodríguez Olvera

**55. La competitividad en los municipios de México**

César Augusto Rodríguez Gómez

**56. Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**

Francisco J. Sales Heredia

**57. Construcción de la agenda mexicana de cooperación transfronteriza**

Iván H. Pliego Moreno

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

## Documentos de Trabajo

7. **Justicia especializada para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
8. **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**  
José de Jesús González Rodríguez
9. **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**  
Salvador Moreno Pérez
10. **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**  
Mario Mendoza Arellano
11. **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
12. **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**  
José de Jesús González Rodríguez
13. **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
14. **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**  
Sara María Ochoa León
15. **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
16. **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**  
Francisco J. Sales Heredia
17. **Reestructuración del sistema federal de sanciones**  
Efrén Arellano Trejo
18. **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**  
Claudia Icela Martínez García
19. **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**  
Salvador Moreno Pérez
20. **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**  
Karla S. Ruíz Oscura
21. **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**  
Víctor Hernández Pérez
22. **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**  
Arturo Maldonado Tapia  
Jésica Otero Mora
23. **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
24. **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**  
José de Jesús González Rodríguez
25. **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
26. **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
27. **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**  
Francisco J. Sales Heredia
28. **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**  
Sara María Ochoa León
29. **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias**