Ciencia Latina
Internacional

Relaciones Civiles-Militares

La Seguridad Y Sus Dimensiones

CID editorial
ALIANZA RED
Red de Redes
INDEXA
Crossref

Junio 2025 – CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Copyright © CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Copyright del texto © 2025 de Autores
libros.ciencialatina.org
editorial@ciencialatina.org
Atención por WhatsApp al +52 22 26903834

Datos Técnicos de Publicación Internacional
Título: "Relaciones militares la seguridad y sus dimensiones"
Autores: Janeth Gómez Rodríguez
Editor: CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Diseño de tapa: CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Corrección de Estilo: CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Formato: PDF
Páginas: 180 pág
Tamaño: A4
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acceso: World Wide Web
ISBN: 978-1-968743-09-3
DOI: https://doi.org/10.37811/cli_w1229

1ª. Edición. Año 2025. Editorial CID - Centro de Investigación y Desarrollo.
El contenido del libro y sus datos en su forma, corrección y fiabilidad son responsabilidad exclusiva de los autores. Permite la descarga de la obra y compartir siempre que los créditos se atribuyan a los autores, pero sin la posibilidad de cambiarlo de cualquier forma o utilizarlo con fines comerciales

Prohibida su reproducción por cualquier medio.

Distribución gratuita

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 4
CAPÍTULO I 14
Neoinstitucionalismo para la seguridad 14
CAPÍTULO II 38
Teoría de la Administración Pública y la Seguridad como Precepto de ésta 38
CAPÍTULO III 64
Evolución Histórica del Ejército Mexicano 64
CAPÍTULO IV 90
Nociones de seguridad 90
CAPÍTULO V 111
Seguridad interior, una mirada desde las bases del Ejército Mexicano 111
CONCLUSIONES 173
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 176

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo es el resultado de la investigación realizada en materia de seguridad interior. El objetivo fue comprender el proceso de cambio de tareas de seguridad nacional por parte del soldado, a tareas de seguridad pública; mismas que, en última instancia, se traducen en actividades de seguridad interior. Así como interpretar cómo se ven a sí mismos los soldados y algunos oficiales mientras prestan servicios de seguridad pública, en el marco de la creación y puesta en funciones de la Guardia Nacional.

La pregunta guía de la investigación fue: ¿Cuál es la percepción de los soldados del ejército mexicano en su participación en tareas de seguridad pública? Al ser una investigación de corte cualitativo se elaboró una hipótesis de trabajo no exhaustiva que afirma que existe disponibilidad de los soldados para reclasificarse y ejercer las funciones de seguridad pública porque su doctrina, disciplina, valores y marco normativo (todas ellas instituciones formales e informales) delinean las actividades castrenses, permiten que el soldado asuma al ingreso a las fuerzas armadas el servicio y obediencia; por lo tanto, ellos aceptan la misión estén de acuerdo o no.

El presente constituye un estudio de caso sobre soldados de arma que prestan sus servicios en tareas de seguridad pública, es decir, la incursión de militares en seguridad pública donde las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y Seguridad y Protección Ciudadana entrecruzan funciones administrativas, operativas y de inteligencia para contener la inseguridad en el país.

La corriente neoinstitucionalista histórica y sociológica son el eje de construcción de la investigación. Se complementa con cuatro clásicos de la ciencia de la administración para comprender la seguridad en el marco del Estado y sus implicaciones sobre seguridad interior.

La inseguridad es un problema que requiere de soluciones y estrategias acordes al contexto. Es imprescindible comprender la opinión de aquellos quienes han estado al frente del problema en las últimas décadas y que, de momento, no pueden regresar a sus cuarteles. En este tenor, dar voz al soldado, recuperar su sentir respecto del nuevo trabajo encomendado y su posición como individuo que juega un papel protagónico en el marco del problema complejo de inseguridad, fueron parte de los objetivos particulares de la investigación.

La investigación es de corte configurativo ordenado porque busca interpretar patrones en los conceptos de seguridad en los postulados de los clásicos de la administración. En específico,

en las ideas que se tenían sobre los delitos, la seguridad y la ayuda mutua para garantizar el desarrollo de la sociedad a través de la satisfacción de los mínimos indispensables para la supervivencia.

Asimismo, es un estudio que parte de pistas y claves de interpretación previamente estructuradas a partir de la observación del desarrollo del fenómeno en el contexto nacional. Las técnicas de recopilación de datos fueron la observación, la entrevista semiestructurada a oficiales y la recopilación de documentos que permitieron la construcción del objeto.

El trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero se hace un análisis sobre la corriente neoinstitucionalista, sus aportaciones y los conceptos que mejor describen las razones del comportamiento del soldado en tareas de seguridad interior.

Para interpretar el sentido de vida social ampliado del soldado, donde convergen los distintos roles que desempeña en la sociedad y que a menudo marcan las pautas de comportamiento en su entorno próximo, fue necesario hacer uso de algunos conceptos que permitieran engranar a las instituciones armadas (formales e informales. Específicamente sobre aquellos que han dado forma al ejército mexicano, los cuales permiten indagar en su pasado reciente, su historia, doctrina y disciplina. Es decir, en todos los aspectos que han establecido las características actuales de su organización, mismos que los hacen merecedores de la confianza social para velar por las instituciones estratégicas de la sociedad, así como permitir la convivencia y la paz pública.

El neoinstitucionalismo a través de sus aproximaciones teóricas sobre limitaciones institucionales sean formales o informales, permitió comprender también cómo es que se llevan a cabo los castigos por violar las instituciones establecidas. Se trabajó con los conceptos elaborados por Douglas North quien hace una diferenciación importante entre los jugadores y las reglas de juego. Con sus aproximaciones fue posible distinguir entre las normas escritas y no escritas en las que se desenvuelve el soldado como jugador y actor principal de las instituciones castrenses.

Las instituciones formales e informales moldearon un ejército confiable, adoctrinado, disciplinado y con plena disponibilidad para realizar operaciones que, de origen, no son parte de su fin teleológico. No obstante, al ir construyendo y deconstruyendo sus reglas, las modificaron para evolucionar y posicionarse como un organismo multifacético capaz de

atender situaciones de crisis e inestabilidad social. Al decir de North, la interacción entre instituciones y organismos es lo que va a originar el cambio institucional para transformarse, adaptarse e innovar con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos impuestos

En el capítulo dos se hace un análisis sobre cuatro clásicos de la ciencia de la administración. Sus aportaciones son importantes porque permitieron comprender el cruzamiento de actividades de seguridad nacional y seguridad pública, entendiendo la seguridad como una condición de posibilidad de un Estado y a la respectiva administración como un instrumento del poder ejecutivo para vigilar que se observen las normas establecidas.

Charles-Jean Baptiste Bonnin considera a la doctrina administrativa como independiente de tiempos y de países, por consecuencia universal; esto es, fundamentada tanto en la propia naturaleza como en los principios primitivos de la sociedad y de la legislación. Lo que busca de manera predominante a través de su teoría es demostrar que la administración es el principio de todo orden en los pueblos. Así, esta teoría constituye el lente para explicarel uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, bajo la hipótesis primaria de que la seguridad pública es una condición necesaria que debe garantizar cualquier Estado y, en particular, el Estado Mexicano para el desarrollo en todos los aspectos de la sociedad.

Charles-Jean Baptiste Bonnin contextualiza y explica la seguridad como "condición" de posibilidad de la existencia y permanencia del Estado. Es decir, la seguridad es inherente al Estado. Para que éste exista se necesitan una serie de requisitos como economía, finanzas, salud, trabajo, etc. Mismas que sólo pueden desarrollarse si hay condiciones, si hay seguridad, tanto para las personas como para sus bienes y las relaciones entre sí.

Se entiende del autor que la administración es la base para salvaguardar la conservación de los individuos; sumando sus intereses en lo público, la seguridad es inherente a la existencia de la administración, es la razón de su existencia comocondición primaria de la sociedad. Es el conocimiento de los principios de las relaciones sociales. C. J. B. Bonnin considera que a través de la administración se conservan los derechos comunes y personales, hay tranquilidad, paz y, de manera consistente, afirma que la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden.

Las leyes naturales de la asociación a decir de Bonnin son aquellas que, observando de manera permanente, permiten que la administración sea aquel gobierno de la comunidad

tan favorable para el ciudadano y para la libertad. Aquí va a aparecer la libertad como condición inherente a la asociación; esto es, generar condiciones de orden en un marco de libertad.

Por otro lado, Lorenz Von Stein (2016) estima que la administración interior es sin duda el vínculo entre la idea de Estado y poder ejecutivo. Considera a este último como "el gran organismo autónomo por medio del cual los *principios de la constitución se convierten en la administración,* pues en cada punto de la administración la constitución produce la ley misma, pero el poder Ejecutivo su ejecución". (p. 182) El concepto orgánico del estadoal que hace referencia Von Stein inicia en la comunidad de individuos, una comunidad convertida en personalidad autónoma consciente de sí misma.

En este tenor, el poder ejecutivo es el acto del Estado el cual, en virtud de la personalidad superior y desarrollada del mismo, se manifiesta autónomamente, dotado de su propio organismo y su propio derecho, y cuyo contenido es precisamente la administración. (Stein, 2016, p. 182)

Lorenz Von Stein es relevante ya que hace una reflexión sobre el ejército. Lo concibe como el poder físico organizado del Estado. Si bien no hace una distinción clara de las diferentes ramas del "ejército" como la marina y la armada, sí define de forma clara que éste poder físico obedece a la voluntad del jefe de Estado. Pareciera simple, pero no lo es, ya que al estar al mando el ejecutivo, tiene el poder legítimo ylegal de disponer de la institución para combatir cualquier forma de peligro que atente contra la comunidad. Es como si fuera el sistema inmunológico del cuerpo humano que está presente en cualquier parte del cuerpo para resarcir la salud a toda costa.

Como parte del sistema orgánico del Estado, Von Stein (2016) da cabida al término siguiente: "*Constricción:* es el empleo de medios físicos contra la resistencia del individuo". Los medios a los que alude tienen una triple naturaleza. Primero: las sanciones administrativas, impuestas por autoridades al desobediente y cobradas de acuerdo con las reglas de la ejecución judicial. Segundo: consisten en la amenaza de que la disposición será cumplida en caso de desobediencia, a riesgo y costa del afectado en cuestión. Tercero: son constricción efectiva. Al conjunto de todos los órganos y disposiciones relativas al ordenamiento de la constricción también se le llama policía.

Hermógenes Pérez de Arce es un autor chileno que también teoriza sobre el Estado, la administración y la seguridad pública. El autor considera que uno de los encargos primerísimos y especiales de la administración pública es el mantenimiento del orden, el respeto de la vida y las propiedades. (Pérez, 2015, p. 122)

Así mismo, igual que Bonnin y Von Stein, argumenta que los reglamentos propios de la policía son externos y materiales al hombre, por lo que no pueden intervenir entre el hombre y su conciencia, sólo tienen el objetivo de regular las relaciones entre particulares, y de éstos con el Estado.

Hermógenes Pérez de Arce considera a la policía como el agente más eficaz para el cumplimiento de la ley administrativa en todos los aspectos que le incumben, desde salud, mercados, bosques, droguerías.

Las disposiciones de la policía presentan un extenso campo a la actividad administrativa y −parafraseando al autor− tan sin límites determinados, que es muy fácil al administrador ir más allá de lo que está dentro de su potestad legal; porque, debiendo ocuparse de una multitud de detalles y circunstancias que se escapan a la ley y que sólo el tiempo y la experiencia dan a conocer, hay que dejar cierta amplitud a la acción del administrador, para llenar los vacíos y atender los detalles o circunstancias de tiempo, de localidad, dictando sus decretos o reglamentos, dentro del espíritu de la ley. (Pérez, 2015)

En este tenor, la policía se entiende como administración en sí, además de dejar ver las complicaciones a las que se enfrenta una organización cuando carece de reglamentos específicos para las acciones de sus empleados, dando origen a la libre acción de los administradores.

Sobre la seguridad (publica, interior y nacional) se entiende, desde la perspectiva del Estado-Nación moderno que, en primera instancia, al constituirse genera leyes de observancia general, describe la forma de gobierno, los derechos de los individuos y cómo ha de llevarse a cabo la seguridad en sus distintas dimensiones. En Max Weber se pueden rastrear dos conceptos que explican, por un lado, la violencia física legítima para mantener la condición de seguridad; es decir, el concepto de Estado. Por otro lado, el concepto de burocracia que permite entender la configuración del ejército, así como las razones de consolidación como institución confiable.

Finalmente se hace una reflexión sobre los postulados de Max Weber. Fueron importantes para esta investigación porque sus conceptos de Estado y Burocracia permitieron comprender el rol de las organizaciones militares, sus instituciones y la manera de llevar a cabo sus tareas para generar las condiciones de posibilidad del Estado. Así mismo, conceptos como disciplina y exámenes universales son importantes para configurar el rol del soldado en el ejército mexicano.

En el capítulo tres se hace un recorrido histórico sobre la formación de las fuerzas armadas desde la época colonial a la Revolución y el pasado reciente.

La llegada de los españoles a territorio mexicano en 1519, la conquista de Tenochtitlán y la alianza de éstos con pueblos sometidos por el imperio mexica marca el origen del primer ejército en la colonia. Los españoles, si bien trajeron consigo soldados, éstos eran mínimos para lograr la conquista. Lo que hicieron fue crear alianzas con otros pueblos oprimidos y sumar hombres indígenas a su lucha, para lograr el sometimiento del pueblo azteca.

Una vez lograda la conquista española del territorio con el apoyo de pueblos sometidos, llegó la estabilidad y la administración del territorio conquistado. Ello se logró a través de una administración central. Se apoyaron de un ejército novel integrado por indígenas en su mayoría, liderados por comandantes españoles quienes fundaron el ejército mexicano, sentaron la base de su organización, doctrina y disciplina. Así mismo, aunque de manera incipiente, sentaron las bases de las instituciones que hoy siguen vigentes en el ejército mexicano.

Luego de la conquista se logró mantener a las colonias estables a través de un sistema de administración central y el apoyo de indios para la seguridad de los caminos y el comercio hacia los puertos marítimos. El ejército de la Nueva España estaría marcado por la instalación de compañías militares en puertos, zonas productoras de minerales y, en general, en aquellos lugares donde había riqueza por explotar, así como en rutas estratégicas para el trasiego de productos hacia España.

Desde esa época se percibe la organización burocrática del ejército, se observan rangos y con ello la distribución de responsabilidades. La disciplina y doctrina militar inician en la Nueva España y perdurarán a través de los años. Lo que tendrá que esperar para consolidarse con el tiempo es el espíritu de cuerpo, el honor y la lealtad.

Esto se entiende porque en ese momento no existía una nación mexicana, sólo conquistadores en territorio ajeno. Con la Independencia se inicia un nuevo proceso histórico para el territorio mexicano, se sientan las bases de la democracia en general y del ejército mexicano en particular. Pues el ejército en adelante se encargará de salvaguardar la soberanía de México, velar por las instituciones y por la permanencia del gobierno legítimo.

El ejército será la base para la permanencia de la paz pública, así como el protagonista de algunos de los tantos levantamientos armados que se dan antes y después del movimiento. Lo que caracteriza a ambos movimientos militares es el hecho de que se conformaron por pobladores originarios, es decir, criollos, mestizos e inclusive indígenas. Ambos buscaron la victoria para formar un Estado-Nación o una colonia española, obedeciendo a intereses y necesidades de clase. Si bien participaron peninsulares, éstos no fueron parteaguas en el desarrollo de la Guerra de Independencia.

El soldado mexicano tiene su origen en las clases populares desde el inicio de la independencia hasta su consumación. Si bien el periodo de la lucha de Independencia tiene su aporte a la construcción de la identidad del soldado mexicano, no podemos hablar de una lealtad hacia la nación pues la lucha fue precisamente por crear una nación y con ello una identidad nacional.

La Revolución permitió observar una vez más en el ciudadano a un soldado dispuesto a luchar hasta la muerte por su tierra, por su patria, por la supervivencia. En esta lid se mostrará una vez más la polarización de la sociedad, como se verá en párrafos abajo. Las diferentes facciones en la lucha armada serán la cara visible de problemas estructurales que no se solucionaron a lo largo del siglo.

La revolución es el parte aguas de la consolidación, separación y regreso de los cuarteles de las fuerzas armadas. Significará un episodio donde, por un lado, se sientan las bases del nuevo régimen de gobierno y, por el otro, los militares asumen la separación de la escena política del país. Es decir, comienza una profesionalización, innovación y dinamismo al interior de su organización cuyo objetivo es generar un proyecto a largo plazo que permita el orden interno y la defensa hacia el exterior.

Si al principio se buscó un ejército para proteger los intereses de la corona, a lo largo del siglo se sentaron las bases de un ejército moderno, con valores, disciplina y doctrina militar.

Después de la Independencia y de las invasiones extranjeras que sufrió el territorio, el objetivo del ejército y de su administración se configuró en dirección a una jerarquía vertical, subordinada al jefe máximo.

De la Independencia a la Revolución se logró sentar las bases del nuevo ejército, diferentes escuelas para los servicios propios de la milicia, así como el Heroico Colegio Militar el cual profesionalizó a los nuevos jefes militares. Estos mismos, por un lado, llevarían el rumbo de las fuerzas armadas y, por el otro, lograría sacar a las fuerzas armadas del escenario político, por lo menos en lo inmediato.

En el capítulo cuatro se efectúa un análisis sobre los diferentes tipos de seguridad haciendo mención especial a la seguridad interior.

El concepto "seguridad" proviene del latín *securitas*, que se deriva de *securus* (sin temor), es decir, libre de cualquier peligro o daño. El *Diccionario de la Lengua Española* (2021) dice de la "seguridad": "cualidad de seguro". A su vez, del adjetivo "seguro" dice: libre y exento de riesgo, que no falla o que ofrece confianza, seguridad, certeza, confianza, etc.

La seguridad es una condición que genera el Estado desde el gobierno y sus instituciones formales para la consecución de sus objetivos nacionales[1], iniciando con la observancia de los tratados internacionales, la *Constitución*, leyes y reglamentos de carácter general y particular, los planes nacionales de desarrollo, políticas y programas de gobierno, es decir, todo aquello que contribuye al desarrollo nacional.

La distinción entre los dos tipos de seguridad es muy clara en cuanto a la normatividad, sin embargo, es a partir de la década de los ochentas cuando su dinamismo en la realidad social hace que sus funciones se vean interpuestas en el escenario público. La tesis jurisprudencial de 1996 da cabida a la inserción de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, es el inicio de un nuevo esquema de operaciones de las instituciones de los dos sectores en la seguridad interior.

El uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es otra cosa que la convergencia de instituciones en tareas de seguridad interior. Si bien el tema es polémico, se debe en parte a que la seguridad interior es novedosa en cuanto al carácter que reviste

[1] *Síntesis de las Aspiraciones e Intereses Nacionales, que orientan la acción política de sucesivos gobiernos, para garantizar el desarrollo nacional y proporcionar seguridad al proyecto fundamental de la Nación*. Se clasifican en Objetivos Nacionales Permanentes y Objetivos Nacionales Actuales o Coyunturales. (SEDENA y SEMAR, 2018).

hoy en día (se recordará que la seguridad interior se encuentra en las constituciones que le antecedieron a la de 1917, pero atendía a lógicas y contextos distintos).

La participación de los soldados en este nuevo panorama de seguridad se reviste de una transformación de constructos, imaginarios, valores y conductas, mismos que son objeto de estudio de esta investigación. La razón de emplear al soldado en seguridad interior se debe en última instancia a que las fuerzas del orden público quedaron rebasadas hace más de tres décadas por el crimen organizado.

El régimen de policía es el conjunto de ordenamientos, instituciones, valores y limites positivo-administrativos que permiten el mantenimiento de orden y la paz pública en el territorio mexicano. Además del régimen de policía existe, en el marco jurídico, el poder de policía. Éste se diferencia del régimen por ser una cualidad de laadministración pública para hacer cumplir los ordenamientos administrativos y observar que se ejecuten las sanciones administrativas.

El régimen de policía se encuentra en un periodo de transición constante, la coyuntura en turno es la apuesta a una guardia nacional innovadora que nada tieneque ver con la guardia nacional de los tiempos de la revolución. En esa época era un cuerpo formado por civiles y con carácter temporal. Sus miembros, aunque eran considerados soldados, no contaban con la preparación de los soldados de hoy en día. Además, estaban bajo la custodia de los gobiernos estatales y no del Federal (este punto se desarrolló líneas arriba).

El futuro del régimen es incierto pues, en tanto no entre en funciones el nuevo cuerpo de seguridad y no se lleve a cabo una verdadera profesionalización policial que haga efectiva la carrera policial (sobre todo en el ingreso, permanencia, seguridad social, salarios y adiestramiento), no se tendrá más que expectativas.

Como se observa los soldados son el último escalón dentro de su organización. Pero no por ello son menos importantes, pues son ellos quienes materializan las misiones encomendadas. Es claro que estas acciones se realizan bajo el mando de un oficial a cargo de manera directa, sean oficiales o clases. Son en conjunto quienes están en contacto directo con la sociedad, quienes auxilian a la población en caso de desastre, quienes llegan a las zonas montañosas a erradicar los cultivosde marihuana y amapola. Son ellos quienes están desplegados por semanas o inclusive meses; quienes llegan a alojarse en unidades deportivas, auditorios

municipales, casas que se rentan para ser utilizadas como cuarteles y quienes reciben el agradecimiento o aborrecimiento de los habitantes de las zonas donde prestan sus servicios.

La confianza en el ejército no depende de todas las instituciones de la SEDENA, nitodas esas instituciones necesariamente entran en contacto con la población. Son los soldados de arma los que de manera regular se encuentran en contacto directo con la población; pues son quienes, en una guerra, se encuentran en los frentes de combate, principalmente los infantes.

En esa lógica, son principalmente los infantes quienes han sido delegados a la prestación de servicios de seguridad interior. Esto tiene lugar en bases de operaciones mixtas, en puestos de control, operaciones para la erradicación de plantíos ilícitos, patrullajes en zonas urbanas, entre otros.

La confianza en el ejército se explica porque es una de las organizaciones más sólidas del país, cuenta con una estructura formal amplia que regula todos los aspectos de la vida diaria al interior de los cuarteles. Si a eso se suman las instituciones informales (principalmente traducidos en valores como el espíritu de cuerpo), se llega a la conclusión de que la institución funciona porque su marco normativo es adecuado a las condiciones y contexto actual.

En el último capítulo se exponen las percepciones de soldados y oficiales del ejército quienes han prestado servicios en materia de seguridad pública. Se hace un análisis sobre lo que consideran como seguridad, los valores que los unen como organización y, en específico, se hace un análisis sobre el espíritu de cuerpo, mismo que, en última instancia, ha permitido la cohesión, adoctrinamiento y disciplina.

El soldado mexicano es un sujeto que proviene de clases populares e inclusive indígenas. Ingresa a las fuerzas armadas por dos razones: estabilidad económica y reconocimiento social y familiar.

El oficial es el encargado de generar el espíritu de cuerpo en su unidad, genera lazos de unión y lealtad, tanto hacia el ejército como hacia los compañeros de misión. Se entregan a su labor porque se asumen como sujetos protagonistas de la seguridad del país. Pueden estar fuera de casa por más de tres meses, comer comida enlatada, dormir en casas de campaña, en condiciones climáticas extremas. Conocen en lo general las leyes que los regulan; en especial, saben que su labor debe ser hasta el sacrificio mismo de la vida.

CAPÍTULO I

Neoinstitucionalismo para la seguridad

Hablar de temas que tienen relación directa con las fuerzas armadas es ya en sí mismo un problema complejo. Hablar del sentido de vida de los soldados, su interpretación del mundo laboral y su inserción en la sociedad como ciudadanos, padres, hermanos, amigos, entre otros, es todavía más complejo; más aún si se contextualiza en el momento presente donde la incidencia delictiva en el país no cede, sino que permea la estructura social y política cada vez más, haciendo que el gobierno tome medidas frente a la dimensión de los problemas con todo el poder coercitivo legítimo para lograr resultados en el mediano plazo.

Los problemas de inseguridad, narcotráfico y delincuencia organizada en el país llevaron a las fuerzas armadas a las calles. Los problemas lejos de disminuir crecieron, se complejizaron y, por lo tanto, las fuerzas armadas se institucionalizaronpara atender los problemas de seguridad pública. Con sus respectivos matices, la inserción de las fuerzas armadas en seguridad pública no es un tema exclusivo de México, no se militariza la seguridad, y tampoco se vuelve obsoleto el régimen de policía que se constituyó con el federalismo.

Partir de un enfoque cualitativo y construir la interpretación del papel protagónico en la seguridad pública que se ha delegado a las bases del ejército mexicano (soldados de arma) y algunos de servicio como la Policía militar (en el capítulo 2 se explica el origen de la PM y su aparente trabajo en materia de seguridad pública) no es tarea fácil. Sobre todo, por la poca disponibilidad de las autoridades formales superiores de los soldados para acceder a dar información confidencial del trabajo y servicio que prestan en seguridad pública cuando su origen es la defensa nacional (INAI-SEDENA, 2019, Solicitud de información 0000700324419).

Para articular una columna vertebral a este proyecto se toma como fundamento teórico principal el neoinstitucionalismo sociológico e histórico. Las tradiciones institucionalistas y sus respectivos conceptos. Estos términos se desarrollan en las siguientes líneas para conformar un punto de partida para la investigación. Para ello es preciso realizar a continuación algunas observaciones pertinentes en cuanto a los principales autores, corrientes y/o escuelas desarrolladas, presupuestos y enunciados.

Es menester señalar que el enfoque del neoinstitucionalismo se ha desarrollado principalmente en disciplinas como la ciencia política, la economía, la sociología y la

perspectiva organizacional. Es en este punto donde se busca utilizar dicho enfoque para desarrollar la investigación con el objetivo de aportar información a la teoría institucional y a la ciencia de la administración la información sobre las instituciones formales e informales de la burocracia castrense (modelo de burocracia recalcitrante) a fin de poder atender a las nuevas necesidades de la administración pública federal en el ámbito de la seguridad; condición ésta de la existencia del Estado-Nación actual.

El institucionalismo es una corriente teórica propia de la ciencia política. Es su objeto de estudio y también su método de investigación. R.A.W. Rhodes (1995) hace un análisis del institucionalismo como objeto de estudio, como metodología y como teoría. Al referirse al institucionalismo como objeto asegura que son las instituciones el objeto exclusivo de la ciencia política. Como metodología sugiere que se divide en tres métodos: El método institucionalista tradicional o clásico es descriptivo- inductivo, de tipo formal-legal e histórico-comparativo. Como teoría afirma que el institucionalismo se pronuncia sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas y adopta los valores políticos de la democracia liberal. (Rhodes, 1995, pp. 54-57)

Del desarrollo del institucionalismo surgieron corrientes novedosas que buscaron ir más allá de los métodos con los que contaba dicho enfoque para explicar el papel de las instituciones. Rhodes (1995) afirma que es en Gran Bretaña donde surgen las nuevas corrientes institucionalistas que van a estudiar a las instituciones desde otros puntos de vista.

El desacuerdo con el autor hasta este punto radica en el hecho de que el autor ve a la ciencia de la administración, el nuevo institucionalismo y el constitucionalismo en una misma jerarquía. Como se verá en el siguiente capítulo, la ciencia de la administración es una ciencia en sí misma, con un objeto de estudio propio, con su propio desarrollo histórico y con una multiplicidad de investigaciones que la han modelado hasta nuestros días.

El institucionalismo es uno de los pilares principales de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Su metodología tiene un carácter institucional-descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo; utiliza técnicas del historiador y del jurista. Pretende explicar, por una parte, la relación entre la estructura y la democracia y, por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no elcomportamiento político. (Rhodes, 1995, p. 65)

R.A.W. Rhodes hace una revisión de autores precursores del nuevo institucionalismo en la ciencia política. Considera que lo nuevo de la corriente es ver a las instituciones desde una perspectiva más autónoma, es decir, no sólo estudiar su aspecto formal-legar sino además ver a las instituciones-organizaciones con un carácter más autónomo y con reglas menos formales que coadyuvan al mantenimiento y persistencia en el tiempo.

Lo nuevo en el institucionalismo −afirma el autor siguiendo a Hall (1986)− es el encuentro entre la historia y la teoría de las organizaciones para estudiar instituciones políticas. Agregaría a la aportación de Rhodes que, si bien por su naturaleza, las instituciones políticas son objeto de estudio de la ciencia política, actualmente no son exclusivas como objeto de estudio para la mencionada ciencia. En este momento se está desarrollando en las ciencias sociales un fenómeno de transdisciplinariedad que ha permitido compartir, entre las diferentes ciencias, objetos de estudio, metodologías y enfoques que las han vuelto más dinámicas y ricas a la hora de generar investigación.

Es en este efecto de transdisciplinariedad en el que se inserta esta indagación, toda vez que de origen busca aportar al basamento teórico de la ciencia de la administración una investigación cualitativa-interpretativa, realizada como estudio de caso, que utiliza el enfoque neoinstitucional en su línea sociológica e histórica, cuyo propósito es comprender la institución de seguridad como condición de existencia del Estado y su repercusión en los distintos roles del soldado; pues éste último se encuentra en un proceso de transformación de instituciones (formales e informales)en el marco de la recuperación de la seguridad que reviste de un carácter social, cultural e inclusive económico si se observa como garante de las condiciones para la supervivencia de la sociedad.

Continuando con la exposición del desarrollo del neoinstitucionalismo, Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor (1999) en su artículo “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos” publicado en la *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional deCiencias Políticas y Administración Pública* exponen un análisis del institucionalismo clásico y su incapacidad para estudiar aspectos no formales de las organizaciones como antecedente del que surgirá el neoinstitucionalismo.

Esta corriente alberga tres escuelas de pensamiento. Llamamos a estas tres escuelas de pensamiento como *institucionalismo histórico, institucionalismo de la elección racional e institucionalismo sociológico.* Estos enfoques se desarrollaron como reacción a las

perspectivas conductistas que tuvieron gran influencia en los años 60s y 70s, las cuales buscaron aclarar el papel que las instituciones juegan en la determinación de resultados políticos y sociales. (Hall y Taylor, 1999, p. 15)

Del análisis realizado por Hall y Taylor se rescatan las cuatro características principales sobre el nuevo institucionalismo histórico:

a) Conceptualizar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente más amplios.

b) Subrayan las asimetrías del poder asociado con la operación y desarrollo de las instituciones.

c) Se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional, que resalta la ruta de dependencia y de consecuencias imprevistas.

d) Se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores como las ideas, que pueden ser traducidas en resultados políticos. (Hall y Taylor, 1999, p. 18)

Existe una discusión central en el análisis institucionalista sobre cómo las instituciones afectan el cumplimiento de los individuos, es decir, ya sea de manera formal o informal. En el caso que nos ocupa de manera directa, por un lado, se encuentra la obediencia de los soldados y, por otro lado, de carácter general (no atendido por esta investigación), el comportamiento delictivo de los individuos a nivel nacional, producto de instituciones judiciales ineficientes, instituciones propias de seguridad corrompidas o poco profesionalizadas, políticas de seguridad al vapor, etc.

Del institucionalismo histórico se recupera el enfoque cultural y el enfoque de cálculo (Tabla 1) para explicar el comportamiento de los actores (soldados) y el rol de las instituciones (informales) en la toma de decisiones para permanecer en su rol, que, si bien en algunos casos actúan de manera instrumental buscando maximizar su beneficio, éste no siempre es de carácter cuantitativo; también tiene ventajas de tipo social-cultural, lo que les da un beneficio de tipo cualitativo.

Tabla 1

Enfoque de Cálculo y Cultural

Enfoque	Cómo se comportan los actores	Qué hacen las instituciones	Por qué las instituciones persisten en el trascurso del tiempo
Cálculo	Aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y que están basados en el cálculo estratégico. Maximizar el cumplimiento de un conjunto de objetivos determinados.	Las instituciones afectan el comportamiento al dar a los actores un mayor o menor grado de certidumbre en el presente y en el futuro sobre el comportamiento de los actores. Las instituciones afectan la acción individual, al alterar las expectativas que un actor tiene sobre las acciones que otros adoptan en respuesta (o de manera simultánea) a sus propias acciones.	Porque encarnan algo parecido con el equilibrio de Nash, donde los individuos observan estos patrones de comportamiento a causa de las desviaciones que harán empeorar a los individuos en lugar de mantenerlos. Una institución es más robusta si contribuye a solucionar problemas colectivos.
Cultural	Hasta dónde los individuos cambian las rutinas establecidas o los patrones familiares de comportamiento para lograr sus propósitos. Señala hasta qué grado la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación, en vez de un cálculo instrumental.	Dan pautas morales o cognoscitivas para la interpretación y la acción. Las instituciones afectan a las mismas identidades, a las autoimágenes y a las preferencias de los actores.	Explica la persistencia de las instituciones al señalar que muchas de las prácticas asociadas con las instituciones sociales no pueden fácilmente ser los propósitos explícitos de una elección individual.

Nota: La información de la tabla se recupera del texto “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos” de Peter A. Hall y Rosemary C.R. Taylor (1999).

Sumado a la perspectiva histórica y sociológica del neoinstitucionalismo, se agregan algunas aportaciones teóricas de Douglass North. Para el caso que nos ocupa, tanto la definición que da del concepto "institución" y las analogías que utiliza, dan cuenta de cómo se han ido moldeando el soldado y sus instituciones informales, mismas que determinan su carácter, el rol desempeñado en su organización y en la prestación de servicios a la sociedad.

Para interpretar el sentido de vida social ampliado del soldado, donde convergen los distintos roles que desempeña en la sociedad y que a menudo marcan las pautas de comportamiento en su entorno próximo, es necesario hacer uso de algunos conceptos que permitan engranar a las instituciones armadas (formales e informales). Más específicamente, respecto de aquellas que han dado forma al ejército mexicano, así como indagar en su pasado reciente, su historia, doctrina, disciplina; es decir, en todos los aspectos que han establecido las características actuales de su organización, que los hacen ser acreedores de la confianza social para velar por las instituciones estratégicas de la misma sociedad, permitir la convivencia y la paz pública, pues "el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (North,1995, p.13)

Douglass C. North quien, si bien teoriza en relación con las instituciones y su papel protagónico en la economía, hace énfasis en el papel de éstas como las responsables de la dinámica social, son "las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North,1995, p.13). Es decir, habla de las instituciones como regularidades que permiten la convivencia, reducen la incertidumbre y generan lazos de convivencia por sí o por la fuerza.

La teoría del cambio institucional de North es pertinente para este trabajo en la medida que permite establecer pautas para explicar "la forma en que el pasado influye en el presente y en el futuro, la manera en que el cambio institucional incremental afecta la elección establecida en un cierto momento, y la naturaleza de la dependencia". (North,1995, p. 13)

Para North las instituciones son limitaciones que reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, son las que permiten la interacción humana en las diversas áreas sociales, económica, políticas, culturales,etc. El autor habla de dos tipos de instituciones: formales e informales. Para él las dos tienen un papel preponderante a la hora de moldear organizaciones y pautas de comportamiento en la sociedad, ambas se

traducirán en acuerdos y pautas de conducta que se juzgan necesarios para la sociedad.

Al hablar de limitaciones institucionales sean formales o informales, también se habla de su contraparte que permite que se lleven a cabo, es decir, de los castigos por violar las instituciones establecidas. Aquí North hace una diferenciación importante entre los jugadores y las reglas de juego. En este caso es necesario distinguir entre las normas escritas y no escritas en las que se desenvuelve el soldado como jugador y actor principal de las instituciones castrenses.

No se puede entender el comportamiento del ejército mexicano sin las instituciones formales e informales que han configurado su estructura y pautas de comportamiento, las cuales los han llevado a conformarse como un cuerpo estable, homogéneo, que tiene un propósito y fin unificados. Además, ha logrado consolidarse con el paso de los años hasta convertirse en una organización que atiende los problemas inesperados y genera protocolos de actuación para eventos similares en el correr de los años. Un ejemplo de ello es el plan DN-III E que auxilia a la población en caso de desastres naturales.

El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucia. (North, 1995, p. 15)

Las instituciones que dieron origen al organismo denominado Ejército Mexicano se han ido modificando de acuerdo con las necesidades tanto internas como externas, propias de la dinámica de la seguridad nacional y la seguridad pública. Su conformación y evolución se deben al marco institucional formal (leyes) e informal (valores) en el que se desarrolló.

Se parte del supuesto fundamental de que las instituciones formales e informales moldearon un ejército confiable, adoctrinado, disciplinado y con plena disponibilidad para realizar operaciones que, de origen, no son parte de su fin teleológico, pero que al ir construyendo y deconstruyendo sus reglas, las modificaron para evolucionar y posicionarse como un organismo multifacético, capaz de atender situaciones de crisis e inestabilidad social.

Al decir de North la interacción entre instituciones y organismos es lo que va a originar el cambio institucional para transformarse, adaptarse e innovar para asegurar el cumplimiento de los objetivos impuestos.

Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico. (North,1995, p.15)

Es ahí donde radica la búsqueda de pautas de comportamiento de las bases del ejército para comprender, interpretar y explicar su disposición como organismo; para realizar actividades de seguridad desde otros ámbitos de desempeño, mismos quepudieran juzgarse como un sentido de servicio y lealtad hacia la conservación de la nación.

Para efectos de la investigación se parte del supuesto de Douglass C. North de tratar a las organizaciones como organismos y a las reglas de juego como instituciones. La interacción entre instituciones y organizaciones es lo que origina el cambio institucional; es decir, hay detrás un proceso dialéctico que genera (de manera incremental) cambios en ambos aspectos: la institución en la organización y, viceversa, la organización en la institución.

De los supuestos conductuales que describe North en su teoría de las instituciones se rescata la explicación que da sobre la motivación y la relación entre la complejidad del medio y los modos subjetivos de la realidad que poseen los actores (soldados) para, finalmente, conjuntar estas observaciones y explicar la existencia de las instituciones. (North, 1995, p. 32)

Son diez instituciones informales que han permanecido en las bases del ejército a lo largo de su evolución y cambio: doctrina, disciplina, obediencia, espíritu de cuerpo, honor, valor, lealtad, humildad, respeto, compromiso y dignidad. Cada una reviste un significado para cada individuo que se convierte en soldado, quien toma para sí la vida castrense, la internaliza y la asume como un estilo particular de comportamiento que a futuro habrá de permear en todos los roles sociales que desempeña.

Las instituciones proporcionan la estructura del intercambio que (junto con la tecnología empleada) determina el costo de la transacción y el costo de la transformación, que resuelvan los problemas de coordinación y producción (su función de utilidad), la complejidad del medio, y la habilidad de los jugadores (soldados) para descifrar y ordenar el medio (medición y cumplimiento obligatorio). (North, 1995, p. 51)

Douglass C. North en su teoría explica el papel de las limitaciones formales e informales. Considera que es mucho más fácil explicar las limitaciones formales que la informales. Esto es porque se encuentran plasmadas en ordenamientos legales de carácter general que pueden leerse, observarse y sancionarse de acuerdo con sus propios criterios. No así para las limitaciones informales. Éstas provienen de información transmitida socialmente y son parte de una herencia que llamamos cultura (trasmisión generacional de valores, usos y costumbres a través del lenguaje y comportamiento, principalmente).

Para North el filtro cultural proporciona continuidad, de modo que la solución informal a los problemas de intercambio anteriores se prolonga hasta el presente y hace que esas limitaciones informales sean fuentes importantes de continuidad en el cambio social a largo plazo (North, 1995, p. 55).

En el momento que se desarrolla esta investigación hay modificaciones a las instituciones formales que dan cuerpo a las fuerzas armadas, pero eso no cambia las pautas de comportamiento de las bases pues al estar asentadas en su cultura, dan continuidad a un proceso institucional que difícilmente puede afectarse por las limitaciones formales.

Lo que se estará observando en el proceso histórico de cambio institucional en las bases del Ejército Mexicano son puntos de inflexión al realizar tareas de prevención, vigilancia, corrección y sanción de delitos, con adiestramiento para la guerra. Es decir, cómo modifican su *modus operandi* castrense para operar como policías de prevención y corrección de delitos.

Es este punto donde la teoría del cambio institucional de North da luces para entender el posible cambio en las limitaciones informales proveniente de las limitaciones formales (jurídicas) en un medio complejo, donde deben actuar sin lasbases de guerra y poder de fuego que les son inherentes.

El telón de fondo que explica el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública (específicamente las bases del ejército para esta investigación) es lograr un orden social, mismo que se consigue a través de una densa red en la cual la gente tiene una comprensión íntima de los demás; así mismo de que la amenaza de violencia es una fuerza continua en favor de la preservación del orden debido a las consecuencias que tiene para otros miembros de la sociedad. La conducta desviada no puede ser tolerada en una situación así porque es

una amenaza fundamental para las características de estabilidad y seguridad del grupo tribal (social). (North, 1995, p. 57)

En este sentido, la violencia generalizada en el país por diversos grupos del crimenorganizado, por individuos que no comparten los valores sociales, e inclusive por comunidades enteras que están al margen de las instituciones formales e informales enraizadas en toda la sociedad, es que aparece el organismo armado para dar continuidad a las limitaciones informales y formales del Estado Mexicano, de tal modo que garanticen un orden y una paz social donde la interacción social pacífica sea la regla y no la excepción.

En este texto las limitaciones informales cuyo propósito es coordinar interacciones humanas repetidas consisten en: 1) Extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales; 2) Normas de conducta sancionadas socialmente y 3) Normas de conducta aceptadas internamente. (North, 1995, p. 59)

Al hablar del papel que desempeñan los soldados en tareas de seguridad pública y de la manera como las instituciones informales permiten el cambio de funciones, salta un concepto más de North que tiene que ver con los significados e interpretaciones del mundo de vida del individuo. La forma en que la mente procesa información no sólo es la base de la existencia de las instituciones, sino una clave para entender cómo las limitaciones informales tienen un papel importante en la formación de la elección tanto a corto plazo como en la evolución a largo plazo de la sociedad. (North, 1995, p. 62)

Finalmente, para dar cuenta del funcionamiento y cambio de rol de los soldados en la seguridad interior de México, es necesario dar cuenta de las limitaciones formales e informales que los han moldeado a través de los años, siendo un proceso histórico que ha consolidado su comportamiento y confiabilidad como organización.

Hasta aquí los conceptos del neoinstitucionalismo desarrollados por Douglass C. North esbozados en líneas anteriores, lo cual no exime de hacer una revisión de autores que dieron cuerpo a la corriente en cuestión. Ello es pertinente porque permite entender los diferentes puntos de vista sobre un mismo enfoque y, además, si es el caso, recuperar elementos que sean de utilidad teórico-metodológica para el desarrollo de la investigación.

1.1. Construcción de un enfoque multidisciplinario: el Neoinstitucionalismo

En la introducción del libro *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Walter W.

Powell y Paul J. Dimaggio (1999) hacen un análisis sobre el significado que tiene el institucionalismo en las diferentes disciplinas en que se ha desarrollado. Consideran que la investigación realizada a partir de este nuevo enfoque no sólo es un retorno a las raíces académicas, sino también un esfuerzo por proporcionar respuestas nuevas a preguntas viejas acerca del modo en que los arreglos institucionales conforman, median y canalizan las elecciones sociales. (Powell y Dimaggio, 1999, p. 35).

Los autores consideran que la toma de decisiones regresa al centro del huracán. Tanto los administradores, como las normas establecidas juegan un papel determinante para entender su dinamismo y la manera en que contribuyen al moldeamiento de los sujetos.

Entre sus contribuciones principales se encuentra el denunciar cómo los administradores y los políticos abogan por programas que se establecen, pero queno se llevan a cabo; los gerentes reúnen información asiduamente, pero no la analizan; se contratan expertos, no debido a sus consejos, sino para exhibir legitimidad. Esos descubrimientos tan comunes de la investigación basada en casoshan generado esfuerzos para remplazar las teorías racionales de la contingencia técnica o de la elección estratégica por modelos alternativos que son más consistentes con la realidad organizacional que han observado los investigadores. (Powell y Dimaggio, 1999, p. 35)

Los autores se insertan en la corriente organizacional y sociológica. Consideran el enfoque como una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y culturales, y a un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos. (Powell y Dimaggio, 1999, p. 42)

Son autores que han moldeado el nuevo institucionalismo, quienes en su texto *Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales* hacen un análisis sobre las instituciones y su tendencia a igualarse unas a otras para permanecer en la sociedad. Sugieren que los campos organizacionales altamente estructurados proporcionan un contexto en que los esfuerzos individuales por tratar racionalmente con la incertidumbre y las limitaciones, a menudo conducen, en conjunto, a la homogeneidad de estructura, cultura y producción. (Powell y Dimaggio, 1999, p.105)

Las fuerzas armadas de un país vienen a ser un campo organizacional que reduce la

incertidumbre de invasión; así mismo, son garantía de seguridad en casos extremos de violencia dentro del Estado. Por lo tanto, el concepto de campo organizacional es pertinente para el estudio de las bases del Ejército Mexicano. Los autores anteriormente citados conciben el campo organizacional como organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional (Powell y Dimaggio, 1999, p. 106). Lo anterior permite analizar a la organización en conjunto, pero a la vez en cada dimensión de la vida de los soldados lo que, sumado, da sostén y garantía de permanencia al Estado mexicano.

Powell y Dimaggio consideran que el estudio de un campo organizacional debe hacerse de manera empírica, a partir de una estructuración consistente en cuatro etapas: un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo; el surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos; un incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo; y el desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en una empresa común (Dimaggio, 1983, citado por Powell y Dimaggio, 1999, p. 106).

Del análisis del campo organizacional surge el concepto de isomorfismo institucional, que, a decir de los autores, es una tendencia de las organizaciones que desean permanecer. Los autores (Powell y Dimaggio, 1999) identifican tres mecanismos por medio de los cuales ocurre el cambio institucional isomorfo, cada uno con sus propios antecedentes: 1) El isomorfismo coercitivo, que se debe a influencias políticas y al problema de legitimidad; 2) El isomorfismo mimético, que resulta de respuestas estándares a la incertidumbre, y 3) El isomorfismo normativo,asociado con la profesionalización.

Es importante para esta investigación recuperar el análisis que los autores hacen respecto a los ambientes construidos políticamente, ya que permiten entender de alguna manera el distanciamiento entre los altos mandos, oficiales y personal de tropa: a menudo los que toman las decisiones políticas no experimentan las consecuencias de sus acciones y las decisiones políticas se aplican de manera general a toda clase de organizaciones, lo que hace a esas decisiones menos adaptativas y menos flexibles. (Powell y Dimaggio, 1999, p.110)

Dentro del análisis de *Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales* también se menciona un proceso paralelo a la creación de los campos organizacionales y es la profesionalización de la

gerencia, es decir, el intercambio de información entre los profesionales, mismo que ayuda a contribuir a una jerarquía comúnmente reconocida de estatus, centro y periferia, que a su vez se convierte en una matriz para los flujos de información y el movimiento del personal entre las organizaciones.

Este ordenamiento del estatus ocurre por medios formales e informales. Argumentan que, dentro de los campos organizacionales, existen organizaciones centrales que tienen el carácter de ejemplo para las otras organizaciones. Así, los actores que seencuentren en el campo buscarán formar parte de la gerencia central del campo a través de la organización central, pues ellos les aseguran promover sus propias carreras.

Las trayectorias de las carreras también pueden conllevar movimientos que van desde las posiciones de ingreso a las organizaciones centrales hasta las posiciones de gerencia media en organizaciones periféricas. La homogeneización estructural también fomenta los flujos de personal dentro de un campo organizacional, por ejemplo: la existencia de títulos de carrera y trayectorias comunes (como las de ayudante, adjunto y profesor) con significados de comprensión común. (Powell y Dimaggio, 199, p. 116)

Powell y Dimaggio hacen un análisis sustancial sobre el campo organizacional, el isomorfismo y el papel central que juegan las organizaciones nodo dentro del campo organizacional. Explican los patrones de conducta de la profesionalización y cómo es que se desarrolla la homogenización estructural. Susaportaciones tienen un carácter analítico más que empírico, al igual que el siguiente autor que se aborda, los conceptos de instituciones, efectos institucionales e institucionalismo.

Por otro lado, Ronald L. Jepperson en su artículo “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, hace una clara distinción entre la institucionalización como un conjunto particular de procesos sociales reproductores, como argumentos que se caracterizan por restricciones de orden superior impuestas por realidades construidas socialmente. Así mismo, conceptualiza a la institución como aquella que representa un orden o patrón (secuencias de interacción estandarizadas) social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Para Jepperson una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. (Jepperson, 1999, p. 195)

En su análisis hace una distinción entre “acción” e institucionalización. Considera que una “acción" es una forma de reproducción mucho más débil que la institucionalización, porque se enfrenta a todos los problemas "lógicos de la acción colectiva" que están bien establecidos en la bibliografía al respecto (por ejemplo, Olson, 1965). (Jepperson, 1999, p. 200)

Así, cuando se toma acción es cuando se decide alejarse de las instituciones, pero cuando se cumple con las instituciones se dice que las está reproduciendo, es decir, institucionalizando.

Jepperson considera que las instituciones son sistemas de programas o de gobiernos socialmente construidos y reproducidos rutinariamente, *ceteris paribus*. En su análisis considera dos tipos primarios de institucionalización informalmente organizada. El primero lo define como regímenes y lo ejemplifica a través de autoridades centrales surgidas de una constitución, las profesiones o sindicatos. En relación con los regímenes, las expectativas se concentran en el control y sanción mediante alguna forma de "centro" colectivo, diferenciado. Sin embargo, agrega a la cultura como medio también para institucionalizar, obviamente sin las características de la organización formal. (Jepperson, 1999, p. 203)

La gama de leyes, reglamentos y normas derivadas serían el régimen que conforma los márgenes del ejército; el honor, valor, lealtad y espíritu de cuerpo, por lo tanto, serían una especie de institucionalización primaria cultural. Por ello, cuando un individuo se asume como soldado, debe asumir también el compromiso de observar todas y cada una de las instituciones sean formales o informales.

Existen distintos tipos y procesos de cambio institucional. Si recordamos el principio de que cada entrada es una salida de algún otro lugar, se pueden distinguir cuatro tipos importantes de cambio institucional: la formación institucional, el desarrollo institucional, la desinstitucionalización y la reinstitucionalización.

A continuación, se presenta la Tabla 2 que sintetiza el contenido de los tipos de cambio institucional. (Jepperson, 1999, p. 206)

Tabla 2

Tipos de cambio institucional

Tipos de cambio institucional			
Formación institucional	**Desarrollo institucional (o la elaboración)**	**Desinstitucionalización**	**Reinstitucionalización**
Es una salida de la entropía social o de patrones de comportamientos no reproductores, o de patrones reproductores basados en la "acción".	Representa la continuación	Representa una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente o de patrones no reproductores o de entropía social institucional; más que una salida, un cambio dentro de una forma institucional.	Representa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en tomo a diferentes principios o reglas. Un ejemplo de la reinstitucionalización de una fuerza social persistente es la larga transformación de la religión en las sociedades occidentales, registrada en las discusiones sobre la secularización.

Nota: Construcción con base en “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”. (Jepperson, 1999, pp. 206-207).

En resumen, el autor considera que el institucionalismo es una estrategiateórica que incluye las teorías institucionales y busca desarrollarlas y aplicarlas. (Jepperson, 199, p. 207). Para él, las instituciones y los efectos institucionales son la parte central de la sociología general, en vez de ser periféricos o de competir con ella. Los efectos institucionales no deben asociarse estrechamente con las explicaciones de estabilidad ni se debe creer que son irrelevantes para el cambio. Las instituciones pueden ser fuentes poderosas de estabilidad y cambio, y aunque la institucionalización se puede oponer, en parte, a la "acción", no se distingue bien de los efectos del actor o del interés. (Jepperson, 1999, p. 215).

Otro de los teóricos que más ha desarrollado el nuevo análisis institucional es sin duda Walter Powell, quien en su artículo: "Expansión del análisis institucional" sugiere cuatro vías de reproducción institucional: 1) El ejercicio del poder, 2) Las interdependencias complejas, 3) Las suposiciones que se dan por hecho y 4) Los procesos de desarrollo que dependen de la trayectoria.

El autor hace hincapié en el factor poder como medida de cambio o permanencia de las instituciones. Considera que más allá de razones empíricas, es por razones teóricas, que los institucionalistas se han mostrado renuentes a clasificar como una institución algo que se mantiene únicamente por medio del ejercicio del poder. Pero está claro que la intervención de la élite puede desempeñar un papel importante en la formación institucional. Por ello considera que las fuentes de restricción varían en relación directa con la capacidad de las organizaciones para configurar o influir en la naturaleza de las expectativas institucionales. (Powell, 1999, pp. 247-254).

El análisis que hace W. Powell de las instituciones es importante en lo concerniente a la investigación porque permite entender el factor poder como medio de permanencia de las instituciones. La élite gubernamental ha configurado la institucionalización de la disciplina y doctrina militar de tal manera que pueda responder a las necesidades del Estado en materia de seguridad en cualquier ámbito (nacional, público, local o extraordinario, etc.); pero sin afectar los intereses del sistema político, dado que no son actores visibles ni determinantes en la toma de decisiones gubernamentales, no sólo en materia de seguridad, en todos los asuntos públicos.

Desde los inicios de las fuerzas armadas como institución militar los principios de obediencia y lealtad han estado presentes para reafirmar su compromiso con el Estado Mexicano, así como para garantizar su obediencia y por lo tanto su confianza de tal modo que sean pieza fundamental en la consolidación de un Estado cuyo poder coercitivo es innegable para mantener el orden y la paz social.

Otro de los autores que se ocupa de abordar el neoinstitucionalismo como enfoque politológico es B. Guy Peters quien, en su libro *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política (*publicado originalmente en 2003), es sin duda un referente indispensable a la hora de trazar las delimitaciones de una investigación desde este novedoso enfoque.

A decir de Guy Peters el nuevo institucionalismo surge en la década de 1980. En esta corriente se retorna a un interés por el rol que desempeñan las instituciones (formales e informales) del sector público, su antecedente inmediato, además del viejo institucionalismo, el conductismo y la elección racional. Estas perspectivas trajeron consigo cambios y preocupación por el individuo en relación con las instituciones, sumando con ello la preocupación por el uso correcto de los métodos de investigación. (Peters, 2009, p.13)

El autor se vuelve importante para el desarrollo del nuevo institucionalismo porquehace un recorrido por diferentes elementos que una vez engranados pueden explicar sus diferencias con el viejo institucionalismo, las consecuencias para el nuevo enfoque surgidas de la teorización del conductismo y la elección racional; inclusive las diferentes corrientes que se nombran a sí mismas neoinstitucionalistas.

B. Guy Peters realiza un análisis sobre cada una de ellas, reflexionando elementos nodales en cada una para determinar si pueden complementarse como enfoque o, por el contrario, sus tesis son incompatibles entre sí. Define una institución como un rasgo estructural de la sociedad. Considera que esta estructurapuede ser formal o informal, que implica grupos de individuos, estabilidad a través del tiempo, que afecta el comportamiento individual y finalmente considera que entrelos miembros de la institución deben existir cierto tipo de valores compartidos. (Peters, 2009, p. 37)

En la siguiente Tabla 3 se muestra la descripción realizada por Guy Peters sobre lasprincipales corrientes institucionalistas dentro de la Ciencia Política.

Tabla 3

Corrientes Institucionalistas en Ciencia Política

Corriente neoinstitucionalista	**Características**
Institucionalismo normativo	March y Olsen (1984). Énfasis en las normas de las instituciones como medios de comprender cómo funcionan éstas y como moldean el comportamiento individual.
Institucionalistas de la elección racional	Los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos. Para este grupo las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio. (Weingast, 1996. Citado por Peters, 2012) Estos modelos son explícitamente funcionalistas y argumentan que las instituciones surgen para satisfacer necesidades sociales y económicas. (Véase Knight,1992, p.94 citado por Peters, 2012)
Institucionalismo histórico	El punto de partida para el análisis está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno. Estas decisiones políticas iniciales y los compromisos institucionalizados que de ellas surgen, supuestamente determinan las decisiones posteriores.
Institucionalistas empíricos	Argumentan que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos.
Institucionalismo internacional	Se hace mención al lugar teórico asignado a la estructura al explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos.
Institucionalismo social	Relaciones sociedad-Estado. Las conceptualizaciones de estas relaciones, incluyendo el corporativismo y el pluralismo corporativo, implican una interacción más estructurada entre los actores oficiales y no oficiales en el proceso de gobierno y por ello se acercan a la condición institucional.

Nota: Elaboración propia.

La revisión sobre los autores que conformaron la corriente neoinstitucionalista permiten entender desde diferentes perspectivas a las instituciones, su función social e histórica dentro de la sociedad y cómo es que se transforman o permanecen a lo largo del tiempo.

Paul Pierson y Theda Skocpol (2008) en su artículo "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea" hacen un recorrido por las principales aportaciones teóricas y metodológicas del enfoque, diferenciándolo de otras corrientes como la elección racional y el enfoque sociológico.

Los autores consideran que lo importante dentro del institucionalismo está en explicar las variaciones en patrones, eventos o arreglos importantes o sorprendentes; más que en dar cuenta del comportamiento humano sin referencia al contexto o que modelar procesos muy generales presumiblemente aplicables a todos los momentos y lugares. (Pierson y Skocpol, 2008, p. 10)

Así mismo, Pierson y Skocpol afirman que los académicos que trabajan en esta tradición han desarrollado fuertes justificaciones teóricas y metodológicas para investigaciones basadas en la historia, que implican no simplemente mirar el pasado, sino analizar un proceso a través del tiempo. Es decir, se pueden analizaruna multiplicidad de escenarios institucionales para llegar a conclusiones donde efectos aparentemente universales sean de hecho particulares.

De lo que se trata, afirman, es de poner atención al proceso temporalmente especificado, del tipo de coyuntura, pues consideran que en una "coyuntura crítica" se desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro.

Consideran además que cualquier intelectual que simplemente discuta estas luchas contemporáneas sin conocimiento de la historia que dio forma al terreno de las preferencias y los actores, estará dejando fuera gran parte de la relevancia causal para explicar la política y la hechura de las políticas contemporáneas (Pierson y Skocpol, 2008).

Considerar este llamado de atención cuando se investiga una organización es de suma importancia, sobre todo, cuando la organización es fundamental para mantener las condiciones mínimas de orden de un Estado. Es decir, para entender los valores (instituciones informales) del soldado, hay que mirar el proceso histórico en el que esos valores se moldearon, corrigieron, algunos desaparecieron y otros se agregaron. Sólo así se estará en

condiciones de entender la transición que vive la seguridad: de ser dicotómica (seguridad pública y seguridad nacional) a ser plurifuncional, agregando los demás tipos de seguridad vistas en el Capítulo I y la seguridad interior como protagonista.

Algunas características del institucionalismo histórico que plantean los autores son las siguientes:

- Se emplean argumentos sobre la temporización y secuenciación para centrarse en coyunturas; entendidas como efectos de interacción entre distintas secuencias causales que se unen en determinados puntos del tiempo.

- Buscan atender al desarrollo tanto de procesos causales como de resultados políticos importantes en períodos de tiempo prolongados. Los procesos de lento devenir pueden involucrar transformaciones que son probables durante cualquier período particular y, por lo tanto, pueden ser necesarios varios períodos antes de que la transformación tenga lugar. En tales circunstancias, el resultado social de interés puede no tener lugar hasta tiempo después de la aparición de factores causales clave.

- La investigación institucionalista histórica está a menudo interesada primariamente en las precondiciones estructurales para resultados particulares, más que en la temporización específica de esos resultados. La atención teórica a los procesos históricos representa una ventaja comparativa formidable del institucionalismo histórico; especialmente,porque esta perspectiva se vincula con el análisis macroscópico enfocado en instituciones y organizaciones, además de conglomerados humanos.

- Descubren balances de poder y recursos complejos. Ven a las instituciones como productos desarrollados a partir de luchas entre actores desiguales.

- Analizan los orígenes, impacto y estabilidad o inestabilidad de configuraciones institucionales enteras, algunas veces para explicar losarreglos institucionales en sí mismos y otras para utilizar variables que refieren a configuraciones institucionales con el fin de explicar resultados de interés.

- El rastreo de la política a través del tiempo resulta de gran ayuda para identificar los límites de las aseveraciones teóricas particulares. Aún más significativo resulta el énfasis que ponen los institucionalistas históricos en las coyunturas y la secuenciación dado que conduce inevitablemente la atención hacia las conexiones temporales entre procesos sociales, y

resalta la importancia del análisis meso y macro de las configuraciones institucionales.

- Fijan límites a la aplicabilidad de sus argumentos causales, sosteniendo de forma teóricamente explícita los motivos por los cuales las variables aparecen y se combinan de determinada manera, pero pueden no existir o combinarse de la misma forma en períodos ulteriores. (Pierson y Skocpol, 2008, pp.11-23)

A decir de Pierson y Skocpol, el abordaje de las grandes preguntas del mundo real, el rastreo de los procesos a través del tiempo, así como el análisis de configuraciones y contextos institucionales, son las características que definen al institucionalismo histórico como una de las grandes estrategias de investigación en la Ciencia Política contemporánea. (Pierson y Skocpol, 2008, p. 25)

Finalmente, se analizan algunas ideas de Jorge Javier Romero plasmadas en el estudio introductorio del libro *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (1999). Una de las primeras ideas que se rescatan es el estudio de las instituciones como eje central de saciedad, cuyas características y abordaje teórico-metodológico han constituido un nuevo enfoque: el nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo.

La cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis político y económico durante los últimos años y diversos autores han incorporado a las instituciones como parte central del examen de la realidad social; así, se ha comenzado a hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, el nuevo institucionalismo. (Romero, 1999, p. 7)

Jorge Javier Romero hace un análisis de las diferencias entre la corriente sociológica y económica y su definición de institución, considerando como fuente de partida el trabajo de Powell y DiMaggio (1991). Explica el autor que, si bien, en buena medida, tanto los autores de tradición económica como los que forman parte de la corriente sociológica consideran a las instituciones como creación humana, para los primeros se trata de un resultado de acciones intencionales que realizan individuos racionales orientados instrumentalmente; mientras que para los segundos no se trata necesariamente del producto de un diseño deliberado. Esta última corriente considera a las instituciones como patrones sociales que muestranun determinado proceso de reproducción. (Romero, 1999, p. 14)

Aunado a lo anterior se suma la concepción del institucionalismo histórico que complementa la corriente sociológica para efectos de análisis interpretativo de los resultados de esta investigación. Para el institucionalismo histórico, las instituciones estructuran la política y dejan una honda huella en los resultados políticos, ya que no sólo moldean las estrategias, sino que definen también los objetivos y encarrilan las situaciones de cooperación y conflicto. (Romero, 1999, p. 16)

A continuación, se muestra una lista de las principales características del neoinstitucionalismo histórico que son pieza para comprender el objeto de estudio:

- Aborda la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que, desde la división más elemental del trabajo, hasta la constitución de losEstados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego.

- La repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones.

- El proceso de reproducción social genera dos tipos de reglas. Por un lado, las que establecen constreñimientos de carácter informal, prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia que llamamos cultura; por el otro, las reglas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho.

- Delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.

- Considera a las instituciones como susceptibles de diseño y no sólo como constreñimientos dados. (Romero, 1999, pp.18-20)

Después de una exposición sobre el surgimiento, desarrollo y consolidación del enfoque del nuevo institucionalismo se llega a la conclusión de que las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas.

La existencia de rutinaspermite reducir los problemas de elección de estrategias y, por tanto, reducen la incertidumbre en la acción de la organización. La capacidad de estas rutinas para predecir eficazmente las situaciones que el medio ambiente le presentará a la

organización acaba por darles un carácter institucional. (Romero, 1999, p. 22)

A continuación, se hace un breve resumen de los enunciados teóricos que serán la base de la presente investigación.

- El institucionalismo es uno de los pilares principales de la Ciencia Política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno.
- La transdisciplinariedad es un fenómeno científico que ha permitido compartir, las diferentes ciencias, el objeto de estudio, las metodologías y los enfoques que las han vuelto más dinámicas y ricas a la hora de generar investigación.
- Las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual se dan en términos relativamente muy amplios.
- Existen asimetrías del poder asociado con la operación y desarrollo de las instituciones.
- Las instituciones afectan el cumplimiento de los individuos; es decir, ya sea de manera formal o informal.
- Enfoque cultural: Hasta dónde los individuos cambian las rutinas establecidas o los patrones familiares de comportamiento para lograr sus propósitos.
- Hasta qué grado la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación, en vez de un cálculo instrumental.
- Dan pautas morales o cognoscitivas para la interpretación y la acción.
- Las instituciones afectan a las mismas identidades, a las autoimágenes y a las preferencias de los actores.
- Muchas de las prácticas asociadas con las instituciones sociales no pueden fácilmente ser los propósitos explícitos de una elección individual.
- Las instituciones son “Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. (North, 1995, p. 3).
- Institución: un rasgo estructural de la sociedad considera que esta estructura puede ser formal o informal, que implica grupos de individuos, estabilidad a través del tiempo, que

afecta el comportamiento individual y, finalmente, considera que entre los miembros de la institución deben existir cierto tipo de valores compartidos. (Peters, 2012, p. 37)

- "El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego através de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias". (North, 1995, p.15)

- Reinstítucionalización: Representa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional organizada en tomo a diferentes principioso reglas. Un ejemplo de la reinstitucionalización de una fuerza socialpersistente es la prolongada transformación de la religión en las sociedades occidentales, registrada en las discusiones sobre la secularización.

- Vías de reproducción institucional: 1) El ejercicio del poder, 2) Las interdependencias complejas, 3) Las suposiciones que se dan por hecho y 4) Los procesos de desarrollo que dependen de la trayectoria.

- Dentro de "coyuntura crítica" se desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro.

- El proceso de reproducción social genera dos tipos de reglas. Por un lado, las que establecen constreñimientos de carácter informal, prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia que llamamos cultura; por el otro, las reglas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho.

Hasta aquí el recorrido por el neoinstitucionalismo que permite sentar las bases teóricas para el desarrollo de la investigación. Sin embargo, uno de los objetivos de la investigación (que es de carácter analítico) es conjuntar el neoinstitucionalismo y la ciencia de la administración para explicar el proceso de cambio del soldado de guerra a soldado para la seguridad interior.

Para ello, en el siguiente capítulo se realizará un recorrido de algunas obras clásicas de la ciencia de la administración que han teorizado sobre la seguridad y que son necesarias para entender el proceso histórico de cambio hacia la Seguridad Interior.

CAPÍTULO II

Teoría de la Administración Pública y la Seguridad como Precepto de ésta

En este capítulo se analizan las obras de autores clásicos de la ciencia de la administración. El objetivo de revisarlos es indagar sobre los orígenes de la seguridad y su tutela por parte del gobierno.

En el capítulo anterior se expuso la teoría institucionalista de corte politológico y sociológico; en lo que va de este capítulo se revisarán documentos administrativos para que, con ambos campos pueda comprenderse el objeto de estudio.

La teoría de la administración pública en obras clásicas como las de Charles-Jean Baptiste Bonnin, Lorenz Von Stein, Hermógenes Pérez de Arce y Max Weber revisten importancia en lo referente a la seguridad pública, ya sea vista como condición, función o servicio otorgado por el Estado.

Este capítulo versa sobre obras fundamentales que forjaron la ciencia de la administración pública y a partir de las que se ha teorizado sobre las facultades, funciones, alcances y objetos de estudio.

De manera particular se analizarán a la luz de la concepción que estos clásicos tienen sobre la seguridad y el uso de la fuerza para garantizar la supervivencia de la sociedad y el Estado.

Se inicia con la obra de Charles-Jean Baptiste Bonnin *Compendio de los principios de administración* (1834) del que se rescata su concepción de la administración, de seguridad y como ha de conducirse un Estado en su administración para lograr estabilidad económica, política y social. Lo anterior resaltando el papel que le da a las leyes naturales y a la ética de los administradores públicos.

Desde los orígenes mismos de la humanidad ha existido la administración. Según Bonnin aparece cuando surge la necesidad de asociación y con ello la protección y supervivencia misma de la especie; es decir, la seguridad del individuo. Es innegable pues la importancia que reviste el problema. Apremian por ello mismo las pistas que permitan generar soluciones positivas y sustantivas para afrontar tal problemática que actualmente vive México, al igual que muchas partes del resto del mundo.

También se analizará una obra de un autor latinoamericano. Hermógenes Pérez de Arce, de

origen chileno, escribió su obra en 1884. Su obra fue editada en su versión facsimilar en 2015 y lleva por título *El Administrador Público, principios generales de administración,* su valor intrínseco permite ubicarlo dentro de los clásicos de esta disciplina.

Finalmente, Lorenz Von Stein de quien también se hace un análisis, es sin duda uno de los pensadores fundadores de la ciencia de la administración. Él realiza una teorización pormenorizada de la forma orgánica del Estado y sus elementos, poniendo especial énfasis en las tareas sociales que debe cubrir éste para permitir al individuo desarrollarse en sociedad.

2.1. Jean Batiste Bonnin

Jean Batiste Bonnin, pensador francés del siglo XIX, sentó las bases de la modernaciencia de la administración. Uno de sus libros más difundidos y conocidos, que además le permitió ser merecedor de la distinción de padre de la Ciencia de la Administración, es sin duda su *Compendio de los principios de administración.* Éste fue publicado en castellano en Madrid en 1834.

El libro cuenta con una advertencia del editor francés. Ahí se exalta a Mr. Bonnin por haber realizado un servicio a la humanidad en el arte de gobernar; tanto mayor cuanto que jamás se había creído que la administración fuese o pudiese ser una ciencia, y sólo se la había considerado como una serie de usos o reglas recibidas y consagradas. (Boninn, 1834, p. 7)

Tiene, además, un prólogo elaborado por el autor en el que menciona entre otras cosas la República Francesa y el concepto de democracia: "…el ejercicio de los derechos naturales políticos, en virtud de las leyes que conceden su goce, moderado por el interés del orden público". (Bonnin, 1834, p. 18). El autor considera que las leyes son respetadas por los ciudadanos cuando no varían, pues el tiempo y la idea de perpetuidad que las acompaña, las hace venerables. Su prólogo permite entender por qué decidió elaborar su compendio; esto es, para que sirviera de instrucciones para los gobernantes y dispusiera lo necesario para que los ciudadanos pudiesen vivir en armonía. El contenido se resume en las siguientes líneas: La administración es el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar.

Es en este texto que ya encontramos una reflexión sobre la idea de seguridad como

consentimiento ciudadano hacia el gobierno y la necesidad de castigo para quienes infringen la ley, justificado plenamente el orden público como garantía de la administración del gobierno. Considera que la administración es la base de todo orden en la sociedad, garante de personas, propiedades y cosas en menor medida.

Jean Batiste Bonnin trata a la administración como ciencia, como arte y como institución política. Como teoría en lo respectivo a los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación de los principios, a la ejecución de las leyes y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras, que es el sistema completo de la ciencia administrativa.

Aunque la administración es una consecuencia de la asociación, cómo ésta lo es del espíritu de sociabilidad inherente á la especie humana, está, al menos en cuanto a su organización y á los efectos que de ella proceden, sometida, lo mismo que la sociedad, á un modo de existir. Este modo, ó sistema, constituye, en cuanto á los principios, la ciencia de la administración, y en cuanto á su acción ejecutiva, el arte de administrar. (Bonnin, 1834, p. 15).

El autor chileno hace un recorrido teórico-reflexivo sobre los acontecimientos que le hicieron concebir a la administración como ciencia, fundamentada en principios universales, naturales e inmutables. Es decir, que todo cuanto pueda hacerse en favor de la administración del Estado será en vano si la organización y legislación falla.

En México el claro ejemplo de lo que dice Bonnin es la mala organización de las policías en los tres órdenes de gobierno pues, aunque existen las Bases de Operaciones Mixtas, no han logrado unificar criterios de actuación y funcionamiento pertinentes al territorio donde desempeñan sus labores. A esto se agrega el hechode que los soldados y policías federales rotan su despliegue en periodos cortos (de una semana a un mes).

Por otro lado, el nuevo sistema de justicia penal acusatorio que se veía como el remedio a los males del Estado en materia de sanción, se ha vuelto un lastre, pues en vez de resolver problemas ha venido a causar otros más. En México sólo uno de cada cien delitos es sancionado de manera satisfactoria. No menos importante es la ley de seguridad interior que se aprobó en medio de una polémica entes distintos actores políticos y sociales por su alcance, contenido y margen de actuación que da a las fuerzas armadas.

Bonnin considera a la doctrina administrativa como independiente de tiempos y de países; por consecuencia, universal. Fundamentada tanto en la propia naturaleza como en los principios primitivos de la sociedad y de la legislación. Lo que busca demanera predominante a través de su teoría es demostrar que la administración es el principio de todo orden en los pueblos. Esta teoría ha de ser el lente para explicarel uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, bajo la hipótesis primaria de que la seguridad pública es una condición necesaria que debe garantizar cualquier Estado y en particular, el Estado Mexicano para el desarrollo en todos sus aspectos de la sociedad.

El objetivo de hacer un preámbulo de lo expuesto por el editor y el autor, en la advertencia y el prólogo respectivamente, es para generar un encuadre sobre lo que versará en las siguientes páginas. Consistirá en la exposición con referencia directa a la sociedad, el orden, las leyes, la seguridad y la administración; ésta última como garante y ejecutora de las leyes universales naturales que permite que la sociedad perdure y se desarrolle. Ésta misma permitirá ir desdoblando los conceptos que se usarán en el desarrollo de la investigación.

En lo que sigue de este primer acápite se hablará del libro primero referente a la administración y posteriormente el libro dos, capítulo dos y ocho referentes a la moral de la administración y la policía respectivamente. En adelante será parte de la teoría que fundamente esta investigación sobre las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública que, dicho sea de paso, han estado interrelacionadas más de lo que se piensa a lo largo de la historia de México desde la época colonial.

La comunidad no podría existir sin los individuos que la componen, ni una poblaciónsin las relaciones que unen entre sí á los ciudadanos, ni el orden social sostenersesin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia. (Bonnin, 1834, p. 34)

El primer elemento que se toma es el uso de reglas para mantener armonía en las relaciones sociales. Estas reglas van a generar orden y su carácter particular es que atañen a la sociedad enlo público en sus relaciones, excluyendo lo privado y particular.

Bonnin considera que el interés público es la suma de los intereses particulares de los individuos. En el interés público es donde existe la asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración dice: "…la conservación de cada cual de los individuos fue

siempre el objeto de la unión social, y porque esta conservación es la causa de la administración y de sus leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales". (Bonnin,1834, p. 35)

Visto desde este ángulo, la razón de ser de la administración pública (Bonnin al decir administración se está refiriendo a la administración pública) es la conservación del individuo a través de la figura de la asociación, conservarlo en su persona, posesiones e integridad física, que pudiera ser vulnerada dentro de la misma asociación.

Un punto importante para resaltar es que la administración, al tener un carácter público, no tiene interés en aspectos privados de la conservación del individuo (religión, pensamientos, creencias); sino sólo de lo externo que se vuelve público: salud, educación, seguridad, empleo, alimentación, etc. En algunas ocasiones de manera directa y, en otras, generando las condiciones para que sean una realidad social. Las personas, bienes y acciones, en la parte que interesa al orden público.

Se entiende del autor que la administración es la base para salvaguardar la conservación de los individuos, sumando sus intereses en lo público; la seguridad es inherente a la existencia de la administración, es la razón de su existencia comocondición primaria de la sociedad, es el conocimiento de los principios de las relaciones sociales. Bonnin considera que a través de la administración se conservan los derechos comunes y personales; hay tranquilidad, paz y, de manera consistente, afirma que la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden.

Las leyes naturales de la asociación, a decir de Bonnin, son aquellas que, observándose de manera permanente, permiten que la administración sea aquel gobierno de la comunidad tan favorable para el ciudadano y para la libertad. Aquí va a aparecer la libertad como condición inherente a la asociación: generar condiciones de orden en un marco de libertad.

La institución pública que se manifiesta en la acción de la administración es la garante para generar un equilibrio entre las personas y sus bienes. Esto se logra a través de la estricta observancia de las leyes por parte de los ciudadanos; ya sea impidiéndoles infringir la ley, obligándolos a cumplirla o, en última instancia, castigando a quienes la contravengan.

El autor considera que, incluso habiendo necesidades en la población, éstas no deben ser motivo para romper con las relaciones sociales, pues son la base de la asociación. "La justicia

es la regla particular, no porque pueda concebirse la sociedad sin tribunales, La Administración es la acción de la vida social, y la justicia, el remedio de los males y enfermedades, que lo atacan". (Bonnin,1834)

Así observadas las cosas, se puede afirmar lo siguiente. Primero, que la administración pública es la encargada de regular las relaciones en el espacio público, es decir en la suma de relaciones individuales. En segundo lugar, se puede afirmar que la policía depende directamente de la administración como fuente primera de orden. En tercer lugar, se puede afirmar también que la justicia no depende de ésta, sólo se sirve de la policía como medio para detener aquellos quienes infringen la ley y deben someterse a una sentencia.

A decir de Bonnin la policía es la encargada de vigilar que no se rompa la armonía en la comunidad, en la relación de las personas y sus cosas. "La policía vigila las acciones en cuanto pueden perjudicar a aquellas relaciones; la administración dirige y la policía reprime: estos son los dos medios de que se vale la acción administrativa, principal el uno y accesorio el otro". (Bonnin,1834)

La teoría de Bonnin considera como fuente primordial de la seguridad pública la protección común de todos y cada uno de los miembros entre sí: "…todos se debená la seguridad y protección común: de este principio nace la fuerza pública, que es el concurso de cada individuo á la común conservación". (Bonnin,1834, p. 107)

Un elemento más, propio de la teoría administrativa de Bonnin, es considerar a los ejércitos como instituciones que no deberían de existir de manera permanente. Los considera innecesarios para la vida social. Más aún, considera que pueden menguar la libertad dentro del Estado. Toma en cuenta a la soberanía desde el punto de vistade la independencia, es decir, los ejércitos sólo se pueden formar en caso de invasión externa, donde todos los habitantes del territorio deben defender; pero es sólo un caso fortuito, temporal, en todo caso accidental. Considera como ley natural de las sociedades políticas el estado permanente de paz.

Partiendo de su consideración de ejércitos temporales, trata la fuerza pública bajo dos concepciones. Una de carácter particular que se desarrolla en las localidades de acuerdo con lo que actualmente se podría considerar como "usos y costumbres", yotra de carácter común a toda la sociedad del Estado. Ésta debe ser permanente y trabajar en donde se le requiera

por parte de la administración para reestablecer el orden o impedir que se perturbe.

En lugar de ejércitos considera que es mejor tener una fuerza pública en los individuos que forman la sociedad. Son ellos quienes deben asegurar la defensa exterior y la seguridad interior. Lo analiza de manera análoga a las contribuciones que aquéllos deben dar para sostener las instituciones: “La tranquilidad pública yla seguridad personal sólo pueden existir por una confianza recíproca en los ciudadanos: que cada cual sea para los otros un vigilante moral, establézcase así entre toda una especie de censura pública, garante de las acciones de cada uno: ésta es la policía que conviene a los hombres libres”. (Bonnin,1834)

Si bien la teoría que desarrolló Bonnin obedece al contexto histórico de Francia, donde estaba por acontecer el evento que marcaría la transformación de muchos Estados en todo el mundo: la Revolución Francesa. Este suceso dio paso a los gobiernos democráticos e instituyó una serie de modificaciones en las relaciones de la sociedad y el gobierno. Sus postulados en lo referente a la administración, la seguridad pública y la formación de los ejércitos tiene cierta vigencia en el contexto actual.

En esta primera parte se puede analizar el hecho de que la función de defensa y seguridad del gobierno tiene un origen común: todos y cada uno de los individuos que han hecho su servicio militar y se encuentran en condiciones de servirle a la patria. Así mismo, la división de la seguridad nacional (que abarca todo el territorio) y la seguridad local (que presta sus servicios de manera esporádica y es propia de las comunidades). Finalmente, pero no menos importante es la consideración de la administración como ejecutora de ambas funciones, quien las convoca, reglamenta y vigila para que se cumpla la ley. Esta última considerada como la expresión de las voluntades de los habitantes del Estado.

2.1.1. La policía en Bonnin

Actualmente en México es posible observar de manera clara las instituciones que preservan la defensa al exterior y la seguridad al interior. Sin embargo, sus funciones cada día se desdibujan con la incidencia delictiva cada vez más al alza (narcotráfico, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro, lavado de dinero, etc.) sin que por el momento se tengan estrategias que puedan contener y, en el mejor de los casos, resolver los problemas complejos a los que se enfrenta de manera constante.

En este apartado, a partir de la teoría de Bonnin, se contextualiza y explica la seguridad como

"condición"[2] de posibilidad de la existencia y permanencia del Estado; es decir, la seguridad es inherente al Estado. Para que éste exista se necesitan una serie de requisitos como economía, finanzas, salud, trabajo, etc. Mismas que sólo pueden desarrollarse si hay condiciones, si hay seguridad, tanto para las personas como para sus bienes y las relaciones entre sí.

No sólo es una función del Estado, tampoco es un servicio público como se usó en los inicios del México independiente, donde la policía de carácter administrativo tenía funciones de todo tipo. La policía en esos momentos era parte de la misma comunidad, se conocía cara a cara con su vecino, existían lazos de vecindad, de confianza, rasgos que con el paso del tiempo y el desarrollo complejo de la sociedady las instituciones quedó desdibujado. Lo que todavía se encuentra presente de aquella policía que prestaba un servicio público se puede encontrar en los ayuntamientos de los Estados en el Bando de Policía y buen Gobierno.

Bonnin habla de la policía en sus aspectos básicos: preventiva y correctiva. Esto es, evitar que se haga el mal cuando aún no se ha llevado a cabo y/o detenerlo cuando se ha realizado. Para él, el objeto de la policía es impedir el mal y los delitos. Así mismo, considera a la justicia (tribunales) como la institución encargada de investigar y castigar a los autores de los delitos. Considerando que ambas buscan lo mismo, el orden público. Pero cada una desde su esfera de competencia.

Lo visible, lo manifiesto, o lo que sin serlo puede causar perjuicio á otros, es de su atribución y se halla bajo su cuidado. En la naturaleza misma de la policía está trazado el carácter de los deberes de la administración prevenir y detener el mal, atraer al hombre negligente ó descuidado á la observancia de sus deberes sociales hacia sus semejantes, preservar á la comunidad de los abusos á que puede dar lugar la posesión y uso de la propiedad , asegurar la tranquilidad pública y la seguridad de las personas, velar sobre la salud de los ciudadanos, proteger el libre ejercicio de la industria y la libertad de las opiniones, impedir al mal intencionado precipitarse en el crimen y entregar á los tribunales el hombre á quien el respeto de sí mismo y de las leyes no ha podido contener de seguir el ímpetu de sus pasiones cometiendo un delito; estas son las atribuciones y objeto de la policía. Ordenar un reglamento de policía, es un acto administrativo; presentarse en los puntos en que pueda

[2] Este concepto lo explica y utiliza el Doctor Javier Oliva Posada en el mismo sentido que se usa en este texto.

turbarse el orden, es un acto de policía. La administración en el primer caso dirige y en el segundo ejecuta. (Bonnin, 1834)

Aquí aparecen concatenadas la policía y la administración, la policía como ejecutora de la administración y ésta como dirigente de la policía. Omar guerrero considera que la administración es el gobierno en acción. No obstante, para que esto sea una realidad, dentro del marco constitucional ha de hacerse a través de leyes y reglamentos, quedando todo cuanto se ejecuta en un marco normativo. Así las cosas, la policía depende de leyes y reglamentos previamente sancionados por el poder legislativo; pero que acciona la administración a través de las instituciones policiales, específicamente en el caso mexicano, en los tres órdenes de gobierno.

Otra aportación que hace Bonnin al carácter público de la policía es el hecho de que ésta debe mantener el orden en las relaciones de las personas y las cosas. En lo referente a "acciones", éstas son el dominio de la policía. Lo privado, lo interno, lo espiritual del hombre no forma parte de la vigilancia, no forma parte de su margen de labor, a menos que sea el principio de alguna revuelta, manifestación o acción en contra del gobierno. "La policía tiene por objeto la conservación del orden político y doméstico: abraza las personas y las cosas, pero sólo con relación á las acciones, porque las acciones del hombre constituyen esencialmente su dominio". (Bonnin, 1834)

Si bien Bonnin considera que la policía tiene el orden por objeto (cuyo carácter es indivisible), se pueden distinguir dos maneras en su actuar: conservadora y represiva (lo que hoy en día sería preventiva y correctiva). Las cuales siguen conservando su fundamento. La primera mantiene el orden establecido, impide que haya desperfectos; en suma, busca que se observen las leyes. La segunda busca recuperar el orden en los espacios donde se ha perdido. El objetivo de ambas es el orden público.

…Pero jamás debe perderse de vista que el respeto de los derechos naturales del hombre es un principio fundamental, y que toda disposición de policía que no esté fundada en él, es arbitraria y tiránica. Así es como el interés público se compone de la fusión de todos los intereses particulares, y la armonía social resulta de la coordinación de todos los elementos de la sociedad; y también es así como estas relaciones forman la ciencia administrativa, tan importante á los intereses de los ciudadanos, y á la felicidad, prosperidad y gloria de los pueblos. (Bonnin, 1834)

Lo escrito por Bonnin hace casi ya dos siglos sigue vigente como cuerpo de conocimiento para analizar el sistema administrativo en general y la seguridad a través de sus instituciones en lo particular. Lo más importante de lo analizado hasta aquí radica en el hecho fundamental de que la seguridad pública es un asunto entre vecinos, es decir, puede haber policías preparados, ejércitos en las calles, policías privados; pero si no hay confianza entre vecinos, difícilmente puede existir el orden y la paz pública. En el siguiente apartado se exponen las ideas de Lorenz Von Stein sobre la administración y la seguridad.

2.2. Lorenz von Stein

Lorenz Von Stein es sin duda uno de los pensadores clásicos y fundador de la ciencia de la administración. En su obra realiza una teorización pormenorizada de la forma orgánica del Estado y sus elementos, poniendo especial énfasis en las tareas sociales que debecubrir éste para permitir al individuo desarrollarse en sociedad. Es por ello que a continuación se hace un análisis sobre sus principales postulados referidos al sistema de policía, origen y justificación; así como las condiciones que se desarrollaron para que pudiera generarse un marco normativo-constitucional para adherirla al gobierno y diferenciarla de una vez por todas de la acción judicial. Concibiéndola más bien como un sistema comunitario de responsabilidad mutua, principalmente ahí donde las necesidades públicas requieren del Estado y la comunidad para su realización.

Para quienes deseen conocer la interesantísima obra de Von Stein se puede consultar su libro *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*. La obra contiene además un magistral estudio introductorio realizado por Omar Guerrero, profesor-investigador, quien ha dedicado su vida al estudio de la ciencia de la administración cultivándola desde México.

Especial atención merece el vínculo que se entreteje desde la época en la que escribió su libro (1870) y los cambios que están sucediendo en los Estados-Nación, producto de problemas complejos como la pobreza, desigualdad, inseguridad, terrorismo, crisis financieras, guerras, etc. Estos sin duda alguna atañen a más de una región e inclusive a continentes.

El objetivo de este apartado es rescatar los conceptos que desarrolló Lorenz Von Stein, en lo concerniente al sistema de policía y sus posibles implicaciones en lo que va del siglo,

considerando como punto de inflexión las democracias y sus instituciones. Yaque, si bien los problemas a los que se enfrentan los Estados tienen particularidades propias, parece ser que están adoptando la misma estrategia: el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Misma que no parece tener un camino trazado, es más bien el espacio de la indeterminación de lo que viene en el futuro, lo que está orillando a las naciones a tomar las medidas necesarias para la protección de su población.

Un Estado-nación tiene tres elementos fundamentales: territorio, población y gobierno. Es una nación porque tiene lazos identitarios histórico-culturales; además generaliza un comportamiento y respeto a instituciones por él fundadas, sean de carácter material o inmaterial. En el primer grupo se encontrarían aquellas que se establecen de manera directa por el gobierno, fundadas en su pacto originario; es decir, en su constitución política y soberana. Las inmateriales serían todas aquellas que devinieron en instituciones por uso o porcostumbre: familia, religión, lenguaje, tradiciones, cultura, etc. (división que recupera el neoinstitucionalismo).

Expuesto lo anterior y considerando que la seguridad pública es la seguridad que necesita mantener el Estado para su propia supervivencia, se inicia la reflexión en torno a las ideas de Lorenz Von Stein.

El autor considera que la administración interior es sin duda el vínculo entre la idea de Estado y poder ejecutivo, considerando a este último como "el gran organismoautónomo por medio del cual *los principios de la constitución se convierten en la administración,* pues en cada punto de la administración la constitución produce la ley misma, pero el poder Ejecutivo su ejecución". (Stein, 2016) El concepto orgánico del estadoal que hace referencia Von Stein, inicia en la comunidad de individuos, comunidad convertida en personalidad autónoma consciente de sí misma.

El poder ejecutivo es el acto del Estado el cual, en virtud de la personalidad superior y desarrollada del Estado mismo, se manifiesta autónomamente, dotado de su propio organismo y su propio derecho, cuyo contenido es precisamente la administración. (Stein, 2016, p. 182)

Parte de una teoría para el poder ejecutivo divida en dos. Una que considera la exposición de los poderes de ejecución, la organización y el derecho de ésta; y en la parte especial, con

la aplicación de estos conceptos, a las tres formas fundamentales: el gobierno, la autoadministración y el sistema asociativo.

Mención especial merece su concepción del ejército: “el ejército es el poder físico organizado del Estado. Es, por tanto, incapaz de servir a otra voluntad que no sea la voluntad personal e unitaria del jefe de Estado.” (Stein, 2016)

Si bien no hace una distinción clara de las diferentes ramas del “ejército” como la marina y la armada, sí define de forma clara que éste poder físico obedece a la voluntad del jefe de Estado. Pareciera simple, pero no lo es, ya que al estar al mando el ejecutivo, tiene el poder legítimo y legal de disponer de la institución para combatir cualquier forma de peligro que atente contra la comunidad. Como si fuera el sistema inmunológico del cuerpo humano, que está presente en cualquier parte del cuerpo para resarcir la salud a toda costa.

Como parte del sistema orgánico del Estado Von Stein da cabida al término “*Constricción:* es el empleo de medios físicos contra la resistencia del individuo”. (Stein, 2016) Estos medios tienen una triple naturaleza: primero, las sanciones administrativas, impuestas por autoridades al desobediente y cobradas de acuerdo con las reglas de la ejecución judicial; segundo, consisten en la amenaza de que la disposición será cumplida en caso de desobediencia, a riesgo y costa del afectado en cuestióny tercero, son constricción efectiva. Al conjunto de todos los órganos y disposiciones relativas al ordenamiento de la constricción también se le llama policía.

Es en este apartado teórico que habla sobre las instituciones policiales como un sistema autónomo que depende directamente del gobierno representado por el ejecutivo, el cual tiene el deber de generar las condiciones materiales y humanas para la observancia de la ley a nivel individual. Es decir, se genera el sistema de policía como medio para garantizar que el individuo observe las leyes y, para aquellos que la violenten, un sistema de sanciones para garantizar la observancia; misma que de una u otra forma, es necesaria para generar condiciones de paz, para el desarrollo de la sociedad.

La constricción de que habla Von Stein va a formar parte de la administración interna, considerando a ésta última como el conjunto de todas aquellas actividades del Estado que le brinda al individuo las condiciones de su desarrollo individual, que él mismo no puede alcanzar por su propia fuerza y esfuerzo. (Stein, 2016, p. 218)

Es en el apartado *Administración interna, parte general, concepto e idea de esta* donde la idea de administración interna descansa en el ideal de que el desarrollohumano es el ser humano perfecto. Pero es imposible que el individuo alcance su perfección por sí mismo. Sólo la comunidad de los seres humanos es capaz de suplir las deficiencias de la fuerza individual al estar todos en ella y mediante ella al servicio de cada individuo.

Para Lorenz Von Stein el desarrollo de cada individuo se da por medio de la ayuda activa de todos, convirtiéndose en condición orgánica para que la comunidad se vuelva fuerte y provechosa a cada miembro. Considera, además, que la comunidad jamás debe brindar al individuo lo que éste puede conseguir por su propia fuerza. Es decir, la administración interna debe brindar las condiciones del desarrollo a su comunidad sin dar de más (asistencialismo) ya que echa a perder el progreso del pueblo, toda vez que, si genera inestabilidad, lo obstruye.

De acuerdo a Von Stein la vida personal del individuo tiene dos ámbitos, uno es su persona física y el otro es la vida espiritual de la misma. La tarea de laadministración es generar las condiciones para su progreso, sin que se vea afectadasu autonomía personal. Pero ello no quiere decir que la vida espiritual del individuono interese al gobierno. Siendo inherente a él, deberían también generarse las condiciones para su desarrollo considerando los valores individuales y sociales. Esdecir, la conciencia de espíritu que lo identifique y límite para evitar procesos de descomposición social producto de la dinámica global del momento.

La vida física del individuo es, a no dudarlo, ante todo su hecho más propio. La vida física del individuo se encuentra relacionada con la vida física de la comunidad, manifestada en cuatro categorías: población, salud, policía y tutela y curaduría. Aquíes donde se justifica la seguridad pública como parte de la comunidad y del individuo de manera orgánica. Todos y cada uno de los servicios que brinda el gobierno obedecen a este principio. A lo largo de la evolución del Estado se han generado instituciones para crear las condiciones de salud física de la comunidad, algunas más eficientes que otras.

Los temas de seguridad desde los orígenes de la comunidad han estado presentes como los de salud, población y asistencia social a grupos más vulnerables que no pueden generarse condiciones mínimas de sobrevivencia. En el siguiente capítulo se darán características propias sobre el sistema de policía desarrollado en México, algunas pistas del por qué no prosperó, ni se adecuó a cada momento histórico para cuidar al individuo parte de la

comunidad. Es decir, se rastrearán las causas por las que la seguridad ha sido más bien represión y sometimiento, que condición para el desarrollo.

Para el autor la policía y el organismo de la policía significan propiamente todas las formas en las cuales tiene lugar, en general, una intervención del gobierno en la administración. Se convirtió en una determinada relación en particular entregobierno y administración, por ello es parte de la teoría de la administración. "La policía surge sólo con el nacimiento del gobierno y comprende, en cuanto arte del Estado (πολιτεια) en oposición a la política, todas las actividades del mismo". (Stein, 2016)

Distingue a su vez una escisión en el concepto de policía como policía del bienestar y como policía de la seguridad. Considera esta partición porque abarca todas las relaciones del gobierno con el pueblo. Discurre en que, en el siglo XIX, surge el concepto de policía alejado de las concepciones sucedidas que lo vinculaban directamente con la administración del Estado. Según el principio de la ley, el gobierno debe ordenar todas las actividades del poder del Estado, con el concepto de poder ejecutivo, cuyo distintivo es el gobierno; la policía aparece como una parte, una función y un derecho del gobierno.

Al surgir como un órgano de la administración, era difícil trazar la frontera entre policía y tribunal. En el marco del imperio de la ley, tenía que atribuir a la policía cierta facultad para emanar preceptos válidos también fuera de la ley, si es que deseaba llevar a cabo su actividad. Reconoce, además, que la policía aparece en todos los ámbitos de la administración, estén o no regulados por leyes especiales.

Para evitar el limbo de lo que puede o no hacer la policía, se crea a partir del gobierno el sistema de policía: conjunto de reglamentos y disposiciones que procuran la seguridad de la existencia externa, como condición de desarrollo, que el individuo no siempre puede procurarse por sí mismo, (casi nunca). Su fundamento se encuentra en el artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Considerado como organismo autónomo el sistema de policía tiene la capacidad para servir a toda la administración interna, en cuanto organismo del poder constrictivo. Además, es apropiado para ofrecer el cumplimiento de la administración de justicia. Actúa en virtud de un órgano al que está obligado a obedecer. Y es aquí donde se mal interpretó el objeto del sistema de policía pues al considerar una obediencia a su superior, se dejó por sentado que

había obediencia ciega a las órdenes del ejecutivo, cuando en realidad, la obediencia se debe directo a la comunidad.

Aquí es necesario mencionar la división que Stein hace de la policía. Por un lado, la policía de seguridad, que tiene la tarea y el derecho de la administración interna a restringir la libertad personal en general, mediante prohibiciones y normas; ahí donde, en virtud de la misma libertad, se ve amenazado el estado de la seguridad en general. Y por el otro lado se encuentra la policía administrativa encargada de vigilar que se cumpla con las disposiciones gubernamentales para el correcto desarrollo de la comunidad; de lo contrario, se generan faltas administrativas y con ello sanciones.

La Revolución Francesa permitió generar límites al elemento arbitrario de actuación de la policía, considerando las intervenciones únicamente bajo el imperio de la ley. Con ello surge la necesidad de reconocimiento constitucional de la libertad personal en sus formas fundamentales, así como las leyes conforme a las cuales la administración interna puede limitar de manera legítima la libertad personal.

Lorenz Von Stein habla de una Policía superior de seguridad, que surge donde una reunión de seres humanos representa un peligro público: Sistema de asociaciones (coaliciones secretas), asambleas públicas, movimientos populares, cuando un enemigo externo arremete contra el país (derecho de guerra, ley marcial) y estado de sitio.

También hace una mención de la policía administrativa, cuyas funciones obedecen a los ámbitos mismos de la administración policial sanitaria, policía de caminos, etc. Éstas últimas no se tocarán porque simplemente ya no existe una correlación con el actual sistema de policía. “La policía antiincendios abarca el conjunto de actividades de la comunidad para prevenir incendios y, una vez producidos, extinguirlos. La idea de que la comunidad tiene este deber ocurre solamente ahí donde el fuego se vuelve un peligro para terceros”. (Stein, 2016)

La diversificación de los ámbitos gubernamentales ha permitido el desarrollo de instituciones del Estado para atender a las necesidades de la comunidad, dejando a la policía dedicarse únicamente a la prestación de seguridad pública, sea de manera preventiva o reactiva, que obedece a autoridades de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus competencias. Así, se generan dos caminos posibles: sanción administrativa o puesta a disposición ante el

ministerio público.

El recorrido por la obra de Von Stein sobre el sistema de policía permite rescatar conceptos sobre el tema en cuestión que serán utilizados para analizar los procesos por los que se ha llegado a necesitar del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, bajo qué condicionantes puede seguir operando tal sistema y las posibles consecuencias sean positivas o negativas para la población.

2.3. Hermógenes Pérez de Arce

La ciencia de la administración no sólo se cultivó en Europa, prueba de ello es la obra de Hermógenes Pérez de Arce, de origen chileno y que escribió su obra en elaño de 1884. Fue editada en su versión facsimilar en 2015 y lleva por título *El Administrador Público, principios generales de administración*. Esta obra posee un valor intrínseco que permite ubicarla dentro de los clásicos de esta disciplina.

Por ello, en esta sección se aborda el tema de la policía obedeciendo a la obra maestra de este autor, como la concibió en la época en la que escribió y los elementos que se pueden considerar como categorías para abordar de manera empírica, la seguridad pública en la percepción de las bases del ejército mexicano. Pues si bien es "el tema" en el contexto nacional, académico e internacional por la importancia que reviste para el correcto desarrollo de la sociedad en general, no se ha dado voz a quienesde alguna manera están siendo reclasificados a tareas que no le corresponden como fin teleológico; quienes, además, por su estructura burocratizada de larga data, es poco probable que se les pueda tomar en cuenta. Sin embargo, su voz es importante si se quiere abonar a la alternativa puesta en marcha.

El autor considera como uno de los encargos primerísimos y especiales de la administración pública al mantenimiento del orden, el respeto de la vida y las propiedades. (Pérez,1884, p.122) Así mismo, al igual que Bonnin y Von Stein,argumenta que los reglamentos propios de la policía son externos y materiales al hombre, por lo que no pueden intervenir entre el hombre y su conciencia. Solo tiene el objetivo de regular las relaciones entre particulares, y de éstos con el Estado.

Considera a la policía como el agente más eficaz para el cumplimiento de la ley administrativa en todos los aspectos que le incumben, desde salud, mercados, bosques, droguerías.

Las disposiciones de la policía presentan un estenso [sic] campo a la labor administrativa, i tan sin límites determinados, que es mui fácil al administrador ir más allá de los que está dentro de su potestad legal; porque, debiendo ocuparse de una multitud de detalles i circunstancias que se escapan a la lei i que solo el tiempoi la experiencia dan a conocer, hay que dejar cierta amplitud a la acción del administrador, para llenar los vacíos i atender los detalles o circunstancias de tiempo o de localidad, dictando sus decretos o reglamentos, dentro del espíritu de la lei. (Pérez, 1884)

La policía se entiende como administración en sí, además de dejar ver las complicaciones a las que se enfrenta una organización cuando carece de reglamentos específicos para las acciones de sus empleados, dando origen a la libre acción de los administradores.

En el marco del deber ser es menester atender al espíritu de la ley y el bien común. Este relevante aspecto se desdibujo en el devenir de los años; por lo menos en lo que concierne a las instituciones de seguridad pública en México, pues la discrecionalidad ha operado de manera cotidiana en no pocas de las instituciones que debieran velar por el orden, teniendo siempre presentes las normas vigentes y el cumplimiento del deber como marcos de actuación de su desempeño laboral.

El esquema básico de la administración en este orden de ideas es el siguiente: Ley - Administración – institución – personal administrativo/operativo.

La ley va a generar mandatos, permitir acciones o prohibir acciones. En este caso la regla de policía de acuerdo con el autor, sólo toman en cuenta los casos en que la ley manda o prohíbe. Toda regla de policía se dicte tomando por base la lei vigente sobre la materia, la policía en general se divide en policía administrativa i en judicial. (Pérez, 1884, p. 125)

La primera previene o evita los castigos y la segunda los investiga y persigue. Al respecto de este pasaje de Pérez de Arce, en la actualidad vemos que las categorías se mantienen vigentes respecto de las actividades de cada policía, tanto en su esfera de competencia (municipal, estatal o federal) como de su procedencia(poder ejecutivo o poder judicial).

Sin embargo, el pensamiento del autor manifiesta cierto grado de moralidad en la policía administrativa al advertir que ésta deber hacer su trabajo de tal manera quelos intereses públicos estén seguros y, por lo tanto, los habitantes continúen observando la ley por el bienestar de la seguridad hasta lograr que el individuo seacorrespondiente con la institución

policial; es decir, que sea un ciudadano activo y colaborador con el policía encargado de una zona en particular.

Aquí se recupera en cierto sentido el modelo de policía de proximidad ciudadana, donde el policía es un elemento cercano a la comunidad. Esto es, llegar a formar parte de la vida cotidiana; que, al ser una pieza en el rompecabezas de la seguridad, logre ensamblar perfectamente con la comunidad misma en una esfera de identidad y confianza recíproca.

Considerando la distancia que separa las ideas de Pérez de Arce respecto de lo que hoy en día acontece en México (de manera general y en cada municipio y estadoen particular), es evidente que hayan cambiado los aspectos de la vida social en los que tiene injerencia de manera directa la policía. En el siguiente cuadro se ejemplifican esos asuntos en el final del siglo XIX.

Tabla 4

Asuntos propios de la Administración en el siglo XIX

1884	
Insubordinaciones en talleres establecimientos de beneficencia y de instrucción.	Apertura y delineación de calles.
Trabajo infantil.	Aprovisionamiento.
Venta de artículos nocivos.	Reparación de edificios que pongan en riesgo la vida.
Posaderos, taberneros y hoteleros.	Venta de medicinas y droga.
Ceremonias religiosas, libre culto.	Salas de disección.
Mercados ferias y bolsas mercantiles.	La construcción, equipo y viajes de naves y ferrocarriles.
Vendedores al por menor.	Bahías y caminos.
Prisiones.	Venta de bebidas y alimentos.
Riñas, tumultos, asonada, sediciones.	Laboratorios de farmacia.
Vagos y mendigos.	Tiendas y almacenes.
Buhoneros, pregoneros.	Marcas de metales preciosos.
Contrabandistas.	Canteras y minas.
Epidemias humanas y animales.	Desbordamiento de aguas.
Reuniones públicas, desertores del ejército y la armada.	Salubridad y aseo público

Disfraces.	Aguas minerales y termales.
Rateros y ladrones.	Basura en la vía pública.
Defunciones.	Teatros y templos.
Permisos para cargar armas.	Pavimento y alumbrado.
Inhumaciones.	Incendios.
Animales sueltos.	Cementerios.
	Ferrocarriles y telégrafos (conservación).

Nota: Elaboración propia con datos del libro *El administrador público, principios generales deadministración.* (Pérez, 1884).

En este orden de ideas, el autor sostiene que: "conviene tener presente que en materia de policía es tan exacto, como en medicina, el aforismo de que más vale prevenir las enfermedades, que tener que curarlas". (Pérez,1884, p.130)

La administración genera las bases para generar las condiciones de desarrollo de los elementos del Estado, al ser la que ejecuta la ley y genera las instituciones para el despacho de los asuntos públicos. También es la encargada de generar las bases para construcción de: una seguridad nacional encargada de velar por la soberanía de la nación, una seguridad interior encargada de combatir la delincuencia y el crimen organizado a gran escala; así como la seguridad pública de carácter administrativo, cuya función es mantener el orden y la paz pública.

2.4. Estado y Burocracia: Max Weber

La seguridad (pública, interior y nacional) se entiende desde la perspectiva del Estado-Nación moderno que, en primera instancia al constituirse, genera leyes de observancia general, describe la forma de gobierno, los derechos de los individuos y cómo ha de llevarse a cabo la seguridad en sus distintas dimensiones. En Weber se pueden rastrear dos conceptos que explican, por un lado, la violencia física legítima para mantener la condición de seguridad; es decir, el concepto de Estado. Por otro lado, el concepto de burocracia que permite entender la configuración del ejército, así como las razones de consolidación como institución confiable.

Si bien las obras de las que se extrae la información fueron escritas a inicios del siglo XX, sus aportaciones aún son valiosas y vigentes. *La política como vocación* fue escrita en el año de 1919. Si bien el objetivo de la obra es explicar, como su nombre lo indica, la vocación política, en sus primeras páginas se habla sobre el uso de la violencia física legítima por parte del

Estado. La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico. (Weber, 1979, p. 83)

Si se piensa en el contexto actual del país, hay muchas organizaciones que utilizan la violencia como medio para obtener poder, pero es un tipo de violencia que no ha sido delegada por el Estado y menos avalada por la sociedad, mucho menos es una violencia que busque el poder para gobernar al propio Estado. Es una violencia con fines privados, busca mantener un negocio ilícito a través del uso de la violencia descarnada. Es ahí donde reside el peligro de esas organizaciones y su violencia; no sólo es agredir al adversario con la muerte, van más allá, como si se estuviera en presencia de la Edad Media, cuando se desmembraban cuerpos, cuando la tortura era parte de la vida daría.

Los enfrentamientos con armas de alto calibre, la desaparición de enemigos, la exterminación de células enemigas, la matanza de familias de los enemigos, cabezas en hieleras, cuerpos en puentes, cuerpos deshechos en ácido, la extorsión, el secuestro, el cobro de piso, son problemas que se viven en el territorio nacional. Esa violencia, al no ser legítima del Estado, se debe contener y, en el mejor de los casos, eliminar del escenario social. La única forma de hacerlo es a través de las instituciones que sí detentan el uso legítimo de la fuerza coercitiva del Estado y que además están preparadas para ello. Tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. (Weber, 1979, p.83) Weber (1979) considera que lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. (Weber,1979, p. 84)

A título personal considero que el uso de la fuerza coercitiva por parte del Estado, a través de las instituciones de seguridad interior (Guardia Nacional) y de seguridad nacional (fuerzas armadas) es la única forma de mantener el orden. Si se hace un ejercicio de retrospección hacia la historia se puede ver que ésa fue la única estrategia que produjo resultados satisfactorios.

En el capítulo siguiente se hace un recorrido histórico del desarrollo y consolidación del ejército, ahí se explica cómo fueron ellos los responsables de mantener al país en orden o, en su defecto, recuperar el orden institucional.

Si bien se puede pensar en la educación y los valores familiares como una alternativa para frenar la violencia, la realidad es que estas instituciones se ven rebasadas por los efectos de la globalización y la tecnología, que llevan al individuo a una actitud superficial basada en estereotipos, lo cual no ayuda a la contención de la violencia y la inseguridad.

La definición de Estado de Weber es *ad hoc* al objetivo de la investigación por lo que se suma a la teoría de la administración y a los preceptos del neoinstitucionalismo.

Por otro lado, el desarrollo que hace Weber (1969) sobre la burocracia, permitirá analizar la estructura del ejército mexicano en cuestiones como la jerarquía, disciplina, obediencia, remuneración, etc. Si bien es cierto que el concepto se explica en un contexto y época diferente, las aproximaciones teóricas aún siguen vigentes para cualquier organización con estilo burocrático.

Tabla 5

Funciones de la burocracia moderna

Funciones específicas de la burocracia moderna (Weber)	**Principios en el Ejército Mexicano**
I. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. 1) Existe una firme distribución de las actividades metódicas —consideradas como deberes oficiales— necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática. 2) Los poderes de mando necesarios para el cumplimiento de estos deberes se hallan igualmente determinados de un modo fijo, estando bien delimitados mediante normas los medios coactivos que le son asignados (medios coactivos de tipo físico, sagrado o de cualquier otra índole). 3) Para el cumplimiento regular y continuo de los deberes así distribuidos y para el	*Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFAM*). *Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.* *Manual de Organización General de la Secretaría de la Defensa Nacional.* *Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* *Ley del Servicio Militar.* *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*

ejercicio de los derechos correspondientes se toman las medidas necesarias con vistas al nombramiento de personas con aptitudes bien determinadas.	
II. Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior.	Grados militares: General De división General De brigada General brigadier Coronel Teniente coronel Mayor Capitán primero Capitán segundo Teniente Subteniente Sargento primero Sargento segundo Cabo Soldado
III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase.	*Manual de Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Administración.*

IV. La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada —y es ésta la específicamente moderna—, presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos.	Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea. Armas Infantería Caballería Artillería Blindada Ingenieros Servicios Ingenieros, Cartográfico, Transmisiones, Materiales de Guerra, Transportes, Administración, Intendencia, Sanidad, Justicia, Veterinaria y Remonta, Informática, Meteorológico, Control de vuelo, Material aéreo. (*LOEFAM*, 2018)
V. En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que esté obligado a permanecer en la oficina cumpliendo con sus deberes.	En el ejército más que cumplir con el deber en la oficina, es el cumplimiento de la misión la que determina el tiempo y trabajo. Su rendimiento es tal, que deben sacrificar hasta la vida si es necesario.
VI. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos complejas.	Para el Ejército y Fuerza Aérea existen múltiples: Leyes Reglamentos Manuales. Cada rango tiene funciones específicas en la organización.

Nota: Elaboración propia con base en el texto *La burocracia* de Max Weber, (1969).

http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/1075_Fundamentos_de_estrategia_organizacional/04_Teoria_de_la_organizacion.pdf

Así mismo, Max Weber hace un análisis de la posición interior y exterior de los funcionarios, cómo configuran su puesto, la manera en que les favorece el escalafón o grado al que

pertenecen y las prebendas que adquieren. La obediencia, por ejemplo, se da de manera vertical de abajo hacia arriba. El soldado obedece a todos los mandos, en lo sucesivo, de acuerdo con el grado, pueden presentar un saludo de respeto a su superior o de igualdad.

A continuación, se enlistan algunas de las características de los funcionarios de acuerdo con Weber, que bien pueden explicar el funcionamiento del ejército y sus funciones.

I. El cargo es una profesión. Esto se manifiesta ante todo en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas.

II. La posición personal del funcionario resulta configurada de acuerdo con los siguientes principios:

a) El funcionario moderno, tanto público como privado, pretende siempre y disfruta casi siempre, frente al dominado, de una estimación social «estamental» específicamente realzada.

b) El tipo puro de los funcionarios burocráticos es nombrado por una autoridad superior.

c) En las organizaciones burocráticas oficiales y en las cercanas a ellas, pero también cada vez más en otras, existe normalmente una perpetuidad del cargo.

d) El funcionario percibe normalmente una remuneración en forma de un estipendio fijo, así como un retiro de vejez por medio de una pensión. El salario no queda determinado, en principio, de acuerdo con el trabajo realizado, sino más bien de acuerdo con las «funciones» desempeñadas (con el «rango») y eventualmente según la duración del tiempo de servicios.

e) Correspondiendo a la ordenación jerárquica de las autoridades, el funcionario está colocado en un escalafón que va desde los puestos inferiores, menos importantes y peor pagados, a los superiores.

Finalmente, el autor reflexiona sobre los supuestos sociales y económicos de esta moderna configuración del cargo. En este caso si lo comparamos con el rol del militar, se puede comprender la disposición de los individuos para enlistarse de manera voluntaria al ejército.

1.Desarrollo de la economía monetaria.

2. Su desarrollo cuantitativo.

3. Lo que incita a la burocratización es, todavía más que la dilatación extensiva y cuantitativa, la ampliación intensiva y cualitativa, así como el desarrollo interno de las tareas administrativas. La dirección en que se mueve esta evolución y sus razones pueden ser muy diferentes.

4. La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización.

En esta sección incluso el autor hace una reflexión sobre cómo la burocracia ha hecho posible la organización de ejércitos profesionales permanentes como los que han sido necesarios para la pacificación de Estados de gran extensión o para el desarrollo de una guerra contra enemigos muy alejados, especialmente en el mar. La misma disciplina militar y el mismo entrenamiento técnicos sólo pueden desarrollarse normalmente de un modo completo, por lo menos en el grado modernamente alcanzado, dentro del ejército burocrático. (Weber, 1979)

Así mismo, explica parte del origen de las formas en que se organizan los ejércitos y cómo es que se pasó de soldados propietarios de los bienes materiales para el desarrollo de su función a soldados que prestan sus servicios al Estado y, por lo tanto, no son dueños de los bienes materiales para el cumplimiento de la misión.

Hasta los umbrales del siglo XIX fue lo normal en los ejércitos mercenarios de Occidente, en muy distintas formas, la organización y el régimen capitalista privado. Durante la Guerra de los Treinta Años, el soldado en Brandeburgo era casi siempre propietario del equipo usado en su profesión: armas, caballo, uniforme, aunque el Estado los entregaba ya cuino «empresario» (Verleger). Luego, en el ejército permanente de Prusia, el jefe de compañía era propietario de los medios en cuestión y sólo después de la Paz de Tilsit se produjo definitivamente la concentración de los mismos en manos del Estado y, con ello, la general extensión del uniforme, que antes —cuando el rey no «concedía» a ciertos cuerpos de tropas uniformes determinados (por vez primera en 1620, con la guardia de corps y luego con más frecuencia durante el reinado de Federico II)— eran elegidos de acuerdo con las preferencias del jefe del Regimiento. Conceptos como los de «Regimiento» y «Batallón», por ejemplo, tuvieron por eso todavía durante el siglo XVIII un sentido completamente diferente. Sólo el último fue una unidad táctica (como lo son actualmente ambos), en tanto que el primero fue una unidad económica creada por la posición de «empresario» del jefe. Las empresas «oficios» de guerra

marítima (como las Huronas genovesas) y de constitución de ejércitos pertenecen a las primeras «empresas gigantes» del capitalismo privado dotadas de una estructura burocrática. Su «transformación en empresas oficiales o del Estado» tiene su paralelo moderno en las empresas ferroviarias (que desde los comienzos han sido sometidas a la inspección del Estado). (Weber, 1979, p. 28)

La burocracia sigue explicando en mucho las funciones del ejército, al ser una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. Weber considera que la burocratización es el procedimiento específico de transformar una «acción comunitaria» en una «acción societaria» racionalmente ordenada. Como instrumento de la «socialización» de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone del aparato burocrático.

Weber considera que la disciplina es el elemento que permite la obediencia hacia la organización y, por lo tanto, su consecución en el tiempo. Así mismo, considera que la aplicación de exámenes es el medio universal por excelencia para distribuir cargos, rangos y grados dentro de la organización. Esto es importante, ya que, dentro del ejército, para acceder al grado inmediato superior, sólo es por vía de una evaluación de aptitudes y también de un examen de conocimientos. Sólo cuando se llega al grado de teniente coronel ya no se va a "promoción".

CAPÍTULO III

Evolución Histórica del Ejército Mexicano

La inseguridad en el país es de los problemas más apremiantes por resolver, tanto por las pérdidas en vidas humanas como por los costes marginales que ésta ha ocasionado al grueso de la población de todas las clases sociales, a la economía, la gobernabilidad y a todo el sistema político mexicano. No es nuevo el tema de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Inician con la erradicación de cultivos, patrullaje, proximidad, entre otros. Ha constituido todo un proceso de incursión en la seguridad hasta llegar a contener la delincuencia organizada en las calles.

Tampoco es nuevo confundir los roles que desempeña un soldado y un policía, dada la incursión de los primeros en tareas propias de los segundos. Si bien, de origen cada uno tiene un fin teleológico particular, la razón de la confusión está en la práctica; es decir, los soldados desde los noventa han incursionado de manera notable en tareas de seguridad pública.

De manera llana, el policía se encarga de mantener el orden en las comunidades. Su función es de carácter administrativo ya sea preventivo o correctivo, vigilar la correcta observancia de las disposiciones administrativas que emanan de las leyes para la buena convivencia entre los individuos. Por otro lado, la principal función del soldado es resguardar la soberanía de la nación (seguridad nacional) en tiempos de paz y guerra; es decir, velar por la continuidad del Estado.

En el presente capítulo se hace un recorrido histórico sobre el origen e institucionalización del ejército en el Estado Mexicano. Se harán notar, de acuerdo al neoinstitucionalismo histórico, los datos relevantes que permiten identificar que las funciones militares tienen sus propias lógicas de actuación, fines teleológicos específicos y una visión de la seguridad totalmente distinta de la que tienen los policías. Se hará énfasis en su rol protagónico en la seguridad interior a lo largo y ancho del país.

Se mostrará cómo las instituciones formales e informales del ejército se fueron moldeando a lo largo de todo un proceso histórico; esto es que el honor, el valor, la lealtad y el espíritu de cuerpo se gestaron conforme se fue consolidando el propio Estado Mexicano.

De acuerdo con la cronología de la historia del ejército que publica la Secretaría de la Defensa Nacional, en adelante SEDENA (2020) en su página web, se puede observar la síntesis de los diferentes momentos en los que se desarrolló y consolidó el ejército.

- El Ejército de la Colonia
- La Guerra de Independencia
- Ejército Trigarante.
- La Invasión Norteamericana
- La Guerra de Reforma
- La Intervención Francesa
- El Porfiriato
- La Revolución
- La Post-revolución
- De la Segunda Guerra Mundial a nuestros días (SEDENA, 2020)

En este capítulo se utilizará la cronología de manera secundaria. El propósito fundamental es hacer un recorrido de la historia rastreando el inicio, desarrollo y consolidación del ejército, tomando como eje central el rol del soldado, los valores que dieron origen a su doctrina y disciplina, mismas que se fueron consolidando a través de los años, las coyunturas y perturbaciones sociales.

Se hace un recorrido que permite dimensionar la consolidación de los diferentes ejércitos a lo largo de la historia de México, mostrando sus funciones en tareas de seguridad y defensa; y cómo, desde la Colonia hasta hoy en día, han tenido tareas de seguridad interior.

El neoinstitucionalismo como escuela de pensamiento sienta las bases epistemológicas para entender las instituciones informales configuradas por el ejército. Han dado como resultado que sea una institución con valores, con cohesión y, por ello, tiene la confianza de la sociedad. Se aúnan a lo anterior, las diferentes leyes y reglamentos jurídico-formales que delinean su actuación y desarrollo.

Esta corriente teórica es útil para analizar las instituciones porque permite:

a) Conceptualizar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente más amplios.

b) Subrayan las asimetrías del poder asociado con la operación y desarrollo de las instituciones.

c) Se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional que resalta la ruta de dependencia y de consecuencias imprevistas.

d) Se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otro tipo de factores como las ideas, que pueden ser traducidas en resultados políticos. (Hall y Taylor, 1999, p. 18)

Para analizar el rol del soldado en el desarrollo histórico del ejército se parte del enfoque de cálculo y el enfoque cultural, ambos de la corriente sociológica. Considerando el factor de transdisciplinariedad es factible utilizar ambos enfoques para explicar las instituciones conformadas para la protección y salvaguarda de la nación; ello a través de la acción y actuación de sus soldados a lo largo de la historia.

El primero nos permite analizar la razón instrumental del quehacer del soldado, las razones por las que se enlista y resiste en el frente de batalla. Las necesidades económicas básicas que lo hacen permanecer en la institución (seguridad, vivienda, haberes, aguinaldo, etc.). El enfoque cultural permite entender la cultura y valores informales del soldado. Más allá de lo económico, el soldado busca reconocimiento, tiene una identidad y un espíritu que lo impulsa a participar en el ejército y defender a su patria.

Enunciados, existen aspectos instrumentales del comportamiento humano que están basados en el cálculo estratégico; es decir, en la ganancia o beneficio a obtener. En ese sentido, las instituciones afectan el comportamiento al dar a los actores un mayor o menor grado de certidumbre en el presente o en el futuro sobre el comportamiento de los mismos actores. Una institución es más robusta si contribuye a solucionar problemas colectivos.

Lo anterior se complementa con los enunciados del neoinstitucionalismo cultural que considera los cursos de acción y/o rutinas del individuo para seguir cierto patrón de comportamiento, de acuerdo con la situación, más que un cálculo instrumental. Las instituciones afectan las identidades, autoimágenes y las preferencias de los actores.

Considera que la persistencia de las instituciones no necesariamente se vincula a una elección individual.

Si bien pareciera que los enunciados se contraponen, lo que realmente importa es observar cómo se desarrollaron las relaciones al interior del ejército, sea desde un cálculo instrumental o desde un ámbito cognitivo o emotivo, pues los dos aspectos se pueden desarrollar dentro de la misma organización; en este caso, en el ejército y de acuerdo con la época o contexto histórico específico.

3.1. El ejército en la Colonia

Ejércitos en el territorio de México los ha habido desde las antiguas culturas mesoamericanas. En esta investigación se parte de los ejércitos formados una vez consumada la conquista. La razón de ello es porque la mezcla de la doctrina española, las comunidades indígenas y posteriormente los criollos, son elementos importantes para entender la configuración actual de las instituciones (formales e informales) al interior del Ejército Mexicano.

La llegada de los españoles a territorio mexicano en 1519, la conquista de Tenochtitlán y la alianza de éstos con pueblos sometidos por el imperio mexica marca el origen del primer ejército en la colonia. Los españoles, si bien trajeron consigo soldados, éstos eran mínimos para lograr la conquista. Lo que hicieron fue generar alianzas con otros pueblos oprimidos y sumar hombres indígenas a su lucha para lograr el sometimiento del pueblo azteca.

Los conquistadores hicieron alianzas con pueblos sometidos por los mexicas, logrando con ello tener soldados para lograr la conquista. Desde ese momento la Nueva España se apoyaría de los pueblos indígenas para formar un ejército que en adelante sería crucial para la exportación de materias primas hacia España a través de los puertos. La labor del ejército era cuidar las principales rutas de transportación.

Otro de los motivos de la creación de fuerzas armadas en la Nueva España fue el predominio naval de la Gran Bretaña en el siglo XVIII y la “Guerra de los siete años”. Esto obligó a la corona española a cambiar su estrategia militar en defensa de sus posesiones en el nuevo continente. (SEDENA, 2019)

Un factor institucional que inició en la colonia y que pervive en nuestros días es el Servicio Militar Nacional. Inició en la Colonia a la edad de quince años. Hoy en día es a la edad de dieciocho años; pero es rescatable porque permite comprender el rol del ciudadano como

soldado latente en caso de invasión. México desde entonces vio en su pueblo a los soldados que velarían por la soberanía nacional.

Los primeros grupos de hombres armados para la defensa de los pueblos del hoy territorio mexicano surgieron en los pueblos prehispánicos, en las diferentes tribus indígenas. De lo más sobresaliente de la época resulta el hecho de que el servicio militar se vuelve obligatorio para todos los jóvenes nobles o plebeyos, el cual se iniciaba a los 15 años. (SEDENA, 2019)

Si bien en el origen del ejército se encuentran las milicias provinciales y las milicias urbanas, cuyo fin era preservar la paz (SEDENA, 2019), eso ha provocado que se piense en el ejército como fuerza de seguridad pública. Además de que eran pagados por autoridades locales, lo cierto es que la institución armada en cada época y contexto obedece a las exigencias del Estado. Es decir, no por eso se debe pensar en ellos como una fuerza policial, pues el hecho de conformarse como ejército alude de manera directa a una formación, disciplina y poder de fuego para defender incluso hasta con la vida a la autoridad.

Cabe destacar el hecho de que los soldados eran formados por comandantes del ejército español, veteranos que instruyeron al ejército, dotándolos de lo mínimo indispensable para el servicio.

El territorio de lo que hoy es México fue conquistado por la corona española hacia el siglo XVI, producto de una lógica expansionista de las potencias europeas por buscar nuevos territorios y con ello lograr la primacía comercial, marítima y militar de su época. En 1700 los imperios coloniales más antiguos tenían ya un par de siglos de vida, y su existencia se daba ya por sentada en Europa. Sin embargo, la primera expansión europea en África, Asia y América fue uno de los acontecimientos más extraordinarios y significativos de la historia moderna (Fieldhouse, 1984, p. 5).

En este mismo orden de ideas se retoma lo siguiente:

El territorio conquistado sería un respiro para la economía española y por ende europea, las riquezas del continente, su oro, riquezas y piedras preciosas serian un motor para el mercado y expansionismo de las potencias. El territorio de México en América significó para la corona española una fuente de territorio para emigrar, riqueza y mercado. América aportó un mercado inmenso para la artesanía y la agricultura europeas. (Fieldhouse, 1984, p. 6).

No era el objetivo de España llegar a las costas americanas, pero una vez que desembarcó, se supo sacar provecho del nuevo territorio; primero por sus riquezas naturales y segundo por su demografía y constitución política, mismas que le permitieron a los españoles conquistar e imponer su ley por más de cuatro siglos.

Si bien la conquista y descubrimiento de América no era precisamente el objetivo de España (pues en realidad lo que buscaban era llegar a Oriente), representó un parteaguas para España; la cual, gracias a las riquezas del nuevo territorio, logró reposicionarse como potencia.

América supuso una enorme desilusión, un obstáculo descorazonador en la anhelada ruta hacia Oriente, y sólo fue ocupada por ofrecer posibilidades no previstas. El oro y la plata del Caribe, México y Perú estimularon la exploración y la conquista, amén de atraer emigrantes. (Fieldhouse, 1984, p. 8)

La llegada y permanencia de españoles a México se debe a dos razones fundamentales. La primera de ellas es el sometimiento de los pueblos indígena de los alrededores por parte del pueblo Mexica, lo que permitió alianzas de españoles y pueblos indígenas en busca de libertad. En segundo lugar y de mayor peso fue el hecho de que los pueblos de América no contaban con la tecnología y vanguardia de los europeos. Su técnica militar era incipiente en comparación con la de los conquistadores y su armamento. Finalmente, no había una cohesión interna que permitiera un desarrollo unificador del territorio.

La conquista y alianza de pueblos indígenas con españoles fue posible gracias al sometimiento de esos pueblos por parte de los aztecas y el subdesarrollo de la región comparado con el desarrollo europeo. Si bien toda América tenía un desarrollo militar, político y social consolidado, era incapaz de competir con el desarrollo europeo, razón por la cual fue más fácil acceder hacia América que hacia Asia. Por el contrario, casi toda el África al sur del Sahara, y, desde luego, toda América eran más débiles que Europa en cuanto a técnica militar e industrial. Los asiáticos tenían potentes organizaciones políticas, unos ejércitos regulares y fusiles. Los africanos y los indios de América carecían de todo eso. (Fieldhouse, 1984, p. 10)

Una vez lograda la conquista española del territorio con el apoyo de pueblos sometidos, llegó la estabilidad y la administración del territorio conquistado. Ello se logró a través de una administración central. Se apoyaron de un ejército incipiente integrado por indígenas en su mayoría, liderados por comandantes españoles, quienes fundaron el Ejército Mexicano,

quienes sentaron la base de su organización, doctrina y disciplina; quienes de manera incipiente sentaron las bases de las instituciones que hoy siguen vigentes en el Ejército Mexicano.

Luego de la conquista se logró mantener a las colonias estables a través de un sistema de administración central y el apoyo de indios para la seguridad de los caminos y el comercio hacia los puertos marítimos.

En la Nueva España había algunas compañías militares de procedencia española, los primeros indicios de cuerpos militarizados los encontramos en los grupos de indígenas que colaboraron con la corona española por algunos beneficios.

Y sin embargo lo cierto es que la América española tuvo, por espacio de tres siglos, unas leyes comunes, una administración central, una única religión y una cultura española. Por consiguiente, las colonias conservaron indeleble la huella de esa civilización; pero no se fomentaron las cualidades necesarias para ejercitar eficazmente el autogobierno y la independencia. (Fieldhouse, 1984, p. 15).

La conquista del territorio mexicano por parte de españoles se vio beneficiada por las diferencias entre los pueblos originarios. Es bien sabido que el sometimiento del pueblo azteca hacia los territorios vecinos fue lo que, sin pensarlo, garantizó a los españoles soldados en el territorio por conquistar.

En el territorio mexicano no se contaba con una administración pública a la manera europea, donde hubiera fuerzas de seguridad pública y ejércitos para la defensa del territorio. Había guerreros que participaban en las luchas entre pueblos y/o para el sometimiento de los pueblos ya vencidos. Pero no se tenía, como tal, la división que hoy tenemos en la administración pública federal que separa, por lo menos a nivel formal, las actividades de policías y soldados.

Los primeros soldados en apoyar la guerra entre ambos bandos fueron individuos quienes, a través de ciertas prebendas económicas o en su mayoría beneficios como la libertad, honor, uso de armas, montar a caballo, entre otras, permitieron cooptar a indígenas por parte de los conquistadores. La conquista fue el inicio de un sin número de guerras, que pusieron a la población en uno u otro bando, siendo la mayoría de las veces los individuos comunes quienes

engrosaban las filas de los ejércitos en pugna, soldados infantes que fueron la primera fila que enfrentó al enemigo.

Lo cierto es que, desde este periodo hasta la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917, la confusión de tareas policiales y de defensa serán parte del día a día. Ocasionado en mayor medida por la inestabilidad política, una administración pública endeble y principalmente porque las instituciones formales e informales fueron débiles, sin consolidación y en constante cambio.

3.2. Manifestaciones incipientes de disciplina y doctrina militar

Se habló en el apartado anterior del apoyo de los indígenas a los españoles para la conquista y sometimiento (por espacio de tres siglos) del territorio del pueblo mexicano por parte de la corona española. El logro se debe parcialmente a la lógica expansionista de los europeos que empujaron para que la corona formara un ejército en la Nueva España, atendiendo a las peculiaridades específicas propias de la geografía del territorio. El imperio español fue por consiguiente inmenso, centralizado y burocratizado, y llevó un alto grado de civilización a las regiones más ricas de América. (Fieldhouse, 1984, p. 16)

El ejército de la Nueva España estaría marcado por la instalación de compañías militares en puertos, zonas productoras de minerales y, en general, en aquellos lugares donde había riqueza por explotar, así como en rutas estratégicas para el trasiego de productos hacia España. Desde esa época se observa la organización burocrática del ejército, se observan rangos y con ello la distribución de responsabilidades. La disciplina y la doctrina militar iniciaron en la nueva España y perduraron a través de los años. Lo que tuvo que esperar para consolidarse en el tiempo fue el espíritu de cuerpo, el honor y la lealtad. Esto se entiende porque en ese momento no existía una nación mexicana, sólo conquistadores en territorio ajeno.

En el capítulo “Las milicias de indios flecheros en la Nueva España, siglos XVI-XVII” de la Maestra Raquel E. Güereca Durán (2015), texto que fue publicado en la *Memoria del Primer Congreso Nacional de Historia Militar de México a través de los archivos históricos. Tomo I,* la autora señala que la oficialidad para la segunda mitad del siglo XVIII, en casi todas las compañías de milicias, eran encabezadas por un capitán, un alférez, un sargento y uno o dos cabos. Esta jerarquía se desarrolló más rápidamente en algunas regiones más que en otras.

Pero con el tiempo, posiblemente a imitación de las milicias de españoles, algunas milicias indias comenzaron a contar con otros oficiales subordinados.

La organización militar se generalizó en todo el territorio. Cuando eran pueblos pequeños o pueblos donde la mayoría de los varones se asumían como soldados, había un "alto mando" quien guiaba la disciplina militar. Se iniciaban en las "armas" en edad muy temprana, aunque la edad general fue alrededor de los dieciséis años. Un aspecto que rescatar de la presencia de un alto mando es la posibilidad (que será una realidad hasta la guerra de Independencia) de generar en las diferentes compañías un espíritu de cuerpo que perduraría hasta nuestros días (en el capítulo tercero se hace una explicación sobre el significado).

El tema de las armas en la época que nos ocupa es confuso dado que, de manera generalizada, en todo el territorio de la Nueva España se tenía prohibido a los indígenas la portación de armas de fuego. Sin embargo, como lo rastrea la autora arriba citada, los indios utilizaban arcos y flechas, seguido de la macana o de cualquier otro instrumento que les permitía enfrentar al enemigo. Ya entrado el siglo XVI la autora documenta el uso de espadas españolas por parte de los indios.

La participación de los indios en la defensa de las regiones iba en función del número de españoles en las labores militares. La autora da el ejemplo de San Esteban donde los indios constituían sólo una parte de las fuerzas militares con las que contaba la región. En Sonora y Colotlán la defensa regional descansaba fundamentalmente en los milicianos indios, por lo que cualquier acción ofensiva o defensiva, para ser eficaz, necesariamente contemplaba la participación de contingentes de flecheros de diversa proporción.

Otro de los temas importantes para entender la dinámica del ejército virreinal y la razón de la participación de indígenas es, sin duda, lo que tiene que ver con privilegios y prebendas por formar parte de la milicia. Las distintas milicias de indios existentes a lo largo del virreinato gozaron de diversos privilegios que les fueron otorgados en función de los servicios que se esperaba obtener de ellos. La cesión de privilegios operó como un pacto implícito entre el representante del rey y los indios: a cambio de la exención de tributos y otras gracias y mercedes. (Güereca, 2015, p. 246)

En el recorrido de los beneficios otorgados a indios que aborda Raquel E. Güereca Durán (2015) se lee también que, además de indios, también formaron parte de la milicia pardos y

mulatos. Para todos ellos hubo beneficios similares: la exención del pago de tributo y, obviamente, el privilegio de poseer y portar armas (con las restricciones ya expuestas). Tan importantes como las exenciones monetarias eran los privilegios de honra u honoríficos que, al ser demostraciones externas del estatus de estos indios, servían para marcar las jerarquías y las diferencias sociales. (Güereca, 2015, p. 247)

Desde esta época se percibe el uso de prebendas y beneficios a cambio del trabajo y lealtad por parte de los soldados hacia la autoridad formal; es decir, se establecen las instituciones informales para consolidar la organización y cohesión del ejército.

La negociación entre la corona e indios, mulatos o cimarrones tiene que ver con la incapacidad de la administración española de asegurar y vigilar todo el territorio conquistado. Desde esa época se puede observar cómo el ser soldado era sinónimo de status social, beneficios económicos y honoríficos, que los ponía como una clase social diferente y definida en relación con sus funciones de vigilancia y mantenimiento del orden (es aquí donde las milicias se insertan en el concepto de Seguridad Interior) su función dependía del territorio, cuidar caminos, vigilar instalaciones, defender la propiedad de los caciques, en general mantener el orden.

De fondo fueron una fuerza de resguardo en contra de una posible invasión de alguna otra potencia europea. El costo de manutención de los soldados se dividió entre los caciques regionales, la corona española en puertos marítimos y de los mismos soldados cuando provenían de una negociación a cambio de libertad o exención de impuestos. De lo anterior se rescata el origen de los soldados, quienes fueron nativos del territorio, lograron formar una clase social particular y, además, tener una formación específica miliciana en doctrina y disciplina que en adelante sería factor de cohesión y unificación nacional (espíritu de cuerpo).

La administración española supo sacar provecho de los movimientos de cimarrones, al no quedarle otra opción negoció con los negros alzados. Al concederles sus demandas la corona obtuvo muchos beneficios, pacificar la zona, evitar robos, saqueos y matanzas, reactivar la economía, tener control sobre zonas de difícil acceso, pero sobre todo gente dispuesta a defender las posesiones y la administración colonial, sin que esto le costara más dinero a la corona, debido a que los gastos devengados por esta actividad corrían a cargo de cada persona, es decir, que cada quien costeaba su uniforme y sus armas. (Güereca, 2015, p. 256)

Si bien antes de la conquista había grandes ejércitos consolidados en el territorio de lo que hoy es México, podemos rescatar de lo antes escrito que, por lo menos después de la Conquista, el ejercicio de las armas se produjo en indios, indígenas, mulatos y rebeldes que buscaron beneficios personales. La corona, al negociar con estos grupos obtuvo un ejército capaz de garantizar el orden público al interior y la defensa latente ante una posible invasión extranjera, éstos son los indicios de la seguridad interior de acuerdo a los elementos con los que hoy conocemos esta función en una nación actual.

Para la defensa de sus posesiones la corona española buscó la creación de una estructura militar a través de lo que llamó "la carrera de las armas". Cabe aclarar que las milicias novohispanas fueron grupos de defensa local implementados desde los primeros años de existencia del virreinato. En sus orígenes respondieron a las particularidades para el lugar que fueron creadas. Se caracterizan porque a distintos tiempos fueron grupos heterogéneos y autónomos, instaurados con hombres civiles; surgieron por la necesidad de cubrir, en una zona determinada, las deficiencias del aparato militar convencional, es decir, al ejército. Esencialmente fueron de carácter defensivo y de un coste mínimo para quien administraba y gobernaba la región donde se erigieron, debido a que no se les cubría un salario, ni se les aprovisionaba de armamento. Los gastos corrían por parte de los mismos integrantes de las milicias a cambio de ciertos privilegios o prerrogativas. (Güereca, 2015, p. 259)

En síntesis, la milicia significó el origen de una clase social bien diferenciada del resto de clases sociales en la nueva España. Ya en esa época las prebendas y beneficios pueden darse de manera económica u honorifica, lo que hasta nuestros días sigue vigente. También se toca el inicio de la institucionalización del espíritu de cuerpo con la formación de las compañías, la incipiente formación y el adiestramiento básico para el servicio. Finalmente, se sientan las bases de la Seguridad Interior y la Defensa Nacional.

3.3. Reformas borbónicas y su impacto en la vida militar

Es importante considerar las reformas borbónicas porque su establecimiento generó importantes cambios en la milicia de la nueva España, seguido de las instituciones formales de las que sería el origen. Una de ellas será la centralización del ejército y la jerarquía vertical para las autoridades y escalones.

El cambio de gobierno en España con la llegada de Carlos III y las reformas borbónicas para la Nueva España generó cambios importantes en la administración del territorio de la Colonia. En lo que toca al ejército, se buscó hacer una institución profesional independiente de la administración local, que estuviera dirigido directamente desde España; es decir, que dependiera directamente de las órdenes del rey.

En 1765 se crea el ejército de la Nueva España cuyo objetivo principal fue proteger el territorio de una posible invasión de Inglaterra. El ejército estaba compuesto por dos tipos de soldados: los milicianos y los militares. Los primeros eran grupos de hombres que se organizaban como cuerpo militar para la protección de sus comunidades, sólo se reunían de manera periódica para adiestrarse en las armas, pero no contaban con ingresos por parte de la administración central y su adiestramiento estaba comandado por algún miembro del ejército regular.

Los militares, si eran en toda la extensión de la palabra soldados reclutados, adiestrados y pagados por la administración central de la nueva España, en su mayoría provenían de la península, con una doctrina y carrera militar ya establecidos.

En 1765, nació el ejército novohispano en el que predominaron las milicias. Al año de su formación contaba con 13,039 soldados de los que sólo 2,341 pertenecían a las tropas regulares, el resto (10,698) eran milicianos. Casi veinte años después, en 1784, había aumentado a 9,106 individuos de los que 4,389 pertenecían a unidades regulares, la mayor parte. 16,755 hombres formaban parte de las milicias provinciales y 15,121 de las diseminadas en el interior del país o en las costas del Atlántico y del Pacífico. (Güereca, 2015, p. 265)

En la Tabla 6 se muestran los principales grupos milicianos y militares que se mantuvieron vigentes o bien, fueron creados después de 1765. Lo que se puede observar de acuerdo con el nombre del grupo es por quién estaba patrocinado, pues como se recordará pocos grupos fueron pagados directamente por la corona española. Lo que predominó fue el pago por los comerciantes, caciques, u otros grupos en defensa de sus comunidades y/o comercios. En lo que se refiere a la corona, la línea de negociación con las milicias fueron exención de impuestos y reconocimientos honoríficos.

Una de las instituciones informales que tiene el ejército actualmente es la cohesión por reconocimientos honoríficos. Pues bien, como se lee en el párrafo anterior, ésta surge con el ejército y se ha mantenido por más de un siglo, siendo vigente hasta nuestros días. Así mismo,

es uno de los aspectos que los soldados reconocen como parte de la dinámica de la organización, siendo conscientes de que pueden aspirar a ser reconocidos por su trabajo y desempeño militar.

El ejército, al ser administrado desde la península, se convirtió en una institución independiente con fueros y tribunales. A principios del siglo XVIII la tropa regular sumaba 5 000 individuos; para 1803 aumentó a 30 000 militares. (Virreinato, s.f.) Desde que se formó el ejército año tras año ha ido aumentando en número de efectivos, sea para arma o servicio, esto se entiende por el desarrollo y complejidad del territorio en posesión.

Tabla 6

Ejército Novohispano

EJÉRCITO NOVOHISPANO S. XVIII (de 1765 a 1800)		
Tropas veteranas y cuerpos fijos	**Milicias urbanas**	**Milicias provinciales**
-*Alabarderos de la Guardia del E.S.V* (1564) -*Compañías Presídiales* (1570) -Compañía de Artillería de Veracruz (1727 -1793) -*Guarnición y Compañía Fija de Acapulco* (1740) -*Batallón de Infantería de Castilla* (1753) -*Compañía de Inválidos* (1764) -*Regimiento de Dragones de España* (1764) -*Compañías de Voluntarios de Cataluña* (1764) -*1ª Compañía: Compañía Franca de Voluntarios* -*2ª Compañía: Fusileros de la Montaña* -*Regimiento de Dragones de*	-*Cía. Urbana de Infantería de Plateros de México* (1683) -*Regimiento Urbano del Comercio de México* (1693) -*Cuerpo Urbano de Infantería del Comercio de México* (1739) -Cía. de Caballería de Panaderos de México (1740 - 1787) -*Cía. de Caballería de Tocineros de México* (1740 - 1787) -*Rgto. de Infantería del Comercio de Puebla* (1742) -*Milicias Urbanas de Veracruz* (1764- 1772) (1777 - 1796) -*Compañías de Milicias Urbanas de Yucatán* (1778)	-*Cuerpo de Caballería Provincial de Sierra Gorda* (C.1740) -*Cía. de Lanceros de Veracruz* (C.1740 - 1780) pasaría a ser un "Escuadrón" -*Compañías de Pardos y Morenos de Puebla* (C.1760) -Compañías de Pardos y Morenos de Veracruz (C.1760) -*Regimiento de Dragones de Puebla* (1764) -*Regimiento de Caballería de Santiago de Querétaro* (1765) -*Regimiento de Infantería de México* (1765 - 1771) (1780) -*Regimiento de Infantería*

México (1765) *-Regimiento de Infantería de la Corona de Nueva España* (1767) *-Compañías Volantes* (1767) * *-Compañía de Dragones de Yucatán* (C. 1770) *-Compañía del Presidio de Bacalar* (1771) *-Guarnición del Presidio del Carmen* (1773) *-Compañía de San Blas* (1773) *-Tropa Ligera* (1778) *-Regimiento de Infantería de Nueva España* (1786) *-Regimiento de Infantería de México* (1786) *-Regimiento de Infantería de Puebla* (1789) *-Batallón de Infantería de Veracruz* (1792) *Complemento de las Compañías Presídiales **TROPAS PENINSULARES** *-Regimiento Real de la Reina Nº 2 gemelo* (1764 - 1769) *-Regimiento de Infantería Real América* (1764 -1771) *-Batallón de Infantería de Ultonia* (1768 - 1771) *-Batallón de Infantería de Flandes* (1768 - 1772) *-Batallón de Infantería de Saboya* (1768 - 1773) *-Regimiento de Infantería de Castilla* (1768 - ¿?) *-Regimiento de Infantería*	*-Esc. Urbano de Caballería de los Gremios de México* (1787)	*de Puebla* (1765 - 1775) (1796) *-Regimiento de Infantería de Tlaxcala* (1765 - 1775) (1796) *-Regimiento de Infantería de Pardos de México* (1765 - 1771) reorganizado en 1777. *-Regimiento de Infantería de Toluca* (1765) *-Regimiento de Infantería de Córdova* (1765) *-Batallón de Infantería de Veracruz* (1765 - 1769) *-Batallón de Infantería de Oaxaca* (1766) *-Compañías de Milicias de Pardos de Guadalajara* (1766 - 1780) *-Batallón de Infantería de Xalapa* (1766) *-Regimiento de Veracruz y Xalapa* (1766 -1775) *-Cuerpo de Milicias de Valladolid y Pátzcuaro* (1767 - 1778) *-Legión del Príncipe* (1767 - 1788) *-Legión de San Carlos* (1767 - 1788) *-Compañías de Tiradores Pardos de Campeche* (1767 - 1778) *-Regimiento de Infantería de Milicias de Pardos de Yucatán* (1767 -1778) *-Regimiento de Milicias Blancas de Campeche* (1767)

de Granada (1768 - ¿?) *-Regimiento de Infantería de Zamora* (1768 - ¿?) *-Regimiento de Infantería de Guadalajara* (1768 - ¿?)		*-Regimiento de Voluntarios Blancos de Mérida* (1767) *-Regimiento de Infantería Provincial de Tlaxcala y Puebla* (1775 -1796) *-Regimiento de Infantería de Córdova, Orizaba y Xalapa* (1775) *-Compañías Sueltas de Tiradores Pardos de Mérida y Campeche* (1778) *-Milicias de la Frontera de San Luis de Colotlán* (1781) *-Dragones de Nueva Vizcaya* (1782) *-Regimiento de Infantería de Milicias de Valladolid* (1788) *-Regimiento de Dragones de Michoacán* (1788) *-Batallón de Infantería de Milicias de Guanajuato* (1788) *-Regimiento Provincial de Dragones del Príncipe* (1788) *-Regimiento Provincial de Dragones de la Reina* (1788) *-Regimiento Provincial de Dragones de San Luis* (1788) *-Regimiento Provincial de Dragones de San Carlos* (1788) *-Batallón Ligero de Infantería de México* (1792) *-Batallón Ligero de Infantería de Mextitlán* (1792) *-Batallón Ligero de Infantería de Tulacingo*

		(1792) *-Batallón Ligero de Infantería de Taxco* (1792) *-Compañía Ligera de Infantería de Tixtla* (1792) *-Compañía Ligera de Infantería de Chilapa* (1792) *-Cuerpo de Caballería del Nuevo Santander* (1792) *-Compañías Mixtas las Costas Norte y Sur* (1793) *-Batallón Provincial de Infantería de Guadalajara* (1796) *-Regimiento de Dragones de Nueva Galicia* (1796)

Nota: Información procedente de "*De lanceros, coraceros, húsares, cazadores y dragones*". (14 de octubre de 2020). https://groups.google.com/g/chile.rec.literatura/c/C73cHtRg4Ow/m/Zh2cIHG0etgJ?_pli=1

Lo primero que hay que resaltar de la tabla es el número de cuerpos militares por tipo de región, siendo los más numerosos los cuerpos provinciales, seguido de las tropas veteranas y cuerpos fijos; finalmente los cuerpos urbanos y las tropas peninsulares. Así mismo, es notorio el lugar de residencia de cada grupo militar, pues como se ve en la tabla, se instalaron en ciudades y territorios que de alguna forma u otra servían al comercio, la economía y la vida política del país.

De las ciudades que hoy en día conservan su importancia económica para el país y que desde el siglo XVIII ya formaban parte de la dinámica económica y militar destacan: Taxco, Guadalajara, Tulancingo, Michoacán, Tlaxcala, Puebla, Campeche, Michoacán, por nombrar algunas.

Seis regimientos y tres batallones son el total de tropas peninsulares en tierra azteca, una minoría comparado con las tropas regionales, por lo que se entiende la estrategia colonial de negociar con las comunidades indígenas y mestizas para generar un clima de seguridad para el país y para la exportación de metales y materias primas hacia Europa. Fue crucial la

negociación y vigilancia de carreteras, puertos y ciudades para el mantenimiento del orden y la explotación constante del país.

Si bien se puede hablar de un origen común de la policía y el ejército como cuerpos de seguridad, lo cierto es que después de la Independencia cada institución formal estaría plenamente identificada en las diferentes constituciones de México. La seguridad pública sería de carácter administrativo y preventivo. El ejército sería configurado para la Seguridad Interior, esto en la víspera del México Independiente. Pues como se verá más adelante (Tabla de la evolución del artículo 89 que habla sobre Seguridad Interior) en su origen fue para tal efecto, pero con Porfirio Díaz se configura un ejército para la Defensa Nacional, es decir, para evitar invasiones extranjeras y salvaguardar la soberanía y la identidad nacional.

3.4. Independencia

Con la independencia se inició un nuevo proceso histórico para el territorio mexicano, se sentaron las bases de la democracia en general y del Ejército Mexicano en particular. El ejército, en adelante, se encargó de salvaguardar la soberanía de México, velar por las instituciones y por la permanencia del gobierno legítimo. El ejército constituyó la base para la permanencia de la paz pública y fue el protagonista de algunos de los tantos levantamientos armados que se dieron antes y después del movimiento.

El inicio de la Independencia de México se encuentra marcado por un ejército insurgente formado en la fecha histórica del 16 de septiembre de 1810, de acuerdo al documento de SEDENA en su página oficial. De las características de estas fuerzas destaca que fue un conglomerado de agricultores, mineros y trabajadores de las haciendas con nulos conocimientos castrenses entre los que se puede incluir al cura Miguel Hidalgo. Sólo un porcentaje reducido fueron militares, entre ellos los capitanes Ignacio Allende e Ignacio Aldama; así mismo, el ejército careció de oficiales y cuadros de clases suficientes que les permitieran dirigir a la muchedumbre que se les unía y agrandaba sus fuerzas haciéndolas una masa heterogénea. (SEDENA, 2015)

Es evidente que ante una guerra inminente se gestaran dos bandos en pugna. Por un lado, los insurgentes que buscan la independencia de México de España y, por otro, los peninsulares que desean seguir bajo el reinado español. En el párrafo anterior se describe el tipo de ejército que se formó para luchar por la soberanía e identidad del país. Del otro lado se encuentra un

ejército formado también por pobladores; sin embargo, estos fueron pagados y auspiciados por ranchos y haciendas para contener a los insurgentes.

Lo que caracteriza a ambos movimientos militares es el hecho de que se conformaron por pobladores originarios. Es decir, criollos, mestizos e inclusive indígenas. Ambos buscaron la victoria para formar un Estado-Nación o una colonia española, obedeciendo a intereses y necesidades de clase. Si bien participaron peninsulares, éstos no fueron parteaguas en el desarrollo de la Guerra de Independencia.

Ante un movimiento como fue el proceso de Independencia, por supuesto que el financiamiento recayó en quienes tenían mayores recursos económicos, ya fuera de manera voluntaria o involuntaria. No por ello puede aseverarse que fueron ejércitos locales. Pues el fin de cada ejército fue lograr o la independencia o la sujeción a la corona española. Esto es que buscaron afianzar una soberanía y la defensa de ésta en favor de un gobierno o ente administrador por el Estado.

Durante la Independencia hubo diferentes episodios históricos en los que participaron las fuerzas armadas mexicanas formales e informales, apoyando a los grupos políticos en pugna.

La Guerra de Independencia quedó consumada en 1821, con la entrada triunfante del ejército Trigarante a la capital; al frente y como mando supremo iba Agustín de Iturbide. El ejército sería crucial para consolidar el poder político o para derrocarlo, así México seguiría inmerso en una serie de revueltas que, a largo de poco menos de un siglo y con la insatisfacción con el poder político establecido, se llegó a una nueva y última revolución.

Antes de llegar al siguiente suceso es importante resaltar que en este periodo de noventa años México fue Republica Federal, República centralista, Imperio, dictadura, hubo muchos gobiernos reconocidos, legales, legítimos, impuestos, reformas. Es difícil dar un panorama sobre todo lo acaecido durante este periodo, pues las luchas trajeron consigo inestabilidad política, económica y social.

Las luchas se pueden dividir en dos bandos: liberales y conservadores. Su origen se remonta hacia los años de la colonia, donde los conservadores tenían privilegios para las clases altas y la iglesia católica tenía poder político. Los liberales fueron aquéllos que buscaron un cambio de fondo para México. Fueron apoyados la mayoría de las veces por las clases populares. En

ellas descansa el triunfo de éstos sobre los conservadores, pues fueron en todos los períodos quienes pusieron el elemento humano para enfrentar las constantes luchas.

El soldado mexicano tiene su origen en las clases populares desde el inicio de la independencia hasta su consumación. Si bien el periodo de la lucha de Independencia tiene su aporte a la construcción de la identidad del soldado mexicano, no podemos hablar de una lealtad hacia la nación, pues la lucha fue precisamente por crear una nación y, con ello, una identidad nacional.

La época después de la Independencia estuvo marcada por campañas militares a favor o en contra del gobierno en turno. Miguel Hidalgo inició la Independencia de México con el apoyo en un principio de 1200 hombres sin instrucción militar (Juárez, 2016, p. 81) posteriormente logró que grupos de militares se adhirieran a su lucha llegando a tener a su mando alrededor de 20 mil hombres. Esto se repitió a lo largo del siglo, luchas entre facciones opuestas al régimen y facciones a favor del régimen.

Militares armados, adiestrados y disciplinados participaron en las luchas por mantener o cambiar el régimen de gobierno, así como hombres "civiles" que participaron por propia decisión en las luchas armadas, con ideales, convicción y en busca de mejores oportunidades de vida. Así mismo, hubo otros tantos grupos que lucharon en las diferentes batallas sin perseguir nada más que un pago o prebenda por sus servicios.

Lo anterior es algo de lo que relata de manera detallada Gloria Roxana Juárez Parra a lo largo del capítulo dos de su libro *Para conocer a las fuerzas armadas de México. (Juárez, 2016)*

Por supuesto, en cada enfrentamiento hubo muchos soldados caídos. Muchos de ellos, como se verá en lo adelante, son un número más entre los saldos de las luchas armadas, quienes no representan más que la lucha por un sentimiento de identidad nacional.

En ese sentido, a continuación, se presenta la Tabla 7 con algunos números de los soldados que participaron en algunas de las batallas del siglo XIX a lo largo y ancho del país donde la constante fue la lucha armada, en un principio con infantes y posteriormente con caballería y artillería.

Tabla 7

Soldados y batallas

Año	Grupo armado	Número de soldados	comandante
1816	Independentista	26 soldados. 200 piezas de artillería.	Manuel Mier y Terán, Vicente Guerrero, Juan Álvarez, Guadalupe Victoria.
1820	Gobierno	85 mil hombres.	Agustín de Iturbide.
1821	Ejército Trigarante	7600 infantes. 7 700 jinetes. 763 artilleros. 63 piezas de artillería.	Agustín de Iturbide.
1847	Gobierno	3360 hombres.	Mueren 350 soldados mexicanos. (Enfrentamiento con Estados Unidos en Veracruz).
1847	Enfrentamiento de La Angostura	10 mil infantes. 4 mil jinetes. 17 cañones.	Antonio López de Santa Anna, Ventura Mora, José María Montoya, Villamil, Santiago Blanco, entre otros.
	Santa Anna	Pérdidas 594 muertos. Mil 39 heridos. 1800 dispersos.	
		35 San Patricios muertos en la refriega. 85 capturados.	

Nota: Elaboración propia con datos del capítulo dos “Antecedentes históricos de las fuerzas armadas y su evolución en México” del libro P*ara conocer a las fuerzas armadas de México* de Gloria Roxana Juárez Parra. (Juárez, 2016, pp. 81-93).

Durante el siglo XIX las luchas internas y la defensa frente a las amenazas exteriores fue una constante en el tiempo. Después de 1821 las tropas empezaron a defender una nación, una identidad, una forma de gobierno, que al ser de reciente creación debió consolidarse enfrentando a los enemigos con objetivos antagónicos de los que detentan el poder. En el caso de las invasiones extranjeras, como la de Estados Unidos, se buscó defender la venta de territorio nacional, sin obtener la victoria y perdiendo más de la mitad de suelo mexicano.

En el caso de la invasión de Francia, ésta fue más de carácter político-económico; pero, gracias a la dinámica geopolítica mundial, se pudo librar la batalla y mantener la República. La intervención francesa forma parte de los enfrentamientos de México con países extranjeros, la alianza formada por España, Francia e Inglaterra es un claro ejemplo de ello, si bien atacaron por la suspensión del pago de la deuda, lo cierto es que buscaban apoderarse de territorio estratégico por sus recursos naturales. (Juárez, 2016, p. 101)

El Ministerio de Guerra y Marina surgieron formalmente en 1824. Es el antecedente de la Secretaria de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. En su momento la administración estaba encargada a un ministerio; con el paso de los años, se dividió para su ejercicio y despacho de los asuntos de su competencia. Ya para 1861 Benito Juárez expidió un decreto sobre los ramos de la administración pública en seis secretarías (Juárez, 2016, p. 97) por lo que, de ministerio cambió su denominación a secretaria por diez años, de 1862 a 1872.

En adelante continuaron los enfrentamientos armados; ahora entre liberales y conservadores. Fue una época de inseguridad por lo que el 6 de mayo de 1861 se decretó la creación de cuatro cuerpos de policía rural, a las órdenes del Misterio de Guerra, para la seguridad de los caminos y combatir el bandolerismo. (Juárez: 2016,100) Como lo denota el nombre, se comienza a diferenciar el rol de policías y soldados dentro de la Administración Pública Federal. La seguridad pública estaba a cargo de policías para acciones de vigilancia; los soldados, por su parte, estaban a cargo de las batallas en contra de los conservadores y aquéllos que buscaban derrocar el poder legítimo.

Un actor de primer orden en las batallas que se dieron en todo el territorio nacional fue el Ejército Federal, el cual continuó con los mismos métodos de combate y armamento de la Guerra de Reforma, hasta el año de 1900, durante el cual se hizo cargo de la Secretaría de Guerra y Marina el General Bernardo Reyes. En este período se registran grandes progresos. (Juárez, 2016, p. 110)

La autora Gloria Roxana Juárez Parra (Juárez, 2016, p. 112) explica cómo el Ejército Federal se organizaba en Unidades de Infantería, caballería, artillería y zapadores, con un total de 240 mil hombres. La Infantería estaba organizada en Batallones de 4 compañías con efectivos aproximados a las 600 plazas, armados de fusiles de 7 milímetros sistema Mauser con bayonetas y cada soldado llevaba un equipo de 8 a 10 kilos de peso.

El método de combate seguido por la infantería en el que fueron entrenados al iniciarse la Revolución Mexicana era el despliegue del batallón en dos líneas de tal manera que las dos compañías de la primera línea formaban dos escalones; o sea, la guerrilla y los sostenes. La segunda línea constituía la reserva, que no intervenía en el combate hasta el último momento, ya fuera cuando se iba a dar el asalto o cuando se resistía éste, de tal manera que el batallón luchaba en tres líneas.

Después de la Independencia, durante las décadas que siguieron al levantamiento armado, las guerrillas, los levantamientos armados y las revueltas en los Estados fueron la regla más que la excepción.

Un personaje que sin dudad transformó al ejército fue el General Porfirio Díaz, quien se dio a la tarea de reestructurar el Ejército. Creó el Cuerpo Especial de Estado Mayor (que tenía como función formar la Carta General de la República), redujo las unidades militares y las que quedaron las profesionalizó, impulsó la educación militar con la creación de diversas escuelas, así como el cambio de residencia del Colegio Militar al pasarse de Tacubaya a Chapultepec. (SEDENA, 2015)

El Colegio militar es pieza clave en el desarrollo del ejército mexicano porque en sus aulas se forman a los nuevos oficiales que han de dirigirlo, infantes, artilleros, intendentes, caballería, etc. Con la consolidación de las diferentes escuelas y el propio Colegio militar se da un cambio sin precedentes en la historia de las instituciones informales del ejército, pues al educar en masa y con contenidos específicos, se permite consolidar los valores de honor, valor y lealtad de los militares; además de que permite instaurar una disciplina y consolidar el carácter burocrático vertical de mando de un nivel superior a un nivel inferior.

Hacer del ejército un cuerpo institucionalizado de manera formal (normas, leyes, reglamentos) e informal (valores, cultura, cohesión, idiosincrasia) no era suficiente, se necesitaba también dotarlo de armamento y municiones para la defensa de la soberanía. Para

ello de igual manera se modernizó el armamento y la industria militar, para lo cual se compró maquinaria en Europa, se dio mantenimiento a las armas, se restableció la Fábrica de Pólvora, se impulsó la tecnología militar con el diseño del sistema de cerrojo "Mondragón" que fue el primer fusil semiautomático, además de mejorar el sistema de disparo de los cañones franceses Saint-Chamond. (SEDENA, 2015)

3.5. Revolución

La Revolución fue la segunda gran guerra interna de México por motivos políticos, económicos y sociales, por la falta de acuerdo entre líderes nacionales y locales, por las condiciones sociales precarias y por la economía escasa de la mayoría de la población en relación con los muy pocos ricos hacendados.

La Revolución permitió observar una vez más en el ciudadano a un soldado dispuesto a luchar hasta la muerte por su tierra, por su patria, por su supervivencia. Mostró una vez más la polarización de la sociedad, como se verá en párrafos abajo. Las diferentes facciones en la lucha armada fueron la cara visible de problemas estructurales que no se solucionaron a lo largo del siglo.

Aun con los esfuerzos por pacificar al país, la violencia armada fue una constante ya que la conducción política de los principales gobernantes de ese periodo –Porfirio Díaz, Francisco I. Madero, Victoriano Huerta, Venustiano Carranza– no lograron el consenso de los grupos políticos que emergían. Parte de la población fue guiada por líderes revolucionarios, quienes levantaron en armas a sectores de la sociedad a la que escasamente instruyeron y adoctrinaron en el arte de la guerra. (SEDENA, 2015)

Un aspecto importante por destacar en el periodo revolucionario, fue la creación de un Ejército Constitucionalista cuyo objetivo fue enfrentar y sustituir al Ejército Federal. Las bases de este ejército fueron establecidas en relación con los objetivos políticos, dados a conocer a la Nación en un Manifiesto publicado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913, conocido como Plan de Guadalupe. Este plan en su artículo 4º expresó: “Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como primer jefe del ejército, que se denominará “Constitucionalista,” al ciudadano Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila”. (SEDENA, 2015)

El Ejército Constitucionalista enfrentó a las fuerzas opositoras a la causa del Plan de Guadalupe, iniciando con la instrucción de los soldados en las tácticas y técnicas propias del oficio de combate, así como en el uso de armamento, equipo y material de guerra. Un aspecto importante de la creación del Ejército Constitucionalista es la ordenanza para el Ejército Constitucionalista, la que fue la base de la disciplina. (SEDENA, 2015). Ésta constituye una de las instituciones informales que dan cohesión a las fuerzas armadas, además de que permite la administración central burocratizada y jerarquizada; lo que, a fin de cuentas, se traduce en confianza y aceptación ciudadana.

Como en épocas anteriores, también en este periodo parte de los soldados de ambos bandos fueron extraídos de la población, como se menciona en los documentos de la SEDENA. Ambos contendientes extrajeron de los poblados a los campesinos que convirtieron en soldados. A los hacendados y terratenientes se les impusieron prestamos forzosos, requisiciones de ganado y granos.

Uno de los aciertos de Carranza fue la búsqueda de un ejército unificado, organizado con base en estatutos permanentes, que impidieran la formación de grupos militares como la guardia nacional o el cuerpo de rurales, que sólo obedecían a las autoridades locales o regionales, restando poder a la federación. Este proceso de unificación fue acompañado de una fuerte agitación y violencia que reflejó las contradicciones de los grupos afectados. Así fue como los hombres que abrigaron los mismos ideales de Carranza y lo llevaron al poder, se vieron divididos. (SEDENA, 2015)

Lo que se mantuvo a lo largo del periodo revolucionario fueron las lealtades a los jefes militares inmediatos superiores, tanto de los subalternos como de la población. Fue una época donde la lealtad se encontraba por encima de la disciplina o el profesionalismo. Las diferentes divisiones fueron leales a sus jefes, lucharon por ellos y por una incipiente conciencia de nación.

Este antiguo caudillo de las tropas revolucionarias, nacido en el campo y más hombre de guerra que muchos de sus generales procedentes de las ciudades, nunca quiso que le llamasen general. Sin duda, por saber que la eterna enfermedad de Méjico [sic] es la erupción que sufre de generales, no quiso afligir al pobre enfermo con un grano más. (Blasco, 2010, p. 46)

El mal de Méjico [sic] es el militarismo, así lo expresó Carranza en entrevista con el autor del libro citado. Buscaba Carranza que gobernara al pueblo de México un civil, un hombre moderno y progresivo que mantuviera la paz en el país y facilitara el desarrollo económico. (Blasco, 2010, p. 47) Algo se vería en la realidad un par de décadas más tarde, aún tendrían que gobernar al país un par de generales más para consolidar un sistema político mexicano con instituciones tanto formales e informales que cohesionaran a los principales líderes políticos y las fuerzas armadas se volvieran a sus cuarteles para continuar con sus funciones de salvaguarda de la soberanía nacional.

Uno de los principales políticos (mano derecha de Carranza) fue Juan Barragán, quien de acuerdo con Blasco Ibáñez fue el principal responsable del derrocamiento de Carranza. Las razones las expone el autor, que logró entablar conversación con los principales círculos políticos, quizá por ser escritor y extranjero, cosa que él mismo relata en su libro.

Lo realmente importante de lo que narra es el hecho de que Juan Barragán, General de veintisiete años, era el jefe del Estado Mayor presidencial. Siguió a Carranza, hijo de familia acomodada y (la parte que hizo la suerte) logró ser el jefe directo de las fuerzas armadas. Ha sido el apolo de la Revolución (Blasco, 2010, p. 50).

La Revolución constituye el parte aguas de la consolidación, separación y regreso de los cuarteles de las fuerzas armadas. Significará un episodio donde, por un lado, se sientan las bases del nuevo régimen de gobierno; y, por el otro, los militares asumen la separación de la escena política del país. Es decir, comenzó una profesionalización, innovación y dinamismo al interior de su organización cuyo objetivo fue generar un proyecto a largo plazo que permitiera el orden interno y la defensa hacia el exterior.

Las relaciones civiles militares tuvieron una nueva connotación en la nueva etapa de posrevolución. Matute hace una reflexión sobre la polaridad que se ha presentado a lo largo de la historia de México, civiles vs militares, primero en la Guerra de Independencia, posteriormente en la Reforma e Intervención y finalmente en la Guerra de Revolución. Hace un recuento de los primeros presidentes de México, de 1821 a 1854, prácticamente la mayoría de los generales, jefes y oficiales del ejército eran elementos de origen criollo novohispano.

Antes de 1858 todos los presidentes de México habían sido militares. Con Benito Juárez inició una nueva etapa de gobiernos civiles; pues, si bien Porfirio Díaz fue general de ejército, esto

obedeció más a las circunstancias propias del levantamiento armado que a una formación. Esto debido a que, de origen Porfirio Díaz estudiaba leyes en el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca, por lo que su gobierno no fue propiamente un gobierno militarista, no por lo menos en sentido estricto de formación profesional. (Matute, 1977, p. 155)

La institucionalización del ejército se da en dos aspectos muy importantes a lo largo de toda su historia, que es en sí la historia de la construcción del Estado Mexicano. Por un lado, hace referencia a la organización administrativa, jurídica y fisca; por otro lado, hace referencia a las instituciones que se fueron construyendo como leyes no escritas (costumbres) en la relación interpersonal entre los elementos del ejército y para con la nación. Si antaño la lealtad era hacia el jefe inmediato, después del carrancismo se sentaron las bases para institucionalizar la lealtad hacia la nación, la soberanía y por lo tanto al Estado mexicano.

Los soldados, en última instancia, fueron quienes estuvieron en pie de guerra por ambos bandos en pugna. Durante la historia de México se observan individuos como soldados salidos de las filas de indígenas, mulatos, esclavos en la nueva España, criollos y mestizos en la Independencia, ciudadanos; pobres y despojados en la Revolución, del lado de los que buscaron cambiar el sistema de gobierno siempre, siempre a las órdenes de un jefe militar.

Si al principio se buscó un ejército para proteger los intereses de la corona, a lo largo del siglo se sentaron las bases de un ejército moderno, con valores, disciplina y doctrina militar. Después de la Independencia y de las invasiones extranjeras que sufrió el territorio, el objetivo del ejército y de su administración se configuró en dirección a una jerarquía vertical, subordinada al jefe máximo. De la Independencia a la Revolución se lograron sentar las bases del nuevo ejército, diferentes escuelas para los servicios propios de la milicia, así como el Heroico Colegio Militar que profesionalizó a los nuevos jefes militares; mismos quienes, por un lado, llevarían el rumbo de las fuerzas armadas y, por el otro, lograría sacar por lo menos en lo inmediato a las fuerzas armadas del escenario político.

CAPÍTULO IV

Nociones de seguridad

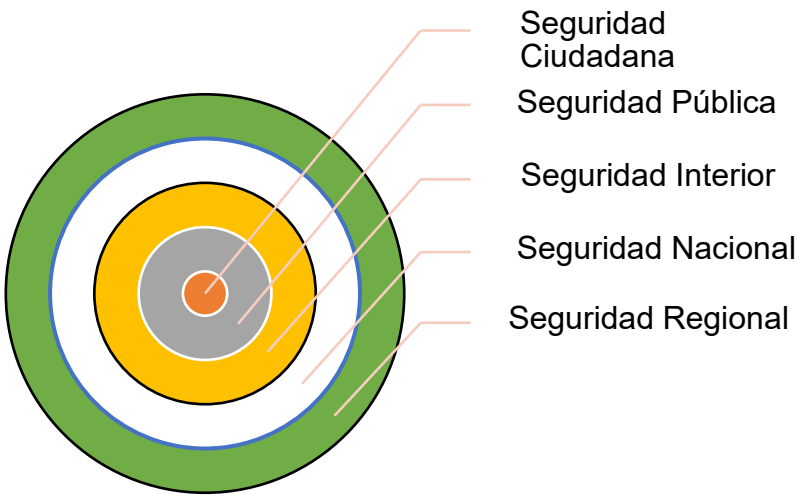
En el siguiente capítulo se hace una clasificación de los diferentes tipos de seguridad que brinda el Estado y los diferentes modelos de policía que se han desarrollado en el país. El objetivo es ubicar la Seguridad Interior como un sistema donde conviven y comparten funciones tanto fuerzas armadas como seguridad pública. Esto permitirá dimensionar el rol del soldado en tareas de seguridad pública.

Si bien es cierto en ciencias sociales se utilizan aproximaciones y no conceptualizaciones acabadas, pues el contexto histórico, la sociedad y demás elementos son dinámicos. La prevalencia de las nociones sirve como aristas de observación y permiten al lector situarse en un marco de investigación específico. Así mismo, se realizará un análisis de cómo la Seguridad Interior necesita de una simbiosis de policía y soldado para atender su ámbito de desempeño.

De acuerdo con el Doctor Javier Oliva Posada la seguridad puede clasificarse de la siguiente manera:

Figura 1.

Tipos de Seguridad.



Nota. Elaboración propia con base en el *Seminario Seguridad y Defensa* impartido por el Dr. Javier Oliva.

Algunos autores agregan además a esta clasificación la seguridad humana, alimentaria y multidimensional (SEDENA Y SEMAR, 2018). Cierto es que hay una infinidad de usos para el concepto "seguridad", tales como: laboral, industrial, escolar, deportiva, familiar, etc. Pero para el caso que nos ocupa la clasificación arriba mencionada es la más pertinente.

El concepto "seguridad" proviene del latín *securitas*, que se deriva de *securus* (sin temor); es decir, libre de cualquier peligro o daño. El *Diccionario de la Lengua Española* dice de la seguridad "cualidad de seguro". A su vez, del adjetivo "seguro" dice: libre y exento de riesgo, que no falla o que ofrece confianza, seguridad, certeza, confianza, etc.

Lo que distingue a este grupo de nociones de seguridad que se presentan en el esquema, es el hecho de considerar al menos cinco elementos: uso de la fuerza, organización de elementos de manera permanente (ejércitos, grupos policiales, fuerza de reacción), legislación y marcos de actuación específicos, objetivos comunes y el uso de armas.

La seguridad, de acuerdo Juan Carlo Montero Bagatella, puede leerse desde la perspectiva clásica de la teoría liberal constituye la esencia y el deber ser del Estado. Esta visión se dividió en dos áreas: la defensa frente a amenazas externasal Estado –representadas principalmente por otros Estados–, que es materia de la seguridad nacional, y la seguridad interior, que es responsabilidad del gobierno y forma parte de la seguridad pública.

Entramos al primer interrogante. Si el esquema pone a la seguridad ciudadana como aquella más próxima al "ciudadano", entonces en el acercamiento que hace Montero Bagatella, ¿dónde la situamos? La repuesta no es fácil, sobre todo si atendemos al adjetivo que acompaña al concepto de "seguridad", pues ese adjetivo conlleva un contexto histórico-político einclusive social, producto del desarrollo democrático en México y Latinoamérica.

A este respecto primero desarrollaré cada aproximación de la seguridad para luego situar el objeto de estudio en el lugar correspondiente. La seguridad puede leerse como inseguridad en tres dimensiones: inseguridad objetiva, inseguridad subjetiva e inseguridad tolerable (Bosch et al., 2004, p. 112). La primera obedece a las estadísticas que se realizan para cuantificar delitos, la segunda es de carácter subjetivo, conlleva la percepción que tiene la población de sentirse en peligro. La tercera es aquella parte de inseguridad que el individuo tolera y asume como un riesgo a la hora de tomar decisiones.

Por otro lado, las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina realizaron un glosario de términos unificados de seguridad nacional (2018). Consideran que la seguridad es: "Condición que resulta de establecer y mantener medidas de protección que aseguran un estado de inviolabilidad proveniente de actos o influencias hostiles" y "Condición alcanzada cuando la información, material, personal, actividades e instalaciones designadas están protegidos contra el espionaje, el sabotaje, la subversión y el terrorismo, así como contra la pérdida o divulgación no autorizadas." (SEDENA y SEMAR, 2018)

La seguridad es una condición que genera el Estado desde el gobierno y sus instituciones formales para la consecución de sus objetivos nacionales[3], iniciando con la observancia de los tratados internacionales, la constitución, leyes y reglamentos de carácter general y particular, los planes nacionales de desarrollo, políticas y programas de gobierno; es decir, todo aquello que contribuye al desarrollo nacional.

La seguridad es un concepto abstracto que, como se acaba de enunciar, no tiene un concepto delimitado de una vez y para siembre. En esta investigación la seguridad se entenderá como el conjunto de elementos objetivos (instituciones) y subjetivos (percepciones individuales) que se entrelazan y actúan para generar un ambiente social tal, que permite la supervivencia de las comunidades en paz.

Los elementos objetivos son todas aquellas instituciones de gobierno que dispone para tal fin, así como instituciones sociales y privadas que se utilizan para tal efecto, como empresas de seguridad privada, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, etc.

Dentro de los elementos subjetivos se encuentra, la percepción individual, elementos psico-sociales, la influencia de los medios de comunicación, los riesgos tolerables, las decisiones y las influencias directas en la población, que contribuyen de manera directa a que se sienta seguridad o inseguridad.

Finalmente, la interacción entre estos elementos configura un ambiente social, que puede ser de paz y tranquilidad, hasta un polo opuesto de inseguridad total.

[3] *Síntesis de las Aspiraciones e Intereses Nacionales, que orientan la acción política de sucesivos gobiernos, para garantizar el desarrollo nacional y proporcionar seguridad al proyecto fundamental de la Nación*. Se clasifican en Objetivos Nacionales Permanentes y Objetivos Nacionales Actuales o Coyunturales. (SEDENA y SEMAR, 2018).

Cuando se hace un acercamiento a la seguridad nacional y la seguridad pública los términos se vuelven más dinámicos, ya que las instituciones formales encargadas de cada una de ellas las concibe de una manera particular. Para la SEDENA y SEMAR (2018), la seguridad nacional es una "Condición necesaria que proporciona el Estado para garantizar la prevalencia de su integridad territorial, independencia, soberanía, estado de derecho, su estabilidad política, social y económica y la consecución de sus Objetivos Nacionales." (SEDENA y SEMAR, 2018)

Su definición rescata parte de los postulados teóricos desarrollados por los clásicos de la ciencia de la administración revisados en el Capítulo II, es específico, el que sea una condición.

En ese mismo documento de las Secretarías de Estado (2018), se entiende por seguridad pública: Función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 21 *CPEUM*, Art. 2. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*).

Los clásicos de la ciencia de la administración conciben la seguridad pública como un asunto propio de la administración y también como un asunto entre vecinos inclusive con carácter moral (de confianza). Si no hay lazos entre las personas difícilmente puede darse la seguridad en los territorios comunes. La seguridad pública, además de ser una función ampliamente definida en el art. 21 de la CPEUM, es también una condición generada entre vecinos; producto de la convivencia y confianza que se genera con el paso de los años, cuando se da una interrelación hay conocimiento y por lo tanto percepción de seguridad o inseguridad del entorno.

Las guardias comunitarias vendrían a ser un buen ejemplo de ello pues se conocen, tienen los mismos usos y costumbres; por lo tanto, entre vecinos se ponen de acuerdo para vigilar el espacio público de su comunidad.

La distinción entre los dos tipos de seguridad es muy clara en cuanto a la normatividad. Sin embargo, es a partir de la década de los 80s cuando su dinamismo en la realidad social hizo que sus funciones se vieran interpuestas en el escenario público. La tesis jurisprudencial de 1996 dio cabida a la inserción de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Fue el inicio de un nuevo esquema de operaciones de las instituciones de los dos sectores en la seguridad interior.

Desde el punto de vista de las fuerzas armadas la seguridad interior es una condición necesaria que proporciona el Estado para salvaguardar sus instituciones, su población, garantizar el desarrollo nacional y mantener el estado de derecho (SEDENA y SEMAR, 2018).

Si se alude a los conceptos de función y condición dados por la *Real Academia de la Lengua Española* donde "función" es:

a) Capacidad de actuar propia de los seres vivos y de sus órganos, y de las máquinas o instrumentos.

b) Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas.

Así mismo, el término condición es:

a) Índole, naturaleza o propiedad de las cosas.

b) Natural, carácter o genio de las personas.

c) Estado, situación especial en que se halla alguien o algo.

d) Constitución primitiva y fundamental de un pueblo.

e) Situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra. (*Diccionario de la Legua Española*, 2014)

La seguridad interior sería una tarea propia de las instituciones (organizaciones) creadas para tal efecto y aquellas que disponga la autoridad, para generar un estado mínimo de orden cuyo fin es salvaguardar las instituciones (formales e informales), la población y garantizar el desarrollo nacional. En el Capítulo I se analizó el rol de las instituciones en el Estado moderno, tanto instituciones formales e informales.

En la seguridad interior convergen tanto instituciones de seguridad pública como de seguridad nacional, se pretende que realicen las tareas necesarias para resarcir los daños

provocados por la delincuencia organizada, el narcotráfico, sicarios, entre otros. Al ser un tema novedoso en el ámbito público, requiere de políticas emergentes por parte del gobierno que contengan o en el mejor de los casos eliminen los riesgos al Estado.

El uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es otra cosa que la convergencia de las instituciones en las tareas de seguridad interior. Si bien el tema es polémico, se debe en parte a que la seguridad interior es novedosa en cuanto al carácter que reviste hoy en día (se recordará que la seguridad interior se encuentra en las constituciones que le antecedieron a la de 1917, pero atendían a lógicas y contextos distintos).

La participación de los soldados en este nuevo panorama de seguridad reviste de una transformación de constructos, imaginarios, valores y conductas, mismos que son objeto de estudio de esta investigación. La razón de emplear al soldado en seguridad interior se debe, en última instancia, a que las fuerzas del orden público quedaron rebasadas hace más de tres décadas por el crimen organizado.

Además de lo ya expuesto, es común hoy en día hablar de seguridad ciudadana. Esto es producto, entre otras cosas, del reconocimiento del individuo como ciudadano; es decir, como parte activa y participativa en los asuntos públicos, en especial en los de seguridad. La seguridad ciudadana es concebida por la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (2009) como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas.

En la práctica, la seguridad ciudadana desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de violencia proveniente de los actores estatales y no estatales.

En la seguridad ciudadana convergen los derechos humanos, la participación activa de la sociedad y la participación de las instituciones de gobierno desde una perspectiva incluyente, sumando esfuerzos conjuntos para generar un ambiente de paz, mientras se centran más en políticas de convivencia que en políticas coercitivas para erradicar los actos violentos.

La seguridad ciudadana no es sólo la lucha contra el crimen, sino también la creación colectiva de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. La seguridad ciudadana no es tarea exclusiva de los policías, serenos o ronderos, sino que incluye a todos los ciudadanos y a las instituciones del Estado. La seguridad ciudadana pone énfasis en las labores de prevención y control –antes que de represión– de los factores que generan violencia e inseguridad. Trabajando y demandando una mayor eficiencia en el aparato judicial, una mejor presentación de servicios públicos, entre otras funciones del Estado, estaremos atendiendo el problema de la inseguridad de las personas (Perú, 2003, p. 163) citado en (Arzate y Sierra, 2014, p. 60).

Así mismo, la seguridad humana en la resolución 66/290 de las *Naciones Unidas* de 2012, reconoce:

- El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación.
- La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención, que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades
- La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
- La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado.
- La seguridad humana se basa en la implicación nacional. Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la seguridad humana varían considerablemente entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la seguridad humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local.
- Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos.
- La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la *Carta de las Naciones Unidas*, incluidos el pleno respeto de la

soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados. (ONU, 2012)

La seguridad ciudadana y la seguridad humana se interrelacionan porque su primer objetivo no es el uso de la violencia coercitiva legitima del Estado, se centran en la persona y sus necesidades básicas, mismas que deben ser atendidas por el Estado desde sus políticas, planes y programas. Estos tipos de seguridad a su vez se diferencian de la seguridad pública, interior y nacional porque en éstas el uso de la fuerza es fundamental para mantener la condición mínima de orden, a través de las tareas encomendadas de acuerdo con su ámbito de desempeño.

Para efectos de la investigación y después de hacer una revisión mínima de las diferentes aproximaciones a la seguridad que brinda el Estado, se concluye lo siguiente:

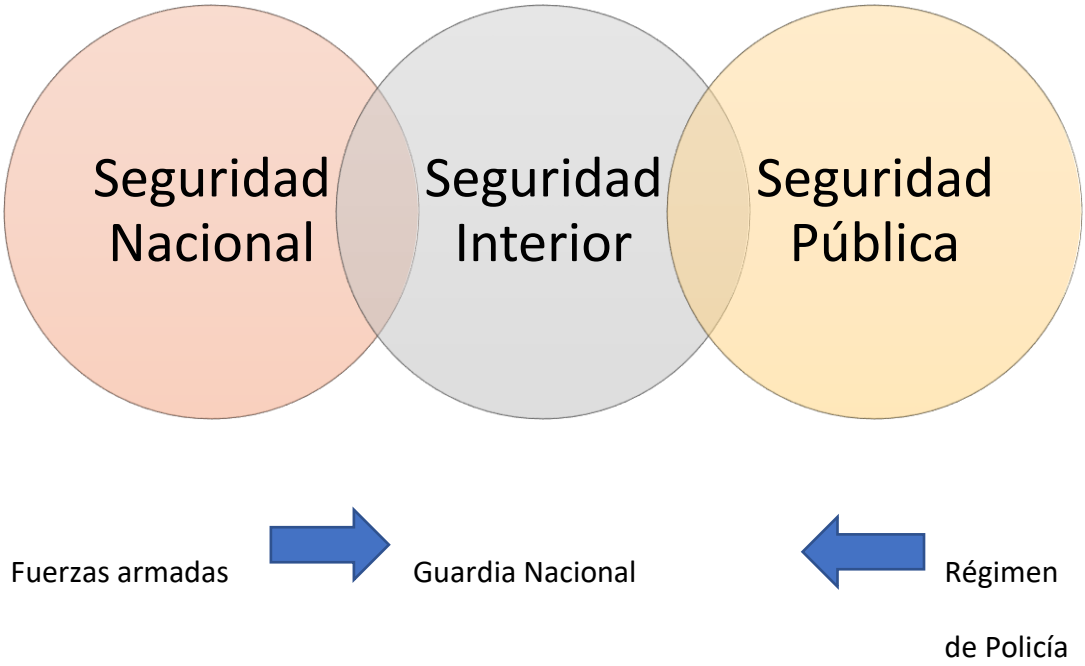
La seguridad es una condición que genera el Estado desde una multiplicidad de instituciones. Las instituciones de seguridad se rigen conforme a principios constitucionales y ejecutan sus funciones observando, en primera instancia, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal y demás leyes particulares propias de cada una.

La seguridad interior es un concepto novedoso, una condición y una función, es convergencia entre seguridad pública y seguridad nacional que obedece a la dinámica delictiva cada vez más compleja y violenta en el territorio mexicano.

La seguridad interior existe desde la época poscolonial (ver capítulo histórico) sin embargo debe ser reconceptualizada ya que hoy es una tarea que demanda la suma de esfuerzos de las policías y fuerzas armadas en tareas conjuntas.

Figura 2

Esquema de seguridad de México



Ejército Fuerza Aérea Marina	Civiles, policías federales, infantes, policías militares, principalmente. Administración: civil Operación: militar	Policías estatales Policías municipales Policías ministeriales Mando Único Policías de Género
Operación conjunta		

Nota. Construcción propia.

Por lo antes dicho el régimen de policía de carácter administrativo que se implementó con la *Constitución* de 1917 y la seguridad nacional institucionalizada con el paso de los años, tendrán que abrir paso a un nuevo orden, como se observa en el esquema de arriba. La seguridad en México tiene tres tipos de instituciones que habrán de general las condiciones

de paz, orden y vigilancia a través de tareas conjuntas o por separado cuyo objetivo es garantizar la vida interior y exterior del Estado mexicano.

La seguridad interior es la convergencia de la seguridad nacional y la seguridad pública. Constituye a su vez una función y una condición porque atiende a violencias cada vez más complejas y organizadas que son producto de un proceso histórico mexicano, mismo que después de la década de los 30s utilizó a las instituciones de seguridad pública para perseguir a los opositores políticos más que para mantener el orden y la paz. Las instituciones de seguridad pública se volvieron corruptas u obsoletas quedando rebasadas por la delincuencia organizada y sin un crecimiento sostenido para enfrentar la dinámica delincuencial el cual crecía de manera proporcional. Esto se tratará con más detalle en el siguiente apartado.

4.1. Régimen de policía

El régimen de policía forma parte de la administración pública. Su objetivo es regular la actividad privada a través de una serie de ordenamientos jurídicos obligatorios derivados de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la existencia de corporaciones policiales para hacer cumplir las leyes. En primera instancia, el régimen de policía se encuentra regulado por el artículo 21 constitucional. Señala a cargo de cuáles autoridades se encuentra la seguridad (municipales, estatales o federales, inclusive la coordinación entre ambas), las sanciones y la persecución de delitos y faltas administrativas (sea por el ministerio público, el orden judicial o la autoridad administrativa) y el carácter de la conservación del orden público, a través de la investigación de los delitos y por medias preventivas o correctivas.

Otro artículo que fundamenta el régimen de policía es el artículo 89 Constitucional que en su párrafo uno habla de la obligación del presidente de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, observando en todo momento, en la esfera administrativa, a su exacta observancia.

El régimen de policía es el conjunto de ordenamientos, instituciones, valores y limites positivo-administrativos que permiten el mantenimiento del orden y la paz pública en el territorio mexicano. Además del régimen de policía, existe en el marco jurídico el poder de policía. Éste se diferencia del régimen por ser una cualidad de laadministración pública para

hacer cumplir los ordenamientos administrativos y observar que se ejecuten las sanciones administrativas.

De acuerdo con Rafael Bielsa citado por Jorge Fernández Ruiz, "entiéndase por poder de policía la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la liberta y promover el bienestar general". (Fernández, 2003, p. 86). Para que exista armonía y se cumpla con la seguridad, con carácter de pública, se necesita limitar de manera normativa la libertad individual, así como el cumplimiento de las distintas leyes que rigen la vida en comunidad.

Tanto el poder como el régimen de policía utilizan la fuerza coactiva para cumplir con los ordenamientos jurídicos y administrativos para preservar la paz y la tranquilidad pública.

En esta sección la palabra policía se entiende como administración del Estado, de los elementos humanos y materiales para gestionar de manera eficiente la seguridad en el espacio público. Es en este momento que se aclara que el poder de policía es un poder coactivo, capaz de generar estabilidad, diferente entonces de la segunda acepción de policía, entendido como un elemento de una institución policial.

Tradicionalmente el poder de policía en México era ejercido en cada esfera de competencia. Es decir, a nivel federal la Secretaria de Seguridad Pública, a nivel estatal una Secretaria de Seguridad Pública y una institución policial en ese ámbito y en el nivel local una Policía Municipal, cada una con facultades y funciones particulares. Este régimen cambió a partir de la promulgación de la L*ey General delSistema Nacional de Seguridad Pública* (LGSNSP) en 1994 y su entrada en vigor alaño siguiente.

Con la creación de la LGSNSP se formalizó la coordinación y cooperación entre lasinstituciones de seguridad de los tres ámbitos de gobierno. El objetivo desde entonces fue combatir: la delincuencia organizada, el narcotráfico, la delincuencia común (homicidio, extorsión, secuestro, robo, asalto, etc.), que ya se veían como un problema complejo y ascendente en la sociedad mexicana.

Un cambio trascendental en el régimen de policía fue la propuesta del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, que buscaba crear un mando único policial, donde convergieran las diferentes instituciones policiales para ser coordinadas desde la federación. Esta

propuesta fue modificada por la Confederación Nacional de Gobernadores, quienes propusieron un mando único que se quedaría a nivel Estatal.

En ese mismo sexenio se llevaron a las calles a las fuerzas armadas en apoyo directo al personal de seguridad pública Municipal y Estatal, Coordinado con la Policía Federal, creando operativos conjuntos en zonas de alta incidencia delictiva como: Guerrero, Tamaulipas, Sinaloa, entre otros. Desde entonces el objetivo primordial esel resarcimiento del orden, la paz y tranquilidad pública en la sociedad.

En este mismo sexenio se incorporó al régimen de policía el proyecto "plataforma México". Plataforma México es la herramienta que interconecta la infraestructura de información y telecomunicaciones, a través de la integración de las diversas bases de datos de los estados y municipios, para compartir información y generar inteligencia policial que eficazmente prevenga el delito y combata a la delincuencia.(SSP, 2012)

La guerra frontal al crimen organizado, los operativos conjuntos, el mando único estatal y plataforma México fueron decisiones que iniciaron un proceso de transición en el régimen de policía que ya necesitaba generar cambios para hacer frente al problema más apremiante del país: la Inseguridad.

Ya en el sexenio del expresidente Enrique Peña se agregó al régimen de policía una gendarmería nacional, que vio su origen en una promesa de campaña y se formalizaría como parte de una política de Estado para combatir la inseguridad. Aunque se tenían muchas esperanzas en el proyecto, terminó siendo una división más de la policía federal.

Al respecto el Doctor Raúl Benítez Manaut distingue dos polos en la solución a los problemas de seguridad: auto organización de grupos paramilitares y el uso de la mano dura de las fuerzas armadas. Desde su perspectiva ninguno de los polos es la solución. Considera que en el régimen de policía en México se distinguen seis modelos policiales.

Tabla 8

Modelos policiales.

Modelos policiales		
Modelo 1	Militarización de la seguridad pública.	Ahora contemplada en la *Constitución* con el nombre de Guardia Nacional.
Modelo 2	Profesionalización de la seguridad pública a través de la policía federal.	Artículo 21 de la Constitución.
Modelo 3	Profesionalización basada en el mando único (o mixto) a nivel estatal.	-
Modelo 4	Profesionalización de la policía municipal	Esquema constitucional. Artículo 115.
Modelo 5	Policía comunitaria en los casos de comunidades indígenas basadas en leyes de "Usos y costumbres".	No contemplada en la *Constitución*.
Modelo 6	Población organizada en autodefensas.	No contemplada en la *Constitución*.

Nota. Elaboración propia con datos de Raúl Benítez Manaut (Benítez, 2012, p. 131).

Raúl Benítez Manaut explica cada uno de sus modelos en su texto *Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública*. Como se observa el régimen de policía se complejiza para buscar solución a los problemas de seguridad; atinadamente el autor se suma al constante reclamo de profesionalización de los cuerpos de seguridad pública para hacer frente a los problemas complejos de inseguridad.

El recorrido hecho hasta ahora muestra los cambios que han sucedido tanto en el régimen como en el poder de policía, teniendo como telón de fondo el respeto a losderechos humanos y los derechos de los miembros de las distintas corporaciones de seguridad pública; desde luego se suma, además, los derechos de los miembros de las fuerzas armadas.

El régimen de policía se encuentra en un periodo de transición constante, la coyuntura en turno es la apuesta por una guardia nacional innovadora que nada tieneque ver con la guardia nacional de los tiempos de la Revolución, donde era un cuerpoformado por civiles, con carácter de temporal y cuyos miembros, aunque eran considerados soldados, no contaban con la preparación de los soldados de hoy en día, además de estar bajo la custodia de los gobiernos estatales y no del Federal. (Elpunto se desarrolló líneas arriba).

El futuro del régimen es incierto pues en tanto no entre en funciones el nuevo cuerpo de seguridad y no se lleve a cabo una verdadera profesionalización policial que haga efectiva la carrera policial, sobre todo en el ingreso, permanencia, seguridad social, salarios y adiestramiento, no se tendrá más que expectativas.

Las fuerzas armadas en la guardia nacional son, por lo menos en este momento, la alternativa más viable si se considera que la profesionalización ha estado presente en la agenda de gobierno desde Zedillo (PND, 1995) y han pasado ya veinticuatro años sin que sea una realidad. Desde luego, la lógica que ha tenido el desarrollo político, económico, social y cultural del país forman parte de la razón del por qué no ha habido grandes cambios. Parte del fenómeno lo explica Luis Astorga en su libro *¿Qué querían que hiciera?* donde con gran destreza pone sobre la mesa las razones del crecimiento de la delincuencia organizada, el empuje de Estado Unidos en la política antidrogas mexicana, el trasiego de sustancias psicoactivas y la democracia como telón de fondo. (Astorga,2015)

4.2. Corrientes académicas en la investigación de la seguridad pública

Hace algunos años en Santiago Cuauhtenco, una delegación de Amecameca, Estado de México. Se podía transitar a cualquier hora solo o acompañado, podían salir solos los niños, inclusive solían jugar en las calles o en las canchas del pueblo. En fin, se respiraba tranquilidad, vecindad, las personas se saludaban con un “buenos días”, buenas tardes; sin embargo, todo eso se ha terminado. La inseguridad también llegó a esta comunidad de dos maneras diferentes. Primero se organizaron bandas de secuestradores y ladrones, el pueblo se hizo famoso por esa causa. Jóvenes que nacieron y crecieron ahí están tras las rejas pagando condenas de más de 20 años de prisión por secuestro y homicidio calificado. En segundo lugar, las personas dejaron de socializar, los niños dejaron de salir a jugar a las calles y se perdió la cordialidad entre las personas. Esto es un pequeño relato de una realidad que se multiplica de

manera exponencial en todo el territorio nacional. Es un hecho que la inseguridad y sus costos marginales han permeado a la sociedad.

La inseguridad pública en México es un problema complejo, producto de la unión de otros problemas de igual o menor preponderancia como el combate a la pobreza, el desempleo, las crisis económicas, problemas de carácter político como la alternancia en el poder y con ello la dispersión de los centros políticos de poder por tradición, el clientelismo en el gobierno, la corrupción y un sistema policial arcaico, endeble, ineficiente y corrupto, incapaz de enfrentar la problemática desde su esfera de competencia.

Al ser la seguridad pública una condición fundamental para la sobrevivencia del Estado y ser una pieza primordial en el desarrollo de la sociedad, es y ha sido indagada por diferentes científicos sociales, claro está, desde su área académica particular. En este trabajo se exponen las principales corrientes que han aportado a buscar soluciones al problema de la seguridad que hoy aqueja a todo México y que dista en el corto tiempo de ser resuelto. La primera corriente es la de carácter politológico y sociológico, la segunda es la de las organizaciones de la sociedad civil, y una tercera publi-administrativa.

Si bien la seguridad pública se encuentra enunciada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en el artículo 21, párrafo nueve como una función:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta *Constitución* señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* 1917)

También es cierto que dentro de algunas leyes orgánicas municipales como la del Estado de México y Michoacán, artículos 142 y 72 respectivamente, es considerada como un servicio público.

Existe una tercera vía que se ha desarrollado, aunque no de manera suficiente. Ésta es la seguridad pública como una condición de posibilidad de existencia del Estado en su

configuración actual. Esta última ha sido analizada por el Dr. Javier Oliva en su seminario de investigación de posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Es difícil hacer una separación entre los estudios sociológicos y politológicos, pues los investigadores han utilizado teorías, métodos y algunas técnicas interdisciplinarias a ambos campos disciplinarios; por ello, en este apartado, se toman en uno solo.

Uno de los principales exponentes de la corriente sociológica es sin duda el Dr. Luis Astorga Almanza quien ha investigado de manera amplia el tema de las drogas, su uso, elaboración, trasiego y comercialización de manera evolutiva desde la posrevolución hasta hoy en día, esto en su seminario permanente en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Dentro de sus principales libros destacan: *Seguridad, traficantes y militares* (2007), *Drogas sin fronteras* (2015), *El siglo de las drogas* (2016) y *¿Qué querían que hiciera?* (2015), además de diversos artículos publicados en revistas científicas sobre el tema.

Luis Astorga Almanza considera que la inseguridad que ha provocado el trasiego de drogas es producto de la reconfiguración del sistema político mexicano y de las organizaciones criminales de manera paralela, y fundamentalmente de la expansión del mercado y por supuesto la economía que trae consigo la "droga".

Después de la Revolución el poder político se encontraba centralizado en la figura del presidente de la república quien además detentaba el poder del partido único y por ello su poder llegaba de manera latente a las organizaciones delictivas a través del brazo coercitivo de las fuerzas armadas e instituciones policiales, para controlarlos e impedir que se generara lo que hoy en día es una realidad: el enfrentamiento de múltiples organizaciones por el control del manejo de la droga en territorios específicos. Por lo que nos muestra la realidad se llevó a cabo juntamente con la alternancia electoral de manera fortuita, llegando a números inimaginables de muertos por causa de las drogas.

Es decir, las investigaciones del autor cobran relevancia porque exhiben el manejo de las sustancias psicoactivas como principal causa de la violencia e inseguridad que se vive en todo el territorio mexicano. No sólo habla de ese fenómeno, explica el papel del gobierno, de las fuerzas armadas, las instituciones policiales y el gobierno de Estados Unidos en el fenómeno y cómo las políticas que se han llevado a cabo para contrarrestar la inseguridad han sido poco efectivas.

El libro *Drogas sin fronteras* (2016) es una investigación realizada con documentos accesibles al público en Estados Unidos en el periodo 1916-1970, "la documentación estadounidense nos proporciona elementos de primera mano para observar y comprender mejor la formación y las modificaciones del campo del tráfico de drogas en México, las inducidas desde Estados Unidos y las provocadas por la dinámica local". (Astorga, 2016, p. 5)

La historia de las drogas es de larga data, ahí donde algunos marcan su inicio, es apenas la punta del iceberg de la evolución de un problema que desencadenó un Estado de inseguridad pública el cual no ve (por lo menos en el corto tiempo) una solución capaz de detener los daños colaterales que permean en toda la sociedad. Aunque se aclara que "La historia de las prohibiciones a partir del siglo XX es una continuación de una historia más antigua, la del control inducido de los apetitos y las pasiones humanas, aspiración permanente de filósofos, religiosos, educadores, legisladores, políticos psicólogos y policías". (Astorga, 2016)

En el libro se menciona a Estados Unidos como velador de la buena moral y precursor de la prohibición de las drogas en el mundo y, por supuesto, en México "El trabajo de vigilancia permanente ejercido por Estados Unidos sobre México, relacionado con el comercio de opio pudo haber comenzado por lo menos desde 1911". (Astorga, 2016)

El autor, con base en su investigación, fundamenta la incursión de la política como aliada de algunos capos de la Droga, desde funcionarios federales, gobernadores, autoridades municipales y por supuesto integrantes de fuerzas armadas y policías. La participación de esas autoridades va desde protección, participación directa, financiamiento de campañas, apadrinamientos, etc. En palabras del autor: "El enemigo crecía en proporción geométrica y había que declararle una guerra permanente, pero jamás se habría de cuestionar con seriedad desde los círculos gubernamentales la orientación política que necesitaba alimentarse de sus fracasos para reforzarse y prolongarse, para autorreproducirse". (Astorga, 2016)

La inseguridad, por lo menos la provocada por las organizaciones criminales que trafican con sustancias psicoactivas es responsabilidad directa de las autoridades (funcionarios públicos), quienes de acuerdo con el periodo que el autor investiga estaban relacionados de manera directa con los capos de la droga. Es decir, las instituciones policiales desde entonces has estado supeditadas a las órdenes de sus superiores, mismos que son juez y parte del trasiego de drogas.

Como se verá más adelante "las policías" han sido manipuladas por el gobierno en turno generando clientelismos más que profesionales de la seguridad y que junto con los demás inconvenientes mencionados han originado el estado de inseguridad que se vive en la mayor parte del territorio nacional.

Ya en el libro *¿Qué querían que hiciera?* habla de la política de combate frontal al crimen organizado puesta en marcha por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa, donde los militares jugaron un papel central para la recuperación de la seguridad pública. "La participación central y para todo el sexenio de los militares ya estaba definida desde el principio." (Astorga, 2016)

Si bien la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública tiene sus inicios en 1994 cuando incursionan en tareas de seguridad en ciudades y zonas urbanas. Es en el sexenio del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, cuando van a combatir fuego a fuego a las organizaciones criminales como una política de Estado, la política reactiva más visible para la sociedad y más sangrienta que haya tenido lugar en lo que va del siglo XXI. Las voces sobre lo positivo y negativo de su política, no se hicieron esperar, pero a juzgar por los hechos, es una política hecha por las "ramas" como lo dijera Lindblom (porque va respondiendo de acuerdo con las necesidades del momento, sin tomar en cuenta un análisis completo de la situación, costos marginales y efectos de la política). Se asume el costo (homicidios) a cambio de la recuperación de la seguridad.

La política no dio el resultado esperado, pero no es imputable sólo al ejecutivo federal; es resultado además de la distribución del poder político en un mayor número de actores (partidos, facciones, CONAGO, municipios, etc.) de diferente filiación partidista, la corrupción de las instituciones policiales y el reacomodo de las bandas criminales al interior del país.

Las instituciones policiacas federales, estatales y municipales muestran todavía debilidades y fragilidad, unas más que otras, ante la expansión de la corrupción que parece incontenible. Las instituciones de seguridad se han deteriorado por los efectos combinados del dinero de los traficantes, la ausencia de una ética de servicio a la ciudadanía y la irresponsabilidad política de partidos y gobernantes pasados y presentes. (Astorga, 2015)

Un aspecto importante que destaca Luis Astorga es el hecho observado de que los traficantes no pretendían obtener el poder político, ni espacios de poder como gubernaturas,

ayuntamientos o curules. Es decir, cuando no hay un Estado fuerte capaz de generar una política integral que sea aprehendida por la mayoría de los actores políticos, los traficantes tienen una mayor oportunidad de influir sobre los gobernantes, de imponerse y de manipular la toma de decisiones, buscando obtener las mayores ventajas posibles. “Lo que sí ha habido y hay es una reconfiguración del campo político y del criminal y de la relación entre ellos que ha implicado varios escenarios posibles en diferentes partes del territorio nacional donde los grupos criminales tienen presencia”. (Astorga, 2015)

Sumado a lo anterior está el hecho de que las organizaciones criminales han ampliado su renta criminal a otras actividades ilícitas: secuestro, tráfico de armas, extorsión, robo de combustible, trata de personas, etc. Lo que ha provocado un clima de inseguridad a nivel nacional que ha sido inclusive, alentado por los medios de comunicación, con sus notas informativas.

Finalmente se menciona a un tipo de organización que sí busca generar lazos con la sociedad de manera directa a través de tomarse atribuciones propias del Estado

Las organizaciones de tipo mafioso-paramilitar sí compiten de manera más clara y directa con el Estado por las atribuciones que le son propias (proporcionar seguridad, el control del territorio, establecer y cobrar impuestos, el monopolio de la violencia legítima) y por lo mismo son potencial y realmente más proclive a intervenir en el campo político de manera violenta. (Astorga, 2015)

Este fenómeno no es nuevo, pues como se recordará el poder político-institucional del Estado en lo que va del México independiente, no ha logrado llegar a todo el territorio nacional, por supuesto, las zonas de la sierra, las montañas, desierto, etc., han sido las más desprotegidas y en las que las organizaciones criminales hacen sus hogares y bastiones de poder.

Concluyendo con la revisión de la obra del autor, algunas ideas clave para entender la incidencia delictiva, las organizaciones criminales, la fragmentación del poder político y la inseguridad, con sus altos índices de homicidios, pueden resumirse en las siguientes ideas:

- El negocio de las drogas en sí mismo no es violento, tienen que presentarse las condiciones para que se haga uso de la violencia de manera frecuente para mantener la hegemonía en el campo.
- Las reglas del juego las impuso el poder político mientras duraron las condiciones que

le permitieron ejercer su monopolio.

- La estructura del campo (de las drogas) pasó a ser cuasi monopólica a una oligopólica.
- El monopolio del poder político en México se empezó a desmoronar en los años ochenta. Primero, en algunos Estados, los mecanismos de control político-policiaco se debilitaron, la alternancia electoral reconfiguró el campo político en México y el de las instituciones de seguridad, pues éstas ya no dependían de un solo partido sino de varios con intereses propios y sin visión de estado. (Astorga, 2015)

Algunos puntos de encuentro de lo escrito por Astorga los encontramos en *Violencia criminal: la paradoja de la presencia del Estado mexicano*. La violencia, de esta manera, quebranta la Estabilidad del Estado de derecho en una democracia y consolida la actuación de poderes fácticos en grupos criminales, lo que les permite vetar los cambios necesarios para consolidarla y disputar al Estado el control de áreas completas de las políticas públicas y regiones enteras del país. (Lazo y Niño, 2016, p. 51)

El vínculo entre violencia y narcotráfico no constituye una amenaza a la seguridad *per se*, se constituye cuando se enfrenta al Estado, consecuencia de una política de éste. Las actuaciones de los políticos en contubernio con el crimen organizado dan cuenta de un Estado que también favorece la reproducción del crimen (Lazo y Niño, 2016, p. 53).

El punto de inflexión se encuentra en la crítica que las autoras hacen a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, pues consideran que la militarización representa un retroceso en cuanto al fortalecimiento de las instituciones civiles democráticas, genera inestabilidad y mantiene latente la posibilidad de una violación a la soberanía nacional. (Lazo y Niño, 2016, p. 55)

Lo concerniente a "militarización" se expondrá en el siguiente capítulo, sin embargo, es necesario acotar aquí que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no significa una militarización.

Por otro lado, Miguel Ángel Vite Pérez, considera que el problema es que el aparato estatal tiene una baja capacidad regulatoria de relaciones sociales, lo que erróneamente ha sido identificado como una "modernidad inacabada" o con la ausencia de un gobierno eficaz para realizar las tareas propias de la gobernabilidad.

El autor se suma a la crítica del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública al decir que

La reactivación punitiva del Estado mexicano mediante la realización de tareas de seguridad pública de parte del ejército es otra expresión de la nueva configuración del poder político, basado en el ejercicio de la violencia a través de la creación de situaciones de guerra, entendida ésta como un enfrentamiento armado entre las fuerzas regulares estatales y grupos armados, que defienden sus territorios en los cuales se reproduce su propia ilegalidad en el manejo de los negocios privados, y que han logrado articular una compleja red de complicidades en los diferentes niveles que componen la autoridad local. (Vite, 2016, p. 172).

En la reconstrucción de la representación social sobre la inseguridad pública han intervenido diversos factores. Lo que es una realidad es la participación impostergable de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Al ser instituciones con valores, disciplina y doctrina que los cohesionan, que los mantienen en una burocracia vertical que permite una obediencia, son la mejor alternativa para los problemas apremiantes de inseguridad.

CAPÍTULO V

Seguridad interior, una mirada desde las bases del Ejército Mexicano

En el siguiente capítulo se hace un recorrido por la historia reciente de las fuerzas armadas, se realiza un recuento sobre la génesis de la guardia nacional en México, la problemática que enfrenta el país en la actual coyuntura y cómo se gestó una nueva guardia nacional para la seguridad interior. Así mismo, se presentan los resultados de las entrevistas realizadas a oficiales del ejército, soldados de infantería que han prestado servicios de seguridad pública y policías militares que estarán en las filas de la Guardia Nacional.

5.1. Fuerzas armadas en México

El objetivo de este inciso es mostrar los orígenes de la guardia nacional a partir del año 2000, la presencia de las fuerzas armadas en la historia de México como la fuerza que logró defender la soberanía nacional frente a la invasión norteamericanay como la institución que sentó las bases de la ciudadanía y la política como fuente del gobierno.

La guardia nacional hunde sus raíces en la etapa revolucionaria, en sus orígenes se formó con integrantes de la misma población, sin educación en armas, ni muchomenos adiestramiento. Fueron cuerpos armados constituidos de manera intermitente, cuyo objetivo era proteger zonas estratégicas. Estaban bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados y ayuntamientos; es decir, fue unafuerza con carácter local. Se podía reunir y enviar a donde hiciera falta, pero una vez resuelta la situación regresaban a su trabajo en el campo.

La nueva generación liberal criticó la permanencia de la clase política en los cargos de gobierno, fundada en bases caciquiles clientelares que el político había creado al eternizarse en el poder. La nueva generación liberal, que luchaba por una república federal, repudió al ejército permanente por su función de caudillaje y volteó su mirada hacia la Guardia Nacional. El carácter popular (no corporativo) de una ciudadanía armada por el municipio o cada entidad, que elegía a sus comandantes por voto directo y secreto, fue mucho más cercana a estos liberales, quienes vieron en la Guardia Nacional el ejército de la nueva república. (Hernández, 2012, p.33)

En el origen de la Guardia Nacional se encuentra una diversidad de sectores sociales originarios de México.

En 1847, la Guardia Nacional recluta miembros deamplios sectores desdibujando su carácter básicamente reservado al vecino- ciudadano. La urgencia en levantar una defensa para resguardo de los territorios, así como de formar una milicia móvil que se desplazara a la par con el ejército permanente condujo a que se reclutaran amplios sectores sociales en un esfuerzo conjunto de defender a la nación. Ingresaron numerosos oficios y, masivamente, las etnias: indios, mulatos y desempleados. El acento en la composición varía de entidad en entidad. (Hernández; 2012, p. 38)

Por otro lado, si bien la guardia nacional surge como un cuerpo armado para consolidar el nuevo Estado Mexicano, podemos observar su desarrollo, en coyunturas políticas. Alicia Hernández Chávez en su *libro Las fuerzas armadas mexicanas, su función en el montaje de la república* menciona tres coyunturas fundamentales en las que la guardia nacional contribuyó a la formación del Estado Mexicano.

Uno: Entre 1847 y 1848, en combate contra el ejército invasor norteamericano.

Dos: 1855, cuando los liberales defendieron en combate, las reformas, como la desamortización de bienes de corporación, la separación Iglesia-Estado, los derechos individuales del hombre y del ciudadano y la abolición de fueros y privilegios.

Tres: El triunfo definitivo fue entre 1861 y 1862, cuando defendieron la república contrael Ejército Imperial francés y, finalmente, en 1876 por su apoyo a Porfirio Díaz y el Plan de Tuxtepec.

La creación de la guardia nacional en el contexto histórico político del Estado Mexicano, desde la perspectiva de la autora arriba mencionada, permitió lo siguiente:

A. Se fortaleció la ciudadanía en la medida en que se dotó de bienes y derechospolíticos a un sector de los soldados ciudadanos.

B. Trascendencia de la Guardia Nacional al desempeñar el papel de ser la primera organización laica nacional y republicana con base en pueblos, villas y ciudades capitales.

C. Forjó al nuevo ciudadano a través del ejercicio de las armas, difundió una cultura cívica donde el soldado-ciudadano elige directamente, el ciudadano en armas defiende de toda amenaza a la nación y, por esta acción, es merecedor de plenos derechos de ciudadanía.

D. De la Guardia Nacional surgió la nueva práctica política de la elección directa.

E. En México, en ese periodo, es mejor categorizar las fuerzas armadas comoejército permanente y auxiliar de la federación, Guardia Nacional y grupos paramilitares adscritos a otras áreas del gobierno.

F. Se hace evidente que durante la etapa formativa del ejército los oficiales no provenían de las escuelas del ejército, sino que su adiestramiento se efectuó en filas.

G. El núcleo fundamental y organizador del ejército nacional fue la Guardia Nacional. La Guardia Nacional nació en 1847 en virtud de la urgencia de agrupar a la ciudadanía en defensa de la república y en ausencia de un ejército o gobierno

H. El antecedente inmediato de la Guardia Nacional fue la milicia cívica que surgió con las Cortes de Cádiz y que en México se reglamentó en 1822.

I. En su primera etapa, la milicia cívica fue el ciudadano armado que defiende su localidad.

J. La delimitación de funciones entre auxiliares y permanentes produjo una división y tensión dentro del ejército permanente que condujo a una grave ruptura en el interior de las fuerzas armadas obteniendo ahora los militares de carrera mayores prebendas.

En esta etapa, al no ser una fuerza bien estructurada y que además daba poder a los gobiernos locales, terminó por ser absorbida por el ejército permanente, sin embargo, estuvo presente en las diferentes constituciones políticas que conformaron el Estado Mexicano, esto lo podemos observar en la Tabla 9 que muestra los artículos donde se reglamenta dicha institución.

Tabla 9

Artículos Constitucionales sobre la Guardia Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	**Artículos que hablan sobre la Guardia Nacional**
Constitución Política de 1824	Artículo 50.- Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes: XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen: X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación. XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria...
Constitución Política de 1857	De las facultades del Congreso General. Art. 72. El congreso tiene facultad: XIX. para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. Art. 85 De las facultades y obligaciones del presidente: Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

	VII. disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción XX del art. 72.
Constitución Política de 1917	Art.73 facultades del congreso XIV. Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentarsu organización y servicio. XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armary disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos. ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridadinterior y defensa exterior de la federación. VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

Nota. Elaboración propia con base en los textos de las respectivas Constituciones.

Desde su origen remoto la Guardia Nacional Mexicana se concibió como un cuerpo de reacción para desintegrar disturbios, revueltas, levantamientos armados, entre otros, que pudieran vulnerar la estabilidad en México.

Desde la conquista, México ha tenido que pasar por diversos episodios de guerra e inestabilidad. La misma Conquista fue un periodo de sometimiento, si bien de carácter religioso-cultural, también participó la fuerza coercitiva de los conquistadores provenientes de España.

Se suma, la Independencia de México con el levantamiento armado iniciado por algunos militares, la intervención francesa, la etapa revolucionaria, la lucha entre federalistas y constitucionalistas, los levantamientos armados de Emiliano Zapata y Francisco Villa, hasta la etapa constitucionalista.

En estos eventos hubo presencia de fuerzas militares para proteger los intereses del poder en turno. Visto desde la perspectiva de la ciencia de la administración, el objetivo de las fuerzas armadas en todo momento es preservar los poderes del Estado junto con sus instituciones, así como la población y el territorio.

5.2. La coyuntura actual (2018-2019)

Considerando el esquema de coyuntura para la explicación del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, en el siguiente acápite se explican los elementos de la coyuntura actual que se compaginaron para dar como resultado la creación de la guardia nacional. La coyuntura se encuentra formada por cinco elementos:

1. La promesa incumplida de profesionalización policial.

2. La proliferación de la delincuencia organizada.

3. El cambio de gobierno federal (cuarta transformación).

4. La creación de la guardia nacional (policía de proximidad ciudadana que se estima se integrará con elementos civiles de nuevo ingreso, elementos de la policía de Marina y elementos de la Policía Militar).

5. El nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

En las siguientes líneas se explica cada punto y su participación en la formación de la coyuntura nacional.

La promesa incumplida de profesionalización tiene sus orígenes en la creación de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, en ella se establecieron las bases fundantes de la profesionalización policial. Antes de la ley, entonces ¿Qué había? Como lo explica Luis Astorga, la policía tuvo un origen clientelar, en el ámbitomunicipal se utilizó de manera discrecional para resguardar los intereses del gobierno en turno, a ello se suma el hecho de que su organización se fundamentaba en el artículo 115 constitucional como un servicio público, encargado de vigilar la estricta observancia de los reglamentos administrativos, además de procurar el orden y la paz pública. Tres son las causas originarias de una policía municipal no profesional: sus actividades se circunscribían a las órdenes del presidente municipal, la rotación de puesto cada tres o seis años, una dinámica social poco compleja y además controlable en términos de número de habitantes.

Como ya se mencionó no tenían un manual de actuación o algo parecido que les permitiera trabajar de manera adecuada; con cada cambio de presidente municipal también se rotaba el personal policial, la dinámica social poco compleja obedece aque los policías eran de las zonas donde prestaban sus servicios y por lo tanto conocía a sus vecinos, había un control tácito en el actuar del otro.

Afortunadamente esto ha venido transformándose en escalada: ejemplo de ello son corporaciones municipales que ya cuentan con academias de policía como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 10.

Academias de Policía Municipales.

Academia	**Año**
Academia de policía del Municipio de Ciudad Juárez	2019
Academia de policía de León	1998
Academia municipal de policía de Aguascalientes	2013

Nota. Elaboración propia.

La estructura, organización y funcionamiento dependen de una institución formal, con presupuesto y funciones claramente enunciadas en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGSNSP). En esta esfera de competencia sí hay instituciones académicas encargadas de la profesionalización policial, como es el caso de las academias de policía del Estado de México o la Universidad de la Seguridad Pública de Puebla iniciativa puebla-Panamá, que ofrecesus servicios no sólo a al Estado, también a otros Estados y municipios etc.

Sin embargo, no han sido capaces de desarrollar a las instituciones en competencias y fundada en valores, pues las policías estatales son las más corruptas. Una explicación de esto son los bajos salarios y el cobro de cuotas por parte de sus superiores.

Al respecto *Causa en Común*, elaboró el Sistema de Desarrollo Policial, encargado de medir el desarrollo de las instituciones policiales a nivel nacional. En este documento reportan cinco ejes de desarrollo policial: carrera policial, profesionalización, régimen disciplinario,

seguridad social y certificación. Los resultados obtenidos en 2018 resumen el estado de las instituciones en dos conclusiones generales, a las que llegaron después de un proceso de investigación a través del portal de transparencia INFOMEX del gobierno federal. (Ver Tabla 11).

1. Ninguna corporación policial del país cuenta con los mecanismos institucionales para cumplir plenamente con los requisitos mínimos de ley.

2. Las corporaciones policiales en el país subsisten precariamente, no sedesarrollan.

Tabla 11

Sistema de Desarrollo Policial

Ejes	**2017**	**2018**	**Ascenso/Descenso**
Carrera policial	-23	-27	▼
Profesionalización	-28	-22	△
Régimen disciplinario	-46	-38	△
Seguridad social	-52	-50	△
Certificación	-57	-47	△
Calificación final	-41	-37	△

Nota. Información procedente de Causa en Común. INDEPOL, Índice de Desarrollo Policial 2018.

Así mismo, en un informe de causa en común, se indica que en el fondo de aportaciones para la seguridad se invierte poco, no se invierte en lo que se debe, no se gasta la totalidad del presupuesto y además se roban el dinero. A través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) el gobierno federal transfiere dinero a cada Estado, el encargado de la supervisión del buen uso de los fondos es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Según esto, en 2013 se aportaron 7, 632 millones de pesos, y en 2018 6, 989 millones de pesos. Los gobiernos estatales deben aportar el 25% de lo recibido, un claro ejemplo de Chihuahua que aportó un total de 9.3 millones de pesos cuando debía aportar 73.5millones de pesos, solo el 12.7%. En 2017 del total del fondo, sumados los recursosfederales y estatales, el 50% se destinó a infraestructura, equipamientos, desarrollo y certificación policial. El 3.1 % se gastó en prevención social y el 4.8% en la prevención del delito de alto impacto. El subejercicio de los recursos se presentó demanera importante en:

Tabla 12

Subejercicio de los Estados.

Estado	**Porcentaje**	**Cantidad**
Veracruz	52%	222 millones de pesos
Chihuahua	19%	54 millones de pesos
Guerrero	13%	38 millones de pesos
Michoacán	11%	13 millones de pesos
Guanajuato	12%	38 millones de pesos

Nota. Elaboración propia con datos de Causa en Común. http://causaencomun.org.mx/beta/evaluacion-del-gasto-publico-destinado-a-segurida d-publica/

Esta falta de eficiencia del gasto del FASP se debe, de acuerdo con casusa en común, a: negligencia del secretariado ejecutivo, ausencia de penalización por desvío o subejercicio y la opacidad y falta de controles efectivos por parte de los estados.

De acuerdo con un reporte del periódico Excélsior, en México hasta el año 2017 existían 39 academias para la formación de policías, de las cuales sólo doce tienen el equipamiento e infraestructura para preparar a los cadetes policías.

A esto se agrega el hecho de que los policías se enfocaron más al precepto de velar por la observancia de los reglamentos administrativos; de esa manera había más sanciones por faltas administrativas, que por alteración del orden.

Cuando se hace una investigación de un tema específico es necesario e indispensable lograr objetividad a la hora de plasmar el contenido, sin que, por ello,se deba renunciar a las ambiciones personales de expresión de voces que den cuenta del estado que guardan no pocos individuos (soldados) dentro del esquemasocio-político del contexto mexicano. En capítulos precedentes el marco de lo que ahora se pretende describir y explicar sobre las condiciones de los soldados mexicanos en su labor diaria, en las misiones encomendadas pos sus superiores y las razones para cumplir de la manera más profesional posible aun cuando en ello pongan en peligro la vida.

5.3. Configuración del Ejército Mexicano en la Administración Pública Federal

Con base en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en sus artículos 39, 40 y 41 se dice que México es una república representativa democrática y federal, cuya soberanía reside originalmente en el pueblo, el poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste, se compone de estados libres y soberanos y por la ciudad de México, para el despacho de sus funciones. El pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión: el poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial.

De las atribuciones específicas del poder ejecutivo en materia de seguridad nacional se encuentran las siguientes:

- Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado entre ellos el secretario de la defensa nacional.
- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales
- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

El Ejército Mexicano se encuentra adscrito a la Secretaria de la Defensa Nacional, ésta a su vez se encuentra bajo la dirección del secretario de la Defensa Nacional, ambos bajo el Poder Ejecutivo representado por el presidente de la República. Junto con las demás secretarias de Estado forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

5.3.1. Leyes normativas que rigen la vida del ejército mexicano

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 29 menciona los asuntos de los que se ocupa directamente la Secretaría de la DefensaNacional (SEDENA)**.**

Tabla 13

Asuntos de los que se ocupa la SEDENA

Asuntos de que se ocupa la SEDENA
• Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea.
• Organizar y preparar el Servicio Militar Nacional. • Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente.
• Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados.
• Conceder licencias y retiros e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea.

• Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.
• Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares parauso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares.
• Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas.
• Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea.
• Administrar la Justicia Militar.
• Intervenir en los indultos de delitos del orden militar. • Organizar y prestar los servicios de sanidad militar.
• Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil.
• Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuarios y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea.
• Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea.
• Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Naciónreserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, así como vigilar yexpedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

Nota. Elaboración propia con base en el artículo 29 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública.*

No es menester en este apartado transcribir las leyes, ya que se encuentran disponibles para cualquier persona que desee leerla. Lo que se pretende en las siguientes líneas es destacar aquellos párrafos de las leyes que permiten comprender el desarrollo del soldado y su

disponibilidad al trabajo, sea en una misión del orden militar o civil, aun cuando su vida, prestigio y honor estén en riesgo.

5.3.2. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea

La ley arriba mencionada regula, como su nombre lo dice, al ejército y fuerza aérea mexicanos, pero para el interés de la investigación sólo se hablará del ejército. El ejército es una institución armada permanente que tiene las misiones siguientes:

- Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación
- Garantizar la seguridad interior.
- Auxiliar a la población civil en causas de necesidades públicas.
- Prestar ayuda en casos de desastre.

Al ejército lo conforma el elemento humano organizado, adiestrado, y equipado, conforme los requerimientos que reclame la misión. Una misión es una tarea encomendada a un grupo de soldados que tienen al frente un mando. La encomienda puede ser dentro o fuera de sus instalaciones y son dotados de los recursos materiales necesarios.Las misiones las pueden realizar por sí o en forma conjunta con otras dependencias(federal, estatal o municipal) conforme lo ordene o lo apruebe el presidente de la república en ejercicio de sus facultades constitucionales.

El servicio militar se presta de dos maneras: voluntario o nacional. El primero es aquel que prestan aquellos individuos que deciden proporcionar su servicio vía contrato y con las prestaciones que señala la ley al ejército. El segundo lo realizan todos los mexicanos de nacimiento que cumplen la mayoría de edad, se realiza uno sola vez y se realiza para preparar a los mexicanos para que, en caso de guerra, puedan alistarse en las filas de las tropas.

El ejército mexicano es el ejemplo más claro de una organización burocrática de la manera en cómo la conceptualizó Weber: tiene un mando horizontal, con tareas perfectamente definidas, el control se ejerce desde arriba y las tareas (misiones en este caso) se cumplen de manera casi exacta, el subordinado no puede tomar decisiones a libre albedrío, para ello en todo momento debe consultar a su inmediatosuperior.

Tabla 14

Mandos del Ejército

Niveles de mando dentro del Ejército Mexicano		
Mando supremo	Presidente de la República	Comandante supremo de las fuerzas armadas
Alto mando	Secretario de la Defensa Nacional	General de División
Mandos Superiores	Operativos	Comandantes de regiones militares. Comandante de zonas militares. Comandante de grandes unidades. Comandante de las unidades conjuntas. Comandante de unidades circunstanciales.
	Servicios	Recaen en los comandantes de los agrupamientos logísticos y administrativos y serán ejercidos por los generales procedentes de arma o servicio.
Mandos de unidades	Los organismos constituidos por tropas del Ejército y Fuerza Aérea, estructurados internamente en dos o más escalones, equipados y adiestrados para cumplir misiones operativas en el combate y que funcionan esencialmente bajo normas tácticas en el cumplimiento de sus misiones.	

Nota. Elaboración propia.

De los niveles de mando en el ejército encontramos en la Tabla 14 los grados y, por lo tanto, la obediencia del inferior hacia el superior. Cabe mencionar que la manera de ascender

dentro del ejército tiene sus especificaciones dentro de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos ysu respectivo reglamento.

Tabla 15

Grados militares

Grados militares	
Generales	De división De brigada Brigadier
Jefes	Coronel Teniente coronel Mayor
Oficiales	Capitán primero Capitán segundo Teniente Subteniente
Tropa	Sargento primero Sargento segundo Cabo
	Soldado

Nota. Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Algunas de las consideraciones sobre ascensos y recompensas dentro del ejército y fuerza aérea más importantes se verán a continuación.

De acuerdo con la *Ley de Ascenso y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, se le denomina promoción al proceso mediante el cual la Secretaría verifica el cumplimiento de los requisitos fijados por la Ley para otorgar o proponer los ascensos respectivos, para cubrir las vacantes que existan en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Para ello se abre un Período general de pruebas, que es el lapso en el que el personal de una misma especialidad y jerarquía presenta los exámenes de promoción que corresponda. Se denomina Personal Potencial, aquél que reúne los requisitos que marca la Ley para participar en la promoción. Hay cuatro tipos de promoción:

a) Promoción de Sargentos Primeros Especialistas, para el personal de esta jerarquía que carece de escuelas de formación de oficiales.

b) Promoción Especial, para los Subtenientes de arma o servicio que cumplan los requisitos de tiempo de servicio, antigüedad en el Grado y demás especificados en la Ley y que hayan egresado de instituciones educativas militares que imparten estudios de tipo superior de nivel licenciatura o escuelas de formación de oficiales o hayan obtenido su grado en términos de la fracción III del artículo 9 de la Ley.

c) Promoción General, para los Mayores y oficiales que reúnan los requisitos especificados en la Ley, incluyendo a los Subtenientes que no logren su ascenso en la promoción especial.

d) Promoción Superior, para los Generales, Coroneles y Tenientes Coroneles quecumplan los requisitos de tiempo de servicio, antigüedad en el Grado y demás especificados en la Ley. (*Ley de ascenso y recompensas del ejército y fuerza aéreamexicanos*).

Existen los canales institucionales de acuerdo con los postulados de una organización burocrática para los ascensos dentro del ejército, con grados escalafonados de acuerdo a las aptitudes, habilidades, profesionalismo, entre otros.

En el ejército existen armas y servicios para el despacho de las misiones encomendadas. Para el caso de esta investigación es pertinente señalar sólo los tipos de arma con los que cuenta la institución. Cabe mencionar que la misión principal de los diferentes tipos de armas es el combate, a través de la combinaciónde armamento, desplazamiento y poder de

choque. La forma de cómo combinar estos elementos queda bajo el criterio del comandante de la misión, sea como se mencionó antes, en las grandes unidades o en las pequeñas unidades, que tambiéntienen misiones específicas.

Las pequeñas unidades se conforman por una sola arma: infantería, caballería, artillera, blindada o ingenieros. Pueden formar escuadrones, pelotones, secciones, compañías, baterías, grupos y batallones o regimientos. En las grandes unidades pueden trabajar para el despacho de las misiones dos o más armas, se denominanbrigadas, divisiones y cuerpos de ejército.

Los servicios tienen un desempeño exclusivo de las actividades técnicas y profesionales que corresponde llevar a cabo al servicio al que pertenezcan. Buscansatisfacer las necesidades de vida y operación por medio de apoyo logístico y administrativo. Órganos de dirección y órganos de ejecución, son fundamentales en todo momento para que las misiones tengan el éxito en su realización.

Los grados en el ejército son fundamentales en la estructura burocrática del ejército pues las órdenes que se dictan desde el presidente de la República y el Secretario de la Defensa, son ejecutadas en dirección vertical hasta las tropas. Las clases militares de arma se distinguen porque tiene un mando, adiestramiento y son los encargados de la conducción de unidades de combate.

Todo lo expuesto en los párrafos precedentes es para generar un panorama sobre la institución del Ejército Mexicano, su organización burocrática, grados, funciones y personal que lo conforman. Como se observa, los soldados son el último escalón dentro su organización, pero no por ello son menos importantes pues son ellos quienes materializan las misiones encomendadas. Claro está que es bajo el mando de un oficial a cargo de manera directa, sean oficiales o clases.

Son, en conjunto, quienes están en contacto directo con la sociedad, los que auxilian a la población en caso de desastre, los que llegan a las zonas montañosas a erradicar los cultivos de marihuana y amapola, quienes están desplegados por semanas o inclusive meses, quienes llegan a alojarse en unidades deportivas, auditorios municipales, casas que se rentan para ser utilizadas como cuarteles y quienes reciben el agradecimiento o aborrecimiento de los habitantes donde prestan sus servicios.

La mayoría de las veces la población poco conoce sobre sus funciones, pues a lo largo de las últimas tres décadas han ido cambiando como producto de la dinámica nacional, la complejidad de los problemas de seguridad e inclusive los desastres naturales quese vuelven desastres por la falta de planeación territorial; pues los fenómenos naturales *per se* no son desastres, se vuelven desastres por la mano del hombre.

En las siguientes líneas se expondrá el contenido de la *Ley de Disciplina del Ejército yFuerza Aérea Mexicanos*. Se abordará sólo aquello que para los intereses de la investigación es fundamental conocer, pues en su texto se encuentra parte de la explicación del por qué las tropas obedecen y realizan las misiones encomendadas.

La doctrina, valores y convicción personal son algunos de los elementos que ayudan a comprender a los soldados. Esta investigación busca dar voz a estos sujetos y colocarlos en su exacta dimensión dentro de la administración pública, dentro del régimen de policía (en transición) y en su razón de ser: la Defensa Nacional.

En el Artículo primero de la *Ley de Disciplina del Ejército yFuerza Aérea Mexicanos* (LDEFAM) se menciona el objeto de la misma:

Preservar la disciplina militar como principio de orden y obediencia que regula la conducta de los individuos que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Sus disposiciones son de observancia obligatoria para todos los militares que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de conformidad con su Ley Orgánica. (LDEFAM, 2018)

La ley es clara en cuanto al sacrificio (hasta la muerte), la obediencia y la observancia de las leyes. El militar en todo momento debe observar buena conducta, respeto a sus superiores, consideración con el subalterno y fomentar el cumplimento del deber en todo momento.

A continuación, se enlistan algunas de las normas más importantes que contiene la *Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea*, las cuales son las instituciones más importantes que cohesionan a las unidades y permiten el desarrollo de las funciones, teniendo como eje de acción la obediencia.

- El militar debe observar buen comportamiento.
- El fiel y exacto cumplimiento de los deberes.
- La disciplina es la base fundamental: exige respeto y consideraciones mutuas entre

el superior y el subalterno.

- El militar debe proceder de un modo legal, justo y enérgico en el cumplimiento de sus obligaciones, a fin de obtener la estimación y obediencia de sus subalternos.

- Es deber del superior educar y dirigir a los individuos que la Nación pone bajo su mando.

- Todo militar que mande tropas, inspirará en ellas la satisfacción de cumplir con las leyes, reglamentos y órdenes emanadas de la superioridad.

- Para que el militar obtenga la confianza y estimación de sus superiores y en su caso las recompensas, deberá demostrar aptitud, buena conducta, amor a la carrera, celo en el cumplimiento de su deber y respeto para su persona y para la de los demás.

- El militar está obligado a saludar a sus superiores y a los de su misma jerarquía, así como a corresponder el saludo de sus subalternos.

- El militar debe comportarse con el más alto grado de cortesía y educación.

- El militar prestará, siempre que le sea posible, su ayuda moral y material a sus subalternos y compañeros que la necesiten, pues no debe olvidar nunca que la solidaridad y ayuda mutua facilitan la vida en común y el cumplimiento de los deberes militares, constituyendo el espíritu de cuerpo, sentimiento de las colectividades que todos los militares tienen el deber de fomentar.

- El militar, atendiendo a su honor y principios, debe obrar con equidad y justicia, ser ejemplo de puntualidad y preocuparse por cumplir con lo ordenado, anteponiendo su iniciativa e inteligencia.

La ley promueve valores en la comunidad militar desde una perspectiva moral, invita a cada elemento a conducirse de forma justa y honrada además de incentivarlo a realizar sus deberes para contribuir al desarrollo de la institución y sus fines. Sin embargo, también contiene los correctivos disciplinarios a los que se hace acreedor el militar que incumple con la observancia de todo lo estipulado en la ley.

Artículo 24 Quáter. - Los correctivos disciplinarios se clasifican en:

I.- Amonestación;

II.- Arresto, y

III.- Cambio de unidad, dependencia, instalación o comisión en observación de su conducta, determinado por el Consejo de Honor. (LDEFAM, 2018)

Cada uno de los correctivos se explican en la ley, así como el procedimiento que se debe llevar a cabo por las instancias correspondientes.

En la ley se menciona el espíritu de cuerpo, así como los valores históricos de los ejércitos del mundo, presentes también en el Ejército Mexicano, en los siguientes subtemas se desarrollará a fondo cómo lo perciben los soldados entrevistados.

5.4. Confianza en el Ejército Mexicano

Hacer un análisis sobre la confianza en el Ejército Mexicano no es tarea fácil si se considera el papel preponderante que ha tenido a lo largo y ancho del país en las últimas dos décadas en el ámbito de la seguridad pública y desde los 70s en operaciones contra el trasiego de drogas. Cabe aclarar que el Ejército Mexicano, para el despacho de sus funciones, se encuentra en la Secretaría de la Defensa Nacional. Ésta es una organización con múltiples instituciones al interior, cuyo fin es la seguridad nacional. A ésta institución pertenecen la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, el Institutito de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISFAM), Banjército, hospitales militares, la industria militar, etc. Es decir, instituciones que no necesariamente están directamente en contacto con la población.

La confianza en el ejército no depende de todas las instituciones de la SEDENA, ni todas esas instituciones necesariamente entran en contacto con la población. Son los soldados de arma los que de manera regular se encuentran en contacto directo con la población, pues son quienes en una guerra se encuentran en los frentes de combate, principalmente los infantes. En esa lógica, son los infantes los que principalmente han sido delegados a la prestación de servicios de seguridad interior en bases de operaciones mixtas, en puestos de control, operaciones para la erradicación de plantíos ilícitos, patrullajes en zonas urbanas, etc.

La sociedad mexicana no sólo confía en los militares por su trabajo en seguridad, pues su apoyo a la población se encuentra en diferentes tareas. Esto se puede observar en la respuesta emitida por la Defensa Nacional a la solicitud de información sobre los servicios de seguridad pública prestados por el Ejército Mexicano.

A través del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se solicitóa la SEDENA el número de personal desplegado en tareas de seguridad pública en las principales regiones militares de conflicto (Índice de paz, 2018), a la petición se respondió de la siguiente forma:

Actividades para defender la integridad, la independencia y soberanía de la nación, mediante la protección y vigilancia del territorio y espacio aéreo nacionales; así como labores para reducir los índices de violencia en el país, en los cuales se incluye la seguridad a instalaciones estratégicas, tareas de erradicación e intercepción en aplicación de la ley federal de armas de fuego y explosivos, apoyo a la seguridad pública, fortalecimiento de la identidad nacional, servicio militar nacional, protección al medio ambiente y recursos naturales, aplicación del plan DN-III-E y labor social. (INAI-SEDENA, 2019, Solicitud de información 0000700324419).

Del documento recibido se desprende la siguiente tabla que muestra los servicios que se hicieron en favor de la integridad, soberanía e independencia de México, sin definir claramente los servicios propios a la seguridad pública. Sin embargo, resaltan las actividades que los soldados hacen en el territorio nacional y que sirven para generar un ambiente de seguridad en esas regiones.

Tabla 16

Soldados desplegados en 2017 y 2018 en servicios para contribuir a la seguridad pública, por regiones militares

Región militar	**Estados**	**2017**	**2018 (nov)**
II	Baja California Baja california sur Sonora	3,788	4,319
VI	Puebla Veracruz Tlaxcala	5,833	5,155
IX	Guerrero	6,119	5,401

X	Quintana Roo Campeche Yucatán	1,345	2,049
XII	Michoacán Guanajuato Querétaro	4,594	5,647
Total promedio		21,679	22,571

Nota. Información procedente de la respuesta a la solicitud 0000700216518 de acceso a la información pública federal.

Un factor crucial a la hora de evaluar al ejército mexicano son las violaciones a los derechos humanos por parte del personal militar; sin embargo, si se analizan los servicios realizados *versus* las violaciones cometidas, entonces se encuentra que las violaciones son un costo marginal de la labor militar en el trabajo que hace de manera directa en la población.

En la siguiente tabla se muestran los principales tipos de delitos en contra de los derechos humanos en el sexenio 2006-2012.

Tabla 17

Violaciones a derechos humanos por parte de personal militar

Tipo de violación	**Casos**
Cateos ilegales	2,647
Detención ilegal	2,550
Ejercicio indebido de la función pública	443
Abuso de autoridad	488
Lesiones	191
Al derecho de petición	134
Diversos	185
Total	7,299

Nota. Elaboración propia con información de 2006-2012.

Las cifras de este sexenio son significativas considerando que fue el sexenio con más muertes, además de ser el parteaguas para la presencia de las fuerzas armadas en seguridad pública, pues si bien ya estaban participando en la erradicación de cultivos ilícitos, aún no se les asignaban tareas específicas en materia de seguridad interior.

De las quejas sobre violaciones a derechos humanos y considerando el total de hombre día desplegados que es alrededor de 100 millones, 708 mil, 587 hombre día, dando un total de 1,107,794,457 interacciones militar-civil, entonces de las quejas interpuestas ante la comisión nacional de derechos humanos, sólo 109 interacciones han derivado en abuso del personal militar.

Ya en otra parte del texto se habló sobre las funciones del Ejército Mexicano. Entre ellas destaca el apoyo a la seguridad interior y el apoyo a la población en caso de desastres. En la Tabla 15 se muestra el nivel de confianza hacia esta institución desdeel año 2011. Como se observa el porcentaje de confianza se ha mantenido, por encima del 80%, a excepción del año 2012 y 2015 que fue del 79.6% y 77.6% respectivamente.

La política del presidente Felipe Calderón en su sexenio sobre la guerra contra el crimen organizado, de la que se hace un análisis por parte del Doctor Luis Astorga en su libro *¿Qué querían que hiciera?,* si bien dejó en apariencia un clima de inestabilidad en la seguridad pública, el ejército perdió diez puntos porcentuales de 2011 a 2012, mismos que se fueron recuperando en los años siguientes.

Tabla 18

Confianza en el ejército

Año	Confianza en el ejército
2019	87.1
2018	84.2
2017	84.8
2016	84.9
2015	77.6
2014	80.7
2013	80.1*
2012	79.6*
2011	89.1

Nota. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Encuesta Nacional de Victimizacióny percepción sobre la seguridad pública (ENVIPE 2011-2018).*

*sumados mucha y alguna confianza en el ejército mexicano

La confianza en el ejército se explica porque es una de las organizaciones más sólidas del país, cuenta con una estructura formal amplia que regula todos los aspectos de la vida diaria al interior de los cuarteles. Si a eso se suman las instituciones informales, principalmente traducidos en valores como el espíritu de cuerpo, se llega a la conclusión de que la institución funciona porque su marco normativo es adecuado a las condiciones y contexto actual.

La inseguridad que perciben los ciudadanos explica en parte el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública que, como ya se mencionó, es seguridad interior. En México la distribución del porcentaje de la población de 18 años y más que percibe un ambiente de inseguridad es de casi el 80%, como lo muestra la tabla. Desde el 2011 ha ido en aumento año con año pese a las políticas implementadas por los gobiernos en turno.

Tabla 19

Percepción de la inseguridad entre marzo y abril

Año	**porcentaje**
2011	69.5
2012	66.6
2013	73.3
2014	73.3
2015	73.2
2016	72.4
2017	74.3
2018	79.4
2019	78.9

Nota. INEGI percepción de la inseguridad.

Las leyes y valores permiten entender la actuación de los soldados en cumplimiento del deber en los distintos escenarios que se le presentan, la confianza que se tiene en el ejército es producto de una dinámica de aciertos y constancia a lo largo de la historia de México y su

pasado reciente. La percepción de inseguridad es uno de los motivos de su presencia en las calles a lo largo y ancho del país.

Las fuerzas armadas en el espacio público son una constante que en el corto y mediano plazo difícilmente cambiará. La razón es simple, el régimen de policía es endeble y carece de legitimidad en la sociedad. Por más que se han llevado a cabo programas de profesionalización en el sector no ha cumplido con las expectativas, siguen estando en la lista de instituciones gubernamentales más corruptas.

Lo que sí puede alterar la buena percepción de las fuerzas armadas por parte de la sociedad es la mezcla de policías y militares. Recordemos que la Policía Federal se sumó a la Guardia Nacional y ese puede ser un factor de debilitamiento de la institución; habrá que esperar un par de años más para evaluar su funcionamiento.

5.5. Inicio de operaciones de la Guardia Nacional

La Guardia Nacional es una policía de seguridad interior creada por decreto el día 26 marzo de 2019, con elementos de la Policía Federal, Ejercito Mexicano y Marina Armada de México. La *Ley de la Guardia Nacional* se aprobó el día 26 de mayo y su respectivo reglamento el día 29 de junio del mismo año. Inició operaciones con un total de 35 232 elementos, 5584 policías navales, 15 375 policías militares y soldados y oficiales de arma, el resto provienen de las filas de la Policía Federal.

Cabe mencionar en lo que atañe al objeto de estudio, que los soldados que se cambiaron a la GN como ya se mencionó son policías militares, soldados y oficiales de arma. Esto es importante porque las diferencias entre estos elementos del ejército no son sólo de nombre, pues la PM es considerada un servicio, como lo son los músicos, intendentes, etc. Es decir, no tienen el adiestramiento, doctrina y disciplina que un infante, por ejemplo, pues de manera cotidiana su función primordial es proteger las instituciones militares e instalaciones estratégicas para el país (refinerías, batallones, hospitales, unidades habitacionales, juntas electorales,etc.).

A partir de la investigación en las visitas a las bases de operaciones mixtas es que se logra construir dos modelos de integrantes dela GN provenientes del ejército. Había disposición de los oficiales de infantería para atender a la solicitud de entrevista; así mismo a aportar información sobre su trabajo, motivaciones, valores,doctrina y disciplina militar.

Caso contrario sucedió con los oficiales provenientes de la PM, quienes en su mayoría tenían el rango de sargentos primeros (los infantes tenían rango de subtenientes, tenientes y en un caso capitán primero). Estos oficiales actuaron de manera reticente y con desconfianza hacia la explicación de que la información era sólo para fines académicos. En algunos casos esta labor de convencimiento duro un par de semanas y accedieron, previa autorización del general encargado de la región militar a la cual pertenecen. En otros casos (Batallón de Santa Lucía Edo. Méx.) la respuesta fue negativa por ser información con carácter de confidencialidad. Así mismo se presentó un oficio de manera formal al cuartel general de la PM en la Ciudad de México, al que se respondió de manera negativa por ser información reservada.

Los oficiales del arma de infantería son más accesibles a la hora de brindar información, y aunque algunos han sido reclasificados como PM, su adiestramiento,doctrina y espíritu de cuerpo se nota en el trato con la gente y su manera de coordinar al personal a su cargo. La disciplina y los valores que profesan se observan en todos los detalles de su actuar, pues fueron accesibles para responder las entrevistas estructuradas, previa formación y alistamiento con su uniforme y en posición de firmes para escuchar las indicaciones.

Más adelante se detallan los hallazgos en campo respecto de la percepción de los sujetos informantes de quienes, a través de sus voces, se logró delinear su participación en tareas de seguridad pública, así como su reclasificación de arma a servicio y de ahí a GN.

La Guardia Nacional es un organismo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con mando operativo militar y mando administrativo civil. Dado su carácter nacional, desarrolla funciones en todo el territorio nacional. El objetivo es cubrir los lugares más conflictivos donde hay mayoríndice de delincuencia. Lo que se busca es recuperar la paz y el orden público combatiendo las organizaciones delictivas que, dado su poder de fuego y organización, no pueden ser replegadas por las policías municipales y/o estatales. (Información procedente de la conferencia de prensa, 13 de agosto de 2019 a cargo de Andrés Manuel López Obrador).

La Guardia Nacional depende directamente de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, sin embargo, para tomar decisiones se reúne la Comisión de Seguridad, en la que participan los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina, entre otros.

El primer comandante de la recién creada institución es el General de Brigada, militar del arma de infantería en proceso de retiro Luis Rodríguez Bucio, quien cuenta con personal de confianza proviene de la Policía Federal y la Marina Armada de México y del ejército: la Comisaria General de la Policía Federal Patricia Rosalinda Trujillo Mariel, el Contralmirante de Infantería de Marina Gabriel García Chávez y el Generalde Brigada Xicoténcatl de Azolohua Núñez, respectivamente. La razón del personal al mando es principalmente porque los elementos de la GN provienen de esas instituciones.

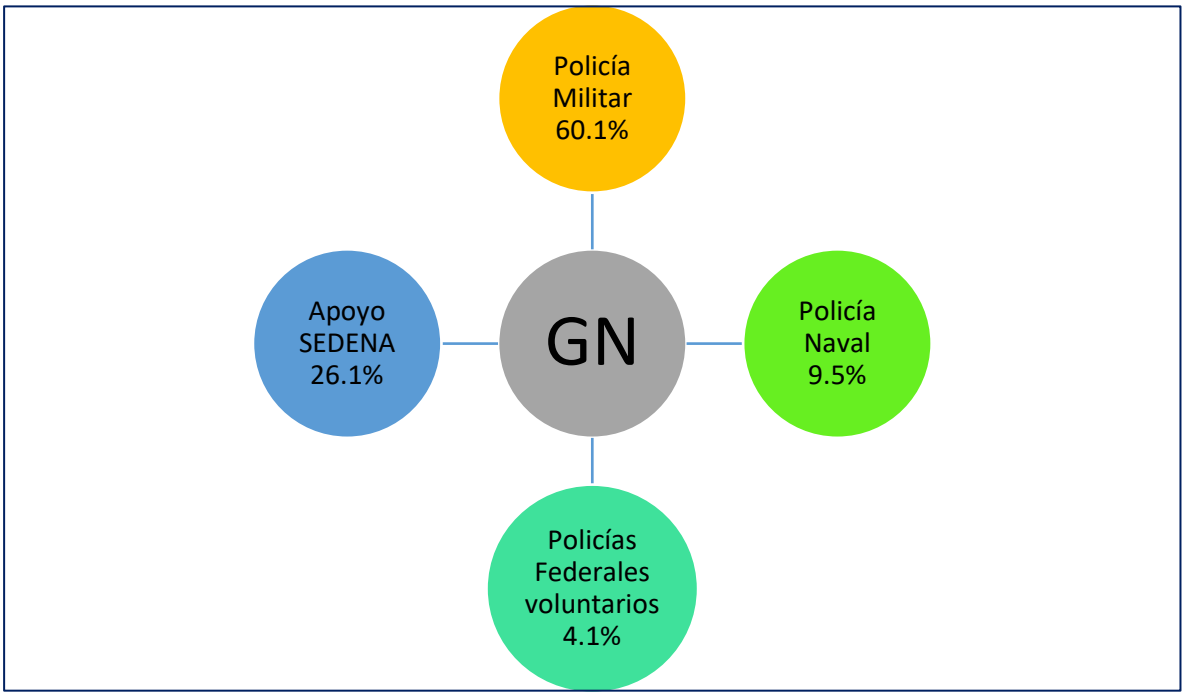
De la conferencia de prensa realizada el día 13 de agosto de 2019 por el presidentede la República Andrés Manuel López Obrador, acompañado del Secretario de la SEDENA General Luis Cresencio Sandoval, del Secretario de la SEMAR Rafael Ojeda Durán, del Comandante de la Guardia Nacional General de Brigada Luis Rodríguez Bucio y el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana Alfonso Durazo Montaño, cuyo objetivo fue dar un informe sobre el estado que guarda el despliegue de la GN, se desprende la siguiente información sobre la regionalización del país y el número de efectivos desplegados.

La Guardia Nacional está conformada en su inicio por un total de 58,602 elementos. De ellos 56,191 provienen de instituciones militares: 35,232 de la Policía Militar, 5,584 de la Policía Naval, 15,375 de la Secretaria de la defensa Nacional (elementosde apoyo) y 2,411 policías federales quienes de manera voluntaria se han sumado a la nueva institución.

Los elementos que se han ido integrando a la GN lo han hecho de manera voluntaria. Hasta el momento se han conformado 150 coordinaciones regionales con funciones operativa, logísticas y administrativas, son unidades tipo batallón. Del total del personal activo de la PF que se encuentran en transición son 35,436. De la gendarmería 14,852 y 20,584 de las divisiones y unidades administrativas. Los datos se muestran en porcentajes en la siguiente figura.

Figura 3

Porcentaje de personal que integra la Guardia Nacional



Nota. Elaboración propia.

Como se observa, todo el personal proviene de instituciones ya conformadas. La SEDENA es quien ha aportado mayor número de personal, poco más del 86%. Sin embargo, la SEDENA y la SEMAR tienen como meta de reclutamiento para el término del 2019 un total de 21,170, distribuidos como se observa en la Figura 4.

Figura 4

Meta de reclutamiento y avance al mes de agosto

Nota. Información procedente de la conferencia de prensa del 13 agosto de 2019.

La GN es una institución civil que inicialmente cuenta entre sus filas con más activos militares, la razón de ello se encuentra en razones sociales e institucionales.

Las institucionales son:

- Las únicas instituciones en las que se confía en México en materia de seguridad son la Secretarías de la Defensa Nacional y la Marina Armada de México. (INEGI- ENVIPE, 2018)
- Para formar una institución de seguridad interior que lograra reclutar un número de personal capaz de cubrir todo el territorio nacional sólo era posible con el traspaso de elementos del Ejército Mexicano y Policía Militar, así como de policías navales.
- La doctrina militar, la disciplina y los valores de las instituciones castrenses generan obediencia pasiva, por lo que se deben a las órdenes superiores. De esta manera, formar parte de la Guardia Nacional fue una orden de reclasificación, con fecha de inicio mas no de término, pues a algunos de los entrevistados refieren que se les dijo que sólo era temporal su servicio en la GN.

Las sociales son:

- Delincuencia organizada transnacional compleja que rebasa las instituciones tradicionales propias del régimen de policía de la administración pública, en sus tresesferas de gobierno.

- Globalización y con ello el desdibujamiento del Estado-nación como ente autónomo capaz de generar las condiciones para el orden y la paz pública. Prueba de ello son los problemas complejos en los que ha intervenido de manera directa e indirecta Estados Unidos de América: migración, tráfico de armas, extradición de jefes de los carteles de la droga (Joaquín Guzmán Loera), trasiego de drogas. (Pérez: 2013) que hace impostergable la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.

- Complejidad de la seguridad pública que hace necesaria la puesta en práctica de una política de seguridad interior con preparación militar capaz de frenar las condiciones de inseguridad.

- Arriba se mencionó la doctrina militar como parteaguas para la reclasificación de los soldados. Las necesidades de las bases (soldados) los llevan a acceder porque de alguna manera sus prestaciones, haberes, casa, educación y salud están garantizadas en tanto pertenezcan a una institución formal, situación que de otra manera no tendrían (entrevistas realizadas a jefes de bases de operaciones mixtas);esto considerando que el 12% de la tropa se asume como indígena. (Discurso del Secretario de la Defensa Nacional, 06/11/18)

El curso de formación inicial que inaugura la capacitación de los elementos de nuevo ingreso a la GN tuvo una duración de 5 meses. Inició el 08 de julio y terminó el 06 de diciembre de 2019. El objetivo fue capacitar a los nuevos integrantes, generar un fuerte sentido de servicio a la sociedad e inculcar disciplina, el respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley.

Si bien lo que se busca en términos generales es un adoctrinamiento cuyo *thelos* es el servicio a la sociedad, se tendrá que esperar el mediano plazo para saber si el tiempo del curso fue suficiente para generar en ellos los principios del artículo 8 de la ley de la GN: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El curso contó con un total de 30 unidades de aprendizaje entre las que destacan: Ética policial, Primeros auxilios, Doctrina para la GN, Derechos humanos, Derecho, Doctrina policial, Perspectiva de género, Armamento, Cultura de la legalidad, Mediación policial y manejo de conflicto, Uso de armas, Patrullaje, Atención a víctimas del delito, Plataforma

México, Radiocomunicación, Atención a víctimas del delito, entre otras. También se imparten de manera permanente: Orden cerrado, defensa personal y acondicionamiento físico.

Para efectos de su despliegue los niveles de mando son los siguientes:

- Secretario de Seguridad y Protección ciudadana.
- Comandante de la Guardia Nacional.
- 12 coordinaciones territoriales.
- 32 coordinadores estatales.
- Coordinadores de unidad (mesa de construcción de paz, mesa que aporta la información para la generación de estrategias integrales de la prevención del delito).

La Tabla 20 muestra las 32 coordinaciones estatales, el número de coordinaciones por Estado y la cabecera de cada una de las 12 coordinaciones territoriales. Así mismo, muestra el número de personal propio de la GN, su origen (PM, PN o SDN), los activos de la PF en proceso de cambio a GN y los activos de SEDENA Y SEMAR que aun cuando prestan apoyo a la GN pertenecen a esas secretarias.

Tabla 20

Coordinaciones por cada Estado: efectivos y cantidad de personal de la SEDENA, MARINA y PF en cada una de las entidades dando el total de efectivos

Estado	**Coordinaciones**	**Efectivos de la GN**	**SEDENA**	**SEMAR**	**PF**	**Total**
Aguascalientes	1	393	724	0	125	1,242
Baja California	2 II CT (175)	747	33,732	414	832	5,550
Nayarit	2	664 (393 PM)	875	197	248	1,984
Morelos	3	791 (791 PM)	2,294	0	507	3,592
Michoacán	9	3,628 (3,084 PM)	3,224	438	529	7,819

		190 SDN				
Nuevo León	4 IV CT (186)	1,766 (1,580 PM)	2,479	0	476	4,535
Jalisco	8 V CT (188)	3,470 (2,765 PM) (110 SDN)	6,344	153	916	10,695
Hidalgo	4	1,608 (1,608 PM)	2,389	0	587	4,584
Guerrero	7 IX CT (130)	2,538 (1,971 PM)	7,073	664	587	10,732
Coahuila	3 XI CT (188)	1,338 (1,150 PM)	3,722	0	331	5,203
Colima	1	535 (210 SDN 325 PN)	1,280	610	140	2,565
Ciudad de México	6 I CT GN (310)	3,047 (2,520 SDN 18 PN)	12,372	2,640	15,736	33,,268
Chihuahua	4	1,589 Todos PM	5,004	0	686	7,269
Chiapas	4 VII CT (178+411)	2,424 (1,521 PM PN 264)	8,572	822	739	11,968
Campeche	1	479 (140 SDN 339 PN)	1,167	770	184	2,600
Baja California Sur	2	433 PN	2,972	348	132	3,885
México	32	9141	6,794*	290*	4,435*	19,945

Oaxaca	9 VIII CT (143)	3,391 (3,036 PM 212 PN)	6,114	522	561	10,445
Quintana Roo	2 X CT (183+420)	1,453 (180 SDN 670 PN)	1,453	553	349	3,205
San Luis Potosí	3	874 (540 SDN 34 PM)	808	0	434	2,116
Sinaloa	3 III CT 181	941 (70 SDN 365 PM 325 PN)	6,874	498	577	8,709
Puebla	4	1,186 (150 SDN 804 PM 232 PN)	4,173	336	706	6,401
Querétaro	3	1,260 SDN todos	970	0	408	2,638
Durango**	792					
Guanajuato	5 XII (172)	2,110				6,746
Sonora	4	11,866 (150 SDN 804 PM 323 PN)	4,173	336	706	6,401
Tabasco	3	116 (120 SDN 802 PM 194 PN)	3,622	585	258	5,581
Tamaulipas	4	1215	5,499	906	714	8,334

		(804 PM 409 PN)				
Tlaxcala	1	410 SDN todos	1,654	0	256	2,320
Veracruz	8	2,458 (618 SDN 1,591 PM 249 PN)	7,442	2,567	1,235	13,702
Yucatán	2	763 (100 SDN 384 PM 189 PN)	2,657	238	131	3,698
Zacatecas	4	1,558 PM Todos	1,668		134	3,360

Nota. Elaboración propia con datos de la conferencia de prensa del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador y el Secretario de la Defensa Nacional, del día 13 de agosto de 2019. *datos aproximados. **no se dieron los datos en la conferencia.

5.6. Entrevistas a oficiales del Ejército Mexicano

Recuerdo la primera vez que me acerqué a una base de operaciones para solicitar que los militares respondieran las entrevistas. Para esta misión tuve que ir a visitarlos. Específicamente rememoro una unidad que se encontraba en el Estado de México. En esta ocasión el capitán que me recibió (muy amable, por cierto), me dijo que no podía darme información y que no podía permitir que entrevistara a sus soldados sin obtener autorización previa de sus superiores. Sostuvo que veía muy complicado que ellos me pudieran responder por el contexto en el que se estaba desarrollando el proceso de generación de la Guardia Nacional.

En ese momento indicó que se encontraban herméticos porque estaba próxima a entrar en funciones la Guardia Nacional, así que no podían permitir que se entrevistara a los soldados, pues podría causar problemas, si se usaba mal la información.

No obstante, me pidió que le platicara sobre el objetivo de las entrevistas; pregunto si iba yo procedía de algún periódico. Hizo referencia a que en otras ocasiones los periodistas han intentado extraer información de los soldados para utilizarla en contra de las Fuerzas Armadas.

Expresé que ése no era mi caso. Sino que, por el contrario, la razón de la investigación era expresar el sentir de los soldados, mostrar con transparencia las percepciones de los soldados y policías militares respecto de sus funciones, cuál era su percepción de la creación de la Guardia Nacional, conocer qué es para ellos la seguridad. Es decir, mostrar la perspectiva interna sobre estos temas que pareciera que sólo se les puede preguntar a expertos, pero que, en realidad, son los soldados quienes conocen porque son partícipes, porque son los soldados son quienes están en el campo, quienes en la vida cotidiana se enfrentan a distintos peligros, a diversas formas de inseguridad: enfrentamientos con delincuentes, puestas a disposición, patrullajes, rescates, secuestros, etc. Y, sin embargo, siguen al frente de batalla.

En mi opinión, la única razón de que no haya colapsado el Estado mexicano es porque las Fuerzas Armadas continúan prestando sus servicios, continúan trabajando para mantener el mínimo de orden que se requiere para que se puedan dar las actividades en todo el territorio nacional. El fin de la política, nos decía Bobbio, es generar las condiciones mínimas de orden para la consecución de objetivos del Estado. Es decir, hay que tener mínimo un orden al interior y una defensa al exterior para que se puedan dar las tareas de todas y cada una de las instituciones del Estado, de las funciones de la sociedad y todas aquellas actividades y relaciones que día con día se llevan a cabo.

El objetivo de acercarme a las bases ha sido conocer cómo piensan, cómo perciben el contexto nacional, cuál es su rol dentro de todos los cambios que se están dando en sus funciones, si a ellos realmente les gusta estar participando en tareas de Seguridad Pública.

En las respuestas que ellos dan se encuentra cómo es que los valores, la doctrina, la disciplina han permeado en su forma de percibir el contexto. Cuando responden, lo hacen en función de un adoctrinamiento, de una disciplina, de una cosmovisión castrense que los hace actuar y contestar en consecuencia de su trabajo. Es de los pocos trabajos en los que el individuo termina por ser absorbido por la institución. Ésta le inyecta al soldado su visión, su doctrina, su disciplina. El hecho de portar el uniforme de soldado, de seguir todas y cada una de las rutinas, de las reglas les permite ir adhiriéndose a una particular forma de vida.

A continuación, se presenta el análisis de las entrevistas a los soldados y policías militares que se realizaron en el año 2018.

El objetivo de hacer diez entrevistas a oficiales del ejército mexicano fue conocer su percepción sobre la participación o posible participación en tareas de seguridad interior, considerando que el ejército es quien está aportando el mayor número de elementos a la guardia nacional, además de que el mando operativo de la Guardia Nacional se encuentra en manos un jefe militar. Por lo tanto, quienes debieran estar al frente de las regiones recién creadas son oficiales del ejército, reclasificados haciala GN.

Las entrevistas se hicieron a oficiales del ejército en un regimiento de fuerzas especiales en el Estado de México durante la primera semana del mes de septiembre. Los informantes accedieron a contestar la entrevista, previa explicación de que los datos serían anónimos y sólo son para entender en contexto como viven el proceso de cambio de actividades de seguridad nacional a seguridad interior, pasando previamente por funciones de seguridad pública.

Los entrevistados tienen entre 8 y 25 años de servicio, son originarios del Estado de México, Durango, Veracruz, Puebla, Morelos, Ciudad de México y Michoacán. Cuatro de ellos son del primer Estado y uno de cada Estado restante. Sólo hubo una mujer y el resto son del sexo masculino. Son subtenientes, tenientes, capitanes primeros y capitanes segundos.

Por su antigüedad en el servicio militar, conocen la dinámica que se vive en la institución, producto de la complejidad de los problemas de inseguridad, narcotráfico ytráfico de armas que se vive en el país. Son también testigos participantes de lasactividades de apoyo a la seguridad pública en zonas donde las policías han sido rebasadas por las organizaciones criminales.

Se les pregunto sobre las causas de la inseguridad en el país de acuerdo con su experiencia. Para ellos las causas son la corrupción de los servidores públicos, los sueldos bajos del grueso de la población, el exceso de violencia por parte de los grupos criminales que se disputan las plazas, la falta de educación en valores en la familia y la escuela,la falta de empleos, las malas políticas de seguridad que se han implementado, el poco desarrollo económico observado en lo que va del presente siglo y las condiciones de trabajo desiguales.

Se observa que lo que perciben como causa de la inseguridad son problemas estructurales del Estado mexicano, que desde el advenimiento de la globalización y la consolidación democrática (competitividad electoral) no han podido resolverse, pues no depende únicamente del gobierno, se necesita una suma de esfuerzos entre sociedad, gobierno, sectores privados y económicos para resarcir los efectos que se han ido presentando en la dinámica social.

Un aspecto importante que merece atención es el hecho de que los oficiales observan en las familias y la educación en valores parte del problema de inseguridad. Ya en el capítulo uno se habló de las virtudes cívicas y de la función de la administración y el gobierno para mantener el orden, la paz y además garantizar las condiciones mínimas para que los individuos logren un desarrollo pleno y de todas sus capacidades. En ese contexto la enseñanza de valores y la moralidad eran pilares para el desarrollo de una buena sociedad, aspecto que se dejó en el olvido y que por la misma dinámica globalizadora ha pasado a segundo término.

Por otro lado, cuando se les pregunto su opinión sobre la recién creada GN, se pudo apreciar en sus respuestas que ellos la ven como una institución experimental, con funciones propias, ajenas a la dinámica castrense, cuya labor ha de observarse en el mediano plazo. Es decir, como un proyecto producto del esfuerzo conjunto de la sociedad y el gobierno para atender la situación de inseguridad del país.

Así mismo, observan a la recién creada GN como una opción favorable para ejercer las funciones de seguridad interior, donde el plus de la organización la constituye la formación castrense de sus elementos.

Por otro lado, se encuentran las voces que ven a la GN como una política sexenal más, como una táctica del gobierno para justificar recursos, pues aún carece de adiestramiento, equipo y armamento. Se le ve como una institución policial más querealizará funciones de seguridad pública; que, sin embargo, será la más poderosa del país, esto por el número de efectivos y zonas de influencia a lo largo y ancho del territorio mexicano.

En el tenor del párrafo anterior se les pidió que opinaran respecto de la frase: “El ejército se juega su reputación como institución confiable por ser quien aporta máselementos a la GN”. Las voces al respecto fueron contradictorias, pues mientras hay oficiales que ven a su institución con respeto y honor, confiable por su doctrina y valores, también hay quienes

opinan que su reputación está por los suelos a causa de las malas decisiones de los altos mandos y por solicitarles hacer actividades que no corresponden a su fin teleológico como fuerza militar.

Consideran que el ejército siempre ha tratado de mantener su buena imagen, peroal poner a soldados a trabajar como policías y colocarlos en asuntos civiles corren el riesgo de corromperse, de violar los derechos humanos y eso puede poner en entredicho a la institución. No obstante, en ningún momento puede ponerse en duda su reputación pues es cien por ciento una institución confiable.

En todo caso aporta y contribuye a la GN con una excelente capacitación y formación en sus elementos (oficiales) que pueden ser trasmitidos al resto de elementos. Quizá pueda desestabilizarse, pero en todo momento debe acatar órdenes. Una vez realizados los cambios, se recupera y funciona como hasta ahora lo ha hecho.

Para reforzar la opinión sobre la reputación del ejército se les pidió que dieran razones por las que el ejército es una institución confiable. Una de las principales razones fue su formación castrense, su tradición, la lealtad inquebrantable de los soldados, su base estable y confiable, formada por elementos con valores. Así mismo se considera una institución confiable porque sus elementos se deben a la nación, sirven a la nación y no se sirven de la nación; son la última barrera que defiende la integridad del país, por sus leyes y reglamentos que constituyen la base de la disciplina y formación. Incluso por las actividades de apoyo a la población civil.

Con los clásicos se habló de la necesidad de la administración pública, de tomar medidas preventivas y coercitivas para mantener el orden y garantizar la paz pública. En ese tenor, se les pregunto cuáles eras las políticas más apremiantes parallevar a la práctica en México. Por su experiencia, consideraron que los dos tipos de políticas son apremiantes, consideran necesario que existan sanciones ejemplaresque den pie a que se cometan menos faltas y delitos. En este punto se volvió a considerar el papel de la familia como portadora de valores para la sana convivencia en la sociedad.

Las acciones que han realizado en los últimos años en materia de seguridad pública son las siguientes:

- ✓ Policías
- ✓ Patrullaje

- ✓ Puestos de control
- ✓ Apoyo a autoridades civiles
- ✓ Bases de operaciones mixtas
- ✓ Función de policía municipal y federal
- ✓ Todas las de las autoridades civiles
- ✓ Operaciones conjuntas
- ✓ Acciones de proximidad

Finalmente, y debido al impacto que se suscitó por la creación de la guardia nacional, se les preguntó, en prospectiva a tres años, sobre el futuro de la guardia nacional. Las respuestas abundan en las siguientes ideas:

- Si se mantiene crecerá en efectivos y profesionalmente.
- Posiblemente desaparezca por los escasos resultados que va a obtener.
- Continuará existiendo con un mayor empeño y empleo en la seguridad interior.
- Cumplirá con sus funciones y bajará en un 50% la corrupción.
- Va a ser un fracaso total porque sólo es un capricho.
- Tendrá resultados satisfactorios e irá mejorando en el mediano y largo plazo.
- Seguirá en proceso de preparación en todos sus niveles.

Para entender la participación del ejército (soldados de infantería y policía militares) en tareas de seguridad pública es necesario conocer en qué parte de la estructura del Estado se inserta. Por un lado, está la seguridad pública y las instituciones que para tal efecto fueron creadas y, por otro lado, cuál sería la función del ejército y su ubicación dentro del espectro organizacional.

De manera tradicional se concibe al Estado como un ente conformado por territorio, población y gobierno. Si a esta definición se le suma la definición de Max Weber que por su contenido es la más *ad hoc* a la investigación, que dice: “Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el <<territorio es un elemento distintivo>>), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la

violencia *física legítima*. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del <<derecho>>a la violencia. (Weber, 1979, p. 84)

Se puede decir que el Estado dentro de sus tres elementos, uno de ellos es el encargado de ejercer la violencia física legítima para generar una condición de ausencia de peligro para el resto de los componentes. En este caso, para el territorio y la población. Por lo tanto, quien tiene la función de ejercer el monopolio de la fuerza física legítima es el gobierno.

La forma de gobierno se encuentra plasmada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dentro de su artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (CPEUM, 2021)

Para el despacho del gobierno en específico se establece la administración pública en cada ámbito de gobierno. Municipios, Estados y federación tienen el deber de salvaguardar la paz y el orden público (seguridad pública), sólo la federación es la encargada del monopolio de la fuerza física legítima para la seguridad y defensa nacional, para ello existen las fuerzas armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México).

México ha transitado por un proceso histórico para consolidar su forma de gobierno, velar por su territorio y brindar las condiciones para el desarrollo de la población. En décadas recientes se han presentado en muchas partes del territorio nacional incidentes de violencia e inseguridad que impiden el desarrollo cotidiano de la vida de esas comunidades. Por un lado, están los problemas mundiales que impactan a la comunidad por estar insertos en un mundo globalizado, se suman los problemas estructurales que no han podido resolverse, problemas también culturales y el cambio generacional. (Tabla 21)

TABLA 21

Problemas presentes en México

Problemas mundiales	**Problemas estructurales**	**Problemas culturales**
Contaminación. Desempleo. Pobreza. Calentamiento global. Terrorismo. Alimentación. Sustentabilidad. Armas nucleares y biológicas. Pandemias.	Corrupción en el gobierno y sus instituciones. Corrupción por parte de la sociedad. Desarrollo económico desigual (norte, sur, centro). Rezago económico. Desempleo. Pobreza. Rezago educativo. Delincuencia. Inseguridad.	Transición generacional. Falta de valores. Transición del modelo familiar. Consumismo. Bombardeo publicitario. Tecnología en las relaciones sociales.

Nota. Elaboración propia.

La inseguridad y la delincuencia se presentan en un abanico de formas y posibilidades que escapan para su listado en esta investigación, sin embargo, esos problemas son los que han llevado a las autoridades a tomar la decisión de llevar al ejército y marina a vigilar las calles en apoyo a las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en marzo de 1996 declaró que "La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen." (Nexos, 2011).

El apoyo de las fuerzas armadas a la seguridad pública se entiende porque son instituciones que forman parte de la administración pública federal, porque velan por la seguridad del Estado desde diferentes objetivos y ámbitos de competencia. La naturaleza de los problemas

de inseguridad y delincuencia, su complejidad, grado de peligro, el tipo de armas y su organización interna, son elementos que obligan al gobierno a apoyarse de los militares de arma para disminuir los índices de inseguridad y, así mismo, apoyar a las instituciones de seguridad pública que se han visto rebasadas por la delincuencia.

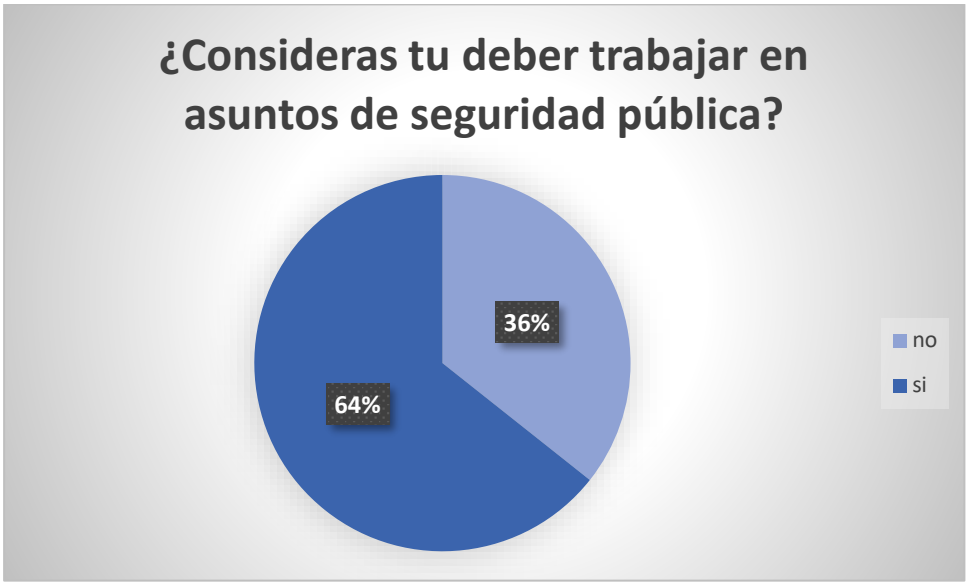
La transición de soldados del ejército a policía militar y/o de policía militar a Guardia Nacional ha generado incertidumbre. Los soldados tienen en mente que la reclasificación a guardia nacional será temporal en tanto se recupera la seguridad en las regiones donde prestan el apoyo a las autoridades civiles. Esta investigación en campo se desarrolla en 2019, año de su creación y puesta en funciones.

Los soldados antes de la Guardia Nacional, colaboraban con autoridades civiles municipales y estatales principalmente, en bases de operaciones mixtas, patrullajes, vigilancia, etc. En páginas anteriores se dio un panorama general sobre la ley, reglamento, adscripción y condiciones generales de operación de la GN, en este apartado se realiza un análisis sobre lo que perciben los soldados al estar trabajando de manera directa en campo, sus expectativas, pensamientos y sentimientos respecto del rol que tienen en apoyo a la seguridad pública.

En entrevista con los soldados se les preguntó si era su deber prestar apoyo a la seguridad pública, se les pidió responder si o no a manera de introducción al tema, en la Figura 5 se muestran las respuestas. La mayoría se siente con el deber de prestar apoyo en tareas de seguridad pública, aun cuando consideran que no es su función.

Figura 5

Opinión sobre prestar apoyo en tareas de seguridad pública



Nota. Elaboración propia con base en entrevistas a soldados y policías militares.

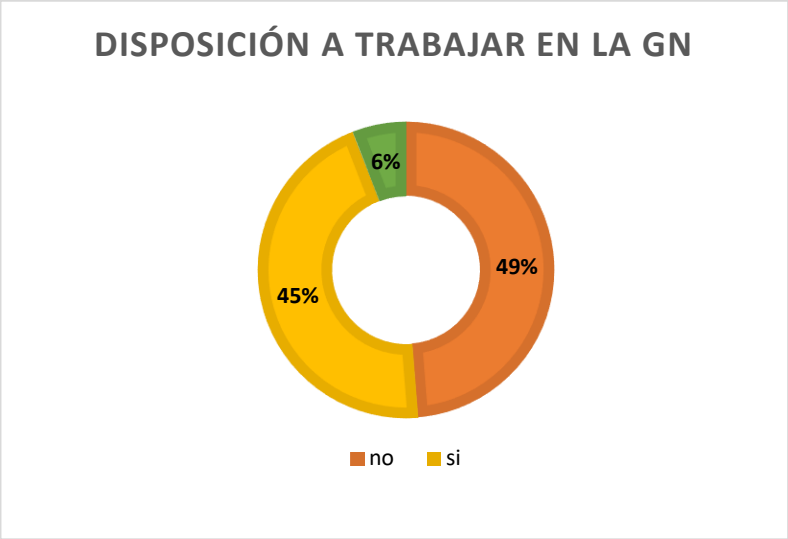
En un segundo momento se les preguntó si estarían dispuestos a prestar sus servicios en la Guardia Nacional. Las respuestas se dividieron porque su vocación, el ser y considerarse militares los hizo reflexionar sobre su reclasificación. Entienden que la decisión de estar como infantes, policías militares o integrantes de la GN no depende de ellos, sino más bien de las necesidades institucionales y de dónde pueden prestar sus servicios de acuerdo con el trabajo encomendado.

También se encuentran voces de obediencia porque consideran primero la orden del superior más que lo que ellos puedan decidir, es decir, prefirieron considerar que sus actividades dependen de la orden del superior. Los menos no tuvieron una respuesta concreta, prefirieron contestar que no sabían. Abajo se muestra una tabla y una figura sobre las principales respuestas.

Figura 6

Disposición a trabajar en guardia nacional

Disposición a trabajar en guardia nacional
No, no es que no esté dispuesto, pero me gusta más como militar, es mi vocación.
Es depende del mando, si necesita gente.
A lo mejor sí.
No sé.
Posiblemente.
Si se nos ordena, sí.
Sí, si me ordenan pues sí.
Sí, si lo ordenan.



Nota. Elaboración propia con base en los datos obtenidos a través de entrevista a soldados y policías militares.

En México se han creado diversas instituciones para el mantenimiento del orden y la paz pública, en la administración pública federal se ha dado pie a que por cada sexenio se implemente una estrategia para enfrentar los problemas de inseguridad. Ello conlleva la creación de una institución u organismo para el despacho de estos asuntos. En el sexenio del expresidente Vicente Fox se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Seguridad Pública Federal con el objetivo de desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer una política federal contra la criminalidad que comprendiera las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos. (Chincoya, 2014)

En el sexenio de Felipe Calderón que va del 2006-2012, como se ha expuesto en otro apartado, el expresidente declaró la guerra al crimen organizado, continuó con la Secretaría de

Seguridad Pública Federal, pero le dio más presupuesto a la policía federal y creo más divisiones. Se modificó la *Ley de la Policía Federal* y su Reglamento, precisando las nuevas atribuciones y su estructura orgánica. Se crearon divisiones alineadas con las etapas del ciclo de inteligencia; instancias de articulación operativa con los gobiernos estatales y municipales, así como coordinaciones estatales para replicar el nuevo modelo de seguridad en la operación de la Policía Federal en las entidades federativas. Por tanto, desde el inicio de la administración del presidente Felipe Calderón se determinaron como prioridades de gasto: el incremento en el estado de fuerza, el desarrollo de capacidades y la creación de infraestructura física para su despliegue y generación de inteligencia. (Chincoya, 2014)

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, se desaparece la Secretaría de Seguridad Pública Federal, dejando la misión de la seguridad pública en manos de la Secretaría de Gobernación. Se creó el Mando Único Estatal, se creó también la Gendarmería Nacional, que con el paso de los años se sumó como una división más de la Policía Federal.

En el sexenio que se está desarrollando, la institución en materia de seguridad interior que se creó es la Guardia Nacional, una policía adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (Secretaría que se creó por modificación a la ley orgánica de la Administración Pública Federal), en lo administrativo y en lo operativo adscrita a la SEDENA. En otro capítulo se desarrolla a profundidad el tema. La razón de traer a colación a las instituciones que fueron creadas en los sexenios es porque a los soldados se les preguntó sobre su percepción sobre la GN como una solución a los problemas de seguridad.

En la siguiente Figura 7 se muestran las respuestas dicotómicas (sí / no) y también una tabla que muestra algunas de las respuestas más importantes sobre si la GN es la solución a los problemas de inseguridad.

Es importante mencionar que los soldados responden desde su contexto, funciones y vida cotidiana que desarrollan. Sin embargo, al ser parte de una organización (ejército) con características peculiares como la doctrina, la disciplina, valores y la obediencia, que determina en parte su cosmovisión de los problemas, es que se entiende el sentido de sus respuestas.

Una premisa básica del neoinstitucionalismo es la influencia que ejerce la institución en el mundo de vida del individuo, lo moldea y ejerce en él una manipulación directa o indirecta

para que actúe de la forma en que es útil para la organización. Las respuestas de los soldados reflejan la adhesión hacia los valores y doctrina militar, eso explica el sentir de sus respuestas.

Los oficiales al mando de las unidades que brindan apoyo a las autoridades de seguridad pública estatal y municipal, se consideran como los "salvadores" de esas corporaciones; piensan que cuando llegan a prestar apoyo es porque los "otros" no pudieron con la misión encomendada, porque no tienen la capacitación o entrenamiento adecuado o porque tienen miedo de ser superados por la delincuencia organizada.

Figura 7

Guardia Nacional, solución a los problemas de seguridad

Nota. Elaboración propia con base en las entrevistas a soldados y policías militares.

TABLA 22

Percepción sobre la guardia nacional como la solución a los problemas de inseguridad

La GN no es una solución.	**La GN sí es una solución.**
• No, es un trabajo de todos. • No, un gasto innecesario para el país. • No, los derechos humanos nos atacan. • No, porque no es un problema de seguridad, sino un problema social. • No, ya hay suficiente personal, sólo falta mejor capacitación. • No, CNDH no deja trabajar como debería de hacerlo cualquier autoridad. • No, por falta de honradez y lealtad a México. • No, por la escasez de valores. • No, por la falta de equipo (material). • No, la inseguridad estará presente por la ambición de la sociedad. • No, es parte de un trabajo integral, en la solución debe haber participación de todos los sectores de nuestra sociedad debido a la complejidad del problema. • No porque hay corrupción. • No porque hay mucha incertidumbre incluso de los mismos mandos.	• Sí, son personas más leales. • Sí, estar en contacto con la población civil. • Sí, necesitamos más seguridad en nuestras calles. • Sí, es una nueva estrategia. • Sí porque los policías no tienen la capacidad necesaria. • Tal vez no al 100% pero pienso que sí disminuye un poco a como está en la actualidad. • Sí, bajaría un poco la delincuencia. • Sí porque deberían estar más preparados. • Sí, habría más disciplina. • Sí, habría más elementos para combatir la corrupción.

Nota. Elaboración propia.

La GN es vista por los soldados como una institución que puede ayudar a disminuir los problemas de inseguridad en el país, pero de ninguna manera puede acabar con ellos. En parte porque consideran que la inseguridad es un problema estructural que compete a la sociedad, a las instituciones y no sólo a las fuerzas de seguridad. Así mismo, consideran que la pérdida

de valores familiares y la corrupción son fenómenos que han contribuido a generar las condiciones de inseguridad que se viven en la actualidad en el país.

Mención especial tiene la seguridad y su relación con el contexto de desarrollo de los individuos. Al respecto se les mostró una serie de palabras y se les pidió que eligieran la que más se acerca o se identifica con la seguridad. Al respecto se muestran las Figuras 8 y 9.

Figura 8

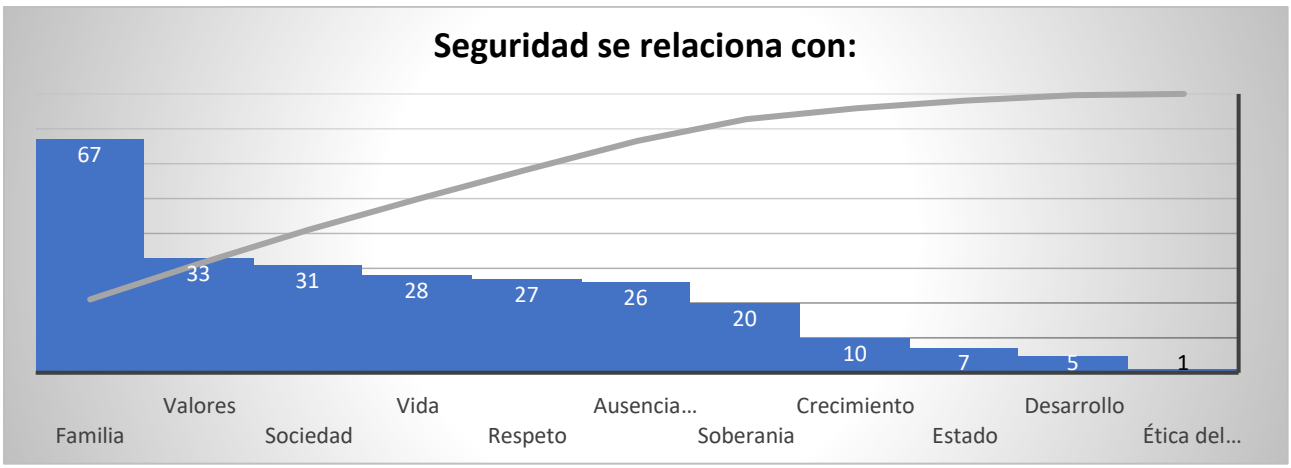
Conceptos relacionados con seguridad

SEGURIDAD SE RELACIONA CON:

Nota. Elaboración propia.

Figura 9

Palabras relacionadas con "seguridad"



Nota. Elaboración propia.

Para los soldados la seguridad es una condición que se consigue a través de la familia, pero no sólo por ser la unidad básica de la organización social, sino porque además es donde se enseñan los valores que han de dar cuerpo y estructura a la sociedad, por ello es que la sociedad se presenta como el escenario para sentirse seguros. El soldado percibe a la familia como el núcleo básico donde se aprenden y se enseñan valores, mismos que han de servir al individuo para desarrollarse en la sociedad. A la falta de valores se sigue que no haya un esquema de comportamiento, hace que aquellos que perturban la seguridad sean cada día más.

Otros de los términos que vinculan directamente con la seguridad tienen que ver directamente con sus funciones como soldados; es decir, se relacionan con el Estado, el propio concepto de Estado, Soberanía, crecimiento, desarrollo y ética del servicio. Finalmente se encuentran los conceptos que vinculan a la seguridad con el individuo: ausencia de peligro, vida y respeto.

Como se observa en los tres grupos de términos que los soldados relacionan con la seguridad ellos consideran en general que, más que leyes se necesita trabajar al interior de la sociedad, en los valores (instituciones informales) que cohesionan en un primer momento a la familia y por consiguiente a la sociedad. Esa visión refleja parte de su formación y la vida cotidiana que llevan en los cuarteles o unidades desplegada pues conviven en familia, tienen una escala de valores que les permite trabajar en equipo y además entienden que su trabajo contribuye a generar las condiciones de seguridad del país.

Dentro de los valores que encarnan las fuerzas armadas se encuentra el espíritu de cuerpo, que al ser una bandera del soldado se analizará en el siguiente apartado.

5.7. Espíritu de Cuerpo

Una de las instituciones informales que se creó en la edad media y que se difundió en los ejércitos de todo el mundo es el espíritu de cuerpo. Éste surge con la dinámica de defensa de la época del Renacimiento, porque comenzó a entenderse en las tropas como una de las columnas vertebrales de las milicias para conseguir lealtad, disciplina y espíritu de cuerpo, cualidades indispensables en el campo de batalla. A finales del siglo XV, los comandantes estaban haciendo progresos en disciplinar a sus caballeros y en lograr que sus tropas funcionaran en equipo, era el origen moderno del espíritu de cuerpo. (Juárez, 2016, p. 28)

En territorio mexicano el espíritu de cuerpo llega con los oficiales españoles quienes tenían la encomienda de proteger los principales puertos y rutas terrestres para el transporte de mercancías hacia España. Los ejércitos desde su formación, adiestramiento y enfrentamiento en los campos de batalla hacen indispensable esta característica fundamental para lograr su cohesión y lograr la meta propuesta, por ello es que ha sido difundida a través de las generaciones de oficiales y soldados de los diferentes ejércitos de generación en generación.

Sin duda el espíritu de cuerpo es una institución informal que ha moldeado el comportamiento individual de los soldados de una manera relativamente amplia; así mismo, se ha procurado su permanencia a lo largo de la vida de los ejércitos porque permite su operación y desarrollo, lo que se traduce en cumplimiento por parte de los soldados respecto de los objetivos y aspiraciones de la organización.

Ello permite que tengan pautas morales y cognoscitivas para la interpretación y la acción en el día a día en cada uno de los servicios que prestan, sean encaminados a la seguridad interior, a la seguridad pública o a la seguridad nacional.

El espíritu de cuerpo ha creado una identidad y una autoimagen que, al cohesionar, permite la preferencia por parte de los soldados de este tipo de comportamiento valido, avalado y respaldado por la sociedad. Esta institución moldeada y consolidada con el paso de los años, no es un propósito explícito dentro del ejército, es una forma de vida que se va adquiriendo desde el primer día en que causan alta, y se va construyendo a lo largo de los cursos, trabajo diario y convivencia entre los individuos. Como diría North: es una limitación ideada por la organización para dar forma a las interacciones dentro del ejércitos y sus bases principalmente. (North, 1995, p. 13)

Por otro lado, con apego a la definición de institución como un rasgo estructural de la sociedad, se considera que esta estructura puede ser formal o informal, que implica grupos de individuos, estabilidad a través del tiempo, que afecta el comportamiento individual y finalmente se considera que entre los miembros de la institución deben existir cierto tipo de valores compartidos. Se puede deducir que el espíritu de cuerpo es una institución creada de manera tradicional, directa, de superior a inferior, en la estructura del Ejército Mexicano para cohesionar a los soldados, para que puedan aprehender las normas castrenses y hacerlas parte de su vida.

En entrevista con un teniente de infantería al que se le preguntó cómo se llevaba a cabo el espíritu de cuerpo en la vida diaria comentó:

−El espíritu de cuerpo es unión de todos para el beneficio común, por lo regular cuando llegamos a una base de operaciones y hay que instalarse, todos participan en la limpieza del área, acarrear agua cuando se requiere, cocinar, lavar los utensilios, ayudar al compañero en la instalación de su casa de campaña, coordinar como serán las guardias por la noche, las tareas de cada uno y además si está en las manos de un soldado ayudar al otro si se le dificulta la tarea. No es trabajo sencillo y menos cuando son soldados de recién ingreso, pues hay que enseñarles a obedecer, a trabajar, disciplina, no es lo mismo estar en el curso, que estar en las bases de operaciones, como no es lo mismo erradicar cultivos de marihuana, que hacer patrullaje en las ciudades o poner retenes de inspección, todo eso se les va enseñando poco a poco, con el ejemplo, pues es un vínculo entre soldados y su oficial al mando. (Entrevista personal, 2018)

El espíritu de cuerpo en los soldados del Ejército Mexicano (infantes y policías militares) se entiende desde una perspectiva neoinstitucional cultural. Para la SEDENA el espíritu de cuerpo es la unión del soldado con su unidad, permite el éxito de toda misión. Es el valor fundamental que debe prevalecer en todo momento y lugar en la unidad. La práctica del espíritu de cuerpo por parte del soldado y de su unidad permite salvar obstáculos infranqueables y alcanzar la victoria. (2021)

Si bien en esta investigación se pone énfasis en los soldados de infantería y policías militares, es una realidad que el espíritu de cuerpo es un valor para las fuerzas armadas mexicanas, es decir, Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México. Incluso es un valor también para la extinta policía federal.

La interacción en la vida cotidiana es posible gracias a este valor (institución informal) ya que los soldados pueden pasar de una semana (hasta dos meses o más) lejos de su familia; solo conviven entre ellos y sus oficiales al mando. Infundir en cada uno de ellos el espíritu de cuerpo se convierte en un aspecto crucial para lograr el servicio encomendado, tener una buena relación y organización al interior de la unidad.

−Mínimo es un mes de operaciones, hay batallones que van por dos meses. Por ejemplo, hay batallones del sur que pueden ir al norte en apoyo, los días en la operación cuentan desde que salen hasta que regresan a su unidad de adscripción. (Entrevista personal, 2018)

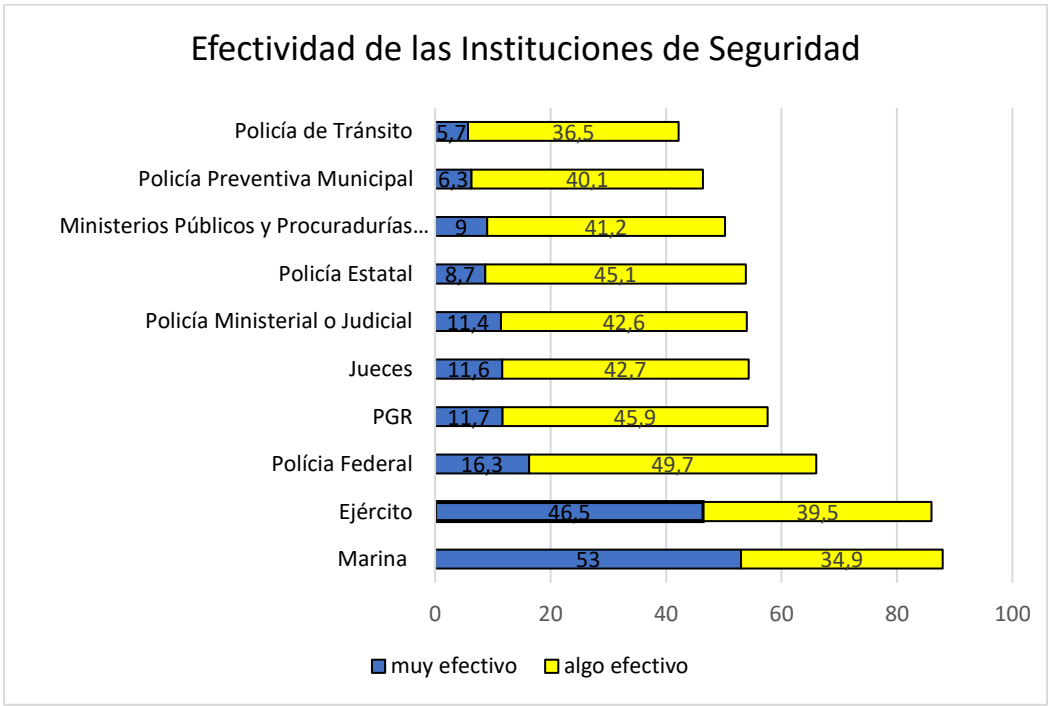
En operaciones de alto impacto o erradicación pueden durar hasta tres o cuatro meses, dependiendo del objetivo. Refiere el oficial entrevistado que él duró 68 días y algunos de los soldados hasta 90 días.

Más allá de la normatividad que rige a las fuerzas armadas, en especial a los soldados de infantería y policías militares, el espíritu de cuerpo genera vínculos como se generan entre el profesor y el alumno. Las enseñanzas, el apoyo moral e incluso económico, la instrucción, la protección, entre otros, son lazos entre oficial y soldados que marcan la carrera militar de los soldados. Es un aspecto fundamental que se observa en los resultados que brindan las unidades desplegadas en servicios.

Si la sociedad mexicana aprueba a las instituciones militares es en parte por todas y cada una de las instituciones formales e informales que los cohesionan, unen e identifican como una organización de confianza.

Figura 10

Nivel de efectividad en su trabajo



Nota. INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019.

Como se observa en la Figura 10 el ejército tiene un porcentaje de muy efectivo del 46.5% y un 39.5 % algo efectivo, ocupa el segundo lugar en aprobación por parte de la población de 18 años o más. Junto con la Marina Armada de México, son las instituciones en las que más confianza tienen los ciudadanos. Su formación, disciplina, doctrina y valores han hecho posible que puedan ser percibidas de esa manera.

A continuación, se presenta una tabla con las respuestas sobre lo que significa espíritu de cuerpo para los soldados y policías militares[4] de acuerdo con su experiencia de vida.

Tabla 23

Espíritu de cuerpo

ESPÍRITU DE CUERPO
• La unión que debe prevalecer en todo momento y en todo lugar.
• Ayudar a quien lo necesite.
• Trabajar todos juntos en lo mismo.
• Participar todos como uno solo, jalar parejo.
• Es la unión del soldado con su unidad.
• Unión con todos.
• Ayudar al compañero.
• Sentimiento de unión y orgullo.
• Es la lealtad hacia el instituto armado.
• Es identificarse como perteneciente a una colectividad y hacer hermandad con sus miembros.
• Trabajo en equipo.
• Es realizar cada quien su trabajo de la mejor manera para beneficio del trabajo en equipo que busca un fin común.
• Apoyarnos en todo momento.
• Trabajar en conjunto en las buenas y en las malas.
• Ayudarnos entre compañeros para que el trabajo sea menos.
• El cariño y sentido de pertenencia al ejército
• Servidores públicos y pueblo trabajan para un mismo fin.
• Compañerismo.

Nota. Entrevistas realizadas a soldados y policías militares.

[4] Los policías militares entrevistados refieren que fueron reclasificados, antes de ser policías eran infantes.

De acuerdo con lo expresado por los soldados y los estudios sobre el tema, el espíritu de cuerpo es una institución informal que dentro de las fuerzas armadas se considera un valor fundamental para el desarrollo y funcionamiento de la organización. Se observa de manera directa en las unidades que desempeñan un servicio, ya que tienen que sumar esfuerzos para cumplir con la tarea o misión encomendada.

Visto desde la ciencia de la administración podemos entender al espíritu de cuerpo como una institución informal que permite el desarrollo del sistema vertical de administración. Es decir, de este sistema burocrático que ha pervivido en las Fuerzas Armadas a lo largo de, por lo menos, un siglo de existencia. Esto significa que, al ser una institución militar, la forma burocrática de administrar ha funcionado gracias a esos valores que se han consolidado a lo largo de los años y que dan como resultado la aceptación social, el buen funcionamiento y el acierto en los objetivos encomendados por parte del Estado.

Al espíritu de cuerpo se suma el reconocimiento que han recibido por su trabajo. Se les preguntó si habían recibido algún reconocimiento por su trabajo (considerando trabajo como aquella labor diaria que desempeñan en los diferentes servicios, misiones, operaciones de alto impacto, etc.). En este tenor, 83 soldados dijeron que no habían recibido ningún tipo de reconocimiento, 53 comentaron que sí habían recibido algún tipo de reconocimiento.

La pregunta fue planteada de manera general con el objetivo de que el soldado pudiera interpretarla de acuerdo a lo que cada uno de ellos considera como reconocimiento a su trabajo. Fue interesante leer que para algunos de ellos el reconocimiento va desde felicitaciones por parte de su superior y de los mismos compañeros, admiración por parte de su familia, reconocimiento de tipo económico, días de franquicia, felicitaciones por parte de la ciudadanía y ceremonias internas (en su unidad de adscripción).

En una de las bases de operaciones en las que realicé las entrevistas platiqué con un sargento de más de veinte años de antigüedad. Revisó las preguntas y comenzó a platicarme algunas de las situaciones que para él tenían que revisarse porque consideraba que no eran las más acertadas.

- Le parecía erróneo que tuvieran que ser policías de proximidad porque para ese servicio no estaban entrenados. No llevar armas implicaba una desventaja pues para pedir apoyo a la unidad más cercana (diez minutos de camino) para cuando el apoyo llegara, ya se

habría terminado el enfrentamiento. Él consideraba que aun cuando es para dar seguridad a la sociedad, la realidad es que en todos lados hay gente de la delincuencia organizada y casi siempre van armados.

- Prefería que les dieran viáticos (dinero) en lugar de días de franquicia.
- Consideró que estaba bien la inclusión de las mujeres en la milicia y en las operaciones, pero para él no estaban en las mismas condiciones, porque a ellos se les cargaban más las tareas, pues había ocasiones en que las mujeres no podían cargar cosas pesadas, o estaban embarazadas y había que cuidarlas en los patrullajes.
- Manifestó que ellos ponen de su dinero para comprar la gasolina de las camionetas y que aun cuando les llevan provisiones si éstas no alcanzan, deben comprarlas por propia cuenta.

Lo anterior da cuenta de cómo hay aspectos culturales en la dinámica de las organizaciones que moldean al individuo. Cuando hay una irrupción en las tareas que realiza de manera cotidiana es cuando se presenta un cambio de actitud hacia la organización. En ese sentido, es que las instituciones formales e informales consolidadas permiten modificaciones sin alterar la dinámica en la organización en su totalidad.

Para complementar lo anterior, en la entrevista también se expuso que existe una Directiva de Moral encargada de hacer efectivos los días de franquicias para los elementos que han cumplido con su misión.

−Te contempla los días que estás afuera de tu batallón, afuera de tu casa. Cuando pasas de quince a veintinueve días fuera: tres días de franquicia. Por cada quince días se incrementa un día más de franquicia. También se contemplan los días feriados (no laborables), si estás fuera de tu batallón se te anexan.

Para que la idea quedara clara tuvo a bien darme un ejemplo:

−En adiestramiento nivel sección de tercera fase de infantería, acudimos 26 elementos, 3 servicios técnicos y un oficial, 30 elementos en adiestramiento intensivo por 15 días. Saliendo del curso se les designó un área geográfica para operar por un mes. Terminando la misión se incorporan a su batallón computando 45 días. De esos días fuera de su unidad y que no pueden ir a sus casas, les darán entre cuatro y cinco días, más el día del padre (día feriado oficial).

Como no hubo resultados, no les cuentan más días. Si hay resultados, pueden tener días extras.

En últimas fechas, cuando tienen decomisos importantes de cocaína, destruir plantíos de mariguana o amapola, decomisar drogas sintéticas u otros de la misma índole, la misma Secretaría de la Defensa Nacional los manda a traer a la Ciudad de México independientemente del lugar donde estén. Ahí se les hace una ceremonia oficial de reconocimiento por su participación destacada en la misión y por los resultados obtenidos.

Sin duda el reconocimiento por el trabajo que desarrollan los soldados ha existido desde la Colonia hasta nuestros días, sea de tipo económico u honorífico. Si bien es cierto que el soldado trabaja y cumple con su deber más allá de lo que pueda recibir, antaño las prebendas eran el motor principal para enlistarse en el ejército (ver Capítulo 3). Hoy en día uno de los beneficios con el que cuentan las tropas, son los días de franquicia acumulados por operaciones fuera de su unidad y, por lo tanto, fuera de casa.

Las razones de los individuos para enlistarse en el ejército como soldados son de tipo económico y de tipo identitario. Es decir, con el ingreso al ejército aseguran un haber, prestaciones de ley, vivienda, educación y un retiro digno. Esto debe tenerse en consideración dado que más de la mitad de los soldados son de clase media, baja y una parte de ellos se asumen como indígenas.

También hay quienes se enlistan al ejército por servir al país, por un sentimiento de patriotismo, porque se asumen como individuos con aptitudes para la guerra. Esto lleva por añadidura que el reconocimiento sea una cualidad por la que causan alta como soldados.

Desde la perspectiva neoinstitucional eso se entiende como un cálculo sobre los beneficios de estar en la organización, que pueden determinarlos y, así mismo, determinar a la organización misma, basándose en las instituciones que para tal efecto han sido creadas, tanto formales como informales.

5.8. Militarización y Guardia Nacional

Mucho se ha dicho sobre la “militarización” que se viven en el país. En un capítulo previo expliqué las razones de por qué no hay una militarización en México. En este apartado se analiza el concepto, pero desde la perspectiva de los soldados. Se les preguntó si consideraban a la Guardia Nacional como una militarización. De fondo se entiende que el soldado no tendría

que tener un acervo académico-científico sobre lo que significa “militarizar”; lo que expresan es a partir de su contexto y percepción de la realidad. Las respuestas quedaron divididas: 86 de los militares dijeron que no era una militarización, en relación con 61 de ellos que consideraron que la incursión de la GN en el territorio mexicano sí era una militarización de la seguridad pública. Algunos de los comentarios más relevantes al respecto se muestran a continuación.

Tabla 24

Militarización de la seguridad pública desde la opinión de los militares

Militarización de la seguridad pública con la implementación de la GN
• Probablemente. • Es una basura. • Sí porque no hay quién más realice este trabajo. • No. Tendrán su propia preparación con base al objetivo por alcanzar, creo que traerá grandes cambios. • Parte militar • Tal vez • Debería ser • Sí, pero por poco tiempo, después será una policía más.

Nota. Elaboración propia con base en las opiniones vertidas en las entrevistas.

Los soldados consideran que la GN aun cuando tiene en su origen a elementos de la policía militar e infantes, con el tiempo será una policía con sus propios objetivos y lógica de actuación. Para considerar que se militariza la seguridad pública recurrieron a sus preconcepciones, es decir, al tener aprehendida la identidad militar y conocer que muchos de ellos serán reclasificados a GN, es por lo que la mitad de los entrevistados consideran que se militariza.

Las voces en contexto sobre si se militariza o no la seguridad pública en México tienen que ver con la incursión de los militares en apoyo a las instituciones que velan por el orden y la paz

pública. Se entiende la incertidumbre que genera la creación de la GN porque dentro de la configuración de las instituciones del país se tiene la clara diferencia entre las funciones del régimen de policía y las fuerzas armadas. El régimen de policía tiene una función de prevención y reactiva principalmente, las fuerzas armadas generan una condición de seguridad para el país con el objetivo de cumplir con las aspiraciones nacionales.

Entre la función de seguridad pública y mantener la condición de seguridad nacional se encuentra la seguridad interior, si bien su formulación en términos de seguridad no es nueva, se encuentra en México desde la época independiente y continúa en la *Constitución de 1917*. Sin embargo, la complejidad de las relaciones sociales, la interconexión global y lo que conlleva, desencadenó una oleada en crecida de la inseguridad, tanto en el país como en muchas partes del mundo. Es por ello que se hace necesario generar estrategias de largo alcance para frenar los índices de inseguridad.

Como se mencionó en párrafos arriba, en cada sexenio se crean instituciones formales para aminorar el problema. En el actual sexenio se creó la GN, policía con adiestramiento militar para preservar el orden la paz interior del país y generar una condición interna mínima de orden para la consecución de las instituciones. Al ser una institución de reciente creación imitará muchas de las instituciones informales de las fuerzas armadas, pero con el paso del tiempo y la dinámica de trabajo al interior, se irán desarrollando sus propios esquemas de actuación, hasta lograr una identidad propia.

Para que una organización como la GN logre identidad, cohesión y valores propios es necesario que transcurra algún tiempo. No basta con uniforme, escudos, leyes y reglamentos, se necesita del trabajo en equipo, convivencia diaria y atender su encomienda, eso les permitirá generar una imagen hacia el exterior que a su vez los determinará al interior.

Ahora bien, la ciencia de la administración como disciplina es quien se encarga de analizar los cambios que se dan en la administración pública gubernamental, analiza y trata de comprender las variables en contexto para poder dar una explicación de los cambios cada vez más rápidos en el entorno y en las relaciones gobierno-sociedad.

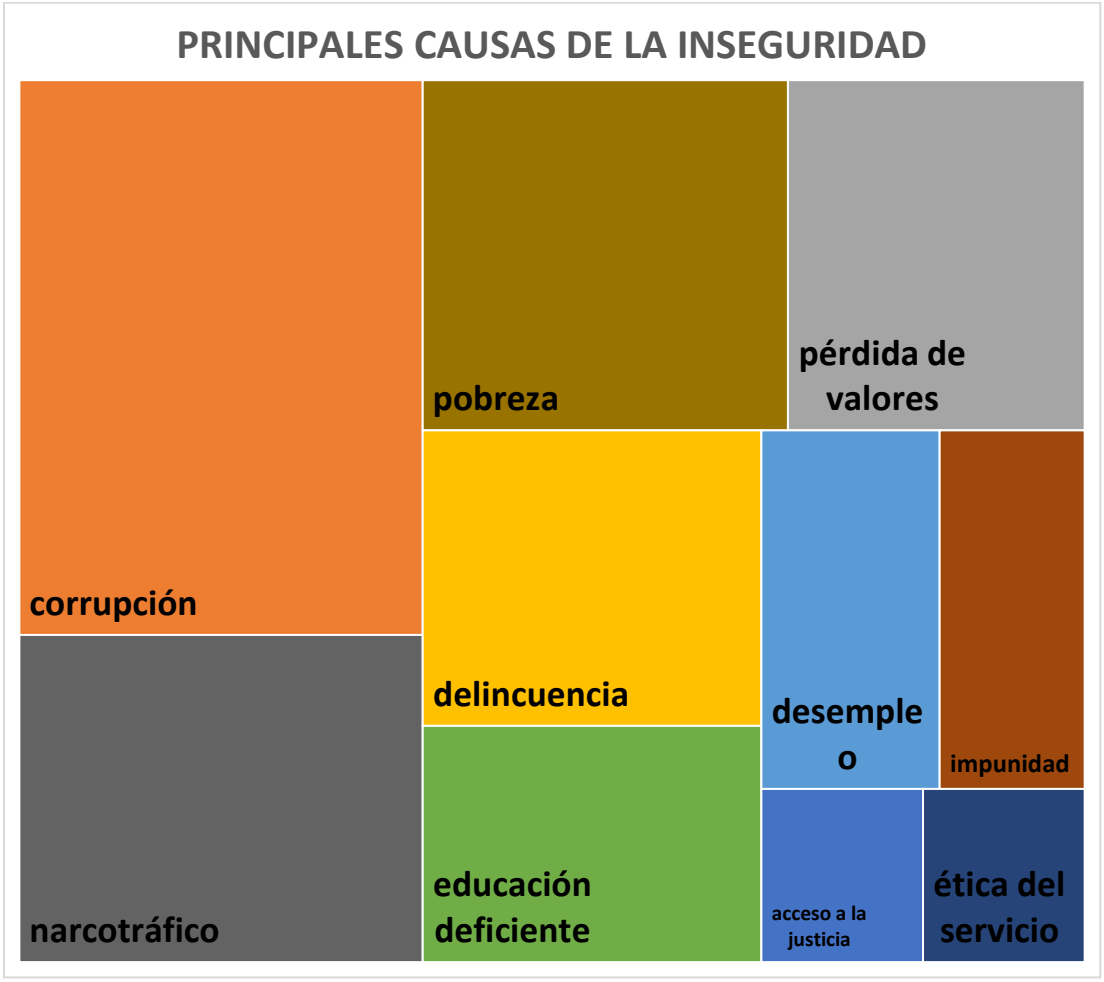
La GN se entiende como una alternativa válida para hacer frente a la inseguridad, misma que no ha sido posible contener sólo con las fuerzas de seguridad pública, es un cambio para el que aún faltan más elementos para comprenderlo en toda su dimensión y actuar en tal

sentido. Una decisión de gobierno se evalúa de acuerdo con sus resultados, por lo que para hacer una evaluación de la GN considero que por lo menos debe estar en funciones de tres a seis años.

Por otro lado, se les preguntó a los entrevistados sobre las causas de la inseguridad. Desde su percepción, consideran que las principales causas son la corrupción, narcotráfico, pobreza, pérdida de valores, delincuencia, la educación y el desempleo. Todos los mencionados son problemas estructurales del país que se han venido arrastrando por décadas, algunos de ellos incluso, se han institucionalizado como parte de la vida diaria de la sociedad. La corrupción es un claro ejemplo, según estudiosos de la ciencia de la Administración como José Juan Sánchez y Oscar Diego Bautista.

Figura 11

Causas de la inseguridad



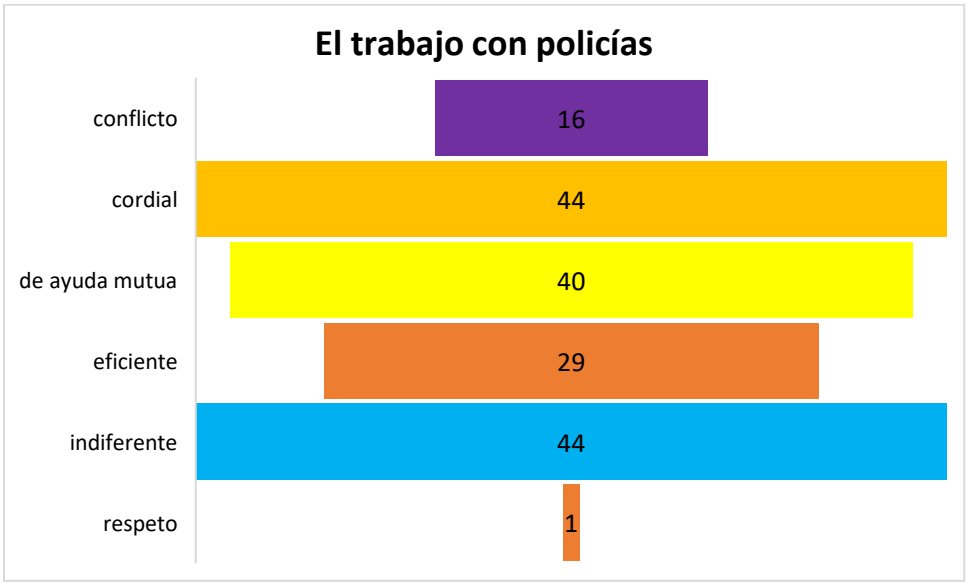
Nota. Elaboración propia.

5.9. Trabajo con policías y trato recibido por la sociedad

El trabajo que han venido realizando las fuerzas armadas en seguridad pública es, sobre todo, de apoyo a los policías, por lo que se vuelve importante conocer cómo ha sido el trabajo con ellos. La mayoría opina que se trabaja en equipo, que hay una relación de ayuda mutua y eficiencia. Un menor porcentaje de considera que se trabaja de manera indiferente y sólo unos ven el trabajo con policías como una relación de conflicto.

Figura 12

Trabajo con policías



Nota. Elaboración propia.

Así mismo, existen asimetrías del poder asociado con la operación y desarrollo de las instituciones. Lo que se refleja en la respuesta de los soldados es precisamente la percepción de apoyo que ellos brindan al policía. Esa condición hace a los militares superiores y en ese sentido se entiende, por un lado, la relación de conflicto e indiferencia por parte de los policías hacia el militar y, por otro lado, el sentido de cooperación por parte del militar.

Las instituciones afectan a las mismas identidades, a las autoimágenes y a las preferencias de los actores, es por ello que el trabajo del soldado con el policía se percibe de diferentes formas. La elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación, el objetivo del soldado al prestar apoyo al policía es impedir que se altere el orden y, en un segundo

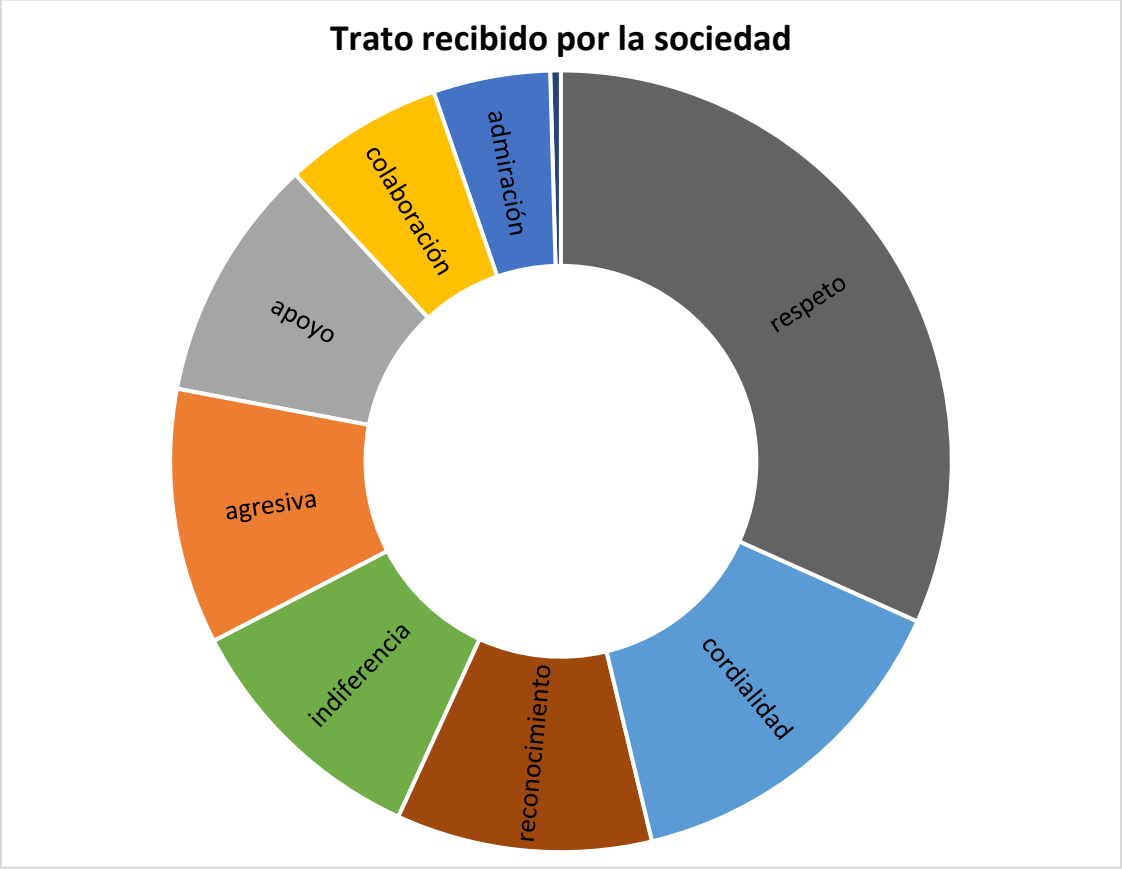
momento, contribuir a la seguridad del personal policial, en vez de un cálculo instrumental, en esas situaciones se da un apoyo fundamentado en la doctrina y valores del soldado.

Las relaciones entre policías y soldados van más allá de las instituciones en las que trabajan, de los reglamentos y leyes que los rigen. De acuerdo a lo recabado en campo, es posible advertir una superioridad operativa y táctica del soldado en apoyo al policía en primera instancia, además de la superioridad de las instituciones informales del militar que lo hacen actuar en un sentido de apoyo y compañerismo que no tiene el policía. Este último carece de doctrina de identidad, lo que en resumidas cuentas hace la diferencia entre un soldado y un policía.

Finalmente, se les preguntó sobre el trato que recibían por parte de la sociedad; sobre todo cuando hacen patrullajes o tareas de proximidad. Como lo muestra la Figura 13, en términos generales es positivo, los respetan y reconocen su trabajo. Si bien los menos consideró a la sociedad como agresiva e indiferente, es porque cuando patrullan zonas cooptadas por la delincuencia organizada y tienen el apoyo social, la presencia de militares genera tensión.

Figura 13

Trato recibido por la sociedad



Nota. Elaboración propia.

La percepción del militar, cómo los ven la sociedad, es fundamental porque nos permite visualizar la aceptación de la GN en las calles. El grueso de la sociedad no tiene la obligación de saber si son militares, o policías, pero si dan un trato respetuoso a las instituciones de seguridad interior es posible que se den los resultados deseados.

La sociedad respalda al soldado en tareas de seguridad pública. En realidad, más que tareas de seguridad pública son tareas de seguridad interior, Es posible la colaboración entre las organizaciones de seguridad, porque las instituciones con las que se rige el soldado, tanto formales como informales lo permiten. Son las que han dado a las fuerzas armadas su prestigio y, así mismo, las que permiten que aporten resultados positivos en las misiones encomendadas.

A decir de los entrevistados, la inseguridad es producto de problemas estructurales que se han arrastrado desde décadas atrás. La falta de valores, la corrupción, la educación,

son de los problemas que consideran que han llevado al país a las condiciones actuales.

La Administración Pública genera opciones de solución frente a los problemas viejos, pero que se van complejizando con el paso del tiempo y por lo tanto, requieren de estrategias conjuntas. No basta una sola Secretaría de Estado para resolver los problemas de seguridad, es necesaria la suma de esfuerzos por parte de los diferentes sectores gubernamentales y, desde luego, la participación de la sociedad para hacer del país un lugar con un mínimo de orden y paz para lograr las aspiraciones nacionales.

CONCLUSIONES

La Guardia Nacional es una institución de seguridad interior formada con valores militares y adscrita a la Secretaría de Seguridad Ciudadana en lo administrativo y en lo operativo a la Secretaría de la Defensa Nacional. Su creación se explica por cuatro razones.

En primer lugar, se encuentra un régimen de policía obsoleto, que a pesar de los esfuerzos que se han realizado para su profesionalización, innovación y desarrollo, es una tarea pendiente que asuman su función dentro del esquema normativo de la Administración Pública Federal y demás esferas de competencia.

En segundo lugar, la Secretaría de la Defensa Nacional necesita regresar a sus funciones y carteles para generar las condiciones de desarrollo, salvaguardar la soberanía de la nación y por supuesto para ayudar a la población en caso de desastres naturales. En el corto plazo fue la institución que más elementos aportó a la Guardia Nacional, sin embargo, requiere no perder de vista la normatividad, disciplina y valores que le dan el carácter militar. Es decir, trabajar de manera institucional particular y evitar mezclar los asuntos de seguridad interior, nacional y pública.

En tercer lugar, la lógica delictiva se vuelve cada vez más compleja y dinámica. La tecnología y la globalización son factores que incentivan el incremento en los negocios ilícitos de todo tipo. Hacer una lista sería insuficiente porque cada día surgen organizaciones criminales, delitos, brotes de violencia, secuestros, trata de personas, narcotráfico, cobro de piso, tráfico de armas, etc. por lo que, a pesar de ser una promesa de campaña como otras de sexenios anteriores, ésta puede dar resultados por el origen mayoritario de sus elementos.

En cuarto lugar, la seguridad interior es una condición que reconocen tanto

organismos internacionales, como nacionales y la sociedad en general. Para ese nuevo panorama nacional se requieren nuevas instituciones cuyo carácter pueda frenar el deterioro de los esquemas de convivencia en las comunidades, por lo que, si no era así, tenía que apostarse a continuar en la inseguridad que se vivía entes de la guerra declarada al crimen organizado.

Lo soldados son los elementos que en última instancia están en las calles, quienes todos los días cumplen las misiones encomendadas, quienes forman una familia en la unidad donde viven y conviven día con día, donde se consolidan las instituciones informales que generan las directrices y roles de cada uno de ellos. Los soldados creen en la Guardia Nacional porque los preceptos son los mismos de origen en ambas instituciones, porque han estado trabajando con policías y saben de las carencias de adiestramientos, armamento, seguridad social, etc. que tienen. El soldado mexicano si bien entra al ejército buscando mejores oportunidades de crecimiento económico, la cultura organizacional de la institución lo coopta, lo cohesiona y le genera un sentido de identidad y arraigo, siguiendo los valores de honor, valor y lealtad a cabalidad.

El soldado sigue siendo un ciudadano ejemplar, no digo que sólo ellos sean ejemplo de ciudadanía, pero sí tienen una observancia al pie de la letra de todas y cada una de las normas que los rigen. Incluso en su ley de disciplina se encuentran las sanciones a faltas de carácter moral como la negación del saludo, la desobediencia al superior o el murmureo.

La evolución histórica de las fuerzas armadas desde la Colonia hasta la Revolución da cuenta de cómo se forman las instituciones. La corriente histórica del neoinstitucionalismo fue la base para la indagación de la formación del ejército en la Colonia, la Independencia y la Revolución; así mismo, el régimen de policía y la Guardia Nacional, tienen un pasado que se construye en paralelo con aquel. Por su carácter de ser la fuerza física legítima del estado convergen en la administración pública y seguirán funcionando en tanto el Estado sea la forma de asociación vigente.

Los clásicos de la administración pública en las obras revisadas son la base de las teorías sobre la seguridad al afirmar primero que la seguridad es una condición; así mismo, que la seguridad es una función en dos dimensiones: preventiva y correctiva. Finalmente, porque consideran que la seguridad pública es un asunto de confianza vecinal, un asunto entre vecinos como co-vigilantes del espacio público común.

Lo poco que queda de las antiguas instituciones de seguridad pública con funciones administrativas creadas a principio de siglo, son los bandos de policía y buen gobierno en los municipios, mismos que se pueden ver en las esquinas donde aún hay espacio para ello. Hermógenes Pérez de Arce da cuenta de ellos cuando habla de cómo había policía para que tantos asuntos tuvieran la administración de lo público.

Pareciera que la sociedad evolucionó y no hace falta que se tipifiquen infracciones a la vía pública o alteración del orden, sin embargo, y por paradójico que parezca. Ahora se deben sancionar delitos como el secuestro, la desaparición, el desmembramiento de cuerpos, la desaparición de familias enteras, el narco mantas en la vía pública, cuerpos desmembrados en las banquetas, balaceras entre grupos rivales, etc. considero que el mundo vive un proceso de transición, si no se atiende en las generaciones que están en la educación básica, se puede caer en un Estado fallido con las implicaciones que ello lleve.

El neoinstitucionalismo en su corriente histórica y sociológica de cálculo, sirvió para teorizar sobre el proceso de construcción de las instituciones de seguridad en el Estado Mexicano de manera formal. Así también tendría que servir para explicar las instituciones informales creadas desde la sociedad, instituciones que son adoptadas cada vez más por la población joven. Son esas mismas instituciones informales que están generando la inseguridad en el territorio nacional, las creencias generalizadas de la cultura de corrupción, el mal funcionamiento de los sistemas de justicia, estilos de vida extravagantes, mujeres como símbolos sexuales, el uso de armas de fuego de manera indiscriminada, las organizaciones delictivas, el uso de sustancias psicoactivas, etc.

Los medios de comunicación, las redes sociales, el internet la televisión de paga, etc. son las protagonistas en la difusión de estos nuevos patrones de conducta, aspectos que están destruyendo tradiciones y que están construyendo nuevas realidades. Habría que analizar cómo estas instituciones son una cuenta pendiente para poder tener el cuadro completo de la nueva dinámica social en México.

Queda pendiente evaluar la actuación de la GN al final del sexenio, sus alcances, limitaciones, la configuración final de su elemento humano, si se quedará en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana o si, por el contrario, será una institución más de las fuerzas armadas. Incluso si se reincorpora en funciones a la Policía Federal con sus divisiones o queda para la historia, son interrogantes que esperan el fin del sexenio para ser analizadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anaya, H. A. (2015). *México, ni dictadura perfecta ni Estado fallido.* Instituto de Administración Pública del Estado de México AC.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (*10 de septiembre de 2012*). *Resolución A/RES/66/290-S-A/RES/66/290*.

https://www.un.org/es/ga/6 6/resolutions.shtml

Astorga, L. (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón.* Grijalbo.

Betancourt, H. F. C. (Coord.). (2017). *Reflexiones sobre el Estado de Derecho, la Seguridad Pública y el Desarrollo de México y América Latina*. UNAM- Instituto de Investigaciones jurídicas. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4443-reflexiones-sobre-el-estado-de-derecho-la-seguridad-publica-y-el-d esarrollo-de-mexico-y-america-latina

Blasco, V. (1928). *El Militarismo Mejicano*. Estudios publicados en los principales diarios de los estados unidos. En *Internet Archive*. https://archive.org/det ails/elm ilitarismomej00blas

Bonnin, J. B. (1834). *Compendio de los Principios de Administración*. (D.J.M. Saavedra, Trad.). Imprenta de don José Palacios. (Trabajo original publicado en 1834).

Carreón, G. y Hernández, V. J. (diciembre de 2013). Teorías de la seguridad pública y percepción del delito. *Margen* (71). https://www.margen.org/suscri/margen 71/carreon.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Estado de México [CNDH]. (26 de noviembre de 2016). *La seguridad pública como derecho humano. 5to certamen de ensayo sobre Derechos humanos.* https://biblio.juridicas.unam .mx/bjv/detalle-libro/1534-la-seguridad-publica-como-derecho-humano-5tocert amen-de-ensayo-sobrederechos-humanos.

El Colegio de México. (julio-septiembre, 2017). *Foro Internacional l*, LVII(3), 729-735. https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/222

Fieldhouse, D. K. (1984). *Historia Universal. Los imperios coloniales desde el siglo XVIII*. (3ª ed.). Siglo XXI.

García, L. C., Carreón G. J. y Hernández V. J. (2016). Gobernanza de la seguridad pública a partir de la identidad y percepción de riesgo establecidos en la agenda ciudadana por los medios de comunicación. *RUMBOS TS*, XI(13), 103-116.

García, R. S., Islas, M. O., Vargas, C. L. A. (Coord.). (2017). *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística.* UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1724-temas-de-derecho-penal-seguir dad-publica-y-criminalística.

Güereca, D. R. (2015). Mesa III: Los Ejércitos del Virreinato. Las Milicias de Indios Flecheros en la Nueva España, Siglos XVI-XVII (Ponencia). En *Memoria del Primer Congreso Nacional de Historia Militar de México, a través de los Archivos Históricos, Tomo I,* SEDENA.

Hall, P. A. y Taylor, C. R. (1999). La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos. En Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/701598/mod_resource/content/1/hall%2C%20taylor.pdf

Historia Mexicana. (23 de marzo de 2019). *Reformas en Nueva España: Reformas Borbónicas.*https://lahistoriamexicana.mx/virreinato/reformas-nueva-espana-reformas-borbonicas

Isunza, V.G. y Hernández, E. J. C. (marzo-abril, 2001). Seguridad pública y participación ciudadana en el Distrito Federal. *El Cotidiano*, 17 (106), Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, 105-119.

Jepperson, R. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En Powell, W. W. y Dimaggio, P. J. (Comps.). (1995). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., UAEMex-FCE.

Juárez, G. (2016). *Para conocer a las fuerzas armadas de México.* SEP.

Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. (21 de junio de 2018). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Diario Oficial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_210618.pdf

Matute, A. (2018). Del Ejército Constitucionalista Al Ejército Nacional. En *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. UNAM.

North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

Pérez de A., H. (2015). *El Administrador Público: o sea, estudios sobre Principios Generales de Administración*. INAP-Colegio de Administradores Públicos de Chile A.C.

Peters, B. G. (2009). *El nuevo institucionalismo*. Gedisa.

Pierson P. y Skocpol T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 17(1), 7-38. https://www.redalycorg/articulo.oa?id=2973/297322673001.

Powell, W. W. y Dimaggio, P. J. Comps. (1995). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-UAEMex-FCE.

Powell, W. W. (1995). Expansión del análisis institucional en Powell, W. W. y Dimaggio, P. J. (Comps.) (1995). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-UAEMex-FCE.

Ramos, G. J. M. (2006). *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*. Colegio de la Frontera Norte.

Redacción. (16 de julio de 2011). El Juego de la Suprema Corte: ¿Es constitucional que las Fuerzas Armadas auxilien a las autoridades civiles? *Nexos*. https://eljuegodelacorte.Nexos.com.mx/%C2%BFes-constitucional-que-las-fue rzas-armadas-auxilien-a-las-autoridades-civiles/

Rhodes, R.A.W. (1995). El institucionalismo. En Marsh, D. y Stoker, G. (Eds.). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política* (pp. 53-67). Alianza editorial.

Rodríguez, C. L. (julio-diciembre de 2006). Reflexiones socio antropológicas sobre el Estado. En *Perfiles Latinoamericanos*, (28), pp. 185-212, Facultad Latinoamer icana de Ciencias Sociales.

Sandoval, P. (mayo/agosto, 2000). Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México. *En Espiral*, VI(18), 2000, 183-222. Universidad de Guadalajara.

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). (2015). *Documentos históricos de la formación del Ejército Mexicano.* https://www.gob.mx/sedena/documentos/h historia-del-ejercito-mexicano

Stein, L. (2016). *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo: Con un estudio comparativo de la bibliografía y la legislación de Francia, Inglaterra y Alemania.* Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1919*). La política como vocación*. http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf

Junio 2025 - CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Copyright © - CID - Centro de Investigación y Desarrollo
Copyright del texto © 2024 de Autores
Formato: PDF
Tamaño: A4 210 x 297 mm
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acceso: World Wide Web
biblioteca.ciencialatina.org
editorial@ciencialatina.org
Atención por WhatsApp al +52 22 2690 3834