



**FLACSO**  
M É X I C O

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas  
VII Promoción 2015-2017**

**“La evaluación de control de confianza.  
Descripción e implementación”**

**Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Políticas Públicas Comparadas presenta:**

**Ernesto Gutiérrez Amador**

**Directora de tesis:  
Doctora Sughei Villa Sánchez**

**Seminario de tesis: Políticas Públicas diversas**

**Ciudad de México, julio de 2018**

**Estudios de posgrado realizados gracias a la beca otorgada por el  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

## Resumen

El Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza aprobado en noviembre de 2008 tuvo como finalidad alinear de manera homogénea la aplicación de las evaluaciones de control de confianza, en el marco de la política pública en materia de seguridad pública y combate a la corrupción en la materia. En este sentido, esta investigación exploratoria realiza un estudio descriptivo del proceso de control de confianza, sus exámenes y los instrumentos utilizados, verificando la aplicabilidad complementaria de los enfoques de implementación *Top-down* y *Bottom-up* y constatando que la discrecionalidad de los servidores públicos de ventanilla afecta la homologación del proceso de control de confianza.

**Palabras clave:** control de confianza, políticas públicas, seguridad pública, corrupción, enfoque de implementación *Top-down*, enfoque de implementación *Bottom-up*, discrecionalidad, servidores públicos de ventanilla.

## Abstract

The Evaluation and Control of Trust National Model approved in November 2008 was aimed at uniformly aligning the application of trust control evaluation, within the framework of public policy on public security and fight against corruption. This exploratory and qualitative research performs a descriptive study of the process of trust control, its examinations and the instruments used, verifying the complementary applicability of Top-down and Bottom-up implementation approaches and vindicating that discretionality of Street-level bureaucracy affects standardize of the process of control of trust.

**Keywords:** control of trust, public policy, public safety, corruption, Top-down implementation approach, Bottom-up implementation approach, discretion, street-level bureaucracy.



## **Dedicatoria**

A Pilar, mi gran amor, esposa, amiga, compañera, cómplice, quien me ha impulsado a seguir adelante, me ha enseñado a amar, ha creído en mí y es fuente de mi felicidad.

A Ernesto, Eugenio y Diego, mis hijos, mi inspiración, mi motivación, la raíz de mi sonrisa, para quienes lucho todos los días, regalos de la vida y razón de mi existencia.

A Emiliano, mi hijo, con quien tuve la oportunidad de estar sólo unos segundos, pero le dio sentido a mi vida, mostrándome que todos los esfuerzos valen la pena tan sólo por un momento.

A Ernesto y Silvia, mis padres, ejemplos de perseverancia y amor, mis más grandes apoyos, consejeros y quienes siempre tienen la palabra de aliento para seguir adelante.

A Erika, Juan, Ximena y Emilio, mi hermana y su familia, quienes siempre han estado en los buenos y malos momentos.

A Dios, por guiar mi camino.

## Agradecimientos

A mi directora de tesis, doctora Sughei Villa Sánchez, por su tiempo, paciencia y perseverancia. Su orientación para definir los lineamientos metodológicos y sustantivos, así como sus recomendaciones y comentarios de gran profundidad, son la base de este estudio; sin sus aportaciones, este resultado no hubiera sido posible. La oportunidad de aprender de ella durante toda la maestría es invaluable.

A los lectores de tesis, Arturo Peláez Gálvez y David Eleuterio Hernández Vera, por su tiempo en la lectura, sus precisiones y comentarios, que no sólo enriquecieron este trabajo, sino que lo orientaron hacia su forma final.

A la maestra Liliana Veloz Márquez, por sus aportaciones a la presente investigación y su apoyo en los seminarios de tesis. Sus comentarios definieron la estructura metodológica de este trabajo.

Al doctor Mario Torrico Terán, Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, por preocuparse de que, como alumnos, tuviéramos a la mano todas las herramientas analíticas de políticas públicas, a través de una maestría de la más alta exigencia y calidad académica.

A la maestra Dorothy Okumura Nagay, Secretaria Técnica de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, por sus respuestas y soluciones siempre amables.

A mis compañeros del Seminario de Políticas Públicas diversas, quienes con sus observaciones ayudaron a dar claridad a mi proyecto.



## Índice general

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>El control de confianza como instrumento de política pública.....</b>	<b>9</b>
1. 1. El control de confianza. Concepto.....	9
1. 2. Estudios previos sobre control de confianza.....	14
1. 3. Enfoques <i>Top-down</i> y <i>Bottom-up</i> en la implementación de la política pública y la discrecionalidad de los implementadores.....	17
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Antecedentes del control de confianza.....</b>	<b>27</b>
2. 1. Antecedentes internacionales.....	27
2. 2. La experiencia internacional en materia de control de confianza.....	29
2. 2. 1. Argentina.....	30
2. 2. 2. Colombia.....	31
2. 2. 3. Chile.....	32
2. 2. 4. Estados Unidos.....	33
2. 2. 5. Similitudes y diferencias en los casos analizados en la experiencia internacional.....	34
2. 3. Antecedentes en México.....	36
2. 4. El control de confianza como parte de los mecanismos de combate a la corrupción.....	39
2. 5. El Sistema Nacional de Certificación y Control de Confianza.....	41
<b>Capítulo 3</b>	
<b>El proceso de control de confianza .....</b>	<b>46</b>
3. 1. Centros de evaluación y control de confianza: implementadores de la política pública.....	47



3. 2. Solicitud de evaluación.....	49
3. 3. Programación.....	50
3. 4. Aplicación de exámenes.....	50
3. 4. 1. Examen médico.....	52
3. 4. 2. Examen toxicológico.....	53
3. 4. 3. Examen poligráfico.....	54
3. 4. 4. Examen psicológico.....	56
3. 4. 4. 1. Pruebas de la personalidad.....	57
3. 4. 4. 2. Pruebas proyectivas.....	60
3. 4. 4. 3. Pruebas de inteligencia.....	62
3. 4. 4. 4. Entrevista psicológica.....	64
3. 4. 5. Examen de entorno social y situación patrimonial (EESSP).....	65
3. 4. 5. 1. Áreas revisadas en el EESSP.....	65
3. 4. 5. 2. Herramientas utilizadas por el EESSP.....	66
3. 5. Integración del resultado.....	68
3. 6. Certificación.....	69
3. 7. Comentarios generales al proceso de control de confianza.....	69

#### **Capítulo 4**

<b>El proceso de control de confianza y la discrecionalidad de los servidores públicos .....</b>	<b>72</b>
4. 1. Metodología de la investigación.....	72
4. 1. 1. 1. Pregunta de investigación, hipótesis y variables.....	74
4. 1. 2. Operacionalización de las variables.....	75
4. 1. 3. Método elegido.....	82
4. 1. 4. Unidad de análisis.....	83
4. 1. 5. Criterios de selección del caso.....	83
4. 1. 6. Planteando el problema de investigación en términos contrafácticos.....	85
4. 1. 7. Instrumentos de recolección de la información.....	87



4. 1. 8. Alcances de la investigación.....	89
4. 2. Resultados de la investigación.....	89
4. 2. 1. Análisis del área de Medicina y toxicología.....	90
4. 2. 2. Análisis del área de Poligrafía.....	96
4. 2. 3. Análisis del área de Psicología.....	103
4. 2. 4. Análisis del área de Entorno social y situación patrimonial (ESSP) .....	110
4. 2. 5. Análisis del área de Integración.....	116
4. 2. 6. Resultados generales derivados del análisis del comportamiento de las variables.....	121
4. 2. 7. Análisis del cambio bajo el enfoque <i>Top-down</i> y <i>Button-up</i> .....	124
<b>Conclusiones.....</b>	<b>129</b>
<b>Fuentes de información.....</b>	<b>137</b>
<b>Material complementario</b>	
<b>Anexo 1. Cuestionario de entrevista semiestructurada.....</b>	<b>147</b>



## Índice de cuadros

Cuadro 1. Pruebas aplicadas a los candidatos a ingresar a las fuerzas policiales por país, agrupadas según el área de conocimiento al que pertenecen.....	34
Cuadro 2. Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Sistema Nacional de Certificación y Acreditación.....	45
Cuadro 3. Clasificación de los centros de evaluación y control de confianza, de acuerdo al orden de gobierno y al personal evaluado.....	48
Cuadro 4. Estructura mínima deseable para los centros de control de confianza.....	48
Cuadro 5. Herramientas de examinación utilizadas por las áreas de evaluación del proceso de control de confianza.....	51
Cuadro 6. El proceso de evaluación y control de confianza.....	71
Cuadro 7. Operacionalización de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”.....	76
Cuadro 8. Categorías y subcategorías de la variable de control de discrecionalidad.....	77
Cuadro 9. Criterios para la asignación de valores “bajo” y alto” a las subcategorías de los factores de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”.....	77
Cuadro 10. Valores asignados a las categorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”.....	79
Cuadro 11. Valores asignados al resultado de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”, para cada examen de control de confianza.....	79
Cuadro 12. Operacionalización de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza”.....	80
Cuadro 13. Criterios para la asignación de valores “bajo” y alto” a las subcategorías de los factores de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza”.....	81
Cuadro 14. Valores asignados al resultado de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza”, para cada examen de control de confianza.....	81
Cuadro 15. Entrevistas practicadas en la investigación.....	88
Cuadro 16. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen Médico y Toxicológico.....	92





Cuadro 17. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen Médico y Toxicológico.....	95
Cuadro 18. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de Poligrafía.....	99
Cuadro 19. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de Poligrafía.....	102
Cuadro 20. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de Psicología.....	106
Cuadro 21. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de Psicología.....	109
Cuadro 22. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de ESSP.....	114
Cuadro 23. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de ESSP.....	116
Cuadro 24. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el proceso de integración del resultado.....	119
Cuadro 25. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el proceso de integración del resultado.....	120
Cuadro 26. Puntuación obtenida por las variables en los dos momentos analizados, para cada área del CECC de PGR.....	121
Gráfico 1. Puntuación obtenida por las variables en los dos momentos analizados, para el proceso de control de confianza del CECC de PGR.....	123
Cuadro 27. Descripción de los momentos de cambio detectados en el proceso de control de confianza del Centro de Evaluación y	



Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, clasificados por el examen o proceso al que pertenecen y el enfoque de implementación en que se ubican.....	124
Cuadro 28. Número de momentos de cambio detectados en el proceso de control de confianza del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, clasificados por el examen o proceso al que pertenecen y el enfoque de implementación en que se ubican.....	126
Cuadro 29. Número de momentos de cambio detectados en el proceso de control de confianza del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, clasificados por su naturaleza y el enfoque de implementación en que se ubican.....	128

## Introducción

En años recientes, en México la preocupación ciudadana por los altos niveles de corrupción ha ido en aumento. En el año 2000, el Índice de Percepción de la Corrupción en México publicado por Transparencia Internacional (2000) consideraba a México en el lugar 59 de 90 países, en el que el primer lugar era el menos corrupto y el último lugar el más corrupto, con un índice de 3.3 (en una escala en la que 0 es muy corrupto y 10 menos corrupto). Para 2008 México tuvo una leve mejoría en el índice al alcanzar 3.6 de calificación, sin embargo, se ubicó en el lugar 72 de 180 (Transparencia Internacional, 2008). No obstante ello, México ha sufrido una etapa de descomposición de la percepción de la corrupción a partir de dicho año, hasta llegar a 2017 en la que se han reducido tanto el índice (2.9) como su ubicación por países (135 de 180 países) (Transparencia Internacional, 2017).

En el mismo sentido, durante los años de 2007 y 2008 la corrupción relacionada con los servicios de seguridad pública y procuración de justicia se encontraba en los primeros lugares por tipo de corrupción; así, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de 2007 se ubicó en 10.0, por lo cual, la ocurrencia de corrupción relacionada con los servicios de seguridad pública y procuración de justicia se encontraba muy por arriba del promedio de otros servicios (Transparencia Mexicana, 2007).

A su vez, en 2007, el 20.4% de los mexicanos dijeron haber sido víctimas de un delito; para 2008 los datos no eran muy diferentes, pues el mismo 20.4% de entrevistados afirmó haber sido víctima de un delito en los últimos tres meses, lo cual mostraba un grado de victimización alto y constante (Consulta Mitofsky, 2008).

De igual forma, 2008 fue un año en que la violencia escaló en México. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018), en 2000 ocurrieron 10,737 homicidios, y desde ese año hasta 2007 la cifra de homicidios no llegó a 11,000 (incluso en 2007, la cifra fue de 8,867 homicidios). Sin embargo, en 2008 se

incrementó la violencia al registrarse 14,006 homicidios, la cifra más alta desde 1996.

Lo anterior fue reconocido en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad publicado el 25 de agosto de 2008 (Diario Oficial de la Federación, 2008), en el que se hace patente el clima de impunidad, corrupción e inseguridad imperante en el país:

Al hacerlo, reconocemos que la sociedad mexicana se encuentra profundamente agravada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia.

Muchas personas tienen miedo de transitar por las calles y plazas. La ciudadanía demanda de sus autoridades una respuesta inmediata y contundente que dé resultados en el corto, mediano y largo plazos.

El Estado y la sociedad enfrentan una situación crítica debido tanto a la delincuencia común, que agrava cotidianamente a las familias, como al embate del crimen organizado, que es un fenómeno complejo, compuesto por un entramado de intereses y complicidades que trasciende fronteras. Superar esta situación no es una tarea fácil ni rápida.

Al mismo tiempo, el Estado enfrenta el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, como problemas desatendidos a lo largo de décadas.

En el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad publicado el 25 de agosto de 2008, el 28 de noviembre de 2008 fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, a efecto de operar la certificación de los centros de evaluación y control de confianza, de sus procesos y de su personal, con la finalidad de alinear de manera homogénea la aplicación de las evaluaciones de control de confianza, dentro del marco de la política pública en materia de seguridad pública y combate a la corrupción en la materia<sup>1</sup> (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2010).

---

<sup>1</sup> Debe destacarse que los mexicanos perciben a su país como muy corrupto. Según el índice de Percepción de la Corrupción 2015, elaborado por Transparencia Internacional (2016), México obtuvo 35 puntos (en una escala en la que 0 es lo más corrupto y 100 menos corrupto), para situar a nuestro país en el lugar 95 de 168.

Además, la corrupción es uno de los problemas públicos al que los mexicanos dan mayor relevancia. Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016), el 50.9% de las personas de 18 años y más que habitan en áreas urbanas de cien mil habitantes o más, refirió que, según su percepción, existe corrupción en su entidad federativa; se trató del problema más mencionado, sólo después de la inseguridad y la delincuencia (66.4%).

El proceso de control de confianza es un procedimiento conformado por una serie de etapas, en el que previo análisis de las características objetivas y subjetivas de una persona, se determina si es confiable y, en consecuencia, apta para ocupar o no un cargo determinado. En el proceso de análisis de dichas características y en las diversas decisiones otorgadas por el personal encargado del proceso, es posible que existan fallas o errores que pudieren afectar el resultado.

En el proceso de control de confianza una decisión que no siga los procedimientos del proceso y de las herramientas utilizadas en éste, puede ampliar la probabilidad de que personas no confiables o no aptas para un cargo determinado, ingresen a las instituciones de seguridad pública. En un sentido diverso, los mismos errores en el proceso de control de confianza podrían impedir el ingreso o permanencia de personal valioso para dichas instituciones. Con ello, la existencia de un control de confianza efectivo se convertiría en una herramienta que coadyuve en la incorporación y permanencia en las instituciones de seguridad pública de servidores públicos idóneos.

Por lo anterior, los sujetos involucrados en el proceso de control de confianza son fundamentales en el mismo y, específicamente, los evaluadores son el pilar del proceso de control de confianza en México, pues no sólo practican los exámenes, sino que toman la decisión (con base en la normatividad, criterios y perfiles correspondientes) sobre si el resultado de los evaluados en cada uno de los exámenes y en el proceso en su conjunto.<sup>2</sup> Si bien existen criterios generales

---

De la misma encuesta se desprende que, según su percepción, para el 48.9% la corrupción era muy frecuente, el 39.9% afirmó que era frecuente, el 9% dijo que era poco frecuente y sólo el 1% señaló que no había corrupción.

Asimismo, según su percepción, los encuestados afirmaron que las instituciones más corruptas son las policías, los partidos políticos, el gobierno federal y los estatales.

La propia encuesta estima que en 2015, el 55.2% de las personas mayores de edad que tuvieron contacto con autoridades de seguridad pública y el 23.6% que tuvieron contacto en trámites con el Ministerio Público, experimentaron algún acto de corrupción, siendo los servicios con mayor porcentaje de corrupción, muy por encima del promedio de 12.5% estimado para la totalidad de trámites ante autoridades gubernamentales.

<sup>2</sup> Los evaluadores deben ser considerados como servidores públicos de ventanilla, pues entran en contacto directo con los usuarios del proceso (evaluados), aunque forman parte de la decisión final sobre si un evaluado es o no apto para el ingreso o permanencia en la institución correspondiente.

para realizar las evaluaciones, los evaluadores cuentan de facto con algún grado de discrecionalidad, lo que puede contribuir u obstaculizar la ejecución de criterios homologados<sup>3</sup>.

En relación con la citada homologación, es de especial relevancia en esta investigación el concepto de discrecionalidad, porque éste es clave para comprender la forma en que los evaluadores toman sus decisiones; al respecto, Michael Lipsky (1996:281) señala que los empleados de línea o ventanilla “gozan de una discrecionalidad considerable en la determinación de la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y de las sanciones otorgados por las organizaciones”, por lo que partiendo de dicha idea, como funcionarios de ventanilla, los evaluadores pueden estar sujetos a discrecionalidad amplia en el ejercicio de sus funciones, o bien, a un control de dicha discrecionalidad.

En la producción literaria sobre la implementación de políticas públicas, destacan dos enfoques -que se discuten ampliamente en el capítulo 1 de este trabajo- que abordan las ventajas y desventajas de la discrecionalidad en la implantación de las políticas: el enfoque *Top-down*, que pugna por el control de la discrecionalidad y el *Bottom-up*, que incita la discrecionalidad, como medio de conformar la política pública. Así, resulta pertinente analizar la implementación de la citada política pública, bajo el marco teórico que conforman las aproximaciones de la implementación conocidas como *Top-down* (la implementación se realiza por parte de los implementadores con poder de decisión) y *Bottom-up* (la implementación se realiza por parte de los funcionarios de ventanilla) para indagar sobre cómo el poder discrecional de los evaluadores incide en el proceso de implementación, desplazando quizás, los objetivos iniciales plasmados en el diseño de la política.

A efecto de dilucidar lo anterior, la presente investigación se encuentra encaminada a verificar la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo afecta al

---

<sup>3</sup> La homologación implica que los servidores públicos realicen sus actividades en base a un sistema de procedimientos y normas que otorguen coherencia a la política pública; en el caso del control de confianza, la homologación requiere de la existencia de un procedimiento de control de confianza preestablecido, la existencia de perfiles de puestos y de criterios definidos de evaluación.

proceso de control de confianza el grado de discrecionalidad de los servidores públicos encargados de dicho proceso?

En este sentido, la hipótesis es la siguiente: la discrecionalidad de los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza incide en la falta de homologación de dichos procesos, lo que podría cuestionar la validez del sistema.

En el contexto citado, en la hipótesis de la investigación la variable independiente es “el control de la discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”, integrada por cuatro categorías (capacitación del personal, desarrollo de la normatividad, supervisión y estilo de liderazgo); a su vez, la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza”, se conforma por tres categorías que la definen (estructura previa del proceso, criterios de evaluación y existencia de perfiles) (Anduiza Perea, et. al, 2009:49-50). Cabe destacar que la construcción de dichas categorías y sus correspondientes subcategorías, como se expone en la parte metodológica contenida en el capítulo 4 de esta investigación, fueron postuladas por este autor a partir de los factores propuestos por diversos autores del enfoque *Top-down* que fueron revisados en el primer capítulo de esta tesis y de las apreciaciones derivadas del tercer capítulo de la misma, en que se hace una descripción del proceso de control de confianza y de algunos factores que pueden condicionar su estructura.

Como se ha referido, la discrecionalidad de los servidores públicos encargados de una política pública puede ser un factor decisivo en la implementación de la misma; al respecto, Lipsky (1996:281) señala que “los policías deciden a quién detener y qué tipo de comportamiento debe vigilarse. Los jueces deciden a quién dan una sentencia de libertad condicional o a quién penan con cadena perpetua. Los maestros deciden quién debe ser expulsado y quién debe permanecer en la escuela, al mismo tiempo que formulan sutiles propuestas sobre cómo debe impartirse la educación”.

En este sentido, esta investigación pretende aportar elementos para comprender cómo incide el grado de discrecionalidad con el que cuentan los servidores

públicos del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República (CECC) encargados del proceso de control de confianza en dos periodos distintos (el primero, del primero de noviembre de 2008 a diciembre de 2013 y el segundo desde enero de 2013 y hasta mayo de 2017), para decidir qué individuo es apto para ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública y quién no lo es, a la par que pretende hacer eco de las propuestas que hacen estos servidores sobre cómo debió diseñarse el proceso y cómo debe aplicarse.

El control de confianza podría verse afectado por la discrecionalidad de dichos servidores públicos, en caso de que se basara más en opiniones subjetivas que en criterios objetivos y, ante la existencia de diversos centros de control de confianza con competencia funcional y geográfica determinada, se tendrían tantos procesos de control de confianza como centros de control de confianza existan; o, aventurándose un poco más, ante la existencia de diversos evaluadores, se tendrían tantos procesos de control de confianza como evaluadores existan.

Con base en lo anterior, se utilizará un método de estudio de caso comparativo, pues bajo el paradigma cualitativo se comparará el proceso de control de confianza del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República en dos momentos:

- a) El primero, de noviembre de 2008, cuando fue aprobado el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza (Diario Oficial de la Federación, 2008a) y hasta diciembre de 2012 (denominado en lo sucesivo como periodo 1 o primer periodo).
- b) El segundo desde enero de 2013 y hasta mayo de 2017 (denominado en lo sucesivo como periodo 2 o segundo periodo).

El motivo de que se hayan elegido los dos periodos de referencia radica en que de las entrevistas exploratorias realizadas en febrero de 2017 a evaluadores del Centro de Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, como se expone en el apartado metodológico contenido en el capítulo 4 de este trabajo, los entrevistados coincidieron en la existencia de cambios derivados de



la nueva administración del Centro de Control de Confianza, diferenciando entre los periodos expuestos.

Por otra parte, para efectos de esta investigación, el estudio de caso se concibe como un método de investigación social, por lo que a través del estudio de una entidad particular (el CECC de PGR) se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de un problema (la influencia de la discrecionalidad de los servidores públicos en el proceso de control de confianza), considerándose como comparativo en virtud de que se analizará una misma unidad en dos momentos del tiempo (Gundermann, 2013:235-237).

De acuerdo con la hipótesis planteada relacionada con la discrecionalidad de los servidores públicos encargados del proceso de evaluación y control de confianza, la investigación refiere como unidades de análisis (Anduiza, 2009:49) a esas personas encargadas del proceso de confianza. Entendiéndose esas personas como quienes practican las pruebas correspondientes a cada uno de los exámenes (medicina y toxicología, poligrafía, psicología y entorno social situación patrimonial) y otorgan un resultado para ese examen, así como a quienes realizan un análisis global de los cuatro exámenes para emitir un resultado del proceso en su conjunto.

No debe pasar desapercibido que dichos individuos (servidores públicos) pertenecen a centros de control de confianza, es decir instituciones encargadas de aplicar los procesos de evaluación y control de confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyos procesos serán cuestionados en esta investigación, por lo que para el desarrollo de esta investigación se establece que el centro o los centros de control de confianza son las unidades de análisis (organizaciones) que se ponen a prueba en la hipótesis. Para la presente investigación se decidió elegir solamente un caso: el Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, en virtud de que el planteamiento es de tipo cualitativo en base a entrevistas y representa una gran dificultad practicar entrevistas a servidores públicos de los centros de control de confianza, debido a la secrecía con que se conduce el proceso de control de confianza y a que se pudo advertir la existencia de dos

momentos que permitían realizar un estudio comparativo conforme al método elegido, entre otros factores que se exponen en el siguiente apartado.

La unidad observada es el Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC) de la Procuraduría General de la República, elegida de entre 39 CECC (35 estatales y 4 federales). Cabe destacar que el hecho de analizar sólo una organización implica poder recabar más datos del mismo, elevando la disponibilidad de la información.

La información se recabó a través de investigación documental y entrevistas a evaluadores de las áreas de control de confianza y personal encargado de elaborar la valoración conjunta de los exámenes de control de confianza en dos periodos de tiempo: previos a 2013 y de enero de 2013 a mayo de 2017.

El objetivo de esta investigación radica no sólo en verificar la hipótesis descrita en esta introducción, sino en constituir un instrumento de aproximación al proceso de evaluación de control de confianza.

## Capítulo 1. El control de confianza como instrumento de política pública

### 1. 1. El control de confianza. Concepto

El control de confianza ha cobrado relevancia en la actualidad, sin embargo, la poca exactitud con la que es tratado el término, nos obliga a conceptualizarlo. Para ello, debe partirse de que el vocablo “confianza” proviene, en términos generales, del latín *fides*<sup>4</sup>, que podría referirse a dos acepciones centrales: a) algo que es objeto de la esperanza o creencia, ya sean objetos (como el caso de una garantía) o personas y b) como “fe”, ya sea en un sentido general, filosófico o teológico (Weijers, 1977:77-79)<sup>5</sup>.

En un sentido específico, el vocablo “confianza” deriva del latín *confidere*, que se refería a la acepción de fe, en un ámbito cristiano (Weijers, 1977:88). No obstante lo anterior, para efectos del presente estudio, la acepción que se asemeja es la relacionada con poner nuestra esperanza o creencia en una persona, institución o sistema.

En el ámbito de las ciencias sociales, el vocablo “confianza” es utilizado en diversas disciplinas, entre las cuales destacan las siguientes:

- a) En la administración pública, Oomsels y Bouckaert (2012) plantean que la confianza entre actores puede tener resultados positivos (innovación, aprendizaje y buenos resultados) o negativos, pues puede dar lugar a oportunistas, abusos y vulnerabilidades; en el mismo sentido, la desconfianza puede evitar que los actores sociales sean vulnerables a abusos o impedir que se aprovechen oportunidades.
- b) En las instituciones públicas, Pytlik Zillig (2017) refiere que el mayor conocimiento por parte de la sociedad de las organizaciones, no repercute en que estas obtengan mayor confianza, pero sí ayuda en ser distinguidas de otras instituciones con diferente nivel de confianza.

---

<sup>4</sup> El vocablo latino *fides* es considerado como palabra central de un grupo de conceptos: *fidenter*, *fidere*, *fides*, *fidencia*, *confidere*, *diffidens*, *infidus*, *incredibilis* (Weijers, 1977:78).

<sup>5</sup> Perley (2012) afirma que Fraenkl otorgaba la acepción de “depositar la confianza en algo o alguien” al vocablo *fides*, mientras que Heinze se apegaba a la segunda acepción relacionada con la fe religiosa.

- c) En materia política, Luján (1999:123-143) propone que la confianza debe ser un objetivo colectivo cuando los costos de la desconfianza son mayores, por lo que debe existir una construcción de la confianza.
- d) En democracia, Miztal (2001) afirma que la confianza entre la sociedad y las instituciones está relacionada con regímenes democráticos estables y saludables.
- e) En sociología de las organizaciones, Pérez y Hernández (2016:97) mencionan que la “confianza civilizadora” construida desde una perspectiva sistémica, tiene un efecto positivo en los sistemas sociales.
- f) En las relaciones comerciales transorganizacionales, Bachmann (2001:11-12) diferencia entre la confianza en el sistema comercial y la confianza personal que debe producirse entre actores económicos, anotando que la confianza en los negocios transorganizacionales se apoya en la existencia de un sistema regulatorio, arreglos financieros e intereses organizados por asociaciones de comercio.
- g) En las relaciones de negocios, Hartley (1993:323) menciona la importancia de que las empresas construyan relaciones de confianza con sus consumidores, empleados y proveedores, cuyo objetivo a largo plazo es la lealtad, en contraposición con las relaciones que proveen una ganancia económica a corto plazo.
- h) En las relaciones internacionales, Hoffman (2002:394) refiere que las relaciones de confianza se crean cuando los actores dejan el destino de sus intereses a la discreción de otros, con la expectativa de que esos actores cumplirán su obligación de no perjudicar al primero.
- i) En la ciencia, Sztompka (2007) manifiesta que la confianza en la ciencia es la confianza en los estudiantes y sus trabajos, por lo que es necesario rejuvenecer el *ethos* de la ciencia a efecto de evitar actos como el fraude académico y los plagios.

Por su parte, Mariñez (2012:168-199) distingue dos concepciones de la confianza: la holista y la sistémica o normativa<sup>6</sup>. La concepción holista, siguiendo a autores como Habermas, Mitzal, Arato y Fukuyama, pone hincapié en la existencia de una base normativa o axiológica que debe existir entre los actores o sujetos de la relación de confianza, cuya ausencia impactaría en la dificultad de integración social de dichos actores y, en consecuencia, en la complicación para resolver los problemas sociales.

A su vez, la concepción sistémica de la confianza es representada por Niklas Luhmann (1996:33,123-124), quien señala que la confianza es sólo posible en un mundo familiar, pues necesita a la historia como trasfondo de confiabilidad, por lo que se convierte en una inferencia del pasado para tratar de predecir el futuro; en este sentido, ante la disyuntiva de elegir la confianza o la desconfianza, Luhmann afirma que la confianza reduce la complejidad de la vida, pues a través de ella se asumen riesgos para solucionar un problema, mientras que con la desconfianza se deja un problema sin solución.

Partiendo de lo anterior, se considera que la confianza requiere de la participación de al menos dos sujetos o instituciones: aquel que cree u otorga la confianza, a quien se denominará el depositante de la confianza, y otro quien es el objeto de la confianza, a quien llamaremos el depositario de la confianza. De esta forma, la confianza es un acto por medio del cual el depositante de la confianza cree que el depositario actuará de acuerdo a las expectativas de aquél, es decir, de acuerdo a los principios previamente definidos por el depositante de la confianza. Ahora bien, en el ámbito de la actuación estatal, las instituciones gubernamentales pueden ser partícipes de una relación de confianza o desconfianza, en tres formas posibles:

- a) De manera vertical activa, las instituciones gubernamentales pueden ser depositantes de la confianza en relación a los gobernados, como depositarios de la confianza; así, las instituciones gubernamentales pueden confiar en sus gobernados para que estos puedan realizar ciertas

---

<sup>6</sup> Adicionalmente, señala una concepción atomista que, sin embargo, no se considera relevante para el presente estudio.

tareas, actuando bajo un sistema axiológico determinado. Verbigracia, las instituciones pueden confiar en un particular para incorporarse al gobierno, creyendo que actuará bajo ciertos principios éticos.

- b) De forma vertical pasiva, los gobernados pueden ser depositantes de la confianza en relación a las instituciones gubernamentales, como depositarios de la confianza; ello tiene lugar cuando la población confía o desconfía de instituciones como el ejército, la policía o los representantes populares.
- c) De forma horizontal, pueden existir instituciones gubernamentales que funjan como depositantes de la confianza y otras como depositarios de ella; así, pueden generarse relaciones de confianza/desconfianza entre diversas instituciones.

Para efectos de la presente investigación, interesa la concepción de confianza a cargo de las instituciones públicas en relación a los gobernados (a la cual se definió como confianza vertical activa) y, específicamente, la confianza que las instituciones de seguridad pública brindan a las personas que son parte o buscan formar parte de ellas.

Un concepto institucional que utiliza como orientación axiológica la confianza es el de *vetting process*, que se traduce al castellano como “proceso de investigación” o “proceso de examinación”, consistente en la evaluación de la integridad (concepto, que consiste en la adhesión de una persona a ciertos estándares de derechos humanos y conducta profesional) para determinar su idoneidad para ocupar un empleo público determinado (United Nations Development Program, 2006:9).

El *vetting process* persigue un objetivo próximo consistente en excluir de las instituciones a aquellas personas con un déficit de integridad, es decir, retirar del servicio público a quienes no cumplan con estándares determinados de derechos humanos o no posean una buena conducta profesional; a su vez, ello coadyuva en el cumplimiento de otro objetivo menos próximo: construir instituciones justas y eficientes, que gocen de la confianza de la ciudadanía (United Nations Development Program, 2006:9). Para mayor abundamiento, por tratarse de un

antecedente histórico del control de confianza, el desarrollo del *vetting process* se trata en el siguiente capítulo.

Ahora bien, como se refirió en el apartado introductorio, la ocurrencia de corrupción relacionada con los servicios de seguridad pública y procuración de justicia se encontraba muy por arriba del promedio de otros servicios en 2007 (Transparencia Mexicana, 2007), mientras que en ese mismo año el 20.4% de los mexicanos dijeron haber sido víctimas de un delito, lo cual mostraba un alto grado de victimización (Consulta Mitofsky, 2008). Así, la inseguridad y la corrupción son los problemas públicos a los que los mexicanos le otorgan mayor importancia, pues según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016), el mayor problema de México según los encuestados es la inseguridad (66.4%), seguido de la corrupción (50.9%); lo anterior se corrobora con datos de ese mismo instrumento estadístico, en el que el 55.2% de los encuestados que tuvieron contacto con autoridades de seguridad pública y el 23.6% que tuvieron contacto en trámites con el Ministerio Público experimentaron algún acto de corrupción, siendo los servicios públicos con mayor porcentaje de corrupción. Lo anterior permite sostener que los servicios relacionados con la seguridad pública sean considerados como muy sensibles a la corrupción.

De esta forma, la percepción anterior justifica la necesidad de diseñar diversas estrategias que combatan dicha corrupción y una de ellas es normar el ingreso y permanencia a dichas instituciones de personas, con la finalidad de verificar que se rijan bajo un estándar ético alto.

En esta parte es donde juega un papel principal la confianza. Las instituciones de seguridad pública deben determinar lo siguiente, con la finalidad de permitir el ingreso y permanencia de los mejores perfiles para cada puesto:

- a) Qué personas consideran que se desempeñarán con un estándar ético alto y, por tanto, existe poca probabilidad de que cometan actos de corrupción, calificándolas de confiables.
- b) Qué personas consideran que presentan situaciones de riesgo alto de que cometan actos de corrupción y, en consecuencia, no son confiables.

Para que las instituciones de seguridad pública puedan tener dicho acto de confianza en las personas que formen parte o quieran formar parte de ellas, deben servirse de un proceso que brinden mayor eficiencia; dicho proceso es el control de confianza.

Al respecto, Corona (2011:21) señala que el control de confianza es un “sistema especializado de selección de personal, cuyo objetivo es detectar a la persona idónea para desarrollar las funciones de un puesto e identificar satisfactoriamente que las conductas de un candidato sean confiables con el propósito de fortalecer la actuación de las instituciones a cargo del orden público”.

Así, enfocándose a las instituciones de seguridad pública, puede concluirse que el control de confianza es un sistema de evaluación de las características de las personas y su entorno, por medio del cual los órganos públicos competentes verifican si el evaluado se rige bajo principios compatibles con las instituciones de seguridad pública y si es idónea para ingresar o permanecer en las mismas, prediciendo el comportamiento futuro en la institución.

## **1. 2. Estudios previos sobre control de confianza**

El control de confianza es un área poco explorada por la literatura, al menos en lo relacionado con su gestión en México. Desde que el control de confianza fue concebido como un sistema que sirviera como filtro para el ingreso y permanencia en las instituciones de seguridad pública de todo el país, la producción de investigación relacionada con el tema ha sido escasa.

El documento más destacado al respecto es una producción de la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal, publicada bajo el título “Control de confianza: hacia una nueva cultura policial para México” (Corona, et al., 2012), en el que se hace una descripción de los exámenes de control de confianza, sin ahondar en detalles de las propias pruebas, pero justificando la inclusión de las mismas en el sistema. A pesar de ello, dicha obra se encuentra encaminada a presentar la evolución del Centro de Control de Confianza de la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal.



De igual forma, existe un trabajo de tesis denominado “El sistema de evaluación y control de confianza en México” (López, 2009), en el que se exponen los orígenes internacionales y nacionales del sistema de control de confianza y se realiza una breve descripción de los exámenes de control de confianza, sin embargo, a diferencia de la presente investigación, dicho trabajo se encamina a justificar la importancia del sistema de control de confianza en relación a los sistemas de inteligencia y contrainteligencia.

De notoria relevancia es el estudio analítico de Gerardo Bonilla y Arturo Peláez (2015) titulado “Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Desarrollo y ajustes de una política pública”, en el que se revisa de forma destacada el surgimiento del control de confianza en México y su desarrollo, incluyendo su transición al “Nuevo Esquema de Evaluación Focalizado por contexto y análisis de riesgos”, en el que se concluye que las novedades de dicho esquema se limitan a restar peso al examen de polígrafo y a incorporar información sobre el desempeño previo del evaluado. En cuanto a este estudio, es importante destacar que se trata de un análisis del desarrollo del control de confianza, desde sus orígenes (derivado principalmente del Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad del 21 de agosto de 2008, el Modelo Nacional de Evaluación del 28 de noviembre de 2008 y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 2 de enero de 2009), su consolidación (entre 2008 y 2012) y el proceso de ajuste (de 2012 a 2018), constituyéndose en el único estudio revisado en el que se aborda el control de confianza como política pública.

Finalmente, en el artículo de opinión titulado “Exámenes de control de confianza: tema tabú” (Álvarez, 2013), se plantea una crítica a los exámenes de control de confianza, en el cual se duda de sus bondades, calificándolos de subjetivos y superficiales, aunque sin realizar un aporte técnico sobre el sistema.

De esta forma, en los trabajos mencionados no se advierte un estudio descriptivo del sistema de control de confianza, ni alguna valoración relacionada con el diseño, implementación o evaluación de la política pública (con excepción del estudio de Bonilla y Peláez, 2015).

En el ámbito internacional puede hallarse un mayor número de estudios en la materia, como la guía del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Programme, 2006) para la implementación del *vetting process* en países con conflicto previo, titulada *Vetting public employes in post-conflict settings. Operational guidelines*, en el que se describen los objetivos del proceso de evaluación de personas que aspiran a un cargo público, así como los factores básicos y etapas que deben analizarse para el diseño de la política pública; se trata de un documento indispensable para la etapa de creación de la política pública, pues adicionalmente contiene el marco jurídico internacional aplicable en materia de derechos humanos, una propuesta de criterios que deben considerarse en el *vetting* y aproximaciones a diversos estudios de caso, específicamente para Bosnia y Herzegovina, República Checa, Alemania del Este, Grecia y Hungría.

Enfocado al área psicológica, se considera de gran valor la obra recopilatoria de Peter Weiss (2010), publicada bajo el título *Personality assessment in police Psychology. A 21st century perspective*, en el que se hace una narrativa importante de la historia de los estudios de la personalidad en relación a la psicología policial y el uso de instrumentos psicológicos (como las pruebas MMPI-2 y la prueba Rorschach) en la selección de nuevos elementos policiacos y en la predicción del comportamiento de los oficiales.

Por su parte, el artículo de Cochrane, Tett y Vandecreek (2003), *Psychological testing and the selection of police officers. A national survey*, en el que derivado de una encuesta practicada a 355 departamentos de policía municipales en los Estados Unidos, se obtuvo que las principales pruebas practicadas en los procedimientos de selección de personal son la investigación de antecedentes, el examen médico, la entrevista, los exámenes psicológicos y de consumo de droga, mientras que en cuanto a las pruebas psicológicas destacan el uso del MMPI-2, la entrevista clínica, y el cuestionario de historia personal.

Así, a través del presente estudio se pretenden realizar dos aportaciones: elaborar una descripción general del proceso de control de confianza y verificar, mediante un estudio de caso, la influencia de la discrecionalidad de los servidores

públicos en la implementación del control de confianza como política pública. Para lo anterior, es necesario analizar el contexto teórico de los enfoques Top-down y Bottom-up del diseño e implementación de las políticas públicas, que describen la forma en que los servidores públicos, mediante la discrecionalidad en su actuación, pueden afectar la implementación de la política pública.

### **1. 3. Enfoques *Top-down* y *Bottom-up* en la implementación de la política pública y la discrecionalidad de los implementadores**

Como se refirió en el apartado 1.1 de este estudio, la inseguridad y la corrupción son los problemas públicos a los que los mexicanos le otorgan mayor importancia, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016), por lo que la citada percepción justifica la necesidad de diseñar políticas que combatan dicha corrupción, siendo una de ellas la regulación del ingreso y permanencia en las instituciones de seguridad pública, de personas que se rijan bajo un estándar ético alto y cuya predicción de su comportamiento sea compatible con los valores institucionales<sup>7</sup>. Así, aunque el control de confianza puede ser concebido como una política pública que incida en el problema de la corrupción, en la implementación de toda política pública pueden existir diversas problemáticas.

Uno de los factores que pueden afectar la implementación de la política pública es el comportamiento de los servidores públicos encargados de ello; específicamente, en el tema del proceso de control de confianza, es relevante verificar el comportamiento de los servidores públicos (tanto altos mandos como los denominados servidores de ventanilla) y qué tanto incide la discrecionalidad con la que se desempeñan en sus actividades en la implementación de la política pública, pues su actuación puede definir la propia política pública en su sustancia.

---

<sup>7</sup> Como se describirá en el capítulo siguiente, el origen del control de confianza puede ubicarse en las pruebas Alpha y Beta para seleccionar y clasificar aspirantes a ingresar a la Fuerza Aérea de dicho país y en el sistema de selección de personal para la Oficina de Servicios Estratégicos (antecedente de la CIA) conformada por pruebas proyectivas, instrumentos psicométricos y ejercicios situacionales (Jones y Thissen, 2007:7). A su vez, estos instrumentos de control de confianza se han utilizado en diversos países, como Argentina, Chile y Colombia, lo cual se trata también en el siguiente capítulo.

Al respecto, existen diversas teorías que podrían explicar las problemáticas relacionadas con la implementación del sistema de control de confianza como política pública, siendo de relevancia las expuestas por Pressman y Wildavsky (1998), Sabatier y Mazmanian (2014), van Meter y van Horn (2014) y Lipsky (1996).

Al respecto y bajo el enfoque *Top-down* (el fracaso en la implementación de políticas públicas se desarrolla de arriba hacia abajo<sup>8</sup>), Pressman y Wildavsky (1998:178)<sup>9</sup> explican que el diseño e implementación de las políticas públicas es un proceso que nada tiene de sencillo y posee todas las características de algo complejo. Al respecto, señalan lo siguiente:

Lo que esperamos demostrar es que lo aparentemente sencillo y directo es realmente complicado y retorcido. En primer lugar, nos sorprende que no empecemos por considerar el número de etapas, el número de participantes cuyas preferencias deben tenerse en cuenta, y el número de decisiones separadas que forman parte de lo que creímos que era una sola. Todavía menos apreciamos el desarrollo geométrico de las interdependencias a lo largo del tiempo, cuando cada negociación incluye varios participantes dispuestos a tomar decisiones, cuyas implicaciones se ramifican con el tiempo (Pressman y Wildavsky, 1998:178).

En este sentido, (Pressman y Wildavsky, 1998:185-189) proponen que las interrelaciones entre los participantes de las políticas públicas son determinantes en la correcta implementación, exponiendo una serie de razones que podrían propiciar que la implementación fracase, concretamente:

- a) Incompatibilidad directa con otros compromisos, es decir, los participantes pueden estar de acuerdo con la propuesta, pero descubrir que es incompatible con otras metas de su organización.
- b) No existe incompatibilidad directa con la propuesta, pero sí una preferencia por otros programas.

---

<sup>8</sup> Bajo este enfoque se agrupan los autores que consideran que el fracaso en la implementación de las políticas públicas proviene “de arriba a abajo”, lo cual implica que las interrelaciones de los encargados de tomar las grandes decisiones sobre la implementación de la política pública (altos mandos), son parte central en el éxito o fracaso de la misma, dejando de lado a los servidores públicos encargados directamente de la aplicación o ejecución de la política pública, quienes tienen contacto directo con el usuario del servicio (en el caso del control de confianza, se refiere a los evaluadores).

<sup>9</sup> El título de la obra es “Implementación. Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland”.

- c) El compromiso simultáneo con otros proyectos, que exijan tiempo y atención.
- d) Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto.
- e) Diferencias de opinión sobre las personas y las unidades organizacionales que deben dirigir los programas, así como con las funciones de la organización.
- f) Diferencias legales y de procedimiento.
- g) Acuerdo junto con falta de poder, es decir, existe consenso de los participantes, pero estos no cuentan con los recursos para apoyar la propuesta.

Derivado de lo anterior, Pressman y Wildavsky concluyen que “la probabilidad de acuerdo por parte de cada participante en cada punto de decisión debe ser excesivamente grande para que haya si acaso una oportunidad de que un programa se termine” (1998:197).

Continuando con el enfoque *Top-down*, Sabatier y Mazmanian (2014:329-356) señalan que la función central del análisis de la implementación de una política pública debe realizarse a partir de identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos durante el proceso, específicamente, la tratabilidad de los problemas a los que se dirige la política pública, la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación y las variables no normativas que condicionan la implementación.

De esta manera, para Sabatier y Mazmanian (2014:364-368) cualquiera de estos factores puede afectar la implementación de la política pública, por lo que estiman conveniente realizar un análisis relacionado con estos factores para predecir el éxito de la implementación o ajustar el diseño de la política pública, en una clara indicación de que la implementación de la política pública sigue un enfoque de arriba hacia abajo, al poner énfasis en la tratabilidad del problema y en las condiciones normativas para su consecución.

Continuando con el enfoque *Top-down* en la implementación de las políticas públicas, Donald van Meter y Carl van Horn (2014:117-134) exponen un modelo de implementación de las políticas públicas, con una perspectiva *Top-down*, que

sin embargo, posee algunas aproximaciones al enfoque *Bottom-up*, pues pone atención a las características de las organizaciones y a la postura que tomen los encargados de la implementación<sup>10</sup>.

Otra aproximación teórica que podría explicar los errores en la implementación de políticas públicas es la *Bottom-up*<sup>11</sup>, expuesta por Michael Lipsky (1996), quien establece que los servidores públicos de ventanilla pueden afectar la política pública, pues el hecho de que dichos empleados se encuentren de forma directa ante los ciudadanos, les permite influir de forma decisiva en la implementación de la política pública; al respecto, refiere que el rol de dichos empleados deriva de los niveles altos de discrecionalidad y de la autonomía relativa respecto de la autoridad organizativa.

Lipsky (1996:281-282) menciona que la discrecionalidad se relaciona con la determinación de la naturaleza, cantidad y calidad de los beneficios y las sanciones otorgadas por las instituciones, *verbigracia*, ante un escenario de gran discrecionalidad, los servidores públicos de nivel de ventanilla definen la política y le imprimen una orientación particular: los policías decidirían a quién detener y los comportamientos que deben vigilarse o los jueces a quién dan libertad condicional y a quién condenan. El ejemplo más claro de discrecionalidad lo encuentra Lipsky en los empleados penitenciarios, en donde ellos pueden clasificar libremente el comportamiento de los reos, pues calificar una “mirada amenazante” requiere de un alto grado de subjetividad.

A su vez, Lipsky (1996:285-286) señala que la autonomía relativa de la autoridad organizativa puede derivarse de dos factores:

- a) Una comunicación pobre y

---

<sup>10</sup> Las variables consideradas por estos autores y que se toman en consideración para la formulación de las variables de esta investigación, son las siguientes: a) normas y objetivos de las políticas, que implica la adecuada identificación de indicadores de desempeño; b) recursos de la política necesarios para administrar la política; c) la comunicación entre organizaciones y las actividades para obligar a la acción) d) características de las instancias responsables de la implementación, específicamente la competencia y número del personal; e) las condiciones económicas, sociales y políticas y f) la actitud de los encargados de la implementación, implicando su conocimiento de la política, la orientación de su respuesta (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de ésta.

<sup>11</sup> Contrario al enfoque *Top-down*, esta corriente afirma que la actuación de los servidores públicos de ventanilla (la parte más baja de la burocracia) define el éxito o fracaso de la política pública, por lo que el desarrollo es “de abajo hacia arriba”.

- b) Un desacuerdo entre los trabajadores y los objetivos generales de la organización.

En el mismo sentido del enfoque *Bottom-up* que Lipsky y quizá con mayor claridad al respecto, Richard Elmore realiza una crítica cruda al enfoque *Top-down* en los términos siguientes:

El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación. La idea de que quienes elaboran las políticas ejercen -o deberían ejercer- algún tipo de control directo y determinante sobre la implementación, puede ser denominada como la “ilustre mentira”... Los administradores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas.

Al suponer que una mayor explicitud de las directrices políticas, una mayor atención a las responsabilidades administrativas y una mayor claridad en la exposición de los resultados esperados mejorarían la implementación, el diseño prospectivo refuerza el mito de que el proceso de implementación se controla desde arriba... (Elmore, 2014:257).

Elmore continúa con su crítica al enfoque *Top-down* afirmando que “los analistas” realizan un estudio trivial de las estructuras burocráticas (en las que se toman el mayor número de decisiones), decantándose por un análisis simple de elección entre mecanismo de mercado y mecanismos que no son de mercado (Elmore, 2014:258-262) y, finalmente afirma en contraposición a Pressman y Wildavsky, que los problemas relacionados con la complejidad aumentan en la medida en que el proceso esté dominado por reglamentos, estructuras organizativas formales y controles administrativos rigurosos (Elmore, 2014:262-263).

Otro punto relevante en el trabajo de Elmore es el relacionado con la desconfianza, sosteniendo que existe una desconfianza hacia la discrecionalidad por parte de las teorías convencionales sobre administración y gobierno, desde donde se busca que la discrecionalidad sea limitada, contenida y controlada por un conjunto de mecanismos que refuercen la cúspide en detrimento de la base. En relación a ello, Elmore afirma que el control de discrecionalidad reduce la confianza en los conocimientos del personal operativo, dependiendo de soluciones abstractas y homogéneas, perdiéndose el aprendizaje necesario para adaptar las políticas a nuevas condiciones (Elmore, 2014:265-268).

Finalmente, Elmore (2014:268-272) asegura que la política no tendrá los efectos deseados a menos que se concentren los intereses y habilidades de quienes sean afectados por ella, coincidiendo todos los esfuerzos en una “arena de negociación”; incluso, afirma que estudios como el realizado por Pressman y Wildavsky (1998) confirman que el fracaso de una política deriva de la ausencia de coaliciones locales con individuos afectados por ésta.

Ahora bien, más allá de los enfoques *Top-down* y *Bottom-up* de la implementación de la política, existe un tercer grupo, al cual Wayne Parsons (2007:484) denomina “teorías híbridas”; en este sentido, Parsons (2007:491) afirma que dichos enfoques “tienden a simplificar excesivamente la diáfana complejidad de la implementación”.

Dentro de este grupo de teorías híbridas que toman elementos de los enfoques *Top-down* y *Bottom-up*, se encuentra en primer término, el propio Wildavsky en conjunto con Browne, que en un estudio (*Implementation as mutual adaption*<sup>12</sup>) posterior a la investigación del caso Oakland, refieren que la política puede ser modificada conforme evoluciona en un programa que tiene presión del ambiente en la cual se implementa, lo cual implica una adaptación con resultados positivos o negativos; a efecto de que tenga lugar dicha adaptación, Wildavsky y Browne refieren que es necesario que durante la implementación de la política exista una evaluación que no conforme un simple sumario, sino que sirva como proceso de aprendizaje para que exista una evolución en la política pública (Wildavsky y Browne, 1979:225-227).

De esta forma, Wildavsky y Browne (1979, 229-230) sostienen que debe realizarse un estudio prospectivo de la política pública con la finalidad de evitar errores en la implementación, con lo cual reafirman elementos del enfoque *Top-down*, sin embargo, retoman conceptos del enfoque *Bottom-up* utilizados por Elmore en su crítica a Pressman y Wildavsky, específicamente lo relacionado con el análisis retrospectivo de la política pública, que implica verificar cuáles fueron los errores de la política pública y, en base a ello, mejorar la implementación en

---

<sup>12</sup> Adicionalmente, una postura similar a la expuesta en dicho estudio, puede advertirse en “Implementación como evolución” e “Implementación como exploración” (Pressman y Wildavsky, 1998).



las condiciones existentes; de esta forma, utilizando los análisis prospectivo y retrospectivo, tiene lugar la adaptación entre el programa y la experiencia.

En una posición parecida, Lewis y Flynn (1979) afirman que generalmente existe vaguedad y ambigüedad en las políticas públicas, complejidad en los procedimientos, conflictos derivados de la participación pública o diferencias entre objetivos y metas, por lo que en realidad las acciones de los individuos (continuo de las acciones públicas) se deben al conflicto entre la política pública como formulaciones de un procedimiento y las circunstancias del ambiente.

Habiendo establecido algunas de las posiciones de los dos enfoques de la implementación y de las posturas híbridas, se encuentra que uno de los conceptos fundamentales que diferencia a dichos enfoques es el de discrecionalidad, en cuanto a si debe ser controlada (*Top-down*) o aprovechada (*Bottom-up*). Ello implica que en una política pública, el mayor control de la discrecionalidad enfatizaría el modelo *Top-down*, mientras que la existencia de un mayor grado de discrecionalidad sería propuesta bajo la hipótesis de los teóricos del *Bottom-up*.

A manera de corolario, se considera que ambos enfoques teóricos (*Top-down* y *Bottom-up*) son de utilidad para el análisis de la implementación de las políticas públicas, pudiendo existir predominancia de alguno de dichos enfoques dependiendo el órgano en estudio, así como las circunstancias imperantes en el momento, estimándose que no son excluyentes entre sí, es decir, la problemática en la implementación de las políticas públicas podría provenir de las interrelaciones de los participantes más importantes y/o de las decisiones tomadas por los servidores públicos de ventanilla encargados de implementar la política pública.

Lo anterior implica que en una institución determinada, el comportamiento en la implementación podría explicarse mejor por el control de la discrecionalidad ejercida desde arriba, mientras que en otra institución (o incluso en la misma instancia, pero en un momento diverso) podría advertirse que la discrecionalidad de los servidores públicos explica el desempeño institucional. En síntesis, así como en la realidad no existe la necesidad de elegir entre el color blanco y el

negro pues existe una amplia paleta de colores, en materia de implementación no existe la necesidad de elegir entre el enfoque Top-down o el Bottom-up, pues las circunstancias en que se encuentra inmersa cada institución es diferente.

Con base en la revisión de las propuestas teóricas (Pressman y Wildavsky, 1998:185-189; Sabatier y Mazmanian, 2014:329-356 y Van Meter y Van Horn, 2014:117-134), esta investigación pone énfasis en lo que considera, son las características fundamentales que deben analizarse detalladamente para comprender a cabalidad cómo se ha producido la implementación de la política pública que se estudia. Así, se considera que los factores que determinarían el grado de discrecionalidad de los servidores públicos de ventanilla son los siguientes:

- a) La capacitación del servidor público para implementar la política pública, lo cual causaría que tome decisiones correctas o erróneas al realizar sus actividades. Así, un funcionario con una capacitación adecuada en la materia, podrá adecuar su actuar a los casos y circunstancias que se le presenten en su actividad, controlando la discrecionalidad.
- b) Grado de desarrollo de las normas que regulen la forma en que debe implementarse la política pública, debido a que el desarrollo de las mismas indica el control que pretende realizarse del proceso. Ante la ausencia de normatividad, el servidor público tendrá dificultades para tomar decisiones ante escenarios (tanto ordinarios como novedosos), mientras que el control de la discrecionalidad podría lograrse mediante la creación de normas que regulen sus actividades.
- c) Frecuencia, calidad y forma de supervisión de las actividades relacionadas con los servidores públicos. El establecimiento de normas y la capacitación de los funcionarios no es suficiente si no va acompañado de un sistema de supervisión que permita controlar la discrecionalidad de los servidores públicos.
- d) Problemas de comunicación entre los servidores públicos de ventanilla y sus superiores. Ante la ausencia de canales de comunicación, se bloquea la entrega de instrucciones de los directivos a sus subordinados,

impidiendo a su vez, que los funcionarios de ventanilla informen a sus superiores las circunstancias en que la realidad y la política pública se integran, con lo cual no existe un proceso de retroalimentación mutua, quedando ambas partes aisladas.

Finalmente, es necesario también ahondar sobre el concepto de “homologación” que será de utilidad en el presente estudio, pues como se verá en el capítulo 4, se encuentra íntimamente relacionado con el concepto de “discrecionalidad de los servidores públicos”.

Al respecto, Luis Aguilar Villanueva (2014:30) entiende dicho concepto como un trabajo enfocado a uniformar procesos, aunque debe precisarse que el sentido que Aguilar otorga al concepto es negativo, pues implica una mera simplificación del actuar gubernamental: “Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos”.

En el presente trabajo no se infiere que los problemas y sus soluciones deban uniformarse de manera indefectible, ni que dicha “uniformidad” de ambos tenga como consecuencia un mejor entendimiento y clasificación de los problemas y el acceso a su solución; por el contrario, como se advierte en el apartado metodológico, se toma en consideración como una variable con la finalidad de verificar su interrelación con las características de discrecionalidad de los servidores públicos.

De esta manera, la homologación debe entenderse como el sistema de normas y procedimientos necesario para que los participantes de un proceso estén en posibilidad de ejecutar la política pública de manera coherente, esto es, de forma lógica y conforme a los objetivos, indicadores y metas diseñados.

Por ello, la homologación en el proceso de control de confianza implica lo siguiente:

- a) La existencia de un procedimiento preestablecido para la aplicación del proceso de control de confianza.
- b) La existencia previa a la evaluación de control de confianza, de perfiles de puesto que hagan explícitas las características que debe poseer el evaluado.



- c) La existencia de criterios de evaluación claros, que permitan a los evaluadores tomar la decisión correspondiente dentro de su ámbito de competencia.

## **Capítulo 2. Antecedentes del control de confianza**

### **2. 1. Antecedentes internacionales**

El control de confianza se encuentra ligado a la historia de la Psicometría. Dicha disciplina encuentra sus orígenes hacia 1860, con la publicación de “Elementos de Psicofísica” por parte de Gustav Fechner, en el que se daba inicio a la medición de conceptos psicológicos, pues establecía un método para calcular la relación entre la intensidad de un estímulo físico y la intensidad con la que éste era percibido por el observador (Jones y Thissen, 2007:3).

Posteriormente, en 1879, Wilhelm Wundt creó en Leipzig el primer laboratorio de Psicología en el mundo, pues junto con sus estudiantes en empleó métodos psicofísicos como herramientas experimentales en Psicología (Jones y Thissen, 2007:4).

Francis Galton es considerado el creador de dicha disciplina y sus estudios se enfocaron en las diferencias individuales, creando técnicas para realizar mediciones e introduciendo elementos de estadística en el análisis de los datos, tales como las curvas de probabilidad y el índice de correlación (Jones y Thissen, 2007:4; Zayas, 2010).

Por otra parte, los trabajos de Leon Louis Thurstone son considerados de gran valor debido a que empleó los análisis factoriales múltiples, dando vida propiamente a la Psicometría, al diferenciarse de la Psicofísica debido a que esta última analizaba sólo la relación entre estímulo y respuesta, mientras que la Psicometría medía comportamientos relacionados con procesos mentales (Pasquali, 2009:993).

Para 1917, el consejo de la Asociación Psicológica Americana decidió dar su apoyo al gobierno de los Estados Unidos debido a los crecientes problemas psicológicos en el Ejército, por lo que propusieron crear un examen psicológico a todos los reclutas, lo cual fue aprobado por el Secretario de Guerra de los Estados Unidos (Jones y Thissen, 2007:5).

Debido a lo anterior, en ese mismo año se formó una unidad encabezada por Edward L. Thorndike y sus asistentes, Arthur S. Otis y L. L. Thurstone, entre otros,

lo cual concluyó con la creación de una prueba denominada Alpha, que tenía como finalidad medir la inteligencia de los candidatos que pretendían ingresar al Ejército mediante componentes verbales, así como de la prueba Beta, con componentes no verbales; con ello se da inicio al uso formal de instrumentos psicométricos en el ámbito gubernamental. Los test Alpha y Beta fueron utilizados en la Primera Guerra Mundial y se aplicaron a cerca de dos millones de reclutas del Ejército de los Estados Unidos, por lo que se trató del primer instrumento psicológico aplicado a gran escala (Jones y Thissen, 2007:6; Wechsler, 2008:1). Muchas fueron las implicaciones de las pruebas Alpha y Beta en el futuro del uso de los instrumentos psicológicos, pues como afirma Pedro Manuel Zayas (2010) después de las pruebas Alpha y Beta desarrolladas por Arthur S. Otis (entre otros), alrededor de doscientos psicólogos que adquirieron experiencia en el uso de pruebas psicológicas en el Ejército, se incorporaron al ámbito empresarial, siendo el origen de las técnicas de selección de personal. Adicionalmente, un instrumento creado por Arthur S. Otis, la Escala de inteligencia de grupo de Otis, se convirtió en el primer examen mental comercial que podía ser administrado de forma grupal (Jones y Thissen, 2007:6).

Para 1941, en los albores de la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, la Secretaría de Guerra aprobó la propuesta de John Flanagan para aplicar un programa de exámenes para seleccionar y clasificar aspirantes a ingresar a la Fuerza Aérea de dicho país, como ocurrió con las pruebas Alpha y Beta; paralelamente, un grupo de psicólogos desarrollaron un sistema de selección de personal para la Oficina de Servicios Estratégicos (servicio de inteligencia de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y antecedente de la CIA) conformada por pruebas proyectivas, instrumentos psicométricos y ejercicios situacionales (Jones y Thissen, 2007:7).

Por su parte, la Agencia Central de Investigación (CIA, siglas en inglés para *Central Intelligence Agency*) utiliza procesos conformados por diversas pruebas, según narra Philip Agee (1975:17-19) en su libro *La CIA por dentro. Diario de un espía*, a cargo de la oficina de Apreciación y Evaluación, proceso conformado por

un análisis médico y psicológico, con pruebas tales como Stanford, Minnesota, Strong, Wechsler, Guilford y Rorschach, con una duración de tres días.

Con lo anterior, se confirma la práctica en Estados Unidos de procesos de selección de personal público, conformados por pruebas psicométricas y otros instrumentos, con lo cual puede ya establecerse el uso de procesos de control de confianza.

En dicha nación, los procesos de control de confianza fueron reforzados por diversas acciones, como la creación en 1967 de la Administración de Asistencia a la Aplicación de la Ley, fundada para apoyar las prácticas de selección de personal de las instituciones encargadas de la aplicación de la ley; así como las investigaciones de Herman Goldstein, en las que daba cuenta de que los policías pasaban más tiempo realizando actividades de servicio que de aplicación de la ley, por lo que consideró que era relevante entender las características conductuales relacionadas con la orientación al servicio, modificando las pruebas de reclutamiento (Scrivner, s/f:15).

Probablemente, uno de los últimos instrumentos que ayudaron a moldear el sistema de reclutamiento de policías en los Estados Unidos es la Ley de Control y Aplicación de la Ley de Violencia de 1994, que pedía a las oficinas de policía dejar de lado las metas numéricas de contratación de personal y dar énfasis a las características de personalidad de quienes se convertirían en nuevos policías (Scrivner, s/f:17).

## **2. 2. La experiencia internacional en materia de control de confianza**

Si bien es cierto, fue en Estados Unidos donde se creó el sistema para controlar el ingreso de personal a las áreas de seguridad mediante la verificación de la confiabilidad de los aspirantes, también lo es que dicho proceso ha sido adaptado en diversos países. A efecto de ilustrar lo anterior, en el presente apartado se hace una relación de algunos de esos países, reseñando los modelos de confiabilidad implementados. Debe aclararse que la inclusión de estos países obedece a un mero ejercicio comparativo con la finalidad de verificar la forma que

toma el proceso de control de confianza en otros países como referencia para este trabajo, sin pretender convertirse en un estudio pormenorizado al respecto.

### **2. 2. 1. Argentina**

En Argentina existen diversas instituciones de seguridad pública, cada una con un sistema de ingreso y permanencia diverso. De entre dichas instituciones, destaca la policía dependiente del gobierno federal, denominada Policía Federal Argentina.

Para el ingreso a la Escuela de Cadetes de la Policía Federal Argentina, conforme a los artículos 141 y 146 del Reglamento de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina (Boletín Oficial de la República Argentina, 1983) y la respectiva convocatoria de ingreso 2018 (Escuela de Cadetes de la Policía Federal Argentina, 2017), entre otros requisitos, se imponen los siguientes:

- a) Acreditar antecedentes de conducta intachables y gozar de buen concepto social, tanto del postulante como de su grupo familiar y el conviviente, mediante la presentación de un Certificado de Causas Judiciales expedido por el Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y Carcelaria.
- b) No haber sido parte de entidades políticas, culturales o religiosas, que hubieran atentado contra la Policía y la nación.
- c) Aprobar los exámenes psicotécnico, médico, entrevista personal, de aptitud física e intelectual.

De lo anterior puede advertirse que para el ingreso a la corporación se exige aprobar exámenes psicológicos y médicos, además de que los antecedentes criminales se convierten en un indicio del entorno social de los postulantes.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley para el Personal de la Policía Federal Argentina (Ley 21,965) (Boletín Oficial de la República Argentina, 1979) y el 60 del Reglamento de dicha Ley (Boletín Oficial de la República Argentina, 1983) establecen las causas de baja del personal policial, entre las cuales no se encuentra alguna relacionada con pruebas de control de confianza, por lo que



dichas pruebas constituyen un requisito de ingreso y no de permanencia en dicha institución.

Por lo que hace a la función de procuración de justicia, la misma está encomendada al Ministerio Público Fiscal, el cual pide como único requisito especial para el ingreso el poseer adecuada aptitud psicofísica, sin que se adviertan requisitos relacionados con la confiabilidad; aunado a ello, se tiene contemplado un sistema denominado “ingreso democrático”, en el que los interesados deben inscribirse para integrarse a un listado general, del cual, cuando existe una vacante, se toman algunos candidatos (ya sea a través de una dependencia determinada o mediante sorteo de la Lotería Nacional) para conformar una lista de aspirantes a la vacante, de entre los cuales el titular del área elige a la persona que ingresará, de lo que se advierte que el ingreso está más condicionado por el azar que por la confiabilidad (Ministerio Público Fiscal, 2017 y 2017a).

### **2. 2. 2. Colombia**

La fuerza pública de este país está integrada solamente por dos instituciones: las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

En cuanto al ingreso a la Policía Nacional de Colombia, se prevén diversas etapas que deben superar los postulantes (sivirtual.gov.co, s/f):

- a) Examen psicofarmacológico.
- b) Exámenes clínicos, paraclínicos y especializados, odontológicos y de valoración atlética, integrados por las siguientes áreas y pruebas:
  - 1) Examen físico de medicina general.
  - 2) Audiometría sod.
  - 3) Optometría.
  - 4) Oftalmología.
  - 5) Otorrinolaringología.
  - 6) Exámenes de laboratorio, consistentes en hemograma, hemoclasificación, nitrógeno ureico, creatinina en suero, orina, glucosa pre y post prandial, serología, hepatitis b, antígeno de superficie, VIH, anticuerpos y uroanálisis con sedimento y densidad urinaria.
  - 7) Electrocardiograma de ritmo o de superficie.
  - 8) Electroencefalograma computarizado.
  - 9) Radiografía de tórax y de columna dorso lumbar
  - 10) En el caso de mujeres, adicionalmente test de embarazo y citología vaginal tumoral.

- 11) Odontológico.
- 12) Valoración físico-atlética y morfo-funcional.
- c) Prueba psicotécnica y examen psicológico.
- d) Valoración socio-familiar, mediante visita en el domicilio del postulante. Además, existe verificación por parte de la Policía Nacional de que el postulante no haya sido condenado a pena de prisión, multa o privativa de otros derechos, ni poseer antecedentes disciplinarios, penales o convencionales

De lo anterior se advierte que, en términos generales, las evaluaciones de ingreso a la Policía Nacional se anclan en cuatro exámenes: psicofarmacológico, médico, psicológico y socio-familiar.

En cuanto al ámbito de procuración de justicia, se deposita en la Fiscalía General de la Nación, que tiene competencia en materia penal, y en la Procuraduría General de la Nación, siendo relevante verificar que no existen pruebas de control de confianza, pues para el primer caso se establecen pruebas de conocimiento, aptitudes, habilidades, comportamientos, de ejecución y situacionales (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2014), mientras que para la segunda institución se prevén pruebas de conocimientos, competencias comportamentales y análisis de antecedentes traducido en una revisión documental (Procuraduría General de la Nación, 2015).

### **2. 2. 3. Chile**

En Chile, los Carabineros son los encargados de las fuerzas del orden y seguridad pública, junto a la Policía de Investigaciones en materia criminal, de acuerdo a los artículos 3, 4 y 90 de la Constitución Política de la República de Chile (Diario Oficial de la República de Chile, 1980).

Para el ingreso al curso de formación de Carabineros se aplican los siguientes exámenes (Admisión Carabineros de Chile, 2017):

- a) Psicológico.
- b) Preliminar médico.
- c) Capacidad física.
- d) Conocimientos.
- e) Relacionado con los datos personales del postulante.
- f) Especialidades médicas.
- g) Entrevista personal.

De lo anterior se advierte el énfasis que el sistema de ingreso otorga a los exámenes psicológicos y médicos, así como a la investigación de antecedentes, dejando de lado pruebas como el examen toxicológico y el polígrafo.

Finalmente, por lo que hace a las funciones de procuración de justicia, las mismas recaen en la Fiscalía de Chile, sin que se exijan requisitos de confiabilidad para el ingreso a dicha institución (Diario Oficial de la República de Chile, 1999).

#### **2. 2. 4. Estados Unidos**

Estados Unidos es una república conformada por estados libres, motivo por el cual, existe una diversidad de entidades policiales. Una de las organizaciones más emblemáticas del sistema de seguridad norteamericano es la Oficina Federal de Investigación (o FBI, siglas en inglés para Federal Bureau of Investigation). Para el ingreso a dicha institución se ha creado un proceso conformado, entre otras, por las siguientes fases (Federal Bureau of Investigation, s/f):

- a) Examen cognitivo, de comportamiento y razonamiento lógico, con una duración aproximada de tres horas, a través de los siguientes test:
  - 1) Inventario biográfico, conformado por 40 reactivos.
  - 2) Razonamiento lógico.
  - 3) Juicio situacional, con ítems en los cuales se expone un problema y una lista de acciones que pueden tomarse ante ella.
- b) Entrevista de una hora ante un panel de tres especialistas, relacionada con las competencias necesarias para un agente.
- c) Ejercicio escrito relacionado con la habilidad para analizar información y elaborar reportes.
- d) Examen de aptitud física.
- e) Revisión de antecedentes (acciones, relaciones y experiencias) del postulante en los últimos diez años.
- f) Examen médico.
- g) Examen toxicológico.
- h) Examen de polígrafo.

De esta forma, puede verificarse que las áreas evaluadas para el ingreso al FBI son la médica, la toxicológica, la psicológica (integrada por el examen cognitivo, de comportamiento y razonamiento lógico, así como por la entrevista ante especialistas), la poligráfica y la de revisión de antecedentes. A diferencia del análisis policial en los otros países estudiados, debe tomarse en consideración

que el FBI es un órgano de investigación, lo cual podría explicar la profundidad del sistema de *vetting*.

Por el contrario, no existe un proceso detallado de *vetting* para el nombramiento de fiscales, los cuales son realizados de forma regular mediante un sistema de designación por parte del Presidente y, tratándose de cargos menores, por parte de los fiscales (Offices of the United States Attorneys, 2009). Lo anterior implica un punto negativo pues no existe un proceso de control de confianza en el área de procuración de justicia.

### 2. 2. 5. Similitudes y diferencias en los casos analizados en la experiencia internacional

Lo primero que llama la atención en los casos expuestos es que, en todos, hay una ausencia de pruebas de confiabilidad para las funciones de procuración de justicia. Con ello puede advertirse que el control de confianza, en la actualidad, no está inserto en la agenda de procuración de justicia de algunos países, lo cual se considera un área de oportunidad importante.

Por el contrario, para las policías, existen en todos los casos exámenes relacionados con el control de confianza. Así, en cuanto al ingreso de policías, si agrupáramos las pruebas realizadas en los países analizados, de acuerdo a su pertenencia a un área de conocimiento determinada, con fines meramente ilustrativos, ello podría esquematizarse de la siguiente manera:

**Cuadro 1. Pruebas aplicadas a los candidatos a ingresar a las fuerzas policiales por país, agrupadas según el área de conocimiento al que pertenecen**

Área/País	Argentina	Colombia	Chile	Estados Unidos
<b>Medicina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen médico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exámenes clínicos, paraclínicos y especializados, odontológicos y de valoración atlética</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen preliminar médico</li> <li>Examen de capacidad física</li> <li>Examen de especialidades médicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen de aptitud física</li> <li>Examen médico</li> </ul>
<b>Toxicología</b>	No especificado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen psicofarmacológico</li> </ul>	No especificado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen toxicológico</li> </ul>
<b>Psicología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen psicotécnico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prueba psicotécnica y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen psicológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen cognitivo, de</li> </ul>



		examen psicológico		comportamiento y razonamiento lógico
<b>Poligrafía</b>	No aplica	No aplica	No aplica	• Examen poligráfico
<b>Entorno social</b>	• Antecedentes de conducta intachables y gozar de buen concepto social	• Valoración socio-familiar • Verificación de antecedentes	• Verificación de datos personales	• Revisión de antecedentes
<b>Relacionados con el cargo</b>	• Entrevista personal • Examen de aptitud intelectual	No aplica	• Entrevista personal • Conocimientos	• Entrevista ante tres especialistas • Ejercicio relacionado con la habilidad para analizar información y elaborar reportes

Fuente: Elaboración propia en base a Escuela de Cadetes de la Policía Federal Argentina; Admisión Carabineros de Chile y Federal Bureau of Investigation (s/f).

De lo anterior se obtiene que en los cuatro países se realizan exámenes médicos, destacando que en el caso de Argentina es un examen único, mientras que en los otros países el examen se divide en diversas etapas (preliminar, de aptitud física, médico).

En cuanto al área psicológica, en los cuatro países analizados se aplican pruebas en un examen psicológico, existiendo correspondencia al respecto.

Por lo que hace al estudio del entorno social, comienzan a existir mayores diferencias, pues en Estados Unidos y Chile se realiza una verificación de antecedentes, mientras que en Colombia, adicionalmente, se realiza una valoración socio-familiar; por el contrario, en Argentina es suficiente con tener antecedentes de conducta intachable, sin que exista una verificación o valoración específica.

A su vez, sólo Colombia y Estados Unidos prevén un examen toxicológico de forma explícita, mientras que sólo en Estados Unidos se aplica el examen poligráfico.

En síntesis, las similitudes se advierten en la existencia de exámenes médicos y psicológicos, mientras que las diferencias de los procesos radican en que el entorno social se valora con herramientas diversas en cada país, los exámenes toxicológicos se prevén explícitamente para dos países y en el poligráfico sólo para Estados Unidos.

Como podrá advertirse en el siguiente capítulo, a diferencia de las áreas de procuración de justicia de los países analizados, en México existe un sistema de control de confianza enfocado al ingreso y permanencia del personal de procuración federal y estatal, lo cual supone una ventaja importantísima. A su vez, en relación al ingreso y permanencia de personal policial, salvo el caso de Estados Unidos, en nuestro país puede advertirse un examen de confiabilidad basado en diversas áreas del conocimiento (Medicina, Toxicología, Poligrafía, Psicología y Entorno Social) que lo hacen más completo que el diseñado en Argentina, Chile y Colombia.

Finalmente, cabe señalar que estas prácticas de control de confianza se aplican en estas naciones en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada mediante la resolución 58/4 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2003, que en su artículo 7, propone como medida preventiva contra la corrupción, la adopción de sistemas de contratación, retención y promoción de empleados públicos, basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud, incluyendo procedimientos adecuados de selección de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004).

### **2. 3. Antecedentes en México**

Ahora bien, enfocándonos en el proceso de control de confianza en México, según López (2009:38), con la creación en 1985 de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), derivado de la disolución de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), se requirió evaluar al personal que se incorporaría a la

recién formada dirección, mediante la inclusión de procesos de investigación socioeconómica y evaluación poligráfica, lo cual podría ser considerado el inicio de los procesos de control de confianza en nuestro país (Corona, et. al, 2012:23). Posteriormente, en 1989, se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que incorporó por primera vez un sistema de control de confianza similar al usado en la actualidad, al estar conformado por exámenes poligráficos, psicológicos, psicométricos, de entorno social y situación patrimonial y de conocimientos (Corona, et. al, 2012:23; López, 2009:39).

A partir de la conformación de las pruebas de control de confianza en CISEN, inicia la creación de otros centros de control de confianza, como el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1993 y la Policía Federal Preventiva en 1999 (Corona, et. al, 2012:23).

El 21 de agosto de 2008, mediante la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, que se establece el compromiso de crear un modelo nacional de evaluación y control de confianza (Diario Oficial de la Federación, 2008). Este es un hecho de gran relevancia en la materia, pues antes de ello como se ha revisado en este apartado, ya existían centros de control de confianza, sin embargo, la forma de su aplicación dependía en su totalidad de la regulación particular de cada centro. En síntesis, a partir de este punto debe considerarse que surge el control de confianza como política pública nacional.

El 28 de noviembre de 2008 fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza (Diario Oficial de la Federación, 2008a), “como eje rector para la operación, consolidación, certificación de los centros de evaluación y control de confianza, de sus procesos y de su personal, así como el eje para alinear de manera homogénea la aplicación de las evaluaciones de control de confianza”, lo anterior, derivado de la función de las instituciones de seguridad pública para “regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2010).

Poco después, el 11 de diciembre de 2008, el Poder Legislativo aprobó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero del año siguiente, que contiene por primera vez la necesidad de implementar el control de confianza en las instituciones de seguridad pública de todo el país, en cuya exposición de motivos publicada en la Gaceta Parlamentaria (2008) el 4 de diciembre de 2008, se establece que el control de confianza busca mejorar dichas instituciones:

El escaso interés de fortalecer a las instituciones policiales... ha generado un notable descuido en la preparación, equipamiento y capacidad institucional de sus elementos... (y) no se logró establecer a plenitud un sistema que pudiera fungir como modelo de organización y gestión para todas las policías del país... Se debe reconocer que las policías federales han mejorado sus sistemas de reclutamiento y selección... todo esto no podrá rendir los frutos esperados si no existe en el plano legislativo una norma que comprometa en forma eficiente y bajo un sistema de consecuencias a las autoridades que deben regir el desarrollo policial.

A partir de esa fecha, cada una de las entidades federativas adquirió el compromiso de operar centros de control de confianza estatales, por lo cual, actualmente existen centros de control de confianza en cada una de las entidades federativas (en el caso de Guanajuato, Nuevo León y Veracruz, dos centros por estado), además de los centros de control de confianza federales de la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad y el Instituto Nacional de Migración (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2014).

Otro de los compromisos derivados de la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se desprende de sus artículos transitorios TERCERO y CUARTO, de los que se advierte que los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en un plazo de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de dicha Ley (entró en vigor el 3 enero de 2009, por lo que el plazo vencía el 3 de enero de 2010) debían obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza pues, de lo contrario, serían separados del servicio (Diario Oficial de la Federación, 2009b).

Con ello, inició un proceso de evaluación y certificación en las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno, presentándose una desigual



implementación de la política pública en los planos municipal y estatal en relación al federal. Así, para ejemplificar, en enero de 2012, a nivel estatal y municipal se había evaluado al 23% de la plantilla total, mientras que a nivel federal ese porcentaje era del 88.5% (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2012:21-22); un año y medio después, en julio de 2013, el avance a nivel estatal y municipal era de 67% y del 98% a nivel federal (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2013:30-31). Lo anterior muestra el desfase del proceso de implementación en ambos niveles. Al no haberse cumplido con la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en dos ocasiones más se reformó el artículo transitorio TERCERO, para finalmente entrar en vigor el 29 de octubre de 2014 (Diario Oficial de la Federación, 2012; Diario Oficial de la Federación, 2013).

#### **2. 4. El control de confianza como parte de los mecanismos de combate a la corrupción**

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad puede ser considerado como origen programático del sistema nacional de evaluación de confianza, describe lo siguiente: “La sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad, la corrupción, la falta de coordinación entre las autoridades, así como por un ambiente de inseguridad y violencia... agravado, en muchos casos, debido a la penetración de la delincuencia en los órganos de seguridad y a la complicidad de algunas autoridades con los criminales” (Diario Oficial de la Federación, 2008).

Efectivamente, existen dos problemas que pudieran ser atendidos por el control de confianza: la inseguridad y la corrupción. Según se describe en el texto transcrito en el párrafo anterior, parte de dicha problemática es la penetración de la delincuencia en los órganos de seguridad y la complicidad de las autoridades con los delincuentes; así, el control de confianza, al conocer las características personales y de entorno de los candidatos a ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública, podría detectar a las personas relacionadas con la delincuencia.

Al respecto, Corona (2012:15-16) hace hincapié en que la corrupción en las distintas esferas de la autoridad gubernamental y la infiltración de las instituciones de seguridad pública por parte de las organizaciones delictivas no son sólo algunas de las causas de la inseguridad que se vive en México, sino del deterioro de la imagen del policía y de pérdida de confianza por parte de la sociedad, por lo que un control de confianza sólido es fundamental para promover la incorporación de elementos con vocación de servicio y comportamiento apegado a principios como el profesionalismo y la honradez.

Cabe referir que el control de confianza se constituye en un elemento que podría contribuir a combatir el problema, verificando la idoneidad de las personas que ingresarán a las instituciones de seguridad pública, sin embargo, se trata solamente de un elemento más que no puedo considerarse, por sí solo, como la solución principal al problema de la corrupción en dichas instituciones; por el contrario, es necesario un análisis institucional y de las condiciones en las que trabajará el individuo, incidiendo sobre los elementos que generan incentivos u obstáculos relacionados con la corrupción. Así, en un panorama general, el control de confianza debe ser visto como uno de los muchos engranes que deben coadyuvar en la política de seguridad pública.

De ahí que el control de confianza pretenda convertirse en una herramienta que ayude a combatir la corrupción y a mejorar la función estatal de seguridad pública, en tanto se encuentre inserto dentro de una política pública integral en la materia. El mismo diagnóstico es otorgado en la exposición de motivos de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (Cámara de Diputados, 2008):

Estado e instituciones están inmersos en una serie de problemas derivados de la violencia, corrupción e impunidad que han generado acontecimientos oprobiosos que denigran la dignidad de todos, los cuales se han hecho públicos a través de diversos medios de comunicación. La corrupción de las corporaciones policiales, la ineficacia e ineficiencia en la actuación de las autoridades preventivas, así como de las encargadas de la investigación y persecución del delito, así como la descomposición y sobrepoblación del modelo penitenciario, son los principales obstáculos que enfrenta nuestro Sistema Nacional de Seguridad Pública...

De esta forma, puede concluirse que la creación del control de confianza forma parte de una política pública de combate a la corrupción en materia de seguridad

pública, aunque no debe considerarse como un mecanismo único e indefectible, pues su utilidad está condicionado por una variedad de factores.

## 2. 5. El Sistema Nacional de Certificación y Control de Confianza

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), de conformidad con los artículos 3 y 4 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), tiene como objetivo coordinar en los tres órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal) la función de seguridad pública y se encuentra integrado, de acuerdo al numeral 10 de esa misma Ley, por los siguientes órganos:

- a) El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)<sup>13</sup>;
- b) La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ)<sup>14</sup>;
- c) La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública (CNSSP) o sus equivalentes<sup>15</sup>;
- d) La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario (CNSP)<sup>16</sup>;

---

<sup>13</sup> Conformado, de acuerdo al artículo 7 de la propia LGSNSP, por el Presidente de la República (quien lo preside); los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública; el Procurador General de la República; los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y el Secretario Ejecutivo del SNSP.

Según el artículo 14 de la LGSNSP, entre otras funciones, posee las de establecer los instrumentos y políticas públicas de seguridad pública, emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema y establecer lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública;

<sup>14</sup> Se integra por el Procurador General de la República (en calidad de Presidente) y los procuradores y fiscales generales de las entidades federativas, siendo invitados permanentes el Fiscal General de Justicia Militar y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; se trata temas relacionados con procuración de justicia, estableciendo políticas públicas y análisis en la materia (Diario Oficial de la Federación, 2009).

<sup>15</sup> La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública (2016) se integra por el Secretario de Gobernación (como Presidente), el Comisionado Nacional de Seguridad (en ausencia del Secretario de Gobernación), los titulares de las dependencias encargadas de la seguridad pública de las entidades federativas y un secretario técnico.

Conforme al artículo 2 de sus estatutos, tiene como objeto “impulsar la coordinación de acciones en materia de seguridad pública, entre las dependencias encargadas de la seguridad pública de la Federación y las entidades federativas; así como implementar las acciones y estrategias para combatir los delitos que más afectan a la población, promover el desarrollo policial” (Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, 2016).

<sup>16</sup> La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario es un entramado de órganos, entre los cuales se encuentran los siguientes (Diario Oficial de la Federación, 2009a):

- a) La Asamblea Plenaria, integrada por un Presidente designado por el Secretario de Seguridad Pública (ahora Comisionado Nacional de Seguridad); los directores generales de Prevención y Readaptación Social u homólogos de las entidades federativas, con voz y voto, así como el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el

- e) La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (CNSPM)<sup>17</sup>;
- f) Los Consejos Locales e Instancias Regionales (CL e IR)<sup>18</sup> y
- g) El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)<sup>19</sup>.

De acuerdo al artículo 17 de la misma ley, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es el órgano operativo del Sistema, el cual se conforma, entre otras unidades, por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA).

Ahora bien, dentro de dicho Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra el denominado Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza, que de conformidad a los artículos 106 y 107 de la LGSNSP, se encarga de los procesos de control de confianza y certificación, estando conformado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación y los centros de control de confianza de la Federación y las entidades federativas.

A su vez, el Centro Nacional de Certificación y Acreditación es el encargado de los procesos de acreditación, control de confianza y certificación, y su función principal es verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la

---

Director General de Justicia Militar o la instancia a cuyo cargo se encuentre el Sistema Penitenciario Castrense y la Secretaría Técnica.

- b) El Consejo de Coordinación, conformado por el Presidente de la Asamblea, un director general de Prevención y Readaptación Social u homólogo de las entidades federativas de cada una de las cinco zonas geográficas y la Secretaría Técnica.
- c) Grupos regionales, para cada una de las cinco regiones, integrados por los directores generales de Prevención y Readaptación Social u homólogos de las entidades federativas que conforman cada una de las zonas, así como por representantes de los órganos que integran la Conferencia.
- d) Nueve comités técnicos más los que designe la Asamblea.
- e) La Secretaría Técnica.
- f) La Comisión General de Información.

Tiene como objetivos generales fusionar, instrumentar, implementar y ejecutar las políticas y acciones programáticas del Sistema y determinar las acciones programáticas para el seguimiento de los acuerdos alcanzados en las reuniones de la Asamblea de la Conferencia (Diario Oficial de la Federación, 2009).

<sup>17</sup> La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (2009) se encuentra integrada por los presidentes municipales y jefes delegacionales del país, de entre los cuales elige un Presidente, teniendo como objetivo el “análisis, discusión, proposición, difusión e instrumentación de políticas, normativa, programas, proyectos y acciones en materia de Seguridad Pública Municipal”.

<sup>18</sup> Elegidas conforme a la legislación de cada entidad federativa.

<sup>19</sup> El Secretario es designado por el Presidente de la República, de acuerdo al artículo 17 de la LGSNSP y se encarga de coordinar los trabajos del SESNSP.

Federación y las entidades federativas realicen sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza, es decir, se trata de un organismo rector en materia técnica, de los centros de control de confianza; lo anterior, según lo disponen los numerales 21 y 22 de la LGSNSP.

De acuerdo al último artículo citado, ente las funciones más relevantes del CNCA se encuentran las siguientes:

- a) Establecer los criterios mínimos para la evaluación y control de confianza.
- b) Determinar las normas y procedimientos técnicos para la evaluación de los servidores públicos.
- c) Evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza y
- d) Promover la homologación, validación y actualización de los procedimientos y criterios de control de confianza.

La estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza puede representarse como se muestra en el Cuadro 2.

Finalmente, los centros de control de confianza de la Federación son los encargados de aplicar el proceso de control de confianza, según se establece en el artículo 108 de la LGSNSP.

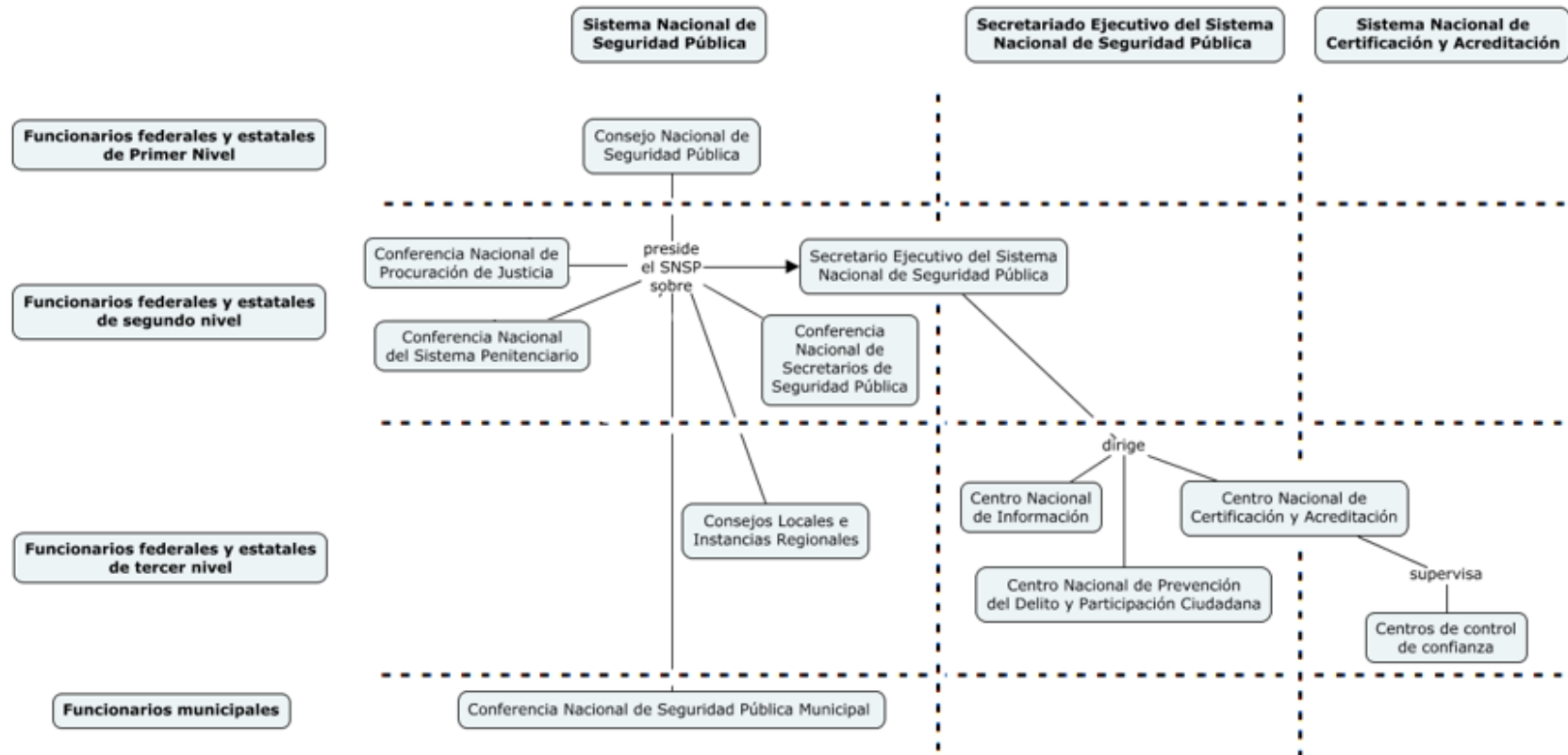
De esta manera, puede señalarse que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se encarga de determinar las políticas públicas en materia de seguridad pública, sistema en el que se encuentra el Secretariado Ejecutivo de dicho Sistema; a su vez, de dicho Secretariado Ejecutivo depende el Sistema Nacional de Certificación y Acreditación, coordinado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, quien acredita y supervisa a los centros de control de confianza federales y estatales, encargados de la implementación del proceso de control de confianza.

No puede omitirse la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 123, apartado B, fracción XIII, que establece que el personal ministerial y pericial, así como el policial de todos los



niveles de gobierno, pueden ser separados de sus cargos cuando no cumplan con los requisitos de permanencia en sus instituciones, sin que en ningún caso procesa su reincorporación al servicio (Diario Oficial de la Federación, 2008a). Así, al ser ejecutado por distintos centros de control de confianza, el proceso de evaluación de confianza podría ser ejecutado de formas distintas, de ahí la importancia del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, pues su creación implica la intención manifiesta de que el proceso de control de confianza sea homologado. En síntesis, la política de control de confianza, al estar integrada por diversos órganos (centros de control de confianza) que son coordinados por un ente rector, tiene como eje fundamental la homologación del proceso. En este sentido, la falta de homologación del control de confianza podría incidir directamente en la implementación de la política pública, existiendo inicialmente varios procesos de control de confianza más o menos parecidos que, de forma continua, irían divergiendo en el tiempo, hasta contar con procesos que nada tengan que ver entre sí más que el nombre de “control de confianza” lo cual, evidentemente, traería como consecuencia la imposibilidad de que la política pública cumpla con las finalidades y metas para las que fue creada.

**Cuadro 2. Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Sistema Nacional de Certificación y Acreditación**



Fuente: Elaboración propia.

### **Capítulo 3. El proceso de control de confianza**

En el capítulo anterior se realizó un estudio relacionado con la ubicación del proceso de control de confianza dentro de la política pública de seguridad pública, de forma tal que se advirtió que dicho proceso es ejecutado por los centros federales y estatales de control de confianza (CECC), los cuales son acreditados y supervisados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA), dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ahora bien, el artículo 108, fracción III, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que deben aplicarse cuando menos cinco exámenes, aunque para poder realizarse deben concretarse una serie de etapas administrativas (solicitud de evaluación, programación y certificación) y sustantivas (aplicación de exámenes e integración del resultado) que integran el proceso de control de confianza, mismas que se desarrollarán en el presente capítulo. En orden cronológico, la presentación de las etapas en el proceso es el siguiente:

- I. Solicitud de evaluación.
- II. Programación.
- III. Aplicación de los exámenes en las siguientes áreas:
  - 1) Medicina.
  - 2) Toxicología.
  - 3) Poligrafía.
  - 4) Psicología.
  - 5) Entorno social y situación patrimonial.
- IV. Integración del resultado.
- V. Certificación.

Adicionalmente, se describirá la estructura mínima que deben poseer los CECC, unidades encargadas de la implementación de la política pública de control de confianza.



### **3. 1. Centros de evaluación y control de confianza: implementadores de la política pública**

De acuerdo al artículo 22, fracción IV, de la LGSNSP, los centros de control de confianza de la Federación y de las entidades federativas son los órganos encargados de aplicar los procesos de evaluación de control de confianza.

Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>20</sup>, existen 38 CECC's acreditados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, de los cuales, 35 son centros estatales<sup>21</sup> y 3 federales (Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Migración y Comisión Nacional de Seguridad).

Cabe puntualizar que si bien es cierto que se refiere la existencia de un CECC en la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), en realidad dentro de la Secretaría de Gobernación existen dos CECC: el CECC del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y un CECC que se encarga de evaluar al resto de las dependencias pertenecientes a la CNS. Por ello, en realidad habría 35 CECC's estatales y 4 federales, dando un total de 39.

Ahora bien, además de poder clasificarse los CECC's en federales y estatales, también pueden dividirse de acuerdo al personal evaluado (ministerial, policial y administrativo). En este sentido, los CECC's estatales evalúan regularmente personal ministerial, policial y administrativo<sup>22</sup>, al igual que el CECC de la Procuraduría General de la República. Por el contrario, el centro de la CNS evalúa sólo personal policial y administrativo, mientras que los centros de CISEN y el Instituto Nacional de Migración sólo examinan personal administrativo, pues formalmente su personal no es policial ni de procuración de justicia.

---

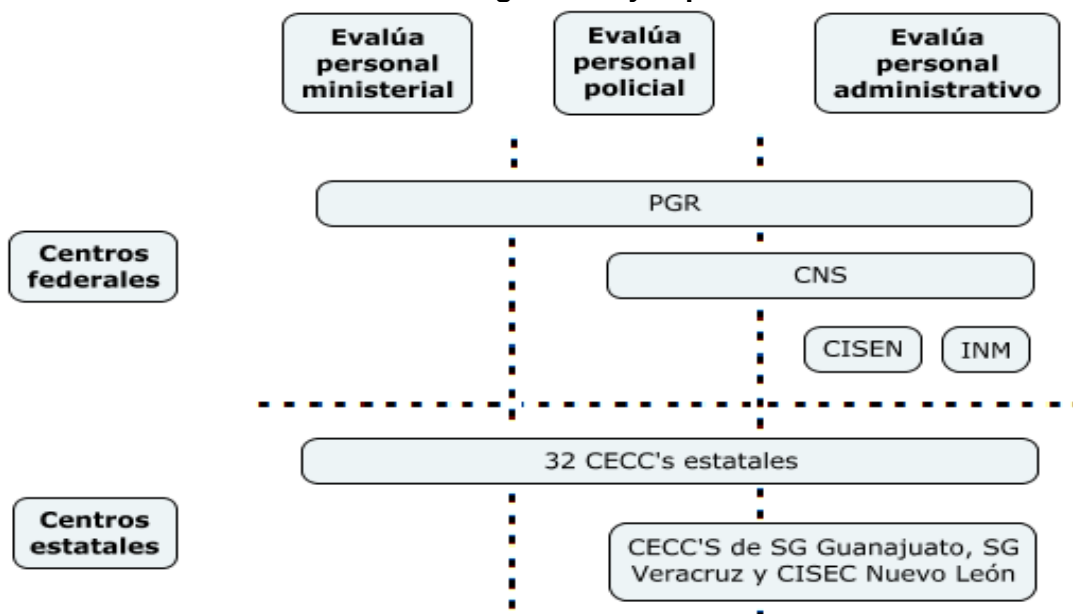
<sup>20</sup> En *Informe al 30 de junio de 2017. Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública* (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017).

<sup>21</sup> De acuerdo a un informe del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014), los tres estados con dos CECC'S cada uno, son Guanajuato (Secretaría de Gobierno y Procuraduría General de Justicia), Veracruz (Secretaría de Gobierno y Fiscalía General) y Nuevo León (Centro de Información para la Seguridad de Estado, de Evaluación y Control de Confianza y Procuraduría General de Justicia).

<sup>22</sup> Los CECC's de la Secretaría de Gobierno de Guanajuato, de la Secretaría de Gobierno de Veracruz y del Centro de Información para la Seguridad de Estado, de Evaluación y Control de Confianza de Nuevo León, son la excepción, al evaluar personal policial y administrativo, no así ministerios públicos.

Lo anterior quedaría ilustrado conforme al cuadro 3:

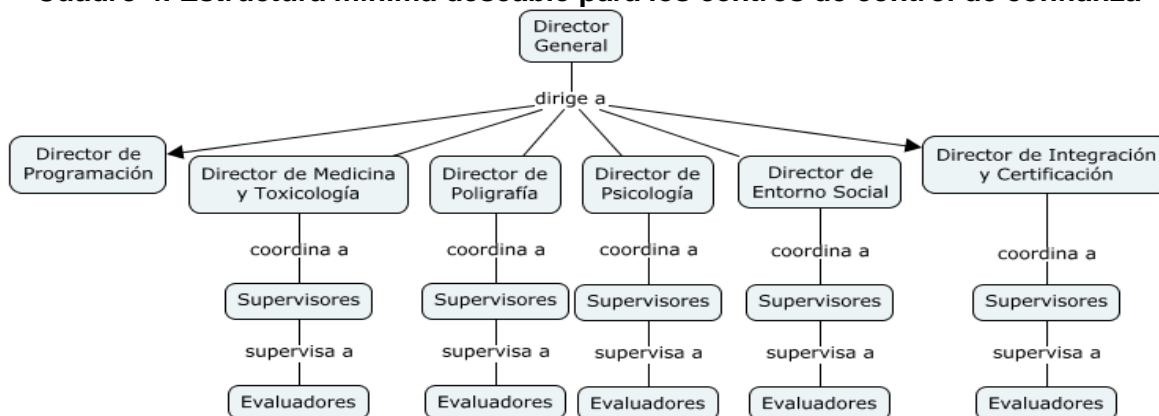
**Cuadro 3. Clasificación de los centros de evaluación y control de confianza, de acuerdo al orden de gobierno y al personal evaluado**



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la estructura de los centros de control de confianza, al depender cada uno de entes gubernamentales diversos, su integración dependerá de la regulación que le sea aplicable, sin embargo, se considera que la estructura mínima debe ser la siguiente:

**Cuadro 4. Estructura mínima deseable para los centros de control de confianza**



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior implica la existencia, al menos, de cinco áreas de evaluación más un área administrativa (Programación), bajo el mando de un director. Desde luego,

dependiendo del tamaño de la unidad administrativa, la organización puede incorporar un mayor número de direcciones y de personal de supervisión y evaluación.

Establecido lo anterior, en los siguientes apartados de este capítulo se describirá el proceso de evaluación y control de confianza a cargo de los CECC's.

### **3. 2. Solicitud de evaluación**

Como se estableció anteriormente, el proceso de control de confianza se conforma por cinco fases, de las cuales, la solicitud de evaluación de control de confianza es el inicio del proceso y puede realizarse en tres casos:

- a) Por ingreso, a los aspirantes a formar parte de las instituciones de seguridad pública.
- b) Por permanencia, a los servidores públicos que laboren en dichas instituciones, cada tres años, de conformidad con el artículo 67 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- c) Por promoción, para el caso de que la normatividad aplicable a cada institución requiera practicar nuevamente el proceso al servidor público con motivo de movimiento interno de personal.

Para ello, la unidad administrativa a la que vaya a ingresar el aspirante, a la que pertenezca el servidor público o aquélla en la que deba prestar sus servicios en caso de promoción, debe solicitar al centro de control de confianza correspondiente que dé inicio al proceso de control de confianza. Adicionalmente, de acuerdo a la organización de cada institución, es posible que alguna otra unidad (por ejemplo, el propio centro de evaluación y control de confianza de la institución que se trate) pueda solicitar evaluaciones de control de confianza de los servidores públicos.

Una vez recibida la solicitud en el centro de evaluación y control de confianza (CECC), éste debe validar que el aspirante cumple con los requisitos correspondientes para ser evaluado, mismos que son determinados por cada centro de control de confianza acorde al puesto de ingreso, pero entre los cuales deben estar, al menos, la solicitud de evaluación por parte del evaluado, los formatos necesarios para la evaluación (referencias –vecinales, laborales y personales- y

hoja de datos generales) y documentación general (acta de nacimiento, identificación oficial y documento que acredite grado de estudios).

### **3. 3. Programación**

Se trata del proceso a cargo de los CECC's por medio del cual se agenda la fecha y hora de cada uno de los exámenes que deberá presentar el evaluado.

Una vez que se asignan fechas y horarios, el CECC debe hacerlas del conocimiento de la unidad administrativa solicitante para que, ésta a su vez, notifique al evaluado. Cabe destacar que a diferencia de otros países como Colombia o Argentina, los exámenes no tienen un orden determinado, sino que son asignados de acuerdo a la logística que para tal efecto implemente cada CECC.

De igual manera, debe considerarse que los exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos y de entorno social son fundamentales, pudiendo excluirse el examen poligráfico para algunos casos determinados, por ejemplo, para personal administrativo, lo cual se denomina aplicación diferenciada<sup>23</sup>.

### **3. 4. Aplicación de exámenes**

Conforme a la programación realizada por el CECC y al contenido del artículo 108, fracción III, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se practican los exámenes correspondientes a las áreas médica, toxicológica, poligráfica, psicológica y de entorno social y situación patrimonial.

Cada examen tiene una conformación específica y criterios de evaluación determinados, sin embargo, al finalizar las pruebas correspondientes, cada evaluador de dichas áreas debe emitir un resultado de apto o no apto.

---

<sup>23</sup> Gerardo Bonilla y Arturo Peláez (2015) en "Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Desarrollo y ajustes de una política pública" realizan un análisis profundo de la aplicación diferenciada de los exámenes de control de confianza. De los cinco exámenes, el nuevo modelo de evaluación de confianza resta relevancia a la prueba poligráfica, pues de manera "diferenciada", de conformidad con circunstancias que no quedan claras (de acuerdo al nivel jerárquico y al riesgo de la función), se permite que los centros de control de confianza no apliquen dicho examen. Lo anterior da lugar a evaluaciones con cuatro o cinco exámenes, al arbitrio de cada centro. Se considera que dicha aplicación diferenciada podría afectar gravemente el esquema de control de confianza.

A manera de síntesis y de forma enunciativa y no limitativa, algunas de las herramientas de examinación utilizadas en cada una de las áreas, se exponen en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5. Herramientas de examinación utilizadas por las áreas de evaluación del proceso de control de confianza**

Área de evaluación	Herramientas de examinación
Medicina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medicina general.</li> <li>• Ortopedia.</li> <li>• Oftalmología.</li> <li>• Odontología.</li> <li>• Radiografía de tórax.</li> <li>• Electrocardiograma.</li> <li>• Laboratorio (química sanguínea, biometría hemática, grupo sanguíneo y factor Rh, examen general de orina).</li> </ul>
Toxicología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de urgencia de exámenes cualitativos en orina (estudio de tamizaje o de <i>screening</i>).</li> <li>• Prueba confirmatoria de la muestra a través de un análisis de amplio espectro.</li> </ul>
Poligrafía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista poligráfica</li> <li>• Aplicación del polígrafo</li> </ul>
Psicología	<p><b>Pruebas de la personalidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventario Multifásico de la Personalidad Minnesota-2 (MMPI-2).</li> <li>• Cuestionario de dieciséis factores de la personalidad (16 FP).</li> <li>• Cleaver.</li> <li>• Perfil e Inventario de Gordon (P-IPG).</li> </ul> <p><b>Pruebas proyectivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Test del dibujo de la figura humana (Machover).</li> <li>• Test de la persona bajo la lluvia.</li> <li>• House-Tree-Person (H-T-P).</li> <li>• Test de apercepción temática (T. A. T.).</li> </ul> <p><b>Pruebas de inteligencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terman-Merril.</li> <li>• Raven.</li> <li>• Escala de inteligencia de Wechsler para Adultos IV (WISC-IV).</li> </ul> <p><b>Entrevista psicológica.</b></p>
Entorno social y situación patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de antecedentes.</li> <li>• Entrevista de trabajo social.</li> <li>• Verificación de referencias personales, vecinales, familiares y/o laborales.</li> <li>• Revisión documental.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3. 4. 1. Examen médico

Los exámenes médicos, por la temporalidad de su aplicación, pueden dividirse en dos grupos (Ramírez, 2012):

- a) Pre-ocupacionales, correspondiendo a los exámenes médicos que se realizan al candidato previo al ingreso a la institución correspondiente.
- b) Periódicos, practicados a los servidores públicos que presenten evaluaciones por permanencia o promoción.

En este sentido, dichos exámenes deben encaminarse a verificar lo siguiente (Arias, 1996:272):

- a) Si el candidato o servidor público cumple con las características médicas y/o físicas para un puesto determinado (Ramírez, 2012), asegurando que esté “en condiciones de realizar las tareas requeridas con eficiencia y efectividad, sin riesgo para él mismo o para terceras personas” (Palomino, et. al., 2014).
- b) El estado de salud del evaluado, con la finalidad de brindarle la oportunidad de realizar acciones de prevención y/o atención médica.
- c) En los exámenes médicos periódicos, determinar el impacto que las condiciones de trabajo pudieren haber causado en la salud de los servidores públicos, con la finalidad de que la institución pueda realizar acciones particulares o generales de prevención y atención médica.

Como se aprecia, las actividades descritas en los incisos b) y c) del párrafo anterior están diseñadas con el propósito de atender un problema de salud en particular o afecciones de salud derivadas del entorno de trabajo en lo general, motivo por el cual, en ningún caso, deben traer como consecuencia un resultado de no apto (Ramírez, 2012).

En caso de que los exámenes médicos determinen que un candidato o servidor público no cumple con las características médicas y/o físicas para un puesto determinado, implicaría que no puede desempeñar la tarea para la que se postula o ya desempeña (Rissech, 2001), por lo que el resultado debería señalar que el evaluado es apto en lo general, pero no apto para el puesto (ya sea de forma permanente o temporal), con las siguientes consecuencias:

- a) Si el examen es pre-ocupacional, el candidato no podría ingresar al puesto para el que fue propuesto, pero ello no le debería impedir ingresar en otro momento a un puesto diverso en el que cumpla con las aptitudes físicas para realizar las tareas con eficiencia y efectividad, sin riesgo para él mismo o para terceras personas.
- b) Si el examen es periódico, la institución de acuerdo al marco legal aplicable, deberá determinar si el servidor público puede o no permanecer en su fuente de empleo.

Un ejemplo de una persona que no podría desempeñar las actividades de algún puesto debido a cuestiones de carácter médico, es el de un aspirante a convertirse en policía con un problema de visión que le impida usar adecuadamente un arma, lo cual, evidentemente, pondría en riesgo la salud y la vida de sí mismo y de terceras personas.

Entre los exámenes médicos o de laboratorio que usualmente se realizan se encuentran los siguientes (Arias, 1996:272):

- Medicina general.
- Ortopedia.
- Oftalmología.
- Odontología.
- Radiografía de tórax.
- Electrocardiograma.
- Laboratorio (química sanguínea, biometría hemática, grupo sanguíneo y factor Rh, examen general de orina).

### **3. 4. 2. Examen toxicológico**

En términos generales, el examen toxicológico es “la búsqueda, por parte del laboratorio, de los posibles agentes etiológicos causantes de un cuadro clínico de intoxicación” (Solari, et. al., 2009). En materia de control de confianza, el examen toxicológico se enfoca a localizar sustancias ilegales, así como sustancias legales que requieran de receta médica.

Entre las sustancias que se buscan regularmente en el examen toxicológico se encuentran las siguientes (Solari, et. al., 2009):

- Anfetaminas.
- Antidepresivos tricíclicos.

- Barbitúricos.
- Benzodiacepinas.
- Canabinoides.
- Cocaína.
- Opiáceos.

El examen toxicológico se aplica mediante dos pruebas (Solari, et. al., 2009):

- a) El análisis de urgencia de exámenes cualitativos en orina (estudio de tamizaje o de *screening*).
- b) Generalmente, sólo en caso de que el anterior resulte positivo, se ordena una prueba confirmatoria de la muestra a través de un análisis de amplio espectro, para lo cual se requiere de tecnologías como la cromatografía en capa fina, cromatografía líquida o de gas con detección de espectrometría de masa.

Regularmente el examen toxicológico se aplica junto al médico, por lo que el evaluado no percibe una diferenciación clara entre ambos exámenes.

La presencia de las sustancias buscadas da lugar al resultado de no apto, exceptuando situaciones en que el hallazgo se encuentre justificado, como en los casos siguientes:

- a) Tratándose de sustancias legales que requieren receta, cuando el evaluado manifiesta que le ha sido recetada dicha sustancia y presenta la receta respectiva.
- b) Tratándose de sustancias ilegales, por la exposición del evaluado a las sustancias con motivo de sus actividades laborales, tales como la asistencia a eventos de destrucción de drogas.

### **3. 4. 3. Examen poligráfico**

La búsqueda de un mecanismo para detectar la mentira ha sido una constante de la humanidad, hasta llegar al polígrafo. Desde finales del siglo XIX hubo intentos con diversos resultados, hasta la invención del polígrafo en la primera mitad del siglo XX. Según relata Matte (1996:19-29), el desarrollo del polígrafo ocurrió de la siguiente forma:



- a) En 1892, James Mackenzie, un cardiólogo inglés, creó el polígrafo clínico de Mackenzie o polígrafo de tinta, que medía los latidos del corazón y el pulso venoso.
- b) En 1915, Willian M. Marstom, un científico norteamericano, creó un examen de detección de la mentira a través de la medición de la presión sanguínea sistólica, utilizando un esfigmomanómetro (baumanómetro) y un estetoscopio.
- c) En 1921, John Larson, psicólogo empleado del Departamento de Policía de Berkeley, California, inspirado en el aparato de Marstom, desarrolló un instrumento que, de forma simultánea, medía cambios cardiovasculares y de la respiración mediante el uso de una casaca poligráfica; este polígrafo fue usado de forma amplia en casos criminales.
- d) En 1925, Leonarde Keeler, psicólogo de la Universidad de Stanford, desarrolló un instrumento mejorado del polígrafo de Larson, que medía presión sanguínea, frecuencia cardiaca, patrones en la respiración, adicionando un neumógrafo (para medir la citada respiración) y un quimógrafo que registraba las reacciones en un papel.

En la actualidad, los polígrafos son sistemas computarizados que permiten la recolección de información más fácil de leer y de ser analizada objetivamente, permitiendo el uso de un mayor número de sensores que pueden ser analizados por las computadoras (Matte, 1996:87).

En este sentido, Krapohl (2012:47) define el polígrafo, en un sentido general, como un instrumento que graba simultáneamente dos o más canales de datos, refiriéndose actualmente al instrumento y técnicas utilizadas en la detección psicofisiológica de la mentira, conteniendo tradicionalmente cuatro sensores: esfigmomanómetro (baumanómetro), sensores electrodérmicos y dos sensores de la respiración, incluyendo algunos sensores de pulso del dedo.

En cuanto al examen poligráfico como tal, éste se compone, básicamente, de dos partes:

- a) La entrevista, en la que el evaluador obtiene información del evaluado con la finalidad de generar hipótesis, sobre las cuales, elaborará preguntas que servirán de base para la aplicación del polígrafo.
- b) La aplicación del polígrafo bajo diferentes técnicas, entre las cuales las más utilizadas son la Técnica de pregunta general modificada (*Modified general question technique*, MGQT por sus siglas en inglés) (Matte, 1996:364-366), la Técnica de pregunta general modificada USAF (*USAF Modified general question technique*, AFMGQT por sus siglas en inglés) (Matte, 1996:367) y la Técnica de preguntas relevante/irrelevante (R/I) (Matte, 1996:460-461).

Finalmente, debe señalarse que a pesar de que en el ideario popular se concibe al polígrafo como un instrumento que no es efectivo, una investigación de Norman Ansley (1990:129-139) sobre diez estudios en diversos países (Estados Unidos, Canadá, Israel, Japón y Polonia) en los que fueron considerados 2,042 casos, muestran los siguientes datos de validez:

- a) Del 98%, cuando el poligrafista toma su decisión comparándolo con confesiones, evidencia y actos judiciales (98% en casos en que el evaluado miente y 97% en casos donde el evaluado no miente).
- b) Del 90%, en casos a ciegas, cuando el poligrafista no conoce mayor información del asunto (94% en casos en que el evaluado miente y 89% en casos en que el evaluado no miente).

Lo anterior indica que el polígrafo es un instrumento valioso, sobre todo, cuando el evaluador utiliza mayor información del evaluado, como podría ser aquella derivada de otros exámenes de control de confianza, de entrevistas y de revisión de antecedentes, aunque ello no implique que debe tenerse como indicador absoluto del control de confianza, sino como un elemento más del entramado del proceso de control de confianza.

#### **3. 4. 4. Examen psicológico**

El examen psicológico tiene como finalidad realizar una valoración de las características de la personalidad, potencialidad y habilidad del individuo, su capacidad de relación con los requerimientos del puesto y la posibilidad de

desarrollo laboral; este examen se encuentra conformado por los siguientes componentes (Arias, 1996:270):

- a) Batería de pruebas psicométricas.
- b) Entrevista psicológica.

La batería de pruebas psicológicas brinda información de las características de la personalidad y el comportamiento del evaluado, lo cual puede ser retomado durante la entrevista psicológica. Lo anterior, partiendo de que “la prueba psicológica es una medida objetiva y estandarizada de una muestra de conducta” (Anastasi, 1980:4).

A su vez, las pruebas psicológicas que integran la batería pueden clasificarse en pruebas de la personalidad estandarizadas, pruebas proyectivas y pruebas de inteligencia. La batería psicológica del examen puede contener una o más de cada tipo de test.

#### **3. 4. 4. 1. Pruebas de la personalidad**

Se trata de pruebas estandarizadas (elaboradas por profesionales y administrada a una muestra representativa, con procedimientos de administración y calificación constantes), objetivas (posee normas de calificación precisas y puede ser aplicada por un empleado) y afectivas (diseñada para evaluar intereses, actitudes, valores, motivos, rasgos de carácter y otras características de la personalidad no cognoscitivas) (Aiken, 2003:8-9). Entre las pruebas más destacadas en esta área se encuentran las siguientes:

**Inventario Multifásico de la Personalidad Minnesota-2 (MMPI-2).** Se trata de una prueba desarrollada por Hathaway y McKinley para su aplicación a personas con un grado de comprensión de lectura equivalente a octavo grado escolar (segundo de secundaria), sin embargo, debe precisarse la existencia del Inventario Multifásico de la Personalidad Minnesota-2 para Adolescentes, por lo cual, el MMPI-2 se suele aplicar sólo a adultos (Hathaway, et al., 2003:17-19).

El MMPI-2 se encuentra estandarizado para la población mexicana y se conforma por 567 reactivos, pudiendo practicarse mediante cuadernillos o a través del uso de

una computadora, con una duración aproximada de 90 a 120 minutos (Hathaway, et al., 2003:20-21).

Esta prueba evalúa patrones de la personalidad y trastornos emocionales, a través de la medición de diversas características de la personalidad del evaluado<sup>24</sup>, entre las cuales destacan las escalas básicas de la prueba, que se refieren a las siguientes características (Hathaway, et al., 2003:38-42):

- Hipocondriasis.
- Depresión.
- Histeria.
- Desviación psicopática.
- Masculinidad-feminidad.
- Paranoia.
- Psicastenia.
- Esquizofrenia.
- Hipomanía.
- Introversión social.

Para analizar las escalas básicas es suficiente con utilizar sólo 370 de los 567 reactivos, lo cual reduce el tiempo de aplicación en 35%, aunque ello impide calificar las escalas suplementarias, reduciendo la información obtenida por el evaluador. Así, cabe destacar que por su complejidad (de acuerdo al número de reactivos, escalas, subescalas y tiempo de aplicación) e información que proporciona, suele ser uno de los instrumentos más utilizados para medir las características de la personalidad de los evaluados.

**Cuestionario de dieciséis factores de la personalidad (16 FP).** Esta prueba fue diseñada por Raymond Catell<sup>25</sup> para utilizarse en individuos de dieciséis años y mayores, aplicándose la forma A para individuos con un nivel educativo equivalente al de un estudiante de bachillerato, existiendo las formas B, C, D y E para personas con deficiencias notables educativas o de lectura (Cattel, et. al., 1989:1).

---

<sup>24</sup> El MMPI-2 posee diez escalas básicas, trece suplementarias y quince de contenido, aunque adicionalmente se han construido diversos sistemas de subescalas, entre los cuales destacan el de Harris-Lingoes, el de Is y el sutil-obvio de Wiener y Harmon (Hathaway, et al., 2003:38-64).

<sup>25</sup> En 1936, Allport y Odbert encontraron que había más de 4 mil palabras para describir la personalidad humana; en base a ello, Catell, mediante el análisis factorial, redujo los 4 mil adjetivos a 180 categorías y, finalmente, disminuyeron hasta llegar a 16 (Cattel, et. al., 1989:11-13).

Esta prueba posee 187 reactivos y tiene una duración aproximada de 50 minutos, por lo que reduce el tiempo de aplicación de forma considerable en comparación con el MMPI-2 (Cattell, et. al., 1989:18), pudiendo practicarse en papel o mediante el uso de tecnologías de la información.

El cuestionario 16 FP evalúa características de la personalidad a través de la medición de dieciséis dimensiones psicológicas significativas, inscritas dentro del contexto de la teoría general de la personalidad; cada uno de dichos factores están representados por una letra y dos enunciados, uno para puntuación baja y otro para puntuación alta, de forma tal que, verbigracia, se cuenta con el factor B (menor capacidad mental escolar/mayor capacidad mental escolar), E (sumisión/dominio) o N (candidez/astucia) (Cattell, et. al., 1989:1-2).

**Cleaver.** Esta prueba se compone por veinticuatro conjuntos compuestos y cada uno de ellos por cuatro palabras descriptivas, de las cuales, el evaluado debe elegir la palabra que más lo describa y la que menos lo describa (Negrete, 2004:187).

A través de dichos reactivos, el test Cleaver mide tres tipos de comportamiento diversos (Negrete, 2004:188):

- a) El estilo total, consistente en cómo actúa el evaluado de forma diaria, cómo atiende su trabajo, reacciona ante situaciones y la forma en que se relaciona diariamente.
- b) El estilo motivado, que implica las conductas que el evaluado cree que le darán éxito.
- c) El estilo natural o bajo presión, consistente en el comportamiento latente del evaluado.

A su vez, se miden cuatro escalas para cada tipo de comportamiento (Negrete, 2004:188-189):

- a) Empuje, para obtener resultados en situaciones de oposición.
- b) Influencia, sobre la gente para actuar positivamente.
- c) Constancia, en el desempeño de sus actividades.
- d) Apego, a estándares y normas.

Este test es de gran relevancia debido a que su objetivo es predecir el comportamiento de los evaluados en un entorno laboral.

**Perfil e Inventario de Gordon (P-IPG).** Esta prueba combina dos instrumentos, el Perfil de Personalidad de Gordon (PPG) y el Inventario de Personalidad de Gordon (IPG), que anteriormente se utilizaban por separado (Gordon, 1994:15).

El perfil mide cuatro rasgos de la personalidad: ascendencia, responsabilidad, estabilidad y sociabilidad. A su vez, el inventario mide cuatro rasgos adicionales: cautela, originalidad, relaciones personales y vigor (Gordon, 1994:15).

El perfil y el inventario se conforman por grupos de cuatro frases descriptivas denominados tétradas; el examinado debe ir colocando la respuesta a cada tétrada eligiendo la que más y la que menos se acomoda a él. La aplicación dura de veinte a veinticinco minutos (Gordon, 1994:15).

#### **3. 4. 4. 2. Pruebas proyectivas**

Se trata de pruebas no estandarizadas (no están elaboradas bajo una metodología definida ni fue administrada a una muestra representativa: no posee procedimientos de administración y calificación constantes), subjetivas (los resultados pueden variar cuando una misma prueba es calificada por diferentes personas) y afectivas (diseñada para evaluar intereses, actitudes, valores, motivos, rasgos de carácter y otras características de la personalidad no cognoscitivas) (Aiken, 2003:8-9). Las pruebas proyectivas más destacadas son las siguientes:

**Test del dibujo de la figura humana (Machover).** Esta prueba analiza los rasgos de personalidad del evaluado a partir de sus dibujos de la figura humana; por sí mismo no ofrece una integración detallada del contenido de la personalidad, pero aplicado junto con otras pruebas, proporciona una concepción sólida (Machover, 1978:393-394).

Su administración es sencilla pues sólo requiere un lápiz y una hoja de papel y puede ejecutarse en menos de una hora, solicitando al evaluado que dibuje una persona y posteriormente que narre a una historia sobre la persona dibujada; en los

exámenes aplicados de forma grupal, debido a la falta de observación del evaluado, es conveniente que dibuje una segunda persona del sexo opuesto, narrando igualmente una historia (Machover, 1978:394,396-397).

La prueba se interpreta de forma ágil, sin la existencia de puntuación o codificación intermedia, a partir de los rasgos de los dibujos y comparándolos con la historia clínica del evaluado y demás pruebas realizadas (Machover, 1978:394,398-399).

**Test de la persona bajo la lluvia.** Se trata de un test en el que se da un lápiz y papel al evaluado y se le pide que dibuje una persona bajo la lluvia; su interpretación implica observar cinco elementos: la persona; el elemento dinámico representado por el movimiento de piernas, brazos o cuerpo; el ambiente; la lluvia y la protección que el individuo muestra ante la lluvia (Querol y Chaves, 2007:10-11).

El valor proyectivo de esta prueba radica en que el hecho de dibujar lluvia agrega una situación de estrés al individuo, dejando de lado su fachada habitual y forzándolo a recurrir a defensas de forma representativa, lo que otorga una idea del comportamiento del evaluado en situaciones relajadas o de tensión, lo que pudiera brindar elementos predictivos de su actuar en un ambiente laboral (Querol y Chaves, 2007:12).

Como toda prueba proyectiva, debe interpretarse en el contexto de otros datos clínicos y pruebas psicométricas.

**House-Tree-Person (H-T-P).** A diferencia de las pruebas anteriores, el valor del H-T-P deriva de que puede otorgar información acerca de la forma en que un individuo se relaciona con los demás y su ambiente familiar, aunado a que provee elementos de su personalidad; esta prueba puede revelar conflictos y preocupaciones generales del individuo y aspectos específicos del ambiente que encuentre problemáticos (Buck, 1995:1-2).

La prueba se estructura en dos partes. En primer término, se pide al evaluado que dibuje una casa, un árbol y una persona, en materiales previamente estandarizados para tal efecto; en segundo término, se aplica un interrogatorio estructurado al individuo a efecto de verificar con qué asocia cada uno de sus dibujos; en algunas

ocasiones, puede solicitarse al evaluado que realice los mismos dibujos pero con lápices de colores, seguido de otro interrogatorio. En total, la prueba requiere de 30 a 90 minutos para su aplicación, dependiendo del número de dibujos que el examinador solicite al evaluado (Buck, 1995:1,5-7).

Para su interpretación, el tiempo varía de acuerdo a la experiencia de cada evaluador y se realiza evaluando el dibujo en lo general, así como las características generales y específicas del dibujo, de acuerdo con un sistema interpretativo determinado (Buck, 1995:21-23).

**Test de apercepción temática (T. A. T.).** Esta prueba, descrita originalmente por Morgan y Murray en 1935, debe utilizarse para obtener un psicodiagnóstico completo de una persona, combinándose con otra prueba proyectiva, como el dibujo de la figura humana (Bellak, 1996:55 y 59).

Para su aplicación, se muestran al evaluado diversas láminas (en su forma actual existen 31 láminas, de las cuales el evaluador previamente elige cuáles mostrará), cada una de las cuales tiene un dibujo, debiendo el examinado estructurar una historia tan dramática como le sea posible, a través de la descripción de tres momentos: a) lo que condujo al momento mostrado en la lámina, b) lo que está pasando en ese momento, lo que piensan y sienten los personajes y c) el desenlace (Bellak, 1996:60).

Para su interpretación, se valoran los elementos de la historia (tema, personajes, ambiente, conflictos, ansiedades, defensas) y se hacen las anotaciones respectivas en un registro determinado previamente, para finalmente elaborar un resumen e informe final (Bellak, 1996:96-109).

### **3. 4. 4. 3. Pruebas de inteligencia**

Consisten en pruebas estandarizadas (elaboradas por profesionales y administrada a una muestra representativa, con procedimientos de administración y calificación constantes), objetivas (posee normas de calificación precisas y puede ser aplicada por un empleado) y cognoscitivas (intentan cuantificar los procesos y productos de



la actividad mental; las pruebas de inteligencia son pruebas de rendimiento) (Aiken, 2003:8-9). Las pruebas de inteligencia más relevantes son las siguientes:

**Terman-Merril.** Esta prueba tiene como finalidad determinar el coeficiente intelectual de los evaluados que cuenten con un grado de escolaridad suficiente para comprender problemas expuestos por escrito; los reactivos se agrupan en diez series, cada una de las cuales tiene un tiempo específico para ser resuelta. Dichas series miden aspectos del evaluado, como información, juicio, vocabulario, síntesis, concentración, análisis, abstracción, planeación, organización y atención (Vallester, s/f: 8).

A efecto de contestar cada uno de los reactivos de opción múltiple, se proporciona al evaluado un cuaderno de reactivos y una hoja de respuestas; posteriormente, se califica la prueba con la plantilla de calificación y se interpreta con las normas de calificación (Vallester, s/f: 8-17).

Esta es una prueba muy importante debido a que su uso data de 1916, existiendo a la fecha tres revisiones de la prueba, teniendo la última revisión coeficientes de confiabilidad de entre 0.83 y 0.98, dependiendo el coeficiente intelectual y edad de los evaluados (Vallester, s/f:3-7).

**Raven.** Esta prueba de inteligencia puede aplicarse de forma individual o colectiva, con una duración de entre 40 y 90 minutos; posee la ventaja de que sus reactivos no poseen componentes verbales, por lo que no es necesaria la traducción del material (Raven, 1996: Introducción-9 y F-4)

En su forma estándar o escala general, consta de un cuadernillo con seis conjuntos de doce elementos cada uno (Raven, 1996: F-4). Esta prueba es útil en poblaciones que poseen un nivel de escolaridad bajo, debido a la citada conformación por componentes no verbales, consistentes en completar series.

**Escala de inteligencia de Wechsler para Adultos IV (WISC-IV).** Esta prueba mide inteligencia y aptitudes de adultos de 16 a 89 años mediante escalas clínicas y se

trata del test más utilizado en América y Europa (Consejo General de la Psicología, España, s/f: 2-3,5).

La WAIS-IV brinda puntuaciones compuestas relacionadas con el funcionamiento intelectual en cuatro áreas cognitivas (comprensión verbal, razonamiento perceptivo, memoria de trabajo y velocidad de procesamiento), cada una de las cuales se evalúa a través de diferentes pruebas, aunado a una puntuación compuesta que simboliza la aptitud intelectual general (CI total) (Consejo General de la Psicología, España, s/f: 5).

Se trata de una prueba bastante completa y su aplicación toma entre 60 y 90 minutos, estando compuesta por 462 ítems, que van desde reactivos de elección múltiple o respuesta libre, hasta la construcción de un modelo con cubos de colores o escribir un símbolo como respuesta (Consejo General de la Psicología, España, s/f: 7-8,10).

#### **3. 4. 4. 4. Entrevista psicológica.**

Toda entrevista psicológica, de acuerdo a su desarrollo, puede dividirse en tres etapas (McKinnon y Michels, 1985:47-58):

- a) La fase inicial, en la que el examinador da la bienvenida al entrevistado, se presenta con él y se establece la temática de la entrevista.
- b) La fase media, en la que se revisan los datos generales y básicos del entrevistado, existiendo muchas posibilidades de desarrollo de la misma, dependiendo de la temática de la entrevista, el entrevistador y el entrevistado.
- c) La fase final, en la que el entrevistador revisa los últimos temas y pone fin a la entrevista.

En este sentido, la entrevista psicológica con enfoque en control de confianza sigue la misma estructura, enfocándose a dos situaciones: las características de personalidad y los factores de riesgo del evaluado; cada entrevista será estructurada de acuerdo a los temas que el evaluador considere pueden suponer riesgo, así como a aquellas características de la personalidad relevantes para la institución correspondiente.

Para lo anterior, es importante que el evaluador posea previamente algunas de las pruebas psicométricas practicadas al evaluado, de forma tal que pueda conformar una entrevista semiestructurada; de ahí que si en la prueba psicológica se inicia con la entrevista, la ausencia de pruebas supone la ausencia de información o la deficiencia en la calidad de la misma, lo cual impedirá la elaboración de un cuestionario que sirva para realizar una entrevista semiestructurada.

### **3. 4. 5. Examen de entorno social y situación patrimonial (EESSP)**

Esta es una prueba fundamental en el proceso de control de confianza pues, a diferencia del resto de las pruebas, incorpora elementos que pueden ser analizados de forma objetiva.

En este sentido, el EESSP verifica la situación personal, familiar, escolar, laboral y económica del evaluado, mediante la revisión documental y de antecedentes, entrevista social y visita domiciliaria al evaluado.

Debido a que la estructura formal y material de la prueba puede variar, se describirán las áreas verificadas por el examen, además de los instrumentos utilizados para ello.

#### **3. 4. 5. 1. Áreas revisadas en el EESSP**

Durante el EESSP se realiza una investigación sobre las siguientes áreas del evaluado (Arias, 1996:266-268,273), de las cuales puede desprenderse un entorno de riesgo en cada una de ellas:

- a) Investigación personal y familiar. Implica el análisis del entorno de riesgo del evaluado que podrían provocar que cometa conductas fuera del marco legal, en base al comportamiento del evaluado y a las relaciones interpersonales con familiares y otras personas que pertenezcan a su círculo social.

Entre otros elementos, puede verificarse el concepto que el individuo tiene de sí mismo y de sus familiares, el manejo de sus relaciones interpersonales, en qué usa su tiempo libre y los proyectos a corto y largo plazo.

De esta forma, adicciones como el alcoholismo o relaciones con grupos delictivos (delincuencia organizada, pandillas), pudieran incrementar el entorno de riesgo y afectar el resultado obtenido por el evaluado.

- b) Investigación escolar. En las instituciones de seguridad pública existen diversos cargos para los cuales se requiere que el evaluado acredite haber cursado un determinado grado de estudios, por lo que en este caso los CECC verifican que el evaluado cumpla con dicho requisito. Adicionalmente, debe verificarse si ha existido continuidad en los estudios, su duración, relaciones con la autoridad, así como su potencial y necesidad de reconocimiento.
- c) Investigación laboral. Consiste en una revisión de la carrera laboral del evaluado, así como de su comportamiento en entornos de trabajo (estabilidad y actitud hacia la autoridad), sus habilidades para relacionarse y el tipo de supervisión que ejerce. La falta de correspondencia entre la carrera laboral manifestada por el evaluado y los datos obtenidos por el CECC, así como la obtención de referencias laborales negativas, pueden ser elementos que afecten el resultado del evaluado.
- d) Investigación económica. Implica la revisión de ingresos, egresos y patrimonio del evaluado, incluyendo un análisis de la congruencia entre dichos elementos y la revisión de los documentos que los acrediten. Se trata de un área de investigación fundamental pues la falta de correspondencia entre los ingresos y los bienes del evaluado, traería como resultado la presunción de participación en actividades ilícitas.

### **3. 4. 5. 2. Herramientas utilizadas por el EESSP**

A efecto de realizar la investigación de las diversas áreas revisadas por el EESSP, el CECC puede servirse de las siguientes herramientas:

- a) Revisión de antecedentes. Se trata de una investigación en bases de datos y fuentes de información oficiales (antecedentes penales, detenciones administrativas, procedimientos administrativos) y no oficiales (fuentes abiertas, tales como registros en internet). Es recomendable que la revisión

de antecedentes se realice en primer término pues puede aportar elementos que guíen el resto de las herramientas.

- b) Entrevista. Siguiendo una técnica de trabajo social, el evaluador realiza una entrevista semiestructurada en la que revisa todas y cada una de las áreas de investigación del EESSP.

La entrevista posee una estructura dividida en tres partes (Arias, 1996:265-269):

- 1) El rapport, en el que se trata de disminuir la tensión con el evaluado.
- 2) La cima, en la que se revisan las áreas de investigación del EESSP.
- 3) Cierre, etapa en la que se da por concluida la entrevista.

Dicha entrevista puede realizarse de dos formas:

- 1) En las oficinas del CECC.
  - 2) *In situ*, en el domicilio particular del evaluado. Esta forma de entrevista otorga diversas ventajas al evaluador, pues puede percibir de forma directa la veracidad de la información proporcionada por el evaluado, además de que le da la oportunidad de realizar entrevistas a quienes viven en el domicilio con el evaluado, así como a vecinos. Por otra parte, tiene la desventaja de que requiere una planeación adicional y el despliegue de mayores recursos humanos y financieros, así como una inversión de tiempo mayúscula.
- c) Verificación de referencias personales, vecinales, familiares y/o laborales. El evaluado proporciona al CECC referencias que puedan constatar el comportamiento y los datos manifestados (Arias, 1996:273-274).
- d) Revisión documental. Consiste en verificar la veracidad de los documentos presentados por el evaluado (personales y escolares) ante las instituciones que los expiden. En caso de haber presentado documentos falsos o alterados, el evaluado puede incurrir en la comisión de conductas delictivas (Arias, 1996:273-274).

### 3. 5. Integración del resultado

Una vez que se emiten los resultados de cada uno de los exámenes médico, toxicológico, psicológico, poligráfico y de entorno social y situación patrimonial, un evaluador general procede a valorar la información proporcionada por dichas áreas (Arias, 1996:274) y, en su caso, la de evaluaciones anteriores, con la finalidad de emitir el resultado final del proceso de control de confianza, el cual puede ser:

- a) Apto, que implica que el evaluado aprobó la evaluación sin restricciones o condiciones.
- b) Apto con alguna restricción, lo cual implica que el evaluado es apto en términos generales, pero no apto para algún puesto o función específica<sup>26</sup>.
- c) Apto con alguna condición, es decir, que el resultado de aprobado se encuentra condicionado a alguna circunstancia<sup>27</sup>.
- d) No apto.

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que podrían existir otros tipos de estatus de resultado de control de confianza, tales como los siguientes:

- a) No evaluado, cuando no hubiere sido sujeto del proceso de control de confianza o la persona no hubiere concluido el proceso, independientemente de las causas.
- b) Pendiente, cuando el proceso de control de confianza se encuentre sujeto al cumplimiento de alguna condición para su continuación.
- c) Sin resultado, cuando los elementos derivados de la evaluación no fueren suficientes para emitir un resultado de apto o no apto.
- d) Con resultado cancelado, en el que se hubiere emitido algún resultado, sin embargo, el mismo hubiere sido dejado sin efectos, sin emitirse uno nuevo.
- e) Con proceso cancelado, en el que una vez que se hubieren practicado los exámenes, se deje sin efecto el proceso de control de confianza.
- f) Apto o no apto con resultado no comunicado, cuando no se hubiere informado a la autoridad solicitante del proceso, el resultado del mismo.
- g) Procesos sujetos a procedimientos jurídicos, cuando exista alguna impugnación del proceso.
- h) Aptos sin certificar, cuando existiendo resultado de apto, no se concluya con la última etapa del proceso consistente en la certificación.

---

<sup>26</sup> Un ejemplo de este tipo de resultado, es el de un evaluado con alguna condición médica que le impida realizar actividades propias de un policía, siendo apto para desempeñar otro tipo de actividades.

<sup>27</sup> Este tipo de resultado podría emitirse, por ejemplo, cuando el examinado fuere declarado apto siempre y cuando realice alguna conducta determinada, como tomar algún tipo de curso de capacitación.

### **3. 6. Certificación**

Una vez que el evaluado acredita las evaluaciones de control de confianza (aunado a otros requisitos de ingreso establecidos en la LGSNSP y los ordenamientos legales de la institución de seguridad pública que corresponda), la institución deberá expedir un certificado para acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo, teniendo una vigencia de tres años (artículos 65, 67, 96 y 97 de la LGSNSP). Este paso es la culminación del proceso de evaluación de confianza.

### **3. 7. Comentarios generales al proceso de control de confianza**

Lo presentado en este apartado pretende otorgar una idea general del proceso de control de confianza, sin embargo, debe observarse con reservas, debido a que, como se ha señalado, al existir un gran número de centros de control de confianza, cada uno de ellos puede realizar adaptaciones del proceso siempre y cuando estén apegados a los lineamientos del Centro Nacional de Certificación y Acreditación. Algunos de dichos cambios podrían ser los siguientes:

- a) La conformación estructural de los distintos centros, que podrían condicionar la estructura del proceso.
- b) La aplicación diferenciada, pudiendo excluir el polígrafo para ciertos cargos de acuerdo a su jerarquía y riesgo. Como se ha referido, se considera que no existen criterios claros, ni una justificación exhaustiva, para dispensar la práctica del polígrafo en algunos casos, ni tampoco está claro en qué casos debe otorgarse dicha dispensa.
- c) La programación de los exámenes de acuerdo a un orden determinado o a la agenda del centro. En este punto, es vital que la evaluación inicie con el examen de entorno social y situación patrimonial, pues es el momento en que deben investigarse los antecedentes personales, familiares, escolares y laborales del evaluado, siendo dicha información de gran valor para los

evaluadores de psicología y poligrafía, quienes podrían enriquecer y estructurar sus entrevistas.

- d) La selección de pruebas y herramientas que deben conformar cada uno de los exámenes. Por ejemplo, un examen de Psicología con una batería de pruebas determinada arrojará una información relacionada con dichas pruebas; si se variara la integración de la batería de pruebas, la información obtenida variará en virtud de que cada prueba tiene características diferentes.
- e) Los criterios de evaluación en lo especial (por cada examen) y en lo general (para el proceso).

Los elementos anteriores forman parte del constructo metodológico que se expone y analiza en el capítulo 4 de este trabajo, por lo que es importante conocer que algunos cambios en el proceso pueden incidir en la discrecionalidad de los servidores públicos y en la homologación del proceso.

De esta forma, la conformación estructural (estructura de los centros de confianza) y sustancial (número de exámenes, pruebas que los integran, calendarización de su aplicación y criterios de evaluación) puede variar la información obtenida en el proceso de control de confianza y con ello el resultado del mismo, con lo cual, la existencia de procedimientos estructural y sustancialmente diferentes, daría lugar a un número indeterminado de procesos de control de confianza.

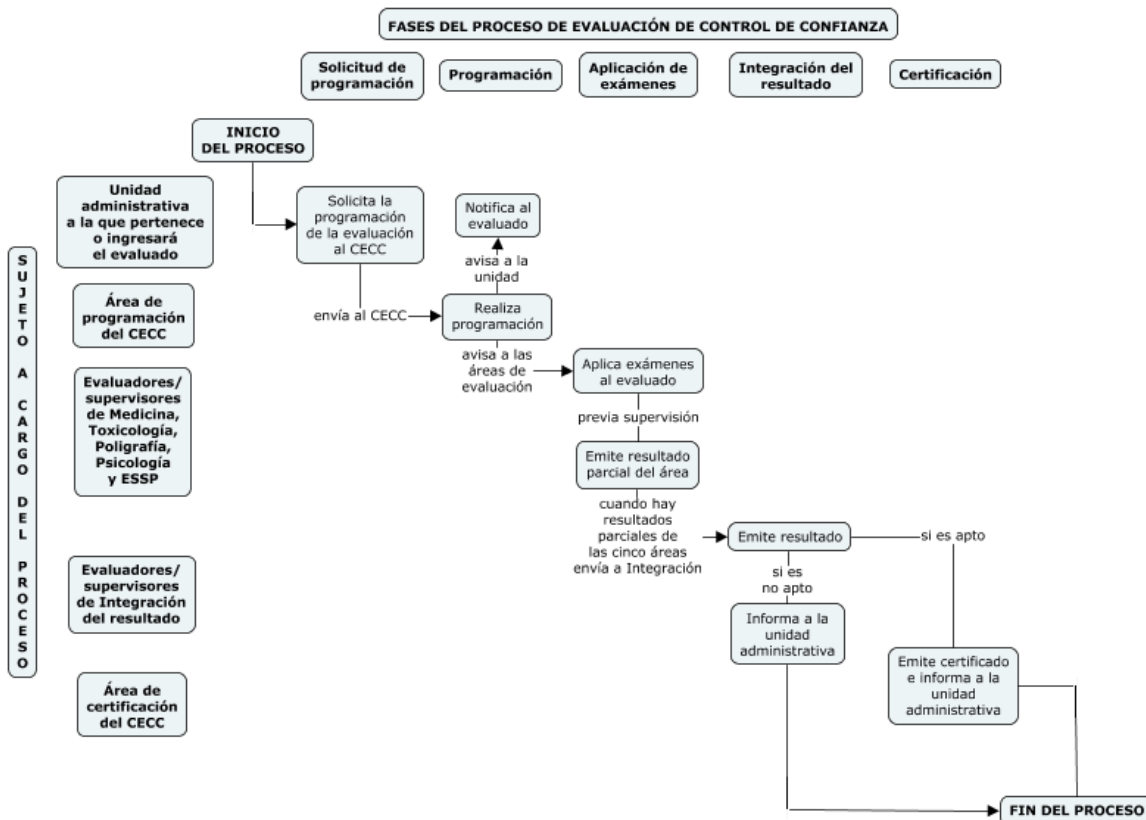
Así, el poseer una estructura adecuada en cada centro de control de confianza, con reglas claras para determinar los exámenes que deben aplicarse y los instrumentos de que deben estar compuestos para su aplicación a cada candidato, es de suma importancia para tener un sistema de control de confianza confiable. En este capítulo se revisaron diversos instrumentos que pueden conformar los exámenes de control de confianza, sin embargo, su elección debe sujetarse a rigurosos procedimientos, tomando en consideración la información que puede obtenerse de cada instrumento y las características que se requieren para cada puesto.

A manera de síntesis, lo expuesto en el presente capítulo (proceso de control de confianza y los CECC's como ejecutantes de dicho proceso) puede esquematizarse conforme al cuadro 6:





Cuadro 6. El proceso de evaluación y control de confianza



Fuente: Elaboración propia

#### **4. El proceso de control de confianza y la discrecionalidad de los servidores públicos**

El presente capítulo se divide, fundamentalmente en dos partes perfectamente diferenciadas. La primera de ellas presenta una argumentación sobre la estrategia metodológica de la investigación, en la que se describe el método utilizado, la pregunta de investigación que orienta el trabajo, la hipótesis, las variables relevantes y su operacionalización, las unidades de análisis y la técnica de recopilación de información. En la segunda parte se presenta la información recabada durante la investigación, realizando un análisis de los resultados encontrados.

##### **4. 1. Metodología de la investigación**

Esta es una investigación cualitativa de tipo exploratoria de un estudio de caso que tiene por objetivo verificar la aplicabilidad al caso en concreto de los enfoques de implementación *Top-down* y *Bottom-up*, constatando cómo afecta la discrecionalidad de los servidores públicos en la implementación de una política pública, específicamente, la de control de confianza.

Se insiste en que se trata de una investigación exploratoria debido a que se trata de un acercamiento inicial al control de confianza y su implementación, esperando convertirse en un punto de partida para futuras investigaciones, pues existen pocos trabajos que aborden el tema de la discrecionalidad y la implementación de la evaluación de control de confianza. Por lo anterior, este trabajo exploratorio pretende constituir un antecedente de información en materia de control de confianza, específicamente en un instrumento pionero en la descripción de las herramientas que pueden utilizarse en los exámenes de control de confianza, así como en el análisis de los enfoques *Top-down* y *Bottom-up* de la implementación del control de confianza.

De esta forma, la presente investigación puede enmarcarse en las dos dimensiones de la orientación hacia las políticas públicas (*policy orientation*) a que hace referencia Harold Lasswell (2014:80-81), pues por una parte se interesa en el proceso de la política al buscar desarrollar la ciencia de las políticas públicas

(específicamente en la fase de su implementación) utilizando el método de investigación de las ciencias sociales y por otra busca mejorar el contenido de información en relación a un tema específico, el de control de confianza.

La metodología utilizada para la formulación del apartado teórico fue la investigación documental, con el que fue posible revisar el control de confianza desde diversas perspectivas (antecedentes, referencias internacionales, desarrollo de la política pública, su proceso y conformación) y los enfoques *Top-down* y *Bottom-up* de la implementación de las políticas públicas. Se considera de especial valor el ejercicio descriptivo del proceso de control de confianza a partir de la investigación documental, pues no existe un trabajo de esa especie en la materia.

En cuanto a la parte práctica relacionada con la hipótesis de investigación, se ha optado por un método de estudio de caso, comparando una misma unidad de análisis (el Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República) en dos periodos de tiempo: el primero de noviembre de 2008, cuando fue aprobado el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza (Diario Oficial de la Federación, 2008a) y hasta diciembre de 2012 (denominado en lo sucesivo como periodo 1 o primer periodo) y el segundo desde enero de 2013 y hasta mayo de 2017 (denominado en lo sucesivo como periodo 2 o segundo periodo); se ha optado por estos dos periodos debido a que en las entrevistas exploratorias se advirtieron existen claras diferencias entre ambos periodos: en el primero, dio inicio el denominado Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza y el CECC estuvo a cargo de un titular durante varios años, mientras que en el segundo periodo, concurrieron un Modelo Nacional que había alcanzado mayor madurez, así como cambios en la titularidad del CECC, lo que supone la existencia de dos momentos diversos para la misma institución marcados principalmente por la puesta en marcha del citado Modelo Nacional<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Al realizar tres entrevistas exploratorias en febrero de 2017 que pudieran integrar las categorías de las variables de la investigación, fue notable que los tres entrevistados mencionaron la existencia de cambios derivados de la nueva administración del Centro de Control de Confianza, hablando de un periodo previo a 2013 y otro a partir de esa fecha. En los tres casos refirieron que existían algunas diferencias entre dichos periodos, lo cual motivó que el estudio pudiera realizarse en el mismo Centro, a partir de dos periodos de tiempo.

La metodología utilizada presenta una propuesta de análisis de dos variables que guardan relación entre sí, aunque sin que ésta represente necesariamente una relación de causalidad. Debe destacarse que la idoneidad del estudio de caso radica en que puede percibirse el desarrollo de un mismo ente a través del tiempo, verificando la participación e interrelación de sus integrantes, la secuencia de sus eventos desplegados en el tiempo y la forma en que la propia institución se ha ido adaptando a la realidad en la cual se encuentra inmersa; el método puede especificarse como un estudio de caso en el que adicionalmente a la descripción del proceso, se pretende constatar la aplicabilidad de los enfoques *Top-down* o *Bottom-up* en la implementación de la política pública de control de confianza (Gundermann, 2013:239-240).

El forma de recolección de la información fue la entrevista cualitativa semiestructurada enfocada (Vela, 2013:75-77).

#### **4. 1. 1. Pregunta de investigación, hipótesis y variables**

La presente investigación intenta responder la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo afecta al proceso de control de confianza el grado de discrecionalidad de los servidores públicos encargados de dicho proceso?

La hipótesis es la siguiente: la discrecionalidad de los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza incide en la falta de homologación de dichos procesos, lo que podría cuestionar la validez del sistema.

En el contexto citado, en la hipótesis de la investigación la variable independiente es “el control de la discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”, mientras que la variable dependiente es “la falta de homologación de los procesos de control de confianza” (Anduiza Perea, et. al, 2009:49-50), debido a que la primera explicaría a la segunda.

Como se ha referido, la discrecionalidad de los servidores públicos encargados de una política pública puede ser un factor decisivo en la implementación de la misma (Lipsky, 1996:281)

En este sentido, los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza deciden qué individuo es apto para ingresar o permanecer en las

instituciones de seguridad pública y quién no lo es, haciendo propuestas de cómo debió diseñarse el proceso y cómo debe aplicarse. La forma en que tomen dicha decisión, de acuerdo con su capacitación, apego a la norma, supervisión recibida y comunicación con sus superiores, determinará la existencia o no de discrecionalidad.

El control de confianza podría verse afectado por la discrecionalidad de dichos servidores públicos, pues dicha condición podría ocasionar que se apoyen más en opiniones subjetivas que en criterios objetivos y, ante la existencia de diversos centros de control de confianza, se tendrían tantos procesos de control de confianza como centros de control de confianza; yendo más allá, ante la existencia de diversos evaluadores, se tendrían tantos procesos de control de confianza como evaluadores.

#### **4. 1. 2. Operacionalización de las variables**

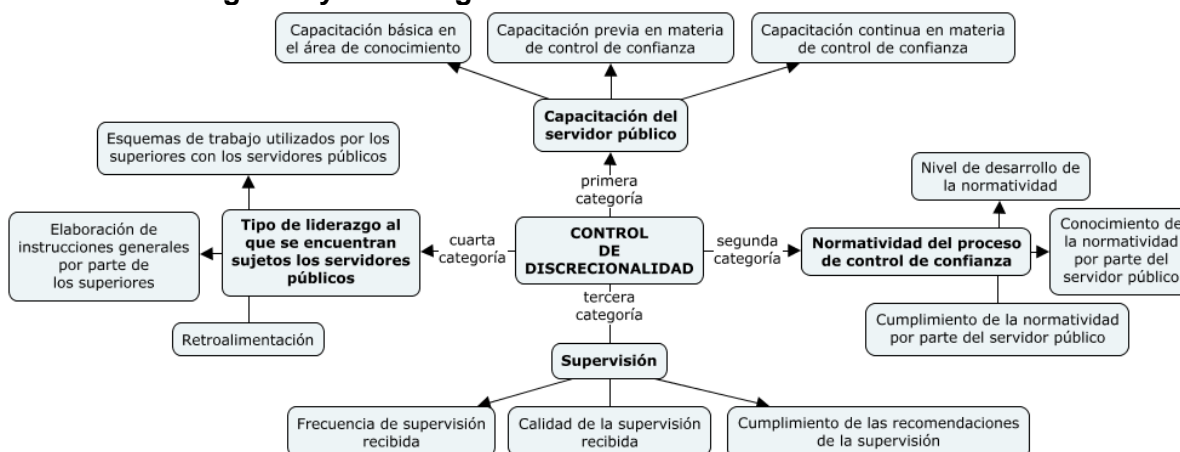
Para el proceso de operacionalización de esta variable, se partió del concepto de discrecionalidad de Lipsky (1996:281), pues cabe recordar que dicha condición trata de ser controlada por el enfoque *Top-down* y dirigida por el *Bottom-up*; a partir de dicha concepción. Aunado a ello, en base a los factores que los enfoques *Top-down* prevén para el éxito de toda política pública (Pressman y Wildavsky, 1998:185-189; Sabatier y Mazmanian, 2014:329-356 y Van Meter y Van Horn, 2014:117-134), se tomaron aquéllos que pudieran incidir en el actuar de los servidores públicos de ventanilla, con lo cual, pudo dotarse a la variable de “control de discrecionalidad” de cuatro categorías, mismas que a su vez se integraron por tres subcategorías cada una. De esta forma, fue esencial sintetizar los factores referidos por dicho enfoque para nutrir al concepto de discrecionalidad, con lo cual se trata de una variable que deriva de los conocimientos teóricos de implementación de política pública. Partiendo de lo anterior, por lo que hace a la variable independiente que consiste en el control de la discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza, puede establecerse la operacionalización de la siguiente forma:

**Cuadro 7. Operacionalización de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”**

Operacionalización	Definiciones
Concepto amplio	“Los empleados de base (Street-level bureaucrats) participan en la elaboración de políticas públicas a través de dos vías relacionadas entre sí. Por un lado, toman decisiones que afectan a los ciudadanos con un elevado nivel de autonomía. Por otro lado, a través de su interacción con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo” (Lipsky, 1996:281).
Concepto sistemático	Los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza pueden actuar con un nivel de autonomía al momento de aplicar y evaluar los exámenes de control de confianza
Definición operacional	Los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza pueden actuar con cierto nivel de autonomía en el proceso de control de confianza (discrecionalidad), derivado de la capacitación que posean, la normatividad existente, la supervisión recibida y el tipo de liderazgo a la que se encuentren sujetos.
Puntaje o medición	Datos cualitativos
Indicador	No aplica
Índice	Esquema clasificatorio: <b>Capacitación del servidor público</b> Capacitación básica en el área de conocimiento Capacitación previa en materia de control de confianza Capacitación continua en materia de control de confianza <b>Normatividad del proceso de control de confianza</b> Nivel de desarrollo de la normatividad Conocimiento de la normatividad por parte del servidor público Cumplimiento de la normatividad por parte del servidor público <b>Supervisión</b> Frecuencia de supervisión recibida Calidad de la supervisión recibida Cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión <b>Tipo de liderazgo al que se encuentran sujetos los servidores públicos</b> Esquemas de trabajo utilizados por los superiores con los servidores públicos Elaboración de instrucciones generales por parte de los superiores Retroalimentación
Elaboración propia con base en Salazar (2016)	

Las cuatro categorías y las doce subcategorías de la variable de control de discrecionalidad se encuentran representadas en el siguiente diagrama:

**Cuadro 8. Categorías y subcategorías de la variable de control de discrecionalidad.**



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a cada una de las doce subcategorías pertenecientes a los cuatro atributos de la variable, en base a la investigación cualitativa realizada, para cada examen de control de confianza en estudio, le fue asignado alguno de los siguientes valores que representa un valor numérico, en donde 1 es el más bajo y 5 el más alto:

- Bajo (1).
- Medio-bajo (2).
- Medio (3).
- Medio-alto (4).
- Alto (5).

Lo anterior, de acuerdo al comportamiento observado para cada subcategoría en base al siguiente cuadro, en el que se exponen los valores “bajo” y “alto”, quedando los tres valores intermedios en relación a la intensidad del comportamiento observado entre los valores “bajo” y “alto”.

**Cuadro 9. Criterios para la asignación de valores “bajo” y “alto” a las subcategorías de los factores de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”**

Subcategoría-	Valor “bajo”	Valor “alto”
Capacitación básica en el área de conocimiento	Ausencia de capacitación básica en el área de conocimiento	Existencia de capacitación básica acorde al área de conocimiento

<b>Capacitación previa en materia de control de confianza</b>	Ausencia de capacitación previa en materia de control de confianza	Existencia de capacitación previa adecuada <sup>29</sup> (idónea o apropiada) en materia de control de confianza acorde al área de conocimiento
<b>Capacitación continua en materia de control de confianza</b>	Ausencia de capacitación continua en materia de control de confianza	Existencia de capacitación continua adecuada (idónea o apropiada) en materia de control de confianza
<b>Nivel de desarrollo de la normatividad</b>	Ausencia de normatividad	Existencia de normatividad adecuada
<b>Conocimiento de la normatividad por parte del servidor público</b>	Desconocimiento de la normatividad por parte del servidor público	Conocimiento integral de la normatividad por parte del servidor público
<b>Cumplimiento de la normatividad por parte del servidor público</b>	Incumplimiento de la normatividad por parte del servidor público	Cumplimiento integral de la normatividad por parte del servidor público
<b>Frecuencia de supervisión recibida</b>	Ausencia de supervisión	Supervisión adecuada (idónea o apropiada) en la totalidad de las etapas del proceso
<b>Calidad de la supervisión recibida</b>	Supervisión de baja calidad	Supervisión de alta calidad
<b>Cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión</b>	Inexistencia de seguimiento de cumplimiento de las recomendaciones de supervisión	Existencia de seguimiento adecuado (idónea o apropiada) de cumplimiento de las recomendaciones de supervisión
<b>Esquemas de trabajo utilizados por los superiores con los servidores públicos</b>	Existencia de esquemas de trabajo que no fomentan la comunicación con los subordinados	Existencia de esquemas de trabajo que fomentan la comunicación con los subordinados
<b>Elaboración de instrucciones generales por parte de los superiores</b>	Inexistencia de elaboración de instrucciones generales por parte de los superiores	Existencia de elaboración de instrucciones generales adecuadas por parte de los superiores
<b>Retroalimentación</b>	Inexistencia de retroalimentación	Existencia de retroalimentación adecuada

Fuente: Elaboración propia.

<sup>29</sup> El concepto de “adecuado” utilizado en los valores otorgados a las subcategorías de esta variable, implica que dicha cualidad se presente de forma apropiada o idónea; verbigracia, la capacitación previa en materia de control de confianza puede presentarse, pero al mismo tiempo, puede no ser adecuada, en virtud de que la misma no es la apropiada o idónea para las funciones que desempeñará el evaluador. Así, la capacitación adecuada o idónea para un evaluador en materia de psicología sería la aplicación de pruebas psicométricas, mientras que la capacitación en entrevista de entorno social no sería adecuada para dicha función. La misma aclaración es aplicable para las categorías de supervisión, en las que puede existir supervisión o seguimiento de instrucciones, pero esta puede ser no atinente a cuestiones directamente relacionadas con la evaluación, dejando de ser adecuada para las actividades de control de confianza.



A su vez, cada categoría obtiene una puntuación derivada de la suma de los valores numéricos de las tres subcategorías que la conforman, por lo que cada categoría puede obtener un mínimo de tres puntos y un máximo de quince. Dependiendo de la puntuación obtenida, puede asignarse un grado de desarrollo a cada categoría, con base en el siguiente cuadro:

**Cuadro 10. Valores asignados a las categorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”**

Puntuación	Nivel de desarrollo de la categoría
3-4	Bajo
5-7	Medio-bajo
8-10	Medio
11-13	Medio-alto
14-15	Alto

Finalmente, para obtener el valor asignado de la variable independiente para cada examen de control de confianza (medicina y toxicología, poligrafía, psicología y entorno social, además de la integración del resultado), se realizó la sumatoria de las puntuaciones obtenidas en cada categoría de la variable para cada examen, por lo que la puntuación obtenida podría variar entre un mínimo de 12 y un máximo de 60, asignándose al final un nivel de desarrollo de la variable para cada examen, conforme al siguiente cuadro:

**Cuadro 11. Valores asignados al resultado de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza”, para cada examen de control de confianza**

Puntuación	Nivel de desarrollo de la variable
12-21	Bajo
22-31	Medio-bajo
32-41	Medio
42-51	Medio-alto
52-60	Alto

De esta forma, dicho sistema de puntuación numérica a la que corresponde un nivel de desarrollo, permitió comparar los dos momentos objeto de la presente investigación.

En cuanto a la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza”, la operacionalización se expresa a partir del concepto de control de

confianza y de los tres pilares del mismo: la estructura, los perfiles de puesto y los criterios de evaluación. El hallazgo de una estructura preestablecida, de perfiles de puesto y de criterios de evaluación idóneos, supondría la existencia de homologación en el proceso de control de confianza, por lo que la operacionalización realizada es la siguiente:

**Cuadro 12. Operacionalización de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza”**

Operacionalización	Definiciones
Concepto amplio	“Sistema especializado de selección de personal, cuyo objetivo es detectar a la persona idónea para desarrollar las funciones de un puesto e identificar satisfactoriamente que las conductas de un candidato sean confiables con el propósito de fortalecer la actuación de las instituciones a cargo del orden público” (Corona, et. al, 2011)
Concepto sistemático	Sistema especializado para detectar a los servidores públicos idóneos que deben ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública estatales y municipales
Definición operacional	Sistema especializado para determinar el ingreso y permanencia del personal de las instituciones de seguridad pública, conformado por los exámenes médico, toxicológico, poligráfico, psicológico y de entorno social y de situación patrimonial, el cual puede o no estar homologado, lo cual puede constatarse mediante la existencia de una estructura preestablecida, criterios de evaluación definidos y un sistema de evaluación por perfiles
Puntaje o medición	Datos cualitativos
Indicador	No aplica
Índice	Esquema clasificatorio: <b>Estructura preestablecida de los exámenes</b> <b>Perfiles de evaluados</b> <b>Criterios de evaluación</b>
Elaboración propia en base a Salazar (2016)	

Así, en cuanto a la variable dependiente, se trata de tres categorías, asignándosele a cada una de ellas un valor de conformidad con el grado de desarrollo de la homologación percibida:

- Bajo (3).
- Medio-bajo (6).
- Medio (9).
- Medio-alto (12).
- Alto (15).

En este sentido, los niveles “bajo” y “medio” referidos en el párrafo que antecede para cada categoría de la variable, se definen conforme al siguiente cuadro, quedando los valores intermedios entre dichas definiciones, según el grado de intensidad percibida en cada categoría:

**Cuadro 13. Criterios para la asignación de valores “bajo” y alto” a las subcategorías de los factores de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza”**

Categoría	Valor “bajo”	Valor “alto”
Estructura preestablecida de los exámenes	Ausencia de una estructura preestablecida de los exámenes	Existencia de una estructura adecuada <sup>30</sup> preestablecida de los exámenes
Perfiles de evaluados	Inexistencia de perfiles de evaluados	Existencia de perfiles de evaluados adecuados
Criterios de evaluación	Inexistencia de criterios de evaluación	Existencia de criterios de evaluación adecuados

Finalmente, esta variable será medida, para cada examen de control de confianza y del área de integración, de acuerdo a la siguiente tabla, obteniendo la sumatoria de la puntuación obtenida en las tres categorías que la integran, dividiendo el resultado entre tres y multiplicando el resultado de la división por 4, lo cual da lugar a la puntuación tipificada (puntuación tipificada de la variable dependiente= suma de la puntuación de las categorías/3\*4), con la finalidad de que se trate de puntuaciones equivalentes a la variable independiente, en la que se utiliza el mismo sistema de puntuación, pero se integra por 4 categorías:

**Cuadro 14. Valores asignados al resultado de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza”, para cada examen de control de confianza**

Puntuación tipificada	Nivel de desarrollo de la categoría
12-21	Bajo
22-31	Medio-bajo
32-41	Medio
42-51	Medio-alto
52-60	Alto

<sup>30</sup> El concepto de “adecuado” utilizado en los valores otorgados a las categorías de esta variable implica la existencia de dicha cualidad de forma apropiada o idónea; verbigracia, en cuanto a la categoría de criterios de evaluación, pueden existir criterios, sin embargo, los mismos pueden ser poco claros o no estar a disposición de los evaluadores, con lo cual no estarían expresados de forma apropiada.

De esta forma, los datos cualitativos recabados en la presente investigación permitieron realizar un comparativo entre las categorías de ambas variables, específicamente en cuanto al grado de homologación de los procesos.

Así, la hipótesis implica que a menor magnitud de las categorías de la variable independiente, la variable dependiente mostrará un grado de homologación menor, mientras que a mayor magnitud de las categorías de la variable independiente, la variable dependiente mostrará un grado mayor de homologación.

#### **4. 1. 3. Método elegido**

Con base en lo anterior, se utilizó un método de estudio de caso comparativo, en virtud de que bajo el paradigma cualitativo, se comparará el proceso de control de confianza del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República en dos momentos:

- a) El primero de noviembre de 2008 a diciembre de 2013 y (denominado en lo sucesivo como periodo 1 o primer periodo).
- b) El segundo desde enero de 2013 y hasta mayo de 2017 (denominado en lo sucesivo como periodo 2 o segundo periodo).

El motivo de que se hayan elegido los dos periodos de referencia radica en que de las tres entrevistas exploratorias realizadas en febrero de 2017, los entrevistados coincidieron en la existencia de cambios atribuidos a la nueva administración del Centro de Control de Confianza así como a la madurez del Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, por lo que diferenciaban entre un periodo previo a 2013 y otro a partir de esa fecha, lo cual encauzó el diseño metodológico de la presente investigación<sup>31</sup>. En los tres casos refirieron que existían algunas diferencias entre dichos periodos, lo cual motivó que el estudio pudiera realizarse en el mismo Centro, a partir de dos periodos de tiempo.

---

<sup>31</sup> Inicialmente, durante el periodo de diseño de la investigación, se había considerado realizar el comparativo entre dos centros de control de confianza federales, sin embargo, al encontrar la existencia de dos periodos de tiempo con características diversas en el mismo centro, se consideró que ello podría ser idóneo para estudiar los periodos de cambio en la política pública, lo cual no era factible si se elegían dos centros diferentes,

Por otra parte, el estudio de caso es idóneo como método de investigación social de casos como medio, por lo que a través del estudio de una entidad particular (el CECC de PGR) se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de un problema (la influencia de la discrecionalidad de los servidores públicos en el proceso de control de confianza), considerándose como comparativo en virtud de que se analizará una misma unidad en dos momentos del tiempo (Gundermann, 2013:235-237).

#### **4. 1. 4. Unidad de análisis**

De acuerdo a la hipótesis planteada relacionada con la discrecionalidad de los servidores públicos encargados del proceso de evaluación y control de confianza, pareciera que la investigación requiere que las unidades de análisis (Anduiza, 2009:49) se refieran a esas personas encargadas del proceso de confianza.

No debe pasar desapercibido que dichos individuos (servidores públicos) pertenecen a centros de control de confianza, cuyos procesos serán cuestionados en esta investigación, por lo que puede deducirse que el centro o los centros de control de confianza son las unidades de análisis (organizaciones) que se ponen a prueba en la hipótesis, en tanto instituciones encargadas de aplicar los procesos de evaluación y control de confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para la presente investigación se decidió elegir el Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, siendo el estudio de caso un método de tipo cualitativo idóneo, en virtud de que representa una gran dificultad practicar entrevistas a servidores públicos de los centros de control de confianza debido a la secrecía con que se conduce el proceso de control de confianza y a que se pudo advertir la existencia de dos momentos en la misma unidad de análisis que permitían realizar un estudio comparativo conforme al método elegido, entre otros factores que se exponen en el siguiente apartado.

#### **4. 1. 5. Criterios de selección del caso**

Los criterios de elección del CECC estudiado fueron los siguientes:

- a) Que se trate de un CECC's que evalúe todo tipo de personal. En este sentido, el CECC de la Comisión Nacional de Seguridad evalúa principalmente personal policial, el CECC del Instituto Nacional de Migración examina personal administrativo que realiza funciones de migración y el Centro de Información y Seguridad Nacional atiende a personal administrativo que cumple funciones de inteligencia. Ello significa que cada uno de estos CECC atiende a una población muy específica, ello podría constituir una variable extraña, por lo que estos tres CECC's federales explicarían la hipótesis sólo para el tipo de población que evalúan.
- b) Que se trate de un CECC acreditado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.
- c) Ámbito de competencia del CECC. Es preferible que el CECC evalúe personal de toda la República, pues ello podría eliminar variables extrañas relacionadas con el origen o lugar de residencia de los evaluados.
- d) Disponibilidad de los datos. Debe ser posible la realización de entrevistas a los evaluadores del CECC para la obtención de la información.

Partiendo de que nuestra unidad de análisis son los centros de evaluación y control de confianza (CECC) y de que existen 39 CECC's (35 estatales y 4 federales) (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017), y atendiendo a los criterios de selección de referencia, se verificó que sólo el CECC de la Procuraduría General de la República (PGR) cumplía con los criterios de selección, en los siguientes términos:

- a) Evalúa personal mixto (policial, ministerial y pericial), criterio que cumplía junto con los CECC de las entidades federativas.
- b) Se encuentra acreditado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, al igual (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017).
- c) Tiene su residencia en la Ciudad de México, sin embargo, evalúa personal de toda la República Mexicana, criterio que cumplía junto con los otros tres centros federales.

d) En gestiones realizadas por el investigador, se determinó la factibilidad de realizar entrevistas a evaluadores de las diversas áreas del CECC de PGR. Cabe destacar que mientras menos unidades se analicen, es mayor el tiempo que se puede dedicar a las mismas, por lo que el estudio de caso representa un método enriquecedor en aspectos cualitativos, pues ello implica que pueden recabarse más datos, por ejemplo, aplicando un número más alto de entrevistas, lo que auxilia a elevar la calidad de la información.

#### **4. 1. 6. Planteando el problema de investigación en términos contrafácticos**

Una vez determinada la hipótesis y elegida la unidad de análisis, es relevante que se analice el problema de investigación en términos contrafácticos, es decir, verificar cuál sería el estado de homologación del proceso de control de confianza (variable dependiente) en caso de que el grado de discrecionalidad de los servidores públicos fuera menor (valor distinto al estimado en la hipótesis para la variable independiente, en el que el valor estimado es que exista un alto grado de discrecionalidad) (Salazar, 2016a:6).

Ahora bien, antes de verificar el planteamiento contrafáctico, debe advertirse que la variable independiente (la discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza) no tiene un valor con dos opciones (a saber, que hubiere existencia o ausencia de discrecionalidad), sino que la discrecionalidad debe estimarse derivado de las observaciones realizadas a las unidades correspondientes, *verbi gracia*, en un centro de control de confianza, en el momento *a* podría advertirse un mayor grado de discrecionalidad que en el momento *b*.

Así, en términos contrafácticos debería verificarse qué pasaría con la homologación de los procesos de control de confianza (variable dependiente) si los valores de la variable independiente (grado de discrecionalidad de los servidores públicos) fueren diversos, es decir, si hubiera un grado mayor de discrecionalidad.

Para ello, pueden utilizarse diversas técnicas como comparar el comportamiento de las unidades en distintos momentos (comparar *a* y *b* en 2012 con *a* y *b* en 2017) o de una misma unidad en distintos momentos (comparar la unidad en los momentos *a* y *b*). Debido a que, como se planteó anteriormente, se realizará el estudio de un

caso único, la técnica más adecuada implica comparar la unidad en los momentos *a* y *b*.

Entre las variables confusoras que pudieren incidir en la variable dependiente (la afectación al proceso de control de confianza), tenemos las siguientes:

- a) Normatividad del área de adscripción del CECC. Cada Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC) se encuentra adscrito a una dependencia federal o local diversa; si alguna autoridad u órgano ajeno a los servidores públicos que conforman el CECC (por ejemplo, el Poder Legislativo, un gobernador o un secretario) emitiera normatividad específica (como leyes, reglamentos y acuerdos) para dicho CECC en el que se impusieran reglas determinadas sobre el proceso de control de confianza, implicaría la existencia de un marco jurídico que afectaría la conformación del proceso de control de confianza, afectando la homologación sólo al CECC del caso en estudio.
- b) Normatividad del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) o del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA). Si dichos órganos encargados de homologar los procesos de control de confianza en los diversos CECC emitieran criterios relacionados con el proceso de control de confianza y diferenciados para cada CECC, ello podría afectar el proceso de control de confianza de un CECC determinado, existiendo falta de homologación.
- c) Tipo de personal evaluado. Si un CECC realiza evaluaciones de control de confianza fundamentalmente a policías (como el de la Comisión Nacional de Seguridad) o a personal administrativo (como el del Instituto Nacional de Migración o el Centro de Información y Seguridad Nacional) o personal mixto –ministerial, policial, pericial- (como el de la Procuraduría General de la República y los centros locales), la población evaluada podría determinar las diferencias en los procesos de evaluación.
- d) Origen del personal evaluado. Si un CECC realiza evaluaciones a personal de una entidad federativa en específico, ello podría implicar que la existencia o ausencia de homologación en el proceso de control de confianza podría



explicarse por costumbres relacionadas con el lugar de origen del personal evaluado.

#### **4. 1. 7. Instrumentos de recolección de la información**

La información se recabó a través de los siguientes instrumentos metodológicos:

- a) Investigación documental, principalmente relacionados con el marco legal del control de confianza, así como aquéllos en los que conste información elaborada por las instituciones relacionadas con el sistema de control de confianza.
- b) Entrevistas. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los siguientes servidores públicos del CECC de PGR seleccionados:
  - a. Evaluadores de las siguientes áreas de control de confianza:
    1. Medicina y toxicología<sup>32</sup>.
    2. Poligrafía.
    3. Psicología.
    4. Entorno social y situación patrimonial.
  - b. Personal encargado de elaborar la valoración conjunta de los exámenes de control de confianza.

El criterio de elección de los entrevistados, debido a que debían obtenerse datos de dos momentos (hasta diciembre de 2012 y a partir de enero de 2013, debido a que en enero de 2013 fue designado un nuevo titular del CECC de PGR, lo que significa la existencia de dos momentos diferenciados), implicó que los entrevistados hubieran ingresado antes de diciembre de 2012 como evaluadores en su respectiva área, con la finalidad de que pudieran dar cuenta de las características de periodo y los cambios fundamentales entre ellos.

Lo anterior significó una complicación bastante alta, pues en primer término debió indagarse el nombre del personal con dicha característica (de por sí, limitada en número) y, en segundo término, la autorización del entrevistado<sup>33</sup>; a ello debe

---

<sup>32</sup> Los exámenes médico y toxicológico fueron abordados de forma diferenciada en el capítulo 3, sin embargo, son aplicados de forma conjunta por el área de Medicina y toxicología.

<sup>33</sup> El proceso de indagación del personal y de la autorización fueron de la mano. De esta manera, se tuvo que preguntar a diversas personas, primero, si eran evaluadores de control de confianza y

sumarse de que debido a la reserva con que se trata el proceso de control de confianza, no se cuenta con bases de datos en que se relacione el número, nombre y característica referida de los evaluadores de control de confianza del CECC de PGR.

No obstante, se logró entrevistar a dos evaluadores de cada área, los cuales cumplieron con el criterio de selección, con excepción del área de medicina y toxicología, debido a que sólo se encontró un evaluador que ingresó antes de 2013, pues el resto del personal es de reciente ingreso, supliéndose con la entrevista de otro evaluador con menor tiempo de labores en el CECC de PGR. De igual forma, cabe destacar que el personal entrevistado (evaluadores), por normatividad, ha sido evaluado en materia de control de confianza.

Es de destacar que en las entrevistas de personal que ingresó antes de 2013 no fue posible analizar, para el periodo 2013-a la fecha del CECC, lo relacionado con las subcategorías “Capacitación básica en el área de conocimiento” y “Capacitación previa en materia de control de confianza” de la categoría de la variable independiente “Capacitación del servidor público”, debido a que al haber ingresado en 2013, su capacitación básica y previa fue anterior a dicho año. Por lo anterior, fue necesario realizar entrevistas para dichos rubros a dos evaluadores más de cada área de reciente ingreso, quienes pudieren señalar la capacitación que les fue solicitada y la recibida de forma inicial.

Debe señalarse que el personal del área de integración ingresó antes de 2013, por lo que no fue posible encontrar personal con una fecha de ingreso posterior.

De esta manera, conforme a cada área, se recabaron las siguientes entrevistas:

**Cuadro 15. Entrevistas practicadas en la investigación**

Área / ingreso	Ingreso previo a 2013	Ingreso de 2013 a la fecha	Total
Medicina y toxicología	1	3	4
Poligrafía	2	2	4
Psicología	2	2	4
Entorno social y situación patrimonial	2	2	4
Integración	2	0	2
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>18</b>

después indagarse si cumplían con las características requeridas; posteriormente se solicitó su autorización, negándose gran parte de los evaluadores a participar en la investigación.

#### **4. 1. 8. Alcances de la investigación**

La investigación constituye un estudio descriptivo de los procesos de control de confianza, conforme al capítulo 3, detallando cada una de las pruebas de que están conformados; lo anterior es de especial relevancia pues, como se detalló en el capítulo 1, la investigación y bibliografía en materia de control de confianza es muy limitada.

Adicionalmente, la investigación verifica el grado de discrecionalidad de los servidores públicos existente en el centro de control de confianza de la Procuraduría General de la República en los dos momentos precisados.

Con base en lo anterior, se valorará si la discrecionalidad de los servidores públicos de control de confianza es un factor determinante para la falta de homologación de los procesos de control de confianza.

Aunado a lo anterior, se verificará si las diferencias en la implementación de la política pública entre ambos periodos son atribuibles a los enfoques *Top-down* (Pressman y Wildavsky, 1998) y Sabatier y Mazmanian, 2014) o *Bottom-up* (Lipsky, 1996). Lo anteriormente referido se expone en la parte restante del presente capítulo.

Finalmente, en cuanto a la generalización de los resultados obtenidos en esta investigación y en virtud de que el diseño metodológico corresponde a un estudio de caso, ha sido posible extraer conclusiones sobre el CECC de PGR, así como las interrelaciones entre sus características y elementos, en base a un conjunto de proposiciones teóricas, por lo que la extrapolación de las conclusiones a otros entes puede realizarse sólo mediante inferencias lógicas (Gundermann, 2013:247-248).

#### **4. 2. Resultados de la investigación**

Atendiendo a la metodología descrita en la primera parte de este capítulo y derivado de las entrevistas practicadas, cada una de las subcategorías y categorías de la variable independiente se graduaron en cinco niveles (bajo, bajo-medio, medio, medio-alto, alto) para cada una de las áreas de evaluación del CECC de PGR y periodo analizado (antes de 2013 y de 2013 a la fecha), conforme a la información vertida en este apartado.

#### 4. 2. 1. Análisis del área de Medicina y toxicología

Se recabó la entrevista de un evaluador que ingresó antes de 2013 (CECC/EG/22052017/11) y otro después de 2013 (CECC/EG/22052017/12) a efecto de verificar la información de las categorías de la variable independiente relacionada con la discrecionalidad de los servidores públicos y la dependiente, además de dos evaluadores de reciente ingreso (CECC/EG/25052017/17 y CECC/EG/25052017/18) que proporcionaron información en relación a la capacitación previa a su ingreso e inicial en sus funciones.

**Capacitación del servidor público.** Los cuatro evaluadores entrevistados en esta área refirieron que les fue solicitado el título de Médico Cirujano, lo que les permite realizar una valoración médica y les otorga la base para realizar sus funciones, encontrándose la subcategoría de “Capacitación básica en el área de conocimiento” como alta en ambos periodos analizados.

En cuanto a la capacitación inicial en el periodo previo a 2013, un evaluado refirió que “fui capacitado para realizar como tal dichas evaluaciones... realmente fue como tal nada más conocer el procedimiento... de evaluación médica y toxicológica”<sup>34</sup>, lo cual implica una capacitación de tipo procedimental. Por el contrario, en el periodo de 2013 a la fecha, se trata de una capacitación que dura “como mes y medio, al principio fueron 15 o 20 días donde estás con un sensei por así decirlo, te está acompañando todo el tiempo... te va capacitando”<sup>35</sup>; además de durar mes y medio, es gradual, pues como lo refirió uno de los entrevistados, “nos dan una introducción de lo que vamos a hacer dentro de la institución, después pasamos con los compañeros de los consultorios para ir viendo las evaluaciones en consultorios y en el área de toxicología, después te empiezan a dejar sólo con supervisión, después que determinan que estas apto ya te dejan evaluar sólo”<sup>36</sup>. Lo anterior implica un nivel medio en la subcategoría “Capacitación previa en materia de control de confianza” para el primer periodo analizado y alta para el segundo periodo en análisis.

---

<sup>34</sup> CECC/EG/22052017/11.

<sup>35</sup> CECC/EG/22052017/12.

<sup>36</sup> CECC/EG/25052017/17.

En cuanto a la capacitación continua, los entrevistados refirieron que ha sido constante en ambos periodos analizados y en diversas materias, como oftalmología, interpretación de tatuajes y toxicología, estando directamente relacionadas con sus funciones.

De lo anterior se advierte que en el periodo de 2013 a mayo de 2017 existe una mejora en la categoría “Capacitación del Servidor Público”, en relación al periodo previo a 2013, debido a la capacitación previa otorgada en control de confianza.

**Normatividad del proceso de control de confianza.** En ambos periodos analizados se advierte una constante en este rubro. Al respecto, se considera que el nivel de desarrollo de la normatividad es alto, pues al respecto, un entrevistado afirmó que “existe lo que es el manual del Modelo Nacional de Evaluación y Control de confianza con el protocolo de control de confianza, el cual ahí nos dice qué realizar... es una guía básica para realizar las mismas”<sup>37</sup>, mientras que el otro evaluador afirmó que “en el centro nacional existe el manual de la evaluación médica, la toxicológica... la cadena de custodia... te respalda legalmente en todo, así como se lo cuento, así viene escrito y fundamentado”<sup>38</sup>, lo que adicionalmente denota el conocimiento y cumplimiento que los evaluadores tienen en relación a la normatividad, existiendo un nivel alto en todos los rubros para ambos periodos.

**Supervisión.** La supervisión recibida fue bien calificada en ambos periodos. Los entrevistados afirmaron que todos los casos son supervisados, además de que los coordinadores verifican el cumplimiento de sus instrucciones.

La calidad de la supervisión es bien percibida por los evaluadores, señalando uno de ellos que “pues yo la considero como 10 porque de ahí nos sirve para aprender, estudiar y ver si hay fallas en las evaluaciones... principalmente lo que es la redacción”<sup>39</sup>, mientras que el otro señaló que la calificaba con “9 o 10... (el coordinador) se da cuenta de todo, él sabe todo”<sup>40</sup>.

De esta forma, todas las subcategorías para ambos periodos se perciben con un grado alto de desarrollo.

---

<sup>37</sup> CECC/EG/22052017/11.

<sup>38</sup> CECC/EG/22052017/12.

<sup>39</sup> CECC/EG/22052017/11.

<sup>40</sup> CECC/EG/22052017/12.

**Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos.** El área de Medicina y Toxicología tiene la particularidad de que las personas que están al frente de la misma, lo han estado en ambos periodos analizados, lo que ha permitido mantener una constante en varios rubros de la evaluación.

Uno de ellos es el relacionado con el liderazgo, pues los evaluadores perciben a su director como una persona cercana y que “está al tanto de todo lo que pasa en su área”<sup>41</sup>. En cuanto a la forma de hacerles llegar instrucciones, los entrevistados afirmaron que puede hacerlo de forma personal y mediante reuniones, pues “procura que por lo menos una reunión a la semana tengamos... y nos dice todo lo que ha fluido... siempre están los coordinadores y todos los evaluadores”<sup>42</sup>, de lo que se advierte que en ambos periodos los directores tengan un estilo cercano a los evaluados, con reuniones periódicas y retroalimentación de sus actividades, mostrando un nivel alto de desarrollo en ambos periodos.

Lo anterior puede verificarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 16. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen Médico y Toxicológico**

<b>Categorías y subcategorías</b>	<b>Antes de 2013 (puntuación)</b>	<b>2013 a mayo de 2017 (puntuación)</b>	<b>Variación</b>
<b>Capacitación del servidor público</b>	<b>Medio-alto (12)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Mejora moderada</b>
<b>Capacitación básica en el área de conocimiento</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Capacitación previa en materia de control de confianza</b>	Medio-bajo	Alto	Mejora profunda
<b>Capacitación continua en materia de control de confianza</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Normatividad del proceso de control de confianza</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Ninguna</b>
<b>Nivel de desarrollo de la normatividad</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Conocimiento de la normatividad por parte del servidor público</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Cumplimiento de la normatividad por parte del servidor público</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Supervisión</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Ninguna</b>

<sup>41</sup> CECC/EG/22052017/12.

<sup>42</sup> CECC/EG/22052017/12.

<b>Frecuencia de supervisión recibida</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Calidad de la supervisión recibida</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Ninguna</b>
<b>Esquemas de trabajo utilizados por los superiores con los servidores públicos</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Elaboración de instrucciones generales por parte de los superiores</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Retroalimentación</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>NIVEL DE DESARROLLO DEL EXAMEN</b>	<b>ALTO (57)</b>	<b>ALTO (60)</b>	<b>MÍNIMA</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Homologación del examen de medicina y toxicología.** Ambos entrevistados concuerdan en que existe un procedimiento bien delimitado y descrito para el proceso de examinación médica y toxicológica, el cual se compone de un interrogatorio y revisiones médicas, exámenes de laboratorio, prueba toxicológica, análisis de la información y elaboración del reporte, con la misma estructura para los dos periodos analizados, con dos excepciones que pueden entenderse como mejoras en el periodo de 2013 a mayo de 2017:

- a) El primero, relacionado con una mejora al procedimiento de cadena de custodia de la prueba toxicológica: “Solamente se han reforzado algunos puntos en el documento de cadena de custodia para que no haya eslabones débiles que puedan poner en duda el procedimiento... fue porque nosotros detectamos esas ventanas y ya fue donde se modificó, se rediseñó y se llevaron a cabo los cambios correspondientes, es positivo porque es una forma de nosotros llevar un orden al procedimiento toxicológico”<sup>43</sup>.
- b) El segundo, relacionado con una mejora al reporte del evaluador: “Sí se ha modificado porque ahora los estudios de laboratorio ya se coloca... en el reporte si se les realizó o no se les realizó... iban más cortitos en el reporte...

<sup>43</sup> CECC/EG/22052017/11.

para el proceso de evaluación ha habido algunas variantes, ya son más específicas algunas patologías... se hace una semiología más completa... es positivo... todos tenemos el mismo objetivo, trabajamos para la misma área”<sup>44</sup>.

Lo anterior implica un nivel alto en la subcategoría “Estructura preestablecida de los exámenes” para el segundo periodo en análisis, y de medio-alto para el primer periodo analizado, debido a que aquel contiene mejoras notables en el reporte y cadena de custodia.

Por otra parte, ambos entrevistados fueron constantes al afirmar que las evaluaciones se realizaban mediante perfiles, poniéndose énfasis en el personal operativo, especialmente en las áreas de agudeza visual y auditiva y aparato locomotor, debido a las funciones que deben realizar (sobre todo, policías).

En cuanto a los criterios de evaluación, ambos entrevistados afirmaron que tienen criterios estrictos, completos, derivados de convocatorias o de tipo general, los cuales les permiten realizar sus funciones. En relación al periodo previo a 2013, un entrevistado refirió que sí hubo cambios en los criterios, específicamente el relativo con “el consumo de drogas que era el menor de tres años, actualmente es un año... fue una orden de un alto mando... con respecto a este cambio pues es positivo porque hay personas que a lo mejor consumieron hace dos años y ya no entrarían en un criterio como no aptitud, finalmente, ya es un poquito más flexible en esa parte”<sup>45</sup>. Independientemente del cambio de criterio, se considera que ello no afecta el grado de desarrollo, pues en ambos casos fueron descritos como completos.

De esta manera, en cuanto a esta variable, para el periodo de 2013 a mayo de 2017, todas las categorías se encuentran en un nivel de desarrollo alto, mientras que para el periodo previo a 2013 las categorías presentan un nivel alto, con excepción de la relacionada con la estructura del proceso de evaluación (nivel medio-alto), debido a que fueron hechas mejoras al mismo, por lo que este periodo debe ser calificado como medio-alto en la categoría en cuestión.

---

<sup>44</sup> CECC/EG/22052017/12.

<sup>45</sup> CECC/EG/22052017/11.



**Cuadro 17. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente  
“homologación de los procesos de control de confianza”  
para ambos periodos analizados, en el examen Médico y Toxicológico**

<b>Categorías</b>	<b>Antes de 2013 (puntuación tipificada)</b>	<b>2013 a mayo de 2017 (puntuación tipificada)</b>	<b>Variación</b>
<b>Estructura preestablecida de los exámenes</b>	Medio-alto	Alto	Mejora moderada
<b>Perfiles de evaluados</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Criterios de evaluación</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>VARIABLE</b>	<b>ALTO (56)</b>	<b>ALTO (60)</b>	<b>MÍNIMA</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

Así, se advirtió una homologación entre el proceso de control de confianza practicado previo a 2013 y el proceso ejecutado de 2013 a mayo de 2017, pues como refirieron los entrevistados, el proceso se desarrolla conforme a una estructura, perfiles y criterios de evaluación definidos. De igual forma, los entrevistados señalaron que el procedimiento se aplica de forma homogénea por todos los evaluadores, sin que existan diferencias significativas entre ellos.

Por lo anterior, el grado de desarrollo a la homologación del examen de medicina de ambos periodos se calificó como alto.

**Evaluación de las variables en ambos periodos.** En general, ambos periodos muestran un nivel alto de desarrollo en las subcategorías de la variable de discrecionalidad, lo cual supone un nivel bajo de discrecionalidad de los servidores públicos y en la variable de homologación.

Las diferencias entre ambos procesos implican mejoras moderadas en el proceso de control de confianza del último periodo analizado relacionadas con la cadena de custodia y la elaboración del reporte, así como mejoras medias en cuanto a la capacitación previa que se otorga a los evaluadores de nuevo ingreso.

De lo anterior se advierte que al igual que los valores altos encontrados para ambos periodos en la variable de discrecionalidad y que corresponden a un alto grado de control de la discrecionalidad, en la variable de homologación también se encontró que en ambos periodos existe un grado de desarrollo alto, por lo cual, se percibe una correspondencia entre un nivel alto de control de discrecionalidad y un nivel alto de desarrollo de la homologación del proceso.

#### 4. 2. 2. Análisis del área de Poligrafía

Se entrevistó a dos evaluadores que ingresaron antes de 2013, cada uno mediante dos entrevistas debido a que hubo necesidad de precisar algunos detalles adicionales de la información (CECC/EG/18052017/07-CECC/EG/18052017/07a y CECC/EG/18052017/08-CECC/EG/26052017/08a), además de dos evaluadores de reciente ingreso (CEEC/EG/25052017/15 y CEEC/EG/25052017/16) relacionados con la capacitación previa a su ingreso y la recibida de forma inicial a su ingreso.

**Capacitación del servidor público.** Los cuatro evaluadores entrevistados en esta área refirieron que les fue solicitado título y cédula, tratándose de tres psicólogos y un administrador de empresas. No obstante lo anterior, esta área requiere una preparación adicional como poligrafistas, la cual fue adquirida por los entrevistados en el CISEN y en la organización privada Lafayette de Estados Unidos, refiriendo los cuatro entrevistados que se trata de la preparación previa fundamental para ser poligrafistas, lo cual otorga un nivel alto en esta subcategoría a los dos periodos analizados, al requerir de una especialización para realizar las funciones.

Por lo que hace a la capacitación inicial, los entrevistados refirieron que no existe un curso formal de inducción, sin embargo, también coinciden en que su preparación como poligrafistas es suficiente; se considera que sería deseable la preparación de dichos servidores públicos sobre las particularidades de la institución y del personal que evaluarán, entre otras cuestiones, pues como refirió una de las entrevistadas, “la capacitación es sobre el personal que vas a evaluar, los perfiles, todo eso... duró como dos meses o un mes, así como tal no hubo un curso formal... pero ya más o menos me sé los perfiles”<sup>46</sup>; por lo anterior, al no existir un curso de inducción con dichas características en ambos periodos, debe asignárseles un nivel medio-bajo en esta subcategoría, pues por otra parte, la especialidad en poligrafía les otorga los elementos técnicos para la evaluación, a diferencia de las otras áreas de evaluación en que el personal de recién ingreso requiere de una capacitación otorgada en la institución a efecto de que puedan realizar sus evaluaciones.

---

<sup>46</sup> CEEC/EG/25052017/16.

En cuanto a la capacitación continua, los entrevistados refirieron que recibieron “capacitación en relación con temas de criminología y hubo otra capacitación con la implementación del nuevo sistema acusatorio, esto en atención a que los cargos que evaluamos... tenemos que conocer en que consiste... han sido útiles... hasta este momento a lo mejor lo que ha faltado en los últimos años es la actualización en poligrafía... a lo mejor no todos vamos a esta parte de la actualización pero sí se manda alguna persona o representante del área...”<sup>47</sup>, mientras que otro entrevistado afirmó que ha recibido cursos sobre “actualizaciones de poligrafía, asertividad, curso de oratoria, de gramática, trata de personas, derechos humanos, igualdad de género... delincuencia organizada... finalmente las personas que imparten estos cursos son capacitadas”<sup>48</sup>. De igual forma, un entrevistado refirió que en el último periodo analizado (2013 a mayo de 2017), “la capacitación ha aumentado”<sup>49</sup>, lo cual implica un nivel alto en este periodo y uno de tipo medio alto en el periodo previo a 2013.

De lo anterior se advierte que en el periodo de 2013 a mayo de 2017 existió una mejora en el área de capacitación continua en relación al periodo anterior, percibiéndose una mejora mínima derivado de ello para el segundo periodo analizado en relación al primero.

**Normatividad del proceso de control de confianza.** La presente categoría muestra resultados constantes para los periodos analizados en materia de Poligrafía.

En ambos periodos, existe un manual de procedimientos que refiere a los servidores públicos “cómo nosotros tenemos que llevar a cabo todo el proceso... la entrada y salida del producto...”<sup>50</sup>, así como un manual de poligrafía referente a “la parte técnica... en estos momentos, al final la técnica es un proceso estandarizado, cumplimos con la función tal como debe ser”, proceso que conocen los servidores públicos, pues todos lo aplican “igual, no puede haber variantes... los manuales

---

<sup>47</sup> CECC/EG/18052017/07.

<sup>48</sup> CECC/EG/18052017/08.

<sup>49</sup> CECC/EG/26052017/08a.

<sup>50</sup> CECC/EG/18052017/07.

prevén lo que no debes hacer”<sup>51</sup> y el personal “cumple con el protocolo, nosotros estamos supervisados por personas con más experiencia... incluso hay personas que se han ido por salirse de ese protocolo pues sí puede alterar de alguna manera el trabajo que se hace acá”<sup>52</sup>, lo que denota un nivel muy alto para ambos periodos en cuanto al desarrollo de la normatividad.

**Supervisión.** La frecuencia de la supervisión recibida es adecuada en ambos periodos, tomando en consideración el tiempo que se otorga a cada uno de los evaluadores por parte de los supervisores.

La calidad de la supervisión es percibida por los evaluadores como de excelencia en este último periodo posterior a 2013, señalando uno de ellos que “es una supervisión de calidad, no nada más es la forma, también el fondo... yo la calificaría en 10, yo creo que es muy buena”<sup>53</sup>, mientras que el otro entrevistado la calificó con “10, ya que a mí sí me ayudan mucho”<sup>54</sup>. En comparación con el periodo anterior, la supervisión es superior debido a que “ha mejorado, hay más seguimientos en los casos, sí te supervisaban pero no había retroalimentación y tiene que haber una hoja donde apunten las correcciones y antes no había esa hoja... todos tienen la misma forma de trabajo... son por observaciones que hizo el CNCA en 2014”, lo cual permite poner a este periodo un nivel alto, en contraposición a un nivel medio del otro periodo.

Finalmente, en cuanto al cumplimiento de las observaciones de la supervisión, ambos entrevistados afirmaron que sí se atienden y su cumplimiento es revisado por los coordinadores.

**Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos.** Los entrevistados no perciben cambios entre ambos periodos, pues consideran que el estilo de los directores siempre ha sido cercano, realizándose reuniones periódicas, dirigiendo instrucciones de forma personal y a través de los coordinadores e incluyendo retroalimentación por parte de los titulares<sup>55</sup>, por lo que la presente

---

<sup>51</sup> CECC/EG/18052017/07.

<sup>52</sup> CECC/EG/18052017/08.

<sup>53</sup> CECC/EG/18052017/07.

<sup>54</sup> CECC/EG/18052017/08.

<sup>55</sup> CECC/EG/18052017/07, CECC/EG/18052017/07a, CECC/EG/18052017/08 y CECC/EG/26052017/08a.

categoría y sus subcategorías debes calificarse en un nivel alto para ambos periodos.

De esta manera, en cuanto a la variable independiente relacionada con el control de la discrecionalidad ejercida por los servidores públicos encargados del control de confianza:

**Cuadro 18. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de Poligrafía**

<b>Categorías y subcategorías</b>	<b>Antes de 2013</b>	<b>2013 a mayo de 2017</b>	<b>Variación</b>
<b>CAPACITACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO</b>	<b>Medio (10)</b>	<b>Medio (12)</b>	<b>Mínima</b>
Capacitación básica en el área de conocimiento	Alto	Alto	Ninguna
Capacitación previa en materia de control de confianza	Medio-bajo	Medio-bajo	Ninguna
Capacitación continua en materia de control de confianza	Medio	Alto	Mejora notable
<b>Normatividad del proceso de control de confianza</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Ninguna</b>
Nivel de desarrollo de la normatividad	Alto	Alto	Ninguna
Conocimiento de la normatividad por parte del servidor público	Alto	Alto	Ninguna
Cumplimiento de la normatividad por parte del servidor público	Alto	Alto	Ninguna
<b>Supervisión</b>	<b>Medio-alto (13)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Mejora moderada</b>
Frecuencia de supervisión recibida	Alto	Alto	Ninguna
Calidad de la supervisión recibida	Medio	Alto	Mejora notable
Cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión	Alto	Alto	Ninguna
<b>Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Ninguna</b>
Esquemas de trabajo utilizados por los superiores con los servidores públicos	Alto	Alto	Ninguna
Elaboración de instrucciones generales por parte de los superiores	Alto	Alto	Ninguna
<b>Retroalimentación</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>	<b>Ninguna</b>

NIVEL DE DESARROLLO DEL EXAMEN	ALTO (53)	ALTO (58)	MÍNIMA
--------------------------------	-----------	-----------	--------

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Homologación del examen de poligrafía.** Los entrevistados coinciden que existe un procedimiento bien delimitado y descrito para el proceso de examinación poligráfica, el cual se compone de la revisión previa de la información, incluyendo sus antecedentes, la entrevista (integrada por el rapport, sensibilización, revisión de sus antecedentes médicos y emocionales, prueba de ajuste, entrevista profunda y aplicación del examen de acuerdo a la técnica poligráfica), revisión de gráficos y elaboración del reporte<sup>56</sup>.

No obstante, existe un aspecto que diferencia a las entrevistas aplicadas en los dos periodos de análisis según el dicho de ambos entrevistados, específicamente la duración de las entrevistas, pues antes de 2013, según menciona uno de ellos:

Los tiempos de evaluación eran más largos, llegaban a ser más excesivos, a veces podíamos rebasar las tres o cuatro horas de evaluación que a veces resultaba mucho para los evaluados y más cansado, hoy por hoy, se nos ha pedido que hagamos las evaluaciones más ágiles pero sin dejar de tocar los aspectos fundamentales, esto ha favorecido mucho en la percepción que tienen los servidores públicos de los controles de confianza... ahora son de dos horas a dos horas y media dependiendo el caso... tiene que ver con las necesidades del servicio y sí hubo una disposición por parte de nuestro actual titular de tratar de cambiar esta parte y mejorar la percepción de los servidores públicos... se sigue cumpliendo con el objetivo porque sí es un procedimiento estandarizado... pues se revisan antecedentes, requiere el punto fino de los evaluadores, (verificar) en dónde están las áreas de riesgo, eso te permite ajustar el tiempo... no ha disminuido la calidad porque ya te focalizas más en áreas de riesgo y sobre eso trabajas...<sup>57</sup>

La reducción en el tiempo de entrevista, de esta forma, ha beneficiado al proceso en virtud de que permite que el evaluador focalice la entrevista hacia puntos relevantes, además de que coadyuva a una mejor administración del tiempo de los recursos humanos del CECC, evitando la dispersión del entrevistador hacia diversos puntos durante la entrevista.

De igual forma, otro de los entrevistados señaló que “el CNCA (Centro Nacional de Certificación y Acreditación) propusieron que calificáramos usando otra técnica porque habían resultados inconclusos y se usó otra técnica para disminuir esos

<sup>56</sup> CECC/EG/18052017/07 y CECC/EG/18052017/08.

<sup>57</sup> CECC/EG/18052017/07.

inconclusos... no cambia la calidad del examen”<sup>58</sup>, pero mejora la emisión del resultado, representando una mejora adicional al proceso en relación al periodo previo a 2013, por lo que en la subcategoría relacionada con el establecimiento de un esquema de evaluación, se advierte que el periodo posterior a 2013 es de nivel alto, mientras que el previo es medio, por afectar la administración de los recursos humanos con el establecimiento de entrevistas superiores a las cuatro horas.

En cuanto a la subcategoría de uso de perfiles, se aprecia la existencia de los mismos en ambos periodos, otorgándoseles un nivel alto en esta subcategoría, pues su existencia permite que sean “los mismos pasos... (Pues) hay una carpeta donde están los perfiles, sobre todo del personal sustantivo... (Ya que las evaluaciones) varían en las áreas de riesgo... (Así) todos conocemos las técnicas poligráficas, no obstante en relación al perfil, sí puede tomarse la decisión con la indicación del director de utilizar una técnica en específico”<sup>59</sup>.

En cuanto a los criterios de evaluación, los entrevistados coinciden en que los mismos versan sobre áreas de riesgo “están por escrito, incluso para que uno los pueda consultar, no se pueden reproducir, no se pueden fotocopiar, uno debe acercarse a los coordinadores para consultarlos... están perfectamente bien estructurados y delimitados...”<sup>60</sup>, existiendo dos variaciones entre los periodos analizados:

- a) La temporalidad para que una conducta sea considerada como base para un resultado de no apto, pues actualmente se ha reducido dicho tiempo.
- b) La especificación de los criterios, pues en la actualidad son más específicos<sup>61</sup>.

De estos cambios, sólo el segundo afecta el procedimiento, pues se advierte una mejora al delimitarlos adecuadamente, por lo que el periodo posterior a 2013 es de nivel alto, mientras que el periodo previo, al no tener dichos criterios bien definidos, debe considerarse de nivel medio.

---

<sup>58</sup> CECC/EG/18052017/08.

<sup>59</sup> CECC/EG/18052017/07.

<sup>60</sup> CECC/EG/18052017/07.

<sup>61</sup> CECC/EG/18052017/07a.

De esta forma, la presente categoría debe calificarse con un nivel alto para el periodo de 2013 a mayo de 2017, mientras que el periodo previo a 2013 es medio-alto, debido a la dispersión de los recursos humanos por entrevistas practicadas con tiempos excesivos y a la poca delimitación de los criterios de evaluación, lo cual afecta la homologación de los procesos.

**Cuadro 19. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de Poligrafía**

<b>Categorías</b>	<b>Antes de 2013 (puntuación tipificada)</b>	<b>2013 a mayo de 2017 (puntuación tipificada)</b>	<b>Variación</b>
<b>Estructura preestablecida de los exámenes</b>	Medio	Alto	Mejora notable
<b>Perfiles de evaluados</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Criterios de evaluación</b>	Medio	Alto	Mejora notable
<b>VARIABLE</b>	<b>MEDIO-ALTO (44)</b>	<b>ALTO (60)</b>	<b>MEJORA MODERADA</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Evaluación de ambos periodos.** El periodo posterior a 2013 muestra deficiencias relacionadas con la ausencia de una inducción que permita a los evaluadores conocer los perfiles del personal a evaluar, aumentando su curva de aprendizaje, sin embargo, ello no impide que se otorgue un nivel alto a la evaluación, implicando bajos niveles de discrecionalidad de los servidores públicos; por el contrario, la ausencia de capacitación inicial, el uso de entrevistas con tiempos excesivos y las deficiencias en la calificación de la supervisión, apuntan a que los exámenes realizados antes de 2013 tenían un control de discrecionalidad de los servidores públicos más bajo que en la actualidad, lo cual constituye una diferencia mínima.

A su vez, la existencia de criterios de evaluación poco definidos en el primer periodo afecta la homologación de los procesos, en comparación con el periodo actual, que se aprecia un nivel alto de homologación.

De esta forma se advierten puntuaciones más bajas para ambas variables en el primer periodo en comparación con el segundo, lo cual indica una relación entre discrecionalidad y homologación.



### 4. 2. 3. Análisis del área de Psicología

Se recabó la entrevista de dos evaluadores cuyo ingreso fue antes de 2013, cada uno con dos entrevistas (CECC/EG/12052017/04-CECC/EG/25052017/04a y CECC/EG/16052017/06-CECC/EG/25052017/06a), además de dos evaluadores de ingreso reciente (CECC/EG/12052017/03 y CECC/EG/25052017/14) relacionados con la capacitación previa e inicial de su ingreso.

**Capacitación del servidor público.** Los cuatro entrevistados afirmaron que les fue solicitado título y cédula de Licenciatura en Psicología, otorgándoles una base suficiente para realizar sus funciones, lo cual implica un nivel alto en esta subcategoría para los dos periodos analizados.

En cuanto a la capacitación inicial, en el periodo previo a 2013, los entrevistados fueron coincidentes en referir que la capacitación fue insuficiente, pues los “capacitaron en cuanto a las cuestiones de entrevista, cómo se debían llevar a cabo, y algunas pruebas psicológicas que no dominaba al 100% para que pudiera realizar las actividades... por la carga de trabajo que teníamos en ese tiempo, yo creo (que duró) dos semanas... en ese momento no (fue suficiente), a mi lo que me ayudó fue la práctica”<sup>62</sup>; por el contrario, actualmente la capacitación es sobre “entrevista, interpretación de pruebas psicométricas, lo relacionado a los criterios de evaluación de los centros de confiabilidad y la forma en que se hace el reporte... duró tres semanas... sí fue muy corto el tiempo para todo lo que vimos pero siento que sí salí preparada para poder evaluar”, advirtiéndose una mejor percepción de la actual capacitación, por lo que si bien existe dicha capacitación, en un caso cumplió su objetivo (nivel alto) y en el otro no (nivel medio-bajo).

En lo relacionado con la capacitación continua, es superior el periodo actual, pues “ha cambiado, cuando ingresé era muy poca la capacitación, no muy profunda y a partir de 2013 para acá ha sido más profunda, han buscado a personas especializadas en los temas”<sup>63</sup>, ratificándose por el otro entrevistado en el sentido de que “anteriormente había menos capacitación, a partir de 2013 a la fecha ha habido más, sí hay una diferencia significativa en cuanto a la capacitación”<sup>64</sup>. Por

---

<sup>62</sup> CECC/EG/12052017/04.

<sup>63</sup> CECC/EG/25052017/04a.

<sup>64</sup> CECC/EG/25052017/06a.

ello, debe ubicarse este último periodo con un nivel alto en la subcategoría revisada, mientras que el nivel medio-bajo es asignado al periodo previo a 2013.

En atención a lo anterior, en la presente categoría, corresponde un nivel alto al periodo posterior a 2013 y un nivel medio al periodo previo a ese año.

**Normatividad del proceso de control de confianza.** Actualmente, los entrevistados señalaron que existe un “protocolo, está en la dirección, nos lo han hecho llegar a través de correos, está en una carpeta en nuestro equipo de cómputo... sí es útil del cómo debe conducirse un servidor público”<sup>65</sup>; por el contrario, durante el periodo previo a 2013, los entrevistados afirmaron que el manual “conforme pasó el tiempo se fue modificando... (ha cambiado) cómo se hace la aplicación de las pruebas y el planteamiento de los criterios de evaluación”<sup>66</sup> y que “a partir de 2013 hubo cambios significativos para tener un control y mejor manejo de la información... existía pero no estaba tan especificado”<sup>67</sup>. Lo anterior, ante la falta de especificidad de la normatividad, implica un nivel medio-bajo para el periodo previo y nivel alto al periodo de 2013 y posterior, en la subcategoría relacionada con la existencia de la normatividad.

Se advierte igualmente conocimiento y cumplimiento de la normatividad por parte de los evaluadores, otorgándose nivel alto a ambos periodos en las subcategorías de conocimiento y cumplimiento de la normatividad.

Así, conforma a la metodología seleccionada, debe asignarse un valor medio-alto a la presente categoría para el periodo previo a 2013 y un nivel alto al periodo actual.

**Supervisión.** La frecuencia de la supervisión en el periodo posterior a 2013, puede darse en tres momentos:

- a) Previo a la entrevista, en la que todos los casos se supervisan<sup>68</sup>.
- b) Durante la entrevista, en la que dos casos de diez a la semana son supervisados<sup>69</sup>.
- c) Posterior al reporte, que es supervisado en todos los casos<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> CECC/EG/16052017/06.

<sup>66</sup> CECC/EG/25052017/04a.

<sup>67</sup> CECC/EG/25052017/06a.

<sup>68</sup> CECC/EG/12052017/04.

<sup>69</sup> CECC/EG/16052017/06.

<sup>70</sup> CECC/EG/12052017/04.

En relación con el periodo previo a 2013, los evaluadores coinciden en que “antes no teníamos que entrar con nuestras coordinadoras antes de entrevista, ahora es antes de todas las entrevistas”<sup>71</sup> y que “hay más diferencia con las hipótesis (que implican revisión previo a la entrevista) a partir de esta etapa, ahora es una revisión bastante completa... hay mucho más de donde sacar”<sup>72</sup>. Lo anterior implica un nivel alto para el presente periodo y medio para el periodo previo a 2013, en la subcategoría de frecuencia de supervisión.

Por lo que hace a la calidad, la misma es calificada actualmente como excelente por ambos entrevistados, señalando que en cuanto al periodo anterior había supervisión pero sin que existieran comentarios de los coordinadores, pues “la retroalimentación que nos hacían era sólo a través del monitoreo de las áreas”, es decir, sobre la supervisión realizada durante la entrevista, pues debe recordarse que no existía obligación de una supervisión previa a la entrevista, lo que impactaba en la calidad de la supervisión, que podría ser calificada con un nivel medio-bajo y, en la actualidad, con un nivel alto.

Con lo anterior, el periodo previo a 2013 alcanzó un nivel medio en la categoría de supervisión, por un nivel alto del periodo actual, debido a las mejoras relacionadas con la frecuencia de la supervisión y la supervisión previa (diseño de hipótesis para entrevista).

**Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos.** Los entrevistados señalan que el estilo de liderazgo de sus directores y subdirectores implica delegar actividades, pero manteniendo la apertura para realizarles comentarios, pues “delegan mucho la cuestión en los coordinadores porque ellos solamente supervisan las no aptitudes... (aunque) hay apertura de ellos (para comentarles cosas)”<sup>73</sup>; no obstante ello, eso podría implicar que el resto del trabajo relacionado con los aptos no sea monitoreado por los directores, aunque sí por los supervisores. No obstante lo anterior, la apertura es mayor actualmente que en el periodo previo a 2013, en el que “la comunicación era más limitada a los coordinadores, ahora si hay un caso que te genere dudas, el coordinador lo checa

---

<sup>71</sup> CECC/EG/12052017/04.

<sup>72</sup> CECC/EG/16052017/06.

<sup>73</sup> CECC/EG/12052017/04.

con el subdirector en ese momento... sí se podía (hablar con ellos) pero no era tanto lo que se hacía”<sup>74</sup>. De ahí que esta subcategoría represente un nivel medio para el periodo actual y medio-bajo para el previo a 2013.

En cuanto a la forma en que los directores hacen llegar instrucciones a los evaluadores, refieren que se hace a través de los coordinadores y mediante reuniones que podrían darse, incluso, de forma semanal, siendo igual en los dos periodos analizados, por lo que alcanzan un nivel alto en esta subcategoría<sup>75</sup>.

Por lo que hace a la retroalimentación el nivel de ambas evaluaciones es medio-bajo, pues ambos entrevistados afirmaron que es raro que los directores y subdirectores las realicen, pues ese trato se hace sólo a través de los coordinadores, de forma tal que las instrucciones se limitan a la organización del trabajo<sup>76</sup>.

De lo referido se colige que el actual periodo alcanza un nivel medio en la categoría, al igual que el periodo previo a 2013, debido al alto grado de delegación de actividades y poca retroalimentación por parte de la dirección.

Por lo que hace a esta variable se advierte un nivel de desarrollo alto para el segundo periodo evaluado (2013 a mayo de 2017), por un control medio de la discrecionalidad en el periodo previo a 2013.

**Cuadro 20. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de Psicología**

Categorías y subcategorías	Antes de 2013	2013 a mayo de 2017	Variación
<b>Capacitación del servidor público</b>	Medio (9)	Alto (15)	<b>Mejora notable</b>
<b>Capacitación básica en el área de conocimiento</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Capacitación previa en materia de control de confianza</b>	Medio-bajo	Alto	Mejora profunda
<b>Capacitación continua en materia de control de confianza</b>	Medio-bajo	Alto	Mejora profunda
<b>Normatividad del proceso de control de confianza</b>	Medio-alto (12)	Alto (15)	<b>Mejora moderada</b>

<sup>74</sup> CECC/EG/25052017/06a.

<sup>75</sup> CECC/EG/12052017/04 y CECC/EG/16052017/06.

<sup>76</sup> CECC/EG/12052017/04 y CECC/EG/16052017/06.

<b>Nivel de desarrollo de la normatividad</b>	Medio-bajo	Alto	Mejora profunda
<b>Conocimiento de la normatividad por parte del servidor público</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Cumplimiento de la normatividad por parte del servidor público</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Supervisión</b>	<b>Medio (10)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Mejora notable</b>
<b>Frecuencia de supervisión recibida</b>	Medio	Alto	Mejora notable
<b>Calidad de la supervisión recibida</b>	Medio-bajo	Alto	Mejora profunda
<b>Cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos</b>	<b>Medio (8)</b>	<b>Medio (10)</b>	<b>Mínima</b>
<b>Esquemas de trabajo utilizados por los superiores con los servidores públicos</b>	Bajo	Medio	Mejora moderada
<b>Elaboración de instrucciones generales por parte de los superiores</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Retroalimentación</b>	Medio-bajo	Medio-bajo	Ninguna
<b>NIVEL DE DESARROLLO DEL EXAMEN</b>	<b>MEDIO (39)</b>	<b>ALTO (55)</b>	<b>Mejora notable</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Homologación del examen de Psicología.** En esta variable dependiente se advierten diferencias profundas entre los dos periodos analizados.

Por lo que hace a la estructura, en ambos periodos existe una etapa previa a la entrevista, aplicación de pruebas psicométricas, entrevista, elaboración del reporte y resultado, sin embargo, la diferencia en la sustancia entre ambas pruebas es relevante, como afirma el testimonio del siguiente evaluador:

Sí ha habido variaciones, anteriormente lo único que hacíamos era checar algunos antecedentes, a veces había, a veces no había, ahora es más fácil, más rápido, todo ha mejorado... antes no nos monitoreaban como tanto, había evaluadores que se llegaban a tardar horas y se ha tratado de simplificar ese tiempo, es más breve sin dejar de tocar los puntos más importantes... después de que se va el titular López Maya, llegó la licenciada de Coss, y se empezaron a hacer algunas modificaciones cuando llegó el licenciado Díaz Arriaga... podemos quitar de alguna forma la paja que muchas veces trae, que no nos deja nada de información y hacer preguntas

más directas... la batería de pruebas sigue siendo la misma, ha habido algún cambio con algunas pruebas pero siempre es para mejorar (ahora es más completa)...<sup>77</sup>

De esta forma, los cambios consistentes en mejorar la revisión de antecedentes dota a los evaluadores de mayor información para estructurar su entrevista, el reducir el tiempo de la entrevista ayuda a focalizar la misma sin distraer recursos humanos en cuestiones con poca relevancia, además de la mejora en la batería de pruebas, dotan al examen psicológico vigente de una mayor estructura, con un nivel alto, en contraposición al nivel medio del periodo previo a 2013.

En cuanto al uso de perfiles, uno de los entrevistados señaló que tiene “como un año que nos facilitaron los perfiles de puestos... y la batería de pruebas cambia según el puesto”<sup>78</sup>, y el otro afirmó que “hay descripciones de los perfiles pero no están detalladas... es en base a la experiencia... hay variaciones en las pruebas para cargos administrativos, para cargos de dirección, de subdirecciones... ya está especificada la batería para cada puesto... todos estamos en sincronía, todos sabemos lo que debemos abordar”<sup>79</sup>. Lo anterior implica la existencia de perfiles que, no obstante ello, no cumplen en su totalidad con la función, por lo que se percibe un nivel medio-alto en este rubro para el periodo posterior a 2013, mientras que para el periodo previo a 2013 es bajo, pues los entrevistados refirieron que anteriormente no contaban con ellos.

Por lo que hace a los criterios de evaluación, los entrevistados coinciden en que “la institución tiene ciertos criterios establecidos que tenemos que evaluar que son los temas de riesgo y... nosotros ponderamos el resultado... no hay apertura, está bien establecido el criterio, la temporalidad de las conductas, la reincidencia de las conductas, el pensamiento de los evaluados...”<sup>80</sup>, variando en relación al periodo previo a 2013 en dos aspectos:

- a) La temporalidad de la conducta para ser considerada como base para un resultado de no apto.
- b) La especificidad de los criterios, siendo más específicos en la actualidad.

---

<sup>77</sup> CECC/EG/16052017/06.

<sup>78</sup> CECC/EG/12052017/04.

<sup>79</sup> CECC/EG/16052017/06.

<sup>80</sup> CECC/EG/12052017/04.

Al igual que en el análisis de Poligrafía, de estos cambios, sólo el segundo afecta el procedimiento ya que la temporalidad es un criterio subjetivo, mientras que la especificidad de los criterios sí incide en el resultado, existiendo una mejora en el periodo posterior a 2013, por lo que debe calificarse como alto, mientras que el periodo previo debe considerarse de nivel medio-alto.

En virtud de lo referido, en cuanto a esta variable, el periodo actual obtuvo un nivel alto, mientras que el periodo previo a 2013 obtuvo una calificación media, debido principalmente a la falta de perfiles, a la falta de consulta de antecedentes de los evaluados, al excesivo tiempo de entrevista, a la batería de pruebas empleada y a la falta de delimitación de los criterios de evaluación que muestran una variación en cuanto a la homologación de los procesos.

**Cuadro 21. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de Psicología**

<b>Categorías</b>	<b>Antes de 2013 (puntuación tipificada)</b>	<b>2013 a mayo de 2017 (puntuación tipificada)</b>	<b>Variación</b>
<b>Estructura preestablecida de los exámenes</b>	Medio	Alto	Mejora notable
<b>Perfiles de evaluados</b>	Bajo	Medio-alto	Mejora profunda
<b>Criterios de evaluación</b>	Medio-alto	Alto	Mejora moderada
<b>VARIABLE</b>	<b>MEDIO (32)</b>	<b>ALTO (56)</b>	<b>MEJORA NOTABLE</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Evaluación de ambos periodos.** El periodo posterior a 2013 muestra deficiencias relacionadas con la excesiva delegación de actividades por parte de los directores y la poca retroalimentación de las actividades advertidas en su área, sin embargo, el alto nivel mostrado en las restantes categorías fueron suficientes para obtener un nivel alto en la variable de control de discrecionalidad, lo que implica un nivel reducido de discrecionalidad de los servidores públicos.

A su vez, el periodo previo a 2013 presenta notorias deficiencias en todas las áreas, desde la capacitación inicial deficiente, la falta de supervisión previa a la entrevista y el liderazgo deficiente en cercanía con los evaluadores y su posterior

retroalimentación, lo que conlleva un grado medio de discrecionalidad de los servidores públicos.

Por lo que hace a la segunda variable, el periodo de 2013 a mayo de 2017 mostró un alto desempeño, mientras que el primer periodo en estudio mostró un grado de homologación medio debido a la deficiencia de la estructura del proceso y los criterios de evaluación, sumado a la inexistencia de perfiles de puesto.

Además, se observa una correlación entre el control de la discrecionalidad y la homologación del proceso hallado, pues el periodo previo a 2013 mostró un nivel medio de control de discrecionalidad y medio de homologación, mientras que el periodo posterior a 2013 posee un alto control de la discrecionalidad, que se ve reflejado en un alto nivel de homologación del examen.

#### **4. 2. 4. Análisis del área de Entorno social y situación patrimonial (ESSP)**

Se realizaron entrevistas a dos evaluadores cuyo ingreso fue antes de 2013, cada uno con dos entrevistas (CECC/EG/12052017/02-CECC/EG/25052017/02a y CECC/EG/16052017/05-CECC/EG/25052017/05a) en relación a las cinco categorías de la variable independiente y a la variable dependiente, además de dos evaluadores de ingreso reciente (CECC/EG/12052017/01 y CECC/EG/25052017/13) relacionados con la capacitación previa e inicial a su ingreso.

**Capacitación del servidor público.** Los cuatro entrevistados señalaron que, para su ingreso a la institución, les fue solicitado título y cédula, apreciándose que se trata de un área multidisciplinaria, pues uno de ellos es sociólogo, uno psicólogo y dos trabajadores sociales. En virtud de lo referido, ambos periodos en estudio obtuvieron un nivel alto, al contar con personal que posee un estudio previo.

Por lo que hace a la capacitación inicial en el periodo previo a 2013, uno de los evaluados que ingresaron en dicho periodo manifestó que el curso recibido al ingresar “fue algo austero, nos hicieron leer primero todo lo que era la legalidad del trabajo que estábamos por desarrollar y después nada más observamos entrevistas otros compañeros ya sea a través del monitor o entrando con ellos directamente a



la evaluación pero como una capacitación más extensa no, no hubo”<sup>81</sup>, mientras que el otro evaluado afirmó que dicho curso fue suficiente, lo que denota la existencia del mismo y que para uno fue útil y para otro insuficiente, lo cual implica un nivel medio.

En cuanto a la capacitación inicial para el periodo posterior a 2013, ambos evaluados son coincidentes en señalar que la capacitación inicial fue “muy teórica, no muy apegada a las funciones, entonces fue durante 3, 4 días la capacitación, hablaban cosas muy generales y en la práctica era muy distinto entonces si hubo una capacitación previa pero creo que fue más teórica”<sup>82</sup>. Debido a ello, se advierte que la capacitación inicial recibida en el periodo posterior a 2013 fue calificada como insuficiente por ambos entrevistados, por lo cual debe clasificarse en un nivel medio-bajo, tratándose de la primera subcategoría con una calificación inferior del periodo posterior a 2013 en relación al periodo anterior a dicho año.

En el tema de la capacitación sucede algo similar en cuanto a que los entrevistados brindaron información diferente, pues mientras uno de ellos señaló que la capacitación era adecuada<sup>83</sup>, el otro refirió que “ven la misma capacitación para todo el grupo de evaluadores sea del área que sea que a veces como que no hay un encuadre y pues es muy disperso”<sup>84</sup>.

Debido a las diferencias encontradas entre estos dos entrevistados, se verificó la respuesta otorgada en la entrevista CECC/EG/12052017/01, que fue acorde con lo señalado en el entrevistado CECC/EG/12052017/02, al referir que “no nos sirve del todo para la funcionalidad del desempeño, nosotros requerimos más herramientas pero si se nos da una capacitación de algunos temas otros como más generales más culturales ahorita está un poco más apegado al nuevo sistema pero creo yo todavía falta mucho para poder mostrar una capacitación”<sup>85</sup>.

Debido a lo anterior, se advierte que en ambos periodos estudiados existen deficiencias en la capacitación, pues dos de los entrevistados afirmaron recibir

---

<sup>81</sup> CECC/EG/12052017/02.

<sup>82</sup> CECC/EG/12052017/01.

<sup>83</sup> CECC/EG/25052017/05a.

<sup>84</sup> CECC/EG/25052017/02a.

<sup>85</sup> CECC/EG/12052017/01.

cursos que poco aportan a sus funciones, obteniendo una calificación más alta (medio-bajo) en esta subcategoría el periodo posterior a 2013, pues afirmó uno de los entrevistados que la capacitación “en esta segunda etapa ha sido mucho más amplia, ya llevamos algunas capacitaciones, de hecho este último año 2017 se han brindado cuatro capacitaciones, algo que en años pasados no se estaba dando, pero sí ha incrementado”<sup>86</sup>.

**Normatividad del proceso de control de confianza.** En este rubro, según refiere uno de los entrevistados “sí hay un protocolo, ese se encuentra en coordinación, lo podemos checar cuando queramos, ahí hablan desde el momento en que empiezan mis funciones, hasta dónde termina mi alcance, cuál es el protocolo, el modelo a seguir sobre mis evaluaciones, las herramientas que necesitamos y cómo se resuelve el reporte, es decir hasta dónde llega”<sup>87</sup>.

No obstante lo anterior, este protocolo no ha sido hecho del conocimiento de los evaluadores, por lo que tampoco existe un cumplimiento del mismo, pues el mismo evaluador refirió que el protocolo “no se consulta regularmente, yo lo he consultado en este tiempo yo creo que unas tres veces, este, al principio eso faltó en la capacitación, no nos dieron un protocolo tal cual, fue más como que tú llegas, haces estas actividades basado en esto, pero nos faltaba ver un documento, yo posteriormente ya pregunté si había un protocolo, sí me lo mostraron, sé que han hecho modificaciones”<sup>88</sup>. Además, el otro evaluador afirmó que no tenía presente la existencia de dicho protocolo<sup>89</sup>.

Debido a lo anterior, al existir un protocolo, se otorga una calificación medio-baja para ambos periodos puesto que se trata de un documento sin uso y que podría no estar actualizado, mientras que en las subcategorías de conocimiento y cumplimiento de la normatividad, se otorga a ambos periodos la calificación más baja, pues estas deficiencias han persistido en los dos periodos.

**Supervisión.** En cuanto a la frecuencia de la supervisión para el periodo previo a 2013, ambos entrevistados refirieron que existía y era continua, lo que le otorga un

---

<sup>86</sup> CECC/EG/25052017/02a.

<sup>87</sup> CECC/EG/25052017/05.

<sup>88</sup> CECC/EG/25052017/05.

<sup>89</sup> CECC/EG/12052017/02.

puntaje alto, contrario a la del periodo posterior a 2013, en donde una entrevistada refirió que “ya tendrá como año y medio que yo entrego mi trabajo y no lo vuelvo a ver porque no hay una observación o una corrección”<sup>90</sup>.

En cuanto a la calidad de la misma, una entrevistada manifestó que “en 2012 venía como siendo un ocho... y ahorita sería un 6 un 5”<sup>91</sup>, mientras que el otro entrevistado afirmó que no existía variación en la calidad de supervisión, calificándola con 10.

Finalmente, en cuanto al cumplimiento a las indicaciones, un entrevistado manifestó que no le habían hecho cambios en año y medio y el otro afirmó que siempre realizaba los cambios por lo que nunca le decían que no había cumplido con las indicaciones, lo cual no deja evidencias de que se realice un seguimiento del cumplimiento de las instrucciones, otorgándose un nivel medio-bajo a ambos rubros.

Con lo anterior, el periodo previo a 2013 alcanzó un nivel medio-alto en la categoría de supervisión, por un nivel medio actualmente, debido a reducción de la frecuencia y calidad de la supervisión.

**Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos.** En cuanto al tipo de liderazgo, se aprecia un mejor desempeño en el último periodo en estudio, pues un entrevistado afirmó que “ambos subdirectores se involucran mucho en todo el trabajo... (que los directores dan) apertura total en el momento que se decidan (podemos) venir y no hay problema... (y que) hemos tenido juntas donde hacen las observaciones generales y ya más a detalle cada coordinador”<sup>92</sup>, similar a lo contestado por el otro entrevistado, siendo superior al periodo 2013, en el que la comunicación era “más restringido el acceso que teníamos con supervisores y con directores en 2012, era digamos casi nulo el contacto que teníamos con subdirección, a menos que fuera una situación muy relevante, trascendental, si no solamente nos limitábamos al trato con coordinadores”<sup>93</sup>.

Por lo anterior, el periodo posterior a 2013 merece calificaciones altas en estilo de liderazgo, emisión de instrucciones y retroalimentación a los evaluadores, no así el

---

<sup>90</sup> CECC/EG/12052017/02.

<sup>91</sup> CECC/EG/25052017/02a.

<sup>92</sup> CECC/EG/12052017/02.

<sup>93</sup> CECC/EG/25052017/02a

periodo previo a 2013, en donde el estilo cerrado de los directores impidió la comunicación con los evaluadores, otorgando un nivel medio-bajo a esta categoría. De lo referido se desprende que en ambos periodos existe un nivel de desarrollo medio para la variable de control de discrecionalidad, con un comportamiento levemente mejor para el periodo de 2013 a mayo de 2017.

**Cuadro 22. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de ESSP**

<b>Categorías y subcategorías</b>	<b>Antes de 2013</b>	<b>2013 a mayo de 2017</b>	<b>Variación</b>
<b>Capacitación del servidor público</b>	<b>Medio (9)</b>	<b>Medio (9)</b>	<b>Ninguna</b>
Capacitación básica en el área de conocimiento	Alto	Alto	Ninguna
Capacitación previa en materia de control de confianza	Medio	Medio-bajo	Decremento moderado
Capacitación continua en materia de control de confianza	Bajo	Medio-bajo	Mejora moderada
<b>Normatividad del proceso de control de confianza</b>	<b>Bajo (4)</b>	<b>Bajo (4)</b>	<b>Ninguna</b>
Nivel de desarrollo de la normatividad	Medio-bajo	Medio-bajo	Ninguna
Conocimiento de la normatividad por parte del servidor público	Bajo	Bajo	Ninguna
Cumplimiento de la normatividad por parte del servidor público	Bajo	Bajo	Ninguna
<b>Supervisión</b>	<b>Medio-alto (11)</b>	<b>Medio (8)</b>	<b>Decremento moderado</b>
Frecuencia de supervisión recibida	Alto	Medio	Decremento notable
Calidad de la supervisión recibida	Medio-alto	Medio	Decremento moderado
Cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión	Medio-bajo	Medio-bajo	Ninguna
<b>Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos</b>	<b>Medio-bajo (7)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Mejora profunda</b>
Esquemas de trabajo utilizados por los superiores con los servidores públicos	Bajo	Alto	Mejora profunda
Elaboración de instrucciones generales por parte de los superiores	Medio	Alto	Mejora notable
Retroalimentación	Medio	Alto	Mejora notable

NIVEL DE DESARROLLO DEL EXAMEN	MEDIO (31)	MEDIO (36)	Mejora mínima
--------------------------------	------------	------------	---------------

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Homologación del examen de ESSP.** Por lo que hace a esta variable, en cuanto a la categoría de perfiles de puesto, en la entrevista CECC/EG/12052017/02 se refiere que los evaluadores no tienen acceso a “los perfiles porque bueno lo manejan en información confidencial, pero sí a grandes rasgos tenemos bases de datos que podamos consultar en cuanto tengamos una duda, te puedes también acercar al coordinador y él también te hará saber información que es importante”, siendo coincidente la entrevista CECC/EG/16052017/05, en el sentido de que los perfiles existen, aunque se consultan eventualmente, destacando que existen deficiencias en la cantidad, calidad y disponibilidad de los mismos, lo que implica un nivel medio-bajo en este rubro para ambos periodos.

En cuanto a la categoría de estructura previa de la evaluación se observan diferencias notorias entre los dos periodos analizados, pues al igual que el resto de exámenes, ambos entrevistados coinciden en que en el primero periodo en análisis, las entrevistas eran muy largas, “no había como una continuidad, era más dispersa la actividad, cada quien iba por los documentos en algún momento y si no, pues los olvidaban”<sup>94</sup>, mientras que en el periodo actual “ya se ve esta estructura... (pues en el primer periodo analizado) hasta un día antes sabías a qué persona ibas a evaluar, pero en realidad no sabías nada de ella... no sabías si había información importante... no había esta evaluación previa... no había una previsión de la evaluación”<sup>95</sup>.

Lo anterior implica que debido a los grandes cambios en la estructura de la evaluación previa se otorgue un nivel alto a esta categoría para el periodo posterior a 2013, mientras que para el otro periodo, debido a que no existía continuidad en la misma ni una evaluación previa, se otorga un valor medio-bajo.

Finalmente, en cuanto a los criterios de evaluación, el personal entrevistado refirió conocerlos y manifestó que eran suficientes para desempeñar sus funciones,

---

<sup>94</sup> CECC/EG/12052017/02.

<sup>95</sup> CECC/EG/25052017/05.

implicando un nivel alto para ambos periodos, debido a que refirieron que han cambiado poco y que básicamente siempre han sido los mismos.

De esta manera, la variable relacionada con la homologación ha variado positivamente en cuanto a la estructura de los exámenes para el último periodo analizado, mientras que el resto de categorías no han sufrido modificaciones.

**Cuadro 23. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el examen de ESSP**

Categorías	Antes de 2013 (puntuación tipificada)	2013 a mayo de 2017 (puntuación tipificada)	Variación
<b>Estructura preestablecida de los exámenes</b>	Medio-bajo	Alto	Mejora notable
<b>Perfiles de evaluados</b>	Medio-bajo	Medio-bajo	Ninguna
<b>Criterios de evaluación</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>VARIABLE</b>	<b>MEDIO (36)</b>	<b>MEDIO-ALTO (48)</b>	<b>MEJORA MODERADA</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Evaluación de ambos periodos.** En la variable independiente (control de discrecionalidad), ambos periodos muestran comportamientos similares, siendo excepción el liderazgo positivo a que se encuentran sujetos los evaluadores en la actualidad, así como una declinación en la calidad y cantidad de la supervisión recibida.

En cuanto a la variable de homologación del proceso, se advierte una mejora notable en la estructura preestablecida del examen para el periodo posterior a 2013. Se advierte que el grado de discrecionalidad es similar al de homologación en ambos periodos.

#### 4. 2. 5. Análisis del área de Integración

Se realizaron entrevistas a dos evaluadores cuyo ingreso fue antes de 2013 (CECC/EG/19052017/09 y CECC/EG/19052017/10) en relación a las cinco categorías de la variable independiente y a la variable dependiente.

**Capacitación del servidor público.** Los dos entrevistados señalaron que, para su ingreso como evaluadores del área, debieron previamente haber sido evaluadores de alguna de las cuatro áreas de exámenes de control de confianza, por lo que

también les fue solicitado título y cédula de acuerdo al área en que fungieron como tal. Así, ambos periodos merecen un nivel alto en esta subcategoría.

En cuanto a la subcategoría de capacitación inicial, un entrevistado señaló que no recibió un curso de capacitación, lo cual fue reafirmado por el otro entrevistado, debido a lo siguiente:

(No recibimos curso de) capacitación formal... (porque) el área relativamente se estuvo formando y sobre la marcha los propios compañeros que iniciaron y que fueron dándole un inicio a esta organización, eran los que más bien, dentro de la misma práctica, te orientaban, te daban la explicación... te iban formando más con la práctica... al iniciar la propia área obviamente un curso formal o específico sería imposible... otros centros creo que ni siquiera tienen esta área... para las nuevas personas que vayan ingresando a este tipo de áreas ya se podría de alguna u otra forma traer personas que conozcan del tema y que pudieran establecer algo ya formal en cuanto a curso de capacitación del área<sup>96</sup>.

Debido a que los entrevistados ingresaron a dicha área desde un inicio cuando no existía curso alguno, ni pudo entrevistarse a personas que hubieren sido participes de algún curso inicial en el periodo actual, no fue posible valorar esta subcategoría. Finalmente, en cuanto a la subcategoría de capacitación continua, debe señalarse que los integradores reciben capacitación relacionada con todas las áreas de evaluación, lo cual coadyuva en beneficio de sus funciones, motivo por el cual, debe asignarse un valor alto a ambos periodos, pues en ambos ha funcionado la capacitación de la misma forma.

A esta subcategoría se asigna un valor alto en ambos periodos.

**Normatividad del proceso de control de confianza.** Refiere uno de los entrevistados que “desde hace un par de años, yo creo que unos 2, 3 años, se ha ido implementando (un protocolo), por la carencia que se tenía del área, y se ha ido puliendo, yo creo que ahorita estos manuales de procedimiento ya son muchísimo más claros... ha sido una labor muy buena del personal administrativo...”<sup>97</sup>, lo cual indica que sólo hasta este periodo existe normatividad, sin que con anterioridad hubiere una norma que regulara las actividades del área.

En el mismo sentido, dicho entrevistado afirma que “al elaborarse el documento se trató de reflejar en este manual lo que nosotros hacíamos y no poner cosas que ni

---

<sup>96</sup> CECC/EG/19052017/09.

<sup>97</sup> CECC/EG/19052017/09.

siquiera tenían que ver solamente por adornarlo, sino que reflejaba lo que nosotros estábamos haciendo”<sup>98</sup>, lo que indica el conocimiento y cumplimiento de la normatividad.

De ahí que el periodo posterior a 2013 presente puntuaciones altas en todos los rubros, mientras que el periodo anterior a dicho obtiene puntuaciones bajas en las tres subcategorías derivado de la inexistencia de la normatividad.

**Supervisión.** Por lo que hace a la frecuencia de la supervisión, el mismo entrevistado afirmó que “se revisa principalmente cuando... (los evaluados) tienen el riesgo (y) quiero proponer un no apto... a veces la línea es tan borrosa que deben inspeccionarlo jurídicamente bien... aproximadamente de 10 asuntos tiene supervisión (minuciosa) cuatro o cinco... (los que no tienen riesgo) tienen revisión pero no minuciosa”<sup>99</sup>; de ello se obtiene que la frecuencia de supervisión es alta en ambos periodos. Aunado a lo mencionado, lo anterior podría constituir un incentivo institucional para que los evaluadores, ante alguna duda en un asunto concreto sobre si un evaluado es apto o no lo es, opten por calificarlo como apto en virtud de que la calificación de no apto requiere de una revisión más minuciosa y de la inclusión de otras áreas (la Jurídica).

Finalmente, en cuanto a la calidad de la supervisión, ambos entrevistados afirmaron que la calidad de la misma era de excelencia, debido a que cada cierto periodo se elige a uno de los evaluadores que funge como revisor del resto, lo cual les sirve de retroalimentación entre ellos; adicionalmente, afirman que existe un seguimiento de las modificaciones propuestas, por lo que en este rubro se obtiene una calificación alta para ambos periodos.

**Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos.** En cuanto al tipo de liderazgo, se advierte que la titular del área se ha encontrado al frente de la misma en ambos periodos, advirtiéndose que existe “una comunicación abierta... no necesariamente (a través de)... intermediarios (con) reuniones con ella directamente... constantes, la comunicación es muy abierta si hay algo que comunica puede ser a través de la tercera persona, incluso, a lo mejor ya sería a

---

<sup>98</sup> CECC/EG/19052017/09.

<sup>99</sup> CECC/EG/19052017/09.



través del personal, pero si la directora por algo va pasando, les comenta (la instrucción)...”<sup>100</sup>, de lo que se obtiene que existe un tipo de liderazgo abierto hacia los evaluadores, quienes pueden plantear sus inquietudes y con retroalimentación, lo cual implica que esta categoría tenga valores altos para todas las subcategorías, en ambos periodos.

De lo referido se desprende que en ambos periodos existe un nivel de desarrollo medio para la variable de control de discrecionalidad, con un comportamiento levemente mejor para el periodo de 2013 a mayo de 2017.

**Cuadro 24. Nivel de desarrollo de las categorías y subcategorías de la variable independiente “control de discrecionalidad en los servidores públicos encargados del proceso de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el proceso de integración del resultado**

<b>Categorías y subcategorías</b>	<b>Antes de 2013</b>	<b>2013 a mayo de 2017</b>	<b>Variación</b>
<b>Capacitación del servidor público</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Ninguna</b>
<b>Capacitación básica en el área de conocimiento</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Capacitación previa en materia de control de confianza<sup>101</sup></b>	No aplica	No aplica	No aplica
<b>Capacitación continua en materia de control de confianza</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Normatividad del proceso de control de confianza</b>	<b>Bajo (3)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Mejora profunda</b>
<b>Nivel de desarrollo de la normatividad</b>	Bajo	Alto	Mejora profunda
<b>Conocimiento de la normatividad por parte del servidor público</b>	Bajo	Alto	Mejora profunda
<b>Cumplimiento de la normatividad por parte del servidor público</b>	Bajo	Alto	Mejora profunda
<b>Supervisión</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Ninguna</b>
<b>Frecuencia de supervisión recibida</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Calidad de la supervisión recibida</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Cumplimiento de las recomendaciones de la supervisión</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Alto (15)</b>	<b>Ninguna</b>

<sup>100</sup> CECC/EG/19052017/10.

<sup>101</sup> Se considera el resultado de “Alto” a esta subcategoría, debido a que sería el promedio del resultado obtenido en las otras dos subcategorías de la categoría Capacitación, con la finalidad de que la imposibilidad de medir esta subcategoría impacte en la medición de la variable.

<b>Esquemas de trabajo utilizados por los superiores con los servidores públicos</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Elaboración de instrucciones generales por parte de los superiores</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Retroalimentación</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>NIVEL DE DESARROLLO DEL EXAMEN</b>	<b>MEDIO-ALTO (48)</b>	<b>ALTO (60)</b>	<b>Mejora moderada</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Homologación del proceso de integración.** Por lo que a la categoría de estructura preestablecida del proceso, un entrevistado afirmó que “sí existe una estructura establecida... hay un estudio previo... la asignación del asunto... un estudio de todas las áreas... realizas tú una propuesta de resultado... aprobación de resultado y elaboración de informe... siempre ha sido la misma estructura... se han modificado partes administrativas, por ejemplo antes lo que se hacía es que el documento que se elabora mezclaba información, se hacía como una síntesis, después se modificó... básicamente lo demás ha permanecido así”<sup>102</sup>, de lo que se infiere que ambos periodos han tenido un comportamiento adecuado en esta categoría.

Por lo que hace a los perfiles de puestos, los entrevistados afirmaron que han contado con ellos en ambos periodos y que son útiles para establecer, incluso, criterios de evaluación, asignándose un valor alto en ambos periodos.

Finalmente, por lo que hace a los criterios de evaluación, ambos evaluadores afirmaron que se encuentran bien definidos y que no han cambiado en los últimos 5 o 6 años<sup>103</sup>.

De ahí que se otorgue un valor alto a todas las categorías de la variable de homologación del proceso.

**Cuadro 25. Nivel de desarrollo de las categorías de la variable dependiente “homologación de los procesos de control de confianza” para ambos periodos analizados, en el proceso de integración del resultado**

<b>Categorías</b>	<b>Antes de 2013 (puntuación tipificada)</b>	<b>2013 a mayo de 2017 (puntuación tipificada)</b>	<b>Variación</b>
-------------------	--	--	------------------

<sup>102</sup> CECC/EG/19052017/09.

<sup>103</sup> CECC/EG/19052017/10.

<b>Estructura preestablecida de los exámenes</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Perfiles de evaluados</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>Criterios de evaluación</b>	Alto	Alto	Ninguna
<b>VARIABLE</b>	<b>ALTO (60)</b>	<b>ALTO (60)</b>	<b>NINGUNA</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

**Evaluación de ambos periodos.** En ambas variables, en ambos periodos, este proceso muestra un comportamiento que puede ser valorado como alto, con excepción de la categoría de desarrollo de la normatividad, correspondiente a la variable de control de la discrecionalidad, lo cual puede explicarse por el corto tiempo de existencia del proceso.

#### 4. 2. 6. Resultados generales derivados del análisis del comportamiento de las variables

De forma sintética, los resultados de la investigación, conformados por el comportamiento de las variables independiente (control de la discrecionalidad de los servidores públicos) y dependiente (homologación del proceso), en los dos periodos analizados (previo a 2013 y posterior a 2013), para las cinco áreas estudiadas (Medicina y toxicología, Poligrafía, Psicología, Entorno social y situación patrimonial e Integración del resultado) del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, pueden verificarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 26. Puntuación obtenida por las variables en los dos momentos analizados, para cada área del CECC de PGR**

Variable	Periodo	Med.	Pol.	Psic.	ESSP	Intgr.
<b>Control de discrecionalidad</b>	Previo a 2013	57	53	39	31	48
	2013 a la fecha	60	58	55	36	60
<b>Homologación del proceso</b>	Previo a 2013	56	44	32	36	60
	2013 a la fecha	60	60	56	48	60

Fuente: elaboración propia.

Del análisis de dichos datos puede advertirse que existe consistencia en el comportamiento de las variables en diversos aspectos.

En primer término, se aprecia que en todas las áreas existe un incremento en el control de la discrecionalidad en el periodo 2013-mayo 2017, en relación al periodo previo a 2013, lo cual implica mejoras en relación a la capacitación del personal, la normatividad del proceso, la supervisión de los evaluadores y las formas de liderazgo.

Lo anterior puede verificarse en pequeños incrementos, como la puntuación de la variable en el área de Medicina y Toxicología, o bien, en mejoras profundas como la percibida en el área de Psicología, que pasó de una puntuación de 39 a 55.

El mismo comportamiento puede verificarse en la variable dependiente relacionada con la homologación del proceso, pues en cuatro áreas analizadas existe un comportamiento superior en el periodo posterior a 2013 en relación al previo a 2013 (en el área de integración no existe diferencia debido a que en ambos casos obtuvo la puntuación máxima de 60).

Asimismo, debe destacarse que el examen de Medicina y toxicología y el proceso de Integración del resultado, son procesos que poseen un alto grado de control de discrecionalidad y de homologación, percibiéndose pocos cambios en relación al periodo previo a 2013, lo cual se traduce en que se trate de procesos que cuentan con servidores públicos capacitados, supervisores y directores que realizan su actividad de forma adecuada, bajo un proceso debidamente normado.

En cuanto al examen de poligrafía, en el periodo posterior a 2013 posee un alto control de la discrecionalidad (con poca variación en relación al periodo previo a 2013) que se ha traducido en un alto grado de homologación del proceso, sobre todo, debido a la especificación de la estructura de la prueba y la especificación de los criterios de evaluación.

A su vez, el examen de Psicología ha sido transformado de forma notable. Así, el control de la discrecionalidad ha sido mejorado en el periodo posterior a 2013, gracias al establecimiento de mejores esquemas de supervisión y capacitación, lo cual ha llevado a este examen de un control medio de discrecionalidad, a un nivel alto. Ello ha impactado en el establecimiento de un proceso bien homologado, en el que se realizaron mejoras a la estructura de la prueba, los criterios de evaluación y

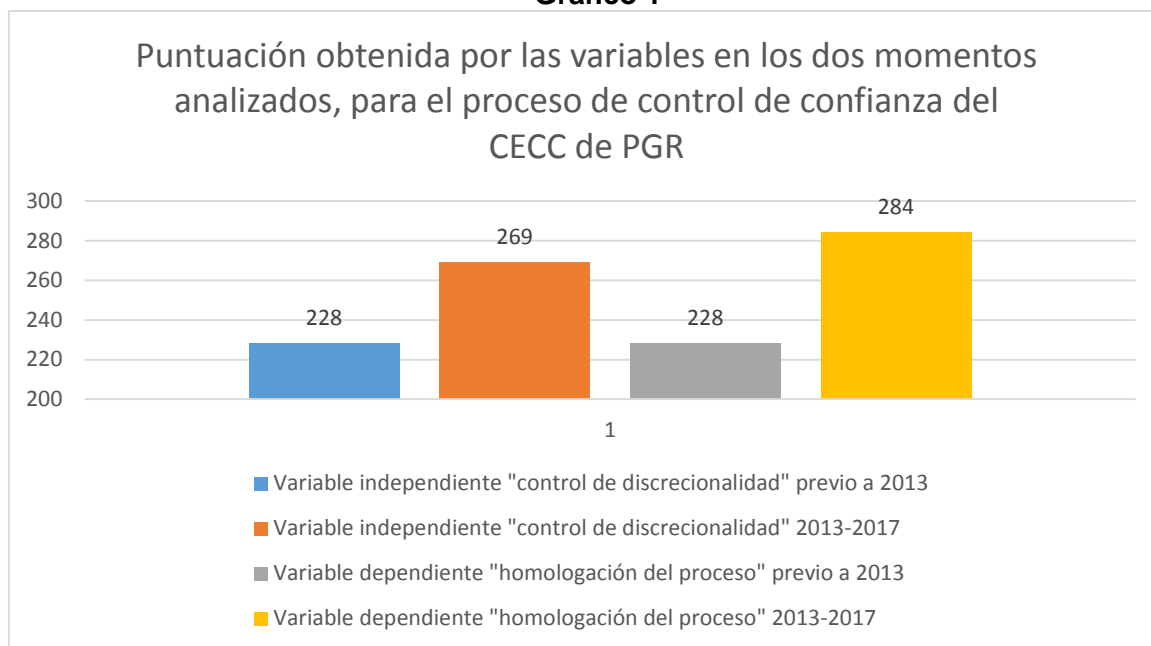
la evaluación por perfiles, que tenían un desempeño bajo en el periodo previo a 2013.

Mención especial requiere el área de Entorno social y situación patrimonial, en donde ha existido una mejoría mínima del periodo posterior a 2013 en relación al periodo previo a 2013, siendo la única área en la que se encontraron signos de retroceso en el control de la discrecionalidad de los servidores públicos, específicamente, en el tema de capacitación previa en materia de control de confianza y la frecuencia y calidad de la supervisión recibida. No obstante, existe un proceso más homologado que el existente antes de 2013, derivado principalmente del establecimiento de una estructura definida para el proceso del examen.

De esta forma, puede advertirse que, para todo el proceso de control de confianza, el periodo posterior a 2013 destaca en relación al periodo previo, por poseer un mejor control de la discrecionalidad de los servidores públicos, así como procesos más homologados, lo cual implica que las acciones de implementación realizadas por el personal del CECC de PGR han tenido un efecto positivo en el proceso de control de confianza.

Lo anterior puede verificarse en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1**



Fuente: elaboración propia.

De lo señalado, puede advertirse que existe una relación entre el comportamiento de ambas variables, pues mientras existe un mayor grado de control de discrecionalidad, se aprecia también un alto grado de homologación del proceso, como se advierte del comportamiento del CECC de PGR con posterioridad a 2013, mientras que por el contrario, cuando existe un menor grado de control de la discrecionalidad de los servidores públicos, se obtiene un nivel menor en la homologación de los procesos, como se observa en el comportamiento del CECC de PGR en el periodo previo a 2013.

#### 4. 2. 7. Análisis del cambio bajo el enfoque *Top-down* y *Buttom-up*

Por otra parte, de las entrevistas se pudo obtener información relacionada con la forma en que se implementan las políticas públicas. Para ello, debe considerarse que una vez que la política pública se ha implementado, en un momento determinado ésta se encuentra constituida de una determinada forma; posteriormente, surgen “fuerzas implementadoras” que motivan que se modifique el *status quo* de la política pública.

Esas fuerzas implementadoras pueden provenir de indicaciones o propuestas de los directores y personal encargado de la toma de decisiones de alto nivel (enfoque *Top-down*), o bien, de las decisiones o solicitudes del personal de ventanilla (enfoque *Buttom-up*).

En este sentido, los momentos de cambio en los distintos procesos analizados, se encuentran expresados en el siguiente cuadro:

**Cuadro 27. Descripción de los momentos de cambio detectados en el proceso de control de confianza del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, clasificados por el examen o proceso al que pertenecen y el enfoque de implementación en que se ubican**

Proceso	<i>Top-down</i>	<i>Buttom-up</i>
Medicina y tox	Modificación de criterio de evaluación en temporalidad (CEEC/EG/22052017/11)	Modificación de formato de cadena de custodia (CEEC/EG/22052017/11)
	Elaboración más profunda del reporte (CEEC/EG/22052017/12)	
Poligrafía	Modificación de tiempo de entrevista	



	(CECC/EG/18052017/07 y CECC/EG/18052017/08)	
	Modificación de criterio de evaluación en temporalidad (CECC/EG/18052017/08)	
<b>Psicología</b>	Modificaciones a la batería de pruebas (CECC/EG/12052017/04)	
	Modificación de criterio de evaluación en temporalidad (CECC/EG/12052017/04 y CECC/EG/16052017/06)	
	Generación de hipótesis para entrevista (CECC/EG/16052017/06)	
	Modificación de tiempo de entrevista (CECC/EG/16052017/06)	
<b>ESSP</b>	Modificación de tiempo de entrevista (CECC/EG/12052017/02 y CECC/EG/16052017/05)	
	Estructuración del proceso (CECC/EG/12052017/02 y CECC/EG/16052017/05)	
	Reducción de la jornada de trabajo (CECC/EG/12052017/02)	
	Eliminación de entrevista domiciliaria (CECC/EG/12052017/02 y CECC/EG/16052017/05)	
	Modificación de criterio de evaluación en temporalidad (CECC/EG/12052017/02 y CECC/EG/16052017/05)	
	Modificaciones al protocolo (CECC/EG/16052017/05)	
	Adición de nuevos instrumentos de evaluación (CECC/EG/16052017/05)	

	<p>Modificación de documentos solicitados para examen (CECC/EG/16052017/05)</p> <p>Modificación del tratamiento de asuntos con antecedentes penales (CECC/EG/16052017/05)</p>	
<b>Integración</b>	<p>Modificación de formatos (CECC/EG/19052017/09)</p> <p>Modificación de criterio de evaluación en temporalidad (CECC/EG/19052017/09)</p> <p>Inclusión de fichas de riesgo (CECC/EG/19052017/10)</p> <p>Creación de procedimiento de retroalimentación a las áreas de control de confianza (CECC/EG/19052017/10)</p> <p>Modificación de criterios de evaluación (CECC/EG/19052017/10)</p>	<p>Elaboración de manuales de procedimiento (CECC/EG/19052017/09 y CECC/EG/19052017/10)</p> <p>Modificación de diversas partes del proceso, como cambios a bases de datos (CECC/EG/19052017/09)</p>

Fuente: elaboración propia.

Cuantitativamente, dichos momentos pueden ser resumidos conforme al siguiente cuadro:

**Cuadro 28. Número de momentos de cambio detectados en el proceso de control de confianza del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, clasificados por el examen o proceso al que pertenecen y el enfoque de implementación en que se ubican**

Proceso	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Medicina y tox	2	1
Poligrafía	2	0
Psicología	4	0
ESSP	9	0
Integración	5	2
<b>Total por enfoque</b>	<b>23</b>	<b>3</b>
<b>Porcentaje del total de momentos</b>	<b>88.46%</b>	<b>11.54%</b>

Fuente: elaboración propia.



De esta manera, una vez que se implementó la política de control de confianza en la PGR, según se desprende de la investigación realizada, entre los dos periodos analizados se advirtieron 26 momentos de cambio en el proceso de control de confianza, de los cuales 23, equivalente al 88.46%, derivaron de instrucciones giradas por personal directivo, mientras que sólo 3 momentos derivaron del comportamiento de los evaluadores, es decir, del personal de ventanilla del CECC, equivalente al 11.54%. Los datos anteriores son de especial relevancia si se toma en consideración que fueron los propios servidores públicos de ventanilla quienes proporcionaron la información para la investigación.

Adicionalmente, destaca que el examen en el que se detectaron un mayor número de momentos de cambio fue el de Entorno social que, curiosamente, es la prueba que obtuvo un peor desempeño en las variables de control de discrecionalidad y homologación del proceso, lo cual implicaría que los ajustes en la implementación son más necesarios cuando el desempeño no es el esperado.

De igual forma, es relevante hacer notar que sólo en dos áreas se detectaron momentos de cambio impulsados por el personal de ventanilla, específicamente Medicina y toxicología e Integración del resultado. Lo anterior es valioso al considerar que dichas pruebas fueron las que mostraron un mejor desempeño en las variables de control de discrecionalidad y homologación del proceso.

En cuanto a la naturaleza de dichos cambios, se elaboró una clasificación con cuatro categorías, obteniéndose los siguientes resultados<sup>104</sup>:

---

<sup>104</sup> Las cuatro categorías conformadas para los momentos de cambio son las siguientes: sustanciales (relacionados con cambios a la estructura y contenido de los exámenes), de criterios (consistentes en las modificaciones a los criterios de evaluación), instrumentales (referentes a la incorporación de formatos o elaboración de protocolos que auxilien en el desarrollo de las actividades, sin que se afecte la estructura y contenido de los exámenes) y administrativos (relacionados con modificaciones en las áreas que no estén relacionados con la práctica de exámenes). De acuerdo a lo expuesto, los cambios sustanciales y de criterios son los que poseen un impacto mayor en los exámenes, por alterar su estructura, sustancia y normar su resultado; un impacto menor puede atribuirse a los cambios instrumentales, pues si bien es cierto se relacionan con los exámenes, no son más que meros instrumentos auxiliares; finalmente, los cambios administrativos no poseen un impacto directo con los exámenes.



**Cuadro 29. Número de momentos de cambio detectados en el proceso de control de confianza del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, clasificados por su naturaleza y el enfoque de implementación en que se ubican**

Naturaleza	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Estructurales	12	1
De criterios	6	0
Instrumentales	4	2
Administrativos	1	0
Total	23	3

Fuente: elaboración propia.

De lo anterior se obtiene que sólo uno de los momentos de cambio propuestos por los evaluadores puede ser considerado de alto impacto, representando un 33% del total de los cambios propuestos por los evaluadores; por el contrario, 18 de los 23 cambios instruidos por los directivos puede considerarse de alto impacto, es decir, el 78% de los cambios ordenados por los directores afectaron el proceso de control de confianza de forma estructural, sustancial o en relación a los criterios de evaluación.

## CONCLUSIONES

La discrecionalidad es un elemento clave para los enfoques *Top-down* y *Bottom-up* de la implementación, pues mientras el primero propugna por controlar la discrecionalidad de los implementadores de ventanilla por tratarse de un factor que puede incidir en el fracaso de la implementación de la política pública, el segundo la incentiva, pues teoriza que es a partir de dicha discrecionalidad que las políticas públicas son implementadas en la realidad, enriqueciéndolas y generando retroalimentación al sistema.

Asimismo, se puede establecer que el control de la discrecionalidad depende de la capacitación de los implementadores de ventanilla; del grado de desarrollo de la normatividad que debe regir el proceso; de la supervisión que se realice a los encargados de la implementación directa y del estilo de liderazgo de los implementadores con poder de decisión.

A su vez, la homologación del proceso implica que éste se realice en la misma forma por quienes participan en la implementación, lo cual puede advertirse objetivamente con la existencia de un proceso determinado de forma previa a su ejecución, por la existencia de criterios específicos de actuación (criterios de evaluación, en el caso del proceso de control de confianza) y por el grado de adaptación al usuario del proceso o público objetivo (evaluación por perfiles, en el caso del proceso de control de confianza).

Del análisis en cinco áreas de control de confianza (Medicina y toxicología, Poligrafía, Psicología, Entorno social y situación patrimonial e Integración del resultado) del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, de la discrecionalidad de los servidores públicos, se obtuvo que en el periodo previo a 2013 existía un control de la discrecionalidad que no estaba desarrollado adecuadamente, así como procesos que no se encontraban debidamente homologados, es decir, que no eran realizados de la misma forma, por todos los implementadores directos.

El hallazgo anterior implica que en el periodo previo a 2013, el proceso de control de confianza de PGR destacaba por una actuación con mayor discrecionalidad de

sus servidores públicos que realizaban sus actividades de forma asimétrica, lo cual podría poner en riesgo la validez de los exámenes realizados en dicho periodo, al estar realizadas con estructuras preestablecidas de la evaluación poco claras, así como criterios de evaluación y perfiles con deficiencias, especialmente en las áreas de Poligrafía, Psicología y Entorno Social.

Por lo que hace al análisis en cinco áreas de control de confianza aplicado en la Procuraduría General de la República de la discrecionalidad de los servidores públicos, se apreció un mayor grado de control de la discrecionalidad de los implementadores directos de 2013 a mayo de 2017 en relación con el otro periodo (previo a 2013), especialmente alto en las áreas de Medicina e Integración del resultado, y en menor grado en Poligrafía y Psicología, siendo la excepción el área de Entorno Social y situación patrimonial, en la que se advierte un control medio de dicha discrecionalidad.

Lo anterior tiene correspondencia con la percepción de la homologación de los procesos, en la que se advirtió que las áreas de Medicina, Poligrafía, Psicología e Integración del resultado, poseen procesos homologados, por lo que sus integrantes realizan sus actividades con base en una estructura predeterminada, con criterios de evaluación y perfiles determinados. De nueva cuenta, el área de Entorno social muestra un comportamiento deficiente en relación al resto de las áreas, sin embargo, debe señalarse que se trata de un proceso con mayor homologación que el existente antes de 2013.

Todo lo anterior confirma la hipótesis de esta investigación, pues el control de la discrecionalidad de los implementadores directos o de ventanilla por parte de los implementadores con poder de decisión, es un factor determinante para que existan procesos homologados, es decir, para que los implementadores realicen sus actividades en base a un proceso determinado de forma previa a su ejecución, con criterios específicos de actuación, adaptándose a las características y necesidades del usuario del proceso o público objetivo.

De esta manera, vale establecer que un bajo control de discrecionalidad puede afectar la forma en que se implementa la política pública (y específicamente el

proceso de control de confianza), pues puede dar lugar a procesos poco homologados, con resultados no fiables.

Vale decir que ante la existencia de procesos con un grado reducido de homologación, incrementa la posibilidad que durante la implementación de la política pública, ante un mismo hecho con las mismas características, un implementador de ventanilla actúe de forma opuesta a otros implementadores, lo cual podría dar lugar a resultados disímiles. Lo anterior puede constituir un factor determinante en el fracaso de la política pública y, en el caso del proceso de control de confianza, a cuestionar la validez del proceso, como en el caso de los procesos realizados antes de 2013 en el CECC de PGR.

De esta forma, el presente estudio es una muestra de la importancia de mantener un alto control de la discrecionalidad de los implementadores de ventanilla por parte de los implementadores con poder de decisión, como fue teorizado bajo el enfoque *Top-down* de la implementación de las políticas públicas, en contraposición al enfoque *Bottom-up*.

Por otra parte, en esta investigación se hizo una relación de 26 momentos de cambio (modificaciones al *status quo* de la implementación), apreciándose que la mayor parte de ellos (el 88.46%) derivaron de propuestas o instrucciones giradas por el personal directivo, lo cual, igualmente, parece confirmar el enfoque *Top-down* de la implementación de las políticas públicas. Ello pareciera corroborarse con el hecho de que 78% de los cambios propuestos por los funcionarios con poder de decisión pueden considerarse de alto impacto debido a que afectaron la estructura y sustancia de los exámenes, así como los criterios de evaluación, por sólo una de las tres propuestas formuladas por los evaluadores.

No obstante ello, la existencia de un 11.54% de momentos de cambio provenientes de propuestas o acciones derivadas de los funcionarios de ventanilla, hacen ver que el enfoque *Bottom-up* posee algo de razón en sus argumentos, pues los implementadores directos, al estar en el día a día de la implementación, pueden advertir circunstancias que impulsen el ajuste en la implementación de la política pública.

De ahí que la conclusión real no sea confirmar la vigencia del enfoque *Top-down*, sino el hallazgo de que la forma de implementación de la política pública es de tipo híbrida, pues una parte se debe a los esfuerzos de los implementadores con poder de decisión y, en otros, a la actuación de los implementadores de ventanilla. Vale decir que prueba de ello es que las dos áreas (Medicina e Integración del resultado) en que fueron hallados momentos de cambio derivados de los funcionarios con poder de decisión (*Top-down*) y de ventanilla (*Bottom-up*), son las áreas de control de confianza en que se encontró un mayor control de discrecionalidad y procesos más homologados. De ahí que no sea una u otra aproximación la correcta, sino la conjunción de personal directivo y operativo que, de forma activa, participen en la implementación exitosa de la política pública.

La explicación para lo anterior es sencilla: es posible realizar teorizaciones que traten de explicar, de forma parcial, algunos casos del comportamiento de políticas públicas, pero es imposible realizar una teorización que explique todas y cada una de las políticas públicas.

John Pinel menciona que en Psicología existe una discusión similar a la sostenida por los enfoques *Top-down* y *Bottom-up*, que estriba en saber cuánto contribuyen los factores genéticos y los factores del ambiente en el comportamiento del ser humano y, al respecto, da la siguiente solución: “No debemos preguntar en cuanto contribuyen los factores... La respuesta consiste en conocer la naturaleza de las interacciones” (Pinel, 2001:28).

Así, para las políticas públicas vale la misma respuesta de Pinel: no se trata de ver si es correcto el enfoque *Top-down* o el *Bottom-up*, o de saber si la implementación de la política pública se debe en mayor o menor medida a los implementadores con poder de decisión o al funcionario de más bajo nivel de una organización, sino que la respuesta está en conocer la naturaleza de sus interacciones.

**Recomendaciones.** En cuanto a las recomendaciones derivadas del presente trabajo, las mismas pueden dividirse en tres grupos:

- a) Las recomendaciones específicas para el CECC de PGR.
- b) Las recomendaciones generales para los CECC's en relación al proceso de control de confianza.

- c) Las recomendaciones generales relacionadas con el control de la discrecionalidad y la homologación de los procesos.

Por lo que hace al CECC de PGR, derivado de esta investigación, se recomienda lo siguiente:

- a) En el área de Poligrafía, debe crearse un curso formal de inducción para los evaluadores de nuevo ingreso, centrado en la estructura de la PGR, las características y perfiles del personal evaluado y los criterios utilizados para la evaluación.
- b) En el área de Psicología, deben tomarse las siguientes medidas:
  - 1) El personal directivo del área debe adquirir las herramientas necesarias para establecer un estilo de liderazgo más próximo a los evaluadores, fomentando la retroalimentación mutua que enriquezca el proceso del examen.
  - 2) Debe realizarse una revisión exhaustiva de los perfiles de puesto utilizados en el área, verificando que se encuentren actualizados y que cuenten con las características necesarias para que cumplan con su finalidad de guiar la estructuración previa del examen.
- c) Para el área de Entorno social y situación patrimonial se requiere de cambios profundos, entre los cuales destacan los siguientes:
  - 1) Establecer un curso de inducción para los evaluadores de nuevo ingreso, con contenidos relacionados directamente con las funciones a desempeñar, privilegiando la instrucción práctica.
  - 2) Gestionar cursos de capacitación que se encuentren relacionados íntimamente con las funciones de los evaluadores.
  - 3) Revisar y actualizar los protocolos de actuación del examen, permitiendo a los evaluadores que tengan libre acceso al protocolo.
  - 4) Impartir cursos al personal con la finalidad de que conozcan y utilicen el protocolo de actuación del examen.
  - 5) Incrementar la frecuencia y calidad de la supervisión de los evaluadores.

- 6) Los supervisores deben realizar un seguimiento exhaustivo de las recomendaciones e instrucciones otorgadas a los evaluadores en su supervisión.
- 7) Debe ponerse especial atención a los perfiles de evaluados, debido a que existen deficiencias en la cantidad, calidad y disponibilidad de los mismos, por lo que deben revisarse exhaustivamente y permitirse a los evaluados el libre acceso a los perfiles.
- d) Debe cuidarse que los exámenes de Medicina y toxicología e Integración sigan cumpliendo con los altos estándares de discrecionalidad y homologación de sus procesos advertidos en la investigación.
- e) Debe otorgarse el mismo trato de supervisión y revisión a las propuestas de resultado Apto y No apto, con la finalidad de evitar incentivos institucionales que ocasionen que los evaluadores opten por uno de ellos con la finalidad de evitar trabas burocráticas, específicamente, que ante la duda elijan un resultado de Apto en virtud de que el resultado de no Apto requiera de un proceso más demandante.

En cuanto al segundo grupo de recomendaciones, relacionadas con el proceso de control de confianza, se sugiere que el sistema de control de confianza en México debe configurarse atendiendo a lo siguiente:

- a) Debe revisarse con exhaustividad el esquema de evaluación diferenciada del polígrafo, pues al no estar debidamente normados los casos en que puede aplicarse, puede dar lugar a fallas sistemáticas del control de confianza; en el mismo sentido, debe estudiarse con detenimiento si existen motivos técnicos que lo justifiquen.
- b) En el examen de entorno social debe considerarse como obligatoria la entrevista *in situ*, por ser una forma objetiva de conocer el entorno del evaluado.
- c) Debe establecerse un orden de práctica de los exámenes determinado por criterios técnicos y no por necesidades de agenda de los centros de control de confianza.



- d) Debe existir una estandarización de las herramientas de examinación utilizadas en las distintas evaluaciones, con la finalidad de que exista una homologación del proceso, evitando las variaciones entre centros; las variaciones de las evaluaciones deben atender al sujeto evaluado, no al sujeto evaluador.
- e) Definir criterios generales y claros de evaluación.

Finalmente, en cuanto al tercer grupo de recomendaciones relacionadas con la discrecionalidad y la homologación de procesos en políticas públicas, se considera lo siguiente:

- a) El control de la discrecionalidad debe prevalecer en la implementación de las políticas públicas, pues favorece la homologación de los procesos.
- b) Lo anterior no implica que la integración de la política pública tenga un orden vertical, sino que debe incentivarse la participación activa de todos los implicados en la implementación de la política pública, desde los tomadores de decisión hasta los funcionarios de ventanilla.
- c) Para establecer un adecuado control de la discrecionalidad se requiere lo siguiente:
  - 1) Que los sujetos posean una capacitación idónea, la cual debe fortalecerse durante su ingreso y permanencia.
  - 2) Las instituciones deben poseer un sistema normativo que permita a los sujetos conocer sus funciones y actuar en consecuencia.
  - 3) Un sistema de supervisión de calidad en el que se dé seguimiento a las instrucciones y recomendaciones derivadas de la supervisión.
  - 4) Un estilo de liderazgo que fomente la participación de todos los actores y la retroalimentación del sistema.
- d) En cuanto a la homologación de los procesos, es necesario:
  - 1) La existencia de procesos con una estructura predeterminada.
  - 2) Que los sujetos se comporten de acuerdo con criterios específicos.
  - 3) Que el proceso se adapte a las características y necesidades del usuario del proceso o público objetivo



Del control idóneo de la discrecionalidad, de la homologación de los procesos y de la participación activa de todos los implicados podría depender gran parte del éxito en la implementación de las políticas públicas.

## Fuentes de información

Admisión Carabineros de Chile. (2017). *Curso de formación de Carabineros orden y Seguridad*. (Documento consultado en <http://www.admisioncarabineros.cl/index.php/pagina/id/16>).

Agge, Philip. *La CIA por dentro. Diario de un espía*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, pp. 17-18.

Aguilar, Luis. (2014). “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas públicas*, México: MAPorrúa, p. 30.

Aiken, Lewis. (2003). *Tests psicológicos y evaluación*. México: Pearson educación, pp. 8-9.

Álvarez, José. (2013). “Exámenes de control de confianza: tema tabú”, *Foro Jurídico*, 117. (Documento consultado en <https://app.vlex.com/#vid/menes-control-confianza-tema-440202910>).

Anastasi, Anne. (1980). *Tests psicológicos*. México: Prentice Hall.

Anduiza Perea, Eva, Ismael Crespo Martínez, y Mónica Méndez Lago. “Metodología de la ciencia política”. *Cuadernos Metodológicos*. nº 28. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

Ansley, Norman. (1990). “The validity and reliability of polygraph decisions in real cases” en Matte, James Allan. (1996). *Forensic psychophysiology using the polygraph. Scientific truth verification – lie detection*. Estados Unidos: J. A. M. Publications, pp. 129-139.

Arias, Fernando. (1996). *Administración de Recursos Humanos*. México: Trillas.

Bachmann, Reinhard. (2001). “Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations”. *Organizations Studies*. 22(2), pp. 11-12. (Documento consultado en [ftp://papers.econ.mpg.de/evo/Conference\\_papers/RIS/Bachmann.pdf](ftp://papers.econ.mpg.de/evo/Conference_papers/RIS/Bachmann.pdf)).

Bellak, Leopold. (1996). *El test de apercepción temática, el test de apercepción infantil y la técnica de apercepción para edades avanzadas. Uso clínico*. México: Manual Moderno.

Boletín Oficial de la República Argentina. (1979). *Ley para el personal de la Policía Federal Argentina*. 2 de abril de 1979. Sistema Argentino de Información Jurídica. (Documento consultado en <http://www.saij.gob.ar/21965-nacional-ley-para-personal-policia-federal-argentina-Ins0000024-1979-03-27/123456789-0abc-defg-g42-00000scanyel>).

Boletín Oficial de la República Argentina. (1983). *Decreto Reglamentario de la Ley 21.965 para el personal de la Policía Federal Argentina*. 11 de agosto de 1983. Sistema Argentino de Información Jurídica. (Documento consultado en <http://www.saij.gob.ar/1866-nacional-decreto-reglamentario-ley-21965-para-personal-policia-federal-argentina-dn19831001866-1983-07-26/123456789-0abc-668-1001-3891soterced>).

Bonilla, Gerardo y Peláez, Arturo. (2015). *Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Desarrollo y ajustes de una política pública*. Fundación Desarrollo Humano Sustentable, A. C.

Buck, John. (1995). *Manual y Guía de Interpretación de la técnica de Dibujo Proyectivo H-T-P*. México: Manual Moderno.

Cattel, Raymond; Eber, Herbert; Tatsuoka, Maurice; Karson, Samuel; O'Dell Jerry; Krug, Samuel. (1989). *Cuestionario de 16 Factores de la Personalidad. 16 FP*. Manual Moderno: México, pp. 1 y 2-18.

Cochrane, Robert; Tett, Robert y Vandecreek, Leon. (2003), "Psychological testing and the selection of police officers. A national survey", *Criminal Justice and Behavior*, 30(5), pp. 511-537.

Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública. (2016). *Estatutos de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública*. (Documento consultado en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/sistema\\_nacional/Conferencias%20Nacionales/CONFERENCIA%20NACIONAL%20DE%20SECRETARIOS%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA/Estatutos\\_de\\_la\\_CNSSP.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/sistema_nacional/Conferencias%20Nacionales/CONFERENCIA%20NACIONAL%20DE%20SECRETARIOS%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA/Estatutos_de_la_CNSSP.pdf)).

Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal. (2009). *Reglas de Organización y Funcionamiento de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal*. (Documento consultado en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/sistema\\_nacional/Conferencias%20Nacionales/CONFERENCIA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA%20MUNICIPAL/LINEAMIENTOS%20DE%20ORGANIZACION%20Y%20FUNCIONAMIENTO.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/sistema_nacional/Conferencias%20Nacionales/CONFERENCIA%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA%20MUNICIPAL/LINEAMIENTOS%20DE%20ORGANIZACION%20Y%20FUNCIONAMIENTO.pdf)).

Consejo General de la Psicología, España. (s/f). *Evaluación del Cuestionario WAIS-IV*. (Documento consultado en <https://www.cop.es/uploads/PDF/2014/WAIS-IV.pdf>).

Consulta Mitofsky. (2008). *Percepción ciudadana sobre la inseguridad en México. Octubre 2008*. (Documento consultado en [http://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/09/BoletinMitofsky2008\\_Octubre1.pdf](http://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/09/BoletinMitofsky2008_Octubre1.pdf)).

Corona, Laura; Galindo, Sabino; Gordon, Nathan; Martínez, Luis y Velasco, Benjamín. (2012). *Control de confianza: hacia una nueva cultura policial para México*. SSP-CIES. (Documento consultado en

<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AK2RpFhW-sR7miQ&cid=E822739577220EB1&id=E822739577220EB1%213296&parId=E822739577220EB1%213290&o=OneUp>).

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2014). *Decreto no. 020 por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas*. 9 de enero de 2014. (Documento consultado en <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/DECRETO-020-DEL-09-DE-ENERO-DE-2014.pdf>).

Diario Oficial de la Federación. (2008). *Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad*. 25 de agosto de 2008. (Documento consultado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008)).

Diario Oficial de la Federación. (2008). *Acuerdos aprobados en la Vigésimo Quinta Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*. 31 de diciembre de 2008. (Documento consultado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076624&fecha=31/12/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076624&fecha=31/12/2008)).

Diario Oficial de la Federación. (2008a). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 18 de junio de 2008. (Documento consultado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076624&fecha=31/12/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076624&fecha=31/12/2008)).

Diario Oficial de la Federación. (2009). *Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Estatutos*. 23 de octubre de 2009. (Documento consultado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5115772&fecha=23/10/2009](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5115772&fecha=23/10/2009)).

Diario Oficial de la Federación. (2009a). *Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario*. 27 de agosto de 2009. (Documento consultado en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/sistema\\_nacional/Conferencias%20Nacionales/CONFERENCIA%20NACIONAL%20DEL%20SISTEMA%20PENITENCIARIO/ESTATUTOS%20DE%20LA%20CONFERENCIA%20NACIONAL%20DEL%20SISTEMA%20PENITENCIARIO.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/sistema_nacional/Conferencias%20Nacionales/CONFERENCIA%20NACIONAL%20DEL%20SISTEMA%20PENITENCIARIO/ESTATUTOS%20DE%20LA%20CONFERENCIA%20NACIONAL%20DEL%20SISTEMA%20PENITENCIARIO.pdf)).

Diario Oficial de la Federación. (2009b). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 2 de enero de 2009. (Documento consultado en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_170616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_170616.pdf)).

Diario Oficial de la Federación. (2012). *Decreto por el que se reforma el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 28 de diciembre de 2012. (Documento consultado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283719&fecha=28/12/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283719&fecha=28/12/2012)).

Diario Oficial de la Federación. (2013). *Decreto por el que se reforma el Artículo Tercero Transitorio y se adicionan los Artículos Décimo Tercero y Décimo Cuarto Transitorios del Decreto que expide la Ley General del Sistema Nacional de*

*Seguridad Pública*. 29 de octubre de 2013. (Documento consultado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5320123&fecha=29/10/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5320123&fecha=29/10/2013)).

Diario Oficial de la República de Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Cámara de Diputados de Chile. (Documento consultado en [https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf)).

Diario Oficial de la República de Chile. (1999). Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. 15 de octubre de 1999. (Documento consultado en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=145437&idVersion=2010-10-08>).

Elmore, Richard. (2014). “La investigación de la implementación”, en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas públicas*, México: MAPorrúa, pp. 252-280.

Escuela de Cadetes de la Policía Federal Argentina. (2017). *Requisitos para el ingreso 2018*. (Documento consultado en <http://www.escueladecadetesdfa.edu.ar/requisitos.htm>).

Federal Bureau of Investigation. (s/f). *Career paths. Special agents*. (Documento consultado en <https://www.fbijobs.gov/career-paths/special-agents>).

Gaceta Parlamentaria. (2008). *Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública*. Número 2648-IV. 4 de diciembre de 2008. (Documento consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IV.html>).

Gundermann, Hans. (2013). “El método de los estudios de caso” en Tarrés, María Luisa. *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la tradición social*. México: Flacso México y Colegio de México, pp. 231-264.

Hartley, Robert. (1993). *Business ethics. Violations of the public trust*. Estados Unidos de América: Wiley, p. 323.

Hathaway, Starke y McKinley, John. (2003). *Inventario Multifásico de la Personalidad Minnesota-2. Manual para aplicación y calificación*. México: Manual Moderno, pp. 17-21 y 38-64.

Hoffman, Aaron. (2002). A conceptualization of trust in international relations. *European journal of international relations*. 8(3), p. 394. (Documento consultado en [http://www.aaronmhoffman.com/uploads/1/9/4/7/19478265/conceptualization\\_of\\_trust.pdf](http://www.aaronmhoffman.com/uploads/1/9/4/7/19478265/conceptualization_of_trust.pdf)).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015*. (Documento consultado en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/LeerArchivo.aspx?ct=53858&c=33739&s=est&f=1>).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Mortalidad. Conjunto de datos: defunciones por homicidios*. (Documento consultado en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#>).

Jones, Lyle y Thissen, David. (2007). "A history and overview of Psychometrics". *Handbook of statistics*. 26, pp. 1-27. (Documento consultado en <http://www.stat.cmu.edu/~brian/905-2009/all-papers/jones-thissen-2007.pdf>).

Krapohl, Donald; Handler, Mark y Sturm, Shirley. (2012). *Terminology reference for the science of psychophysiological detection of deception*. Estados Unidos: Sunprinting.

Lasswell, Harold. (2014). "La orientación hacia las políticas" en Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México: MAPorrúa, 79-103.

Lewis, Janet y Flynn, Rob. (1979). "The implementation of Urban and Regional Planning Policies", en *Policy & Politics*, 7(2), pp. 123-142.

Lipsky, Michael. (1996). "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas", en Quim Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 281-297.

López, Rogelio. (2009). *El sistema de evaluación y control de confianza en México*, (tesis), Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Luján, Noemí. (1999). *La construcción de confianza política*. México: Instituto Federal Electoral, pp. 123-143.

Luhmann, Niklas. (1996). *Confianza*. México: Universidad Iberoamericana, pp. 33, 123-124.

Machover, Karen. (1978). "12. Dibujo de la figura humana. Un método de investigar la personalidad", en Anderson y Anderson, *Técnicas proyectivas del diagnóstico psicológico*. España: Rialp, pp. 393-422.

MacKinnon, Roger y Michels, Robert. (1985). *Psiquiatría clínica aplicada*. México: Interamericana.

Mariñez, César. (2012). "La confianza: aproximaciones teóricas y propuesta sistémica para su abordaje en las ciencias sociales", en *Século XXI, Revista de Ciências Sociais*, 2(1), pp. 168-199. (Documento consultado en <https://periodicos.ufsm.br/seculoxxi/article/viewFile/6388/4036>).

Matte, James Allan. (1996). *Forensic psychophysiology using the polygraph. Scientific truth verification – lie detection*. Estados Unidos: J. A. M. Publications.

Ministerio Público Fiscal. (2017). *¿Cómo se cubre una vacante?* (Documento consultado en <http://www.mpf.gob.ar/ingreso-democratico/ingresos>).

Ministerio Público Fiscal. (2017a). *¿Qué es ingreso democrático?* (Documento consultado en <http://www.mpf.gob.ar/ingreso-democratico/que-es-ingreso-democratico>).

Miztal, Barbara. (2001). "Trust Cooperation: the democratic public sphere". *Journal of Sociology*, 37(4), pp. 371-386.

Negrete, Claudia. (2004). *Propuesta de perfil del auditor y su proceso de selección en la función de contraloría, en SEDECAP*. [Tesis]. México: Universidad de las Américas Puebla. (Documento consultado en [http://caterina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/meni/negrete\\_r\\_ca/apendiceD.pdf](http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/meni/negrete_r_ca/apendiceD.pdf)).

Offices of the United States Attorneys. (2009). *3-2.000 - United States Attorneys, AUSAs, Special Assistants, And The AGAC*. (Documento consultado en <https://www.justice.gov/usam/usam-3-2000-united-states-attorneys-ausas-special-assistants-and-agac>).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Naciones Unidas.

Oomsels, Peter y Bouckaert, Geert. (2012). *Trust and distrust within public administration: Towards a framework for public management*. NIG colloquium on Good Governance as Managing Tensions between Public Values. (Documento consultado en [http://steunpuntbov.be/rapport/oomsels\\_2012\\_NIG\\_Trust.pdf](http://steunpuntbov.be/rapport/oomsels_2012_NIG_Trust.pdf)).

Palomino, Juan y Gomero, Raúl. (2014). *Guía de buenas prácticas para la valoración de la aptitud médica ocupacional (VAMO)*. Sociedad de Medicina Ocupacional y Medio Ambiente, p. 3. (Documento consultado en [http://www.somoma.org/estudio/assets/uploads/files/3da23-Guia--VAMO---SOMOMA-2014-\(4\).pdf](http://www.somoma.org/estudio/assets/uploads/files/3da23-Guia--VAMO---SOMOMA-2014-(4).pdf)).

Parsons, Wayne. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso-México y Miño y Dávila.

Pasquali, Luiz. (2009). "Psychometrics". *Revista da Escola de Enfermagem da USP*. 43, pp. 993-999. (Documento consultado en [http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v43nspe/en\\_a02v43ns.pdf](http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v43nspe/en_a02v43ns.pdf)).

Pérez, Augusto y Hernández, José. (2016). "Organization and trust. A look from the sociology of organizations". *IOSR Journal of Business and Management*, 18(3), pp. 93-99. (Documento consultado en <http://www.iosrjournals.org/iosr-jbm/papers/Vol18-issue3/Version-2/M1803029399.pdf>).



Perley, Sarah. (2012). *Fides Romana: Aspects of fides in Roman diplomatic relations during the conquest of Iberia* [tesis], Nueva Zelanda: Universidad de Otago, p. 2. (Documento consultado en <https://ourarchive.otago.ac.nz/bitstream/handle/10523/2352/PerleySaraM2012MA.pdf?sequence=1>).

Pinel, John. (2001). *Biopsicología*. Madrid: Pearson Education, pp. 24-29.

Procuraduría General de la Nación. (2015). Resolución número 332 de 2015 por medio de la cual se da apertura y se reglamenta la convocatoria del proceso de selección para proveer empleos de carrera de la Procuraduría General de la Nación. 12 de agosto de 2015. (Documento consultado en <https://www.concursoempleosdecarrerapgn.org.co/portal/static/res332.pdf>).

PytlikZillig, Lisa; Kimbrough, Christopher; Shockley, Ellie; Neal, Tess; Herian, Mitchel; Hamm, Joseph; Bornstein, Brian y Tomkins, Alan. A longitudinal and experimental study of the impact of knowledge on the bases of institutional trust. *Plos One*, 12(4). (Documento consultado en <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0175387>).

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. (1998), *Implementación. Cómo las grandes expectativas de Washington se frustran en Oakland*, México: FCE.

Querol, Silvia y Chaves, María Inés. (2007). *Test de la persona bajo la lluvia. Adaptación y aplicación*. Argentina: Lugar Editorial.

Ramírez, Augusto V. (2012). Servicios de salud ocupacional. *Anales de la Facultad de Medicina*, vol. 73, n.1, (Documento consultado en [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1025-55832012000100012&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-55832012000100012&lng=es&nrm=iso)).

Raven, John. (1996). *Raven. Matrices progresivas. Manual*. Madrid: Tea Ediciones. (Documento consultado en <https://archivosuni.files.wordpress.com/2015/11/raven-manual-completo-1.pdf>).

Rissech, Elvira. (2001). *La discriminación laboral de las personas enfermas: el caso del chagas*. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. (Documento consultado en <http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/PDF/RISSECH.PDF>).

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel. (2014). "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas públicas*, México: MAPorrúa, pp. 323-372.

Salazar, Rodrigo, (2016), *Guía de estudio de la materia: Metodología I, segunda parte*. México: Flacso-México.

Salazar, Rodrigo. (2016a). *Guía de estudio de la materia: Metodología II, primera parte*. México: Flacso-México.

Scrivner, Ellen. (s/f). *Innovations in police recruitment and hiring. Hiring in the spirit of service*. U. S. Department of Justice. (Documento consultado en <https://ric-zai-inc.com/Publications/cops-p090-pub.pdf>).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2010). *Comunicado. Lineamientos generales de operación. Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza*. (Documento consultado en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion\\_acreditacion/1%20LINEAMIENTOS/1%20LINEAMIENTOS\\_GENERALES\\_DE\\_OPERACION.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/1%20LINEAMIENTOS/1%20LINEAMIENTOS_GENERALES_DE_OPERACION.pdf)).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2012). *Informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período noviembre de 2011 a enero de 2012*, pp. 21-22. (Documento consultado en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/888/1/images/Informe\\_Secretario\\_Ejecutivo\\_Sesion\\_XXXII.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/888/1/images/Informe_Secretario_Ejecutivo_Sesion_XXXII.pdf)).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2013). *Informe de actividades 2013*, pp. 30-31. (Documento consultado en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Informe%20de%20Act%20SE%20XXXIV%20SCNSP.pdf>).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2014). *Informe de estatus de Centros de Evaluación y Control de Confianza*. (Documento consultado en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion\\_acreditacion/ESTATUSDECCAL301014.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/certifiacion_acreditacion/ESTATUSDECCAL301014.pdf)).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2017). *Informe al 30 de junio de 2017. Evaluación de control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública*. (Documento consultado en [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe\\_CNCA\\_Junio2017.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_CNCA_Junio2017.pdf)).

Sivirtual.gov.co. (s/f). *Inscripción para ingresar como uniformado a la Policía Nacional*. (Documento consultado en <https://www.sivirtual.gov.co/memoficha-tramite/-/tramite/T1854>).

Solari, Sandra y Ríos, Juan Carlos. (2009). *¿Cuál es la utilidad clínica de un estudio toxicológico?*. *Revista médica de Chile*, 137(10), pp. 1395-1399. (Documento consultado en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-98872009001000018](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-98872009001000018)).

Sztompka, Piotr. (2007). "Trust in Science. Robert K. Merton's Inspirations". *Journal of Classical Sociology*, 7(2), pp. 211-220.

Transparencia Mexicana. (2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo. 2007*. (Documento consultado en [https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/Presentacion\\_INCBG\\_2007.pdf](https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/Presentacion_INCBG_2007.pdf)).

Transparencia Mexicana. (2010). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010. Resultados nacionales por trámite*. (Documento consultado en [http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/indices/indice\\_nacional\\_de\\_corrupcion\\_y\\_buen\\_gobierno/incbg\\_2010\\_posicion\\_por\\_tramite.pdf](http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/indices/indice_nacional_de_corrupcion_y_buen_gobierno/incbg_2010_posicion_por_tramite.pdf))

Transparency International. (2000). *Corruption perceptions index 2000*. (Documento consultado en [https://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2000/0](https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2000/0)).

Transparency International. (2008). *Corruption perceptions index 2008*. (Documento consultado en [https://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2008/0](https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2008/0)).

Transparency International. (2017). *Corruption perceptions index 2017*. (Documento consultado en [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)).

United Nations Development Program. (2006). *Vetting Public Employees in Post-conflict Settings. Operational Guidelines*. Bureau for Crisis Prevention and Recovery, pp. 9, 15 y 16. (Documento consultado en <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-UNDP-Global-Vetting-Operational-Guidelines-2006-English.pdf>).

Vallester, Luis. (s/f). *Prueba de Terman-Merril*. Sociedad de Psicología Aplicada. (Documento consultado en <http://thevalle323.xtrweb.com/test-psicologia-vallester/MANUAL%20TERMAN%20BY%20LUIS%20VALLESTER.pdf>).

Van Meter, Donald y Van Horn, Carl. (2014). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas públicas*, México: MAPorrúa, pp. 97-146.

Vela Peón, Fortino. (2013). "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa" en Tarrés, María Luisa. *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la tradición social*. México: Flacso México y Colegio de México, pp. 63-92.

Weijers, Olga. (1977). *Some Notes on "Fides" and related Words in Medieval Latin*. Bruselas: Union Académique Internationale, pp. 77-79. (Documento consultado en <http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/3293/03%20TEXTE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

Weiss, Peter, comp. (2010). *Personality assessment in police Psychology. A 21st century perspective*. Estados Unidos: Charles C Thomas.

Wechsler, David. (2008). *WAIS-IV. Escala Wechsler de Inteligencia para adultos IV. Manual técnico*, Estados Unidos: Manual Moderno, p. 1.

Wildavsky, Aaron y Browne, Angela. (1984). "Implementation as mutual adaption" en Jeffrey Pressman, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Estados Unidos: University of California Press, pp. 183-230.

Zayas Agüero, P. (2010). "Breve esbozo histórico del proceso de selección de personal", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, octubre 2010. (Documento consultado en <http://www.eumed.net/rev/cccss/10/pmza.pdf>).

## Material complementario

### Anexo 1. Cuestionario de entrevista semiestructurada.

Tipo de informante: Evaluador del área de \_\_\_\_\_ del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República

Buenas tardes [días/noches]. Mi nombre es Ernesto Gutiérrez Amador y le agradezco mucho que haya aceptado participar en esta entrevista, la cual se deriva de un trabajo de investigación que ayudará a conocer mejor algunos aspectos del proceso de control de confianza.

Quiero comentarle que se trata de preguntas muy sencillas y que no hay respuestas correctas o incorrectas.

También quiero decirle que sus respuestas serán confidenciales y anónimas y por ello no necesito que aparezca su nombre en la grabación.

Si le parece bien, podemos comenzar con una pequeña prueba de sonido para verificar que nos escuchamos claramente.

Entrevistador(a): Prueba de sonido para la investigación sobre el proceso de control de confianza. El día de hoy es 12 de mayo de 2017.

Me encuentro platicando con un evaluador en materia de \_\_\_\_\_ del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General de la República en la Ciudad de México. Buenas tardes.

Informante: Buenas tardes.

Le realizaré una serie de preguntas relacionadas con sus funciones y, específicamente, le pediría me comente la forma en que realizaba sus funciones en dos periodos: antes de 2013 y de 2013 a la fecha. Empezaré con las preguntas.

#### *Introducción*

1. Me podría decir, ¿cuáles son sus funciones en el CECC?
2. ¿Durante cuánto tiempo ha desempeñado dichas funciones?

#### *Capacitación del servidor público*

3. ¿Podría decirme cuáles son los estudios que tuvo que acreditar para poder ingresar al CECC con estas funciones? ¿Son suficientes para realizar las funciones de evaluador?

4. Una vez que ingreso al CECC, ¿recibió algún tipo de capacitación para poder realizar las funciones de evaluador?, ¿qué tipo de capacitación recibió?, ¿fue suficiente?

5. Durante el desarrollo de estas funciones, ¿ha recibido algún tipo de capacitación relacionada con estas funciones?, ¿qué tipo de capacitación recibió?, ¿dicha capacitación le ha ayudado a mejorar la forma en que desempeña sus labores?

6. ¿Cuáles considera que son las principales áreas de capacitación que deberían recibir en su área (y que no están recibiendo), para mejorar el desempeño de sus funciones?

#### *Normatividad del proceso de control de confianza*

7. Para el desarrollo de sus funciones, ¿existe alguna ley, reglamento, manual, protocolo o documento similar, que le indique la forma en que debe realizar sus funciones?, ¿qué tipo de documento es?

8. Si existe dicha ley, reglamento, manual, protocolo o documento similar, ¿le es útil en sus actividades?, ¿cumple con la misma?, ¿considera que tiene deficiencias?

9. ¿Considera necesaria la existencia de ley, reglamento, manual, protocolo o documento similar que regule sus funciones?, ¿por qué?

#### *Elementos técnicos del proceso de control de confianza*

10. Por favor, descríbame cómo realiza sus funciones, desde que le es asignado el evaluado hasta que emite el resultado.

11. ¿Existe una estructura preestablecida de la evaluación? Descríbala.

12. Desde que usted trabaja en el CECC, ¿ha variado la estructura de la evaluación?, ¿cuántas veces ha cambiado?, ¿a qué se debió dicha variación?

13. ¿En qué casos ha practicado alguna evaluación con una estructura diversa a las predeterminadas?

14. ¿El proceso es el mismo para todos los evaluados?, ¿cambia de acuerdo al puesto?

15. ¿Existen perfiles elaborados para cada uno de los puestos?

16. ¿En su opinión, el proceso es ejecutado de forma similar por todos los evaluadores?, ¿cuáles son las variaciones que usted ha notado?

17. Cuando emite el resultado de los exámenes practicados, ¿sigue algún criterio de evaluación determinado?, ¿cuáles son esos criterios?, ¿son suficientes para guiar su actuar?

18. Desde que usted trabaja en el CECC, ¿han variado los criterios de evaluación?, ¿cuántas veces han cambiado?, ¿a qué se debió dicha variación? Desde su opinión, ¿cree que es necesaria la existencia de criterios de evaluación definidos?

19. Cuando se ha variado la estructura, el proceso y los criterios de la evaluación, ¿se toma en consideración la opinión de los evaluadores o simplemente se debe a instrucciones desde la dirección?

20. ¿Cuántas evaluaciones realiza por día?, ¿y por semana?, ¿considera que la carga de evaluaciones es desproporcionada con el tiempo de labores?

#### *Supervisión*

21. De esas evaluaciones, ¿cuántas evaluaciones son revisadas por un supervisor?

22. De las evaluaciones que le son supervisadas, ¿considera que la supervisión recibida aportó algo relevante a su resultado?, ¿considera que la supervisión recibida es de calidad?, del 0 al 10, siendo 0 muy mala y 10 excelente, ¿cómo calificaría la supervisión que recibe?

23. Cuando le realizan correcciones a sus evaluaciones, ¿cumple con las mismas?, ¿en qué casos no cumple con ellas?, ¿el supervisor verifica que haya hecho las modificaciones?

#### *Tipo de liderazgo a la que se encuentran sujetos los servidores públicos*

24. ¿Su director (a) coordina de forma directa las actividades de evaluación o delega dichas actividades en otras personas?, independientemente de su supervisor, ¿puede realizar comentarios relacionados con el proceso de evaluación a su director?

25. ¿Los evaluadores reciben instrucciones generales relacionadas con el proceso de evaluación de su director, ya sea directamente o a través de su supervisor?, ¿con qué frecuencia?

26. ¿El director le realiza comentarios de retroalimentación sobre sus actividades?, ¿realizan reuniones o alguna otra forma de trabajo con su director para mejorar sus actividades?

#### *Conclusión*

27. La discrecionalidad es la posibilidad que tiene usted para realizar sus actividades de acuerdo a lo que usted considere conveniente, debido a la poca intervención de sus superiores o a la existencia de criterios poco definidos por la institución [confirmar la comprensión del concepto de discrecionalidad]. En este sentido, del 0 al 10, siendo 0 sin discrecionalidad y 10 la máxima discrecionalidad, ¿cómo calificaría la discrecionalidad que usted detenta en sus funciones? ¿cómo calificaría la discrecionalidad con que se manejan los evaluadores en su área? ¿a

qué atribuye ello (a las deficiencias de capacitación, normatividad, criterios poco claros, deficiente supervisión o liderazgo no participativo)?

28. Finalmente, ¿cuáles serían sus recomendaciones para mejorar el proceso de control de confianza?, ¿algo más que desee agregar?

Entrevistador(a): Eso es todo. Muchas gracias por su tiempo y colaboración.