

PRINCIPALES CATEGORÍAS DE ANÁLISIS RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS, LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

El Marco Teórico de los Servicios Públicos y la Seguridad Pública

El Doctor Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, sostiene un binomio fundamental en la salvaguarda de los intereses ciudadanos: «una policía de calidad asegura un círculo virtuoso que privilegia la seguridad». En base a ello, si definimos la eficiencia policial¹ como la combinación de actitudes, conocimientos, valores y metodologías de acción, constituye por sí misma una base sobre la que se construye un componente importante de la confianza ciudadana en sus instituciones y en la gobernabilidad del Estado.² Por esta razón,

¹ Sobre la eficiencia policial, sugiero revisar la obra de la consultora Leticia Salomón, presentada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía*. PNUD. Tegucigalpa, Honduras. Febrero de 2004. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/desempeno.pdf> (25 de octubre de 2011).

² V. SILVA, J. Francisco. *Concepto Moderno de Estado*. Kessinger Publishing, USA. 2010.

se mira conveniente en esta obra sostener que la inversión pública en *capital humano*³ policial deviene necesariamente en un componente fundamental de una política social centrada en la construcción de una sociedad segura; y una sociedad segura es, a su vez, la base de una sociedad que está en condiciones de marchar hacia el progreso. Si Veracruz anhela un estatus de progreso debe, en consecuencia, instaurar un esquema estratégico de eficiencia policial que garantice la confianza ciudadana, entendida ésta como un elemento del capital social productivo del Estado de Veracruz.

Los servicios públicos: concepto, importancia, naturaleza y tipología

Concepto de servicio público

Los servicios públicos en toda sociedad y economía se hallan fuertemente relacionados con la estructura y funcionalidad del sector público. El sector público comprende una parte sustancial que ocupa los recursos económicos de una sociedad, la cual contribuye a su financiamiento para recibir, a cambio —los denominados ‘pagos fiscales’⁴— servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de los individuos socialmente agregados.

³ En el sentido de Gary S. Becker, en *A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*. University of Chicago Press, 3a. Edición. 1993.

⁴ El pago es la forma más común de extinguir los créditos fiscales, cumpliendo con la entrega de la cosa o cantidad debida. Una de las funciones del derecho fiscal es regular la forma en que el Estado obtiene, de los particulares, los recursos (económicos) necesarios para cubrir los gastos públicos. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio. *Derecho fiscal*. McGraw-Hill, México. 1998, pág. 288.

El sector público incluye todas las Dependencias y Entidades del gobierno y empresas de participación estatal mayoritarias que constituyen también lo que denominamos el Estado. En este sentido, el sector público es la estructura formal —la autoridad formal— que permite tomar decisiones que trascienden a los grupos sociales, privados y al propio mercado. La importancia del sector público se expresa en el volumen y cuantía de los ingresos y los egresos públicos en las economías contemporáneas y, en las economías industrializadas, tal volumen financiero ha llegado a ser, como bien dice José Ayala⁵, el 50% del Producto Interno Bruto (PIB).

La razón de ser del sector público es canalizar y articular la responsabilidad política del Estado frente a la sociedad: proporcionarle los servicios públicos que ésta demanda.

Definimos un servicio público como el conjunto de prestaciones reservadas al Estado y a la órbita de su administración pública —el sector público— y cuya finalidad es cubrir las prestaciones fundamentales a sus ciudadanos.⁶ Un servicio público debe satisfacer las necesidades de la comunidad y regularmente cumple funciones diversas e interrelacionadas, tales como las económicas y las sociales.

⁵ AYALA ESPINO, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. Facultad de Economía, UNAM. México. 1999, pág. 25.

⁶ El Servicio público es “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”. Citando a Jorge Fernández Ruiz, Mauricio Yanome Yesaki, en *El concepto de Servicio público y su régimen jurídico en México*. Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/31.pdf> (18 de noviembre de 2011).

Importancia de los servicios públicos

León Duguit⁷ —un jurista francés especializado en derecho público— sustentaba, hacia principios del siglo xx, el criterio de que cuando el Estado proporciona educación, salud, transporte, no ejerce un poder de mando propiamente dicho; aún cuando estas actividades están regidas por un sistema de derecho público, ya que al decir de Duguit, el fundamento teórico del Estado no es la soberanía, sino la noción de servicio público.

La importancia de los servicios públicos se apoya en la tesis de que un Estado social y políticamente responsable —no liberal en extremo— se asume como una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes. Por lo tanto, se comprende que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos. Consecuentemente, se concluye que para la doctrina francesa —representada por León Duguit— administración pública y servicios públicos son una y la misma cosa.⁸

⁷ DUGUIT, León. *Souveraineté et liberté: leçons faites à l'Université Columbia*. New York, USA. 1920.

⁸ Sugiero revisar a Joseph Raz, en *El Estado de Derecho y su virtud*. Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización. Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (Coords). UNAM-ITAM-Siglo XXI Editores. México, 2002, págs. 15-36.

Naturaleza de los servicios públicos: su gratuidad

Las características de los servicios públicos definen también su naturaleza esencial. No es posible deslindar los elementos constitutivos de la noción de *servicio público* al margen del derecho, que finalmente es quien estructura al Estado. Hoy día, tanto los juristas como los sociólogos, los politólogos y los economistas discuten en relación a la naturaleza de Estado y sus relaciones con la sociedad. Cada tratadista, desde la perspectiva de su enfoque, aporta elementos de análisis que complementan la construcción de los conceptos y las unidades de análisis para la toma de decisiones estatales, ya para definir políticas gubernamentales, de Estado o bien políticas públicas.

Conviene resaltar aquí que las acciones públicas se incrustan en diferentes áreas de la sociedad y la economía, lo cual complica dilucidar la naturaleza de los servicios públicos. Por ejemplo, algunas actividades del Estado son *estratégicas* —sus acciones mínimas: mantenimiento del orden, la seguridad nacional, la defensa—; otras son *exclusivas* —lo que solo el gobierno puede realizar—, servicios como el cobro de impuestos, la seguridad pública, la regulación, la educación básica; *actividades competitivas*, con las que el sector público compite con el privado: hospitales, educación media y superior. Finalmente, las actividades de *mercado*, con las que el gobierno obtiene beneficios, rentabilidad y competencia en el mismo.⁹

⁹ AYALA ESPINO, *op. cit.*, pág. 36.

En este contexto, algunas de las características de los servicios públicos —actividades del Estado— son las siguientes¹⁰:

1. Todo servicio público debe suministrarse en el marco de la racionalidad que la administración dispone; esto es, debe ser planeado, coordinado, dirigido, controlado y evaluado en términos de su impacto en la sociedad.
2. Un servicio público no es eventual, es permanente e ininterrumpido, regular y continuo de modo que pueda satisfacer las necesidades de las comunidades por encima de los intereses políticos de quienes los prestan.
3. Todo servicio público es ajeno a fines de lucro tanto de personas como de dependencias o entidades públicas o privadas que los proporcionan.
4. Todo servicio público es proporcionado por una dependencia o entidad, pero puede ser prestado por particulares

¹⁰ Para el investigador Freddy Alberto Mora Bastidas, de la Universidad de los Andes, las características fundamentales del servicio público son: i.- *continuidad* (Prestación inmediata del servicio, sin interrupción); ii.- *mutabilidad* (el alcance del concepto interés puede variar, se puede adaptar al cambio del criterio de interés y la Administración puede modificar la organización o el funcionamiento); iii.- *igualdad* (la prestación del servicio cumple condiciones, todos se encuentran sometidos a las mismas normas, las personas accedan a la prestación del servicio o cargos ofertados); iv.- *obligatoriedad* (Existe un deber de la administración de prestar el servicio, sólo se puede suspender o retirarlo por causa legal); y v.- *desinterés* (no tiene fines de lucro, puede ser prestado sin costos, imponerse una tasa por la prestación, o el importe puede cubrir costos y beneficios). Sugiero revisar la obra: MORA BASTIDAS, Freddy Alberto. *Servicio público*. http://webdelprofesor.ula.ve/economia/fremoba/docs/diplomado_dcho_administrati_iii.pdf (15 de octubre de 2011). Por otro lado, Alberto Ibarra Mares, en *Introducción a las Finanzas Públicas*, expone tres características básicas de los servicios públicos: *Necesidad* (decisión por parte del Estado de declarar servicio público a determinada actividad que se traduce en una exigencia de tipo colectivo por la compleja organización del individuo en sociedad, y su esencia es que no se debe prestar a lucro); *Entidad* (se prestará a través de un organismo ya sea centralizado, descentralizado o concesionado y que en todo momento estará sujeto a leyes que cuiden la correcta satisfacción del servicio y no se desvíe la esencia y filosofía en el interés colectivo; la entidad deberá contar con los medios económicos adecuados que garanticen la prestación en forma regular y eficiente); y *Sociabilidad* (debe ser impersonal y general hacia la población que lo requiera, sin importar clase social, religión, sexo, ideas políticas, etc.). Fundación Universitaria Tecnológico de Comfenalco. Cartagena de Indias, Colombia, diciembre de 2009. <http://www.eumed.net/libros/2010a/665/CARACTERISTICAS%20DE%20LOS%20SERVICIOS%20PUBLICOS.htm> (15 de octubre de 2011).

bajo autorización, supervisión y fiscalización del Estado, de conformidad con las leyes vigentes en el país.

De esto se puede explicar la naturaleza de los servicios públicos: su gratuidad, su carácter general e ininterrumpido, su naturaleza estatal y política y sobre todo la necesidad de garantizar su eficiencia para cumplir con los fines del Estado. La capacidad del Estado para cumplir con una prestación eficiente y eficaz de sus servicios públicos define también la pertinencia del Estado y su gobernabilidad.

Tipología de los servicios públicos

Los tipos de servicios públicos —sus modos de clasificación— devienen de las áreas de la economía en las que discurren, que son también las áreas de actividad social. Pero también acudimos aquí a los criterios tradicionales que el derecho público proporciona. La doctrina asume los siguientes tipos:

1. Servicios esenciales y no esenciales. Esenciales son los que, de no prestarse, pondrían en peligro la existencia del Estado: policía, educación, salud. No esenciales son los excluidos de los esenciales.
2. Permanentes y esporádicos. Permanentes son los prestados de modo regular; esporádicos son los contingentes para satisfacer una necesidad colectiva transitoria.
3. Por el origen del órgano público o de la administración pública que los presta: nacionales, estatales, municipales y concurrentes.

4. Descentralizados o centralizados.
5. Por su naturaleza: servicios administrativos, fiscales, industriales, turismo, etc.
6. Directos o concesionados.

La Seguridad Nacional, la Seguridad Ciudadana y la Seguridad Pública

La Seguridad Nacional

La noción de seguridad nacional refiere la idea de *relativa calma y estabilidad* que una sociedad —Estado Nación— requiere para desarrollar sus actividades económicas, productivas y cotidianas en paz. Tal estado de calma y estabilidad son en cierta forma predictivas, aunque sujetas a riesgos endógenos y exógenos. Hasta antes del advenimiento del crimen organizado en México y países de la periferia, la seguridad nacional era una función de la no intromisión armada o tecnológica de algunos agentes externos que pudieran perturbar la calma, la paz y la estabilidad de la sociedad y del Estado. Hoy día, la seguridad nacional puede ser alterada —como de hecho lo está siendo en México— por actores internos cuya conducta delictiva ha obligado al Estado a *reaccionar* militarmente en su contra. El gobierno mexicano, en las circunstancias que hoy día vive la sociedad, ha canalizado sus recursos y estrategias para recuperar una seguridad nacional lacerada por el narcotráfico y sus grupos delincuenciales, acudiendo al aparato militar para preservar una paz que se ve fuertemente amenazada. La defensa nacional —Ejército y Marina— ha invadido las calles y la privacidad de

los ciudadanos para buscar resarcir las acciones que la policía federal no ha sabido o podido conseguir.

En medio de los efectos y secuelas quizá del mundo globalizado, es contundente la crisis que evidencian los Estados-Nación, al no poder solucionar, como lo afirma el Doctor Hernández Campillo, sus propias problemáticas. Hoy mismo, más de una docena de estados enfrentan los problemas del desempleo y deficiencias en sus esquemas, si los hay, de planificación para el desarrollo¹¹.

Aún más, hoy día, son tema de vanguardia las críticas hacia las políticas económicas que lejos de llevar al progreso y desarrollo sostenido, tienen sumidos a los Estados en altos índices de desempleo, desigualdad en la distribución de la riqueza y en otros casos, una creciente e imparable pobreza extrema.

Los efectos de transnacionalización no son ajenos a los países del siglo XXI; los intercambios económicos y financieros, trascienden las fronteras nacionales alterando las estructuras internas, poniendo en riesgo las bases sociales. No hay Estado que enfrente problemas de inseguridad y violencia que esté desvinculado de la realidad global, trastocando el concepto de soberanía¹².

Desde la óptica de Hernández Campillo, desde su enfoque sistémico de soberanía, la adaptación al cambio transnacional, global, significa un reto para los Estados, ajustando líneas de

¹¹ HERNÁNDEZ CAMPILLO, José Alfredo. *Soberanía y globalización. Un enfoque sistémico*. Porrúa, México. 2008, págs. 117-119.

¹² *Ídem*.

acción económicas y rutas de crecimiento y desarrollo; y para el caso que nos ocupa, diseñar, perfeccionar y aplicar las mejores estrategias en materia de seguridad pública, consolidando una política facilitadora del Estado de Derecho¹³.

Por otro lado, y amén de las guerras clásicas, es preciso ubicar la seguridad nacional¹⁴ no solo ante el crimen organizado, sino también en torno de otras amenazas más difusas a la seguridad nacional, tales como el terrorismo, los riesgos medioambientales, los fenómenos sociales de escala global como las migraciones eventuales, permanentes o incluso masivas y, por supuesto, las acciones delictivas de los grupos criminales asociados al narcotráfico.

La Seguridad Ciudadana

La seguridad nacional —la del Estado— debe distinguirse de la seguridad humana —la de las personas— y del orden público, definido como seguridad ciudadana. Empero, lo que toda política de seguridad nacional debe anhelar es la procuración de un ambiente tal de paz social que las personas puedan llevar adelante sus vidas cotidianas con libertad y confianza.

La seguridad pública y la seguridad ciudadana no pueden deslindarse una de otra, pues ambas son concurrentes con el orden público y ambas definen el clima de paz que un país requiere para propiciar su crecimiento y su desarrollo económico y social.

¹³ Robustézcase la postura del Doctor Hernández Campillo, con la obra de José Gerardo Polina León. *La seguridad pública entre la racionalidad y el caos*. Porrúa, México, 2007.

¹⁴ Sobre seguridad nacional, sugiero revisar la obra de Ana María Salazar. *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*. Nuevo Siglo, Aguilar, México, 2002.

En México, afirma Benito Andrés Juárez Armenta¹⁵, se interpreta a la seguridad como una situación de certidumbre frente a amenazas potenciales que atentan contra la protección de la nación y de sus instituciones. El término Seguridad Nacional ha extendido su dominio a partir de las transformaciones del sistema de seguridad internacional donde predomina el poder económico y transnacional. Esto se ve reflejado en el artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional¹⁶, que define a la Seguridad Nacional como:

Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

La seguridad ciudadana, en contra parte, se define como la seguridad de las personas, de los individuos. No es la seguridad del Estado —la cual admite todo a partir de “la razón de Estado”— sino la paz social como elemento determinante de la convivencia humana.

Es otras palabras, la seguridad social es la seguridad de las personas, es la seguridad humana.¹⁷ El Estado mexicano no posee una definición de seguridad humana como tal; empero,

¹⁵ JUÁREZ ARMENTA, Benito Andrés. “Seguridad humana”, en: *Razón áurea, Scientia et Arts*. Abril 29, 2011. <http://pergamocicese.mx/wordpress/2011/04/29/seguridad-humana/> (12 de noviembre de 2011).

¹⁶ Ley de Seguridad Nacional, del 31 de enero de 2005.

¹⁷ Seguridad social es “Un instrumento de Estado que ofrece en la medida de sus posibilidades económicas, resolver la problemática emergente de la población en materia de salud, trabajo, educación, vivienda y bienestar social en general”. DÍAZ LIMÓN, José. *La Seguridad Social en México. Un enfoque histórico*. *Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, No. 2. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/art/art2.pdf> (4 de diciembre de 2011). págs. 39-59.

la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo¹⁸ contienen principios claros que reflejan un interés del Estado por propiciar el desarrollo de los individuos —las personas— como entes esenciales de la actividad del Estado.

Nuestra Constitución, en su apartado de las garantías individuales, hace una vasta enumeración de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales orientados al bienestar y desarrollo humano. Educación, salud, empleo, seguridad jurídica, igualdad, vivienda, medio ambiente, entre muchos otros derechos y garantías —servicios públicos— en los que subyace no exclusivamente la viabilidad de la integridad del individuo y su desarrollo, sino también se puede encontrar la certidumbre a futuro que mediante su ejercicio pleno se logra prevenir amenazas sociales venideras que alcanzarían repercutir no sólo en la vulnerabilidad del bienestar del individuo, sino en el debilitamiento del Estado de Derecho y en el resquebrajamiento del sistema democrático garante de las libertades individuales.

La Seguridad Pública

El Estado mexicano confronta hoy importantes desafíos; empero, el narcotráfico¹⁹ y la delincuencia organizada²⁰ son sus

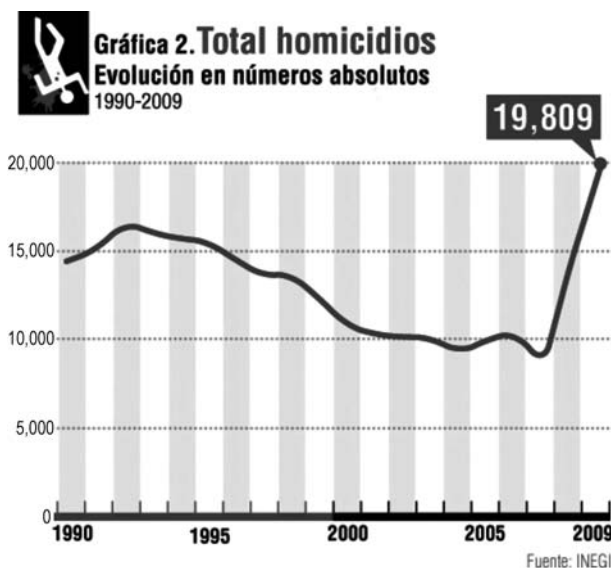
¹⁸ Ver artículos 25 y 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁹ “El narcotráfico es la parte de la economía criminal más importante, cuya lógica se funda en las enormes ganancias que se originan entre la siembra, cosecha, procesamiento, transporte y distribución en los mercados de los consumidores”. Palabras del C. Procurador General de la República en la Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico. Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D. F., 14 de agosto de 1995. Vid. Moreno Hernández, Moisés. *Política criminal y Reforma penal*. CEPOLCRIM, México, 1999, pág. 309. Revisar a René González de la Vega. *Política criminológica mexicana*. Porrúa, México, 2000.

²⁰ MACEDO DE LA CONCHA, Rafael. *Delincuencia organizada*. INACIPE, México, 2003.

mayores retos, puesto que los homicidios relacionados con la batalla contra el crimen organizado se han disparado, según se observa:

- Más de 15.000 en 2010,
- prácticamente el doble que en 2009 y
- casi el triple que en 2008.



Fuente: ESCALANTE GONZALBO, Fernando. *Homicidios 2008-2009*.²¹

En el 2012, los homicidios suman más de 60 mil.

El problema es que el enemigo y culpable de la violencia urbana que se busca combatir es invisible y se *confunde* en la población civil, cuenta con capacidad financiera que le da poder para corromper autoridades, abastecerse logísticamente

²¹ ESCALANTE GONZALBO, Fernando. *Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso*. En *Nexos*. México. 3 de enero de 2011. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189> 4 de diciembre de 2011.

con armamentos y pertrechos que únicamente los ejércitos poderosos del mundo poseen, atacan a las fuerzas armadas igualando su poder de fuego, asesinan a políticos y policías. Lo que ha provocado terror en la sociedad y esto impacta en los campos del poder poniendo en riesgo la seguridad interior, sobre todo en ésta que se lleva principalmente en áreas urbanas.

La seguridad pública, por lo tanto, se ha convertido en un factor sustancial de la actividad del Estado. Se trata de un servicio público estratégico para garantizar la seguridad ciudadana y la propia seguridad del Estado.

La Seguridad Pública: sociedad y desarrollo

La Seguridad Pública (en adelante SP) constituye, en primer término, un servicio público que el Estado debe contemplar como un elemento fundamental de su política social. Hoy en día, dadas las condiciones que se viven en México —en la perspectiva del denominado *crimen organizado*— no es posible contemplar una política social aislada del factor implícito de la seguridad ciudadana en sus bienes y personas. Ni la convivencia social, ni la inversión pública y privada tendrían frutos loables en el crecimiento y desarrollo de la economía, sin una política sólida y bien fundada que construya un servicio público con seguridad eficiente, eficaz y confiable. El fortalecimiento de las competencias policiales²² representa, en una política así definida, un pilar nodal del Estado de Derecho.

²² Se asume aquí el concepto de competencia en el marco teórico del Capital Humano. Competencias son “conocimientos, capacidades y actitudes adecuados para una determinada situación, son fundamentales para todo individuo en una sociedad basada en el conocimiento”. En EUROPA. *Competencias clave para el aprendizaje permanente*. http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_es.htm (2 de diciembre de 2011).

La SP sugiere que los ciudadanos, y en general todos los actores sociales de una región o demarcación política determinada, puedan convivir *juntos en armonía* en la plenitud del respeto de los derechos individuales del otro, y en este escenario, es el Estado el garante por excelencia de la SP y, a la vez, el máximo responsable a la hora de evitar las alteraciones al orden social, cualesquiera que sean los orígenes de tales arrebatos, ya políticos o ya delincuenciales del orden común o bien de la hoy denominada *delincuencia organizada*.

Es en este sentido que la SP constituye un servicio social universal, en tanto que debe alcanzar a todas las personas y a todos los actores sociales, en la medida en que, además de personas, representan un papel esencial en la construcción de la sociedad y de la economía. Los alcances de la SP, como se dijo, refieren la totalidad del universo social y la integridad del concepto humano, moral y jurídico de *la persona*: su vida, su integridad física y sus bienes.²³ Naturalmente, cuando hablamos aquí de la SP se tiene que referir, por necesidad, sus dos componentes esenciales: las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial.

La cohesión social —su construcción y consolidación como tal— y sus posibilidades de desarrollo, están estrechamente vinculadas al crecimiento y desarrollo económico —oferta de plazas de trabajo, salud, educación y justicia— y sin duda es la

²³ La persona como *sujeto social y político* capacitada para sentir necesidades morales, tanto con relación a su cuerpo como respecto a su espíritu, y que, por ello, tiene también derecho a satisfacer esta doble clase de necesidad. La categoría o dignidad de la persona humana lleva consigo este derecho que es correlativo de aquellas necesidades y obligaciones. <http://www.filosofia.mx/index.php?foros/viewthread/316/#132> (15 de noviembre de 2011).

SP el servicio estatal que define y asegura las condiciones bajo las cuales el edificio social se puede mantener firme y compacto.²⁴

Hoy, las sociedades en abstracto ya no existen, ni como objeto de estudio ni como meros referentes sociológicos.²⁵ Hoy en día son las grandes ciudades, las medianas y las pequeñas poblaciones, las zonas rurales, las fábricas y el campo los que sufren problemas derivados de la delincuencia común, así como las emergentes formas del crimen organizado, sin duda asociado a esquemas de corrupción y a formas de debilidad del Estado en términos de inteligencia policial y política, así como en fortalezas asociadas a la capacitación y a la dotación de recursos financieros suficientes para los equipamientos físicos que garanticen competencia y competitividad de las fuerzas de SP para enfrentar a las fuerzas criminales.

Por supuesto, el crimen organizado es una virulenta fuerza que debilita la fortaleza del Estado y las bases de la organización social y, consecuentemente, la credibilidad ciudadana en sus Instituciones y en sus gobernantes. Pero no se puede mirar de soslayo la *masividad* de los centros poblacionales y sus complejidades urbanas, las que contribuyen perversamente al perjuicio de miles, quizá millones, de habitantes de una urbe que —escudados en el anonimato— pueden delinquir mucho más que los individuos que habitan poblaciones de menor envergadura poblacional.

²⁴ PASCUAL ESTEVE, J. María y Julia Pascual Guiteras. *Cohesión social y gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. 2009. <http://www.aerc.org/correspondencia/documents2010/documents/MaquetaLibroCohesionSocial.pdf> (10 de octubre de 2011).

²⁵ La “cohesión social” se entiende como un componente esencial de la “gobernanza”. PASCUAL ESTEVE. *Op. cit.*

El Estado de Veracruz, por su ubicación, por su geografía y distribución poblacional en centros urbanos diversificados y distantes, conforma un escenario más dúctil y atractivo para el crimen común y para el organizado y ofrece, en este sentido, el mejor de los argumentos para sostener la necesidad de construir una política social que refuerce la capacidad del Estado para garantizar la SP con fuerza y vigor.²⁶

La inversión social en Seguridad Pública

La SP mantiene una relación funcional directa con la eficacia de la policía y con el funcionamiento del aparato judicial. Pero, por otro lado, la SP no puede desentenderse tampoco del conjunto de las políticas estatales, ni de las condiciones sociales de una región, no solo asociadas a la población —su tamaño y densidad territorial— sino a sus niveles de pobreza. No es este documento el mejor espacio para discutir el impacto de la pobreza en la inseguridad, aunque no puede desdeñarse la correlación estadística entre las tasas de pobreza y la ocurrencia de los delitos. Por supuesto, tampoco es este el espacio idóneo para analizar la otra faceta del asunto: que la riqueza, por si sola, tampoco constituye un elemento capaz de acotar la incidencia de las formas del delito. Empero, los perfiles de la emergente delincuencia organizada evidentemente escapan a los añejos debates que discuten las relaciones entre pobreza y delincuencia; es evidente que el crimen organizado responde más a una lógica mercantil de gran dimensión que estimula, promueve y sostiene el negocio derivado del narcotráfico otorgándole una fortaleza

²⁶ Ver INEGI. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/default.aspx?tema=me&ce=30> (18 de septiembre de 2011).

que pone en riesgo la fortaleza del Estado para garantizar la SP y la misma gobernabilidad.²⁷

Es en este sentido que las fuerzas de SP —los servicios policiales— deben ser objeto de fuertes dotaciones de inversión pública que construyan sus fortalezas, definidas no solo en equipamiento, sino sobre todo en capacidades y habilidades —las hoy denominadas competencias profesionales—, pues solo así podrán actuar por sí mismas, según la Constitución Federal dispone, a efecto de no verse desplazadas por el Ejército o la Armada de México. Y es también en este sentido en el que, en este libro, se proponen los perfiles y la definición de una política pública que integre todos los elementos que deberían constituir una fuerza policial profesional para garantizar la credibilidad y la confianza ciudadanas para consolidar el bienestar de las poblaciones del Estado de Veracruz.

Las dotaciones financieras en SP tienen varios destinos: uno es el equipamiento físico de las fuerzas policiales —armas, pertrechos e Inteligencia para la prevención, seguimiento y detección de los criminales— y, por otro lado, la construcción del capital humano policial: capacitación, educación en valores y desarrollo de competencias policiales para la investigación y la operación policial. Entendemos que el verdadero valor de las fuerzas de SP no radica en la rápida y oportuna aprehensión de delincuentes, sino, sobre todo, en la prevención de la comisión de los delitos. Las acciones posteriores, aunque necesarias, deberían ocurrir como un mal no deseado.

²⁷ ECKSTEIN, Susan. *El Estado y la pobreza urbana en México*. Siglo XXI Editores, Madrid, España. 1999.

Sin embargo, no es posible concebir el ciclo completo de la SP si no se persigue a los delincuentes hasta ponerlos en manos de la justicia, que será la encargada de establecer las penas y castigos consecuentes conforme a la Ley.

Así como la salud, la educación y las comunicaciones, la SP es una necesidad social y un servicio esencial de Estado, puesto que es la seguridad, precisamente, lo que le define y *justifica* como ente soberano y político. Ninguna necesidad tendríamos los ciudadanos del Estado, si no fuera por su capacidad de garantizar el cumplimiento de la ley y del orden para evitar, a toda costa, la *impunidad* que es una muestra de la incompetencia absoluta del Estado para cumplir su cometido.²⁸

El marco teórico que define los linderos dentro de los cuales se mueve el concepto de SP ha sido discutido por varios juristas e investigadores. Sergio García Ramírez define la SP como²⁹:

“Una cualidad de los espacios públicos y privados que se caracteriza por excelencia por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”.

El autor sostiene que la construcción de esta “cualidad” implica la participación de múltiples recursos que deberían provenir

²⁸ ÁVILA, Marcelo Antonio en *La lucha contra la impunidad como garantía del Estado de Derecho*. Serie III. Impunidad y Verdad. Koaga Roñeeta. <http://www.derechos.org/koaga/iii/avila.html> (10 de noviembre de 2011).

²⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito*, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (Coords.), Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, pág. 81.

tanto de la sociedad como del Estado. Sin embargo, lo que observamos en los hechos es que los gobiernos estatales no han puesto la mira en la prioritaria y cada vez más estratégica necesidad de financiar con mayor amplitud las acciones para SP. Un *financiamiento* amplio en este sector de la actividad estatal es condición necesaria para consolidar una política pública sólida y eficaz, no sólo para la prevención de los delitos, sino para su seguimiento y castigo.

Por esta razón, la inversión en SP no tiene un carácter meramente financiero, sino esencialmente social. Tal inversión, mirada de forma integral, debe articularse —como dice García Ramírez— tanto con recursos sociales como con recursos estatales. Bien sostiene, por su parte, Jorge Carpizo, cuando afirma lo siguiente.

“La cuestión de seguridad y justicia en democracia no es un asunto sencillo ni simple. Su agenda debe ser contemplada de manera integral; es decir, no es posible tratar de resolver un problema tan complejo atacando una parte del mismo (...) Es un problema transversal, que afecta los más diversos ángulos de la sociedad y del Estado”.³⁰

Resulta evidente que la intervención estatal en este asunto de la seguridad y la justicia, en un marco de sociedad y democracia, no es asunto de resolución meramente jurídica o exclusivamente policíaca, sino de una visión estatal holística que rebasa a las políticas públicas y que reclama la definición de una política de Estado de largo alcance. Una política de Estado, por su propia

³⁰ CARPIZO, Jorge. *Conferencia Internacional Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una Política de Estado en los albores del tercer milenio*. Junio 10, 2011. http://www.insyde.org.mx/images/discurso_carpizo_conferencia_unam_junio2011.pdf (25 de noviembre de 2011).

naturaleza, es una de carácter estratégico «no coyuntural» que pretende influir y generar los marcos de acción para los grandes agregados sociales de un país en plazos que trascienden el tiempo actual, sus circunstancias y devenires circunstanciales. Una política de Estado es una visión de proyecto de Estado.

La profesionalización policial como destino de la inversión pública

Seguridad, confianza —credibilidad ciudadana— y rendición de cuentas son los ingredientes que pueden conducir a las fuerzas policiales hacia la eficacia en SP. Pero cada una de estas cualidades se alimenta de capacitación para el desarrollo de competencias profesionales en los servicios policiales. Por tanto, es la profesionalización lo que constituye el eje central de una política de Estado en este sector de la actividad estatal. Si bien la Ley del Sistema de Seguridad Pública contiene las herramientas conceptuales necesarias para construir un nuevo modelo policiaco, lo cierto es que este nuevo modelo, si bien es necesario, no es por sí mismo suficiente para construir las bases de una seguridad pública nacional como se ha venido definiendo aquí.³¹ Se insiste pues, no en diseños coyunturales de políticas públicas, sino en serios avances hacia la construcción social de una política de Estado en este sector de la vida nacional.

Los espectros profesionales de la SP son amplios y diversos. En principio, la fuerza policial no debe ser una fuerza castrense, ni debe tener tampoco perfiles militarizados, antes al contrario, una fuerza policial debería ser un servicio civil al servicio de la

³¹ Carpizo, *op. cit.*

sociedad y emanado de la propia sociedad. Desde el ingreso hasta la especialización en los servicios policiales, pasando por la educación continua o capacitación permanente, el policía profesional debe asumirse como un servidor público civil al servicio de la sociedad civil.

¿Cómo entender la formación curricular del policía?

Postular una definición de la profesionalización del policía no está muy lejos de proponer un concepto de profesión como servicio civil de carrera, como se le denominó hasta hace unos años a la profesionalización del servidor público. En principio, habría que entender, antes que todo, que la SP no es un asunto de persecuciones policíacas, ni de montaje de retenes o de operativos como puntos de control, sino sobre todo, la profesionalización policial debería ser entendida de modos más amplios y complejos. Un policía profesional debería ser concebido como un servidor público capaz de diseñar tareas de investigación sobre el estudio de la violencia en general y del crimen organizado en particular, las formas avanzadas de la investigación con base en servicios de inteligencia, el análisis y el diagnóstico de estrategias preventivas; además, la profesionalización no se ubica solamente en el policía de calle o de barrio, sino sobre todo, en los funcionarios o ejecutivos públicos que comandan las fuerzas del orden público.

En consecuencia, debemos entender como profesionalización policial el conjunto de esfuerzos y acciones gubernamentales para la formación de agentes civiles dedicados a la prevención, seguimiento, investigación y captura de los actores delincuenciales que potencialmente colocan en peligro a la sociedad en sus

personas y bienes. Esta profesionalización debe ser destino de fondos públicos que la fortalezcan en los elementos estratégicos que definen su eficacia en una sociedad convulsionada por la erosión del narco crimen y la violencia que suscita.

La Calidad Policial: Percepción ciudadana, confianza social y Estado de Derecho

El asunto de la calidad policial no puede dejarse en manos de encuestadores, ni tampoco constreñirse a percepciones ciudadanas.

Si bien el trabajo de las encuestas de opinión y de percepción sobre asuntos de interés público —especialmente si estos son controvertidos— son útiles en tanto que aportan elementos de juicio que orientan las acciones gubernamentales, el riesgo que ello conlleva, no obstante, es que los gobernantes asuman que gobernar es un asunto de complacer la opinión pública y que el éxito de los gobernantes depende de los índices de popularidad. En este sentido, la calidad de los servicios policiales podría pasar a ser un negocio electoral, y no una cuestión de urgente prioridad estratégica.

Pero, por otro lado, en los asuntos de la administración pública —en particular de los gobiernos modernos— es característicamente reconocido que «lo que no se puede medir, no se puede someter a mejora continua». En consecuencia, parece indispensable acudir a procedimientos de medición de actitudes, motivaciones y percepciones para captar la forma en cómo los ciudadanos conciben las acciones del Estado en

materia de implantación y manejo de las políticas públicas. De esta manera, las encuestas permiten conocer la opinión de los «clientes-ciudadanos» sobre la calidad de vida de sus ciudades, barrios y el mantenimiento de sus calles, la gestión de sus alcaldes, gobernadores y representantes populares y el comportamiento de los encargados de la seguridad pública, los policías, agentes de tránsito y otros actores destacados de la gestión pública.

Las encuestas permiten conocer la percepción de los ciudadanos respecto de la SP y la eficacia de los policías y detectar la preocupación ciudadana sobre las inspecciones, los controles, el grado de conocimiento que tienen las personas sobre sus policías, sus problemas y acciones de desempeño.³²

En este sentido, es un hecho que los ciudadanos no parecen tener una opinión muy favorable acerca del comportamiento de la fuerza pública y la policía en particular. Por ello es indispensable que los gobiernos establezcan programas de capacitación y profesionalización, lo cual sólo será posible a partir de la homologación de procedimientos y la formación especializada para que sus integrantes se conduzcan éticamente.

Los componentes de la calidad policial se relacionan con muchos aspectos; algunos de ellos no tan visibles a los ojos del ciudadano común y corriente. Por ejemplo, poco se sabe acerca de los procedimientos para reclutar y seleccionar a los elementos policíacos y los mecanismos posteriores relacionados

³² En las condiciones actuales, cualquier encuesta que pretendiera medir las percepciones y las actitudes de los ciudadanos de cara a la eficiencia policial —desempeño y honradez— sería ofensiva por la simple razón de que no se podría esperar de ella algo que negase lo que la *vox populi*, grita.

con la inducción, la capacitación y las compensaciones salariales, sus prestaciones laborales, la seguridad social de los policías y sus familias, los mecanismos de promoción, permanencia, entre otros aspectos que el ciudadano parece no reconocer.

La calidad de desempeño de las personas en sus puestos de trabajo no puede deslindarse de estos aspectos esenciales de toda política laboral y de *administración de personal*. No se descartan también otros factores que inciden en la calidad de los policías. Tales son:

- Los estilos de dirección y liderazgo de sus jefes.
- Los programas de motivación y reconocimiento.
- Las estrategias de educación en valores, actitudes y otros detalles técnicos del desempeño policial.
- Los programas de capacitación y entrenamiento en armamento, seguridad personal y de vida.
- Aplicación de exámenes toxicológicos a los servidores públicos de confianza.³³
- Exámenes de control de confianza.

Por lo regular, es ampliamente aceptado el bajo reconocimiento social que los policías tienen por parte de los ciudadanos. A menudo el trabajo de policía es mirado de soslayo por la población, precisamente porque la función policiaca no goza del prestigio que debiera tener ante la sociedad.

³³ Decreto que ordena la realización de exámenes toxicológicos a los servidores públicos de confianza de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado de Veracruz por disposición expresa del C. Gobernador del Estado. (*Gaceta Oficial* número extraordinario 174 del 28 de mayo de 2012).

Entre otras razones, tales percepciones establecidas respecto de la profesión policíaca, contribuyen a que los climas de confianza de los habitantes de una ciudad, municipio o región no aprecien el desempeño policíaco simplemente porque éste “no existe”. Por estas razones, el Estado de Derecho no parece tener el andamiaje suficiente más allá del o de los discursos oficiales y meramente retóricos.

Entonces, bajo esta perspectiva de nulidad y pobreza que conforman los perfiles de percepción del quehacer policíaco, se hace necesaria una sólida estrategia por parte del gobierno, en particular del Gobierno del Estado de Veracruz, para acrecentar los posicionamientos estratégicos de las autoridades del aparato judicial entero, empezando por lo que el ciudadano ve en sus calles: el policía.

En consecuencia, aquí se plantea que un Estado de Derecho no deviene únicamente de las leyes, de las tradiciones jurídicas, sociales y culturales de los pueblos, sino esencialmente de las formas en cómo los gobiernos cultivan y alientan a los integrantes de las fuerzas de seguridad. Después de todo, como ya se ha asentado aquí, es la fuerza pública orientada a la SP el factor básico que justifica la existencia del Estado, entendido no solamente como autoridad, sino ante todo como clase social que ejerce el poder de la dominación y que se halla, en todo caso, capacitado para eventualmente ejercer legal y legítimamente la violencia.

Del Capital Humano en el servicio policial al Capital Social para el desarrollo y el bienestar

En esta tesis sostenemos que los procesos de formación de las fuerzas del aparato judicial —fuerza pública y justicia— son también procesos de inversión en capital humano. Entendemos por capital humano —en la línea de Gary Stanley Becker—, el aumento en la capacidad de desempeño de los trabajadores de una organización para que puedan desempeñar con mejores estándares sus tareas.³⁴ Estos inventarios de capacidades provienen del entrenamiento, la educación y los niveles de *expertis* que conforman el conocimiento y las habilidades que potencializan a los individuos.

Gary Becker —economista estadounidense premiado con el Nobel por sus estudios sobre el capital humano— inició sus estudios con poco reconocimiento de sus pares economistas; no obstante, sus observaciones sobre las *sociedades del conocimiento* apuntalaron variables no solo asociadas a los saberes para el desempeño laboral, sino otros componentes como la salud y la calidad de los hábitos de trabajo. Para Becker, el capital humano es vital para lograr la productividad de las economías modernas toda vez que esta productividad se basa en la creación, difusión y utilización del saber. El conocimiento, en las sociedades del conocimiento, ya no es patrimonio exclusivo de las clases privilegiadas y de las universidades, sino que se crea en las empresas, los laboratorios y se difunde por medio de las familias, los centros educativos y los puestos de trabajo. Las teorías de Becker sustentan una estrecha vinculación entre los centros

³⁴ G. Becker, *op. cit.*

generadores del conocimiento —incluidas las universidades— y las empresas productoras de bienes y servicios y apunталadores de la productividad de las economías.

¿En qué sentido debemos hablar de capital humano en materia policíaca?

La idea la venimos sugiriendo desde las primeras páginas de esta disertación; además, Gary S. Becker describe en líneas evidentes los componentes del capital humano. Por lo tanto, aquí adelantamos los componentes constitutivos del capital humano para la formación de una política pública contribuyente a la construcción de una fuerza policíaca eficaz.

1. En el Gobierno del Estado de Veracruz, más que un programa aislado de formación profesional de la SP, deben sentarse las bases para construir una «sociedad del conocimiento» en la que habiten los actores centrales de la seguridad pública.
2. Tal sociedad del conocimiento tiene como columnas la formación inicial para la etapa de ingreso del policía. Luego, la capacitación continua que forme y actualice al policía; finalmente, la formación para el posgrado centrada en la investigación y los servicios de Inteligencia.
3. Los programas de compensaciones, seguridad social y estímulos al mérito, al desempeño y el reconocimiento social del policía.

Si el policía tiene razones suficientes para ejercer su labor con calidad —a partir de las expectativas ciudadanas establecidas como

requisitos de desempeño— entonces tendrá consecuentemente calificaciones notorias por parte de la sociedad que lo valorará y evaluará por su desempeño en mejor forma.

Como consecuencia del capital humano, la sociedad podrá edificar un *capital social* sustentado en la confianza, la credibilidad, las percepciones y los posicionamientos traducidos como «buena imagen» del policía.³⁵ La *accountability*, como herramienta para la rendición de cuentas, constituye sin duda un ingrediente central de la confianza ciudadana, pero sobre todo de una sociedad democrática y liberal. Las fuerzas de la SP no escapan a la rendición de cuentas, y con ella, a la construcción de su certeza y credibilidad.³⁶ Se asume aquí el término “*accountability*” como sinónimo de responsabilidad, esto es, de dar cuenta, responder por, dar cumplimiento básicamente a nivel de gestión pública. Estamos postulando aquí que el *capital social* es una función del capital humano, aunque reconocemos que puede formarse desde otros ángulos.³⁷ Entendemos por capital social, en la perspectiva de la sociología, el *sustratum* que facilita, promueve y en su caso consume la cooperación entre al menos dos partes o sectores de una sociedad. Sin embargo, esta colaboración solidaria bien puede devenir negativa y perjudicial para una sociedad o país, como es el caso de lo que puede ocurrir entre grupos de organizaciones delictivas, como los cárteles del narcotráfico entre cuyos miembros se han venido construyendo extensas redes colaborativas al margen de la ley.

³⁵ BURT, Ronald S. *Structural Holes versus Network Closure as Social Capital*. University of Chicago and European d'Administration d'Affaires (INSEAD). 2000.

³⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Rendición de cuentas o accountability: una máxima democrática*. Junio de 2008. En http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability (14 de octubre de 2011).

³⁷ BURT, Ronald S. *The Network Structure of Social Capital*. University of Chicago and European d'Administration d'Affaires (INSEAD). 2000.

El capital social es un activo facturado por la sociabilidad de los grupos que conforman una nación y que permiten el colaboracionismo entre sus agregados sociales —grupos, organizaciones, sectores, empresas, partidos políticos, etc.— y se halla claramente definido o conformado por las redes sociales, la confianza mutua, la credibilidad y el Estado de Derecho, como garante de la aplicación de normas efectivas que son respetadas y cumplidas por todos los actores de la sociedad, desde los líderes del gobierno hasta el más modesto ciudadano de “a pie”.

Ablanado Terrazas se pregunta ¿cómo es que una comunidad llega a convertirse en eso, en un *espacio común*, donde las personas se ayudan entre sí, colaboran para alcanzar metas compartidas, se comunican, acompañan, interactúan?³⁸ Esto es, ¿qué es lo que hace a una sociedad y no solo un aglomerado de individualidades? El eminente sociólogo francés Pierre Bourdieu, define el *habitus*³⁹ como la generación de prácticas limitadas por las condiciones sociales que las soporta y, por otro lado, sostiene que el *habitus* es la forma en cómo las estructuras sociales se graban en nuestro cuerpo y en nuestra mente y forman las estructuras de nuestra subjetividad.

El *habitus* en una sociedad claramente proviene de esquemas de percepción y de valoraciones históricas que los individuos construyen de sus propias estructuras sociales. Son, al decir del

³⁸ ABLANEDO TERRAZAS, Ineri, et. al., *Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil (ENAFI): Capital Social en México*. CEPI-Working paper-ITAM. México. Mayo de 2008. http://interamericanos.itam.mx/working_papers/Layton_CapitalSocial.pdf (15 de noviembre de 2011).

³⁹ SAFA BARRAZA, Patricia. *El concepto de habitus de Pierre Bourdieu y el estudio de las culturas populares en México*. Revista de la Universidad de Guadalajara, Dossier. Pierre Bourdieu en ocho perspectivas. Un homenaje, n° 24, verano de 2002. N.E. <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug24/bourdieu3.html> (2 de diciembre de 2011).

sociólogo francés, “*las estructuras estructuradas*” y las “*estructuras estructurantes*” las que forman el poder simbólico que se va consolidando, a su vez, como un poder de dominación en la sociedad.

Aquí postulamos que el capital social es justamente un *habitus* que se ha venido construyendo durante años y que en los años recientes —frente a los esquemas de corrupción y de ineficiencia gubernamental— ha formado una sólida cultura de “incredulidad” y de ausencia de confianza de la sociedad mexicana (el pueblo) en sus gobernantes y en sus instituciones. Estamos, entonces, ante un capital social deprimido cuyo *habitus* a su vez no ayuda a lograr los mejores climas de colaboracionismo social.

Frente a un capital social deprimente y deprimido, los discursos oficiales de gobernantes y representantes populares —diputados y senadores— no convencen a los actores sociales; y éstos, a su vez, se constituyen en *estructuras estructurantes* que transmiten sus poderes simbólicos no solo de unos grupos sociales a otros, sino de una generación de mexicanos a otra. Así, el *capital social* en México —Veracruz no es la excepción— se observa agotado, al menos el capital social positivo, el cual va dejando márgenes de operación cada vez más amplios a las representaciones del capital social negativo, el que favorece la operación de los grupos delincuenciales frente a una fuerza pública que no garantiza la prevención de conductas delictivas y la eliminación inteligente de las asociaciones del narcotráfico en forma efectiva.

Por tanto, aquí se sugiere que la educación (la formación del capital humano) es la mejor —cuando no la única— opción

para construir un capital social que contribuya a formas de sociabilidad entendida, o definida, como la capacidad social para realizar trabajos conjuntos para elevar el bienestar y la armonía de los ciudadanos.⁴⁰

El Marco Jurídico de la Seguridad Pública en México

El Artículo 21 Constitucional

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el Artículo 21, ubica a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Por su parte, la Ley reglamentaria de este precepto constitucional⁴¹ señala que: “Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”⁴². Esta misma ley reglamentaria señala al Estado en su conjunto (no precisa los órganos encargados) le corresponde combatir las causas de los delitos y fomentar el respeto a la legalidad.

La comisión de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados no cuenta con una definición específica sobre el tema; no obstante, el Congreso mexicano está facultado por el Artículo 73 de la Ley Fundamental para expedir leyes que establezcan

⁴⁰ Se entiende que, además de la educación, también están los esfuerzos para crear y consolidar un sistema económico capaz de generar y sostener el empleo, la seguridad y las formas de la justicia social.

⁴¹ *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Del 2 de enero de 2009.

⁴² http://inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_seguridad_publica_municipal (25 de octubre de 2011).

las *bases de coordinación* en materia de seguridad pública entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como para regular a las Instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Así, el ámbito de actuación de las políticas federales en materia de seguridad pública está delimitado a la coordinación entre los tres niveles de gobierno para la prevención y combate del delito con pleno respeto a las garantías individuales y a la reinserción social de los presuntos delincuentes e infractores de la Ley.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Esta Ley reglamentaria del 21 constitucional en materia de SP es importante para contextualizar las acciones de formación del capital humano policial. El artículo 5 define conceptos esenciales para instrumentar y operar las acciones estratégicas en materia de formación del capital humano policiaco. Por ejemplo, establece las *academias* y les define como instituciones dedicadas a la formación, capacitación y profesionalización policial. De esta manera, desde enero de 2009 —con su última reforma en 2010— la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública sienta las bases de la profesionalización policial, concepto hasta entonces sólo ubicado en la formación del servicio civil de carrera en diversas áreas de la administración pública federal.

La Ley contempla, además, otros esquemas igualmente vitales para armar una estrategia nacional en materia de SP. Por ejemplo, establece los principios de la inteligencia al definir la figura de las “Bases de Datos Criminalísticas y de Personal” incluyendo

información no solo de los criminales, sino del personal policíaco, huellas dactilares, vehículos, teléfonos celulares, sentenciados y en general toda la información que pueda disponerse mediante la investigación y la inteligencia.

Otra idea central es la conformación de la Carrera Ministerial, así como el Servicio Profesional de Carrera Pericial, el Servicio Profesional de Carrera Policial, la estructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, los Institutos para la formación y actualización especializada de aspirantes y servidores públicos de las funciones ministeriales, periciales y de la denominada *policía ministerial*.

La Ley cita un Programa Rector para orientar la profesionalización de los servidores públicos, el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública, la conformación de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, el Secretariado Ejecutivo y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En particular, corresponde —según la Ley que se cita— a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en virtud del artículo 25 fracción IV, “Formular el Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones de Procuración de Justicia”. Y el artículo 29, fracción II, especifica de manera puntual la “Promoción, capacitación, actualización y especialización de los miembros de las Instituciones Policiales, conforme al Programa Rector de Profesionalización”.

Es decir, el Estado mexicano vislumbra, con la Ley reglamentaria del 21 Constitucional, una nueva visión para orientar la política

pública en materia de Seguridad Pública nacional cuyo eje rector es la formación y consolidación de lo que aquí llamamos el capital humano policial como base para sentar la estructura del capital social, un capital colaboracionista centrado en la confianza, la certidumbre y la valoración adecuada de la imagen del policía entendido como un servidor público profesional, honrado y educado en los valores de la civilidad y del derecho.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública

Importancia

El capítulo II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴³, la cual es Ley Reglamentaria del artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de Seguridad Pública, establece que el Consejo Nacional de Seguridad Pública (artículo 12), se integrará por:



- El Presidente de la República.
- El Secretario de Gobernación.
- El Secretario de la Defensa Nacional.
- El Secretario de Marina.
- El Secretario de Seguridad Pública.
- El Procurador General de la República.
- Los Gobernadores de los Estados.
- El Jefe del Gobierno del Distrito Federal.
- El Secretario Ejecutivo del Sistema.

⁴³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 2 de enero de 2009.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ... UN RETO ALCANZABLE

ORGANIZACIÓN



Los sectores de la sociedad civil y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos son asistentes al Consejo en calidad de honorarios. Las atribuciones del CNSP, más allá de los que el discurso jurídico especifica, son la coordinación de las diferentes instituciones federales y estatales que integran el sector de la SP con el fin de articular estrategias integrales de acción para enfrentar los retos esenciales que el Estado enfrenta.

La importancia del CNSP se define por sí misma, pero sobre todo, por el hecho de buscar una eficaz articulación de la política gubernamental para enfrentar los retos y grandes desafíos que el país tiene ante sí, merced a los emergentes actores que hoy día perturban la seguridad nacional —la del Estado— y la seguridad de los ciudadanos, la seguridad social.

Retos del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda Nacional de Riesgos —que plasma las amenazas y riesgos del Estado

mexicano—, así como el documento «México Visión 2030» intentan identificar las estrategias a seguir para conseguir los objetivos de desarrollo integral de la Nación, lo cierto es que el Estado como tal carece de una agenda nacional para la seguridad. Esto es, una política de Estado.

En las condiciones actuales, los principales desafíos del Estado nacional son los siguientes:

- Riesgos derivados de la salud.
- Deterioro del medio ambiente.
- Desastres naturales.
- Agotamiento de los recursos estratégicos.
- Narcotráfico.
- Delincuencia organizada.
- Pobreza extrema.
- Exclusión social.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo presenta como riesgos y desafíos en materia de seguridad del Estado:

- Delincuencia organizada.
- Narcotráfico.
- Grupos armados.
- Terrorismo.
- Vulnerabilidades fronterizas.

Si estos desafíos no son contrarrestados correcta y rápidamente será imposible revertir los procesos trayendo riesgos que podrían empeorar dicha coyuntura, provocando:

1. Conflictos políticos y sociales.
2. Pérdida de cohesión social.
3. Dinámicas migratorias.
4. Pandemias y epidemias.
5. Medio ambiente y calentamiento global.
6. Desequilibrio en el desarrollo nacional.

Por ello, los desafíos del Estado mexicano son también los desafíos del CNSP.

Perspectivas del Consejo Nacional de Seguridad Pública

La ausencia de una *Política de Estado* en materia de seguridad pública y social —humana— no garantizaría algunos de los factores de éxito del CNSP. Uno de ellos es la continuidad de un sexenio a otro, lo cual podría impedir —pese a la Ley de la materia— y del propio artículo 21 constitucional, que el Consejo lograra implementar algunos de los programas estratégicos para fundar las bases de una protección ciudadana ejemplar. Por ejemplo, la instauración de aparatos policiales profesionales sustentados en el nuevo modelo policial que se pretende para el país y los Estados de la federación.

El Capítulo III de la Ley refiere las Academias e Institutos responsabilizados de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización, bajo cuyo contenido están, entre otros:

1. Los procedimientos de homologación del Sistema.
2. La capacitación en materia de investigación científica y técnica a los servidores públicos.

3. La proposición de las etapas, niveles de escolaridad y grados académicos de la profesionalización.
4. Aplicar las estrategias de profesionalización de los aspirantes y servidores públicos.
5. Proponer los contenidos curriculares de profesionalización del Programa Rector.
6. Diagnosticar las necesidades de capacitación de servidores públicos.
7. Realizar convenios con instituciones educativas para la capacitación policial.

Un proyecto como el que se pretende —en materia de instauración del nuevo modelo policial— requiere largos plazos, ya que ante todo es preciso modificar las culturas de las instituciones policiales, no solo mediante la capacitación técnica, sino a través de la implantación de valores, principios y modelos éticos que profesionalicen en *conocimientos* y en *actitud* a los policías y demás servidores públicos involucrados con la seguridad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El actual Gobierno Federal, en el Eje 1, dedicado al “Estado de Derecho y seguridad” del Plan Nacional de Desarrollo⁴⁴, sostiene:

El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante

⁴⁴ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.

Nadie parece negar que el Estado de Derecho y la legalidad construyan las mejores bases para la consolidación de un capital social sustentado en la confianza, la convivencia armónica de la sociedad para coadyuvar al desarrollo del país. Un capital social apuntalado por el Estado de Derecho es cimiento del crecimiento y del desarrollo de la economía al disminuir los costos de transacción y al crear las condiciones idóneas para atraer las inversiones que generan empleos competitivos y de calidad. Los estatus de bienestar —calidad de vida de las personas— reducen las brechas de la desigualdad y de la injusticia.

El Estado de Derecho no se concibe sin un capital social capaz de construir los espacios que permitan el *hábitat* donde la confianza, la certidumbre y la percepción de seguridad sean los alicientes de la tranquilidad y la paz. Pero un hábitat así concebido es imposible sin un gobierno confiable, eficaz y honesto capaz de lograr seguridad pública y eficiencia policial, como garantes del sosiego social. Leyes modernas, suficientes, claras y sencillas que normen de manera efectiva la convivencia social; leyes que se cumplan y se hagan cumplir en el marco de una cultura de legalidad difundida entre todos.

No obstante, los Planes Nacionales de Desarrollo, tal como los concibe la Ley de Planeación, no son sino meras indicaciones

dentro de las cuales deben actuar gobernantes y gobernados, actores de la administración pública y otros agentes políticos, principalmente los legisladores.

Como el propio Plan indica, se requieren leyes eficaces para que el marco de la acción gubernamental sea creíble y pase a formar parte de los elementos que definen el capital social.

El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012

La Secretaría de Seguridad Pública diseñó el Programa de Seguridad Pública 2007-2012, según las líneas de acción y orientación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Este documento descansa en la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia establecida por el Ejecutivo Federal en marzo de 2007.

El Programa Sectorial de Seguridad Pública⁴⁵ se apoya en dos columnas o ejes:

1. Combatir la delincuencia.
2. Corregir conductas sociales que propicien la comisión de los delitos.

La finalidad de estos lineamientos centrales del Programa es restablecer el sentido original de la seguridad pública que es proteger a las personas en su integridad física, sus bienes y sus derechos; esto es: servir a la sociedad resguardando sus libertades y el orden público.

⁴⁵ Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, (28/01/2008).

Con estos principios como ejes de acción debe trabajar la Secretaría de Seguridad Pública durante el periodo que comprende el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

La Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

El Estado de Veracruz tiene una composición pluricultural y multiétnica que se sustenta esencialmente en los pueblos indígenas. Una composición social así definida no solo exige servicios públicos diversos en materia educativa y de salud, sino también en comunicaciones y seguridad pública.

La fracción IV del artículo 49 constitucional⁴⁶ dispone que son facultades del Ejecutivo Estatal: “Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado, disponiendo al efecto de las corporaciones policiales estatales, y de las municipales en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; así como impedir los abusos de la fuerza pública a su cargo en contra de ciudadanos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquélla incurriera”.

El precepto constitucional no precisa el sentido del “orden, tranquilidad y seguridad del Estado”; evidentemente, se refiere al *ente estatal*, no precisamente a la sociedad, aunque ésta se halle implícita. La fracción XII del mismo artículo refiere el uso de la fuerza pública —con acuerdo político del Congreso— en caso de alteración extrema del orden público.

⁴⁶ *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Del 3 de febrero del 2000.

El artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁴⁷ define las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública y establece las prerrogativas del Secretario en términos muy comunes y con lenguajes jurídicos igualmente comunes. Empero, reproduce ya el esquema de la Ley nacional de la materia: establece el Consejo Estatal de Seguridad Pública y al Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, así como de su Consejo Estatal.

El Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016

En materia de seguridad, el Plan Estatal refiere una “seguridad pública para vivir tranquilos” y parte de la premisa política de que la seguridad constituye un elemento central en las relaciones gobierno-sociedad. Luego de presentar cuadros estadísticos que precisan los delitos del fuero común denunciados ante el MP, el Plan refiere los órganos colegiados de profesionalización del aparato policial, especialmente en lo que se refiere al servicio civil de carrera en este ámbito. Lo destacable del Plan es que presenta a la seguridad como un componente básico de la agenda de desarrollo del Estado de Veracruz.

El Plan establece ocho objetivos estratégicos en materia de seguridad:

1. Fortalecer la Secretaría de Seguridad Pública.
2. Combatir preventivamente la comisión de delitos.
3. Rescatar y vigilar los lugares públicos.

⁴⁷ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Oficial* (19/05/2000).

4. Promover la vinculación social para la corresponsabilidad ciudadana.
5. Promover el desarrollo integral de las instituciones de seguridad pública.
6. Incrementar la coordinación y cooperación con los actores sociales.
7. Optimizar el uso de los recursos materiales de la seguridad pública.
8. Reformar el sistema penitenciario.

El Plan Estatal no se halla lejos del Plan Nacional, lo complementa y puede decirse, como es de esperarse, que contribuye a sus logros. Lo relevante, para los efectos de esta obra, es que rescata la profesionalización del aparato policial para la seguridad del Estado.

Hacia un nuevo modelo policial a nivel federal

El nuevo modelo policial en el ámbito federal busca los siguientes objetivos generales:

1. Contar con policías con perfil de investigación.
2. Operar con métodos, procesos y procedimientos homologados.
3. Operar con un enfoque desarrollado de prevención del delito.
4. Incrementar la participación ciudadana con la policía como estrategia previsor de la comisión de los delitos.
5. Profesionalizar a la policía por medio de una carrera policial y un proyecto de vida.

6. Modernizar los sistemas de operación y vigilancia de los centros penitenciarios en los tres órdenes de gobierno.

Estos objetivos evidencian el deseo del Gobierno Federal de articular acciones homogéneas y profesionalizantes que transformen la policía en los tres niveles del gobierno mexicano. La acreditación, la certificación, la homologación, la revaloración del policía, la carrera profesional, entre otros, son los elementos que definen el nuevo modelo para reconstruir la acción de los policías en México.

El Estado de Veracruz tiene ante sí un reto no solo de carácter presupuestal, sino de diseño de política pública para llevar adelante un Programa de Modernización de sus Cuerpos Policiacos en armonía y coordinación con los grandes lineamientos federales.