

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA “SOCIEDAD DEL RIESGO”

Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL

*Al doctor Jorge Fernández Ruiz,
ilustre jurisconsulto y maestro*

SUMARIO: I. *Las políticas públicas.* II. *La “sociedad del riesgo” y el sistema de producción.* III. *Los riesgos de las políticas públicas sobre “seguridad”.* IV. *¿Qué seguridad garantizan las políticas jurídico-penales en materia de seguridad pública?* V. *El derecho como generador de riesgos.* VI. *Los riesgos en las políticas sobre la seguridad pública municipal, en la obra de Jorge Fernández Ruiz.* VII. *La privatización tanto de las funciones como de los servicios públicos, en materia de seguridad pública.*

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas constituyen la puesta en práctica del proyecto hegemónico que dirige un grupo de poder, mediante la utilización de técnicas de comunicación, realizaciones objetivas o creaciones y transformaciones legislativas.

Las *políticas públicas* constituyen el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados, para buscar objetivos de desarrollo práctico y simbólico, en las materias que traten, con el fin de satisfacer las expectativas de una población y obtener de ella el consenso, para mantener un tipo de orden o lograr una evolución social.

Actualmente la toma de decisiones en la implementación de políticas nacionales, es un resultado del consenso de los diversos actores políticos, económicos y sociales que ejercen influencia en la sociedad y en sus subsistemas...

La toma de decisiones en consecuencia, se debe de hacer a través de personas especializadas en cada una de las ramas en que se desee implementar una política pública, y en su caso a través de equipos interdisciplinarios, en que los patrones cognoscitivos sean complementarios.¹

Al respecto puede decirse, que la política pública debe estar precedida por el conocimiento empírico y la investigación científica, de manera que los *especialistas* no sean simples legitimadores de decisiones políticas coyunturales. Pero aunque los *especialistas* hayan realizado los estudios pertinentes, la puesta en práctica de la política instrumentada, constituye un riesgo que puede tener éxito o no, porque la vida social no es una variable que pueda ser controlada *a priori*. Por ello:

El científico de políticas, se enfrenta con problemas que no son ajenos a las operaciones científicas ordinarias. La selección del conocimiento adecuado para la toma de decisiones, exige obviamente anticipaciones del futuro.²

Pero también es importante tener presente los factores político-económicos de distorsión que pueden aparecer antes, en y después, de la puesta en operación de las políticas públicas, que hacen que esa prospección sea incontrolable y quede en un azar *presuntamente controlado*, del cual se pueden esperar los más disímiles resultados, no obstante que la política cumpla con todos sus atributos fundamentales de tener:

- *La contextualidad*, es decir que las decisiones sean parte integrante de un proceso social mayor.
- *La orientación hacia problemas específicos*, en que los científicos de las políticas hagan suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de las metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.
- *La diversidad de los métodos*, en el sentido que sean múltiples y diversos.³

¹ López Portillo Robles Gil, J. A., “La necesidad de la implementación del derecho disciplinario en las fuerzas de seguridad pública, como consecuencia del proceso globalizador”, tesis de grado, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México, 2004, p. 42. El concepto lo refiere al caso de la seguridad pública en México.

² Aguilar Villanueva, Luis F., “El estudio de las políticas públicas”, p. 109, en López Portillo, R. G., *op. cit.*, nota 1, p. 42.

³ *Ibidem*, p. 110.

En consecuencia, las políticas públicas son una expectativa de logro o de fracaso, aunque sus creadores confíen plenamente en sus bondades y atribuyan a sus *operadores*, la no consecución de las metas propuestas.

A medida que aumenta la sensibilidad pública ante los riesgos, surge una necesidad política de investigación tranquilizante. Hay que asegurar científicamente la función permanente de legitimación de la política. Pero en aquellos aspectos en que los riesgos son reconocidos socialmente (como la destrucción de bosques) y se reclama la ayuda responsable políticamente, quizá en el sentido de las promesas electorales, queda patente la impotencia autoimpuesta de la política.⁴

Esto implica que ante los riesgos, que la población conoce de las políticas públicas, pueden darse respuestas justificatorias, pero los daños ocasionados por las mismas no tienen una solución política, como son la contaminación ambiental, la depredación de la naturaleza o la explotación irracional de los recursos energéticos no renovables.

II. LA “SOCIEDAD DEL RIESGO” Y EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN

En el campo de la producción económica, opera el mismo sentido de incertidumbre de las políticas públicas.

La sociedad del riesgo se caracteriza esencialmente por una carencia: en la imposibilidad de prever externamente las situaciones de peligro [es decir, el peligro entendido como el no poder evitar los efectos dañinos de la producción]. Pero esto significa que las fuentes de peligro ya no están en la “ignorancia” sino en el “saber”, ni en un dominio deficiente de la naturaleza, sino en el perfeccionado, ni en la falta de acción humana, sino precisamente en el sistema de decisiones y restricciones que se estableció en la época industrial.⁵

De tal suerte que hoy en el proceso productivo pueden verse a futuro los efectos nocivos de la producción, pero lo que les importa a sus propietarios, son los fines de la explotación y la ganancia. Por ello,

⁴ Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1998, p. 280.

⁵ *Ibidem*, p. 237.

La distinción entre “sociedad industrial” y “sociedad del riesgo”, tampoco coincide con la diferencia entre “lógica” de la producción y distribución de la riqueza y la “lógica” de la producción y distribución del riesgo, sino que se funda en el hecho de que cambia la relación de prioridad. La noción de “sociedad industrial” presupone el dominio de la “lógica de la riqueza” y admite como compatible la “distribución del riesgo”, mientras que la noción de “sociedad del riesgo” considera incompatible la distribución de riqueza y de riesgo, y acepta la rivalidad entre sus “lógicas”.⁶

Por lo tanto, en la “*sociedad del riesgo*” se impone la lógica del costo-beneficio capitalista neoliberal, en que lo que importa, es la explotación a gran escala, aunque ello genere riesgos y daños, pues desde ese punto de vista, éstos corren separados de la producción. Para ello entonces, se crean políticas públicas paralelas dirigidas, no para evitar los efectos dañinos de la producción, sino para minimizar los efectos nocivos que ella provoca, como son las campañas anticontaminantes, los programas de reforestación u otros.

Los actuales “riesgos” radican en su simultánea construcción científica y social, y además en un triple sentido: la ciencia se ha convertido en “(con) causa”, “instrumento de definición” y “fuente de solución de riesgos” de modo que así se abren nuevos mercados para la científización. El desarrollo científico-técnico se hace contradictorio por el intercambio de riesgos por él mismo coproducidos y codefinidos, y su crítica pública y social.⁷

Así las llamadas ciencias básicas dan soluciones en el campo empírico, pero a su vez pueden producir en sus respuestas, problemas, ya sean prácticos o ideológicos. Si las ciencias robustas que pueden controlar muchas variables, están sometidas a esos riesgos, aún más lo están las ciencias sociales especulativas como el derecho, la criminología, la política o la economía.

En la práctica y en la opinión pública, las ciencias se enfrentan, junto al balance de sus éxitos, al balance de sus fracasos y cada vez más, al examen de sus promesas incumplidas... Las razones de ello son varias: precisamente con los éxitos, parecen aumentar de manera desproporcionada los ries-

⁶ Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, op. cit., nota 4, p. 200.

⁷ *Ibidem*, p. 203.

gos del desarrollo científico-técnico; soluciones y promesas de liberación, en la práctica cambian al manifestarse sus aspectos problemáticos, y precisamente en relación con la ciencia, se convierten en objeto de análisis científicos intensivos... De ese modo se instaura un proceso de desmistificación de las ciencias, en el curso del cual, queda sometida a un cambio radical la vinculación entre ciencia, práctica y vida pública.⁸

Esto quiere decir que las ciencias robustas y sociales que antes funcionaban como “verdades”, ahora se ven enfrentadas a la “duda”, a su potencial incapacidad para ser instrumentos de solución y cambio. En consecuencia, el poder político, que ha jugado con ellas para alcanzar sus intereses privados, pierde legitimación ante la opinión pública.

Esa ultra-complejidad del saber hipotético ya no es abordable sólo a partir de reglas de control metodológicas (sino que)... Los “objetos” de la generalización de la ciencia se convierten en “sujetos”, en el sentido de que pueden, y se ven forzados a, manipular activamente la oferta científica heterogénea de interpretaciones... Cuanto más avanza la generalización de la ciencia y cuanto más claramente penetran en la conciencia pública las situaciones de peligro, mayor es la presión manipuladora política y tanto mayor es la amenaza de que la civilización científico-técnica se convierta en una “sociedad tabú” originada científicamente.⁹

De aquí surge un atroz cambio de perspectiva, en el sentido que lo científico de las ciencias robustas se utiliza por los políticos, ya no como técnica, sino como *discurso especulativo* más, como el que se maneja en las ciencias sociales. Entonces lo científico se convierte en un argumento, para ocultar las manipulaciones y las prácticas que los grupos de poder efectivos realizan para el logro de sus intereses y el mantenimiento del control social.

III. LOS RIESGOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE “SEGURIDAD”

Si la utilización de las ciencias duras se puede volver discurso, el mundo del lenguaje de las ciencias sociales, que también lo es, construye el *mundo artificial* en que la sociedad vive. Entonces la ideología inmanente en el

⁸ *Ibidem*, p. 204.

⁹ *Ibidem*, p. 205.

discurso científico y en el discurso jurídico, son subjetividades utilitarias, que son vividas por la población como objetividades. De ahí que la ciudadanía es víctima de un gran espejismo, producto de las manipulaciones de la comunicación política.

Los problemas sociales, en realidad existen, sólo porque se habla de ellos. Aquellos problemas que no son objeto de la comunicación social, no son percibidos, no son descritos, no existen. En consecuencia la tematización de un problema, habla sobre sí misma; dice cómo ha construido el observador el concepto; cuáles son las distinciones que él ha usado. En particular, debe decir qué cosa excluye, porque de otro modo, se impide cualquier determinación.¹⁰

Para poder identificar una idea, un sujeto o un objeto, se requiere crear su diferencia, es decir construir otra idea, otro objeto u otro sujeto, que por consecuencia queda excluido con relación a aquella o a aquellos, para dejar una sola *identidad*. Por eso, cuando se identifica un problema como tema de comunicación social, es porque se ha tenido que excluir otros problemas que no son nombrados.

Podemos reconstruir —dice Raffaele De Giorgi—, la carrera lingüística del concepto de “seguridad”, de un modo que nos permita ver qué se oculta a través del recurso a este concepto, y cómo podemos formular el problema en modo que se puedan observar posibilidades de solución... Sobre la otra representación, aquella de la “inseguridad”, se han construido ideas de la seguridad para los particulares. La alternativa a la “inseguridad” estaría dada por la activación de las estrategias de la “seguridad”. Así, la “seguridad” sería una situación que podría ser programada, realizada y actuada.

Se ha desarrollado así, la retórica de la seguridad que ha acompañado inicialmente a la consolidación de los Estados nacionales, que luego se afirmó en la idea de Estado de derecho y al final ha sido sublimada, como función específica del Estado de Bienestar: seguridad del trabajo, seguridad del futuro, seguridad de los derechos sociales, seguridad de la ciudad y un interminable catálogo de seguridades.¹¹

¹⁰ Giorgi, Raffaele de, “Del riesgo de la inseguridad al riesgo del descontrol”, conferencia dictada en el Seminario sobre la Teoría de los Sistemas, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, inédito, 1998, p. 1.

¹¹ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

Las políticas públicas sobre la *seguridad* como problema entonces, implica la existencia de otros problemas que no son objeto de la comunicación, porque han quedado excluidos; esto es, se han visualizado, pero a la vez se han ocultado, para poder construir una retórica argumentativa, que dé vida al tema de la *seguridad* y en torno suyo, a los discursos científicos y teóricos.

IV. ¿QUÉ SEGURIDAD GARANTIZAN LAS POLÍTICAS JURÍDICO-PENALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA?

Las estrategias de políticas públicas en materia de seguridad pública deben basarse en el diagnóstico de la fenomenología de la criminalidad, así como en la evaluación de la funcionalidad de los operadores en las instituciones de la administración del derecho, respecto de aquella. Sin embargo, esa lógica empírica no es la usual por parte de las autoridades, pues ante la imposibilidad de dar respuestas concretas a problemas estructurales específicos, prefieren dar normas *jurídicas*, para obtener efectos políticos inmediatos. Esto quiere decir que la posible respuesta científico-metodológica se descarta, para dar en su lugar, una solución *simbólica* a través del discurso del derecho, como política criminal.

Generalmente se cree que si se toman medidas preventivas, respecto de algo que nos puede dañar, es posible evitarlo. Sin embargo, la experiencia demuestra que no necesariamente es así, porque el futuro no lo podemos controlar. Sin embargo, esas acciones *preventivas*, puede que no eviten la comisión de delitos, pero al parecer logran un efecto psicológico, que consiste en calmar la “inseguridad individual” o la “inseguridad colectiva”.

La sociedad compleja de hoy está caracterizada por la multiplicación acelerada de las interrelaciones humanas y a su vez, por la generación incontrolada de “*normas jurídicas*” que nadie conoce, pero que se aplican bajo la presunción perversa de la autoridad, de que “*la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento*”. Esa imposición es amoral y tiene un sentido estrictamente utilitarista y funcional al abuso de poder, que incrementa los *riesgos* de conflicto entre las personas y esas normas, pues nadie puede actuar o comportarse de acuerdo con un precepto legal que desconoce.

A mayor número de normas, se amplía la posibilidad de su transgresión, por tanto, la inflación legislativa es generadora de mayores riesgos. No obstante, se cree que los riesgos pueden ser eliminados con más políticas jurídicas de seguridad y entonces se cae en una espiral interminable.

La seguridad no implica la ausencia de riesgo, indica sólo la dislocación del riesgo a niveles más altos y por ello, más complejos. En este sentido la seguridad es una estrategia de ocultamiento del riesgo. Es decir, el futuro ocurrirá como tal, sólo que pretendemos modificarlo, aunque en el mundo de lo concreto ocurra lo contrario a nuestras expectativas... El riesgo es la posibilidad de futuro que pudo haber sido diferente, si se hubiese tomado una decisión diversa a la que se tomó para evitarlo. Esto significa que si se conoce el riesgo que se quiere evitar tomando una decisión, no se conoce el riesgo que se corre, con la decisión que se toma para evitarlo.¹²

Los hechos sociales son cambiantes, contingentes e inesperados, por ello no operan con la causa-efecto que aparentemente funciona en las ciencias naturales. Las sociedades no se mueven por las relaciones causa-efecto, de tal suerte que el hambre no necesariamente desata una rebelión, ni el abuso de poder obliga a que haya resistencia contra la opresión. De ahí que toda política pública es sólo una generadora de riesgos, en cuanto resulte o no resulte operativa.

El problema de origen que padecen muchas políticas sobre seguridad pública, consiste en que las propuestas legislativas no tienen relación con la realidad empírica, es decir, nacen del ánimo legislativo, sin que previamente exista investigación científica, respecto de los hechos sociales que se desean convertir en norma jurídica. Entonces la propuesta legal queda en el vacío sin un referente en el mundo concreto.

Por eso es fácil y común que se viva haciendo planes y proponiendo aparentes soluciones jurídicas que no llevan a ninguna parte. La norma jurídica es el mejor ejemplo de la respuesta simbólica y con ella se cree que se da respuesta *inmediata* a situaciones sociales que en el campo de lo real, tardarían mucho tiempo en conocerse y atenderse.

Lo jurídico entonces constituye un lenguaje, que por medio de la comunicación, vuelve a la palabra, realidad; convierte lo subjetivo en algo objetivo y da a la incertidumbre, esto es a la posibilidad de futuro, una certeza presente.

Por eso, ante la imposibilidad de dar soluciones concretas y efectivas, los grupos de poder consideran la *respuesta simbólica* de la norma jurídica, de la cual se cree que al ser promulgada, logra prevenir los hechos

¹² González, V. A., "La teoría de sistemas y la seguridad pública", *Revista Iter Criminis*, núm. 1, México, 1998, p. 132.

sociales y modificar la realidad externa. Pero eso es falso, más aún si la respuesta jurídica no está anclada en investigaciones rigurosas. De ahí que la política criminal en materia de seguridad pública, generalmente construye solamente un mundo de palabras y de lenguaje, sin ningún asidero en el mundo de lo concreto, pero que al ser un tema de comunicación social, aparece como la respuesta adecuada para el problema determinado.

Ese es el gran problema de la política criminal que se erige a partir de corazonadas coyunturales para dar respuestas simbólicas a problemas estructurales reales. Por lo tanto, no se obtienen resultados concretos sino condiciones de *incertidumbre* por un tiempo, mientras se construye otro discurso, para la política criminal nueva, con pretensiones de que ahora sí, será la eficaz.

Si hay problemas económicos, sanitarios, ecológicos o de cualquier otra índole, se producen normas jurídicas como respuesta, pero eso no quiere decir que esos problemas se solucionen. Sólo se puede decir, que respecto de ellos se puede legislar. Por ello, en la vida jurídica hay una sobreproducción normativa, que pareciera tender a abarcar todos los hechos sociales e incluso, el futuro. Sin embargo, el derecho sólo prevé situaciones jurídicas, pero no puede evitar que ellas ocurran en el mundo social, porque la administración del derecho actúa después de que esos eventos han ocurrido.

Entonces, el riesgo es una condición estructural que manifiesta el carácter de la contingencia de los hechos sociales y que genera como alternativa, no la seguridad, sino otro riesgo o un peligro, entendiendo como peligro, la imposibilidad de evitar que ocurra lo que pueda ocurrir.¹³

Para que la realidad interna del derecho tenga congruencia con la realidad externa a él, se requiere que el mundo concreto sea conocido primero, y luego se construyan las respuestas jurídicas que autoricen un actuar congruente de los servidores públicos que cumplan eficazmente con la norma y hagan posible en la práctica el simbolismo jurídico.

De ahí que la investigación teórica y empírica debe desarrollarse, para que conociendo los hechos sociales considerados ilícitos o dañosos, se instrumenten jurídicamente las estrategias de acción, para enfrentarlos con el menor riesgo de fracaso.

¹³ *Ibidem*, paráfrasis.

Visto todo lo anterior, la investigación teórico-empírica en materia jurídica y de las instituciones de administración del derecho, no implican que la incertidumbre y los riesgos desaparezcan, sino que su estrategia consiste en crear alternativas cercanas y salidas viables, para mantener esos riesgos dentro de límites de tolerabilidad y control, para proporcionar *seguridad subjetiva* en las personas; es decir, provocar con la comunicación social una sensación de estar protegidas por las instituciones públicas y así, calmar la conciencia colectiva.

Esos son los grandes retos, que se deben tener en cuenta, en el campo de la investigación en ciencias sociales. De ahí entonces, se requiere mucho rigor para hacer del derecho, un medio que comunique el reconocimiento de las necesidades del otro diverso y no un instrumento para su ataque, porque entonces aparecerá el peligro del conflicto directo al margen de las instituciones.

V. EL DERECHO COMO GENERADOR DE RIESGOS

El derecho constituye un “deber ser”, por lo tanto es un, “no ser hoy”, es decir, es una incertidumbre, que podrá ser, o no ser en el futuro. Ante esa expectativa los juristas y los legisladores buscan construir canales de certeza, para dar “*seguridad subjetiva*” a la población, aunque los hechos previstos nunca ocurran u ocurran de manera diferente a la esperada.

De ello se deriva que las instituciones jurídicas permiten saber, cuáles conductas son susceptibles de ser incluidas en un procedimiento judicial, dando una sensación de *seguridad* a las personas; pero es una *seguridad* aparente, porque en el “mundo social”, no se puede evitar que se transgredan los bienes jurídicos tutelados y en el “mundo jurídico”, tampoco se puede estar seguros, de que quien tenga la razón, gane el juicio.

Por ello, aunque se canalicen esas expectativas, a través de los procedimientos jurídicos previstos, tampoco se tiene seguridad, porque la decisión final podrá dar la razón, quizás a una parte y no a la otra, aunque ambas estén esperando que les favorezca.

Podrá ocurrir que por falta de elementos probatorios no se pueda decidir, y entonces el que considera que tiene la razón, no tiene la prueba; o habiendo tenido la prueba, no la aportó en los términos y las formalidades del procedimiento. De ahí entonces, no importa tener la prueba, sino cumplir con las reglas jurídicas. Es decir, el mecanismo legal a través del cual se hace efectivo el derecho adquiere mayor valor que el derecho mismo.

Por lo tanto, dentro de la seguridad simbólica que otorga el sistema jurídico, no basta tener el derecho, sino que se requiere tener el poder, para hacerlo valer.

Esa seguridad simbólica busca dar salidas a la incertidumbre y afortunadamente permite que las partes, no se hagan justicia por su propia mano y acepten *el riesgo* de someterse a la autoridad¹⁴ jurídicamente establecida.

Ese es el gran avance del sistema jurídico: crear una *seguridad subjetiva* que produce en las personas una sensación de protección, minimizando las expectativas de riesgo. Sin embargo, oculta los riesgos que su aplicación produce. Es decir, construye posibilidades para obtener una decisión jurídica, pero ella puede perjudicar al que cree tener el derecho.

VI. LOS RIESGOS EN LAS POLÍTICAS SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL, EN LA OBRA DE JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

Un ejemplo del derecho como generador de incertidumbre y de riesgos, se puede derivar del análisis del libro “Seguridad Pública Municipal”, de Jorge Fernández Ruiz en el que manifiesta, entre otros argumentos:

existe confusión en el orden jurídico mexicano respecto del concepto de Seguridad Pública, porque pese a que se trata de una función pública, erróneamente se le considera también como un servicio público.¹⁵

El autor define a la “*función pública*”:

como la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde (se deriva) su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.¹⁶

¹⁴ González, V. A., “Teoría de sistemas y seguridad pública”, *Revista Iter Criminis*, *op. cit.*, nota 12.

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad Pública Municipal*, Edit. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Ezequiel Montes, Querétaro, 2003, p. 29. Ver también su libro *Servicios Públicos Municipales*, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

¹⁶ *Ibidem*, p. 127.

Esa función pública se entiende atribuida al Estado —federación, estados y municipios— y se ejerce como una manifestación de su soberanía. Sin embargo, dentro de la globalidad neoliberal, las soberanías se debilitan y transforman de tal manera que dejan de ser tales, para adquirir adjetivos como: *soberanías restringidas* o *soberanías funcionales* a intereses políticos, económicos internacionales.

A su vez Jorge Fernández Ruiz anota que el artículo tercero de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995, se define a la Seguridad Pública como:

La *función* a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.¹⁷

Esa concepción de la Seguridad Pública como *función* del Estado, la concibe la ley abarcando: la prevención, la persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.¹⁸

No obstante lo anterior, la misma ley establece que “las autoridades encargadas de la seguridad pública son: la policía preventiva, el ministerio público, los tribunales, los responsables de la prisión preventiva, las autoridades de ejecución de penas, de tratamiento de menores infractores y los encargados de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como de las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente con el objeto de la Ley”.

De esta manera el concepto de “autoridad” a cuyo cargo está la Seguridad Pública, se abre de manera extraordinaria y queda en manos de servidores públicos que están en muy diversos escenarios de la administración pública, tanto tratándose de *funciones*, como de *servicios públicos*. Por lo tanto, con esa generalización legal en materia de seguridad, se pierden los sujetos activos de la prestación de la función o de los servicios públicos y por lo tanto, se diluye la responsabilidad

¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad Pública Municipal*, cit., nota 15, p. 31.

¹⁸ *Idem*.

En consecuencia, la Seguridad Pública, tradicionalmente entendida como el orden de la calle y de las áreas rurales, en la convivencia social, no puede desligarse hoy de las estrategias de *Seguridad Nacional* que buscan defender el sistema económico-estratégico e ideológico, que hoy se globaliza.

De tal suerte, que igualmente es “autoridad” y cumple funciones de Seguridad Pública un policía municipal, un ministerio público, un juez, un magistrado, un ministro, un consejero de menores, una autoridad de los centros de reclusión y de pena, o un *encargado de la protección de las instalaciones y de los servicios estratégicos del país*, como pueden ser los encargados de las instalaciones petroleras, hidráulicas, eléctricas, hidroeléctricas y cualesquiera otras instalaciones que se consideren estratégicas.

Pero también se convierten en autoridades de seguridad pública las encargadas de cualquier servicio estratégico como el sistema colectivo Metro u otro servicio, que tenga carácter público.

VII. LA PRIVATIZACIÓN TANTO DE LAS FUNCIONES COMO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública está presentando a las autoridades públicas como encargadas de cumplir funciones de seguridad pública, sin embargo, muchas de esas funciones se cumplen a través de concesiones a particulares, y entre ellas está la Seguridad Pública y buena parte de servicios públicos, que serían en estricto derecho los únicos que pueden darse en concesión.

Es decir, la lógica capitalista de la ganancia y de la empresa ha estado presente en aquellos rubros de la administración pública, que resultan altamente lucrativos como son la educación y la seguridad privada. Se han convertido en los grandes negocios en los que los particulares no sólo especulan con los servicios que prestan, sino que además reciben del Estado apoyos materiales y financieros indebidos, pues la ganancia se queda en manos privadas y no públicas.

En el Distrito Federal existen 20 mil policías preventivos dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública, pero además existen 50 mil policías privados que prestan servicios de seguridad privada, pero que en caso de ser requeridos, coadyuvan a la realización de operativos de seguridad pública, hombro a hombro con la policía oficial. Por lo tanto, la función pública no se cumple en los términos de una responsabilidad directa y

soberana del Estado, sino que el adelgazamiento del mismo, como consecuencia de la privatización neoliberal, ha permitido que funciones exclusivas del Estado moderno, como la seguridad pública pasen a manos de organizaciones privadas, no sólo nacionales sino también extranjeras. Por eso hoy somos testigos de la existencia de más de 3,000 empresas de seguridad privada en todo el país.

No obstante lo anterior, Jorge Fernández Ruiz hace patente que la “Reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, lejos de corregir el defectuoso catálogo de Servicios Públicos Municipales de su fracción III, incrementó sus yerros al convertirlo en un catálogo de funciones y servicios públicos, en el que no se aclara cuáles de sus *items* son ‘servicios públicos’ y cuáles son ‘funciones públicas’ o si se pretende el absurdo de que todos sean simultáneamente ‘servicios públicos’ y ‘funciones públicas’ ... Por lo que —dice el doctor Fernández— se hace urgente una nueva reforma para enmendar tales equivocaciones”.¹⁹ Pero es requisito indispensable que las normas se redacten y estructuren de acuerdo con los principios generales del derecho, para que así sirvan como marco jurídico de la acción con el menor riesgo de fracaso.

En consecuencia, no existe técnica ni sistemática jurídicas en la nueva redacción de la fracción III del artículo 115 constitucional, pues, a diferencia de la “función pública” que debe ser indelegable por parte del Estado, el “servicio público” destinado a satisfacer una necesidad de carácter general, sí puede ser delegado a los particulares bajo el régimen jurídico de concesión u otro similar, como afirma el autor del libro que se comenta.

Pero visto el proceso de globalización, de pérdida de soberanía y del desmonte del Estado moderno como aparato con atribuciones y funciones públicas, no es difícil pensar que esta confusión normativa entre funciones y servicios públicos tenga el objetivo preciso de que todos los servicios públicos puedan ser prestados tanto por los servidores públicos, como por personas particulares a quienes se encomiende la tarea de prestarlos. Ese ejemplo se ve hoy en la seguridad pública, que está realizada por el Estado y los particulares.

En consecuencia, lo que se quiso efectivamente hacer con la reforma de 1999 al párrafo III del artículo 115 constitucional fue abrir plenamente las puertas para la prestación de servicios públicos de seguridad, por par-

¹⁹ *Ibidem*, p. 138.

te de empresas privadas, en el ámbito municipal. Esto es en todos los 2,400 municipios que existen en el país, reservándose el gobierno el monopolio de la seguridad pública federal que hoy está en manos de la Policía Federal Preventiva, compuesta por el ejército y la marina, así como las fuerzas armadas regulares.

A la larga, hasta el ejército podrá tener áreas de servicios en manos privadas, por ello, el Estado neoliberal local se convertirá en un ente abstracto sin poder económico-político, pero con la administración de la seguridad y el control de los habitantes, mediante organismos públicos y también privados. Al fin de cuentas el neoliberalismo considera al Estado como una empresa y corresponde su explotación a los empresarios, con la debida protección y seguridad que le presten sus propias policías privadas y las autoridades públicas.