



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

CONTROL POLICIAL

RETO PARA TRANSFORMAR LA SEGURIDAD DE MEXICO

T E S I S

PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAESTRO
EN ADMINISTRACION PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.

PRESENTA:

JUAN MARCOS GRANADOS TORRES

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO., DICIEMBRE DE 2014.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

"CONTROL POLICIAL. Reto para transformar la seguridad en México"

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Lic. Juan Marcos Granados Torres

Dirigido por:

Mtro. Ángel Santiago Santiago

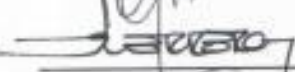
Mtro. Ángel Santiago Santiago
Presidente


Firma

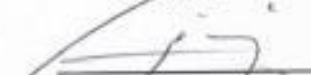
Dra. Gabriela Nieto Castillo
Secretario


Firma



Mtro. Sergio Arturo Guerrero Olvera
Vocal


Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Suplente


Firma

Mtro. Gonzalo Martínez García
Suplente


Firma
Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad
Dr. Irineo Torres Pacheco
Director de Investigación y Posgrado

La inseguridad que afecta al país es un tema relevante, y que perjudica a la población, a los organismos empresariales, a las clases políticas y al sector gubernamental. No hay forma de medir dicho fenómeno, por eso hoy se acude a la incidencia delictiva oficial, las encuestas de opinión de organismos tanto gubernamentales como privados. Y la percepción ciudadana no concuerda con muchos de los datos oficialistas. Por ello, resulta fundamental el análisis de las encuestas que se realizan a amplios sectores de la población y que arrojan datos importantes para sustentar las investigaciones sobre el tema del combate a la delincuencia. Es así que se advierte, en primer término, la notoria ausencia de efectivas políticas públicas en materia de seguridad, que establezcan la directriz y rumbo respecto de lo que debe hacerse en México, y en segundo lugar, una notoria desconfianza de la población hacia las instituciones encargadas de dotar de dicha tranquilidad, y que se convierte en la principal causa por lo que las víctimas no denuncian ante las autoridades, como se advierte en las encuestas nacionales sobre victimización y percepción de seguridad en México a cargo del INEGI, donde la cifra negra asciende al 93%. Por ello, la propuesta es promover desde el texto constitucional una reforma profunda en materia de seguridad, que defina en primer lugar dicho concepto y lo encauce con las modernas tendencias del humanismo, en la cual se garantice la convivencia entre ciudadanos, se preserve el derecho fundamental a la vida y a la integridad personal en los diferentes entornos. Para ello, se requiere además una reorientación de la profesionalización de las corporaciones policiales con dicha visión, pero mediante el empleo de controles eficientes de la gestión administrativa, mediante el empleo de tres tipos de indicadores o elementos de medición, referidos a la estrategia institucional, es decir, la definición de los objetivos generales y específicos que guíen el actuar gubernamental; el segundo, que supervise la gestión administrativa en cada una de las áreas relacionadas con el quehacer policial y por último, los que habrán de evaluar el cumplimiento de las metas trazadas.

The insecurity affecting the country is a relevant topic, and that harms population, business organizations, the political classes and the Government sector. There is no way to measure this phenomenon, why today is go to the official crime incidence, polls of both governmental and private agencies. And the perception of citizens disagrees with many of the official data. Therefore, the analysis of the surveys carried out large segments of the population and that yield important data to support research on the issue of the fight against crime is essential. It is so noted, firstly, the noticeable absence of effective public policies on security, that establish the guideline and direction with respect to what's done in Mexico, and second, a notorious distrust of the population towards the institutions provide this peace of mind, and that becomes the main cause for what victims do not report to the authorities noted in the national surveys on victimization and perceptions of safety in Mexico conducted by the INEGI, where the black figure is 93%. The proposal is therefore promote reform from the constitutional text on security, which define firstly the concept and channeling it with modern trends of humanism, in which guarantee peaceful coexistence between citizens, to preserve the fundamental right to life and personal integrity in different environments. This, requires also a reorientation of the professionalization of the corporations law enforcement with this vision, but through the use of controls efficient administrative management, through the use of three types of indicators or measurement elements, referred to the institutional strategy, it means, the definition of the general and specific objectives that guide the act government; the second, which supervises administrative management in each of the areas related to police work and finally, those who will have to evaluate the fulfilment of the goals.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO I	
El costo de la violencia en México.....	6
 CAPÍTULO II	
Los Retos de la Seguridad en México.	16
2.1 El tratamiento oficial de la percepción social de la inseguridad.	16
2.2 Control mediático, La posición del Gobierno ante el fenómeno inseguridad..	17
2.3 La percepción social de las instituciones policiales.	21
 CAPÍTULO III	
Ausencia de políticas públicas para atender la seguridad en México.	26
3.1 Políticas públicas en el Estado de Querétaro.	26
3.2 Caso Michoacán. Elementos comparativos con Querétaro.	32
3.3 Otros casos en México.....	36
3.4 Crisis de gobernabilidad.....	48
 CAPÍTULO IV	
Marco conceptual del estado de derecho y reforma policial.....	51
4.1 Seguridad pública, la función a cargo del Estado.	51
4.2 La reforma Constitucional, punto de partida.	54
4.3 El estado de derecho democrático y la policía democrática.	59
4.4 La policía y los derechos humanos.....	60

CAPÍTULO V

La seguridad humana como opción al cambio de modelo.....	64
5.1 La protección del gobernado ante las instituciones.....	66
5.2 Seguridad humana, el nuevo discurso.	68

CAPÍTULO VI

La profesionalización de los cuerpos policiales.	73
6.1 La Policía y su formación profesional.	73
6.2 La Constitución y su mandato: Profesionalización.....	78
6.3 El control policial desde las políticas públicas y su implementación administrativa.....	81
6.3.1 Modelo de Control Policial	83
6.3.1.1 Función y Fin.....	86
6.3.1.2 Características	86
6.3.1.3 Elementos del sistema	87
6.3.1.3.1 Elementos de control estratégico	90
6.3.1.3.2 Elementos de Control de la Gestión Administrativa y Desarrollo Institucional.	95
6.3.1.3.3 Elementos de control de evaluación.....	98
Conclusiones y propuestas.....	100
Bibliografía.....	106

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la inseguridad se puede y debe analizar desde su concepto etimológico, la palabra “*seguridad*” proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, (*se*, sin y *cura*, cuidado); sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse; el prefijo in – que es equivalente a la negación- implica entonces la existencia de un peligro o de un riesgo. (Por ejemplo, se puede decir que “me siento inseguro en esta Colonia porque me han asaltado varias veces”).

Existen muchos usos para el concepto inseguridad, desde diversos puntos de vista se puede referir a una inseguridad laboral, social, alimentaria, jurídica, etc., pero aplicado a la vida cotidiana o ciudadana se traduce en la posibilidad de sufrir un acto ilícito en la vía pública, en nuestra casa, en nuestro negocio en nuestra colonia o barrio.

Son muchos los peligros que actualmente acechan a la población en el mundo, particularmente a los sectores más vulnerables: Niños, mujeres, personas de la tercera edad, en un primer nivel; pero no están exentos de sufrir los embates de la delincuencia sectores importantes para el desarrollo de una sociedad, como lo es el sector productivo, de servicios, el empresarial e incluso en el sector turístico, en donde se vienen enfrentando problemas serios con este tema. Estas amenazas consideradas en el contexto mundial, son: Las drogas, en sus distintas modalidades, el tráfico de armas y de personas, esto es, las migraciones (forzadas o desplazamientos), un creciente incremento de la violencia interna y de nuevas formas de delincuencia contra las personas y bienes, reactivación de enfermedades consideradas erradicadas o proliferación de nuevas, como la reciente pandemia del virus ébola, la desigualdad comercial y económica, medio ambiente y desarrollo sustentable.

México no está ajeno a esos problemas, por el contrario, es un fenómeno que se ha recrudecido exponencialmente en los últimos años. La delincuencia como generador de la inseguridad, es un problema que viven los mexicanos día a día, y actualmente es el escollo que más lacera al país.

La incidencia delictiva ha venido incrementándose desde el año 2007; principalmente los delitos de robo a transeúnte, secuestro, y homicidio doloso (estos últimos a razón de la guerra contra el narcotráfico iniciada por el Gobierno Federal en el año 2006). Las bajas tasas de aprehensión y por ende el procesamiento penal de los probables responsables contribuyen al problema. Muchas causas han generado la delincuencia, las más importantes son el narcotráfico, tráfico de armas, asaltos, el desempleo, la polarización económica y la debilidad de las instituciones de seguridad pública y justicia, destacándose la evidente colusión entre el crimen organizado y las autoridades en diferentes escalas gubernamentales (como los casos de Michoacán, Guerrero, Aguascalientes, entre otros, que abordaré más adelante con mayor detenimiento, por tratarse de casos icónicos en nuestro País).

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía ha realizado diversos trabajos para medir el nivel de percepción que se tiene en México respecto de la inseguridad pública. Uno de los primeros ejercicios oficiales fue la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010 (ENSI-7) que se levantó del 2 de agosto al 3 de septiembre de 2010, por solicitud del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y con la participación del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI).

Por esas fechas, los indicadores nacionales que advertían el impacto de la delincuencia en la percepción social, ya prendían focos rojos sobre la problemática.

Dicho Instituto, al dar a conocer las estadísticas en esa ocasión, a propósito del Día Internacional de la No violencia, señaló que la encuesta realizada en el 2011, se destacaba que seis de cada 10 personas en el país identifican la seguridad como su principal preocupación, sin embargo, en algunas entidades como Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo León, el porcentaje se dispara a más del 70 %.¹

Lo lamentable del caso es que los datos arrojan una verdad cruenta: La percepción de los mexicanos respecto de la sensación de vulnerabilidad personal debido al azote de la delincuencia, en los diferentes ejercicios que ha realizado el INEGI, ha mantenido tasas elevadas de percepción de inseguridad, y peor aún, se ha mantenido el sentimiento de desconfianza frente al trabajo que realizan las instancias encargadas de la seguridad pública.

Pero el fenómeno no es sólo de percepción social, esto es, no se trata de medir cómo los ciudadanos encuestados conciben una realidad física del entorno a través de sus sentidos, va mucho más allá. Ha generado consecuencias en muchos ámbitos de la vida del país, modificando gradualmente la actividad conductual de todos o casi todos los ciudadanos. Desde cambiar o modificar las rutas de tránsito de la escuela a la casa y viceversa; adquirir equipos de vigilancia privada cada vez más sofisticados y costosos, implementar mecanismos de colaboración vecinal, la edificación de los denominados condominios privados, etc. Hasta modificar sustancialmente la inversión directa en el País, las estrategias empresariales, y con ello, los hábitos del sector que influye sensiblemente en los indicadores económicos nacionales.

¹ Cruz Vargas, Juan Carlos, Reformas de Peña acrecentaran confianza en economía: Carstens. Revista Proceso. 14 de agosto 2014. [en línea] www.proceso.com.mx..

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, elabora un trabajo de investigación, publicado en la página web de COPARMEX², y concluye: *En México se han iniciado los cierres de empresas o la cancelación de inversiones por la inseguridad, generándose importantes costos sociales implícitos para nuestro país. De ahora en adelante es necesario que la autoridad redoble esfuerzos para proteger la integridad física de las personas y la propiedad de sus bienes, no sólo porque son derechos inalienables de los ciudadanos, sino también para alcanzar los beneficios sociales de un ambiente de seguridad que permita la realización de un mayor desarrollo económico y social.*

Los analistas del sector privado bajaron, de 2.56% a 2.47% la expectativa del crecimiento para México en éste 2014, argumentando que una de las principales causas son los problemas de inseguridad pública que se vive. Son enfáticos al sentenciar que el crecimiento alcanzó su peor nivel en los últimos tres años, y uno de los factores detonantes de esa problemática lo es sin duda el fenómeno de la inseguridad, aun no acotada ni mucho menos controlada.

El periódico el Universal informó que se realizó una encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía en el sector privado, resultando que el 22% de los entrevistados señaló a dicho fenómeno social como el que más impacto negativo puede tener en la dinámica productiva de México.³ De tal suerte que la inseguridad pública se mantiene desde enero de este año como la principal fuente de preocupación de la actividad productiva del país, señala dicho medio de comunicación.

Un día antes, el primero del mes, el Presidente de la Republica Enrique Peña Nieto presentó su segundo informe de Gobierno, en cumplimiento con el mandato

² Centro de Estudios del Sector Privado. Número 168. Septiembre 2002. [en línea] www.coparmex.org.mx

³ Los pendientes de Peña Nieto. 1 septiembre, (s. a) [en línea] sección finanzas. www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/los-pendientes-de-peña-nieto.

Constitucional; mucho se habrá de comentar en los siguientes días, semanas y meses, sin embargo, aun cuando en casi todos los ejes del Gobierno Federal se palomean las acciones y los éxitos gubernamentales, en el rubro económico, la mayoría de los analistas políticos se inclina por la calificación reprobatoria, argumentando entre otros, que efectivamente el crecimiento económico es uno de los pendientes de la agenda pública gubernamental; que aún falta mucho por hacer en el tema y por lo tanto se convierte en área de oportunidad que sin duda, dicen, será resuelta a mediano plazo.

Lo cierto es que para la fecha del segundo informe presidencial (septiembre 2014) se suman ya ocho meses de un estancamiento económico, o como dicen los analistas económicos, de una “recesión aun no declarada oficialmente, pero admitida con frases y declaraciones eufemísticas por parte de Banxico (Banco de México).

En fin, el presente análisis no es sobre las decisiones del Gobierno de la República en materia económica, sino del impacto que dicha crisis reflejará en el fenómeno de la inseguridad y, peor aún, la conclusión de como los analistas en seguridad, diversos sector económico productivos del país y la sociedad en su conjunto, advierten la ausencia de políticas públicas que diagnostiquen, analicen y propongan estrategias efectivas para contrarrestar esa cauda de problemas que aquejan a nuestra población.

CAPÍTULO I

COSTO DE LA VIOLENCIA EN MEXICO.

El banco Interamericano de Desarrollo (BID) recién hizo público un análisis que fue retomado por varios medios nacionales, entre ellos el Economista, en donde se asegura que el impacto de la violencia producida por bandas dedicadas al narcotráfico es de aproximadamente el 12% del PIB.⁴

En diversas investigaciones auspiciadas por el citado BID, entre otros un documento titulado "Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México", Gustavo Robles, Gabriela Calderón y Beatriz Magaloni, responsables de la investigación, reconocen que desde el 2006 hay un problema de identificación clara del efecto que ha tenido este fenómeno en la actividad productiva.

Dicha investigación pone de manifiesto un problema aún más lacerante, que consiste en que la violencia tiene efectos negativos sobre la actividad económica y el desempleo, pero un desempeño económico deficiente o poco equitativo puede ser generador de violencia. De acuerdo a dichos especialistas, la delincuencia común se pudo haber desatado a la par de la ofensiva a los cárteles del narcotráfico, porque la función de la policía municipal o estatal se vio distraída en las capturas e investigaciones sobre la corrupción o por la captura de los jefes policiales.

El crecimiento económico entonces se ve afectado de las consecuencias que genera la propia violencia, sin embargo, para los empresarios, no son los altos costos que les genera el crimen el factor de mayor riesgo; sí incide, pero es más la falta de confianza en las instituciones policiacas, el sistema judicial, las decisiones

⁴ Morales, Yolanda. Flujo de Crédito Razonable y prudente, recomienda FMI. 23 de octubre. El Economista [en línea] eleconomista.com.mx

del más alto nivel entre los magistrados así como el evidente incumplimiento de la ley. Eso es lo que pone más en alerta a los inversionistas.

En ese tenor, la iniciativa privada reconoce que el gobierno está más preocupado por la corrupción, pero no es lo que se espera que se atienda, sino la solidez institucional, en donde se observan serias deficiencias e incongruencias.

Cifra oficial.

Además de las encuestas de percepción, resulta obligada la consulta de los datos llamados Duros, esto es, los indicadores oficiales.

INEGI, publica en septiembre del 2013, las estadísticas de los hechos delictivos denunciados ante el Ministerio Público por entidad federativa, en el rubro de Procuración e Impartición de Justicia. Los números totales se advierten en la siguiente tabla⁵:

Fuero común 2011	Fuero federal 2011	Total 2011	Fuero común 2012	Fuero federal 2012	Total 2012	Fuero común 2013	Fuero federal 2012	Total 2013 *
1,725,819	133,045	1,858,864	1,702,150	125,328	1,827,478	828,527	26,220	854,747

Si las cifras fueran ciertas, y parece que no lo es, existe una tendencia hacia la baja en la incidencia delictiva. Es decir, cuando menos en el número de averiguaciones previas que a nivel nacional se inician en las distintas agencias del Ministerio Público, tanto del fuero común como de la federación es notable y evidente que cada año se radican menos expedientes de hechos delictivos. Ahora explico el por qué afirmo que no son apegadas a la realidad: De acuerdo a los resultados publicados por INEGI entre el año 2011 al 2013 existe un decremento

⁵ INEGI. Censo 2013. Datos reportados por las entidades federativas a junio del 2013.

en la incidencia delictiva de más de 31 mil actas de averiguación, en el primer periodo citado, y haciendo una proyección al cierre del año 2013, tendríamos 117 mil averiguaciones previas menos en todo el país.

Pero, debemos considerar que esos números, son obtenidos de los reportes que envían las entidades federativas y que forman parte de las bases de datos oficiales, administrados por el sistema Plataforma México, tan cuestionado desde su inicio, y que, como el caso concreto, genera más dudas y perspicacias, que certidumbre y herramientas útiles para el investigador o analista gubernamental. No todas las entidades reportan con la oportunidad y honestidad que se requiere.

Es una costumbre –mal hábito, más bien- que las autoridades de los distintos niveles de gobierno manipulen información proporcionada, con la intención de no aparecer en los primeros sitios de los Estados con indicadores negativos en materia de seguridad.

Para ejemplificar, me remito al caso concreto del Estado de Querétaro: De acuerdo a la información disponible en la página Web de INEGI, en el año 2011 se registraron un total de 24,897 averiguaciones previas de ambos fueros, tanto Federal como común o estatal; en tanto que en el siguiente año la cifra total es de 27,450; esto es, se registró un aumento de 2553 actas. Que representa un incremento del 9.3 %. En tanto que para el periodo de enero a junio del año 2013 se contabilizaron 14,916. Realizando una proyección para el cierre del año, tendríamos 29,832. Esto es, 2382 actas más que en el ejercicio anterior 2012.

Como se advierte, el incremento de los expedientes radicados en las Agencias Ministeriales del Estado, de ambos fueros, no pasa del 10 % anual. Sin embargo, al consultar la página web de Gobierno del Estado, respecto de los informes que

rinde el Titular del ejecutivo del primero al quinto, se desprenden cifras que no son nada parecidas, veamos la siguiente tabla⁶:

INFORME DE GOBIERNO	1o	2o	3o	4o	5o
AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	19,743	27,844	30,583	35,006	NO DISPONIBLE/NO SE MENCIONA

No se requiere de un acucioso análisis para observar lo siguiente: en el primer informe de gobierno, que por cierto sólo se reportaron los primeros meses de la administración (diez meses) dado que arrancó el primero de octubre del 2009, se reportaron casi 20 mil actas de averiguación iniciadas, pero tres años después se informó del inicio y registro de más de 35 mil actas. Es decir un crecimiento sostenido mayor al 12% anual. Pero destaca el dato que del primer al quinto año de gobierno estatal se incrementaron el número de averiguaciones casi al doble, en tanto que los servicios periciales, y la cumplimentación de órdenes de aprehensión y de investigación, por ejemplo, se advierte un evidente estancamiento. En su momento trataré de explicar el fenómeno de la percepción ciudadana y el efecto mediático que los gobiernos utilizan para dirigir la conciencia ciudadana.

En octubre del 2014, se publica en la página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el corte de la incidencia delictiva nacional por Estados, respecto del 2013 al 2014, en donde se destaca que 10 estados acusan un incremento de sus números; en tanto que el resto con una tendencia a la disminución. Sobresale que Querétaro ocupa el segundo lugar del primer grupo de estado, con una incidencia a la alza del 28.03.⁷

⁶ Documentos PDF de los informes de gobierno publicados en la pág. de gobierno del Estado. www.queretaro.gob.mx

⁷ Incidencia Nacional y por entidad federativa. (s.f) “recuperado el 26 de septiembre, 2014. De

Estado	Delitos 2013	Delitos 2014	Porcentaje Diferencial
Aguascalientes	16969	15,950	-6.01
Baja California	77800	81,079	4.21
Baja California Sur	17606	16,722	-5.02
Campeche	1258	1,494	18.76
Chiapas	18322	17,058	-6.90
Chihuahua	47487	44,860	-5.53
Coahuila	37280	39,514	5.99
Colima	8521	7,300	-14.33
Distrito Federal	132390	135,550	2.39
Durango	20957	18,804	-10.27
Estado de México	206510	185,522	-10.16
Guanajuato	51104	70,613	38.18
Guerrero	29015	29,630	2.12
Hidalgo	26481	24,615	-7.05
Jalisco	78617	69,509	-11.59
Michoacán	24586	29,718	20.87
Morelos	36796	36,681	-0.31
Nayarit	5843	5,471	-6.37
Nuevo León	33751	30,260	-10.34
Oaxaca	33838	26,782	-20.85
Puebla	62528	56,031	-10.39
Querétaro	20515	26,265	28.03
Quintana Roo	26466	23,557	-10.99
San Luis Potosí	15719	14,633	-6.91
Sinaloa	25909	24,127	-6.88
Sonora	26117	23,267	-10.91
Tabasco	47009	46,319	-1.47
Tamaulipas	27652	33,538	21.29
Tlaxcala	6100	6,092	-0.13
Veracruz	56231	37,238	-33.78
Yucatán	36055	23,714	-34.23
Zacatecas	11079	11,971	8.05

(Sistema Nacional de Seguridad Pública) Corte de la incidencia delictiva al mes de septiembre 2014 en el país.

www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/work/models/secretariadoejecutivo/resource/1/1/cifras_publicación_septiembre14.pdf.

Sin embargo, son continuos los mensajes gubernamentales promocionando el bienestar general que se vive en el estado, particularmente en los rubros de paz y tranquilidad de los habitantes.

El espacio para las propuestas, planes, programas de gobierno, esto es, políticas públicas en materia de seguridad, publica, ciudadana o humana, tal parece son ocupados por el quehacer gubernamental de matizar el fenómeno de inseguridad con planteamientos mediáticos de que la percepción ciudadana es equivocada, puesto que la realidad es que no existen tantos delitos o bien, la incidencia delictiva va “a la baja” debido a las acciones policiales puestas en marcha en tal o cual administración pública.

Así las cosas, es relevante el hecho de que colocándose el tema de la inseguridad y la delincuencia en un nivel de la mayor importancia para los diversos sectores productivos, no exista aún un estudio serio, objetivo y metodológicamente sustentado del problema. Aún ignoramos los impactos de la inseguridad y la violencia, no es factible hacer pronósticos y menos aún, diseñar estrategias de atención. Así, el sector productivo aún no tiene un dato cierto del impacto en la economía nacional, lo que existe hasta ahora, son aproximaciones de los efectos negativos en las inversiones, estimaciones cuantitativas, pero no cualitativas.

Hasta aquí la problemática. El fenómeno de inseguridad es una de las prioridades de la agenda gubernamental de todos los niveles. Las medidas para atender ese reclamo ciudadano parecen desarticuladas. Si bien existen muchos aciertos, es importante señalar que aún falta mucho por hacer. El presente trabajo es un esfuerzo académico para plantear una propuesta concreta, partiendo de una hipótesis muy clara. La seguridad pública es una función del estado, así lo establece con precisión y mucha claridad la Constitución. Sin embargo, desde el propio texto Constitucional se tienen que dirigir las políticas públicas en dicha materia.

El concepto seguridad pública se sigue observando en el ejercicio público como la simple y llana función de proteger al ciudadano. Esto se traduce en programas de gobierno con acciones policiales tendientes a la prevención situacional, esto es, al patrullaje por zonas o territorios con problemas de delincuencia o cuando menos respecto de los cuales existe el clamor social de mayor presencia policial; los rondines policiales se realizan con policías mejor entrenados, con vistosos uniformes y patrullas nuevas, con armamento de mayor calibre; la tecnología se anuncia como de vanguardia, y los resultados – numéricos – se nos ponen a la vista en los informes de gobierno gubernamentales: Mayor cantidad de detenidos, más rondines, un número cada vez más creciente de revisiones corporales a ciudadanos y el aseguramiento de mayores cantidades de armas, droga o recuperación de vehículos con reporte de robo.

Dicho resultados cuantitativos pareciera que no son lo suficientemente convincentes para que el ciudadano perciba una mejoría en su entorno y en su tranquilidad.

Como punto de partida, me habré de referir al análisis de los valores que deben regir el quehacer de la seguridad pública en el país, y que se encuentran plasmados en el referido artículo 21 Constitucional.

En dicho precepto constitucional, en su párrafo noveno se estipula, en primer lugar, que la función de la seguridad pública (sin conceptualizarla) corresponde a la Federación, Estados y los municipios. Que el conjunto de actividades para obtenerla deberán comprender la prevención, la investigación y la persecución de los delitos así como la actividad sancionadora de conductas administrativas, de conformidad con las leyes aplicables.

A la letra se lee:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de

- legalidad,
- objetividad,
- eficiencia,
- profesionalismo,
- honradez y
- respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Estos postulados axiológicos inmersos en el texto constitucional deben ser punto de partida para cualquier acción gubernamental en el tema.

El primero de los postulados axiológicos, tal pareciera que es letra muerta. Es decir, existe en el texto constitucional la obligación de que todo servidor público actúe conforme al marco jurídico que los rige. Esa es la premisa de dicho principio de legalidad, de sobra tan conocido no solo por juristas sino por el público en general. “La autoridad solo puede hacer aquello que la ley autoriza, en tanto que los ciudadanos todo aquello que no esté prohibido”, dice el clamor popular en lo que pareciera un refrán o un dicho popular, pero que sin embargo es uno de los axiomas más relevantes para el Estado de Derecho. Debemos partir de la premisa que toda corporación de seguridad (policías, ministerios públicos, peritos, etc.) no sólo deben observar lo que dice la Constitución, sino desde luego las leyes que emanan de ese principio; es aquí donde existe el primer impedimento, que desde

luego, concatenado con una serie de deficiencias estructurales y estratégicas de las diversas corporaciones, impiden que el policía que patrulla las calles desconozca cuál es su marco jurídico de actuación, y peor aún, sus capacidades y habilidades policíacas, la indebida capacitación, le imposibilita u obstaculiza que este en aptitud de conocer dicho fenómeno.

Actualmente, el precepto constitucional tal parece que limita el quehacer policial a cumplir con las disposiciones en el mejor de los casos con una absoluta disposición a tener una policía mejor preparada, bien pagada y equipada, lista para atender los reclamos ciudadanos de inseguridad o emergencia incluso ambiental. Sin embargo, la óptica de quien dirige esos esfuerzos y de quien operativamente salen a la calle a cumplir con dicha encomienda se traduce en acciones carentes de una finalidad humanista.

Este fenómeno permea en los agentes del orden, quienes ante la menor provocación de un aparente conflicto social, como puede ser un reclamo ciudadano, una manifestación pacífica o incluso el sometimiento de quien infrinja la ley, pueden actuar de manera arbitraria, reaccionando de manera equivocada y alterando aún más el orden de las cosas.

El cuestionamiento que siempre se les ha hecho a los elementos policiales estriba en lo siguiente: Realmente están preparados para enfrentar situaciones como esa? Por qué ante la menor provocación reacciona de manera autoritaria, abusiva, violenta? Por qué un porcentaje importante de la ciudadanía sigue considerando a las corporaciones policíacas como instituciones con la más baja calificación en términos de la confianza y transparencia en su función?

Es necesario replantear, desde el marco constitucional la visión de un esquema paradigmático de la seguridad. Y después, armonizar el andamiaje administrativo, legislativo, formativo y de participación ciudadana que adopte esa visión

humanista; que sea punto de partida de las políticas públicas que habrán de considerarse para el embate al flagelo número uno en nuestro país.

CAPÍTULO II

LOS RETOS DE LA SEGURIDAD EN MÉXICO

2.1 El tratamiento oficial de la percepción social de la inseguridad.

En nuestra época, los partidos políticos y los gobiernos están perdiendo credibilidad ante la ciudadanía. Los principios ideológicos que esgrimen ya no constituyen un valor preponderante y la población empieza a buscar otras respuestas y un sentido a la seguridad de su entorno. Es conocido que desde los ochentas y en forma por demás evidente, en los noventas, la partidocracia en América latica, particularmente, empiezan a desposeerse de niveles de institucionalidad adecuados y su estructura y funcionamiento empiezan a ser severamente cuestionados. Se empieza a advertir un desplazamiento de instituciones y se centra una nueva manera de hacer política y la forma de interrelacionarse con la población. Con instituciones cada vez más débiles, la ciudadanía empieza a buscar respuestas en líderes y en pequeños grupos. Esta personalización del poder lleva a concentrar en un número reducido de personas la representación de vastos sectores de población. Mientras que por otro lado, dichos lideres empiezan a utilizar nuevas formas de populismo, apelando en general, a bienes simbólicos y subrayando su capacidad de liderazgo, aparentando su intención de mejorar las condiciones de vida, económica, de salud y de seguridad de la sociedad, elevan discursos clientelistas pero lo único que producen son acciones con un fuerte impacto mediático.

Entonces, los medios de comunicación se convirtieron en un nuevo centro de poder en la esfera socio-política y una herramienta muy utilizada por los nuevos líderes, estableciendo novedosa forma de relación.

Se utilizan entonces nuevas formas de dirigirse a la población, ya no a la masa, sino a cada individuo, con un lenguaje y vocabulario habitual y un mensaje muy simple, que apele a las emociones de la gente. En ese proceso, se advierte

entonces que los medios juegan un doble papel: Como informadores y como formadores de opinión. En esa dualidad de actividades, puede generarse inercias que apuntan a un solo fenómeno, al de la mediatización de los procesos sociales. En donde la perversa relación gobierno-medios tiende cada vez a acotar las libertades humanas.

2.2 Control Mediático. La posición del Gobierno Federal ante el fenómeno de inseguridad.

Muchos y variados son los ejercicios que realiza el gobierno para tratar de atemperar la percepción negativa de la población en el rubro de seguridad, en las cuales destacan la publicidad con inserciones pagadas de las buenas y redituables acciones de las corporaciones policiales con despliegues impresionantes de fuerza en los municipios, poblaciones y territorios otrora ocupados por la narcoviolencia; también es visible la transmisión, (en televisión, sino, no tiene el impacto deseado) de la presentación en sociedad de las nuevas corporaciones policiales, dotados del mayor equipamiento, la mejor tecnología, las armas más sofisticadas y con un toque de amabilidad que en verdad resulta hasta cierto punto convincente. (Gendarmería federal, las nuevas policías civiles, o fuerza civil de respuesta, etc.).

Pero, considero que el aspecto más relevante de los temas que deben ser abordados con objetividad y honestidad por parte de nuestros servidores públicos, radica en el tema económico. En efecto, incluso cuando se habla del fenómeno de la seguridad, está supeditado a causas eminentemente económicas. Cuando los políticos esgrimen en sus propuestas de campaña que la seguridad es el punto total de sus empeños y preocupaciones, al grado que exclaman que no puede haber salud, economía y condiciones laborales para la sociedad si falta la seguridad.

Esto último es probable, sin embargo, la génesis de los factores que auspician, provocan, inciden, en un tema desfavorable para la seguridad, y por ende genera condiciones para que el ciudadano se sienta seguro o inseguro, radica en su estatus económico. Cuando se encuesta a los ciudadanos para que emitan su opinión sobre la seguridad en su entorno, ciertamente contestan de inmediato que se sienten inseguros si han ocurrido en días recientes un evento delictivo que los ha puesto en situación de alerta o de crisis. Pero, su entorno parece más propicio para recibir un embate delictivo si carece de situaciones elementales que, por su precaria situación económica no puede conseguir. Casa con rejas, con puertas que contengan pasador o cerrojo de mediana o alta seguridad, mallas o cercas de púas o las sofisticadas eléctricas que generan descargas de miles de voltios a quien las pretenda socavar, perros guardianes, vivir en una colonia con servicio de videocámaras y seguridad privada, a pie, en moto o coche patrulla, en fin. Si a esto le sumamos que el habitante de una comunidad o colonia no cuenta con empleo, con ingresos económicos, con sistemas de salud, de entretenimiento, como lo son parques, jardines, centros recreativos, y por ende, carece de un entorno de comodidad, aunque sea en una medianía, genera un sentimiento de mayor estrechez y animosidad negativa.

El tema económico, considero es un tema por demás sobresaliente para la vida de los mexicanos. Por ello, los esfuerzos del Gobierno Mexicano en tratar de impulsar políticas públicas que atiendan a diversos satisfactores, no necesariamente en el tema de la seguridad, sino en el de la prevención social. Y para ello, ha dotado a municipios que son acreedores a los subsidios para la seguridad (SUBSEMUN) de un porcentaje importante de la participación federal para que se encaucen en programas que permitan mejorar el entorno, particularmente de aquellas colonias o comunidades con un alto grado de delincuencia o de incidencia delictiva.

En este tema, el económico, ha sido lineal la postura oficial, pero seguramente no lo honesta que quisiéramos. Agustín Carstens, gobernador del Banco de México,

asegura que los recientes hechos de violencia que se han presentado en México no perjudicarán las inversiones ni impedirán que se implementen las reformas recientemente votadas. En una entrevista difundida en el portal Web del periódico el Universal, concedido en el Fondo Monetario Internacional, destaca las preguntas y respuestas que realzan el titular de las políticas monetarias del país, en la cual a pregunta expresa del reportero en el siguiente sentido:

“Sobre la encuesta de expectativas del Banco de México, los tres factores que más preocupan a los analistas como obstáculos para el crecimiento del PIB son de índole local (inseguridad pública, política fiscal y debilidad de la economía interna). ¿Esta falta de confianza no choca con el entusiasmo que debería haber por las reformas?”

—Sin duda, la opinión de los inversionistas y de los analistas si apunta hacia factores que inhiben el crecimiento económico. El tema de la inseguridad pública es un asunto que se está abordando y que nosotros esperamos que poco a poco vaya perdiendo peso como factor que desestimula el crecimiento económico. No va a ser otro obstáculo para la buena implementación de las reformas estructurales y a la postre no será un elemento determinante.

¿No ve riesgos de que los recientes casos de violencia e inseguridad peguen en la intención de inversiones de los hombres de negocios?”

—No, tampoco y esto es porque las inversiones están en diferentes lugares. Como ya se dijo, México está dentro de los cinco países que más capitales ha recibido, pienso que es un asunto que podría generar alguna divergencia geográfica en el país, pero no en el nivel absoluto de inversiones.

El rubro de errores y omisiones de la Balanza de pagos que emiten ha tenido cifras elevadas en los recientes años. De acuerdo con expertos en este renglón se registran, entre otras cifras, las relacionadas con operaciones ilegales. ¿No hay preocupación de que organizaciones ilegales o del crimen organizado superen los sistemas financieros?

—Con frecuencia se ha hecho ese análisis y la verdad no hay una causalidad, o no hay una base para presumir, que eso es lo que está pasando. Realmente si siempre tuviera el mismo signo está bien, pero hay veces que este rubro tiene un signo opuesto. Hay muchas operaciones que no se registran plenamente o algunas con un rezago. No quiero descartar que el dinero del crimen organizado esté reflejado en errores y omisiones, pero pienso que hay otras razones que influyan.

Si no descarta que haya operaciones del crimen organizado, ¿tienen idea de cuánto puede estar fluyendo?

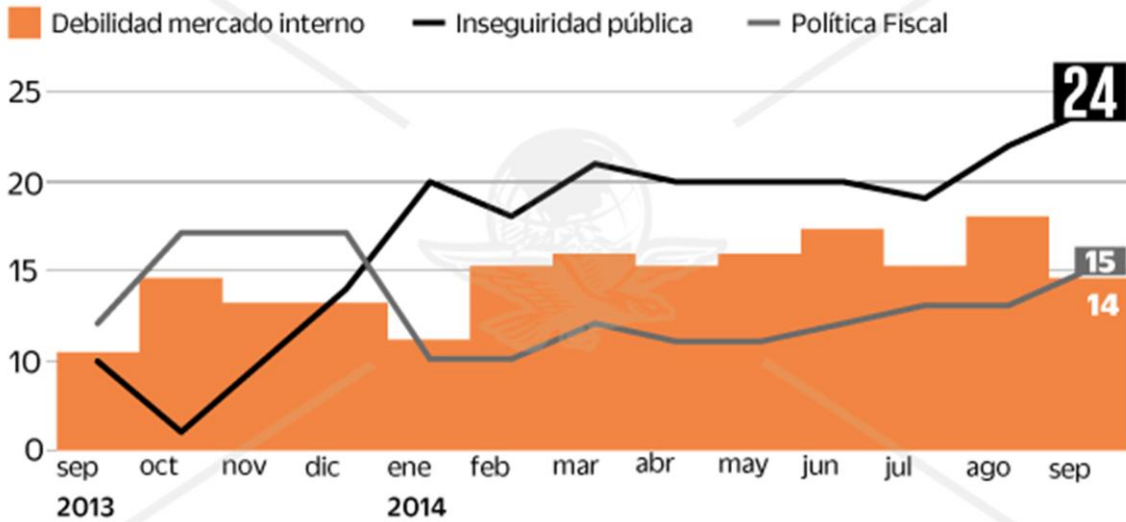
—Es difícil cuantificar, es una metodología, una aproximación. Hay ciertas cifras que tenemos con una gran seguridad como las exportaciones y las importaciones porque pasan por las aduanas, pero hay otras que la verdad se calcula con métodos estadísticos.”⁸

Es de resaltar que la misma editorial periodística publica los resultados de la encuesta sobre Expectativas de Especialistas de Economía del Sector Privado que publicó el Banxico⁹ y en la información que se reporta, los números contradicen la expectativa del señor Carstens.

⁸ Verduzco, Mario Alberto. Inseguridad no afecta inversión ni crecimiento”: Carstens. [en línea] El universal lunes 13 de octubre de 2014, en www.eluniversal.org.mx

⁹ idem.

Factores que podrían limitar el crecimiento económico en México (distribución % de las respuestas a expertos en economía)



Fuente: Encuesta sobre Expectativas de Especialistas en Economía del Sector Privado / Banxico

En el cuadro relativo al porcentaje de respuestas respecto de los principales factores que podrían obstaculizar el crecimiento económico de México, relativo a la distribución porcentual de respuestas, de los meses de septiembre de 2013 al septiembre próximo pasado, de manera recurrente se coloca al tema “problemas de inseguridad pública” por encima de los demás factores de riesgo, como lo es la política fiscal, la debilidad del mercado interno, la inestabilidad financiera internacional, la debilidad del mercado externo y economía mundial, con porcentajes de 24, 15, 14, 14 y 11, respectivamente.

2.3 La percepción social de las instituciones encargadas de la seguridad.

A pesar de las campañas mediáticas que enarbola el gobierno para atemperar el fenómeno de la inseguridad, subsiste sin embargo, una creciente ola de

indignación social frente a los eventos delictivos que se recrudecen en todos el país. Ante el fenómeno imperante de inseguridad y la insuficiencia de las acciones emprendidas por el gobierno ante la violencia, se provoca que la población asuma distintas ópticas del fenómeno delito y por ende de inseguridad en su entorno, y pero aun, produce que se tomen cartas en el asunto y haga modificaciones a sus hogares para intentar prevenirla. De hecho, en 60 de cada 100 hogares se realizaron arreglos a la casa, tales como cambiar puertas o ventanas, cambiar o colocar cerraduras, colocar rejas o bardas, fue la medida más adoptada, en seis de cada diez hogares, para procurarse seguridad. En el 28 de cada 100 llevaron a cabo acciones conjuntas con sus vecinos o contrataron vigilancia privada o seguros.

Mientras en tercer lugar se ubican otras medidas, entre las que se encuentran, haber adquirido un perro guardián u otras medidas, tales como adquirir un arma de fuego o cambiar de vivienda.

Otro dato relevante, que corrobora lo anterior, a nivel nacional e implementado por la propia INEGI, se refiere a la Encuesta Nacional sobre Victimización y percepción sobre Seguridad Pública. Me referiré a los datos relevantes sobre la actuación gubernamental, es decir, a los órganos encargados de la Seguridad Pública.

La Encuesta señaló que el costo de la inseguridad y los delitos superó los 211.9 mil millones de pesos, es decir, el 1.38% del PIB. De los 211.9 mil millones de pesos, el 24.8% fueron gastados en medidas preventivas, el 71.1% en pérdidas económicas derivados de delitos y el 11.8 % en recursos de particulares destinados en cambio de cerraduras y recursos de seguridad para ventanas y puertas.

La Secretaría de Marina, Defensa Nacional, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República recibieron recursos de más de 119.9 mil millones de pesos. Sin embargo, esto no se traduce en mejores resultados, ya que según el INEGI, durante el año 2011, el 91.6 % de los delitos cometidos no fue denunciado ni se inició averiguación previa.

El 63.2% de los encuestados señaló que no presentó denuncias por desconfianza en las autoridades o bien, por una deficiencia en su actuar. De los encuestados que sí presentaron denuncia, el 61% destacó que “no pasó nada” o no se resolvió su caso.

En las conclusiones de dicha encuesta el INEGI refiere: “En general, es posible afirmar que la mayoría de la población tiene poco o nada de confianza en las corporaciones policíacas más inmediatas a su espacio de acción. ...”

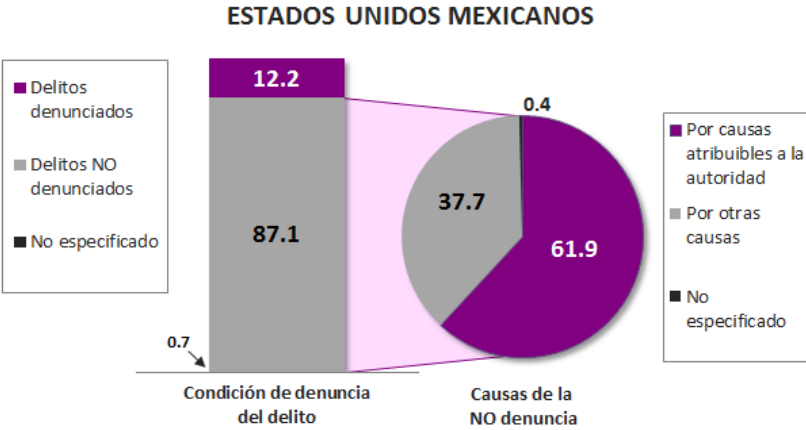
La crisis de confianza en el sistema de justicia mexicano es más profunda. Según el organismo, la población tampoco confía en la Policía ministerial y en los Ministerios públicos. Le siguen los Jueces ya que poco más de la mitad confía muy poco o nada en este órgano para impartir justicia; mientras que las fuerzas armadas gozan de una mayor confianza por parte de la mayoría de la población.

Existen desde luego problemas que son coyunturales y que seguramente son causa de la negativa percepción ciudadana, tanto del fenómeno de la seguridad (inseguridad en México) como de la negativa y contraproducente reacción del Estado Mexicano ante tal situación.

Debo mencionar, entre otros, la falta de capacitación y equipamiento por parte de las corporaciones policiales encargadas de la prevención (esto es, policías uniformados de los tres niveles de Gobierno); la ausencia de efectivos controles administrativos, informativos y formales para la medición y rendición de cuentas

del quehacer policial; el inadecuado marco legal que regula y protocoliza las actividades tanto tácticas como operativas de los elementos en el campo de acción; la inexistente coordinación entre los elementos policiales preventivos, así como éstos y los demás operadores del sistema de justicia penal.

En la pasada encuesta ENVIPE 2014 se documentan en el reporte ejecutivo los resultados de la participación ciudadana que se viene realizando por el INEGI año con año; en dicha edición se describe la alarmante cifra del 87% de mexicanos que no denuncian la comisión de un hecho delictivo ante las autoridades, siendo la causa mayoritaria (61.9%) por causas atribuibles a la autoridad, esto es, por considerar la denuncia como una pérdida de tiempo y la desconfianza a la autoridad.



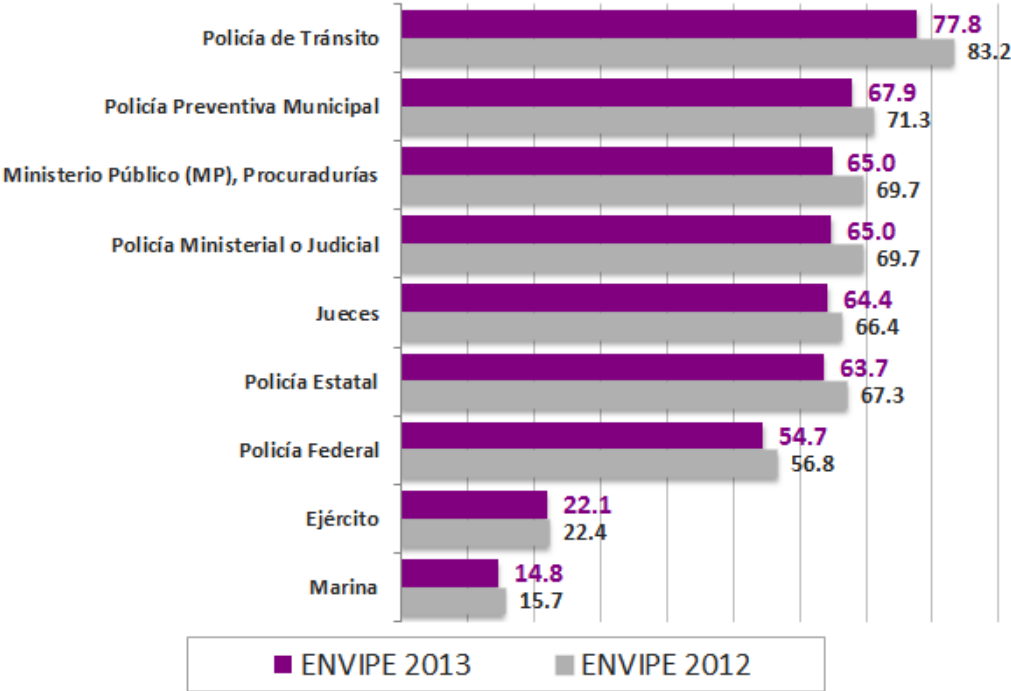
Fuente: Reporte Ejecutivo del ENVIPE 2014. INEGI.

Peor aún, del total de denuncias presentadas (que equivale al 12.2 % de los hechos delictivos) más de la mitad de los denunciantes en dicha encuesta revelaron que no pasa nada o nada se resolvió en su expediente.

Sin embargo, en el rubro de desempeño institucional, respecto a la percepción de corrupción en autoridades a cargo de la seguridad pública, seguridad nacional,

procuración e impartición de justicia, 77.8% de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 67.9%.

Nivel de percepción sobre la *Corrupción* en las autoridades



CAPÍTULO III

Ausencia de políticas públicas para atender la seguridad en México.

3.1 Políticas públicas en Querétaro.

Mucho se comenta que el Estado de Querétaro es un caso aislado de seguridad. Existen muchas explicaciones y mitos sobre el particular. Las que más se repite, y que no necesariamente es la atinada, es la versión de que el estado es seguro porque es el refugio de los principales capos de la droga en México. Hay quienes se atreven a asegurar que existe un acuerdo no escrito entre los grupos de delincuencia organizada para contar con un espacio que signifique una zona de paz para sus atribuladas vidas y sus negocios. Lo que aprovechan para mantener a su familia y negocios “lícitos” ajenos a la ola de violencia y ejecuciones que se observan en cualquier latitud del territorio nacional.

Nada más alejado de la realidad. Y la explicación es sumamente sencilla y de sentido común: Desde hace una década que se recrudeció en nivel de violencia, a veces inusitada, que emplean los diversos grupos delincuenciales para tratar de socavar a sus enemigos. Ejecuciones grabadas en video, decapitaciones, mensajes video grabados y subidos al ciberespacio en tiempo real, dan cuenta de la crueldad que se prodigan recíprocamente. Si tal nivel de bajeza humana se ha demostrado en bandas rivales, será lógico, aceptable que por el hecho de radicar en Querétaro se privilegie una tregua y se olviden los rencores y deseos de venganza intestina? Me parece que no.

De acuerdo a las estadísticas que en materia de seguridad y de percepción de inseguridad que oficial y extraoficialmente se han emitido en el país. Los únicos indicadores mediamente fidedignos del fenómeno los encontramos en los datos que publica el Sistema Nacional de Seguridad Pública del País, que si bien es cierto publica de manera general y escueta los números que a su vez

proporcionan los organismos de seguridad pública, lo cierto es que aun y cuando resulten estadísticas a veces parciales y en muchos casos datos poco confiables, considerando las políticas de cada Estado para proporcionar o no la información verídica, o en el peor de los casos, la mutilación o alteración de los números entregados a la federación, so pretexto de no alterar la conciencia ciudadana ante números adversos.

Existen también otros datos “oficiales referidos a las encuestas realizadas a sectores de la población respecto de la sensación comunitaria del sentimiento de inseguridad; practica que se realiza desde el 2011 con cierta regularidad, por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Sin embargo, dichas encuestas denominadas ENVIPE (encuesta Nacional sobre victimización y percepción en seguridad pública) se refieren a entrevistas telefónicas con ciudadanos que expresan algunos datos que le son solicitados por esa vía y finalmente se concluyen respecto de la percepción ciudadana.

En esa primera entrega INEGI reveló, en marzo del 2011, que el costo estimado por la inseguridad y el delito fue de unos 210 mil 800 millones de pesos, equivalente a 1.53% del producto interno bruto (PIB), de acuerdo con la institución.

Dicha encuesta, que primera vez se realiza, fue levantada del 14 de marzo al 22 de abril de este año, pero el periodo de referencia de la información (solicitada a los entrevistados) abarcó todo el año 2010. La muestra fue de 78 mil 189 viviendas de todo el país. Como no existía una encuesta de este tipo en el país, no había un marco de referencia para determinar alguna comparación dentro del mismo, por ejemplo, si aumentó o disminuyó la incidencia de los delitos. Hoy, la comparación se hace de los resultados de cada año.

En principio me parece un desacierto que se realicen esquemas comparativos partiendo de la base que los datos arrojados fueron notablemente negativos en

ese primer año del ejercicio (2011). Por ello, el INEGI compara con encuestas similares en otros países. Por ejemplo, en México el número de víctimas, durante 2010, fue de 17 millones 847 mil 550, equivalentes a 24% del total de personas con 18 años de edad y mayores. En Inglaterra y Gales –contrasta el INEGI–, el porcentaje se encuentra en 21.5% para una población de 16 años y más; mientras que para Canadá el porcentaje de personas víctimas de algún delito, en 2009, fue de 27% de la población de 15 años y más.

Entre las casi 18 millones de personas que fueron víctimas de delitos en 2010 configuran una media nacional de 23 mil 956 delitos por cada 100 mil habitantes de 18 años y más. Sin embargo, a escala estatal, esa media fue rebasada por 11 entidades, entre las que destacan, en orden descendente, Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Sonora, Estado de México y Nuevo León. Y entre las 21 entidades que estuvieron por debajo de la media nacional, las de menor incidencia delictiva fueron Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Colima.

La ENVIPE en su versión 2011, con datos de encuestas 2010, también menciona el tema de la cifra negra –los casi 21 millones de delitos que no fueron denunciados, 92% del total–, revela que las víctimas adujeron (casi la mitad de las respuestas) que hacer la denuncia o motivar el inicio de la averiguación previa era una "pérdida de tiempo" o que no le tenían confianza a las autoridades correspondientes.¹⁰

Ante ese panorama nacional, el estado de Querétaro ha mantenido, no con pocos apuros, niveles de confianza entre la población en sus corporaciones encargadas de la seguridad pública. De acuerdo a los mismos datos oficiales y encuestas realizadas por particulares publicadas por el periódico Reforma, el estado como tal y particularmente la ciudad capital se coloca en primer lugar de 70 Ciudades con

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. [en línea] consultado 25 octubre 2014. En www.inegi.org.mx

características metropolitanas, por encima de Mérida, Acapulco, Monterrey, incluso la Ciudad México.¹¹

Ese proceso se ha mantenido, aun cuando ha sido notable el incremento de la incidencia delictiva local, aún existen datos en términos comparativos que tanto las cifras oficiales como el nivel de percepción social aun no rebasan la media nacional.

En la edición 2014 del Índice de Competitividad Urbana, visible en la página web del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) una ciudad se ubica en el nivel de competitividad alta y otras 12 en el nivel de competitividad adecuada. Estas 13 ciudades conforman un grupo diverso de ciudades que de alguna forma han logrado destacar por encima del resto de las ciudades del país por su capacidad para atraer y retener talento e inversión. Se publica una tabla donde se advierte una breve descripción de las fortalezas de esas Ciudades para alcanzar el status otorgado.¹²

Tabla: Las 13 ciudades más competitivas del país en el ICU 2014

#	Ciudad	Grupo de Competitividad
1	Valle de México	Alta
2	Los Cabos	Adecuada
3	Querétaro	Adecuada
4	Monterrey	Adecuada
5	Cancún	Adecuada

¹¹ Grupo Reforma. Aumentan delitos en 19 entidades. Nacional. 9 julio 2010. [en línea] consultado en 12 de agosto del 2014. En www.búsquedas.gruporeforma.org.mx

¹² Instituto Mexicano para la Competitividad. A.C. Competitividad Urbana. [en línea] consultado en octubre 2014. En www.imco.org.mx/indices

#	Ciudad	Grupo de Competitividad
6	La Paz	Adecuada
7	Saltillo	Adecuada
8	Guadalajara	Adecuada
9	Chihuahua	Adecuada
10	Hermosillo	Adecuada
11	Aguascalientes	Adecuada
12	Campeche	Adecuada
13	Puerto Vallarta	Adecuada

En dicho estudio, se sigue situando a Querétaro en lugares privilegiados, señalando que es una de las historias de éxito de las ciudades del país en la última década. Se señala que además de tener una ubicación privilegiada en el centro del país, con acceso al corredor ferroviario y carretero más importante (que enlaza al Valle de México con la mayor parte de los estados Noreños e incluso con los estados del sur de la Unión Americana, como lo es Texas). Presenta, además, bajos niveles de violencia y alta estabilidad política y social. Estos factores han convertido a la ciudad en un destino atractivo para la inversión en sectores de alto valor agregado, como el aeroespacial. Al mismo tiempo, se ha mantenido como un importante destino turístico y cultural, con uno de los centros coloniales mejor preservados del país y una reputación de ciudad limpia y ordenada.

De acuerdo a los resultados del ICU 2014, el buen resultado de Querétaro se debe principalmente a indicadores económicos, en donde se destaca que se encuentra

por encima del promedio de las ciudades mexicanas en productividad laboral y en variables de diversificación económica, innovación e investigación.

Entre otros indicadores económicos, sobresale el tema de la vinculación con el exterior, como inversión extranjera directa (8º lugar) y flujo de pasajeros hacia el exterior. En el tema de seguridad, se comenta que es una ciudad relativamente tranquila, con cifras de crimen inferiores al promedio y una baja percepción de inseguridad por parte de la sociedad.

Hasta aquí, los indicadores que dieron lugar al privilegiado espacio que ocupa nuestra Ciudad entre el concierto de ciudades progresistas. Sin embargo, la ciudad también tiene debilidades importantes que representan amenazas para su desarrollo futuro: padece sobreexplotación de sus acuíferos, no ofrece salarios elevados en comparación con el resto del país y persiste una importante brecha de género. Es una de las ciudades donde más gente trabaja sin percibir ingresos como lo destaca la propia publicación antes citada (lugar 75 de 78).

En general, la conclusión nos permite reflexionar sobre la fragilidad de los datos que sustentan los premios y reconocimientos que se ha logrado para nuestra la ciudad, ya que si bien es cierto se nos ha reiterado sistemáticamente el lado positivo, también es verdad que no se han analizado los aspectos que pueden producir en el corto y mediano plazo efectos negativos; por ejemplo, no se ha podido traducir a plenitud su éxito económico en un incremento sostenido en el nivel de bienestar de sus habitantes; los indicadores de salud y educación de la ciudad son más bajos de lo que esperaríamos para una ciudad con el dinamismo económico de Querétaro.

El reto más importante que enfrenta esta ciudad es garantizar que el desarrollo económico de la ciudad sea incluyente y equitativo, tanto a nivel social como

territorial, ya que una parte importante de su nuevo desarrollo industrial e inmobiliario está alejado de las zonas urbanas ya consolidadas, con accesibilidad limitada. La experiencia de Ciudad Juárez, Monterrey e incluso Acapulco, muestra que no basta con atraer inversión y crear empleo para elevar de manera sostenida el nivel de vida de la población, ya que un mal manejo del crecimiento urbano tiene consecuencias sociales y económicas negativas.

3.2 Casos Michoacán y Aguascalientes. Elementos comparativos con Querétaro

El caso de la escalada de inseguridad y los delitos de alto impacto que han sido noticia en el Estado de Michoacán, han impactado a nivel nacional e incluso internacional, particularmente con dos casos concretos, el caso de los líderes del grupo delictivo denominado Los Caballeros Templarios y las guardias comunitarias. Analizando los antecedentes de dicha problemática, se encuentran muchos puntos de similitud con lo que está pasando en Querétaro, y me parece, con lo que estaría por acontecer.

Michoacán de Ocampo, es uno de los 31 estados, que junto con el Distrito federal conforma las 32 entidades federativas de México. Colinda con los estados de Colima, Jalisco, Guanajuato, Guerrero y Querétaro, así como con el Océano Pacífico al suroeste. De dicha colindancia se puede referir que tres de esos estados se encuentran inmersos en problemas similares de inseguridad y de esfuerzos gubernamentales poco convincentes para contrarrestar dicho flagelo.

De acuerdo con los datos oficiales para 2010 el Estado de Michoacán contaba con más de cuatro millones trescientos mil habitantes, pero la capital de Estado Morelia tenía una población de apenas 729,279.¹³ En el dato de número de

¹³ INEGI, Censo Nacional de Población 2010.

habitantes, la población económicamente activa, la densidad demográfica, el nivel de desempleo, incluso la situación orográfica y de medio ambiente guardan una interesante similitud con la capital del Estado de Querétaro.

El problema manifiesto de inseguridad en todo el Estado de Michoacán se traduce en la escalada de violencia que han generado los diversos grupos de delincuencia organizada. Hacia fines de los 90 Michoacán vio florecer a la industria de la metanfetamina, de la mano del Cártel del Milenio o de los hermanos Valencia.

El florecimiento de dicha empresa delictiva, entre otros, se debió a que en la región donde ejercían su poderío cada vez más fortalecido por el dinero obtenido ilegalmente y por las armas cada vez de mayor calibre; además, tenían gran aceptación entre los pobladores, ya que se percibía como gente de bien, de trabajo, como benefactores incluso de sus propios trabajadores. Si bien había eventos violentos, los propios cronistas de la prensa local los consideraba como hechos aislados o “daños colaterales”.

La situación empieza a cambiar con la llegada de otro cartel poderoso, el del Golfo y su grupo armado los Zetas, cuando los pobladores empiezan a resentir los efectos derivados de los negocios de narcotraficantes.

A partir del año 2000 y derivado de múltiples factores en combinación, la violencia asociada a los cárteles de la droga empezó a crecer de un modo nunca antes visto, al agudizarse la disputa por el control de los territorios y las rutas.

En ese contexto, los Zetas allanaron el camino al Cartel del Golfo, con la aniquilación casi total del cartel de los hermanos Valencia. La mayoría de los analistas locales y de expertos en seguridad aseguran que hubo un acuerdo entre ambos grupos, pues mientras que éste se dedicaba exclusivamente a labores relacionadas con los narcóticos, aquellos se adueñaron de la “plaza conquistada”

teniendo carta abierta para extorsionar comercios locales y disciplinar a los criminales de la región.

A la par de ello, la formación militar de dicho grupo, desertores del Grupo Aeromóvil de fuerzas Especiales (por sus siglas GAFE) y del Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (GANFE) así como de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, ocasionó que fuerzas de seguridad como las policías municipales y la policía federal, quedaran totalmente rebasadas por la capacidad de fuego del primero, creándose una suerte de incentivo perverso para que en el mejor de los casos sus elementos hicieran ojo de hormiga ante las actividades criminales, o bien en el peor de los casos, se incorporaran a éstas.

Caso Michoacán. Elementos comparativos con Querétaro.

¿Cómo es que surge el grupo denominado la familia Michoacana?

Derivado de la exacerbada violencia contra la población civil, un grupo importante de ex miembros del Cartel de los Valencia (Milenio) y de los propios zetas que eran oriundos de las tierras michoacanas, empezaron a generar una escisión entre quienes eran oriundos de tierras michoacanas, quienes acabarían por expulsar a los fuereños. En septiembre del 2006 los periódicos locales publicaron un hecho por demás sangriento que consolidó dicha ruptura: un comando de La Familia Michoacana, irrumpió en un centro nocturno de Uruapan y arrojó seis cabezas decapitadas de miembros de Los Zetas a la pista de baile. Días más tarde se hicieron públicos comunicados de este excipiente organización delictiva, con un lenguaje agresivo hacia sus adversarios y con mensajes hacia los pobladores haciendo alarde de una exaltación regional, con un tinte de fanatismo religioso, en donde se aseguraba que ellos terminarían por desterrar las prácticas violentas que assolaban el pueblo purépecha.

En esa época, entre los años 2001 y 2006 muchos de los que a la postre serían identificados como miembros de La Familia, trabajaron con y para Los Zetas en estrecha colaboración, consolidándose un modus operandi más complejo por parte del crimen organizado en su conjunto, ya que empezaron a diversificar sus actividades delincuenciales. La guerra contra el narcotráfico que inició Felipe Calderón precisamente en Michoacán, estuvo mal planteada desde el inicio al no tomar en cuenta este factor. El tráfico de drogas era, sin duda, un gran negocio para los grupos criminales, pero desde luego no era el único.

Resulta incuestionable la hipótesis de que, al centrarse el gobierno de Felipe Calderón en descabezar a las organizaciones abatiendo o capturando a sus líderes, a la vez que en el decomiso de grandes cargamentos de droga y en la destrucción de plantíos; los criminales se vieron impelidos a luchar entre sí para hacerse con el control de los mercados en los que participaban y las organizaciones a las que pertenecían; a la vez que orillados a explorar y explotar de manera más cruel y decidida otras fuentes de financiamiento, tales como los secuestros, el cobro de derecho de piso, la extorsión, el tráfico de migrantes, la trata de blancas, etcétera. La consecuencia: el aumento de la violencia tanto entre criminales, como entre la población en general.

El surgimiento del cártel de Los Caballeros Templarios y por consiguiente la disolución de La Familia Michoacana, comenzó cuando uno de sus líderes, Nazario Moreno simuló su muerte tras un combate con fuerzas federales, dejando a Servando Gómez alias La Tuta o el profe y a José de Jesús Méndez alias El Chango, como líderes de facciones rivales. Así, mientras el primero anunció la formación del nuevo grupo en marzo de 2011, el segundo se aferró a seguir operando como la Familia, hasta que fue capturado en junio de 2011.

Esta organización criminal extendió rápidamente su imperio por todo Michoacán, tomaron los ayuntamientos y amenazaron o compraron a la mayoría de los

presidentes municipales, insertando a su gente en puestos clave ligados al manejo del dinero público, con el objetivo de hacer que la adjudicación de contratos les fuera favorable. Diversificando su actividad criminal, al grado de constituirse como autoridad de facto en gran parte del estado. Es decir, suplieron en buena medida no sólo a las fuerzas políticas e instituciones establecidas, sino a las fuerzas del orden, en los tres ámbitos de gobierno.

Aun cuando parece que la calma y la tranquilidad arribó a las ciudades michoacanas, producto del esfuerzo de las fuerzas federales y todo el alud de apoyos que envió el gobierno Federal, lo cierto es que cotidianamente siguen presentando eventos delictivos de alto impacto, pero los mismos no salen a la luz pública (aunque si en las redes sociales) ya que resultaría un costo político de trascendencia.

3.3 Otros casos en México.

Como si se tratara de una epidemia, a lo largo del país se han venido documentado una serie de eventos trágicos que tienen como denominador común, que aparecen relacionados policías en activo de los distintos órdenes de Gobierno.

Caso Aguascalientes.

Aguascalientes se ubica en la región centro-norte del país. Consta de once municipios, de los cuales su capital, con el mismo nombre, contaba con una población cercana a los 850 habitantes (Censo Nacional de Población 2010, INEGI). Guarda mucha similitud con la capital de nuestro Estado, en cuanto al número de habitantes, su actividad industrial, agrícola, ganadera y comercial. Reconocido incluso por el Banco Mundial como el Estado con el mejor clima de negocios, armonía laboral y estado de derecho.

En el tema de seguridad, durante los últimos diez años ha compartido con Querétaro los primeros lugares en cuanto a percepción de seguridad, conforme a los que al respecto se ha publicado de las distintas encuestas ciudadanas (ENVIPE 2013, publicada en la página del INEGI) en la cual hasta el año 2012 había mantenido niveles conservadores a aceptables en el rubro del porcentaje de población mayor de 18 años que percibe como insegura su entidad federativa, es decir donde reside.

Sin embargo, en los últimos años, se han presentado eventos delictivos que han conmocionado a los actores políticos y empresariales de la entidad. Tal es el caso de que tan sólo enero a febrero del presente año se han radicado en las agencias del ministerio público un total de 43 averiguaciones previas por homicidios dolosos. En 2010 las autoridades de la entidad registraron tres de estos acontecimientos en enero, y seis más en febrero. En 2011 los números quedaron en nueve y siete. Durante los primeros dos meses de 2012 se contabilizó el asesinato de siete personas. En 2013 hubo siete más. La sumatoria arroja 39 crímenes. Puede decirse que tan sólo en enero y febrero de 2014 se presentaron más asesinatos que en la suma de los mismos periodos de 2010, 2011, 2012 y 2013.

En enero de este año, la revista especializada Justicia y Sociedad reporta que cinco de los indicadores evaluados por el SINDES (Sistema de Indicadores de Desempeño) representan puntos a ser tomados en cuenta. Entre ellos, se reporta el costo anual de operación del órgano de seguridad pública y tránsito por habitante, mismo que se encuentra por encima de la media a nivel nacional, con una cifra de 686.26 por persona. Así mismo, se menciona que la inversión en proyectos de prevención es el doble de la media nacional. Se consigna igualmente

una notable disminución de detenidos puestos a disposición de las agencias del Ministerio Público.¹⁴

Un reporte de la consultora RRS y Asociados que se realiza anualmente respecto de la incidencia delictiva en dicha entidad, establece que resultado de una metodología que simplifica el comportamiento delictivo de cada uno de los estados del país, advierte que en Aguascalientes se supera la media nacional de robo a casa habitación, ya que presenta 279 delitos de este tipo por cada 100 mil habitantes: la media es de 104. En el caso de robo a negocios presenta 141 robos por cada 100 mil, en tanto que la media tan sólo es de 67.

De acuerdo a dicha encuesta, en cinco delitos de los considerados de alto impacto existe un repunte a la alza en la tendencia delictiva en la entidad, rebasando incluso a entidades consideradas de alto riesgo como Zacatecas o Tamaulipas.

Se advierte pues cierta descomposición en el concepto de seguridad que es una de las principales cartas de presentación de las autoridades gubernamentales. El tema político se ha visto también ensombrecido por la delincuencia. Tal es el caso del atentado violento que sufrió el hermano del entonces alcalde electo de Aguascalientes, y sobre de quien pesaba una acusación directa (en los medios) de parte del Procurador General de Justicia de nexos con el grupo delictivo la familia michoacana.

Ambos eventos políticos tuvieron una amplia difusión en los medios impresos locales y que generaron todo un alud de comentarios de las diversas corrientes políticas. Incluso se amagó con citar al procurador ante el Congreso, pero la intentona fracasó ante la negativa rotunda del grupo parlamentario del partido político del Gobernador (Partido Revolucionario Institucional).

¹⁴ Biblioteca Jurídica Virtual. Revista Especializada Justicia y Sociedad. Publicaciones Periódicas. [en línea]

Con el fin de atemperar la creciente ola de embates políticos, el gobierno local empezó una estrategia para depurar la imagen de inseguridad que se consignaba en los medios y en las redes sociales. Se realizaron diversas reuniones de carácter nacional, con la presencia de funcionarios del Consulado Americano, como es el caso del Oficial regional de Seguridad Kurt J. Finley, del General Salvador Cienfuegos Zepeda, Secretario de la Defensa Nacional quienes por separado hicieron un reconocimiento por la coordinación entre las corporaciones policiales, destacando la implementación del Mando Único Policial, argumentando que gracias a su implementación se ha mantenido a Aguascalientes en un fortalecimiento y una posición entre los Estados más seguros del país.

Sin embargo, reportes del Sistema Nacional de Seguridad Pública relativos a la evaluación en el control de confianza, relega a Aguascalientes del primer lugar al doce. En 2010, se reconoció a la entidad como quien presentaba mayor compromiso con el desahogo del acuerdo por la Seguridad firmado en el 2008, en virtud de que se había evaluado a más del 75% del personal policial. Pero las posteriores evaluaciones, hasta el 2013, no destaca en los primeros doce estados con mayor número de evaluaciones aplicadas a personal de nuevo ingreso.

Por otra parte, el periódico la Jornada de Aguascalientes en su edición de 25 de marzo del año 2013, reporta que algunos institutos políticos opositores al gobierno del estado han consignado la presencia de los llamados grupos de autodefensa.¹⁵

En investigación realizada por los reporteros de dicho medio se consigna con demasiada precisión hechos que denotan la incipiente organización de personas para proporcionar protección a la integridad de sus familias y su patrimonio “ya que el nivel de inseguridad que se vive en estas comunidades es muy alta”, refiriéndose a las poblaciones de San Antonio de los Pedroza, San José de la

¹⁵ Delgado, Oscar. Comienzan a germinar grupos de autodefensa en la capital. 25 de marzo 2013. [en línea] Periódico la Jornada Aguascalientes. www.lja.mx/2013

Ordeña y el Conejal, así como a las colonias Benito Palomino, Las Cumbres y Rodolfo Landeros.

Uno de los guardias entrevistados le mostró al reportero un permiso para portar arma que le proporcionó el propio estado en el año 1967, aduciendo que en la actualidad los niveles de inseguridad son mucho más altos y reclama que no se les permita organizarse ni se les reconozca como policía rural o comunitaria, con lo cual se legitime la protección que está actualmente brindando a sus comunidades.

Caso policías municipales de León.

En el mes de octubre, cuando se encontraba en plena efervescencia el tema de los Alumnos normalistas de Ayotzinapa, surge otra noticia que involucra a policías municipales. El observatorio ciudadano de la Ciudad de León Guanajuato denunció ante las autoridades penales, la probable complicidad de policías municipales quienes dejaron escapar a cuando menos cinco sujetos quienes saquearon un negocio de pieles. Para el efecto se mostró en una conferencia de prensa un video de dicho evento. Esta situación fue del dominio público y se dio amplia difusión en las llamadas redes sociales.

Se solicitó la intervención del Gobernador del estado aduciendo que la policía de León no era confiable. Al respecto sólo se dio a conocer en los medios locales y a la opinión pública que se inició un expediente tanto ante las autoridades del Ministerio Público del fuero común, así como a la Dirección de Asuntos Internos de Presidencia Municipal.

Caso policías del municipio de Ecatepec, Estado de México.

El pasado martes 21 de octubre, vecinos de la Colonia Luis Donald Colosio del municipio mexiquense de Ecatepec, reaccionaron en forma violenta ante la denuncia de una privación de la libertad de un menor de edad por tres particulares que tripulaban un vehiculó sedan. Ante la denuncia inicial los mismos vecinos se organizaron y lograron detectar y detener a dos sujetos, entre ellos a un policía municipal.

Derivado de la identificación de uno de los probables como un elemento policiaco, el grupo de vecinos enardecido convocó a una mayor cantidad de gente, quienes causaron daños a cuatro patrullas y dos vehículos particulares.

De estos lamentables sucesos el edil tuvo a bien informar la destitución del director de la corporación, aduciendo que no tuvo la capacidad de contener la presión social y por no evitar que se reaccionara de forma tan violenta por parte de los colonos. La procuraduría general de justicia informa que se detuvieron a 13 sujetos por dichos actos vandálicos. Pero, respecto del hecho delictivo que dio origen a dicha nota, es decir, la privación de la libertad personal no se comentó nada al respecto.

Caso agresión a periodistas por policías.

En Villahermosa, Tabasco se consignó en los medios locales, tanto escritos, informáticos y en las redes sociales, que la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) inició una investigación sobre la agresión y lesiones que sufrió Gabriel Arévalo Noh, director de la radio comunitaria Al Límite 107.1 FM, de Tenosique, Tabasco, por un grupo de cinco encapuchados que le advirtieron que dejara de decir “pendejadas” contra un político priista. Sin embargo, hay evidencias de que al menos uno de los encapuchados es agente la Dirección de

Seguridad Pública de Tenosique. Acto por demás burdo y artero, dado que los agresores le manifestaron al periodista lesionado que iban de parte del aspirante a alcalde, en contra de quien recientemente había realizado fuertes críticas en su programa de radio.

Los medios consignan que el director periodístico se percató que uno de los agresores se lesionó de una mano cuando agredía al periodista. Refiere en su testimonio que al acudir a un hospital a recibir atención médica, también acudió una persona lesionada de la mano, policía municipal del lugar quien justificó que su herida se la produjo en su casa, sin embargo el director del medio local investigó y dicho elemento policía estuvo ese día en servicio.

Caso Guerrero

Seguramente el caso más icónico y lamentable de participación de elementos policiales en eventos delictivos, se suscitaron en el evento conocido como caso Ayotzinapa. Los hechos violentos que acontecieron el pasado 26 de septiembre en comunidades del municipio de Iguala, Guerrero ha llamado poderosamente la atención en el tema de seguridad. No es un tema local, sin embargo, se parte de una historia en donde las autoridades municipales aparecen como los principales sospechosos de eventos tan trágicos.

Un poco de dicha historia consiste en que previo a la conmemoración del 2 de octubre del 68, estudiantes de la escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de la comunidad de Ayotzinapa, en dicho municipio, alrededor de un centenar de ellos realizaron una serie de movilizaciones y cuando pretendían trasladarse a la plaza de las tres Garantías, ubicado en pleno zócalo, se dio la orden tajante de parte del Presidente Municipal José Luis Abarca Velázquez de impedir a toda costa que llegaran a dicho lugar, dado que se celebraría un evento del DIF municipal el cual iba a presidir su señora esposa, María de los Ángeles Pineda Villa.

Tras recibir la orden presidencial (municipal) el secretario de seguridad pública utiliza los medios de comunicación oficial para instruir a cerca de una treintena de elementos policiales municipales el frenar a los estudiantes.

Lo que ocurrió después es consignado por los diferentes medios de comunicación en forma confusa y contradictoria, dado que la autoridad local, ni la federal encargada del caso hicieron una pronta relatoría de lo ocurrido. Hay que recordar que el asunto lo asumió PGR por las evidencias localizadas en los distintos enfrentamientos armados, de la posible colusión de fuerzas municipales con bandas de delincuencia organizada.

Como resultado de la indebida acción policial, al parecer apoyada por civiles armados miembros de bandas delincuenciales, fue de tres muertos y 18 heridos de los estudiantes normalistas cuyos autobuses fueron atacados por armas de fuego de grueso poder, en un primer evento; más tarde el ataque a otro autobús, pero que trasladaba a un equipo de adolescentes futbolistas de tercera división denominado Los Avispones, que por fortuita y fatal casualidad fueron confundidos con los estudiantes normalistas; en dicho lugar murió el chofer de la unidad, un jugador de fútbol y una mujer que pasaba por el lugar.

Posteriormente se descubrirían diversas fosas con 28 cuerpos en completo estado de descomposición. De acuerdo a las versiones que dio el propio Procurador General de Justicia de Guerrero Iñaky Blanco, se realizaron detenciones de dos sujetos que pertenecen al grupo delictivo Guerrero Unido. De acuerdo a la versión periodística, dichos sujetos confesaron cuando menos 17 crímenes de los estudiantes normalistas y que asimismo participaron treinta elementos de la policía municipal de Iguala. Esta última situación se corroboró en las redes sociales, anticipando la respuesta de las autoridades judiciales competentes, al difundirse una serie de declaraciones y de videos de quienes participaron en los eventos tan

trágicos. Un video de las propias cámaras del C4 donde se observan unidades de la policía municipal trasladando a los detenidos.

Mucho se escribió en los medios escritos, en los noticieros y redes sociales en relación al tema, también muchos acontecimientos se han generado en torno a tan lamentable suceso: Lo mismo se han observado manifestaciones de estudiantes de todas partes del mundo, condena internacional unánime, declaraciones de políticos nacionales en todos los sentidos; la licencia del Gobernador Perredista ante la inevitable cauda de reclamos de su propio partido y de las demás fuerzas políticas; en fin, mucho también habrá de escribirse en un futuro.

La falta de estricto control en el quehacer policial, y peor aún, el uso de las fuerzas del orden para aviesos y deleznable propósitos, ha generado una situación grave no sólo en la historia de la seguridad pública del país, sino ha producido un degradamiento abismal del fenómeno de la inseguridad en buena parte del país.

Lo que se rescata para el análisis de la presente investigación me parece que es evidente y contundente. No solamente una absoluta falta de control de las fuerzas del orden sino una lamentable colusión con la delincuencia organizada. Lo que se desde luego resulta inaceptable en nuestros días.

Iguala es el tercer municipio en importancia del estado de Guerrero, después de la capital Chilpancingo y Acapulco, es un municipio con un importante crecimiento poblacional, de más de ciento veinte mil habitantes (Censo INEGI 2010). Es decir no es una comunidad ni pequeña ni aislada, sino que es uno de los municipios con beneficios económicos destinados para la seguridad pública estatal y municipal; la palpable penetración de la delincuencia organizada no solo en las instituciones policiales sino en la evidente relación del propio alcalde con la banda delictiva de los hermanos Beltrán Leyva; de acuerdo al Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano federal que destina recursos para los Estados (FASP) y los

Municipios (SUBSEMUN) en materia de seguridad pública, para el ejercicio 2014 el Secretariado Ejecutivo dio a conocer la elegibilidad de siete Municipios como beneficiarios de éste recurso económico, entre ellos el Municipio de Iguala de la Independencia. Este recurso municipal, es adicional al presupuesto otorgado por la administración municipal cada año para la normal operación de la función de seguridad pública que le compete, a lo que suma los recursos destinados por la federación y el Estado en dicha materia.

El monto total asignado a 286 municipios en el país, para el ejercicio 2014 fue de cuatro mil setecientos treinta y tres millones de pesos, como un apoyo a las políticas de seguridad y considerando diversos criterios para su repartición, entre otros el nivel de población y la incidencia delictiva.

No obstante la cantidad de recursos asignados a los siete municipios del estado de Guerrero, siendo uno de los más convulsionados por la delincuencia organizada, en tanto que el flagelo de la delincuencia común sigue siendo el problema prioritario en las agencias de todos los políticos.

Tal vez resulte inapropiado hacer referencia a datos que reflejan una crueldad humana tan indignante como pasa en Michoacán, Guerrero y Aguascalientes. Sin embargo, sólo trato de reflejar una condición humana que es una realidad en nuestro país.

Lo expuesto en este capítulo es tan solo lo que ha padecido una sociedad cansada de dos décadas ya, de violencia producto de guerras intestinas de grupos ávidos de poder, pero, lo más lacerante es que ese agudo problema que lacera y lastima a los mexicanos, no solo tiene su origen y génesis en prácticas corruptas y solapamiento de las autoridades gubernamentales, sino que evidencia la ausencia de políticas públicas, estrategias gubernamentales y la implementación de una

verdadera política criminal, pero más lamentable aún, el dolo con el que se conducen muchos de los encargados de garantizar nuestra paz y tranquilidad.

Como se advierte del análisis de los casos antes apuntados, el fenómeno de la inseguridad permea en ciudades de distintas características, gobernadas por partidos de diferentes ideologías políticas.

Preocupante si duda el panorama general, más allá del posicionamiento oficial, ya que no es verdad que la incidencia delictiva tenga un declive evidente y positivo en México. Las instituciones oficiales de donde se toman los datos y las cifras para sustentar dichas versiones, resultan insuficientes y en muchas ocasiones, hasta contradictorias.

INEGI, por ejemplo, constituido como el órgano rector en el País en el tema de indicadores de todos los temas y niveles, ha sido cotidianamente citado para tratar de posicionar verdades oficiales en torno a los niveles de inseguridad, pero también, como apunté, se está convirtiendo en una fuente de contraste y contradicción hacia dicha postura oficial. Observemos la tabla que publica dicho organismo:

Incidencia Delictiva 2012-2013 (Tasa de Delitos)

Tasa de Delitos por cada 100,000 habitantes para la población de 18 años y más, por entidad federativa, según lugar de ocurrencia del delito, 2012 y 2013

Entidad	Delitos 2012	Delitos 2013	Cambio (Δ %)	Entidad	Delitos 2012	Delitos 2013	Cambio (Δ %)
NACIONAL	35,139	41,563	18.3				
Aguascalientes	32,368	24,711	-23.7	Morelos	35,760	36,524	2.2
Baja California	39,297	57,066	45.2	Nayarit	26,006	26,609	2.3
Baja California Sur	31,049	23,747	-23.5	Nuevo León	37,076	32,552	-12.2
Campeche	29,097	30,597	5.2	Oaxaca	18,009	20,749	15.2
Coahuila	17,870	25,451	42.4	Puebla	27,318	31,662	15.9
Colima	25,169	26,309	4.5	Querétaro	27,197	27,975	2.9
Chiapas	12,827	19,215	49.8	Quintana Roo	40,279	35,245	-12.5
Chihuahua	35,952	31,669	-11.9	San Luis Potosí	35,124	39,558	12.6
Distrito Federal	49,198	51,786	5.3	Sinaloa	33,231	30,287	-8.9
Durango	27,631	22,512	-18.5	Sonora	34,126	31,155	-8.7
Guanajuato	34,391	34,110	-0.8	Tabasco	24,368	32,037	31.5
Guerrero	33,762	35,366	4.8	Tamaulipas	25,255	19,417	-23.1
Hidalgo	21,874	23,468	7.3	Tlaxcala	18,530	26,660	43.9
Jalisco	49,083	47,278	-3.7	Veracruz	23,411	28,101	20.0
Estado de México	56,752	93,003	63.9	Yucatán	22,945	23,728	3.4
Michoacán	24,362	25,126	3.1	Zacatecas	20,506	27,290	33.1

Nota: Se detecta 11 entidades donde la variación porcentual de la incidencia delictiva descendió de 2012 a 2013, y 21 en donde se incrementó.

Percepción sobre Seguridad Pública y otros factores

Percepción de la población respecto de la situación actual que guarda la inseguridad pública en su Entidad Federativa y diversos factores.

Entidad	Percepción Inseguridad 2014 (%)	Víctimas 2013 (Tasa por cada 100,000 habitantes)	Defunciones por Homicidio 2013 ^{1a} (Tasa por cada 100,000 habitantes)	Delitos con portación de Arma 2013 (%)	Delitos de Extorsión 2013 (Tasa por cada 100,000 habitantes)	Entidad	Percepción Inseguridad 2014 (%)	Víctimas 2013 (Tasa por cada 100,000 habitantes)	Defunciones por Homicidio 2013 ^{1a} (Tasa por cada 100,000 habitantes)	Delitos con portación de Arma 2013 (%)	Delitos de Extorsión 2013 (Tasa por cada 100,000 habitantes)
NACIONAL	73.3	28,224	19	50.2	9,790						
Aguascalientes	49.1	26,784	4	26.2	5,014	Morelos	89.0	26,146	33	49.6	7,299
Baja California	53.7	39,507	23	22.7	14,063	Nayarit	51.1	18,535	18	28.8	10,872
Baja California Sur	39.3	24,746	7	22.3	2,358	Nuevo León	73.0	26,516	18	48.0	5,839
Campeche	58.9	23,710	8	24.4	7,967	Oaxaca	77.1	16,291	19	29.7	4,357
Coahuila	78.5	24,040	27	35.2	5,230	Puebla	63.6	23,585	9	28.7	7,981
Colima	56.9	22,059	32	18.9	8,702	Querétaro	38.5	23,554	6	27.3	6,316
Chiapas	62.1	16,445	10	34.7	4,605	Quintana Roo	67.0	26,519	11	31.8	7,204
Chihuahua	75.2	27,344	59	43.4	6,698	San Luis Potosí	73.1	25,710	11	35.3	11,071
Distrito Federal	77.6	33,068	12	55.9	9,393	Sinaloa	72.1	23,588	41	46.9	5,745
Durango	73.5	22,157	24	28.8	6,500	Sonora	57.2	27,395	23	28.8	2,544
Guanajuato	64.8	27,293	12	30.2	6,276	Tabasco	86.1	22,725	10	44.0	7,977
Guerrero	78.9	26,002	63	49.1	12,209	Tamaulipas	83.9	17,570	26	34.8	5,024
Hidalgo	65.5	19,890	6	35.5	6,780	Tlaxcala	60.0	21,924	7	19.6	7,331
Jalisco	68.0	33,029	19	37.2	10,754	Veracruz	80.7	20,246	10	26.5	10,369
México	92.6	47,778	20	70.0	21,785	Yucatán	29.5	18,438	2	20.3	6,048
Michoacán	82.0	20,002	20	32.7	8,204	Zacatecas	80.3	20,863	28	15.2	9,182

^{1a} Estadísticas Vitales, Defunciones por homicidio. INEGI. Cifras preliminares con corte al 10 de julio de 2014 y publicadas en Boletín de prensa Núm. 301/14 con fecha del 23 de julio de 2014.

Como se aprecia en ambas gráficas, la percepción ciudadana respecto de la inseguridad, dista mucho de la realidad -relativa- que nos proporcionan los datos duros de la incidencia delictiva. En éste rubro, de acuerdo a la información “oficial” que nos proporciona INEGI se señala que en once entidades federativas la incidencia delictiva tuvo un decremento, en tanto que en 21 el incremento detectado fue a la alza, constituyendo en términos globales un incremento general del 18%.

3.4 Crisis de gobernabilidad.

Gobernabilidad significa en forma literal Calidad o propiedad de ser gobernable. De acuerdo a una definición que nos da Joan Oriol (el concepto y el análisis de gobernabilidad, se entiende como la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno.¹⁶

Por tanto, no es sólo la calidad del gobierno, definido por Bobbio como “el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, esto es la toma de decisiones vinculantes¹⁷, sino la relación compleja y corresponsable para mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad entre el gobierno y la sociedad.

En tal sentido, el concepto de gobernabilidad ha sido matizado, en los últimos tiempos, con ciertos elementos que acercan su definición a una propiedad, una cualidad o un estado en la relación de gobierno.

Por ello se entiende a la gobernabilidad como la capacidad que tienen las instituciones de avanzar y cumplir objetivos determinados por su propia actividad o función; esto es, aparece entonces como una cualidad de los gobiernos y los

¹⁶ Joan Oriol Prats, El concepto y el análisis de gobernabilidad, Lecturas docentes, UNAM, modulo 3, pág. 241

¹⁷ Diccionario de Política, Norberto Bobbio, Siglo XXI, México, 1981, p 742

actores sociopolíticos relevantes, mediante acciones eficientes y eficaces para cumplir dichas metas y de esta manera permite la obediencia cívica de la ciudadanía.

También debe mencionarse una referencia obligada en el tema de gobernabilidad, y que consiste en una problemática que se presenta cuando existe una crisis en virtud de la existencia de una sobredemanda o sobrecarga de las necesidades y requerimientos sociales y la capacidad de respuesta de un estado democrático.

Oriol Prats nos señala que de acuerdo con tales definiciones existen entonces tres componentes básicos de la gobernabilidad: Eficacia, legitimidad y estabilidad. La primera como elemento clave de la capacidad de gobernar y que no es otra cosa que la capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible, de tal modo que ante la posibilidad de encontrar un mayor cumplimiento, o aceptación de la sociedad, de una propuestas política, se tendría proporcionalmente mayor grado de gobierno; el segundo concepto, referido a la tradición de buen gobierno, es decir, Jean Bodino la definía como el recto gobierno, en el sentido de que ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden. Un buen gobierno para los ciudadanos y no buenos ciudadanos para un gobierno como lo expresaba Locke, quien señala la importancia de conseguir una paz, seguridad y orden para la población es lo que justifica al poder gubernamental.; la estabilidad, podrá entenderse como la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo, es decir, el gobernante deberá contar con la capacidad no solo de cumplir metas y objetivos al menor costo posible , sino deberá de contar con una mayor capacidad de adaptación y flexibilidad institucional respecto de los cambios en su entorno, tal como lo refiere Antonio Camou.¹⁸

¹⁸ Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuarta edición IFE, México, 2001, pp. 15-16.

De tal suerte que para intentar hablar de un nivel absoluto de gobernabilidad se requiere de ese equilibrio entre la capacidad del gobierno para actuar y el nivel y número de las demandas sociales. Sin embargo, en el justo medio se encuentra la percepción del ciudadano para confiar tanto en la capacidad del gobierno como en las respuestas que se le ofrecen.

Como son muchos los factores que intervienen en esos dos polos, bastará referirme sólo a aquellos elementos que definen como inaceptable e ineficiente la respuesta gubernamental: el desequilibrio se presenta por la suma de eventos que se suscitan a lo largo y ancho del territorio nacional, particularmente aquellos que refieren eventos delictivos de alto impacto y muy en especial, en donde se vinculan a elementos de las corporaciones públicas destinadas a proporcionar “seguridad pública” como los autores o partícipes de eventos delictivos.

A estas condiciones, los doctrinarios denominan anomalías que se presentan en diversas esferas de la sociedad: un conjunto de tales “anomalías” producen o describen como una situación de crisis de gobernabilidad y hacen más latente o palpable la ineficacia de las instituciones, situación que puede escalar a condiciones de mayor gravedad y de confronta social; esto es lo que se denomina como “luces rojas de ingobernabilidad”; el mantenimiento del orden y de la ley implica una verdadera solidez y capacidad para gobernar. La suma de condiciones adversas en el campo de la seguridad puede ser el detonante de una auténtica crisis.

Las consecuencias, apunta Antonio Camou, se traducen en la mengua o debilitamiento de la eficacia del gobierno para alcanzar los objetivos prometidos a su electorado y por otro, se desata un proceso de erosión de la legitimidad, es decir, de la disposición a obedecer espontáneamente las leyes y las directivas de gobierno.

CAPÍTULO IV

Marco conceptual del estado de derecho y reforma policial.

4.1 Seguridad pública, la función a cargo del Estado.

Un concepto sobre seguridad (pública): “la seguridad debe ser entendida como el conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y la represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.¹⁹

De acuerdo a nuestra Constitución, los Estados Unidos Mexicanos por su naturaleza de estado Federal cuenta con un gobierno federal, gobiernos de las entidades federativas y en los municipios, consecuentemente cuerpos de policía con distinta competencia formal y distribuidos territorialmente, espacio de actuación en el que pueden converger más de un tipo de jurisdicción, según el tipo de hecho o fenómeno antisocial; de tal forma que se habla de policía municipal, estatal y federal; de policía ministerial local o federal, de jueces cívicos u oficiales conciliadores o calificadores, de jueces locales o federales hasta llegar a magistrados o ministros que participan del concepto de seguridad pública asociado en una parte al de justicia.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un concepto de la función del Estado que entendemos como seguridad pública, pero no la define como tal. En los párrafos noveno y décimo se lee lo siguiente:

¹⁹ García Romero, Héctor. “La función de la seguridad pública en México”. Instituciones nacionales, locales y municipales. Hacia un modelo de seguridad humana. 2014. México

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

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre

otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Al revisar las leyes secundarias que dan vida al texto constitucional comentado, observamos, entre otras las disposiciones de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, en cuyos artículos se advierte el ámbito y los fines de dicha función:

Se puede decir que la seguridad pública es *una función estatal* -ejecutada por diferentes ámbitos de gobierno como la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios- (conforme al artículo 21 Constitucional), cuya naturaleza es indelegable, función que implica brindar tranquilidad a los ciudadanos y habitantes, por ende un estado de bienestar a lo cual tenemos derecho.

Fines de la seguridad pública:

- Salvaguardar la integridad y derechos de las personas. Implica la vida e integridad física, y la protección de los bienes, materiales e inmateriales de los individuos.
- Preservar las libertades, el orden y la paz públicos. De alguna manera se relaciona con los derechos subjetivos públicos, conocidos en México durante mucho tiempo como garantías individuales (ahora derechos humanos), para el primer caso, los dos aspectos restantes con la gobernabilidad.

La Ley General del Sistema de Seguridad Pública en su artículo 2 establece que las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

Adicionalmente, y como elemento novedoso del sistema de justicia, derivado de la reforma Constitucional del 2008, se tiene el surgimiento de la legislación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, o la de víctimas a nivel federal que incluyen principios, elementos programáticos o el establecimiento de organización para la prevención.

No obstante es importante hacer un paréntesis para comentar que dicha reforma es incompleta, no se dice nada respecto de la reforma a los sistemas de procuración de justicia locales y nacional y el establecimiento de mejores prácticas en la persecución del delincuente, pero todavía más en la atención victimológica, la generación de condiciones para la no repetición del delito y mejora del entorno socio-criminal, pero, me parece lo más sobresaliente, que la seguridad pública se sigue considerando tan solo como la función primigenia del Estado como garante de la tranquilidad de sus gobernados, dejando a un lado un concepto novedoso y vanguardista como lo es el de la seguridad humana.

4.2 La reforma Constitucional, punto de partida.

La seguridad pública considerada constitucionalmente como una función a cargo del Estado, esto es, la federación, los estados miembros y los municipios, en el ámbito de sus atribuciones y competencias legales, tiene precisamente su punto de partida en el texto Constitucional.

Para seguir con ciertos parámetros que la ONU marcó desde 2005, cuando publicó el Diagnóstico de la situación de los Derechos Humanos en México, se promovió la reforma al artículo 21 de nuestra Carta Magna. En dicho diagnóstico el organismo internacional se dictaminó, entre otras cosas, que era necesario una reforma profunda que transformara el sistema de justicia, que garantizara Estado de Derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo, entre otros cambios sustantivos.

De lo que se trataba en materia de justicia penal, era cambiar el sistema inquisitorial - también considerado mixto por su evolución en aspectos de protección a los derechos de los inculcados, ya consagrados en el inciso a del artículo 20 – dado que el ministerio público tenía excesivas facultades: tomar declaraciones al inculcado y la limitación para una adecuada defensa por parte del mismo; lo que permitía que en la práctica, los casos que llegaran a ser del conocimiento de un juez tenían una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegaban ante el juez correspondiente ya integrados con el material probatorio recabado en ausencia de la defensa.

No obstante que la reforma constitucional representa un punto importante en – punto de partida- de la adecuación del sistema acusatorio, a la fecha, nuestro Estado, acusa un retraso importante en la implementación del mismo, en virtud de que la gradualidad de la implementación arrancó para dos distritos judiciales, San Juan del Rio y Amealco en junio pasado y a finales del mes de septiembre en Jalpan, Cadereyta y Toliman. Sin embargo, se encuentra pendiente el Distrito

judicial numero I Querétaro, que comprende los Municipios precisamente de Querétaro, El Marques y Corregidora, es decir, casi el sesenta por ciento de la población justiciable en el Estado.

Aun cuando el sistema está funcionando – aparentemente- en la mayoría de municipios del Estado, lo cierto es que aún no es posible cualificar el grado de avance y eficiencia en su operación. Aun cuando ya existen voces oficiales que emiten sendos elogios de lo exitoso que ha resultado su implementación para los justiciables en nuestra entidad.

El sistema acusatorio es de mucha preponderancia en el tema de la seguridad pública, porque el propio texto constitucional en su numeral 21 establece una relevante injerencia de los elementos del orden – policías- en dicho sistema. Más adelante tocaré el papel de los policías en el nuevo sistema, y lo prioritario que resulta establecer esquemas de control que permita que la labor policial sume esfuerzos y resultados a tan loable reforma penal y que no se convierta en un foco de contaminación por el descontrol que puede generar una policía mal preparada o indebidamente informada, sin esquemas de disciplina que eviten actos de corrupción o de abuso de autoridad.

El reformado artículo 21 Constitucional señala en su primer párrafo: La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

Se presenta un primer problema, y que consiste en el desconocimiento, esto es, ignorancia a veces extrema, de una mayoría de Agentes del Ministerio Publico y de agentes policiales respecto a la investigación científica de los delitos. Hay una enorme diferencia entre la simple integración de expedientes jurídicos y la investigación delictiva propiamente dicha. Dentro de la práctica común del

Ministerio Público, éste suele acumular información sobre el delito, pero esto, por sí sólo, no es investigación.

Es loable entonces que el titular de la investigación tenga una base científica en su actuar. Esto es, que es necesario que cuenten con suficiente preparación sobre las modernas teorías que explican la dogmática del delito y el proceso penal. Información suficiente que les permita discernir adecuadamente todos los elementos que le aportan las otras ramas de las Ciencias Penales, a fin de integrar adecuadamente una averiguación previa, ahora llamada carpeta de investigación.

Pero igualmente importante será el que Ministerio Público, como principal operador del sistema de procuración de justicia, conozca el entorno social en el que va a prestar el servicio, que le permita escudriñar en las bases sociológicas, criminológicas, antropológicas, criminalísticas y de política criminal, las causas epidemiológicas de la violencia regional o nacional.

Este tema es relevante para la tesis que sustento, porque paralelamente se presenta un problema similar en los cuerpos de policía; ya no solo es desconocimiento de la función, sino que el propio texto Constitucional no precisa a que policía se refiere, habida cuenta de que existen de facto dos tipos de policías, una administrativa o preventiva (conocida como uniformada) y una policía de investigación (conocida como judicial, ministerial o de investigación). Este fenómeno se presenta no solo en el Estado sino en toda la república.

Una policía administrativa que tenía por objeto “mantener y restaurar el orden público; condicionar las manifestaciones de la actividad personal origen de los peligros y evitar o reprimir los peligros o daños provenientes bien de las fuerzas mismas naturales o (...) bien de la situación de las cosas.”²⁰

²⁰ Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas

En tanto que existen policías de investigación (también llamadas ministeriales o judiciales en algunos casos) que dependen jerárquica y administrativamente del Ministerio Público, encaminada a la investigación de los hechos delictivos, esto es, reunir y aportarle al Ministerio Publico las pruebas indispensables que acrediten la comisión de un delito, así como a la detención del indiciado, por medio de la ejecución de órdenes ministerial de detención por caso urgente y de órdenes judiciales de detención, aunque también, en muy contados casos, en la detenciones por flagrancia.

Esto es, mientras que las policías administrativas realizan funciones encaminadas a la disuasión de conductas antisociales, eminentemente preventivas, y dependen de autoridades diversas, la policía de investigación realiza funciones encaminadas a la procuración de justicia. Pues bien, al no señalar con precisión que cuerpos policías deberán realizar actividades de investigación, tal pareciera que las corporaciones preventivas debieran estar formadas en temas de investigación. Por supuesto que el tema se delimita con precisión en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sin embargo, en las instituciones de seguridad, aún existe mucha incertidumbre y desconocimiento de las funciones y atribuciones que les competen a una u otra policía. Esta omisión oficial está provocando no pocos problemas en la práctica y se está convirtiendo en un obstáculo para la buena marcha de la implementación del sistema acusatorio en nuestro Estado y en la mayor parte de los Estados donde ya se desarrollan los juicios orales.

y la legislación positiva, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, Tomo II.)

4.3. El estado de derecho democrático y la policía democrática.

Un actor importante, no sólo en la implementación y debido funcionamiento del sistema acusatorio, sino en las actividades de seguridad que estén encaminadas a buscar y lograr la paz y tranquilidad, lo es precisamente el policía.

La función constitucionalmente otorgada a las instituciones gubernamentales, recae particularmente en los cuerpos de Policía. Pero es inexacto que la seguridad pública se realice única y exclusivamente en su función preventiva, esto es la función de las corporaciones uniformadas; de acuerdo al texto constitucional, tanto la persecución del delito (procuración de justicia) como la sanción de las faltas administrativas encuadran en el llamado sistema de seguridad pública.

Por lo tanto, habré de realizar el análisis de ese primer elemento gubernamental, que por cierto es indispensable para brindar una verdadera y efectiva seguridad a los gobernados. Me refiero a las instituciones policiales. Para entender el concepto de policía es necesario comprender el significado de la palabra. Etiológicamente viene del latín *politia* que equivale a política o administración gubernamentativa; también de deriva del griego *politeia*, que pertenece al gobierno de la ciudad. De acuerdo con estas raíces, la palabra policía quiere decir cuerpo creado para mantener el orden público, integrante de este cuerpo así lo define Guido Gómez de Silva.²¹

Es así que el Estado, por medio de las instituciones de seguridad pública, tiene constitucionalmente el uso excesivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes y reglamentos. Debido a que la Constitución prohíbe que los habitantes del país se hagan justicia por sí mismos, o que ejerzan violencia para hacer valer sus derechos, no puede delegar ni concesionar a los

²¹ Guido Gómez de Silva, en su diccionario etimológico de la lengua española.

particulares ni al uso de la fuerza ni la coerción para que se cumplan las leyes. Por tanto el Estado asume la responsabilidad última de que esta función se realice con pleno respeto a los derechos humanos.

La Policía, entonces, es el cuerpo creado para mantener el orden público y debe:

- Proteger a las personas y sus bienes.
- Mantener la tranquilidad y el orden público.
- Salvaguardar el ejercicio de las libertades públicas.
- Actuar como auxiliar de la justicia.²²

4.4 La policía y los derechos humanos.

El actuar de cualquier corporación policial no puede entenderse sin que exista un completo apego a los principios y valores que establece la propia Constitución. Pero, entre los cuales sobresale el respeto de los derechos humanos. Los derechos humanos representan un conjunto de valores, tales como la justicia, la libertad e igualdad. Se fundamentan en la noción de la dignidad humana y se hacen efectivos a través del orden jurídico, estableciendo límites y responsabilidades para el Estado; facultando a los individuos en lo civil, político, económico, social y cultural, a fin de responder a las necesidades de la exigencia humana y promover un desarrollo pleno, tanto en lo material como en lo espiritual.

Es entonces que la persona tiene derecho a la seguridad pública, como parte de sus derechos humanos, y el Estado en consecuencia está obligado a proporcionarle una adecuada calidad de vida que le permita la convivencia en una sociedad respetuosa para que pueda desarrollarse libremente. Nuestra

²² Ramírez Ramírez, Efrén. Los Derechos Humanos en la función de la policía judicial. Manual de capacitación. Editorial Porrúa, México, 2009, p. 125

constitución obliga a la policía y a todas las autoridades del país a respetar los derechos individuales de manera absoluta.

Como una consecuencia jurídica, se debe concluir que donde no hay respeto a los derechos humanos, no hay confianza a la autoridad. Y por lo tanto, donde no hay confianza en la autoridad, no puede haber seguridad pública. En México todos los individuos, en su totalidad, inclusive los acusados de los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales ya que la persecución de los ilícitos no es motivo para violentar los derechos de ninguna persona.

En los Estados democráticos, señala Efrén Ramírez (óp. Cit.) Con aspiraciones a lograr el desarrollo humano para sus habitantes, se deben considerar ciertas características que son indispensables para dicho fin:

- El orden público, la paz y la seguridad son responsabilidad del Estado.
- No hay una definición universalmente aceptable de democracia. Sin embargo, las verdaderas democracias tienen características tales como un gobierno elegido por los gobiernos, la observancia de la ley y el respeto a los derechos humanos.
- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.
- Todas las personas son iguales ante la ley, y poseen sin distinción, derecho a recibir igual protección de esta.
- Cada persona tiene derecho a participar en asuntos públicos, bien, directamente, si por medio de representantes libremente elegidos.
- Toda persona posee derecho a votar y ser seleccionada en elecciones auténticas, celebradas periódicamente por sufragio

universal e igual, y por voto secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

- Totalmente las personas tienen derecho a acceder, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.
- El origen de la organización encargada de ser cumplir la ley está relacionados con el mantenimiento del orden público, la prevención y la detección del delito, la ayuda y la asistencia en situaciones de excepción.
- Los poderes para la aplicación de la ley se refieren a la detección, al empleo de la fuerza, y a las armas de fuego, así como a otros campos con concretos específicos (por ejemplo, la prevención y detección del crimen, incluye poderes de entrada, registro y aprehensión).
- Las cuestiones claves para el empleo correcto del poder y la autoridad son la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad. Las acciones políticas han de basarse en el derecho interno. Igualmente, deben ser necesarias las circunstancias específicas a la gravedad del homicidio y al objetivo legítimo perseguido.
- Los policías judiciales o de investigación deben ser consistentes en su capacidad individual a fin de influir en la imagen de la organización y la aplicación de la ley en general.
- El respeto a los derechos y libertades humanos dependen del conocimiento adecuado, así como de su atención apropiada en situaciones operativas de cumplimiento de la ley.
- La formación y educación continua son indispensables para adquirir los conocimientos, actitudes, técnicas y comportamientos que permiten observar los derechos humanos.

Frente al desconocimiento de los derechos humanos, incluso no sólo por falta de planeación en la formación y capacitación, sino que se debe considerar las fuentes de la casi animadversión que siente el oficial en la calle ante las denuncias o quejas de la ciudadanía. Esta última situación ha ido generando una mala imagen de las instituciones y que prevalecen entre los policías y la opinión pública; de ahí que es de suma importancia y la trascendencia de la cultura de la ética policial y los derechos humanos, así como los elementos indispensables, de la profesionalización de la policía.

El fortalecimiento institucional de las fuerzas policiales en México es uno de los retos. Asimismo, combatir la corrupción, el abuso y la ineficacia; estas son las causas que deben ser el motor de cualquier institución de seguridad pública para darle sentido y trascendencia al servicio de profesionalizar la justicia.

CAPÍTULO V

La seguridad humana como opción al cambio de modelo.

La expresión seguridad humana fue utilizada por primera vez en 1994, en uno de los informes que realiza anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por sus siglas PNUD, consultable en la página oficial (www.un.org/es)

En una amplia noción de la seguridad, centrada en las personas y las comunidades, más que en los Estados y construida sobre la base de los derechos humanos y las capacidades de las personas para dotarse de una vida lo más plena posible. Este concepto va más allá de la existencia de un conflicto bélico, del mantenimiento de la ley y el orden en el interior de cada país, para referirse a su sentido más básico a la vida y la salud de las personas. La seguridad humana hace hincapié en la necesidad de tomar medidas preventivas para disminuir la vulnerabilidad y reducir al mínimo los riesgos por los derechos, la seguridad y la vida de la gente.

Carlos Pérez de Armiño, nos comenta que teniendo en cuenta los diferentes enfoques sobre la seguridad humana (el amplio y el restringido) se debe analizar el nuevo paradigma a partir del estudio de sus aportes y potencialidades, así como también de los riesgos que su aplicación encierra. Entre los aportes básicos cabe destacar que se centra en la persona y no en el Estado, como sujeto de la seguridad; que se vincula con el desarrollo humano y los derechos humanos; que subraya la necesidad de las políticas públicas y de la cooperación internacional; y que encierra un carácter progresista. Como límites y riesgos hay que mencionar la imprecisión de su definición y contenidos y su posible uso como justificación de diferentes políticas públicas y de las llamadas intervenciones humanitarias. (Vgr

11-s al pasar a utilizarse más en su dimensión securitaria y menos en la de su desarrollo).²³

El concepto seguridad ha estado referido, en general, al orden público, la seguridad nacional y a las diversas formas de control social. Habitualmente se ve reconocida en los agentes encargados de su administración: Tribunales, personal de custodia, policías y el ejército. Estos elementos se muestran insuficientes hoy para hacer frente a nuevas fuentes de inseguridad, que apuntan desde el centro mismo de nuestro modo de producir, de relacionarnos y de vivir.

Garantizar la convivencia entre los ciudadanos, preservar el derecho fundamental a la vida y a la integridad personal, son responsabilidades del estado, pero también son derechos y deberes de cada uno de los ciudadanos, de todos y cada uno de los colectivos en los que se organizan y de todas y cada una de las instituciones que los representan, es decir, es un proyecto común en el que participa la comunidad entera, de aquí que la seguridad humana debe entenderse como un factor de libertad.

Aún falta mucho por escribir, mucho más por hacer en el tema de la seguridad humana, pero en las primeras aportaciones teóricas, por ejemplo, es pertinente dicho tema a todas personas en cualquier lugar. La seguridad humana es una condición universal para que pudiera considerarse una ciudadanía universal.

“La inseguridad global, lejos de devaluar los derechos humanos, lo que en realizada ha hecho es aumentar la necesidad de que sean respetados. De aquí

²³ Pérez de Armiño Karlos, El concepto y el uso de la Seguridad Humana: Análisis Crítico de sus potencialidades y riesgos. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación internacional. Publicada en la revista CIDOB d’Afers Internationals. Número 76. Pág. 59-77, 2007

la necesidad del análisis de la seguridad humana en siete dimensiones: Seguridad alimentaria, económica, en la salud, ambiental, personal de la comunidad y política”²⁴

5.1 La protección del gobernado ante las instituciones.

Como lo expresa el autor José Miguel Vivanco, son las fuerzas armadas y las policías de cada País, las que en todo orden social, genuinamente democrático o no, tienen el monopolio legítimo del uso de la fuerza y dependerá de su conducta y de los mecanismos que existan para fiscalizarlas que se presente o no un debido respeto a los derechos de la persona humana.²⁵

En este tenor, la legitimidad ética del concepto derechos humanos reside en la necesidad, primero, de asegurar que el individuo goce de bienes jurídicos que deben estimarse esenciales para toda sociedad moderna y democrática. Por ende, la primer necesidad del Estado es asegurar y proteger al individuo frente a las acciones del poder del estado, esto es, de sus propios agentes del orden, y por otra parte de prevenir dichos abusos, mediante procedimientos, como pueden ser castigos ejemplares a los abusivos guardianes del orden, disciplina y control riguroso del actuar policial, etc.

Antes de suponer que las fuerzas armadas y las policías del país puedan estar imbuidos de ese espíritu humanista, y de que las corporaciones asimilen el

²⁴ Fernández Pereira, Juan Pablo. Tesis Doctoral Seguridad Humana. Universidad Autónoma de Barcelona. Programa de Doctorado en Seguridad y Prevención. Junio 2005. [en línea] visto en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=2171196>

²⁵ Vivanco, José Miguel. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Director ejecutivo del Centro de Justicia y el Derecho Internacional (cejil),

concepto y lo pongan en práctica, es muy importante mencionar que ahí es justamente donde radica el problema actual que enfrenta México, y desde luego, en gran parte de América latina.

Mientras que los Estados no abandonen la perversa practica de calificarlo todo como derechos humanos, no se podrá avanzar en ese campo y todo lo que se referente al tema (capacitación, políticas públicas, legislación, etc.) solo tendera a politizarse aún más en esta materia.

Es cierto que muchos Estados, particularmente México, cuando se ven enfrentados a criticas serias, como al pasado reciente, exhaustivamente se recurren a campañas publicitarias de desinformación, ya bien como elementos distractores (detenciones de grandes capos, magnificación de desastres naturales, etc.) o para confundir a la población. No han sido pocas las veces que el estado maneja la simplista y absurda frase de que los cuerpos policiales y militares también tienen derechos humanos, y a ellos quien los defiende, se dice. Incluso, la desviación del tema apunta hacia otros responsables, tal es el caso de quien acusa a la propia sociedad argumentando que “todos somos corresponsales”. Me viene a la memoria un responsable de la seguridad local, que al tratar de justificar la inactividad policial y los nulos resultados en el tema, argumentó que la culpa es de los padres de familia cuando existen denuncias de vandalismo y que ante la creciente incidencia delictiva de robos de autos y autopartes, la justificación no pudo ser más pueril: La gran cantidad de árboles en el centro histórico, y la insuficiente limpieza y poda de los mismos, no permite visualizar con las cámaras de video vigilancia lo que ocurre en las calles. Y como este ejemplo, encontramos desafortunadas intervenciones mediáticas de los responsables de las estrategias en seguridad con cierta regularidad

5.2 Seguridad humana, el nuevo discurso.

Debemos partir de la premisa de que la paz y la seguridad son fundamentales para la dignidad y el desarrollo humano; en tanto, su antinomia, la inseguridad y el conflicto, constituyen siempre una amenaza para el desarrollo sostenible de los pueblos.

Es cierto, la principal obligación del Estado para con los ciudadanos, que es brindar seguridad y tranquilidad, debe entonces asumir con responsabilidad el reto de brindar educación para la acción reflexiva que atienda tanto el nuevo marco constitucional que orienta los Sistemas de Justicia Penal y el de Seguridad Pública, establecidos en la reforma del 18 de junio de 2008, y los aspectos más novedosos que integran el concepto de la seguridad humana, dando respuesta puntual a la demanda de profesionalización que hace la sociedad para los organizadores y operadores de dichos sistemas.

Son siete los importantes temas que, de acuerdo con la ONU la Seguridad Humana funge tiene modelo práctico para clasificar sus amenazas más importantes:

1. Seguridad económica.
2. Seguridad política.
3. Seguridad alimentaria.
4. Seguridad ambiental.
5. Seguridad en salud.
6. Seguridad comunitaria.
7. Seguridad personal.

Este novedoso concepto surge en el seno del órgano rector del concierto mundial, con varios y loables propósitos. Sustentado en el clamor mundial del desarrollo en los valores. Cuando se habla del postmodernismo de finales de la década de los setentas (Ronald Inglehart, World Values Survey –Encuesta Mundial de Valores- (1977) me refiero a un ambicioso estudio comparativo internacional que pretendía medir objetivamente el cambio de valores de las sociedades contemporáneas, y cuyo argumento central era “que las sociedades postmaterialistas emergen después de una sociedad materialista de escasos o ausencia de valores individuales y grupales”.

En una sociedad postmaterialista se expresa un cambio de prioridades, de ideales típicamente materialistas (mantener el orden en el país, luchar contra la delincuencia, mantener una tasa de crecimiento alta, fuerzas armadas poderosas, etc.) a ideales inmateriales (oportunidad a la gente de participar en decisiones que afecten su comunidad, en decisiones políticas, proteger la libertad de expresión, lograr una sociedad menos impersonal y más humana y progresar hacia una sociedad en la que las ideas sean más importantes que el dinero).

El incremento en la tecnología compleja y la organización económica y social ha incrementado en la población las relaciones sociales, de solidaridad, de autorrealización y participación.

La visión actual de la Organización de las Naciones Unidas del nuevo concepto de seguridad, mencionado por primera vez en 1994, en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, llamado Seguridad Humana, una doctrina por demás progresista que combina las agendas de paz, seguridad, desarrollo y derechos humanos y que cambia el paradigma tradicional de la seguridad para darle un toque más liberal, centrado en la persona, a quien se toma en cuenta para la formulación y verificación de las políticas de seguridad, trabajo, la salud, la vivienda, la educación, el medio ambiente, etc.

Se hace necesario el fortalecimiento de la seguridad, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos, para la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos en el entorno político, económico, sociales y civil, pues precisamente la consumación del estado democrático se encuentra en su legitimidad, y ésta se logrará con aplicación de políticas que alienten la democracia representativa, participativa y el pluralismo; por ello, el estado debe promover que el sistema de seguridad jurídica sea eficaz y cierto, al tiempo de ofrecer mecanismos públicos para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y garantizar el libre acceso a la justicia, sobre todo en los grupos de mayor vulnerabilidad. Es decir, en la medida que se aleja la violencia y el delito de una sociedad, ésta puede construir la ampliación de sus expectativas de desarrollo.

Pero México, en el concierto de países latinoamericanos no ha avanzado mucho en el tema. En la década pasada se han visto avances incipientes en el proceso de reflexión y reformulación de los conceptos de seguridad.

Uno de los retos institucionales constituye desde luego, en establecer una relación entre el concepto seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal. Se entiende que abordando dichas premisas de manera simultánea se podrán satisfacer de mejor manera la seguridad mundial, nacional y de las personas y los pueblos.

Pero, existe siempre el riesgo de que exista una ampliación excesiva de tales elementos, por lo que es necesario que en las políticas públicas que se adopten se debe buscar un punto de partida, un foco o elemento que articule dicho concepto en las diversas dimensiones.

El elemento estructural y coyuntural que puede permitir una mayor comprensión del fenómeno delincriminal me parece es el de la violencia.

Desde luego, que un análisis del fenómeno podría llevarse de mejor manera si se observan aspectos que me parecen torales: Las condiciones que propician la violencia, los actores que la ejercen y las medidas de prevención para evitar un desencadenamiento de la violencia y por ende una mayor crisis humanitaria. No es el objeto de este trabajo de investigación, sin embargo la propuesta puede y debe escalar aún más.

En efecto, se debe analizar las relaciones particulares que se establecen entre los elementos estructurales y las manifestaciones de violencia. Es decir, se deben considerar en forma conjunta las condiciones específicas que dan lugar a hechos violentos. En segundo lugar, considero necesario se deben observar las tanto las capacidades materiales de poder como las capacidades subjetivas para influir en otros actores para el ejercicio de la violencia, particularmente aquellos casos en donde dichos actores demuestran mayor capacidad y poder que el mismo Estado; y por último, la respuesta que debe preparar el estado desde un punto de vista multidimensional, a través de respuestas focalizadas que den cuenta del fenómeno de la violencia

Es importante mencionar que la seguridad humana implica además una dimensión ética y otra normativa. Ahí es donde radica mi propuesta, ya que desde el punto de vista ético se vincula con la idea de lo que está bien y lo que está mal, mientras que lo normativo se refiere a lo que se debe hacer. Así pues, en el tema ético se relaciona con el conjunto de valores y principios que rigen determinada sociedad o grupo humano y lo normativo con la práctica que las normas prescriben, pero además esas normas deben escalar a los acuerdos y normas internacionales aprobadas por los Estados, de tal manera que exista una protección efectiva a la persona y además con el seguimiento de su aplicación por parte de los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

Como bien lo apunta Moufida Goucha, uno de los factores que ha contribuido a potenciar el concepto de derechos humanos está relacionado con la creciente universalización de los valores y principios establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la evolución del derecho internacional en torno a la protección de la persona.²⁶

De tal manera que el tema de derechos humanos ha avanzado en el orden internacional en temas que ya no son necesariamente como consecuencia de la guerra entre los Estados, sino encaminada a la promoción de los derechos humanos, su bienestar y su libertad personal.

²⁶ Goucha, Moufida. Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, normativos y Educativos en América Latina y el Caribe, UNESCO 2005, Moufida Goucha. [en línea] visible en www.unesdog.unesco.org

CAPÍTULO VI

La profesionalización de los cuerpos policiales.

6.1 La Policía y su formación profesional.

La formación que se imparte en la mayor parte de las academias o colegios de policía debe tener como principal objetivo es lograr que el policía obtenga un reconocimiento temprano de las circunstancias criminológicas locales y oriente la acción social y la propia sobre ellas a fin de obtener el asesoramiento adecuado de los organismos sociales que puedan atender de inmediato estas circunstancias, como son las propias de la vida familiar (violencia intrafamiliar y desintegración). A los jóvenes y los procesos negativos que los amenazan (alcoholismo y drogadicción). La orientación a los medios de comunicación, a las autoridades locales, educadores, entre otros, forman parte del caudal que las ciencias criminológicas y criminalísticas pueden aportar en esta forma de prevención.

Pero mejor aún, la policía enmarca su acción de los mismos deberes de respeto y protección de los derechos humanos que todos los demás órganos del Estado. Esto debe ser así, por que los regímenes democráticos más avanzados han adoptado como principios institucionales definitorios los siguientes (Carta Europea del Policía):

- a) La ausencia de cualquier tipo de injerencia política indebida en las actuaciones policiales.
- b) La desmilitarización en todos los aspectos del servicio policial.
- c) El respeto absoluto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
- d) La transparencia en la actuación y el control de sus actividades y centros de dirección por parte de los poderes ejecutivo y legislativo.
- e) La limitación de la acción policial al sector de la criminalidad.

- f) A esas características se les debe agregar la del monopolio del uso de la fuerza en la vida social.²⁷

Los poderes públicos garantizarán la realización del derecho del funcionario policiaco a recibir una formación, sobre todo, en derechos humanos y libertades públicas, que le permitan su desarrollo profesional, social y humano. El policía tiene derecho a una remuneración justa y a un horario de trabajo adecuado, aspectos difíciles de cumplir en nuestra realidad, con protección social, y derecho a constituir organizaciones sindicales, políticas o religiosas, como sucede en algunos países de Europa.

Una aproximación de lo anterior se advierte a partir de los criterios determinados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través del Secretariado Ejecutivo de dicha instancia desde el año 2009 a través de los recursos federales asignados para los Municipios en el Subsidio para la seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) y los recursos del Fondo para la Seguridad de los Estados (FOSEG) se establecen en los criterios de asignación que hasta un treinta por ciento de la aportación que debe aportar cada Municipio o cada Estado, respectivamente, se deben destinar para mejorar las condiciones sociales de los policías.

Con dicha política estatal se han privilegiado condiciones sociales que nunca antes fueron consideradas en los presupuestos gubernamentales. Estos recursos se asignaban en varios rubros: Adquisición o mejorar de la vivienda particular; mejores condiciones salariales, bonos para la educación o despensa para los policías y sus familias. Sin embargo, la bondad del proyecto se vio matizada por prácticas documentadas en la misma página del Sistema Nacional, en donde se advierte que cada año existe un subejercicio importante en este rubro.

²⁷ Ramírez Ramírez, Efrén. Óp. Cit. Pp. 135-136.

El tema de la Policía es uno de los temas pendientes en todas las agendas políticas de los organismos gubernamentales en todos los niveles, Federal, Estatal y Municipal; Pero, desde luego, el concepto policía siempre está asociado al fenómeno seguridad, ya que finalmente la función primordial de todo policía (entendido como el elemento o servidor público) lo es precisamente brindar la seguridad que requiere la sociedad; y que constituye desde luego uno de los principales fines del Estado. Dicho concepto, gracias a la campaña mediática – y desde luego a las acciones deleznable en las que se encuentran involucrados -, es en la actualidad sinónimo de represión, autoritarismo, abuso de autoridad.

El tema desde luego presenta muchas aristas; tal pareciera que entre más se avocan los estudiosos del tema a tratar de dilucidar el fenómeno de la seguridad, tal pareciera que más problemas y escollos se tienen que ir desgranando para ser analizados posteriormente. Pero lo cierto es que todas las premisas que aparecen en el fenómeno seguridad tienen una estrecha, aunque compleja relación. Uno de los temas relevantes, pero poco estudiados a la luz de las políticas públicas, lo es el control policial.

En varios países Latinoamericanos se han analizado los diversos modelos policíacos que a lo largo de la historia de la humanidad han funcionado convenientemente en los países que los crean; tal es el caso de la tan afamada policía de Chile, que por mandato constitucional está integrado por Policía de Investigación y los Carabineros.

Esta institución policíaca goza en Sudamérica de un reconocimiento generalizado por la alta capacitación y profesionalización de sus miembros. La misión de los primeros, reza en su plan estratégico, es investigar los delitos de conformidad a las instrucciones que al efecto dicte el Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley le corresponde realizar sin medias

instrucciones particulares de los fiscales. Esta Policía basa parte de su merecido reconocimiento en su estructura formativa académica, ya que cuentan hasta con tres centros especializados en los temas de capacitación y adiestramiento: Escuela de Investigaciones Policiales, Centro de Capacitación Profesional e Instituto Superior.

Por su parte los carabineros es una unidad de doctrina de carácter nacional, compuesta por servidores públicos altamente profesionalizados, con especialización en técnicas policiales de vanguardia y en constante evolución de sus procedimientos.

Igual que este ejemplo, sucede con la Policía de Colombia, con la de Perú, quienes establecen en sus respectivos ordenamientos organizacionales esquemas de capacitación especializada.

Sin embargo, no obstante al gran cúmulo de reconocimientos y loas, los modelos en dichos casos empiezan a ser rebasados por la realidad. De hecho, en la Policía Nacional del Perú se conformó en el año 2003 una Comisión Especial de Alto Nivel para realizar un diagnóstico de la estructura policíaca y detectaron entre otros puntos débiles que su estructura es sumamente rígida, que las remuneraciones en muchos casos era bajas y un pobre sistema de bienestar, pero sobre todo, se hace hincapié en la normatividad incompleta y dispersa.

En el plano nacional, parece que los esfuerzos para diagnosticar y establecer un ápice de reingeniería se empiezan a dar en el año 2001, cuando nace la Agencia federal de Investigación. De acuerdo a los documentos oficiales de la Procuraduría General de la República, la misión de dicha corporación consiste en ser auxiliar eficaz del Ministerio Público de la federación para la investigación y persecución de delitos del orden federal y de aquellos que, siendo del fuero común afectan la seguridad nacional o son atraídos por el ámbito federal y cuya actuación

deberá ser en estricta observancia a la legalidad y al respeto de los derechos humanos.

Por su parte, la visión es constituirse en una institución eficaz y confiable, integrada por hombres y mujeres con elevados valores y principios morales, con capacidad y actitud profesional, aplicando métodos, técnicas y sistemas científicos de investigación, que orienten la toma de decisiones, elaboración de programas y conducción de operativos.

En pocos estados se mencionaban conceptos, de suyo bastante elevados para la función policíaca y la imagen que se tiene de ellos, como lo es inteligencia policial, valores, científicidad, métodos y técnicas de la investigación policial, etc. Pero, en ningún documento formal se establecía como hacer tangibles y posibles tan anheladas características.

Hasta aquí, he mencionado sólo ejemplos de Policía de Investigación, y de prevención, auxiliares de la Institución Ministerial cuyo marco legal se establece en el artículo 21 Constitucional. Sin embargo, es indispensable reconocer que la mayor parte de las atrocidades que se conocen – que se desde luego también se inventan o “se inflan”- corresponde a las policías cuya función es la de resguardar la seguridad pública en el ámbito de la prevención. Es en ésta parte de la seguridad pública en donde se encontrara la génesis del problema de la desconfianza en las instituciones policíacas.

Es bien sabido que las policías preventivas adolecen de un sin fin de características, que resultan bastante conocidas y que por desgracia, aún no han sido superadas: Deficiente instrucción, selección, capacitación, marcos normativos insuficientes o nulos, sueldos sumamente bajos, equipamiento insuficiente.

Situaciones que conllevan también a un sin fin de problemas operativos, tácticos, de capacitación. Un policía municipal por ejemplo es reclutado mediante incipientes procedimientos fuera de la norma –es decir, no hay norma- y su contratación se realiza en departamentos administrativos, es decir Oficialía Mayor, como es el caso de la mayor parte de las policías municipales del estado de Querétaro; ya que salvo la Guardia Municipal del Municipio de Querétaro y la de San Juan del Río, que cuentan con Academias o Institutos de capacitación, en las demás corporaciones carecen de las más elementales reglas del perfil policiaco en la función preventiva. El control desde el mismo ingreso resulta sumamente deficiente o nulo; y dicha situación prevalece en el quehacer cotidiano del agente policiaco, esto es, en la gestión administrativa.

6.2 La Constitución y su mandato: Profesionalización.

La Constitución en el artículo 21 en el párrafo décimo, aporta mayores elementos para la discusión, pues es la suma de una serie de aspectos todos ellos polémicos. Se dice que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a bases mínimas.

En el análisis del texto Constitucional, surge el primer punto: a) Militarización de la seguridad en el cual la Constitución señala el carácter civil de las instituciones de seguridad pública. Pero, ¿a cuáles se refiere? A la policía (preventiva o ministerial), a las instituciones de procuración y administración de justicia. Por ello es importante, como ya lo comenté al inicio del presente trabajo, que se especifique quiénes pertenecen a dicho sistema. Y, por otra parte, quizá el mayor problema de la reforma, es qué pasará con la militarización de la seguridad

pública. Prueba de ello, lo constituye la implementación de la División de Gendarmería que pertenece a la Comisión Nacional de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Este es un tema que trasciende por su importancia, cuando se observa en primer término que aún no se define en el Gobierno Federal que tipo de policía es la que se requiere. No hay aún un modelo definido de seguridad pública y mucho menos aun no se advierte que se tenga una definición respecto del modelo de policía. La conjugación de diversos factores para la preselección, reclutamiento y selección del personal policial de las distintas corporaciones en el país son un reflejo del errático proceso de conformación de una sólida figura que atienda al modelo democrático. La inclusión del personal castrense, ya como mando o como tropa ha generado dicho desconcierto. Y más aún, cuando las fuerzas militares han suplido, en número y eficiencia, los esfuerzos de las “corporaciones civiles” encargadas de la seguridad.

El punto de partida de la afirmación es una constante histórica. Ello nos conduce a la reflexión sobre dos aspectos:

1. La crítica situación que hay dentro de las fuerzas armadas, ya que no tienen capacidad real para ofrecer resistencia a virtuales amenazas de origen externo; y, por tanto
2. Hoy en día se han transformado en una fuerza policial, como respuesta del Estado mexicano para controlar el orden público y la seguridad interior, bajo la premisa del combate a la delincuencia. Hay una peligrosa confusión en lo que debemos entender como defensa nacional, seguridad interior, seguridad pública u orden público.

A mediados de la administración federal de Felipe Calderón, las fuerzas armadas transmutaron a ser un cuerpo policial más, porque han desplazado y suplantado

funciones de organismos y dependencias estatales y municipales, por medio de una fuerza de reacción, denominada en un principio La Policía Federal Preventiva— conformada en sus bases o policías rasos por ex militares e incluso militares en activo, bien como tropa o en función de mandos, y sólo realizan tareas eminentemente policiales como son la conservación del orden público, la prevención del delito y el uso de la fuerza para la conservación de la paz pública.

Existe una afectación de las funciones. Una consecuencia es el mayor uso de la fuerza para controlar, por ejemplo, las protestas sociales, pues éstas se tratan como un conflicto armado interno, provocando la violación de derechos humanos, como en el pasado reciente de las manifestaciones sociales en torno a la construcción de un aeropuerto en la región del Estado de México (Atenco) o incluso el asunto penoso de Tlataya, también en dicho Estado.

Las funciones y objetivos esenciales de la institución policial son garantizar el cumplimiento de la ley, conservar la paz social, brindar (mediante la prevención e investigación) seguridad a los ciudadanos y, a la vez, cumplir y someterse a la ley que pretende aplicar. Todo lo anterior constituye parte de las funciones formales de las corporaciones de policía, pero nada más ajeno a la realidad nacional ya que la policía, independientemente del rótulo que ostente, no logra cumplirlas de manera cabal. Muy por el contrario, recurrentemente las quebranta. Así, las funciones encomendadas a la policía son un mito. Por ello, quizá, las corporaciones militares se han adueñado de los vacíos que dejan los policías.

La profesionalización policial sin duda es uno de los temas torales para avanzar en el ideal del policía que requiere nuestro País, porque quizá lo más preocupante es que no exista un modelo. Y desde luego lo más lamentable es que durante el proceso de reforma ni siquiera se haya tocado o abordado el tema. Entonces, quizá esta es una de las más grandes deudas de la reforma. La razón es que hay diversos modelos de policía, vale preguntar: ¿cuál es el modelo de policía que

actualmente tenemos? Es una policía reactiva, proactiva, autoritaria, legalista, arbitral o comunitaria; y bajo qué principios se rige. Sin embargo, es preciso que la policía sea profesional y se profesionalice, ya que en los países que han efectuado una reforma policial intentan consolidar la democracia, lo que sin duda esos esfuerzos constituyen el mejor síntoma para acreditarlo.

6.3 El control policial desde las políticas públicas y su implementación administrativa desde el mandato Constitucional

La seguridad pública como función del Estado, es una realidad y una percepción al mismo tiempo. La realidad de la seguridad es algo de percepción y lógica, basado en la probabilidad de diferentes tipos de riesgos, primero y de la efectividad de su prevención. Pero, hasta ahora, los diversos planes y programas de gobierno en la materia contemplan una diversidad de objetivos, acciones, metas que se derivan de los documentos oficiales de los Titulares de los Municipios, de las Gubernaturas estatales y del Gobierno de la Republica. Pero no se distingue en ellos una idea precisa del tipo de policía que se necesita para cumplir con dicha función.

La situación actual en nuestro país en materia de seguridad, obliga a la necesidad de repensar la idea de control interno de la actividad policial en el marco de una reflexión crítica sobre la idea de control de la actividad policial. Pero esta reflexión crítica debe, a su vez inscribirse en una reconsideración de las estrategias de gobierno de la institución policial.

La disciplina como forma de ejercicio del poder, típica de la institución policial, es lo que debe ser cuestionado desde una perspectiva ético-política, que nazca de una base sustentada en valores de las democracias liberales. La transformación

de la institución policial, en cuanto a las estrategias de su gobierno, no es sólo cuestión de imperativos ético-políticos, sino que se inscribe en el andamiaje de los cambios sociales y políticos dramáticos de nuestro presente.

Un buen punto de partida para repensar la idea de control de la actividad policial, está dado por la idea de que los policías son empleados por la comunidad para proveerle un servicio y la comunidad tiene los medios para asegurarse que obtiene el servicio que necesita y que su dinero es gastado adecuadamente. La policía está también subordinada al derecho, como los otros ciudadanos y deben existir instancias robustas para asegurar que esto sea así.

Es preciso pensar al control de la actividad policial como una estrategia de doble vía, o mejor, como dos tipos de estrategias. Por un lado, debe concebirse como una estrategia dirigida hacia un objeto definido en términos negativos e individualizados y con una dinámica reactiva, actuando después de que el acto se ha producido, movida fundamentalmente por consideraciones de justicia, aunque también de reparación. Pero por el otro, debe concebirse como una estrategia orientada a un objeto definido en términos positivos, con una dinámica proactiva, actuando antes de que el acto se produzca, identificando las fuentes de los problemas y rectificándolas, movida fundamentalmente por consideraciones de promoción.

A partir de esta forma de pensar el control de la actividad policial, es posible presentar algunas recomendaciones y propuestas generales sobre esta materia para las iniciativas de reforma policial que traten de cruzar los límites del enfoque, generando estrategias de gobierno de la institución policial.

El régimen disciplinario de la institución policial tal como existe actualmente en diferentes entidades de nuestro país debería ser abolido, en el contexto de una

reforma radical de las estrategias de gobierno de la institución policial que realice verdaderamente su democratización.

Las nuevas estrategias de gobierno deben ser parte de su responsabilidad contractual. Se deben fijar los objetivos y los estándares de comportamiento, -“las buenas prácticas policiales”, eficaces y eficientes— de común acuerdo con los que se encuentran en posiciones subordinadas y el monitoreo de la actividad de estos últimos debe hacerse a partir de estos objetivos y estándares. Se deben generar espacios periódicos de revisión del cambio de cada agente policial. Aquellos que tuvieran una evaluación negativa deberían ser ayudados a través del entrenamiento y la asistencia de diversas clases. Sólo si el mal comportamiento del agente policial no cambia a través de este tipo de instancias y en el caso de infracciones graves, debería recurrirse a una acción administrativa, pública, conforme al debido proceso, con suspensión o reubicación temporal del personal policial imputado. Las sanciones administrativas deben incorporar criterios de justicia

6.3.1 Modelo de control policial.

La conceptualización de mecanismos de verificación y evaluación de la gestión pública se hace desde la teoría de sistemas. Dentro de dichos conceptos, sobresale el de un Modelo de Control Policiaco, es la construcción conceptual del Sistema que diseña la Institución Gubernamental para explicar y cohesionar los diversos mecanismos de verificación, corrección, sanción y prevención, bajo los principios de actuación que derivan de la ley, planes y objetivos institucionales, para asegurar que la función policíaca se cumpla con eficacia y transparencia.

El modelo de Control Policiaco tiene cabida en las instituciones de Seguridad, mediante la implementación de un Sistema de Control Interno que no es otra cosa que la concentración de los mecanismos de verificación y evaluación diseñados

para asegurar el cumplimiento de metas y objetivos definidos por la legislación y las políticas institucionales.

Existen en el mundo diversos modelos policíacos, que abarcan las diferentes funciones policíacas, tanto la preventiva como la de investigación. En este marco teórico se rechazan los modelos autoritarios, que aún siguen vigentes en muchas partes del mundo, y de nuestro país, y cuyas características se partan del modelo de legalidad y eficiencia que establece nuestra Constitución; el modelo autoritario es producto de gobiernos que tienen ese adjetivo, que utilizan al policía como elemento de control y represión.

Por igual se debe analizar el avance que ha tenido el modelo de policía democrático, que es aún una aspiración en la mayor parte de las Instituciones de Seguridad que tienen una vocación democrática, esto es, un policía cercano a la sociedad, con pleno respeto a los más elementales valores humanos, con un alto sentido de la responsabilidad, producto de su formación integral, especialización, profesionalización, su gestión eficiente, el adecuado uso de los recursos humanos y materiales de que se disponen y con una participación activa de la ciudadanía.

Por ello la administración pública, cualquiera que sea su nivel de gobierno o competencia legal, no sólo debe ser considerada como una práctica técnica, sino también como una práctica social, dedicada al manejo de recursos de la organización y a la consecución del logro adecuado de sus objetivos definidos en el marco legal.

La administración de una organización o gestión administrativa se ejerce con acciones y procesos de planeación, coordinación, organización, dirección y control, en donde concurren diversos factores que siempre deben buscar dos resultados concretos: transparencia y eficacia.

El compromiso con la transparencia y eficacia de nuestra Institución se logra con la construcción de un modelo propio sobre el control de la gestión y el desarrollo administrativo.

Dicho Modelo, debe ser producto de la experiencia del personal operativo y directivo, donde el enfoque sistémico enlace los diferentes elementos, componentes y conjunciones de la acción administrativa que cada día ejecute una organización para cumplir con su cometido legal.

Debe ser la forma de atender los retos de abatimiento de la corrupción e impunidad, la herramienta por la que se participa y promueve el desarrollo de la gestión pública, y la acción concreta por la que transformamos el tradicional enfoque sancionatorio del control administrativo en un enfoque eminentemente preventivo, ya que al detectar oportunamente las desviaciones y errores permite la corrección correspondiente, donde tiene cabida la participación social.

Un modelo práctico y eficiente que permita alcanzar objetivos bien diseñados con un estricto control administrativo. Dicho modelo que contendrá elementos mínimos regulatorios de los procesos de gestión estratégica, administrativa y de evaluación. De tal manera que desde los procesos de implementación de políticas públicas, elaboración de planes y programas de trabajo, con objetivos que apunten a esa finalidad institucional, pasando por los procesos de admisión, reclutamiento, selección, permanencia del personal en activo, con definición y en su caso redefinición de los procesos internos, mediante indicadores de cada una de las actividades de todos los elementos policiales, cualquier a que sea su rango o función; y por último, la posibilidad de evaluar y autoevaluar dichos procesos, para orientar la función diagnóstica inicial hacia los resultados institucionales obtenidos.

6.3.1.1 Función y fin.

La función del Sistema de Control Interno es:

- Abatir la corrupción e impunidad
- Transformar el enfoque punitivo, en prevención
- Ser promotor de la eficacia de la gestión pública

Un sistema de control debe buscar en las administraciones:

- Consolidar la Transparencia Institucional, entendiendo este concepto en tres procesos de gestión trascendentales: la rendición de cuentas; que sea posible la verificación de la información, a partir del presupuesto de que ésta se genere y esté permanentemente a disposición; y por último, la constante protección de recursos institucionales.
- Lograr la mayor eficacia en la gestión administrativa. La eficacia permite certidumbre y claridad en el desempeño del servicio público, pues existe la medición de metas y la constante evaluación de actuación.

6.3.1.2 Características.

- a) El Modelo debe conformarse en base a características que son esenciales en toda dependencia o institución de seguridad: Institucional, *Legal, Sustentado en la ética institucional, Generado por los máximos niveles de dirección; Expresado en políticas institucionales; Obligatorio; General; Documentado; De oportunidad; Implica responsabilidad administrativa funcional y directa;* Independiente del o de los Órganos de Control; Ciudadanizado; Sistemático.

6.3.1.3 Elementos del sistema.

El Sistema de Control estará integrado por tres elementos en un enfoque sistémico, unidos por una forma de interacción o interdependencia, que tiene que ser comprendido como una unidad para el control de una gestión administrativa eficaz. Cada uno adopta el rango de subsistema por la magnitud de acciones de evaluación de las medidas de control institucional.

Los subsistemas son: Elementos de Control Estratégico; Elementos de Control de Gestión Administrativa y Desarrollo Institucional; y Elementos de control de Evaluación.

Es generar las condiciones suficientes para que en el personal exista conciencia de la necesidad de control que impacta en la planificación, gestión y desarrollo institucional, de acuerdo a las facultades legales.

Se integre por:

Valores institucionales.

Los valores que están inmersos en la Constitución Federal, la del Estado y legislación secundaria definen para el servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos.

- *Legalidad.* Principio constitucional por el cual el servidor público no puede actuar más allá de lo que la Ley le permite; por lo tanto, se encuentra obligado a conocer y cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, de tal manera que examinada su conducta ésta no pueda ser objeto de reproche.

- *Honradez.* Actuar en cualquier momento con la máxima rectitud, sin pretender ni obtener provecho o ventaja por sí o por interpósita persona, derivado de sus funciones. Asimismo, debe evitar cualquier conducta que pudiera poner en duda su integridad o disposición para el cumplimiento de los deberes propios del cargo.
- *Lealtad.* Aceptar los vínculos implícitos en su adhesión a la Institución a la que pertenece, del tal modo que refuerce y proteja, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquella representa, principalmente la justicia, integridad, liderazgo, colaboración, objetividad y responsabilidad.
- *Imparcialidad.* Actuar con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguna de las partes. Por medio de ésta se evita conceder ventajas o privilegios ilegales y se abstiene de emitir cualquier opinión que implique prejuzgar sobre un asunto.
- *Eficiencia.* Actuar con aptitud y competencia en el trabajo que se desempeña, actualizando y acrecentando permanentemente sus conocimientos. Asistir con puntualidad al desempeño de sus funciones.
- *Profesionalismo.* Tener la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función que le ha sido encomendada, con relevante capacidad y aplicación, absteniéndose de realizar cualquier acto que pueda mermar la respetabilidad propia de su cargo, tanto en el ámbito público como en el privado, con el afán de que sus acciones reflejen credibilidad y confianza propias de su investidura.

- Respeto a los derechos humanos es la obligación del estado a la observancia de los valores esenciales del hombre, por el solo hecho de serlo.

En el marco axiológico de las instituciones encargadas de la seguridad pública es loable incrementar los principios y valores:

- *Prudencia.* Obrar con sensatez, cautela, tacto al hablar y moderación para formar juicio. Expresarse con ingenio y oportunidad, respecto de hechos o afirmaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que le correspondan, en virtud de las normas que regulan la secrecía y reserva que amerite cada caso en particular.
- *Tolerancia.* Actuar con indulgencia, comprensión, paciencia y calma con las personas con que tenga relación con motivo del ejercicio de su cargo.
- *Respeto.* Dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y comprensivo.
- *Discreción.* Guardar el secreto profesional respecto de la información privilegiada que obtenga por el desarrollo de sus funciones, evitando divulgarlo para no incurrir en algún delito, responsabilidad o daño a terceros. Igualmente, abstenerse de utilizar en beneficio propio o de otros la información privilegiada que obtenga como resultado de sus funciones, como un compromiso con la Institución a la que pertenece.

b. Profesionalización del servidor público.

El compromiso institucional con el desarrollo de las capacidades personales y la mejor condición de servicio, determina las políticas y gestión del elemento humano de la Institución. El desarrollo de competencias, habilidades, aptitudes e idoneidad del servidor público se define en un modelo de profesionalización que abarca los procesos de selección, inducción, formación, capacitación, especialización y evaluaciones de aptitud y desempeño.

Programa operativo anual.

Es un programa de control externo, que evalúa la gestión de la institución conforme a los planes y programas de acción; que busque la congruencia entre la atención a las necesidades sociales, la distribución equitativa de los recursos y el equilibrio en el desarrollo de las regiones, así como la articulación e integración de esfuerzos sociales y gubernamentales.

Programa de profesionalización.

Es el programa diseñado por la Institución, cuyo objetivo debe ser el generar el recurso humano idóneo y competente, con los conocimientos, habilidades y valores necesarios para que se cumpla la función y objetivos de la Institución Policial.

Programa de modernización tecnológica.

Se refiere a un Programa Institucional para dar respuesta tanto a las expectativas ciudadanas como a la necesidad de modernizar de manera integral la administración pública de la Dependencia, asegurando la eficiencia sustentada en

los principios de honestidad, profesionalismo, eficacia y austeridad, que permitan la promoción y el desarrollo de una nueva cultura de servicio y transparencia. El programa debe integrar tres elementos: desarrollo propio de sistemas de información, infraestructura tecnológica de punta, normatividad, diseño de portal web e intranet y reorganización de procesos administrativos.

Programa de atención y promoción de los derechos humanos.

Es el diseño institucional para fomentar una cultura de respeto a los Derechos Humanos en los Servidores Públicos, el desarrollo de un diagnóstico de las necesidades de capacitación y actualización, así como la realización de esquemas de acción para prevenir conductas que los transgredan, adecuando su marco legal interno mediante instrumentos apegados a las políticas nacionales e internacionales en la materia.

Programa de transparencia en el manejo de recursos.

Es el marco de actuación para proteger los recursos públicos asignados y los bienes o valores en resguardo de la Institución, implementado para transparentar y controlar el manejo, conservación, en su caso administración, uso adecuado y racional de los mismos, conforme a la normatividad aplicable al manejo de recursos públicos y a las disposiciones administrativas internas para los bienes asegurados

Programa de normatividad.

Es la ordenación de la revisión, análisis, actualización y adecuación de las normas internas, así como la propuesta de proyectos a las autoridades con facultades legislativas y reglamentarias, con la finalidad de construir el marco jurídico adecuado para cumplir con eficacia y transparencia los fines de la Institución.

Objetivos estratégicos.

Los Objetivos Estratégicos de toda Institución, deben guardar concordancia con las políticas nacionales en materia de seguridad:

Modelos de operación.

Los modelos de operación son una herramienta de control estratégico que sirve para orientar los esfuerzos de la gestión institucional en el cumplimiento de su misión, visión y objetivos.

Modelo de profesionalización.

Es el esquema conceptual que define el recurso humano idóneo y competente con las habilidades, conocimientos y valores que requiere la seguridad, basado en programas de selección, formación, promoción, capacitación, actualización, especialización y evaluaciones de desempeño y competencia; ejecutados conforme estándares educativos y administrativos internacionalmente aceptados que han sido adecuados por la experiencia y reflexión de los procesos de aprendizaje institucionales.

Políticas institucionales de operación.

Las políticas institucionales son los instrumentos que orientan la actuación, actitud y dan sentido al quehacer administrativo, además de que constituyen criterios prácticos para la toma de decisiones en la ejecución de los objetivos institucionales.

Dichas políticas en materia de seguridad deberían ser:

Humanización.

El servicio es brindado por *personas para personas*.

Esta política se integra por las siguientes directrices:

- *El servidor público debe trabajar con empeño y servir con pasión.*
- *La atención al ciudadano siempre será con prontitud, cordialidad, e imparcialidad; la atención a la víctima es una prioridad.*
- *Para dar el servicio sólo se requieren los documentos y trámites legalmente necesarios, buscando transparencia y eficacia y que la atención brinde soluciones adecuadas desde la primera ocasión.*
- *Se fortalece la formación profesional a partir de la humanización, que nos permite brindar un respeto pleno a los ciudadanos y dignificar nuestras funciones.*

Especialización.

La función preventiva impone tareas cada vez más especializadas en atención a la función. Grupos reactivos, motorizados, especialistas en atención a la víctima, en vialidad, son algunos de los rubros que se deben contemplar. El monopolio de la investigación y persecución del delito define, para el caso de la procuración de justicia como una actividad única en la administración pública, por ello, la gestión administrativa es exclusiva y de alta especialización para que sea posible el cumplimiento de la función.

Esta política se plasma en las siguientes directrices:

- *La aptitud del servidor público que previene y combate a la delincuencia se basa en la adquisición y aplicación de conocimientos y habilidades especializadas definidas por las mejores prácticas internacionales.*
- *El servicio público que se brinda en la institución es por especialistas.*
- *La adecuada atención a la víctima sólo es posible con personal especializado.*

Modernización.

Consiste en la permanente adecuación de la estructura organizacional a los requerimientos que genera el cambio social, para prevenir la suficiente actuación frente al delito.

- *La gestión administrativa se hará siempre con los mejores parámetros de transparencia.*
- *La mejora de la infraestructura inmobiliaria se hará bajo los criterios de funcionalidad, dignificación, austeridad, aplicación eficaz del recurso público y en atención a los fines especializados que busca la Institución.*
- *La gestión administrativa policial y la investigación del delito tendrán la mejor herramienta en la tecnología de información y comunicación, que permita la coordinación y comunicación interinstitucional en tiempo real.*
- *La Dependencia tendrá el marco jurídico actual y novedoso que facilite su actuación.*

Eficacia.

Dar los mejores resultados posibles en el menor tiempo y optimizando los recursos de la Institución, es eficacia.

Esta política se manifiesta en los siguientes lineamientos:

- *El mayor esfuerzo está dirigido a combatir la impunidad, para lo cual cumplir los mandamientos de ley.*
- *La actividad de un servidor público deberá manifestarse en resultados concretos que sirvan al cumplimiento de los objetivos institucionales.*
- *Solamente serán reconocidos los resultados del trabajo que sea honesto y se apegue a la legalidad y el respeto a los derechos humanos.*
- *El combate a la delincuencia organizada, será firme, con decisión y valor en defensa de los ciudadanos.*

Procedimientos.

Es el conjunto de elementos, especificaciones y ordenamiento de las tareas requeridas para cumplir con las actividades de un proceso, controlando las acciones para la operación Institucional, en los que se definen los métodos, asignación de responsabilidades y ejecución de actividades específicas.

Procedimientos de profesionalización.

Los procesos de selección, formación, capacitación, promoción, actualización, especialización y evaluación de competencia se ejecutan mediante diversos procedimientos a cargo de las áreas encargadas de la Capacitación.

Controles.

Mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la Dependencia que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias, para asegurar la obtención de los objetivos de acuerdo con el Subsistema de Control de Gestión.

Tipos de control.

a) *Control de Resultados*: basado en las orientaciones de los Planes Estatal de Desarrollo y Estratégico, expresados en resultados, de manera que el cuerpo directivo se concentra en la verificación del cumplimiento de logros y transformaciones deseadas en el entorno institucional.

b) *Control de Procesos*: es la verificación y retroalimentación en el desarrollo de las tareas de la Institución. Para ello se deben considerar Controles, entre los que destacarían:

c) *Control de Proyectos*: garantizan la materialización de los procesos sostenibles de la Institución.

Indicadores de gestión.

Para establecer una correcta medición de los objetivos planteados por la Institución y mantener un eficiente desempeño y mejoramiento de los procesos institucionales, se deben generar Indicadores de Gestión.

Se hace una enunciación de algunos de los indicadores de gestión que ha desarrollado la Institución bajo los criterios de dimensión, naturaleza, resultados y calidad del proceso.

Manuales de procedimientos.

El Manual de Procedimientos es un instrumento de apoyo administrativo que agrupa procedimientos precisos con un objetivo común y describe en su secuencia lógica las distintas actividades de que se compone cada uno de los que integran el manual, señalando generalmente quién, cómo, dónde, cuándo y para qué han de realizarse.

Información interna

Elemento de control que orienta la difusión de políticas y la información generada al interior de la dependencia policial para una clara identificación de los objetivos, las estrategias, los planes, los programas, los proyectos y la gestión de operaciones hacia los cuales se enfoca el accionar de la entidad.

Comunicabilidad.

Es el conjunto de elementos de control que permiten dar a conocer las relaciones, acciones y resultados de la Dependencia a los usuarios internos y externos, ciudadanos, medios y sociedad.

Garantiza la difusión de información de la *Institución* sobre su funcionamiento, operación y resultados en forma amplia y transparente hacia los diferentes grupos de interés externos, sin perjuicio de la información que tenga el carácter de reservada en los términos de Ley.

Medios de comunicación (Medios):

Se constituye por el conjunto de procedimientos, métodos, recursos e instrumentos utilizados por la Dependencia para garantizar la divulgación, circulación amplia y focalizada de la información y de su sentido, hacia los diferentes grupos de interés.

6.3.1.3.4 Elementos de control de evaluación.

ELEMENTOS DE EVALUACION.

1. Autoevaluación.

Se compone de los mecanismos que permiten medir, con posibilidades de tiempo real, la efectividad de los controles, la gestión y los resultados, detectando errores y corrigiéndolos e implementando las medidas correctivas necesarias.

Autoevaluación de la efectividad de los controles.

Son mecanismos de verificación y evaluación que determinan la calidad y efectividad de los procesos de control interno por cada área organizacional.

Autoevaluación de la gestión.

Es el conjunto de indicadores que muestran el comportamiento, la obtención de las metas y resultados previstos, permitiendo detectar desviaciones para su corrección.

2. Evaluación externa.

Mecanismo debidamente planificado, independiente a la Institución, que garantiza el examen al control, la gestión, los resultados y planes de mejora.

Participación ciudadana

Participación directa y activa por parte de ciudadanos, a través de la conformación de Consejos o Comités vecinales por cuadrante, colonia, sector o barrio que permita interactuar con los servicios de seguridad en materia de prevención social del delito; establecer agendas de trabajo en el cual se establezcan metas y compromisos conjuntos, fechas y plazos de cumplimiento, así como agendar reuniones periódicas de evaluación del cumplimiento de dichas metas.

Consejos consultivos ciudadanos

Implementación de Consejos Ciudadanos en materia de Seguridad o procuración de justicia, con presencia de servidores públicos de las Instituciones pero con una mayoría calificada de ciudadanos expertos o especializados en temas de seguridad.

Hasta aquí el modelo de Control Policial. Esquema de disciplina administrativa que resulta necesario para adecuar el tema normativo y el ético del actuar de las corporaciones policiales, que integra desde luego, la norma Constitucional, las leyes secundarias a nivel general – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por ejemplo - , las correspondientes a los Estados, y desde luego, las reglamentarias para cada entidad federativa, entre las que se incluyen, las normas procedimentales – o manuales de operación- .

Es desde luego, un ejercicio que ha tenido una experiencia práctica y de aplicación en diversas instituciones de seguridad, particularmente del Estado de Querétaro, producto del ejercicio público de más de dos décadas en la procuración de justicia y en la seguridad pública en el ámbito municipal. Instituciones ambas en donde se han plasmado diversos esfuerzos grupales y que conjugan esfuerzos tanto del equipo de servidores públicos como de las opiniones ciudadanas, que han sido recogidas e implementadas en los diversos programas de gobierno.

Conclusiones y propuestas.

En el análisis que formulé de la problemática de la inseguridad, como fenómeno multicausal y del impacto que ocasiona en materia económica, así como la crisis subsecuente que obnubila las decisiones gubernamentales, quedo de manifiesto la ausencia de políticas públicas que diagnostiquen, analicen y propongan estrategias efectivas para contrarrestar esa cauda de problemas que aquejan a nuestra población.

En efecto, quedó igualmente de manifiesto el hecho de que, colocándose el tema de la inseguridad y la delincuencia en un nivel de la mayor importancia para los diversos sectores productivos, no exista aún un estudio serio, objetivo y metodológicamente sustentado del problema.

Se desconoce ciertamente el verdadero impacto de la inseguridad y la violencia en nuestro País, lo que existe hasta ahora, son aproximaciones de los efectos negativos en las inversiones, estimaciones cuantitativas, pero no cualitativas. Porcentajes, números y cifras que para nada reflejan una realidad que se asoma en casa, en cada barrio, comunidad o municipio de nuestra República.

El fenómeno de inseguridad es una de las prioridades de la agenda gubernamental de todos los niveles, pero reitero que las medidas gubernamentales para atender ese reclamo ciudadano parecen desarticuladas. La seguridad pública es una función del estado, así lo establece con precisión y mucha claridad la Constitución. Sin embargo, desde el propio texto Constitucional se tienen que dirigir las políticas públicas en dicha materia. Es menester que se conceptualice el término Seguridad pública, para que se deje de observar como una función, como la simple y llana función de proteger al ciudadano.

La reforma Constitucional sin duda generó importantes movimientos no solo en las instituciones públicas sino en la sociedad organizada; generó puntos de acuerdo y discusiones sobre estándares de calidad en el servicio; los parámetros de profesionalización mediante los cuales los nuevos elementos de la seguridad, deberían de ingresar mediante procedimientos rigurosos de selección, capacitación y admisión; directrices de evaluación a los agentes en servicio para calificar su permanencia en el servicio, cumpliendo de maneras total con los principales postulados constitucionales para implementar un servicio de carrera.

Sin embargo, es importante hacer un paréntesis para comentar que dicha reforma es incompleta, no se dice nada respecto a los sistemas de procuración de justicia locales y nacional y el establecimiento de mejores prácticas en la persecución del delincuente, pero todavía más en la atención victimológica, la generación de condiciones para la no repetición del delito y mejora del entorno socio-criminal, pero, me parece lo más sobresaliente, que la seguridad pública se sigue considerando tan solo como la función primigenia del Estado como garante de la tranquilidad de sus gobernados, dejando a un lado un concepto novedoso y vanguardista como lo es el de la seguridad humana

Como punto de partida, deberá de actualizarse el texto constitucional, matizando que la persona tiene derecho a la seguridad pública, como parte de sus derechos humanos, y el Estado en consecuencia está obligado a proporcionarle una adecuada calidad de vida que le permita la convivencia en una sociedad respetuosa para que pueda desarrollarse libremente. Nuestra constitución reformada en su artículo primero, obliga a la policía y a todas las autoridades del país a respetar los derechos individuales de manera absoluta.

Es obligación entonces que todas las instituciones de seguridad pública se rijan bajo los principios ya establecidos en el propio texto Constitucional, de **legalidad**,

objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Estos postulados axiológicos inmersos en el texto constitucional deben ser punto de partida para cualquier acción gubernamental en el tema.

Es en estos postulados humanistas donde se encuentra la génesis de la causa y solución de los problemas de la seguridad pública en México. Particularmente respecto de los esfuerzos institucionales de los más de dos mil cuatrocientos municipios. Muchos de ellos afectados por el fenómeno de la corporación policial.

Las fuerzas armadas y las policías del país deben estar imbuidos de ese espíritu humanista, por ello es ineludible que las corporaciones asimilen el concepto y lo pongan en práctica, ya que es muy importante mencionar que ahí es justamente donde radica el problema actual que enfrenta México, y desde luego, en gran parte de América latina.

Desde la normatividad se debe partir de la premisa de que la paz y la seguridad son fundamentales para la dignidad y el desarrollo humano; en tanto, sancionar ejemplarmente las practicas que sólo conllevan a la inseguridad y el conflicto, ya que constituyen siempre una amenaza para el desarrollo sostenible de las culturas. Tal es el espíritu de los esfuerzos de los mecanismos internacionales avocados a la promoción de los valores de paz, donde los países miembros establezcan programas para desarrollar actitudes y capacidades y adquirir conocimientos en las personas, que les permitan tomar decisiones fundamentadas en beneficio propio y de los demás.

Si bien la principal obligación del Estado para con los ciudadanos, que es brindar seguridad y tranquilidad, debe entonces asumir con responsabilidad el reto de brindar educación para la acción reflexiva en un novedoso discurso que orienta los Sistemas de Justicia Penal y el de Seguridad Pública, establecidos en la reforma

constitucional del 2008, particularmente los aspectos más novedosos que integran el concepto de la seguridad humana, dando respuesta puntual a la demanda de profesionalización que hace la sociedad para los organizadores y operadores de dichos sistemas.

Y dado que la propuesta teórica de la seguridad humana implica dos dimensiones, una en el plano ético y otro en lo normativo; en el tema ético se relaciona con el conjunto de valores y principios que rigen determinada sociedad o grupo humano y lo normativo con la práctica que las normas prescriben, pero además esas normas deben escalar a los acuerdos y normas internacionales aprobadas por los Estados, de tal manera que exista una protección efectiva a la persona y además con el seguimiento de su aplicación por parte de los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

Y aun cuando el tema de la seguridad es complejo y multicausal, lo cierto es que todas las premisas que aparecen en el fenómeno seguridad tienen una estrecha, aunque compleja relación. Uno de los temas relevantes, pero poco estudiados a la luz de las políticas públicas, lo es el control policial. Por lo que analizando los diversos modelos policíacos, pero la situación actual en nuestro país en materia de seguridad, obliga a la necesidad de repensar la idea de control interno de la actividad policial en el marco de una reflexión crítica sobre la idea de disciplinar la gestión policíaca desde el enfoque administrativo. Pero debe inscribirse en consideración de las estrategias de gobierno de la institución.

Es preciso plantear el control policial como una estrategia que elimine la inercia reactiva, característica de los esquemas autoritarios, por una orientada a un objetivo definido en términos positivos, con una dinámica proactiva que nazca del anclaje de los valores de las democracias liberales.

A partir de esta forma de pensar el control de la actividad policial, es posible presentar algunas recomendaciones y propuestas generales sobre esta materia que permita conceptualizar los mecanismos de verificación y evaluación de la gestión pública, desde la teoría de sistemas, por medio de un Modelo de Control Policiaco, diseñado desde la visión de la Institución Gubernamental para explicar y cohesionar los diversos mecanismos de verificación, corrección, sanción y prevención, bajo los principios de actuación que derivan de la ley, planes y objetivos institucionales, para asegurar que la función policíaca se cumpla con eficacia y transparencia.

El modelo propuesto tiene cabida por supuesto en las instituciones de seguridad, mediante la concentración de mecanismos de verificación, supervisión, evaluación y sanción, diseñado para el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, definidos tanto en el texto Constitucional como en los planes y programas gubernamentales.

El modelo de Control Policiaco tiene cabida en las instituciones de Seguridad, mediante la implementación de un Sistema de Control Interno que no es otra cosa que la concentración de los mecanismos de verificación y evaluación diseñados para asegurar el cumplimiento de metas y objetivos definidos por la legislación y las políticas institucionales.

Dicho Modelo, es producto de la experiencia en la administración pública estatal y municipal, como resultado de la disposición gubernamental de atender los retos de abatimiento de la corrupción e impunidad, es una herramienta por la que se participa y promueve el desarrollo de la gestión pública, y la acción concreta con la que se transforma el tradicional enfoque sancionatorio del control administrativo, en un enfoque eminentemente preventivo, detectando oportunamente los desvíos y errores del quehacer policial.

Esa debe ser una aspiración en la mayor parte de las Instituciones de Seguridad que tienen una vocación democrática, esto es, un policía cercano a la sociedad, con pleno respeto a los más elementales valores humanos, con un alto sentido de la responsabilidad, producto de su formación integral, especialización, profesionalización, su gestión eficiente, el adecuado uso de los recursos humanos y materiales de que se disponen y con una participación activa de la ciudadanía.

Bibliografía.

- Martín Gabriel Barrón Cruz, El artículo 21 Constitucional entre sombras. Revista de Ciencias penales, número 6, Cuarta época, noviembre-diciembre 2008, Instituto nacional de Ciencias Penales.
- Efrén Ramírez Ramírez, “Los derechos humanos en la formación de la policía judicial”. Manual de Capacitación. Editorial Porrúa México, 2009.
- Rodolfo Vázquez. Corrupción y Estado democrático. Sistema Penal. Revista de Ciencias Penales. Número 4. Octubre diciembre 2008, editorial UBIJUS, México 2009
- David Cienfuegos Salgado Coord. Libro: Política criminal y justicia penal. Reflexiones para una reforma urgente. FEJ Editorial. México, 2007.
- Eduardo López Sosa. Libro: Derecho Municipal Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2007
- Luis de la Barreda Solórzano. La Criminalidad en el Distrito Federal. Propuesta para combatirla del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Porrúa. México. 2003
- Rafael Castillo Vandenpeereboom (Coordinador). El perfeccionamiento de los órganos de control en el Estado moderno. Algunos casos de Derecho Comparado entre España, Argentina, México y Perú. Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro. México, 2009,

- Augusto Sánchez Sandoval (Coordinador). Seguridad pública y la teoría de los Libro: Seguridad pública y justicia. Una visión político criminológica integral. Porrúa. México 2009
- Eduardo Lozano Tovar. Sistemas en la Sociedad del Riesgo. Editorial Porrúa. México, 2007
- Manual de Operación de la Oficina de Control Interno de la Procuraduría de la Nación de la República de Colombia. [en línea] visible en <http://www.libreroonline.com/libros/52913/procuraduria-general-de-la-nacion/manual-de-operacion-de-la-oficina-de-control-interno.html>
- Guía Básica del Investigador. Dos Tomos. Agencia Federal de Investigación. Procuraduría General de la República.
- La Policía en México: Función política y reforma. Inseguridad Pública y Democracia. Ernesto López Portillo Vargas. Smith Richardson Foundation, Febrero 2000, México. Visible en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/policia.pdf>
- El Modelo Institucional de la Policía Federal Investigadora de México. José Arturo Yáñez Romero.
- Fundamentos de la Administración.- Lourdes Múnich Galindo
- Organización y Métodos de la Administración Pública.- Gustavo Quiroga Laos.
- Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados.- Richard H. Hall
- Introducción a la Teoría General de la Administración. Idalberto Chiavenato.

- Manual para el Curso de capacitación por competencias. Procuraduría General de la República
- Programa de Estudio para el Curso de Formación de la Policía Investigadora Ministerial. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General del Sistema de Seguridad Publica
- Catálogo de Programas, Proyectos y acciones SUSEMUN 2012, 2013. Normatividad del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.