

# La modernización de las policías de Veracruz, 1980-2004

JOSÉ ALFREDO ZAVALA BETANCOURT\*

**E**L PRESENTE TRABAJO ANALIZA UN CICLO de modernización de las policías veracruzanas. Para tal efecto, describe la negociación de la construcción local del sistema policiaco nacional en el periodo 1980-2004.

Desde esta perspectiva, analiza el contenido de los discursos de las élites policiales y los obstáculos de la puesta en marcha de la política de seguridad pública por parte de los gobiernos veracruzanos en los años ochenta y noventa. Paradójicamente, la modernización del sistema policial en Veracruz se legitimó mediante un discurso humanista del respeto de los derechos humanos y la participación ciudadana, mientras se realizaba la militarización gradual de las policías estatales y municipales.

En este proceso de institucionalización fue definitiva la creación de la Academia Estatal de Policía (AEP) en 1982. La AEP, controlada durante el periodo por militares, ha capacitado mediante diversos programas, cursos y manuales a diferentes generaciones de policías que reproducen el sistema policial. La capacitación militar ha sido clave en la organización y funcionamiento de las instituciones policiales veracruzanas y de otros estados de la región sureste del país.

## LA MODERNIZACIÓN TEMPRANA

### *El nuevo modelo policial*

En el periodo 1980-2004 las políticas de seguridad modificaron la organización del sistema policial veracruzano.

\* Dirigir correspondencia al Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, Diego Leño 8, Centro, C.P. 91000, Xalapa, Veracruz, México, tel. (01) (228) 812-47-19, e-mail: zavaletabetancourt@gmail.com.

La modernización de las policías en Veracruz se realizó en un contexto complejo de movimientos sociales, alternancias políticas municipales y gobiernos divididos. La implantación de un nuevo modelo policial centralizado implicó una negociación de logros institucionales proyectados en las políticas del gobierno federal. En general, las policías preventivas y ministeriales tienen durante este periodo una organización simple a pesar de las reformas a las cuales fueron sujetas.

Desde 1995, el gobierno federal insistió en la necesidad de la organización de un sistema policiaco nacional, pero su construcción local fue lenta y negociada; por ejemplo, tomemos en consideración que en Veracruz se instaló “Plataforma México” hasta 2008, mientras crecía la rotación policiaca, los conflictos entre militares y policías preventivos acentuaban la crisis organizacional y la capacitación policiaca no era suficiente para controlar la crisis de las policías municipales. ¿Cómo se produjo este proceso?

Para una respuesta a esta pregunta es necesario hacer una descripción de los cambios experimentados por las instituciones policiacas preventivas y ministeriales en el estado.

La estructura de las policías en Veracruz sufrió profundos cambios en las dos décadas del periodo analizado (1980-2004). En esta evolución institucional, el proyecto del gobierno federal de un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) fue un factor determinante de la dinámica de las policías locales. Desde 1995 el gobierno federal obligó a las élites políticas estatales a instituir el SNSP en Veracruz, a cambio de financiamiento para las políticas de seguridad pública.<sup>1</sup> El gobierno estatal ha construido desde entonces la legitimidad del sistema policiaco mediante el uso público de axiomas que asocian o separan la correlación entre desempleo e inseguridad, según las coyunturas electorales, particularmente las dedicadas a las elecciones de gobernador.

El sistema policiaco fue reformado con el propósito de controlar un entorno delictivo cada vez más complejo, compuesto por la delincuencia

<sup>1</sup> En Veracruz, el Sistema Estatal de Seguridad Pública (SESP) era regulado por la Ley Estatal de Seguridad Pública. El gobernador era el “jefe supremo” de las policías preventivas y tenía la atribución de proponer el nombramiento del secretario de Seguridad Pública, electo por el Congreso local. El funcionamiento operativo de las policías estatales se desarrolla mediante 19 delegaciones regionales, dispositivo creado desde 1992, después de la desaparición de las columnas volantes.

común, el pistolero caciquil, la intolerancia ciudadana en los lugares públicos, la corrupción policiaca, la violación de derechos humanos y el ascenso del narcotráfico.<sup>2</sup> El sistema policiaco en Veracruz se integraba en los años ochenta de cinco subsistemas: las policías judiciales, las policías estatales, la Policía Industrial y Bancaria, las policías municipales y la AEP. Las policías judiciales eran parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), también subordinada al gobernador.

En general, las policías veracruzanas pueden describirse en estos años como un sistema que se acopla con serias dificultades a su entorno.<sup>3</sup> Para tal efecto, se diseñaron políticas estatales y municipales, tales como los planes sectoriales y los primeros programas de seguridad pública local.

La implantación de estas políticas fue complicada debido a la dispersión poblacional, la estructuración de mercados delictivos, el armamento utilizado por los delinquentes y la propia deficiencia institucional de las policías preventivas y judiciales.

Durante los años ochenta, las policías fueron utilizadas para el control de la delincuencia común, pero también para el control social y polí-

<sup>2</sup> Antes de los años ochenta, la relación entre las élites políticas y policiacas en Veracruz era inversa a la que se había estructurado en la zona metropolitana del país. Los caciques de Veracruz, cuyos grupos de pistoleros controlaban amplias regiones del estado, eran compadres o aliados de los policías federales, por ejemplo, los hermanos Izquierdo estaban ligados familiarmente a Félix Gallardo y Arturo Durazo, mientras que los políticos tradicionales encabezados por “tecnócratas” como Agustín Acosta Lagunes y Patricio Chirinos, negociaban el control de aquellas regiones mediante pactos de cooperación para el control político social. Acosta Lagunes decía “ustedes cuiden allá que yo desde aquí les hecho la mano”. Los caciques que controlaban regiones enteras mediante mecanismos comerciales, pistolero, procesos electorales y parentesco, corrompían a las policías e implantaban la seguridad pública como un mecanismo de protección caciquil. Esa situación perduró hasta que Fernando Gutiérrez Barrios encarceló a algunos de ellos y restableció el monopolio gubernamental de la violencia física bajo el eslogan “nada fuera de la ley todo dentro de la ley”. En estas circunstancias, se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) en 1991 como un dispositivo de legitimidad de las patologías policiacas; no obstante, en su función moral, no vinculante, ha narrado desde entonces encadenamientos, homicidios dolosos, torturas, extorsiones, hostigamientos y otros casos, la galería negra de la violencia policiaca y militar en Veracruz. Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales y civiles, tales como la Comisión de Derechos Humanos Asociación Civil (CDHAC) y la Comisión de Derechos Humanos de Huayacocotla, defendieron durante el periodo a indígenas y mestizos pobres, despojados de tierras comunales, acusados bajo tortura de delitos contra caciques y encarcelados por su activismo político en los movimientos campesinos.

<sup>3</sup> Es interesante que desde los rurales porfiristas, los problemas de la reproducción del sistema policiaco en Veracruz sean estructuralmente los mismos: la subordinación de las policías a los militares, la excesiva circulación de élites policiacas, la corrupción de la policía, la discontinuidad de las políticas de seguridad pública.

tico de múltiples tomas de tierra, conflictos electorales, manifestaciones urbano-populares, reprimidos bajo el argumento de borrar los “focos rojos” de la ingobernabilidad.

Desde entonces, la integración institucional del sistema policiaco ha sido muy precaria; no obstante, en su debilidad, las policías conservaron el monopolio de la fuerza física legítima, a pesar de haberlo compartido con los caciques regionales durante muchos años previos al periodo analizado, caracterizados por la violencia en el campo.

Para una idea de cómo se experimentaba la violencia en aquellos años, veamos lo que decía un periodista:

[...] mientras la escalada se agiganta, los homicidios quedan impunes. Vivir se ha convertido en una pesadilla. Es una película de terror.

Aquí, por ejemplo, en el interior de su casa, en Acayucan fue asesinado a balazos Casimiro Rodríguez Candelario, nada más por robarle. Y del crimen, ninguna pista tiene la policía ni el MP [Ministerio Público]. Menos el Juez.

Al comandante de la Policía Judicial, Félix Hernández Crisanto, le acaban de matar a uno de sus agentes: Manuel Guerrero Tavera. Lo mató el policía Celestino González Llanes cuando discutían temas baladés.

Las policías se asesinan entre sí. Y *se olvidan de su tarea básica, fundamental, primordial*.

En un baile en Isla, a Zacarías Flores le metieron cinco tiros calibre 380. El criminal se dio a la fuga.

En Catemaco, el cuerpo sin vida del pescador Moisés Velasco Baxín apareció flotando en la laguna, cerca de la planta hidroeléctrica Chilapa. Nadie sabe nada.

A Javier Cruz Domínguez, obrero del Ingenio San Francisco Naranjal, lo mataron a puñaladas cuando iba al trabajo.

Así otros crímenes. Todos, en la impunidad.<sup>4</sup>

Este relato describe la institucionalización de la impunidad en Veracruz durante el gobierno de Acosta Lagunes (1980-1986). Las policías funcionaban con un plan diferente al de los los ministerios públicos y jueces, desplazados en los hechos por los pistoleros de caciques tales como Hugo Izquierdo, Toribio Gargallo, Felipe Lagunes y Cirilo Vázquez, quienes controlaban el territorio mediante un sistema de coadyuvancia

<sup>4</sup> VELÁZQUEZ RIVERA, 1986.

con el gobierno estatal que socavaba las libertades y multiplicaba la impunidad.

En efecto, las policías de esos años son reguladas por leyes estatales y bandos de policía anacrónicos y represivos, de los cuales algunos agentes se apartan para gestionar la ilegalidad y cometer abusos de poder en las aprehensiones. Respecto de este punto, el Bando de Policía para la ciudad de Xalapa —heredero de esa legislación anacrónica— seguía el prototipo diseñado por el gobierno estatal, en el que se establecen como infracciones en el capítulo II, artículo 49:

I. Alterar la tranquilidad y el orden en cualquier lugar y circunstancia [...] así como las marchas, los plantones, las manifestaciones o cualquier tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, cuando no se den aviso oportunamente a las autoridades municipales correspondientes, cuando menos con 24 horas de anticipación [...].

II. Realizar bailes o fiestas en domicilio particular reiteradamente, de forma que causen molestias a los vecinos, o hacerlos para el público y con costo sin permiso de la autoridad municipal correspondiente [...].

III. Poner en peligro la integridad física, moral o patrimonial de los habitantes del Municipio [...].

IV. Pintar anuncios, signos, símbolos, rayas, nombres, palabras o figuras; así como fijar propaganda de toda índole en las fachadas, monumentos o vehículos y bienes públicos o privados, sin autorización del Ayuntamiento o de los dueños particulares [...].

V. No observar en sus actos el debido respeto a la dignidad humana, a la moral y a las buenas costumbres [...].

IX. Penetrar a cementerios o edificios públicos fuera del horario establecido sin autorización [...].

X. Ejercer actividades histriónicas, tales como cantar, declamar, bailar o actuar en público [...] se considerará infractor a cualquiera que organice este tipo de eventos [...].

XI. Inducir o tolerar a menores o a discapacitados mentales a realizar actividades sexuales o al ejercicio de la prostitución [...].

XIII. Realizar actos inmorales dentro de vehículos en la vía o lugares públicos [...].

XV. Los propietarios de bares, cantinas, pulquerías, establecimientos con pista de baile y música magnetofónica, salones de baile, restaurantes-bares y similares que omitan las acciones necesarias para conservar y mantener en sus establecimientos niveles controlados de ruido [...].

XVIII. Los propietarios de establecimientos públicos o privados que mediante un costo ofrezcan el espectáculo de desnudo o semidesnudo de hombres y mujeres, sin el permiso de la autoridad competente.

XIX. Los comerciantes en general, los propietarios de salas cinematográficas y de puestos de revistas que exhiban, renten o vendan pornografía en medios electrónicos o impresos [...].

XXI. Las personas que se dediquen a la vagancia y mal-vivencia en la vía o lugares públicos, y que en consecuencia causen daño a terceras personas asediándolas mediante frases o ademanes soeces [...].<sup>5</sup>

Es evidente que este tipo de normatividad ofrecía a las autoridades policiacas, e incluso a los ciudadanos, un amplio margen de negociación del bando policial, lo que institucionalizó una cultura de la ilegalidad, mediante acuerdos informales.

Por otra parte, no hay en los años ochenta y noventa diferencias entre los abusos de poder de los policías preventivos y judiciales; no obstante, la policía judicial se caracterizaba por el uso de “madrinas” —tal como se conocía popularmente a los auxiliares ilegales— en sus operativos. Veamos a continuación lo que sucedía con cada uno de los componentes del sistema policiaco referido.

Para su funcionamiento, la policía judicial se integraba en cinco coordinaciones regionales para la supervisión de los operativos, distribuidas en igual número de sub-procuradurías.<sup>6</sup> Las policías judiciales operaban como auxiliares del procurador estatal y los sub-procuradores regionales, el director de la corporación, los comandantes y jefes operativos, pero ejercían una autonomía relativa en el terreno para la extorsión o la violencia ilegal.

Los judiciales recababan pruebas para “diligencias” mediante la presentación de presuntos o testigos sobre delitos, en algunas casos fabricados, a pesar de la prohibición legal de “no desaparecer objetos criminosos, so pena de ser cesados junto con las autoridades que lo consintiesen”, además de la limitación de sus acciones en la aprehensión sin orden judicial,

<sup>5</sup> Bando de Policía y Gobierno del Ayuntamiento de Xalapa, 26 de enero de 2004.

<sup>6</sup> Reglamento interior de la Policía Judicial del Estado expedido por Dante Delgado Rannauro el 11 de enero de 1991. Respecto de este punto hay una relación de homologación entre este Reglamento y el Manual operativo de la Policía Judicial del DF publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 1989.

la tortura en la declaración o la presión ejercida a los familiares de los aprehendidos.

Para enfrentar estos problemas, la PGJE planteó una reforma institucional mediante la supresión de las “madrinas”, el reclutamiento de profesionales y la mejora de la integración institucional, particularmente de las jefaturas y comandancias, con la idea de hacer más eficientes las investigaciones, e incluso propuso la depuración de los casos no resueltos, ya sin efecto, por causas diversas, para recuperar la confianza de los ciudadanos. Asimismo, dispuso la erradicación de la tortura y la extorsión, aunque con la cautela defendida por los propios agentes que rechazaban —increíble argumento— el recurso popular de la acusación de brutalidad policiaca “para eludir la justicia”.

Asimismo, las policías preventivas estatales estaban sujetas al director de Seguridad Pública Estatal, aunque realmente eran utilizadas por el gobernador para el control sociopolítico. El organigrama de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado (DGSPE) —incluida entonces en la Secretaría de Gobierno— estaba integrado por dos subdirecciones, una administrativa y otra operativa, dirigidas por una Coordinación Ejecutiva que integraba un grupo de asesores. Para su funcionamiento, las policías estatales desarrollaron instrumentos de información política, evidencias del espionaje gubernamental y la infiltración en grupos políticos considerados “subversivos”.

Es muy importante considerar que en los años ochenta ya se observa el uso de militares en las policías preventivas y tal presencia se nota en la gestión y orientación de la inteligencia policial con criterios militares, orientados a la identificación de riesgos mediante un departamento de investigaciones de acontecimientos “anómicos”.

En este entorno, la Policía Industrial y Bancaria prestaba servicios a empresarios, comerciantes y banqueros. Para tal efecto, se organizaba con una Jefatura, una Coordinación Administrativa, una Supervisión Operativa y las comandancias. Esta policía, que ofrecía vigilancia de bancos, desapareció en 2005 con la creación del Instituto de Policía Auxiliar y Protección Patrimonial (IPAX).

Por otro lado, algunas policías municipales, las más precarias en recursos humanos y materiales, estaban eventualmente vinculadas a la ilegala-

lidad, sin ningún control, a diferencia de la situación relativa que en los años noventa experimentaron las intermunicipales creadas en 1994. Es evidente que la “modernidad” de las policías estatales no transformó a las policías municipales, las cuales, sobrecargadas de funciones diversas, no lograron especializarse en la prevención del delito y en muchos casos algunos de sus elementos establecieron vínculos con la delincuencia.

A propósito, es interesante el contenido legal de las bases normativas de bandos de policía vigente en esos años,<sup>7</sup> que encargaba a policías municipales impedir juegos prohibidos, prevenir ilícitos, espectáculos infamantes y prostitución, la limpieza de cárceles, la atención de quejas de los presos, el acceso de los menores a bares y zonas de tolerancia, entre otras cosas, mientras, en el capítulo VII, se instruye para el cuidado del orden o el auxilio de mandatos legítimos del Ministerio Público.

Respecto de este punto, una buena forma de observar la desinstitucionalización de las policías municipales puede lograrse mediante la focalización de la observación en un cambio de gestión local. La entrega de una Comisión de Policía Municipal describe la calidad del armamento recibido y los atributos de los policías en servicio de un municipio. Esta descripción puede considerarse un tipo ideal de lo que acontece con el conjunto de las policías municipales veracruzanas en ese periodo.<sup>8</sup>

El regidor encargado de la nueva Comisión de Policía dice haber encontrado nueve mosquetones sin cartuchos, uno de ellos inservible; cinco escopetas, cuatro carabinas; patrullas inútiles; personal administrativo sindicalizado, dos investigadores políticos; edificios sin baños, bajos salarios, policías sin uniforme ni disciplina, repudiados por los ciudadanos.

En tales circunstancias, recomienda al Cabildo la reforma del reglamento, la capacitación policial, el uso de macanas en lugar de armas, contratos laborales por trienio para evitar las frecuentes deserciones, incremento de salario, comités de seguridad vecinal, incentivos por desempeño, coordinación con otras policías y militares, adquisición de radios

<sup>7</sup> Me refiero a las leyes sobre bandos de policía para ayuntamientos de Agustín Acosta Lagunes de 1985 y de Fernando Gutiérrez Barrios de 1988.

<sup>8</sup> Informe de entrega de Comisión de Ramo de Policía y Programa de Trabajo durante trienio 1985-1988 del Municipio de Martínez de la Torre, Veracruz, 1988, mimeografiado.

para comisarios ejidales y agentes municipales, rondines en centros de trabajo para prevenir violaciones y ventas de droga, y un archivo sobre delincuentes, entre otras cosas.

La capacitación de las policías municipales y preventivas se hacía, como ahora, en la AEP, entonces parte de la Secretaría de Gobierno, ahora parte de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado (SSPE). La AEP formaba a los policías estatales y de otros estados del país (véase, Tabla I). Desde su nacimiento,<sup>9</sup> ha sido un espacio de encuentro de generaciones de policías y profesionales que han estructurado la cultura policiaca regional mediante un plan de estudios y un compendio de manuales paramilitares.

Para tal efecto, los instructores utilizaban un manual sobre armamento, gases lacrimógenos, ejercicios militares, información política y mantenimiento del orden. Este manual operativo —redactado con mayúsculas, de lenguaje simple y rústico— acomete la historia de las armas, la clasificación de estas según partes y mecanismos. El contenido se divide en tres partes: sobre la evolución de la pólvora, acerca de las armas según los enemigos y la descripción de armas de uso cotidiano tales como ametralladoras, revólveres y pistolas.

Asimismo, los policías graduados utilizaban otro manual de granaderos que ilustra a sus lectores sobre los efectos de los gases lacrimógenos, las granadas, las escopetas y los proyectiles. Este documento paramilitar es prolijo en los efectos del gas para quienes no usan mascarilla, el uso de los lacrimógenos contra “amotinados”, los ejercicios calisténicos y gimnásticos necesarios para el oficio, el desarrollo de la rapidez, la agresividad y la beligerancia contra los opositores.<sup>10</sup> Detengámonos un momento en esta pieza del panoptismo local que habla de la necesaria normalización de los granaderos:

Ahora pasaremos a la realización de una serie de ejercicios calisténicos y gimnásticos, ya que cada uno de estos ejercicios tienden a endurecer al granadero y crearle una musculatura sólida y resistente a los rudos esfuerzos que desempeñan en sus funciones. Los ejercicios con las letras I y J por sí solos se explican, son indispensables,

<sup>9</sup> Decreto 88 que crea la Academia de Policía del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave, 15 de junio de 1985.

<sup>10</sup> HERNÁNDEZ SANDOVAL, 1982.

ya que su misión es dotar al granadero de músculos fuertes en las partes blandas del cuerpo; deberán practicarse con mucha fibra, ya que son ejercicios clave para hacer de un alfeñique un hombre atlético.

El manual capacita, además, para el bloqueo de calles, la penetración en motines penitenciarios y civiles, el transporte de reos, los patrullajes peligrosos y el uso del tolete. Evidentemente el documento utiliza una pedagogía de “la agresión legítima” mediante la cual se obstina en los usos “correctos”, “oportunos” y “sin vacilación” de las formaciones de pelotón de bloqueo, del lanzamiento de granadas de gas con escopetas, de la disolución de motines y “captura de líderes”; asimismo, enumera, en su marcialidad, los errores más comunes en el uso de tolete: *a)* los pies no suficientemente separados, *b)* escasa precisión en la empuñadura, *c)* la separación de brazos del cuerpo en las guardias largas, *d)* los malos giros, *e)* el uso insuficiente de fuerza y rapidez en los golpes, entre otros. Esta didáctica del uso de macanas se justifica paradójicamente mediante el discurso humanista del respeto de la vida de los opositores, siempre y cuando —ese condicional delegado a la reflexividad limitada de los granaderos— acepten la voluntad policiaca. La policía, dice, “golpea con humanismo”. Los golpes se justifican mediante un argumento de ortopedia política mediante la cual se quiere corregir a los militantes de la oposición.

De acuerdo al manual, los cuerpos de amotinados son un blanco para los golpes con toletes o *granadas de gas*; no obstante, sugiere no arrojar las granadas al cuerpo, excepto en aquellos casos de “pertrechamiento de los delincuentes”; por lo contrario, recomienda golpear, golpear, golpear con furia, con firmeza, golpear garganta, pecho, boca del estómago y testículos; nunca, bajo ninguna circunstancia, en la cabeza, el cerebro, la nuca, el cuello, el esternón... para no matarlos.<sup>11</sup>

Adicionalmente, en los años ochenta, los operativos policiacos se orientaron por otro manual que se proponía el diseño de “instituciones dignas” mediante el servicio de información. Este otro documento, reflexivo, perspicaz, institucional, parte del triángulo de la inteligencia policiaca con orientación militar recibida en la AEP, se divide, para su enseñanza, en dos

<sup>11</sup> HERNÁNDEZ SANDOVAL, 1982.

partes. El autor, pleno de honra, se dice invitado por “su Director General [...] preocupado por cumplir a satisfacción la alta responsabilidad que en él depositara el C. Agustín Acosta Lagunes [...] ha trazado una política de trabajo acorde a nuestras necesidades actuales”.<sup>12</sup>

El opúsculo define la información política como “aquella que entera, instruye, anuncia, comunica, da a conocer, advierte al gobierno, sobre la conservación del orden y buenas costumbres del conjunto organizado de personas, familias, pueblos o naciones”.<sup>13</sup> El discurso policiaco de éste, teoría de la práctica del espionaje local, aborda el tema de la información general y la especificidad de la información político-social.

En su primera parte, recuerda el papel de la información en la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas; describe la necesidad de recolectar, centralizar, evaluar, usar y divulgar información útil para incidir en el curso de procesos políticos. La segunda parte, recomienda un banco de información institucional y la reglamentación de las prácticas de los informantes para el mantenimiento del orden, la gestión de demandas ciudadanas por sector; asimismo, establece los requisitos básicos para el reclutamiento de informantes: capacidad de guardar secretos, constancia y metodismo, inteligencia, observación y socialización con las redes de actores. Dice el informe:

[...] al finalizar nuestra plática, ustedes tendrán una concepción amplia de lo que es la información, tendrán también una guía sistemática para trabajar ordenada y eficazmente y seguramente que su curiosidad por conocer más del interesante tema se verá despertada; asimismo, se les entregará una copia del presente trabajo, recordándoles que el éxito de un grupo de investigación, como el que forman ustedes, siempre se inicia con el secreto en su personal, en la acción de su trabajo y en la de todos sus documentos.<sup>14</sup>

La estrategia sugerida a los informantes políticos es el “mapeo” de los actores para focalizar la atención de los informantes en los conflictos, las estrategias de los actores, las demandas políticas y sociales. La “ética” del

<sup>12</sup> Manual de Información Político-Social, DGSP, Xalapa, 1984.

<sup>13</sup> Manual de Información Político-Social, DGSP, Xalapa, 1984.

<sup>14</sup> Manual de Información Político-Social, DGSP, Xalapa, 1984.

informante veracruzano requiere de archivos propios, la autorrestricción del alarde, la socialización con líderes de los movimientos, la redacción de informes breves como informes de parte para jefes, la búsqueda de apoyo en choferes, banqueros, peluqueros, cantineros, cobradores, sirvientes, niños, o bien, exige del uso de mapas, planos, directorios, censos, noticias o informes de gobierno para comprender la lógica de la subversión.

*Las políticas estatales del sistema policiaco*

Del entorno sociopolítico referido hay un acontecimiento que tuvo consecuencias muy importantes para el sistema policiaco:

[...] frenó la camioneta, con catorce policías, a unos metros del tianguis. El chofer dejó el motor encendido, con los vidrios subidos a pesar de la primavera ardiente. Bajaron los policías [...] con la ametralladora en la mano y el índice clavado en el gatillo. Todos iban vestidos de azul, sin escudo ni insignia que los identificara. Tenían la barba crecida y algunos, casi todos, aliento alcohólico.

A la altura de la tienda [...] descendieron de la unidad móvil y empezaron a correr [...] cuando vio a la columna volante, corrió a esconderse [...] no le dio tiempo. Como locos, obedientes y a una consigna [...] los policías dispararon a los pies y así cayó frente a la tienda.

Llegan al tianguis y se meten en la cantina [...] pretenden requisar armas y sólo hallan piedras, palos, machetes, azadones. Enfurecidos, se van al mitin y quieren detener a los participantes. Un policía forcejea con un nahua y dispara [...] Al oír el disparo, un policía [...] tira gases lacrimógenos. Los indios tosen y corren. El oficial [...] al frente de la columna volante, ordena a los catorce elementos: Llévense a todos, pero en la plaza hay más de dos mil gentes. Agarran las piedras a su alcance y las arrojan [...] Los policías disparan más y más y los indígenas empiezan a caer uno a uno.

Corre entonces la gente a la tienda [...] para guarecerse [...] para ganarles a los policías se brincan la cerca [...] quieren entrar [...] donde muchos se han refugiado. En el interior tiemblan de miedo [...] desde afuera, amenaza el oficial: "A todos los mataremos". Rodean la tienda y disparan [...] el 5 de octubre el Director General de Seguridad Pública solicita al tribunal Superior de Justicia devuelvan las armas usadas en la matanza de Tlacolula: dos subametralladoras, tres carabinas, tres escopetas calibre 12, una pistola y tres mosquetones [...] se necesitan para el trabajo, signa el oficio dirigido al juez primero de primera instancia.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> VELÁZQUEZ RIVERA, 1986.

Este acontecimiento del 3 de octubre de 1981 fue determinante para la reforma de las policías preventivas. Desde entonces, el discurso de la reorganización, la capacitación y la humanización policiaca constituye el axioma básico de los planes estatales de desarrollo, programas y operativos policiacos.

La lógica de este discurso es ordinaria: el sistema policiaco propone su reproducción mediante ajustes continuos de su personal y del control social y político. Los gobernadores insisten, desde esta matriz discursiva, en la insuficiencia de policías, en el armamento viejo, en la baja moralidad de los nuevos reclutas, en la evolución de la delincuencia y en la aparición de grupos civiles y políticos “minoritarios”, los cuales, según ellos, irritan unilateralmente a las policías; por ejemplo, Fernando Gutiérrez Barrios (1986-1988) decía:

[...] seguimos impulsando el Programa Estatal de Seguridad [...] con la dotación de más y mejor equipo. Además, se continúa con la preparación de recursos humanos para incentivar la profesionalización de nuestras corporaciones policiales. Reafirmamos aquí que el respeto a los bienes y las personas, consolida de manera preponderante la paz que se requiere para poder progresar.

[...] capacitamos y modernizamos, a todos los cuerpos de policía. Autorizamos la creación de nuevas plazas. Los dotamos de equipo necesario y adecuado para cumplir eficazmente sus actividades. Les otorgamos una justa remuneración por el servicio que prestan a la sociedad. Realizamos un esfuerzo constante y sostenido para lograr que en nuestro Estado, prevalezca un ambiente de paz y tranquilidad”.<sup>16</sup>

En efecto, Gutiérrez Barrios y Dante Delgado impulsaron una reforma policial basada en el incremento de efectivos, patrullas, armamento, mejoras salariales, computadoras, teléfonos, terrenos funerarios para policías caídos, cajas de ahorro y la capacitación operativa.

El incremento de personal e infraestructura realizado durante el periodo es significativo, pero no se compara, por su volumen y diversificación, con el presupuesto de la modernización a la que se sujetó el sistema policiaco a partir de 1995. La reforma de la policía estatal de Gutiérrez Barrios y Dante Delgado (1986-1992) es muy limitada comparada con la

<sup>16</sup> GUTIÉRREZ BARRIOS, 1987.

modernización del gobierno tecnocrático de Patricio Chirinos, quien creó las policías intermunicipales y mejoró la colaboración interinstitucional en el marco del SNSP.

En un contexto de represión gubernamental de movimientos sociales, el mecanismo de gobernabilidad de actores sociales y políticos fortalecidos mediante la negociación de la política social del gobierno federal, Miguel Ángel Yunes Linares, secretario de Gobierno de Patricio Chirinos, hizo en el Congreso local una defensa de la eficacia de los operativos y de la eficiencia de la comunicación entre policías estatales. Dijo:

[...] quiero decir [...] que no hay odio ni rencor en la actividad de la Policía. Las palabras odio y rencor no están ni en mi diccionario ni en el del Director de Seguridad Pública [...] está la palabra responsabilidad y apego a la Ley [...] es muy difícil equilibrar la actividad de la policía. Es muy difícil que la Policía en su actividad cotidiana encuentre comprensión de la sociedad, siempre hay una parte que exige que la policía actúe y hay otra parte de la sociedad que pide que la policía se abstenga de actuar".<sup>17</sup>

La reforma estatal de la policía de 1995, parte de una serie de reformas del poder judicial, del sistema penitenciario y las reformas continuas del Código Penal, se implantó en un contexto de ascenso del abigeato, portación ilegal de armas, tráfico de madera, invasiones de tierra y predios y narcotráfico.<sup>18</sup>

Las debilidades de la inteligencia y los operativos policiacos fue un tema recurrente en las campañas electorales, en los medios de comunicación e incluso en los programas sectoriales y de desarrollo del gobierno estatal. La lógica de las élites políticas fue el impulso de la reforma de la

<sup>17</sup> Comparecencia de Miguel Ángel Yunes Linares ante la Comisión de Gobernación del Congreso local de la LVII Legislatura estatal, Veracruz, 1995.

<sup>18</sup> En los años ochenta, se impulsaron en Veracruz un conjunto de procesos de modernización económica y política a los cuales se articulan las reformas aquí referidas. La modernización de la agricultura comercial, la concentración de la inversión y las reformas electorales desplazaron a los actores sociales y políticos tradicionales del ciclo económico de la sustitución de importaciones. El modelo exportador incipiente tuvo costos sociales casi automáticos que crearon oportunidades de nuevos movimientos sociales locales. La nueva política económica generó una disputa entre los viejos caciques y ganaderos y los empresarios emergentes. La política se orientó por una modernización de la administración pública para hacer gobernables los conflictos producidos por la modernización económica, pero siguieron utilizándose los viejos mecanismos corporativos y patrimonialistas, utilizados históricamente en el estado de Veracruz.

reforma, pero sin un plan sistémico de reingeniería tal como se ha intentado a partir de 1998.

Por ejemplo, Acosta Lagunes sostenía la necesidad de perseverancia en la capacitación policiaca —contra su empirismo e ilegitimidad— para obligarlas a actuar con apego a derecho. Ésa, según el gobernador, era la base para la inversión en nuevas plazas, armamento y comunicaciones. En uno de sus informes decía:

[...] quiero recordar a vuestra soberanía que hace décadas líderes enérgicos e impacientes armaron a los hombres del campo; en esa época, la lucha por la tierra avanzó por causas extralegales y peligrosos y surgió la leyenda de la “mano negra”. Ahí está el origen de la violencia que azotó al campo veracruzano, hasta antes de quedar establecido nuestro régimen de derecho.

En fechas más recientes aparecieron los llamados “porros” que trajeron una violencia desconocida: la urbana; intentaron manipular a jóvenes en las escuelas superiores. A todos ellos tratamos de ponerlos en orden, utilizando el escudo de la ley.<sup>19</sup>

Asimismo, en otro momento sostenía:

[...] todos creen que la violencia la traje yo. Pero la violencia nació con los hombres impacientes y enérgicos que tuvo la Revolución Mexicana. Ahora ¿sabes qué significa eso? Carajo, penetrar en el sacrosanto panteón de los héroes civiles de Veracruz. ¿Se te hace poco? [...] yo no me meto, que se queden donde están y que digan que la violencia la inventó, ¿quién sería bueno? Gargallo, por ejemplo. La verdad es que se ha exagerado en eso. Tengo la conciencia y las manos limpias. El problema es otro, tiene su origen y su explicación. Lo que pasa es que nadie lee la historia.<sup>20</sup>

En este contexto de intensas manifestaciones y movilización campesina y popular, se crea en 1982, la AEP, ubicada en la DGSPE. La Academia se reubica en 1985 y se reconoce como una dirección descentralizada de la misma DGSPE.

Las primeras generaciones de egresados nutrieron las columnas volantes y las policías preventivas y judiciales estatales, no sin las patologías de la cultura del sistema policiaco referidas anteriormente. Las generaciones

<sup>19</sup> ACOSTA LAGUNES, 1986.

<sup>20</sup> Ignacio Ramírez, “No soy tan pendejo para andar matando gente”, *Proceso*, núm. 450, 1985.

siguientes han jugado hasta la actualidad un rol fundamental en el funcionamiento de las policías veracruzanas, custodios, bomberos, agentes de tránsito y policías de otros estados y países.

El argumento de la capacitación como requisito institucional fue compartido por Gutiérrez Barrios y Dante Delegado, los cuales enfrentaron a los cacicazgos regionales y la inseguridad creciente en las regiones de Veracruz mediante el incremento de agentes, armamento, la consolidación de grupos móviles y la depuración de las policías. El discurso de Gutiérrez Barrios insistía en la constitucionalidad de la violencia legal y legítima: “nada fuera de la ley todo dentro de la ley”, decía mientras establecía la capacitación en la AEP como requisito de ingreso para las policías preventivas y judiciales. Dante Delgado continuó el programa e impulsó la creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz en 1991. Decía Gutiérrez Barrios:

Estamos convencidos de que la norma jurídica, es elemento sustancial, que preserva el respeto a la existencia humana, pero principalmente propicia la armonía y la concordia social. En esta premisa, sustentamos el Programa Estatal de Seguridad Pública, como la respuesta más adecuada, a las demandas y reclamos de la población.

[...] hemos canalizado una importante inversión para apoyar este programa de gobierno [...] con la participación activa y resuelta de la ciudadanía, los procedimientos que garanticen, su completa seguridad. En Veracruz, hemos aplicado la fuerza del derecho y la fuerza de la razón.<sup>21</sup>

Patricio Chirinos (1992-1998) reprodujo esa política, incrementó el número de delegaciones regionales, comandancias y efectivos, relanzó los grupos móviles y creó las policías intermunicipales.

El principal acontecimiento de este gobierno fue la incorporación institucional de las policías preventivas estatales a la Coordinadora Nacional de Seguridad Pública de 1994 y al SNSP que la sustituyó en 1995. Decía el gobernador: “[...] para hacer efectivo el compromiso de respetar y hacer respetar la ley y los derechos humanos en el periodo que se informa se profundizó en el reordenamiento del los cuadros de seguridad”.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> GUTIÉRREZ BARRIOS, 1987.

<sup>22</sup> CHIRINOS CALERO, 1995.

En efecto, durante estos años la demanda más fuerte de los empresarios y comerciantes, campesinos y colonos era la seguridad pública.<sup>23</sup> El fin del gobierno de Acosta Lagunes estuvo marcado por el reclamo del control de la violencia y la impunidad de los caciques regionales y los abusos de poder de las policías preventivas y judiciales.

La respuesta del gobernador no fue el control de los caciques de los cuales era aliado, fue la desaparición de las columnas volantes y los servicios especiales, antes de la desaparición metropolitana de estos cuerpos policiacos, acusada particularmente por periodistas y universitarios de anticonstitucionalidad.<sup>24</sup>

La desaparición de estas policías ilegales —utilizadas para la represión política de tomas de tierra y movilizaciones campesinas, mediante dispositivos en los cuales participaban también pistoleros, militares y judiciales, o bien, para el desalojo de predios invadidos por organizaciones urbano-populares— fue efímera, porque unos años después Gutiérrez Barrios las reutilizó con nombres distintos: las columnas volantes se renombraron grupos móviles y los servicios secretos, brigadas especiales.

Las policías preventivas comenzaron a manifestar síntomas de debilidad institucional: desertión, conflictos organizacionales, luchas políticas por la gestión local de las policías municipales e intermunicipales. La alternancia municipal trajo consigo la división de poderes locales y la disputa por las policías intermunicipales.

La racionalidad de las políticas de seguridad pública estatal se hizo evidente en un conflicto organizacional en la AEP. El espíritu gubernamental estatal y federal, alimentado de la retórica institucional o del léxico republicano, iba a reproducirse en un acontecimiento que constituye el punto ciego de la modernización del sistema policiaco en Veracruz.

El 27 de mayo de 1993 un grupo de universitarios reclutados para la policía judicial denunciaron la baja calidad de la profesionalización y los abusos de poder en la AEP. Los universitarios fueron dados de baja del

<sup>23</sup> AMEZCUA CARDIEL, 1990.

<sup>24</sup> AMEZCUA CARDIEL, 1990.

curso de capacitación después de un conflicto público que involucró a diferentes actores civiles e institucionales.

Poco antes, el 3 de mayo de ese año, la DGSPE había convocado a profesionistas interesados en integrarse a la Policía Judicial Estatal. La convocatoria exigía no antecedentes policiacos —requisito interpretado como no antecedentes penales—, estudios universitarios y renuncia, en caso de haber participado en el Ejército. La convocatoria decía “a todas aquellas personas, con grado de licenciatura o pasantes, que deseen participar en el Procedimiento de Selección y Reclutamiento de aspirantes a Agentes de la Policía Judicial del estado”. La generación reclutada estaba integrada por universitarios de Veracruz y Oaxaca y procedían de licenciaturas en Sociología, Antropología, Pedagogía, Derecho y Administración.

En el curso se produjo un conflicto entre dos tipos de sujetos sociales con racionalidades opuestas. Los instructores contra los instruidos que deseaban hacerse policías: unos encarnados de la racionalidad del sistema policiaco, los otros, orientados por el sentido deliberativo de la racionalidad comunicativa universitaria. Para las élites policiacas sólo fue un micro-motín; para los expulsados del curso representó la evidencia de la incapacidad estructural de auto-reforma del sistema policiaco.

La inauguración interinstitucional del curso de capacitación se publicó como “un parteaguas” en la cultura policiaca tradicional. Las élites políticas y policíacas eran muy optimistas de la innovación en el campo de la profesionalización; unos meses más tarde, algunos de ellos tuvieron que hacerse cargo de bajar la tensión del conflicto.

El adiestramiento de los reclutados consistió en la disciplina del cuerpo malnutrido, mediante ejercicios básicos de sobrevivencia y capacitación policial. Para tal efecto, se utilizó un plan de estudios amplio y exigente, durante seis meses de internamiento en la AEP.

El conflicto inició con la expulsión de dos integrantes del grupo que participaron en una riña en un baile popular al que asistieron sin permiso de los instructores. En una sesión del curso, los “cadetes” manifestaron su inconformidad con la comida, las becas, el abandono médico, el abuso y la prepotencia de los instructores. Un factor clave fue que los instruidos eran inducidos a la protesta por una instructora

que sospechaba que el director, antes profesor, desviaba los recursos de la AEP.<sup>25</sup>

La capacitación continuó mientras los instruidos iniciaron la gestión pública de la solución del conflicto en la prensa local, las instituciones policiacas y ministeriales. El director los dividió por su procedencia y expulsó a la instructora y a otros ocho de ellos por cargos de “incitación al motín y amenazas”. El oficio dirigido a los expulsados decía: “Con base en el artículo 195, del Reglamento Interno de Orden y Disciplina de esta Academia, y que estipula la expulsión inmediata por haber incurrido en faltas graves a la Disciplina, Insubordinación, e incitación al Motín y Amenazas, hago de su conocimiento que con esta fecha queda usted dado de baja”. Añadió en la prensa local: “confundieron el plantel con la UV [Universidad Veracruzana]”.<sup>26</sup>

Los expulsados recurrieron a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV) y a la prensa nacional, sin ninguna respuesta.

El documento de protesta se envió a diferentes instituciones del gobierno estatal y federal. El texto insistía en las quejas y en una denuncia particular: “[...] el Artículo 195 del mismo ordenamiento invocado por el C. Alberto Rodríguez Cañada, en el que se basa para ejercer las bajas, está cambiado totalmente en su contenido”.<sup>27</sup> La protesta fue inútil. El sistema policiaco los había excluido de su dinámica mediante un cierre operativo.

Ahora bien, en estas circunstancias, el punto ciego del sistema policiaco permitió conocer las debilidades de la estrategia del gobierno estatal, el cual se percató que una cultura política no se deconstruye por decreto. Los problemas de la implantación de políticas de seguridad pública en Veracruz no fueron diferentes de los obstáculos que desde entonces enfrentan las políticas federales.

La acumulación de los delitos, particularmente la espiral del narcotráfico, se desarrolló con el incremento de la violencia política. La delincuen-

<sup>25</sup> Diario de Leonardo Navarrete Vivanco del I Curso Superior de Formación y Capacitación de Policía Judicial y Archivo personal de Juan David Hernández Rodríguez, estudiantes de Sociología y Antropología, respectivamente, alistados en el curso, Veracruz, 1993.

<sup>26</sup> Manuel Rosete Chávez, “Se impuso el principio de disciplina: ARC. Escándalo por 8 elementos que causaron baja. Confundieron el Plantel con la UV: su director”, *Diario Política*, 17 de julio de 1993.

<sup>27</sup> Manuel Rosete Chávez, “Se impuso el principio de disciplina: ARC. Escándalo por 8 elementos que causaron baja. Confundieron el Plantel con la UV: su director”, *Diario Política*, 17 de julio de 1993.

cia a la alza, la delincuencia organizada, la impunidad policiaca, obligaron a las élites políticas y policiacas a imaginar un sistema de policía centralizado con una participación subordinada de los gobernadores y los presidentes municipales.

El nacimiento de la Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y luego del SNSP encontró resistencias inmediatas en las policías locales y, sobre todo, entre las organizaciones civiles. Los argumentos más utilizados para rechazar la innovación fueron su anticonstitucionalidad y centralización no federalista, así como el simulacro de participación ciudadana en medio de una política tecnocrática que subordinaba y cooptaba a los ciudadanos para que participaran sin hacer nada.

### *El ejercicio del monopolio de la fuerza física legítima*

La integración de las policías estatales al SNSP permitió al gobierno estatal mantener el monopolio de la violencia física legítima, amenazado por los caciques regionales de los años ochenta. La inclusión subordinada de algunos de ellos a la política local o el aniquilamiento entre ellos fue la evidencia de que el gobierno estatal había vencido en la disputa.

Algunos de los caciques derrotados se dedicaron, en los años posteriores, a gestionar las redes de la delincuencia organizada que se instituyeron en Veracruz a partir del año 2000.

El paisaje violento del campo veracruzano producto de las ejecuciones de “la sonora matancera” y la represión general de los movimientos campesinos, herederos del agrarismo regional de los años ochenta, comenzó a autodescribirse como un pasado remoto, cuando la clase política construyó un sistema policiaco bajo la coordinación del gobierno federal.

El sistema policiaco se construyó con el apoyo de militares retirados, los cuales fueron asignados por el gobernador a la gestión de las instituciones policiacas con el propósito de impulsar la implantación negociada de la reforma federal, sin la capacitación policiaca adecuada, sin el diseño de una política local según la complejidad del campo delictivo de Veracruz.

El sistema policiaco utilizado por Miguel Alemán Velasco (1998-2004) se reorganizó con la Subsecretaría de Seguridad Pública creada en 1998 (antecedente de la SSPE, instituida en 2001). La creación de la Secretaría

se pospuso debido al bajo perfil profesional del subsecretario (guardaes-paldas de Alemán Velazco), quien no había realizado la licenciatura necesaria para el cargo.

La “reestructuración orgánica” de la DGSPE tomó como punto de partida un diagnóstico de las 16 delegaciones de policía que existían en 1999. En el nombramiento del director, el gobernador decía: “[...] se designa al C. Gral. Brig. E. E. M. [...] como Director General de Seguridad pública con fecha 3 de diciembre, cargo que se le confiere por su destacado desempeño y convicción de servicio en las diferentes responsabilidades, militares y civiles, distinguiéndose por sus logros administrativos y operativos, elevando siempre la moral de los elementos bajo su mando”.<sup>28</sup>

Durante el gobierno de Alemán Velazco, el sistema policiaco se componía de la Subsecretaría, la Policía Industrial y Bancaria —creada en 1991—, la policía ministerial y las policías intermunicipales. El gobierno alemanista creó otras policías intermunicipales, proyectó otras que nunca se concretaron debido a la falta de acuerdos entre los alcaldes opositores, así como instituyó la policía rural montada, integrada por indígenas.

La derrota de los caciques regionales permitió la conservación del régimen priista como un enclave autoritario y la institucionalización de las policías estatales. En este proceso fueron claves los militares retirados incorporados a los mandos altos y medios de las instituciones policiacas. Los altos mandos de la SSPE y los otros componentes del sistema policiaco fueron gestionados cada vez más por militares. La incorporación de soldados en la administración de la seguridad pública extendió un proceso que se había registrado en los gobiernos de Acosta Lagunes, Gutiérrez Barrios, Dante Delgado y Patricio Chirinos.

Los militares en tareas policiacas —acaso la policialización de los militares retirados— no mejoraron la eficiencia de las políticas de seguridad pública diseñadas contra la delincuencia, pero contribuyeron al diseño de instituciones policiacas relativamente legales si se compara a las policías de ese gobierno estatal con las que existían en el gobierno anterior de Acosta Lagunes.

La presencia de los militares en las policías fue denunciada sistemáticamente por algunos medios de comunicación y académicos universitarios

<sup>28</sup> *Modernización y logros, 1998-1999.*

como un peligro para los derechos civiles. La oposición civil a la gestión militar de las policías fue suave y blanda. Las reticencias de las organizaciones civiles a la dirección militar de las policías contrasta con la relativa legitimidad que le construyó la CEDHV al proceso de militarización durante este periodo. La militarización de las policías veracruzanas aparecía, a pesar de estos rechazos informados, como natural para la mayoría de los ciudadanos que la aceptaban como un símbolo de orden.

Es interesante que a pesar de que algunos militares en las policías han sido desde entonces sujetos a denuncias mediáticas de represión política, corrupción, hostigamientos y vínculos con el narcotráfico, han logrado mejorar la confianza ciudadana en las instituciones policiacas y han mantenido el control interno de las policías veracruzanas. La policía, por el contrario, fue objeto de rechazo público; por ejemplo, la represión del contingente de izquierda “independiente” en el desfile de los trabajadores del 1 de mayo de 2001 fue determinante para la representación simbólica que las redes civiles tienen de las policías militarizadas.

Por su lado, los partidos opositores al gobierno priista marcaron distancias de este proceso de institucionalización de las policías, pero reprodujeron el esquema en los municipios en los cuales gobiernan e, incluso, sus protestas por los abusos policiacos se desactivaron mediante el cabildeo de la SSPE con las fracciones parlamentarias del Congreso local. Ahora bien, ¿cómo se construyó la institucionalización del sistema policiaco y las policías dirigidas por militares en Veracruz?

La respuesta puede lograrse mediante la referencia a una serie de sucesos en el campo de la seguridad pública. La institucionalización es el efecto del incremento de la inversión, de efectivos y de la infraestructura, de las innovaciones en el diseño organizacional y la aparente y conflictiva coordinación intergubernamental, realizada en el marco del SNSP, mediante convenios de intercambio de presupuesto por avances en la construcción local del sistema nacional. En 1994 Veracruz tenía 2 540 policías, y para 1999, 12 000, en términos absolutos. En el gobierno de Dante Delgado había 576 policías por cada habitante, mientras que en el de Alemán Velasco había 380 en 1999, en términos relativos. El crecimiento de las policías intermunicipales fue significativo, aunque comenzó a experimentar un conjunto de patologías organizacionales y operativas

que más tarde producirían el agotamiento del modelo organizacional y la desinstitucionalización de algunas de ellas, tales como la Policía Intermunicipal Veracruz-Boca del Río (PIVB) y la Policía Intermunicipal Poza Rica-Tehuacán-Coatzacoatlán (PIPCT), referidas en la década de 2000 por testigos protegidos en casos de protección al narcotráfico.

La creación de nuevas policías intermunicipales fue un proceso complicado por las alternancias municipales. Las intermunicipales no se regularon constitucionalmente hasta la reforma del año 2000. La capacitación de las policías estatales se desarrolló según los tipos de mando. Los mandos medios y altos fueron enviados a escuelas estadounidenses, mientras que los mandos operativos recibieron capacitación extranjera en la AEP. Los policías ordinarios leían en esos años un libro de bolsillo sobre valores y virtudes editado por la Dirección de Asuntos Internos de la SSPE.

En consecuencia, mientras el sistema se modernizaba, la participación ciudadana incentivada desde la SSPE fue precaria y, en sentido estricto, un simulacro institucional. Los militares bloquearon a los ciudadanos. El eclipse de la participación ciudadana incentivada gubernamentalmente en Veracruz se produjo con la desaparición de la Subsecretaría de Seguridad Pública de participación ciudadana y con la idea conservadora de que la seguridad pública era un asunto muy grave para dejar que los ciudadanos se inmiscuyeran en ella.

En estas circunstancias, se produjo la matriz de los monólogos institucionales y civiles que aún persisten y disuelven la posibilidad de un debate público racional sobre la inseguridad y la seguridad pública en el estado, acerca de la evolución de los delitos, la evaluación del desempeño de las instituciones gubernamentales federales y estatales de acceso a la justicia penal y la pertinencia de la participación ciudadana. En el discurso gubernamental la seguridad pública deja de referirse como un servicio y comienza a considerarse mercadotécnicamente como un insumo básico para la atracción de inversiones extranjeras.<sup>29</sup> Este giro discursivo puede interpretarse como el cultivo de una retórica comercial, sin embargo, aún más, representa una inflexión sustantiva en el sentido de las políticas de seguridad pública del país y del estado de Veracruz. Decía en 1999 el subsecretario de Seguridad Pública: “[...] si deseamos que Veracruz

<sup>29</sup> CONSULTORES INTERNACIONALES, 1998.

sea un destino de alta calidad turística y continúe con su importante desarrollo industrial y comercial, debemos empezar por consolidar una seguridad pública moderna a la altura de las ciudades más importantes del mundo”.<sup>30</sup> El gobernador Miguel Alemán Velasco sostenía:

[...] El crimen organizado día con día, amenaza con afectar nuestros más altos valores y el sano desarrollo de nuestros niños y jóvenes [...] la impunidad que existe hoy en día, no sólo se produce por corrupción policiaca, también se genera por el silencio ciudadano o la indiferencia hacia la obtención de privilegios indebidos, es por ello necesario que el delito se denuncie y se combata [...] uno de los tantos flagelos que acosan y que más lastiman actualmente a la humanidad, es la inseguridad. Impunemente esta apocalíptica amenaza se enseñorea en todo el mundo debido al avance de la descomposición social [...] en breve tiempo es difícil cortar y erradicar nefastas prácticas anquilosadas en los cuerpos de seguridad de Veracruz [...] todos los esfuerzos que hagan los gobiernos y las instituciones por lograr mayor seguridad para los habitantes de las urbes, ciudades, pueblos y rancherías, no tendrán éxito si no se conjuga la participación de la sociedad en su conjunto con los servidores públicos de la seguridad buscando mediante la corresponsabilidad, la coordinación, cooperación y apoyos necesarios en aras de una nueva cultura de la seguridad.<sup>31</sup>

En general, puede observarse que había continuidad en el discurso de los gobiernos de Chirinos Calero y Alemán Velasco. En estas circunstancias, el gobierno estatal y su dispositivo de “participación ciudadana” no requirieron, en estos años de la primera alternancia en el gobierno federal de los instrumentos de control social, como “Ojo Ciudadano”, impulsados por el gobierno federal de Vicente Fox (2000-2006). Por otro lado, el gobierno estatal, preocupado por sus derrotas electorales en los municipios principales del estado y el crecimiento de la oposición en el Congreso local, se replegó para defenderse de acusaciones de alta corrupción de los altos mandos de la SSPE, a los cuales se les vínculo eventualmente con el narcotráfico, la represión política y la anulación de los derechos civiles de movimientos sociales, la limpieza urbana de sujetos diferentes y la participación de policías ministeriales cercanos a la SSPE con el robo de autos.

<sup>30</sup> *Modernización y logros*, 1998-1999.

<sup>31</sup> *Modernización y logros*, 1998-1999.

TABLA I  
LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN EN LA AEP, 1982-1987

	Nombre del curso	Cursos efectuados	Total de egresados	Procedencia y/o destino	Cursos efectuados	Total de egresados	Procedencia y/o destino	Cursos efectuados	Total de egresados	Procedencia y/o destino
1	Básico de formación profesional de policía	2	168	Civil Mpal. 114 Brig. Edo. 54	1	40	Civil Mpal. 15 / Brig. Edo. 8	0	0	Civil Mpal. 156
2	Actualización y adiestramiento práctico para policía preventiva	2	154	Civil Mpal. 90 Brig. Edo. 64	4	180	Civil Mpal. 94 / Brig. Edo. 84	5	340	Brig. Edo. 184
3	Actualización y adiestramiento para oficiales y mandos intermedios	0	0		1	10	Brigada 4	1	40	Brigada Edo.
4	Actualización y adiestramiento en técnicas y tácticas de antimotín (granaderos)	0	0		1	36	Brigada 4	2	30	Brigada Edo.
5	Actualización y adiestramiento en tácticas y técnicas de escalas a funcionarios	0	0		1	4	Cuerpo de escolta del Gob. del Edo.	0	0	
6	Actualización y adiestramiento práctico para policía bancaria y/o industrial	0	0		3	247		6	124	Industrial
7	Actualización y adiestramiento práctico para policía de tránsito	0	0		1	72		0	0	
8	Actualización y adiestramiento para personal de policía	0	0		3	167		1	55	Estatal 21 Nacional 34
9	Actualización y adiestramiento práctico para personal de seguridad. Tesorería del Estado	0	0		0	0		1	8	Estatal
10	Actualización y adiestramiento práctico para personal de laboratorio policial	0	0		0	0		1	18	Municipal 5 Estatal 3

(Continúa)

(Concluye)

11	Actualización y adiestramiento práctico para policía urbana motorizada	0	0	0	0	0	0	0	0	2	116	Estatal
12	Seminario sobre mantenimiento y establecimiento del orden público	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
13	Especial intensivo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
14	Básico de formación profesional para personal de policía judicial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
15	Intensivo de capacitación y adiestramiento en armas y técnicas y tácticas especiales para la policía judicial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
16	Capacitación, adiestramiento y actualización para personal en activo del servicio de vigilancia y custodia del centro de reclusión y rehabilitación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
17	Seminario de actualización en técnicas y tácticas policiales para personal del centro de capacitación de la Armada de México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
18	Actualización y profesionalización para personal de agentes del Ministerio Público	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
19	Actualización y profesionalización para comandante y jefes de grupo policial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
20	Actualización para socorristas de Cruz Roja Mexicana-Xalapa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Totales	4	322	15	756	19	731					

FUENTE: Academia Estatal de Policía del Estado de Veracruz.

## BIBLIOGRAFÍA

AMEZCUA CARDIEL, Héctor

1990 *Veracruz: sociedad, economía, política y cultura*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

ACOSTA LAGUNES, Agustín

1986 *VI Informe de Gobierno*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa.

CHIRINOS CALERO, Patricio

1993 *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1998*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa.

1994 *II Informe de Gobierno*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa.

1995 *III Informe de Gobierno*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa.

CONSULTORES INTERNACIONALES

1998 *Veracruz, 2025*, Gobierno del Estado de Veracruz, México.

DELGADO, Dante

1990 *IV Informe de Gobierno*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa.

GUTIÉRREZ BARRIOS, Fernando

1986 *Discursos de campaña para gobernador de Veracruz*, Xalapa.

1987 *I Informe de Gobierno*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz.

1988 *II Informe de Gobierno*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz.

1989 *III Informe de Gobierno*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz.

HERNÁNDEZ SANDOVAL, Manuel

1982 *Manual del granadero de la Policía del Estado de Veracruz*, DGSP, Xalapa.

*Modernización y logros*

1998-1999 *Modernización y logros en Seguridad Pública*, DGSPE, Xalapa.

NAVARRETE VIVANCO, Leonardo

1993 *Diario del curso superior de formación y capacitación de la policía judicial*, Xalapa.

REYES FUENTES, Luz del Carmen

1980 "Inconstitucionalidad de los cuerpos de policía llamados servicios especiales", tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, Xalapa.

TIBURCIO OSORIO, Eleazar

1989 "La importancia de la academia de policía para la preservación del orden establecido", tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, Xalapa.

VELÁZQUEZ RIVERA, Luis

1986 *Bamba violenta*, Océano, México.

ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo

2008 *La Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, 1991-2006*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/ Universidad Veracruzana, México.

## OTRAS FUENTES

Bando de buen gobierno y reglamento de faltas de policía, Centro de Estudios Municipales del Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, 1989.

Bando de Policía y Gobierno del Ayuntamiento de Xalapa, 26 de enero de 2004.

Comparecencia del Secretario General de Gobierno ante la LVI Legislatura del Estado. Xalapa, Ver., 8 de diciembre de 1994.

Comparecencia de Miguel Ángel Yunes Linares ante la Comisión de Gobernación del Congreso local de la LVII Legislatura estatal, Veracruz, 1995.

Decreto 88 que crea la Academia de Policía del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave, 15 de junio de 1985.

Diario de Leonardo Navarrete Vivanco del I Curso Superior de Formación y Capacitación de Policía Judicial y Archivo personal de Juan David Hernández Rodríguez, estudiantes de Sociología y Antropología, respectivamente, alistados en el curso, Veracruz, 1993.

Informe de entrega de Comisión de Ramo de Policía y Proyecto de Programa de Trabajo durante trienio 1985-1988, Municipio de Martínez de la Torre, Veracruz, 1988, mimeografiado.

Informe interno del primer semestre de 1993, DGSPE, Xalapa, Ver., 1993.

Manual de Organización de la Academia de Policía, Secretaría de Gobierno, Xalapa, 1987.

Manual de Información Político-Social, DGSP, Xalapa, 1984.

Manual de Organización de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, Secretaría de Gobierno, Xalapa, Ver., 1987.

Manual operativo de la Policía Judicial del DF, Diario Oficial de la Federación, México, 17 de octubre de 1989.

Ley Orgánica del Poder Judicial, expedida por Adolfo Ruiz Cortines el 14 de junio de 1948.

Ley Orgánica del Ministerio Público, expedida por Agustín Acosta Lagunes el 3 de agosto de 1983.

Ley que establece las bases normativas conforme a las cuales los ayuntamientos del Estado deberán expedir sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circu-

lares y disposiciones administrativas de observancia general, expedida por Agustín Acosta Lagunes el 4 de febrero de 1985.

Ley 139 que establece las bases normativas a que se sujetarán los reglamentos en materia de faltas de Policía que expidan los ayuntamientos del Estado de Veracruz, expedida por Fernando Gutiérrez Barrios el 19 de mayo de 1988.

Proyecto educación para la paz y los derechos humanos. Curso de humanización para el cuerpo de policía de Tezonapa, Ver., Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, A. C., Xalapa, Ver., 1989.

Reglamento interior de la Policía Judicial del Estado, expedido por Dante Delgado el 11 de enero de 1991.