

Seguridad Pública en Iztapalapa: Un acercamiento Institucional

Verónica Gil Montes
Angélica Rosas Huerta*

Introducción

En las últimas décadas México y América Latina y el Caribe han experimentado una serie de transformaciones tanto en el orden económico, político y social. Estos cambios, como se han discutido en diferentes investigaciones se enmarcan en la “estrategia neoliberal” que se caracteriza principalmente por la disminución de la presencia del Estado en lo económico y lo social, la privatización de empresas y servicios públicos y la apertura de la economía al mercado mundial. Estos cambios traen consigo efectos negativos para la sociedad, entre ellos se encuentra el incremento de la violencia e inseguridad que afecta el desarrollo y crecimiento de nuestro país. Tal es así que en el 2003 México ocupó el segundo lugar mundial en secuestro y el 36% de este delito ocurrió en la capital¹.

Estos efectos negativos requieren soluciones que solamente pueden ser brindadas con el apoyo del Estado. Recordemos que en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la seguridad pública es obligación del Estado y para cumplirla todas las instituciones policiales deben organizarse bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez².

Por lo que la gestión pública enfrenta un gran reto: brindar a la ciudadanía mayor seguridad. El gobierno no puede enfrentar solo esta problemática sino que tiene que incorporar la participación de la sociedad, a través de sus diferentes manifestaciones. El gobierno tiene que diseñar acciones democráticas, racionales y eficientes para que realmente exista un avance significativo en garantizar la seguridad pública.

Es por todo lo anteriormente planteado, que en este momento resulta sumamente importante reflexionar sobre la actuación que ha tenido las autoridades de la delegación Iztapalapa en torno a la seguridad pública. Para cumplir con este objetivo es imperativo definir algunos conceptos relevantes, entre ellos el de políticas públicas y política de seguridad pública.

* Profesoras de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Agradecemos la colaboración de María Griselda Günther y H. Hugo López Villafranco por la colaboración en la búsqueda y sistematización de información.

¹ Pedredo, Fernando, “Inseguridad eleva los costos de las empresas” en El Universal, México, 21 de junio de 2004..

² Jaime Marcela, Sánchez Domínguez, Violencia urbana y expresión territorial: el caso de la ciudad de México, México, Tesis de Maestría, 2002, p. 36.

Un acercamiento teórico a las políticas

Para definir el concepto de política pública resulta indispensable clarificar los componentes que lo conforman. El primero de ellos es política (en su sentido de *policy*³) que se refiere a un conjunto de decisiones y acciones interrelacionadas tomadas por un actor o un grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas⁴. El segundo componente hace alusión al ámbito público, y por éste se entiende el proceso a través del cual vía la discusión, argumentación, negociación de los miembros de la comunidad política, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones se ponen de acuerdo sobre lo que a todos conviene (el interés común).

En este momento contamos con varias definiciones de este concepto⁵, todas ellas coinciden, entre otras cosas, en afirmar que:

- Es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios de largo o corto plazo, en una situación específica y en respuesta a problemas públicos.
- Implica un curso de acción y no una decisión singular.
- Involucra a actores políticos y gubernamentales, hay una interacción de diversos sujetos sociales, los actores no solo opinan sino deciden.
- Se encuentran en una situación de complejidad social y de relaciones de poder.
- Tiene efectos en el sistema político y social.

Las políticas públicas no se refieren únicamente a las acciones que emanan del gobierno a partir de su propia racionalidad, para responder a un problema dado; sino hacen alusión también a las acciones derivadas de una racionalidad social, es decir, aquellas acciones que se enfocan a satisfacer necesidades sociales, las cuales están en función de la aspiración legítima de los miembros de la comunidad política y de alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar. Esta tarea es sumamente compleja en tanto se tiene que reconocer el espacio de lo público,

³ En nuestro idioma resulta complicado diferenciar políticas, entendida como *policy*, de *polity* y *politics*. *Policy* se refiere al Estado en tanto sistema jurídico que fija las normas y *politics* se enfoca a las relaciones de poder, de negociación, de lucha. Hay que tener presente que estos conceptos (esferas) no son excluyentes sino que interactúan y se condicionan mutuamente.

⁴Williams, Jenkis, "Policy analysis, a political and organization perspective". Mortin Robertson and Company, England, 1978, p.15.

⁵ Aguilar, 1996; Meny y Thoening, 1992; Cobb y Elder, 1986; Canto, 2002

ubicar desde ahí las necesidades y cambios que deben ser atendidos e impulsados, entender y valorar las consecuencias de actuar o de no hacerlo⁶.

La mayoría de las necesidades que demanda la sociedad buscan convertirse en problemas públicos, es decir en asuntos que generalmente son complejos, de gran escala, interdependientes y conflictivos. Actualmente, los miembros de la comunidad política construyen diversos canales colectivos de opinión, acción, comunicación, debate y concertación para que sus intereses y aspiraciones se conviertan en asuntos públicos y sean atendidos por la gestión gubernamental.

Otro de los elementos que distingue a la política pública es que su objetivo no es otro que el cambio social, por lo que toda política encubre una teoría del cambio⁷; la cual se materializa a partir de la ejecución de programas gubernamentales⁸. Estas acciones de gobierno generan productos que tienen efectos en el sistema político y social⁹.

La tarea de aquellos que se enfoquen al estudio de cualquier política, y para este caso de la política de seguridad, es vislumbrar el cambio que quiere generar la autoridad pública o gubernamental¹⁰ en el tejido social. No es una tarea fácil ya que a menudo la teoría esta implícita, así el cambio se vislumbra no solamente a partir de la lectura de un texto legal, sino también a partir de lo que dicen y escriben los actores que están involucrados directamente en la política y por la forma de actuar de ellos mismos; por lo que hace falta que los actores se expresen y actúen para poder hacer explícita la teoría.

Aunado a esto, es fundamental tomar en cuenta dos ángulos, los objetivos de la política y sus realizaciones, ya que es a partir de lo que el gobierno dice y quiere hacer y lo que realmente logra como se puede configurar la teoría de cambio social que esta imprimiendo en la política¹¹. Para vislumbrar el cambio que quiere

⁶ Herrasti, 1997.

⁷ Teoría significa que una relación causa-efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada (Meny y Thoening 1992: 96).

⁸ Programa hace alusión a un conjunto de proyectos que pueden emanar de una política (entendida como policy) y que persiguen los mismos objetivos; en él quedan establecidas las prioridades de la intervención, así como la identificación y ordenación de los proyectos; además define el marco institucional y asigna los recursos a utilizar. En cambio un plan es la suma de programas que buscan objetivos comunes, los cuales pueden desagregarse en objetivos específicos que van a construir a su vez los objetivos generales de los programas (Cohen y Franco 2000:86).

⁹ Aguilar, 1996; Meny y Thoening, 1992.

¹⁰ Una autoridad pública puede definirse como un organismo que concede y administra los bienes colectivos. Un bien colectivo es un bien o un servicio que, según la definición que dan los economistas, posee tres particularidades. No es divisible, no puede ser racionado de forma selectiva por los mecanismos del mercado y de los precios, y por último, está disponible, ya se supone que cada consumidor potencial puede recibir una parte igual. Es una autoridad pública el organismo que administra un bien colectivo, a condición de que este organismo disponga de un procedimiento específico de opciones, que posea una autoridad propia y que actúe por medio de un aparato organizado (Meny y Thoening 1992:92)

¹¹ Meny y Thoening, 1992; Aguilar, 1996.

generar la política de seguridad pública es necesario revisar y analizar cada uno de estos aspectos.

Política de seguridad pública

Las sociedades modernas han generado diversas formas de convivencia en la cual convergen un sin fin de maneras de ver y aceptar lo que rodea a los individuos, se ha trastocado el ámbito de lo privado, los sujetos ya no tienen la posibilidad de construir un ámbito privado que se vincule a lo público sin el temor a la trasgresión violenta sobre sí mismos; en la actualidad las redes o vínculos que se construyen se generan a partir del miedo, de la violencia¹².

Violencia que supera con mucho los límites de tolerancia y sensibilidad colectivas; el ciudadano es cooptado, amedrentado y simbólicamente atado por el terror y el miedo que explícita y reiteradamente es transmitido por los diversos medios de comunicación: escenas de video por televisión, fotos en los periódicos, noticias sensacionalistas, verdaderos dispositivos de amenaza al sujeto, con una pedagogía basada en la imposición de una moraleja que establece así un modelo del “buen ciudadano” a partir de la implantación del sentido absoluto en el imaginario de la violencia legítima e institucionalizada¹³.

Por lo tanto, al hablar de violencia tendremos sin lugar a dudas que tocar el tema de la trasgresión del otro, en este sentido podríamos pensar que todo acto humano que trasgrede es violento y en efecto, toca pensar que constantemente nos violentamos en un continua deconstrucción con el otro, pero existen en nuestras sociedades ciertas formas específicas de conceptualizar la violencia que nos hacen tolerarla o no, estas formas marcadas por el contexto socio-histórico el cual permite según el tiempo, la cultura entender por acto violentos distintos formas de actuar, sin embargo existe una forma establecida sobre violencia que permite en términos generales encasillar o conceptualizar aquello que dañe a las personas, la agresión, que tiene como característica principal el daño directo hacia y en las personas.

Es importante identificar las formas de agresión que se han inscrito en las formas modernas de la vida urbana, entre ellas algunas ya con una tradición milenaria como sería el robo, pero ahora marcado entre sus diferentes acepciones, qué y cómo se establecen este tipo de agresión, qué la genera y sobre todo cómo se puede evitar. De igual forma encontramos el secuestro, la violación, el homicidio, el asalto, así como las diferentes modalidades de cada uno. Estos actos han sido medidos y presentados por las instituciones en términos estadísticos, pero el

¹² La Organización Mundial de la Salud define la violencia como “El uso intencional de fuerza o poder físico, ya sea amenaza o hecho, en contra de sí mismo u otra persona, o contra un grupo o comunidad, que resulte en de cualquier forma en daños, muerte, daño psicológico, mal desarrollo o privación”. (OMS. Página de Internet).

¹³ Cfr. Raúl, Villamil, “El Imperio de lo Siniestro o la Máquina social de la locura”, Breviarios de la investigación, UAM-Xochimilco, 1999, p. 11

problema no es medirlos sino cómo prevenirlos, cómo garantizar la seguridad de la ciudadanía.

Por lo que el reto de cualquier gobierno es diseñar soluciones que resuelvan el problema de la violencia en sus múltiples acepciones. Las distintas propuestas para enfrentar el problema se pueden dividir en dos grupos: “las acciones dirigidas a controlar la violencia, cuyo enfoque suele ser apoyado por la criminología y la perspectiva judicial: y b) las acciones dirigidas a prevenirla, que ha sido apoyadas por la epidemiología y la salud pública”¹⁴

La apuesta de los gobiernos actuales es no sólo controlar sino prevenir oportunamente la violencia para brindarle a la ciudadanía mayor seguridad¹⁵. Por tal motivo se diseña una política de seguridad pública y por ende un conjunto de programas que buscan el mismo fin.

Pero qué se entiende por política de seguridad pública, ésta se entiende como el curso de acción tendente a disminuir la agresión, la violencia que socava, inhibe o suprime los bienes y derechos de cada individuo, así como a establecer condiciones razonables para el desarrollo de la propia existencia. Estos cursos de acción son diseñados a partir de la interacción de diversos sujetos sociales organizados o no, por grupos de interés y por las autoridades gubernamentales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder.

Dicha política esta dividida en cuatro tipos: nacional, interior, pública y civil. La seguridad pública, que es nuestro objeto de estudio, se orienta a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público, por lo que podemos definir a la seguridad pública como la garantía que el Estado proporciona a la nación con el propósito de asegurar el orden público. La seguridad pública “hace referencia a la protección que se proporciona a través del mantenimiento de la paz pública mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran. Su operación la ejercen las instituciones administrativas y procuración de justicia y las estructuras que conforman las policías preventivas”¹⁶. Así se habla que el gobierno tendrá que

¹⁴ Sánchez Domínguez 2002: 37.

¹⁵ De manera muy general, seguridad significa “la cualidad de seguro; es decir, está ligado a las nociones de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad ante las amenazas” “La seguridad implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida, así, en el hombre la seguridad no se presenta como un anhelo accidental o de coyuntura sino como una parte esencial de su naturaleza racional... La idea de seguridad está relacionada íntimamente con la percepción de libertad y orden social. El hombre requiere de mayor seguridad en la medida que pretende ejercer plenamente su libertad de manera responsable y cuando, por consiguiente, valora el orden social establecido que le permite condiciones para su desarrollo individual”. Mario A , Garza Salinas,. “Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado”, en Peñalosa, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (Coord.). Los desafíos de la seguridad pública en México Pedro José Peñalosa .Ed. UIA, UNAM, PGR, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002, pág. 12.

¹⁶ Fundación Mexicana Cambio XXI Seguridad pública y justicia. Retos y propuestas, México, 1997, pág. 9

diseñar un conjunto de normas, políticas y programas orientados a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa¹⁷. El gobierno tiene el objetivo de hacer prevalecer el orden público evitando toda clase de violaciones que podríamos llamar comunes. Así la seguridad pública se relaciona con la seguridad individual en la que el individuo cuenta con las garantías de libertad, propiedad y protección contra actos delictivos, y con la seguridad comunitaria que genera condiciones a los grupos sociales para relacionarse política, económica y socialmente en un marco de estabilidad del interés social.

En el caso Mexicano, la seguridad pública esta a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios¹⁸ Su marco normativo esta regido primeramente por la Constitución Política, por la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema nacional de Seguridad Pública, y en el caso del particular que nos ocupa, por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual define a la seguridad publica, establece sus objetivos y determina que ésta es un servicio cuya prestación en el marco del respeto a las garantías individuales corresponde de manera exclusiva al Estado y tiene por objetivos:

- a) Mantener el orden público;
- b) Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes
- c) Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- d) Colaborar en la investigación y persecución de los delitos;
- e) Auxiliar a la población en caso de siniestro y desastres.

¹⁷ Cfr. Ibidem

¹⁸ Art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Un acercamiento a la delegación Iztapalapa

La Delegación Iztapalapa se encuentra al oriente de la Ciudad de México, tiene una extensión aproximada de 105.8 kilómetros cuadrados, mismos que representan el 7.5 % de la superficie del Distrito Federal, su altura sobre el nivel del mar es de 2100 m. Colinda al norte con la Delegación Iztacalco y el municipio de Netzahualcóyotl (Edo. de México), al sur con las Delegaciones Xochimilco y Tláhuac, al este con los municipios de los Reyes la Paz e Iztapaluca (Edo. De México), al oeste con la delegación Coyoacán y Benito Juárez¹⁹.

La Delegación Iztapalapa se caracteriza, además de colindar con municipios pertenecientes al Estado de México, por estar compuesta por barrios y colonias que cuentan con realidades contrastantes. Según datos oficiales Iztapalapa es la delegación que enfrenta los rezagos sociales y marginación más profunda de la capital.²⁰

Tabla 1: Población en el Distrito Federal

Crecimiento de la Población en el Distrito Federal				
Delegación	1970	1980	1990	2000
Benito Juárez	2,907,000.00	480,741	407,811	367,278
Cuauhtémoc		744,227	595,960	528,106
Miguel Hidalgo		501,334	406,868	356,116
Venustiano Carranza	NA	634,340	519,628	489,817
Alvaro obregón	465,000	570,384	642,753	711,560
Azcapotzalco	549,000	557,437	474,688	456,353
Coyoacán	347,000	541,328	640,066	675,668
Gustavo A. Madero	1,205,000	1,384,431	1,268,068	1,279,279
Ixtacalco	488,000	523,971	448,322	421,471
Magdalena Contreras	77,000	159,564	195,041	226,451
Iztapalapa	539,000	1,149,411	1,490,499	1,766,261
Cuajimalpa de Morelos	39,000	84,665	119,669	150,331
Tlalpan	135,000	328,800	484,866	605,641
Tláhuac	63,000	133,589	206,700	293,134
Xochimilco	119,000	197,819	271,151	378,644
Milpa Alta	NA	47,417	63,654	90,748

Basado en: Programa para mejorar la calidad del aire ZMVM 2002-2010. Semarnat 2003

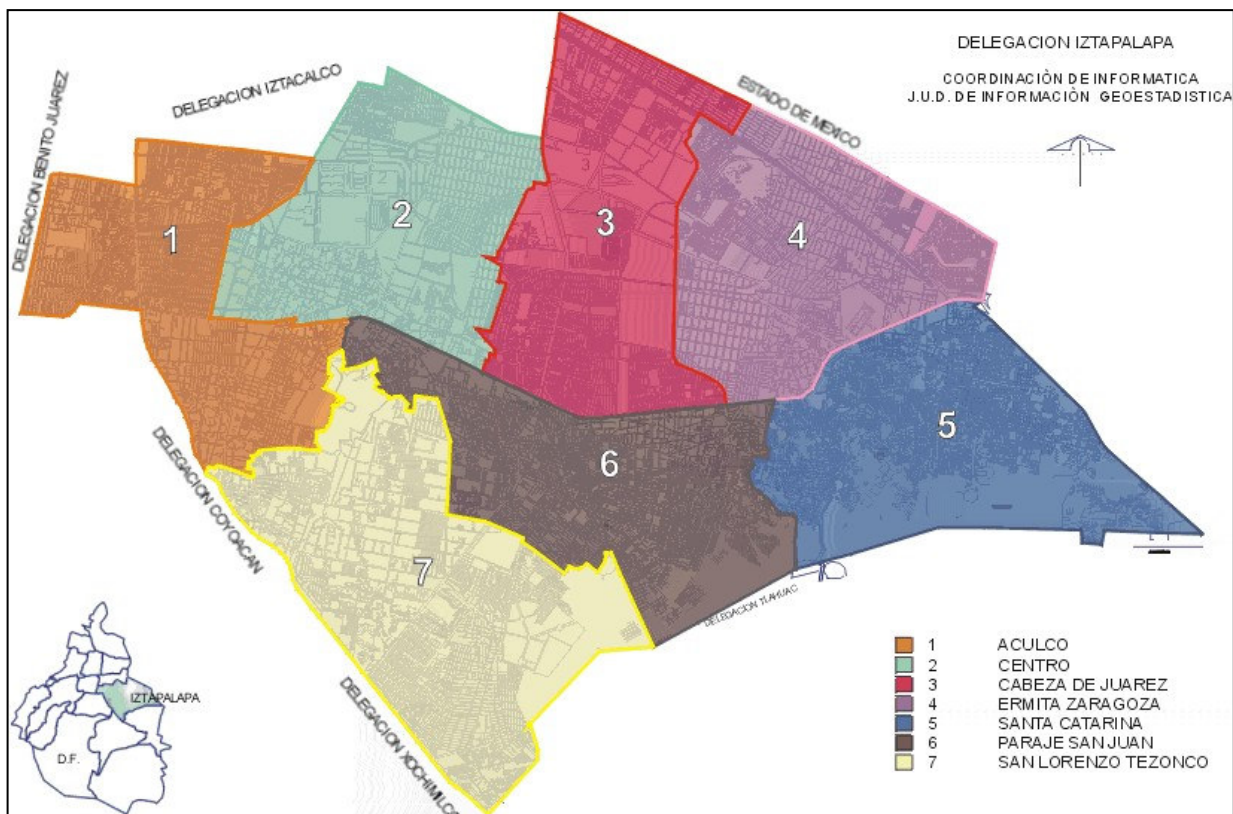
¹⁹ <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/>. Consultada el 31 de enero del 2005

²⁰ Según la Dirección de Planeación de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, el 69% de los capitalinos viven en condiciones de media, alta y muy alta marginación, concentrándose más de la mitad en la demarcación Iztapalapa. Soledad Salcedo Hernández en entrevista con Mónica Archundia del diario "El Universal" Miércoles 02 de febrero de 2005.

Como se observa en la Tabla 1 la delegación tuvo un crecimiento continuo, el cual en 1980 es superior en 1.6 veces al crecimiento total del D. F. Este crecimiento se debe, por una parte a que se ha convertido en asiento de numerosas familias que abandonaron las delegaciones centrales (ver Tabla 1), y por otra a que es destino de familias procedentes de otras entidades federativas. La población inmigrante se ha asentado en su mayoría al sur oriente de la delegación, en las faldas de la Sierra de Santa Catarina.

La delegación cuenta con 7 coordinaciones territoriales encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia²¹, que se distribuyen en la demarcación.

Mapa 2. Coordinaciones territoriales de la delegación Iztapalapa



Fuente: Cartografía del Gobierno del Distrito Federal en Delegación Iztapalapa.
<http://www.iztapalapa.df.gob.mx/>

²¹ Estas coordinaciones tienen la tarea de dar inicio de averiguaciones previas con o sin persona detenida, investigar delitos en atención a denuncias o querellas y dar información y orientación general.

Tratamiento institucional del problema en los últimos años

La seguridad es un tema “sentido” por la sociedad mexicana, en este momento se ha convertido en un asunto de primer plano y por ende en una de las principales demandas sociales, así quedó evidenciado el pasado 27 de junio, fecha en la cual la ciudadanía se volcó a las calles para exigir a las autoridades públicas una actuación más eficaz en torno a la inseguridad que se vive en el Distrito Federal²².

Si bien este problema se vive en las 16 delegaciones del D. F. ¿Qué ha hecho la autoridad pública, en particular la Delegación Iztapalapa para enfrentar esta problemática?, ¿Cómo entiende o definen el problema, se realiza un diagnóstico previo?, ¿Los programas responden directamente al problema que viven los habitantes de la demarcación?

En principio, hay que mencionar que este problema no es atacado única y exclusivamente por las autoridades de la delegación sino que también hay acciones implementadas por el gobierno de la ciudad, a través de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJ-DF)²³.

De igual forma las soluciones requeridas para resolver el problema de la violencia son múltiples; no existe una solución única, sino que hay una variedad de alternativas que se implementan en diferentes niveles (federal, estatal, delegacional).

En el caso de la delegación Iztapalapa se han diseñado e implementado a partir del 2000 una serie de medidas que apuntan a combatir la inseguridad pública²⁴, mismas que se han diseñado a la luz de modelos como los colombianos, japoneses, estadounidenses.

Dichos programas operan desde 2001. A continuación se presentan con la finalidad de establecer la pertinencia de los mismos, así como una forma de evaluarlos, lo que permitirá una realizar un diagnóstico de su funcionamiento y sus resultados.

El Programa estratégico integral de prevención social del delito, pretende incidir en la percepción ciudadana sobre la Seguridad Pública en su entorno vecinal, fortaleciendo la credibilidad y confianza en las instituciones Locales y Federales responsables de la seguridad y de impartición de justicia, a través de acciones territorializadas apoyadas en programas integrales de prevención social y fomentando la participación ciudadana que involucren a los distintos sectores de la

²² Según cifras de los organizadores asistieron alrededor de 350 mil mexicanos.

²³ Para una descripción a detalle de las acciones implementadas por estas instancias ver Sánchez Domínguez, 2002.

²⁴ Se inicia con el 2000 debido a la falta de información referente a acciones que se implementaron en años anteriores.

sociedad; para que de manera corresponsable se conformen redes ciudadanas, en el contexto de la cultura de la legalidad.

Para cumplir con este objetivo se diseñó el “Programa Estratégico de Prevención Social del Delito, Seguridad Pública y Procuración de Justicia de Iztapalapa 2003-2006). Dicho programa se compone por un conjunto de subprogramas, entre los que se destacan:

- Hacia una nueva cultura de la legalidad. Diplomado cultura de la legalidad y prevención al delito.
- Escuela segura, sendero seguro.
- Comunidad segura.
- Unidad habitacional segura.
- Formación básica para la policía delegacional.
- Paradero seguro, pasajero seguro.
- Recuperación de espacios públicos.
- Canje de armas por despensas.
- Programa Repartidor Seguro.
- Foro Cultural de la legalidad.

A continuación se presenta el siguiente cuadro, en el cual se puede observar la información general sobre los programas ya mencionados.

Cuadro 2. Programas implementados por la Delegación Iztapalapa. (Fuente: Tendencias y causas del delito violento en el DF. Informe final; información proporcionada por la Delegación Iztapalapa).

Nombre del programa	Tipo de programa	Objetivo	Zona de aplicación	Año
Programa estratégico integral de prevención social del delito, seguridad pública y procuración de justicia de Iztapalapa 2003-2006	Informativo/ Preventivo	<p>Incidir en la percepción de la ciudadanía respecto a la seguridad pública, por medio del fortalecimiento de la confianza en las instituciones de seguridad y justicia.</p> <p>Para ello se implementarán acciones territorializadas que se apoyan en programas de prevención social; y se fomentará la participación ciudadana, de forma tal de crear redes ciudadanas.</p>	Delegación Iztapalapa	2001
1) "Hacia una nueva cultura de la legalidad"	Informativo	Este ciclo de conferencias tiene como objetivo informar a los ciudadanos de la delegación Iztapalapa respecto al ámbito de competencia de las instituciones encargadas y/o relacionada con la prevención del delito, seguridad pública y procuración de justicia.	Delegación Iztapalapa	2001
2) "Escuela segura, sendero seguro"	Operativo	Proporcionar un ambiente seguro en el entorno de la Comunidad Escolar, con acciones integrales entre las autoridades educativas, delegacionales y cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia.	8 circuitos operativos de la delegación	2001

Nombre del programa	Tipo de programa	Objetivo	Zona de aplicación	Año
3) "Comunidad segura"	Operativo	Tener una relación estrecha entre las autoridades delegacionales, los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia con todos los grupos religiosos de Iztapalapa, con el fin de brindar un entorno seguro a los centros eclesiales; a través de la presencia policíaca en los horarios de entrada y salida, el establecimiento de senderos seguros y la implementación de cursos-talleres en materia de prevención del delito, dirigidos a la comunidad religiosa.	Delegación Iztapalapa	
4) "Unidad habitacional segura"	Operativo	Promover la participación y organización de los condominios en las Unidades Habitacionales, para estructurar un plan estratégico integral de prevención del delito, disminuyendo, así, la incidencia delictiva.	5 unidades habitacionales por cada Dirección Territorial de la Delegación Iztapalapa.	
5) "Formación básica para la policía delegacional"	Operativo-Informativo	Proporcionar elementos teóricos-prácticos básicos de una cultura cívica, jurídica y de prevención del delito, que permitan a la policía delegacional tener conocimientos para adoptar una actitud orientadora y de guía, que permita identificarse con los vecinos y con la problemática delictiva de sus zonas de patrullaje.	Delegación Iztapalapa	2002

Nombre del programa	Tipo de programa	Objetivo	Zona de aplicación	Año
6) "Paradero seguro, pasajero seguro"	Operativo	Capacitar a los trabajadores del Volante de las rutas de Transporte Colectivo, así como a los comerciantes que se encuentran en los centros de Transferencia Modal de la demarcación, en materia de la Ley de Justicia Cívica, Prevención del Delito, Prevención a la Violencia Familiar, prevención a las Adicciones, Protección Civil y Educación Vial.	Delegación Iztapalapa	
7) "Recuperación de espacios públicos"	Operativo	Recuperar los espacios públicos (plazas, jardines, módulos deportivos, etc.) para crear sentido de pertenencia comunitaria, propiciando la intervención de la población bajo nuevas formas de organización social, que promuevan el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas; para fortalecer la convivencia e integración familiar y comunitaria; reafirmando la identidad histórica y cultural, así como coadyuvar a resarcir el tejido social y a disminuir los niveles de inseguridad.	Delegación Iztapalapa. Coordinaciones territoriales Izp 1, Izp 2, Izp 5	
8) "Canje de armas por despensa"	Operativo	Incentivar a la comunidad de Iztapalapa a participar en la entrega de armas a cambio de despensas, con el fin de inhibir o erradicar el uso de armas, dado que éstas generan inseguridad en los hogares y en la comunidad.	Delegación Iztapalapa. Coordinaciones territoriales Izp 2, Izp 4, Izp 5, Izp 6	2001

Nombre del programa	Tipo de programa	Objetivo	Zona de aplicación	Año
9) "Mochila segura"	Operativo	Revisión de mochilas, con el fin de reducir la presencia de armas en las escuelas.	Delegación Iztapalapa	2001
10) "Programa de prevención"	Operativo	Tiene el propósito de que los comités vecinales decidan qué necesitaban para incrementar los índices de seguridad en las colonias.	Delegación Iztapalapa	2001
11) "Policía delegacional"	Operativo	Apoyo a los programas preventivos por medio de la contratación de policía auxiliar.	Delegación Iztapalapa	2002
12) "Contacto policía-vecino"	Operativo	Rondines por parte del policía de zona en la colonia	Delegación Iztapalapa	
13) "Policía de barrio"	Operativo		Coordinación territorial Izp 1, Izp 4, Izp 5, Izp 6, Izp 7, Izp 8 e Izp 9.	2004
14) "Lechería segura"	Operativo		Coordinación territorial Izp 4.	
15) "Seguridad vecinal"	Operativo	Disminuir el índice delictivo y establecer redes de prevención del delito	Coordinación territorial Izp 9. Pueblo de Santa Cruz Mey y Pueblo de Santiago Acahualtepec.	

Los programas antes mencionados pretenden sobre todo establecer líneas de acción enfocadas a la prevención y la seguridad pública. Revisando los objetivos de cada programa se pueden organizar en dos vertientes: la operativa y la informativa, las cuales, en lo formal, se retroalimentan recíprocamente. La vertiente operativa incluye una vinculación entre la población en general y la policía, esto se logra mediante un programa de inducción con los actores interesados, ya sean los padres de familia en el caso de "Escuela segura, Sendero seguro y Mochila segura" o con los vecinos del barrio cuando se establecen los otros programas.

Con respecto a la vertiente de información se establecen estrategias de sensibilización para despertar el interés de los pobladores, se invita a los mismos a participar en diferentes conferencias y talleres; es el caso de "Hacia una nueva cultura de la legalidad"

Todas estas acciones se enfocan a un número reducido de factores de riesgo de la violencia, como es el control de armas (prevención puntual). Por lo que no se asume que la violencia es un fenómeno multicausal por lo que es fundamental diseñar e implementar medidas de corto y mediano plazo que aborden todos los factores que propician la violencia como es la pobreza, la desigualdad, los incentivos laborales, el acceso al mercado de trabajo, el acceso a la educación, por lo que resulta sugerente incorporar una visión integral del problema.

Una de las virtudes de los programas es la vinculación que se establece entre la prevención y el control, pero las autoridades delegacionales tienen que reconocer la importancia que tienen la organización ciudadana para combatir la delincuencia. Se tiene que incorporar la participación ciudadana para la elaboración de los programas de seguridad, así como determinar prioridades de acción. Alessandro Baratta afirma que la mejor solución para combatir el delito y la violencia es: "la aplicación de la legalidad contra la impunidad de los funcionarios y de los particulares, la participación de los ciudadanos en los planes y programas de seguridad, la prioridad de las estrategias sociales orientadas a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, la colaboración de los ciudadanos y la policía, la definición y aplicación de los planes de seguridad ciudadana de manera conjunta entre sociedad civil y gobierno"²⁵.

Cabe comentar que revisando el Programa Estratégico, así como los subprogramas se observa que estas acciones no son producto de un diagnóstico donde se determine la causa del problema y se identifiquen los factores responsables del delito y la inseguridad. Esto origina que las acciones que se implementan no contribuyan verdaderamente a erradicar el problema.

Por lo que una de las sugerencias es analizar los componentes, causas, consecuencias y planteamiento del problema para diseñar soluciones que vayan a la raíz del problema y no como dice Lindblon "a las ramas", de igual

²⁵ Jaime Marcela, Sánchez Domínguez, Violencia urbana y expresión territorial: el caso de la ciudad de México, México, Tesis de Maestría, 2002, p. 42.

forma es necesario que la definición del problema y sus soluciones no tiene que ser una tarea exclusiva del gobierno sino que es necesario tomar en cuenta la racionalidad de los afectados y los interesados, ya que son ellos los que viven y perciben diariamente la problemática.

La mayoría de estos programas ya cuentan con resultados pero algunos no pueden evaluarse debido a que no se establecen metas cuantificables, tal es el caso de “Canje de armas por despensa”.

A continuación se pretende describir 10 programas que se han implementado en la delegación Iztapalapa, con lo cual se pretende dislumbrar las acciones que se llevan a cabo para realizarlos, también se realizan algunas observaciones generales, para de esta manera poder tener una visión general de los mismos, facilitando la realización de un prediagnóstico, lo cual ayudará a pensar cómo se deben de evaluar, qué tipo de sistematización de resultados deben tener cada uno, es importante mencionar que la siguiente información fue recabada a través de una entrevista realizada con personal de la delegación.

Los programas a los que se hace referencia son:

- Escuela segura.
- Mochila segura.
- Cambios de armas por despensa.
- Ciclo de conferencias.
- Grupo interinstitucional de seguridad pública.
- Comité Delegacional.
- Programa Paradero seguro, pasajero seguro.
- Programa Repartidor Seguro.
- Programa Hacia una nueva cultura de la legalidad.

Cuadro 3. Descripción de 10 programas que se han implementado en la delegación Iztapalapa.

(Información obtenida en entrevista realizada al personal de la delegación Iztapalapa, en el rubro de observaciones se ha puesto información adicional proporcionada por el mismo personal, debido a esto no todos los programas cubren este rubro).

Nombre del programa	Descripción	Observaciones
Escuela segura	<p>Es un programa en el cual se crean comisiones; se invita a los padres de familia para que conozcan el programa con la finalidad de sensibilizarlos en la implementación del mismo. Una vez que se forman dichas comisiones se establecen guías de acción, las cuales están coordinadas conjuntamente tanto por los padres como por las autoridades de la delegación.</p> <p>Entre las acciones que destacan son establecer “senderos seguros” se identifican los puntos importantes de mayor afluencia y los de “urbanización” se pintan bardas, se podan árboles, luminarias retiro de autos chatarras de aquellos senderos más transitados, así como establecer horarios: entrada y salida.</p>	<p>En cuanto a las observaciones para dicho programa, se puede mencionar que la implementación del programa está a cargo del policía, es el que realiza los rondines. El seguimiento del programa es a partir de las boletas que entregan los policías, las cuales tienen que estar firmadas por los directores de los planteles. Se debe mencionar que la implementación de este programa depende de la demanda ciudadana.</p>
Mochila Segura	<p>Consiste en la revisión de mochilas, por parte de los padres de familia y las autoridades del plantel. Las autoridades de la delegación fungen como testigos de honor y de igual manera que en el caso anterior existen una serie de pláticas para dar a conocer a los padres el objetivo del programa y sus beneficios y de esta forma sensibilizarlos al respecto.</p>	<p>Este programa se ha implementado con gran éxito, y se estableció a partir del 28 de abril, se lleva a cabo cada mes en todo el sistema educativo, tanto en escuelas públicas como privadas, pero es importante mencionar que son muy pocas escuelas privadas que lo han solicitado. Hasta la fecha se han incorporado al programa alrededor de 174 escuelas, la incorporación depende de la solicitud que hagan las propias autoridades educativas de cada plantel.</p>

Nombre del programa	Descripción	Observaciones
Cambio de armas por despensa	El programa consiste en cambiar armas (objetos punzo cortantes o armas de fuego), por despensas, también se implemento con armas de juguetes, las cuales se canjearon por juguetes didácticos.	Es importante mencionar que este programa se implemento por primera vez en las delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza con poco éxito; pero en la delegación Iztapalapa tuvo gran aceptación. Duró dos fines de semana (6 días), el primer fin se recibieron 23 armas, el segundo fin se recibieron 41, resultando un total de 64 armas. (Santa. Catarina, Paraje San Juan y Teotongo). En este año se volverá a implementar y durará 7 meses y se espera repartir 200 despensas.
Ciclo de conferencias	Mediante una serie de conferencias se da información de la Ley de Cultura Cívica, se pretende dirigir a los padres de familia.	Sin observaciones
Grupo interinstitucional de seguridad pública	Se integró por asociaciones civiles, autoridades locales y federales. No tenía peso legal, se realizó un trabajo periódico de marzo del 2001 a julio de 2004, con lo cual se ayudo a crear el Programa Estratégico.	Sin observaciones
Comité Delegacional	Se estableció a partir del 31 de agosto 2004, se enfoca a dar fuerza a la prevención y la seguridad pública, tienes peso legal. En octubre el comité crea el Subcomité de seguridad escolar a cargo de mochila segura, y dos grupos de trabajo: Combate a la delincuencia (AFI; PFP, policía delegacional y política sectorial) y Grupo Especial en Prevención del Delito (instancias federales, locales y asociaciones civiles).	El comité Delegacional sesiona el último martes de cada mes. Sin observaciones

Nombre del programa	Descripción	Observaciones
Programa paradero seguro, pasajero seguro.	Con este programa se estableció una mayor vigilancia en los paraderos, hay una mejora en la urbanización (luminarias, pintas, reubicación y reorganización del ambulante); en este programa Interviene la Delegación y la SETRAVI, se ha implementado en Eje 6, Eje 5 e Ignacio Zaragoza. Se estableció una vigilancia por medio del patrullaje en las avenidas, lo que origina que se disminuya la inseguridad en las colonias, dicho programa se evalúa cada 15 días.	Sin observaciones
Programa repartidor Seguro	Se realizan operativos en aquellas zonas donde se han registrado robos a los repartidores, este programa esta a cargo de la policía sectorial, los rondines se realizan en aquellos lugares donde la empresa privada ha observado mayor robo a sus repartidores. Se establece un control en el cual se certifica que el policía que lleva a cabo el rondín cumpla con su tarea, el control consiste en pedir a los repartidores de las distintas empresas privadas que firmen una papeleta al oficial en turno.	Sin observaciones
Programa hacia una nueva cultura de la legalidad.	Se pretende sensibilizar a la población en general, por lo que se establece una actividad de información; posteriormente la ciudadanía tiene que solicitar el taller. Es importante mencionar que después de la plática no hay seguimiento del comportamiento de los vecinos.	Sin observaciones

Los anteriores programas son un intento valioso para enfrentar la inseguridad que se vive Iztapalapa. Ya que se han observado resultados importantes en la aplicación de los mismos, por ejemplo en "Cambio de armas por despensa".

Sin embargo, hasta el momento las autoridades gubernamentales no cuentan con un seguimiento preciso de las acciones implementadas en cada programa y por ende de un registro de los resultados, es el caso del Programa "Hacia una nueva cultura de la legalidad". Las autoridades delegacionales cuentan con una gran cantidad de información referente a número de delitos registrados, número de detenidos, etc., pero la periodización que se utiliza no permite comparar la disminución o el aumento de las actividades registradas, por lo que resulta complicado valorar cómo los programas han contribuido en disminuir la inseguridad.

Sería sumamente interesante poder contar con los resultados obtenidos por dichos programas y su incidencia directa en la disminución de los delitos, ya que de esta forma se podrá realizar un diagnóstico de los resultados de los programas, así como se tendrán los elementos para poder decidir si se continúa con la implementación de los mismos o se modifican.

Los problemas anteriormente mencionados se deben a que no siempre se dispone de los elementos conceptuales que permiten hacer realidad el diseño e implementación de políticas y programas desde un ámbito local. Conceptos como política pública, formulación, implementación, evaluación no siempre quedan suficientemente definidos y, en consecuencia, los desarrollos metodológicos tienden a ser insuficientes para apoyar el proceso de la política pública o del programa gubernamental. Por lo que se recomienda que los policy maker y su grupo técnico cuenten con este conocimiento.

Aunado a lo anterior es fundamental, como se mencionó incorporar la participación de la sociedad pero ¿cómo se da esta participación en la política pública? Se puede dar la participación desde el momento que se está discutiendo el problema, es decir, sus componentes, sus factores, etc., en el análisis de las posibles alternativas así como en el momento de tomar la decisión.

De igual forma se puede dar la participación de la sociedad en la implementación. En este momento queda desplazada la idea de que las agencias gubernamentales son las únicas responsables de ejecutar las políticas y programas. Ahora las organizaciones civiles pueden participar en la ejecución, así como en la evaluación de los resultados.

Con base a lo anterior, existe acuerdo en que el primer nivel de participación ciudadana es la información, éste nivel tienen que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental. La consulta es el siguiente nivel, y se caracteriza porque el gobierno además de proporcionar información consulta a los ciudadanos, sea a través de reuniones, visitas o entrevistas, por este medio el gobierno se entera de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre los aspectos específicos de la acción pública. El tercer nivel de participación se enfoca a la decisión y se

caracteriza por que la ciudadanía no sólo emite una opinión, sino es ella la que toma la decisión. La delegación es otra forma de participar, ésta se establece cuando un gobierno otorga a alguna organización ciudadana la puesta en práctica de cierto programa relacionado con la atención a problemas públicos. La asociación representa uno de los niveles superiores de la participación, ya que la iniciativa de dar solución a un problema público también puede provenir de las organizaciones sociales y éstas pueden acordar, contratar con el gobierno la realización de programas en común. El último nivel se enfoca al control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la sociedad.²⁶

Hay que comentar que no se quiere sugerir que la autoridad gubernamental incorpore todos los niveles de participación para dar solución al problema de la seguridad pública²⁷, sino que el objetivo es evidenciar las múltiples posibilidades de participación.

Por otro lado, se sugiere evaluar los efectos provocados por la implementación de los programas, es necesario responder a las siguientes interrogantes: dado un objetivo propuesto ¿cuál es el resultado obtenido?, ¿se logró o, qué tanto se ha logrado?, o si se propuso una meta ¿se alcanzó o qué tanto se ha alcanzado?

Lo anterior se obtiene no sólo con asumir una actitud descriptiva, en donde se realiza un listado exhaustivo de los resultados, en este caso por ejemplo no sólo con mencionar el número de armas que se cambiaron por despensas, número de escuelas incorporadas al programa “mochila segura”, etc., sin medir el grado de variación, ni juzgar su efectividad. Sino es necesario que las autoridades asuman una actitud clínica, donde se realiza una explicación relativa al nivel de logro de los objetivos perseguidos por el programa, basada en el análisis de las condiciones de la ejecución del mismo (ej.: ¿por qué la cobertura del programa se amplió un 5% y no un 10% como se había propuesto?).

Con esta actitud se busca registrar las variaciones provocadas por la intervención de la autoridad pública en un determinado periodo, establece su análisis deliberadamente a partir de lo que se busca modificar con la implementación del programa y se identifican las diferencias entre el objetivo inicial y el alcanzado por el que efectúa la política a partir del efecto realmente alcanzado y trata de explicar, a través del análisis de las condiciones previas a la aplicación de la política y de la consideración de los problemas a lo largo de su instrumentación, qué fue lo que falló²⁸

Para poder asumir esta actitud es fundamental que los objetivos de los programas estén claramente definidos, coherentes, cuantificables y que realmente los implementadores los asuman. Por lo que una adecuada

²⁶ Canto 2002:74-76

²⁷ Esto depende, entre otras cosas, de la capacidad organizativa y propositiva de la sociedad.

²⁸ Guerrero Amparán y Juan Pablo. s/f. La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados, pp. 53-56.

evaluación se verá altamente favorecida si desde el diseño se contemplan los anteriores elementos.

En forma específica para los programas que hemos analizado se sugiere implementar ciertas estrategias para contar con los elementos necesarios para que cada programa pueda autoevaluarse; para ello es necesario establecer de forma descriptiva una breve reseña del programa, fecha de inicio, periodicidad, resultados (en cuanto a los objetivos planeados) para lo cual es necesario establecer reportes de seguimiento, y sobre todo realizar mesas de diagnóstico y seguimiento continuo. Es necesaria pues la revisión periódica de los objetivos planteados en los programas y los alcances de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR, Luis (Comp.). 1992. La hechura de las Políticas. México. Siglo XXI / M. A. Porrúa.

VILLAMIL, R. 1999. El Imperio de lo Siniestro o la Máquina social de la locura. Breviarios de la investigación. UAM-Xochimilco.

COHEN, Ernesto y Rolando Franco. 2000. Evaluación de proyectos sociales. 5ª edición. México.

COOB, y ELDER. 1986. Participación en política americana. México. Editores de México.

DELEGACIÓN DE IZTAPALAPA. Tendencias y causas del delito violenta en el DF. Informe final.

ETIENNE G. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi and Rafael Lozano. 2002. World report on violence and health. Ginebra . World health organization.

FUNDACIÓN MEXICANA CAMBIO XXI. 1997. Seguridad pública y justicia. Retos y propuestas. México. Fundación Mexicana Cambio XXI.

GARZA Salinas, Mario A. 2002. Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado. En Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (Coord.). Los desafíos de la seguridad pública en México. México. Ed. UIA, UNAM, PGR, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

GUERRERO Amparán Juan Pablo. s/f. La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados.

“Inseguridad eleva los costos de las empresas”. En El Universal. México, 21 de junio de 2004. Pedrero, Fernando.

JENKINS, Williams. 1978. Policy analysis, a political and organization perspective. England. Mortin Robertson and Company.

MÉNY y Thoening. 1992. Las Políticas Públicas. Barcelona. Ariel.

SÁNCHEZ Domínguez, Jaime Marcela, “Violencia urbana y expresión territorial: el caso de la ciudad de México”, México, Tesis de Maestría, 2002.