



**VIABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL
DEL PROGRAMA INTEGRAL DE SEGURIDAD
PÚBLICA Y DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN EL
ÁREA METROPOLITANA DE LA
CIUDAD DE GUADALAJARA (AMCG)**

Dr. Felipe Espinosa Torre

Julio, 2006

VIABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE UN PROGRAMA INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE GUADALAJARA (AMCG)

1. Coyuntura política.

La renovación de las autoridades gubernamentales abre una coyuntura política e institucional favorable para la eventual puesta en marcha de nuevas políticas públicas.

Las nuevas administraciones, tanto en el gobierno estatal como en los gobiernos municipales del área metropolitana de Guadalajara,¹ tienen en la seguridad pública uno de los desafíos más sensibles e importantes para la evaluación de su gestión por parte de la sociedad jalisciense. Las estrategias aplicadas por los gobiernos actuales no han rendido los frutos deseados. Si bien ha habido algunos avances, ilustrados por la disminución en la incidencia de diversos tipos de delito (por ejemplo, el secuestro o los asaltos bancarios), los mismos informes de gobierno (tanto del gobernador como de los presidentes municipales) reconocen lo insuficiente de las medidas adoptadas. Los datos de la Encuesta Nacional Sobre Inseguridad del año 2005 (ENSI-4)², así lo confirman, al mostrar que el AMCG ocupa uno de los cinco primeros lugares entre las zonas urbanas con mayor índice delictivo del país. La percepción de los habitantes de esta zona metropolitana en cuanto a la inseguridad que se vive en su municipio y en Jalisco, es coincidente con la información mencionada.

La necesidad de adoptar estrategias más eficaces en materia de seguridad pública por parte de las administraciones entrantes es poco discutible. En este contexto, un Programa Integral de Seguridad Pública y Prevención del Delito respaldado por una sólida metodología y una vasta experiencia internacional, como el que aquí presenta el ICESI, bien puede ser implementado con éxito por las nuevas autoridades gubernamentales de Jalisco y del AMCG.

¹ Los municipios considerados en este Programa Integral de Seguridad Pública y Prevención del Delito son: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.

² Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI), A.C. ENSI-4. www.icesi.org.mx

2. Fortalezas del Programa.

Los programas de seguridad pública, sobre todo los de carácter preventivo, se evalúan por sus resultados. La eficacia, eficiencia, confianza, pertinencia y viabilidad son las cualidades que debe reunir un programa de intervención de este tipo a fin de alcanzar las metas planteadas y que, además, su éxito sea así percibido por la sociedad. Dichas cualidades constituyen los parámetros que han animado la elaboración del programa que se expone en este documento.

La **eficacia** del Programa radica en que las metas son definidas a partir de los siguientes elementos:

- a. Definición precisa de las áreas urbanas donde el programa será aplicado.
- b. Elaboración de diagnósticos socio-delictivos muy puntuales (que incluyen la determinación de los principales factores de riesgo, factores protectores y áreas de oportunidad) de las zonas urbanas seleccionadas.
- c. Coordinación estrecha entre los niveles de gobierno y al interior de cada uno de ellos (no sólo de las áreas de seguridad pública y procuración de justicia).
- d. Creación y/o reforzamiento de los mecanismos de una efectiva y activa participación ciudadana.
- e. Concentración de esfuerzos y acciones en las áreas urbanas seleccionadas.

La **eficiencia** del Programa es resultado de:

- a. La coordinación de las diversas instancias de gobierno, lo que potencia las acciones institucionales.
- b. La eliminación de duplicidad y desperdicio de los recursos humanos y materiales.
- c. El respaldo de la participación organizada de los ciudadanos,

La **confianza** por parte de los ciudadanos en el Programa surge de, por lo menos tres factores:

- a. La relación estrecha que establecen con los funcionarios y elementos operativos que trabajan de manera cotidiana en sus calles, escuelas, centros de trabajo y lugares de convivencia.
- b. La participación ciudadana, desde la fase de planeación, en el diseño, implementación y evaluación del Programa.
- c. El cumplimiento de las metas trazadas, lo que va mostrando a los ciudadanos que es posible vivir en un lugar seguro cuando actúan unidos gobierno y sociedad.

La **pertinencia** del Programa está determinada por:

- a. La necesidad de responder exitosamente a un problema prioritario como lo es el de la inseguridad
- b. La coyuntura política que, con el inicio de nuevas administraciones -como ya se comentó-, es propicia para la puesta en marcha de estrategias públicas modernas.

La **viabilidad** del Programa se sustenta en:

- a. Las fortalezas del Programa ya señaladas: eficacia, eficiencia, confianza y pertinencia.
- b. Las fortalezas institucionales, tanto del gobierno estatal como de los gobiernos municipales del AMCG.
- c. Las fortalezas de la sociedad civil de Jalisco y del AMCG.
- d. Las experiencias nacionales e internacionales, con programas de intervención similares.

3. Fortalezas institucionales.

Al igual que en otras entidades del país, el problema de la inseguridad en Jalisco y en el AMCG ha generado respuestas gubernamentales de distinta índole. La mayoría de ellas han estado enmarcadas por el paradigma punitivo –aún

hegemónico en las políticas de seguridad pública–, el cual se caracteriza por considerar que mediante el castigo a los infractores de la ley la delincuencia disminuirá.

No obstante, también se han desarrollado algunas iniciativas, programas y acciones de carácter preventivo que, sin duda, formarán parte del Programa integral que se presenta en este documento. Tales iniciativas y experiencias se comentan con detalle en el capítulo de diagnóstico institucional de las corporaciones policíacas, tanto del nivel estatal como de los cuatro municipios del AMCG, contemplados en el Programa Integral de Seguridad Pública y de Prevención del Delito.

Un producto agregado –de la mayor importancia– que tienen algunos de los programas enunciados en el párrafo anterior es el de que han logrado establecer una coordinación y conjunción de esfuerzos y recursos entre las diversas corporaciones policíacas. Sólo mencionamos un ejemplo: el programa D.A.R.E. que quizá sea el programa que en materia de coordinación inter-institucional tiene mayores logros y experiencias compartidas por instancias del gobierno estatal y de los gobiernos municipales.

La vinculación con la sociedad civil también constituye un “haber” en algunos de los programas de seguridad pública y de prevención del delito que se han desarrollado en Jalisco y en el AMCG. Todavía son vínculos aislados y limitados, pero constituyen una buena base de trabajo y de capital social que no pueden ser, de ninguna manera, soslayados. Por el contrario, con un Programa Integral en el que la participación ciudadana es uno de sus ejes fundamentales, las relaciones existentes con la sociedad serán aprovechadas y fortalecidas de manera óptima.

El marco jurídico que sustenta la actuación de las autoridades gubernamentales en seguridad pública y procuración de justicia, es otro pilar esencial en el diseño y ejecución del Programa Integral. En el apartado correspondiente se enuncian de manera puntual las leyes y reglamentos que conforman el fundamento legal de las estrategias y acciones propuestas.

4. Fortalezas de la sociedad civil de Jalisco y del AMCG.

La preocupación y el interés de la sociedad civil de Jalisco y, en especial, del AMCG por el fenómeno de la inseguridad, han jugado un papel determinante para

lograr que los gobiernos locales abran algunos espacios formales de participación ciudadana en la prevención y el combate a la delincuencia.

La existencia del **Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social de Jalisco** es, en gran medida, resultado del interés de la sociedad en el tema que nos ocupa. Este organismo tiene su antecedente en el Consejo Consultivo de Seguridad Pública surgido en 1977. Ahora, ya con el aval de la **Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco**, expedida en el año 1993, (ley que ha sido actualizada y revisada en diversas ocasiones, la última de ellas en agosto de 2004), el Consejo Ciudadano tiene atribuciones legales de gran importancia.

En efecto, el **Artículo 32** de la Ley mencionada, establece que tanto el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social de Jalisco como los Consejos Regionales de Protección Ciudadana tienen las atribuciones siguientes:

- I. Aprobar la elaboración de planes y programas estatales, regionales y municipales en materia de seguridad pública;
- II. Proponer al Ejecutivo del Estado, en el marco de los planes nacional y estatal de desarrollo, la celebración de acuerdos de coordinación en materia de investigación, orden, tranquilidad pública y de protección ciudadana, con los gobiernos municipales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 8 antepenúltimo párrafo de este ordenamiento;
- III. Proponer sistemas y técnicas de operación para los distintos cuerpos de policía, así como los mecanismos de coordinación para impulsar su mejoramiento;
- IV. Promover la moralización y profesionalización de las fuerzas de seguridad pública a efecto de que su desempeño sea apegado a las normas constitucionales y con estricto respeto a las garantías individuales;
- V. Promover y mantener actualizada la carrera policial para asegurar la formación de policías profesionales con sentido de integración y participación social, mediante sistemas de selección científica, técnica, educativa integral e incentivos; y de adecuados regímenes de servicio y protección social;
- VI. Organizar y participar en eventos y foros de discusión, relativos a la problemática de protección ciudadana;

- VII. Preparar, elaborar, publicar y distribuir material informativo sobre sistemas de protección ciudadana, tendiente a formar conciencia de sus implicaciones, mediante la exposición de los objetivos y programas de los cuerpos de seguridad pública, en centros escolares o de readaptación y demás lugares estratégicos;
- VIII. Difundir los derechos y obligaciones de la ciudadanía, así como las atribuciones de los órganos de policía;
- IX. Fomentar en los cuerpos de seguridad pública, el respeto a las leyes y a la sociedad;
- X. Diseñar, fomentar y coordinar proyectos, mediante los cuales, la sociedad civil se involucre de diversas maneras en los programas de protección ciudadana;
- XI. Establecer en el Estado, los lineamientos y directrices en materia de política criminal;
- XII. Diseñar los mecanismos de prevención general y especial de los delitos;
- XIII. Establecer las medidas adecuadas para la atención a las víctimas de delitos;
- XIV. Promover la participación de la sociedad en las tareas de Seguridad Pública, a través del establecimiento de la figura de un visitador comunitario;
- XV. Aprobar los nombramientos de los Directores Generales de la Secretaría, que al efecto proponga el Titular del Ejecutivo;
- XVI. Solicitar al Titular del Ejecutivo el cese, destitución o separación del cargo, del servidor público de la Secretaría que hubiere incurrido en responsabilidades administrativas o legales en los términos que fijen las leyes;
- XVII. Visitar las instalaciones de las áreas de procuración de justicia y seguridad pública en el Estado, a efecto de verificar el adecuado desarrollo de sus funciones para evitar posibles abusos o irregularidades, debiendo en su caso poner éstos, en el inmediato conocimiento de los titulares de las dependencias respectivas; y
- XVIII. Las demás que les otorguen este y otros ordenamientos.

El **Artículo 30** de la misma ley establece que el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social se integra con:

- I. Un Presidente que será el Gobernador del Estado, o la persona que él designe;
- II. Tres consejeros nombrados por el propio Ejecutivo Estatal;
- III. Los diputados que forman parte de las Comisiones Legislativas Permanentes de Seguridad Pública y Protección Civil y de Readaptación Social del Congreso del Estado;
- IV. Los primeros ediles de la zona metropolitana de Guadalajara, o sus representantes;
- V. Cuatro representantes de la sociedad civil a invitación del propio Consejo;
- VI. Un representante de las cámaras industriales de la entidad;
- VII. Un representante de la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara;
- VIII. Un representante de cada universidad pública o privada de la entidad; y
- IX. El Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social que tendrá a su cargo la Secretaría Ejecutiva.

En tanto que los consejos regionales de protección ciudadana, de acuerdo al **Artículo 31** de la mencionada ley, se integran por:

- I. Un Presidente que será la persona que el Ejecutivo del Estado designe;
- II. Dos consejeros nombrados por el propio Ejecutivo Estatal;
- III. Los presidentes municipales de la región donde se constituya, o sus representantes, que invariablemente tendrán que ser el director de seguridad pública o el regidor que presida la comisión edilicia encargada del ramo de seguridad pública en cada municipio o región;
- IV. Cuatro representantes de la sociedad civil a invitación del propio Consejo;
- V. Un representante de las cámaras industriales de la cabecera municipal donde se constituya; y

VI. Un representante de cada universidad pública o privada que tenga establecimientos en la región.

El **Artículo 30** de esta ley establece las facultades otorgadas a estos órganos de consulta, además "... de las atribuciones que conforme a otros ordenamientos tienen encomendadas":

- A. Ser órganos de consulta, análisis y opinión en materia de seguridad pública;
- B. Realizar los estudios relacionados con la situación estatal en el área de la protección ciudadana, y analizar la problemática en las zonas con mayor índice de delincuencia, y proponer los objetivos y políticas para su adecuada solución;
- C. Verificar que se preste adecuadamente el servicio de seguridad pública;
- D. Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención y seguridad al denunciar las quejas que formule la ciudadanía contra los abusos de los elementos de los cuerpos de seguridad pública; y
- E. Proponer acciones a emprender para la prevención de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos del Estado.

De acuerdo a sus documentos, la **misión** del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social es la de "Encauzar y fomentar la participación social para mejorar la seguridad de los habitantes del estado de Jalisco", mientras que su **visión** es la de "Alcanzar condiciones de protección y seguridad que permitan el desarrollo de las potencialidades del individuo y de toda la sociedad en pleno."

El Consejo Ciudadano estatal impulsa a su vez la creación de Consejos Municipales de Seguridad Pública y Participación Ciudadana, los que ya existen en los municipios más importantes de Jalisco y, específicamente, en los correspondientes al área metropolitana de Guadalajara.

Entre los programas de trabajo que el Consejo Ciudadano desarrolla están los siguientes:

- Programa de planeación de la seguridad pública.

- Programa de ejecución y evaluación.
- Programa de estudios jurídicos.
- Programa de participación ciudadana.
- Programa de prevención.
- Programa de difusión.
- Programa técnico de seguridad pública.
- Programa de seguimiento.
- Programa de atención a las víctimas.

La realización de “Talleres de Formación Ciudadana en Seguridad Pública” es una de las actividades más relevantes del Consejo Ciudadano ya que proporciona a los vecinos las herramientas que les permiten identificar zonas de riesgo en sus propias comunidades, difundir medidas preventivas y conocer los mecanismos para realizar gestiones ante diversas instancias de gobierno así como informar de los problemas puntuales que en materia de violencia y delincuencia identifican en sus colonias, barrios, unidades habitacionales o pueblos donde habitan.

Evidentemente, no son los órganos consultivos mencionados las únicas instancias a través de las cuales la sociedad civil de Jalisco interviene en asuntos relacionados con la seguridad pública. Los diversos programas, tanto del gobierno estatal como de los gobiernos municipales, en donde se plantean diferentes formas de vinculación con los ciudadanos, generalmente reciben buena respuesta. El interés de la población en el tema es manifiesto y, si se les presentan iniciativas atractivas y viables, entonces la sociedad responde. Esta es una gran fortaleza porque expresa el gran potencial social que tiene Jalisco para enfrentar con éxito el grave problema de inseguridad que padece.

Otra instancia de distinta índole, pero que es también expresión del grado de avance de la sociedad jalisciense, lo representa la **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ)**, que actúa como un contrapeso social ante las autoridades. En un apartado específico del diagnóstico institucional de las corporaciones policíacas incluidas en el presente estudio, se abordará con mayor detalle las consideraciones y recomendaciones que la CEDHJ tiene respecto a ellas y, que merecen ser parte del análisis correspondiente.

5. Conclusión.

Los elementos de análisis que se han abordado en páginas anteriores son coincidentes en cuanto a la pertinencia, oportunidad y viabilidad de poner en marcha un Programa Integral de Seguridad Pública y de Prevención del Delito en el área metropolitana de la ciudad de Guadalajara.

Se ha señalado que el inicio de nuevas administraciones en el gobierno estatal y en los municipios del área conurbada de la capital del Estado, en principio, favorece la implementación de políticas y estrategias innovadoras en un tema tan preocupante como el de la (in)seguridad pública. Un aspecto ligado implícitamente a lo anterior es el que se refiere a la ventaja de contar con un período de tiempo suficiente como para diseñar, coordinar, organizar, ejecutar y evaluar el Programa, cuestión que no deja de tener su importancia en nuestro ámbito casi siempre determinado por tiempos políticos demasiado cortos.

La solidez metodológica y empírica del Programa, las fortalezas de las instituciones gubernamentales de seguridad pública, y el capital social acumulado en Jalisco, en particular en el área metropolitana de Guadalajara, constituyen áreas de oportunidad que pueden y deben ser aprovechadas para modernizar las políticas gubernamentales.