

CONFERENCIA NACIONAL DE SECRETARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

"Año del Centenario de la
Promulgación de la
Constitución Política de
los Estados Unidos
Mexicanos"



*Estrategia Integral de
Seguridad Pública
para el Estado de
Guanajuato 2012-
2018*

*Hacia la
conformación de una
política de seguridad
ciudadana*

Alvar Cabeza de Vaca Appendini

ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO 2012 – 2018 HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Alvar Cabeza de Vaca Appendini¹

Introducción

La generación de políticas públicas en el Estado de Guanajuato se encuentra en un proceso de consolidación que orientará su aplicación hacia el ámbito de la seguridad ciudadana. El propósito de este artículo es explicar los fundamentos que dieron origen a la ***Estrategia de Seguridad Ciudadana 2012-2018***, que sistematiza el compromiso y responsabilidad del Gobierno del Estado de Guanajuato para implementar ese tipo de acciones (alineadas con la Federación), encaminadas a preservar y fortalecer las condiciones y escenarios sociales que

permitan promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, a través de uno de los componentes que integran la función de seguridad pública.

Apartado A: Fundamentos teórico-normativos

A.I. Breves consideraciones en torno a la seguridad pública en un Estado Social Democrático de Derecho.

La seguridad pública se constituye en una de las más importantes y prioritarias funciones del Estado mexicano. Se ha llegado a considerar que un Estado de Derecho tendría que construirse sobre la capacidad del gobierno para garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes, como presupuesto esencial para consumir sus cometidos fundamentales.² El Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, dispone que la seguridad pública es una función concurrente para los tres órdenes de gobierno (Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios), que

¹ El autor es Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad de Guanajuato, Licenciado en Derecho con Especialidad en Derecho Privado por la Universidad Iberoamericana de León, tiene estudios de Maestría en Psicología Jurídica y Forense y actualmente funge como Secretario de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

Además, se ha desempeñado como Presidente del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República en el Estado de Guanajuato, Subsecretario de Seguridad Pública en Estado de Guanajuato, Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad, Responsable en el equipo de Transición del Eje de Gobierno Seguro y Consultor Privado en materia de Seguridad Pública.

² Vid. González Placencia, Luis y Morales Sánchez, Julieta, "El Nuevo Marco Constitucional de Derechos Humanos", en Kala, Julio César y González Placencia, Luis (coords.) Violencia & modernidad, Notas sobre: Medios, Sistema Penal, Derechos Humanos y percepción ciudadana, México, Ubijus editorial, 2012, pp. 250 – 251.

comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.³ En este sentido, el segundo párrafo del Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece que: *«El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas»*.⁴

Siguiendo estos preceptos, la seguridad pública comprende una garantía que el Estado brinda para el libre ejercicio de los Derechos de las y los ciudadanos y la protección a sus bienes jurídicos.⁵ Desde ese punto de vista, se reconoce que sólo a

dicho ente se le puede exigir la garantía de Derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control fundamentan el objetivo de las políticas de seguridad pública y que se encuentran integrados por el Derecho a la vida; el Derecho a la integridad física; el Derecho a la libertad; el Derecho a las garantías procesales y el Derecho al uso pacífico de los bienes, entre otros.⁶

En ese contexto, el Gobierno del Estado de Guanajuato, en concordancia plena con los principios que rigen al Estado Social y Democrático de Derecho, asume que, cuando se hace referencia a la seguridad pública, no se limita sólo a la lucha contra la delincuencia –como cuando se preconizaba el “orden” como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado- sino que hace alusión a la conformación de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, con lo cual se pone el énfasis en el desarrollo de las labores de prevención social y control de los factores que generan violencia y delincuencia, como

³ Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 10-02-2014, consultado el 02 de junio de 2014 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

⁴ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009. Texto vigente, última reforma publicada DOF 29-10-2013, consultado el 02 de junio de 2014 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> Nota: De establecerse este tipo de precisiones, se sugiere hacer en todas aquellas notas que sigan la misma tónica.

⁵ Vid. Kala, Julio César y Martínez, Silverio, “El horizonte de la justicia penal”, en Kala, Julio César y González Placencia, Luis (coords.), Violencia & modernidad, Notas sobre: Medios, sistema penal, derechos humanos y percepción ciudadana, México, Ubijus editorial, 2012, pp. 183 – 184.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos, OEA, 2009, disponible en www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm, pagina consultada el 13 de mayo de 2014.

ámbito prioritario de actuación política. En resumen, promovemos de manera permanente la vinculación entre la seguridad de las personas y la convivencia democrática como uno de los ejes básicos para el desarrollo humano y social.

En consecuencia, el gobierno de Guanajuato, fundamentado en el concepto de seguridad aquí antes señalado, asume que la ciudadanía se ha consolidado en el principal eje de protección del Estado. De ahí que los Derechos de los guanajuatenses, indispensables para el correcto funcionamiento de la vida en sociedad, deban preservarse con el menor nivel posible de violencia, amenazas o afectaciones a la libertad de las personas, principalmente aquellos que se refieren a los Derechos de las personas, a su integridad y al goce de sus bienes.

II.- La prevención social de la violencia y la delincuencia

Como se desprende del modelo de prevención contemplado en la Ley General para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, la misma se constituye como un elemento fundamental del paradigma de la seguridad ciudadana. Cuenta además,

como mecanismo legitimador, a través de la participación de la ciudadanía en la generación, implementación y evaluación de políticas públicas dirigidas a prevenir la violencia y la delincuencia. Para la construcción de las Políticas de Seguridad de la Administración Pública Estatal 2012–2018, se asumió que los fenómenos delictivos no son hechos aislados, sino que se originan en un contexto social caracterizado por la insuficiencia de oportunidades y empleos, por la desigualdad social, por la desconfianza en las autoridades, por la pérdida de los espacios públicos, por la desintegración familiar y comunitaria y por fenómenos de violencia intrafamiliar.⁷

Así, en el marco del tema “La prevención del delito y la calidad de la vida”, durante el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la ciudad de Caracas, Venezuela en el año de 1980, se reconoció que la prevención del delito tendría que encontrar soporte en las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas

⁷ Para mayor información se sugiere consultar el artículo contenido en: CEPAL. Agenda Social. Seguridad ciudadana y violencia, 1998, p. 209, disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/4650/Capitulo_VI_1998.pdf, revisado el 20 de marzo de 2017.

de los países:

*“...Es cuestión prioritaria y de gran importancia que los programas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente se basen en las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas de cada país, dentro de un clima de libertad y respeto de los Derechos Humanos; que los Estados Miembros desarrollen su capacidad efectiva en la proyección y planificación de la política penal y que toda política de prevención del delito se coordine con las estrategias para el desarrollo social, económico, político y cultural...”*⁸

Bajo este orden de ideas, para la construcción de las Políticas de Seguridad de la Administración Pública Estatal 2012 – 2018, se asumió que los fenómenos delictivos no son hechos aislados, sino que se originan en un contexto social caracterizado por la insuficiencia de oportunidades y empleos, por la desigualdad social, por la desconfianza en las autoridades, por la pérdida de los

espacios públicos, por la desintegración familiar y comunitaria y por fenómenos de violencia intrafamiliar.⁹

De acuerdo con ello, las estrategias de prevención social de violencia y la delincuencia, se encuentran orientadas a acrecentar el bienestar social de los ciudadanos; en ese sentido, al aumentar el acceso a bienes sociales como la salud, un entorno seguro y sano, el empleo y la educación, los objetivos de prevención social de la violencia-delito reducen los factores que inclinan a los ciudadanos marginados a cometer conductas antisociales y delictivas.

III.- Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Para dar cauce a todo este marco ideológico desarrollado previamente, como una estrategia para aglutinar los esfuerzos institucionales, se creó la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para el

⁸ Naciones Unidas. Sexto Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Caracas, Venezuela 25 de agosto a 5 de septiembre de 1980, Disponible en: http://www.asc41.com/UN_congress/Spanish/6S%20Sexto%20Congreso/A_CONF87_14_REV1.pdf, revisado el 20 de marzo de 2017.

⁹ Para mayor información se sugiere consultar el artículo contenido en: CEPAL. Agenda Social. Seguridad ciudadana y violencia, 1998, p. 209, disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/4650/Capitulo_VI_1998.pdf, revisado el 20 de marzo de 2017.

Estado de Guanajuato¹⁰ –en adelante la Comisión- a partir de la cual se concibe al fenómeno criminal como un “...proceso dinámico, en el cual existe una interacción continua de numerosos, pero limitados, factores relacionados con la persecución, castigo o rehabilitación de los infractores; condiciones económicas (como desempleo y nivel de los salarios); condiciones sociales (como origen social, pobreza y nivel educativo); condiciones demográficas (natalidad, edad, y sexo); abuso de drogas, entre otros.”(sic).¹¹

IV.- Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Este Programa se encuentra constituido por una serie de recursos de carácter institucional, no penales, cuya finalidad se encuentra determinada por la incidencia de los factores sociales, económicos y de desigualdad que conllevan a la generación de violencia y delincuencia en el entorno social,

principalmente derivados de un proceso metodológico enfocado a descubrir las causas que influyen en la generación de conductas antisociales y delictivas que afectan la cohesión y el tejido social.

Partiendo de enfoques teóricos, en la construcción del Programa fueron considerados los dos planos o dimensiones en que actúa la seguridad pública: el problema objetivo de ser víctima de la violencia y/o la delincuencia, así como el problema subjetivo que plantea la sensación personal y colectiva de temor a ser víctima de un delito. Esto otorgará plena certeza de que los esfuerzos institucionales serán eficientes y eficaces para la obtención del logro indicado.¹² En ese orden de ideas, siguiendo lo dispuesto por la Ley Estatal en la materia,¹³ se

¹⁰ Mediante Decreto Gubernativo número 31, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 85, Tercera Parte, de fecha 28 de mayo del 2013

¹¹ Cea, Macarena; Ruiz, Paulina; Matus, Jean Pierre. “Determinantes de la criminalidad: revisión bibliográfica.” Política Criminal n° 2. D4, p. 3. Disponible en: http://www.politicacriminal.cl/n_02/d_4_2.pdf, Revisado el 20 de marzo de 2017.

¹² De acuerdo con GONZALEZ PLACENCIA, Luis y RODRIGUEZ LUNA, Ricardo, Inseguridad subjetiva y experiencias con el delito: actitudes respecto a la seguridad en Ciudad de México, Revista Catalana de Seguretat Pública, Barcelona, Num. 8, 2001, p.255, “...por seguridad objetiva habría que entender una aproximación basada en datos a partir de los cuales se puede calcular, por ejemplo, el riesgo que corre una persona de sufrir un robo cuando se encuentra en determinadas circunstancias de espacio y tiempo, y en caso de que se conjuguen ciertas variables contingentes, cosa que, por otra parte, sólo sería posible en la medida en que los acontecimientos que son objeto de predicción son lineales como en los casos en que se ha detectado previamente un modus operandi”...“En cambio, la seguridad subjetiva se puede caracterizar como una variable esencialmente psicológica, que por su propia naturaleza se configura a partir de referentes intra-subjetivos, remitibles a datos exteriores en la medida en que otorgan la confianza indispensable en el individuo para generar espacios de acción – psicológica y material- que facilitan el despliegue de su conducta.”

¹³ Ley de Seguridad Pública para el Estado de Guanajuato, Artículo 12 fracción VII.

procedió a la publicación del “*Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*”, instrumento que obedece a un enfoque integral y transversal en implementación y puesta en marcha de la Política Pública en materia de prevención.

V.- Diseño de intervenciones y evaluación

El enfoque para el diseño de la política de intervención en zonas de riesgo descansa en la aplicación de la estrategia de salud pública, cuya metodología radica en diseñar las acciones a partir de una identificación correcta de los factores de riesgo. Este aspecto es fundamental, toda vez que los factores de la violencia pueden ser diferentes de un lugar a otro o, al menos, tener una importancia relativamente distinta. Es ese aspecto, hemos encontrado consenso en que no existe una receta única susceptible de ser aplicable en todos los ámbitos.

Para consumir la aplicación de la estrategia de salud pública, se hace necesario diseñar mecanismos de evaluación que permitan conocer si las intervenciones diseñadas se están

aplicando correctamente (indicadores de desempeño), y si están produciendo los resultados esperados (indicadores de resultado). Es preciso reconocer las dificultades de evaluar procesos sociales complejos, donde es muy difícil tener las condiciones apropiadas para un experimento, pero es necesario insistir en la importancia y necesidad de la evaluación de resultados.

En el caso de esta estrategia, resultó fundamental la elaboración de un Diagnóstico sobre los Contextos Sociales de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de Guanajuato, también llamado: *Diagnóstico Estatal sobre la Realidad Social, Económica y Cultural de la Violencia y la Delincuencia*,¹⁴ a partir del cual se diseñaron estrategias que abarcan varios de los factores de riesgo identificados.

Apartado B: Mover a la acción

El planteamiento estratégico considera, como objetivo general, prevenir

¹⁴ SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Diagnóstico sobre los Contextos Sociales de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de Guanajuato, también denominado: Diagnóstico Estatal sobre la Realidad Social, Económica y Cultural de la Violencia y la Delincuencia, 2012. (Documento resguardado en el acervo documental de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato).

la comisión de conductas violentas y delictivas en el Estado de Guanajuato, mediante la aplicación de un programa transversal que contempla la sistematización de estrategias y acciones coordinadas con los diferentes sectores sociales de la población, en las que se considera como elemento básico la participación ciudadana y el respeto irrestricto a sus Derechos Fundamentales. Asimismo, la aplicación del proyecto debe ser dirigido a segmentos de población bien definidos y determinados a partir de las datos de los sistemas de información oficial y de los que se dispongan por los organismos no gubernamentales, así como del sistema de estadística criminológica del Estado.

B.I.- Población de Prioridad Estratégica “Impulso a la Prevención”

La intervención mediante programas o acciones específicas, se dirige a grupos poblacionales que han merecido la consideración de prioritarios para el Gobierno del Estado de Guanajuato. Bajo ese concepto, se atiende a los diferentes grupos poblacionales que conforman nuestra sociedad.

B.II.- Estrategia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

La planeación estratégica se llevó a cabo con base en el análisis realizado mediante el árbol de problemas, el cual refiere los factores que conforman o influyen en la realidad que vive el Estado de Guanajuato en materia de violencia y delincuencia. A partir de lo anterior, el programa se estructuró en diversas estrategias sistematizadas de manera transversal para su aplicación, en términos de lo señalado en el Programa de Gobierno 2012-2018, publicado el 12 de marzo de 2013 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

B.III.- Definición de polígonos de Seguridad Pública para su atención transversal a nivel estatal

El multicitado programa pondera la transversalidad como un elemento rector de la gestión pública que ubicará a la prevención social del delito como un tema que atraviese las políticas públicas que se correspondan, lo cual deberá estar fundamentado en la información que

permita conocer el estado en que se encuentra la inseguridad en el municipio, así como de los factores que la propician y la ubicación de lugares que requieran de la aplicación de estas políticas. De esta manera, se llevó a cabo una escrupulosa definición de polígonos, cuyo objetivo se orienta a la atención transversal, por parte del Gobierno del Estado de Guanajuato, acordada y aprobada a través de la Comisión Intersecretarial de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

C. Conclusión

Para el Gobierno de Guanajuato, la seguridad constituye un Derecho Fundamental que el Estado debe garantizar. Con este propósito, en el Estado de Guanajuato se desarrollaron estrategias para producir políticas públicas con un enfoque de transversalidad, privilegiando en el proceso la coordinación entre dependencias, entidades y unidades administrativas. En ese sentido, se tiene claro el respeto a las libertades individuales y se reconoce al ciudadano como corresponsable en la solución de sus necesidades. Se trata de involucrarlo tanto en la priorización de los problemas que lo

aquejan, como en la ejecución de las medidas para abordarlos. Estos procesos cristalizan un deber cívico que no elude la responsabilidad política del Estado y que nos encamina a producir respuestas más legitimadas socialmente.

Por tal motivo, el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, privilegia la participación de la ciudadanía para la coordinación, articulación y formulación de metas compartidas con las unidades administrativas del Estado. Es aquí donde se estima que el proceso de toma de decisiones puede producir soluciones más eficientes y adaptadas a fenómenos que presentan una gran heterogeneidad territorial y alto grado de dinamismo.

Esta estrategia de seguridad pública pretende alcanzar logros en materia de prevención de la violencia y la delincuencia, mediante la coordinación permanente de los distintos actores de la política pública estableciendo prioridades, plazos y metas a nivel local; sin embargo, para consolidar la institucionalidad en Seguridad Pública, es indispensable incorporar instrumentos para la coordinación de los distintos actores

tanto del sector público, como del privado, con el fin de asegurar la coherencia y complementariedad de las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Bibliografía

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis, et al., *“Estrategia policial. Inseguridad y victimización”*, México, Universidad de Guanajuato-INECIPE, Facultad de Derecho y Administración Pública, 2008.

-----, *“El nuevo marco constitucional de derechos humanos”*, en KALA, Julio César y GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis (coords.), *Violencia & modernidad, notas sobre: Medios, sistema penal, derechos humanos y percepción ciudadana*, México, Ubijus editorial, 2012.

GONZALEZ PLACENCIA, Luis y RODRIGUEZ LUNA, Ricardo, *Inseguridad subjetiva y experiencias con el delito: actitudes respecto a la seguridad en Ciudad de México*, Revista Catalana de Seguretat

Pública, Barcelona, Núm. 8, 2001.

KALA, Julio Cesar, MARTÍNEZ, Silverio, *“El horizonte de la justicia penal”*, en KALA, Julio César y GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis (coords.), *Violencia & modernidad, Notas sobre: Medios, sistema penal, derechos humanos y percepción ciudadana*, México, Ubijus editorial, 2012.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”*, Organización de Estados Americanos, 2009, disponible en: [www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm], consulta: 13/05/14.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución B-32, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

Naciones Unidas, “Sexto Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”, Caracas, Venezuela 25 de agosto a 5 de septiembre de 1980, disponible en: [\[http://www.asc41.com/UN_congress/Spanish/6S%20Sexto%20Congreso/A_CONF87_14_REV1.pdf\]](http://www.asc41.com/UN_congress/Spanish/6S%20Sexto%20Congreso/A_CONF87_14_REV1.pdf), consulta: 20/05/14.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 – 2014, SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina”, 2013, disponible en: [\[http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf\]](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf), consulta: 20/03/17.

Gobierno del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial. Número 85, tercera parte, disponible en: [\[periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/PO_85_3ra._Parte_20130528_1606_22_pdf\]](http://periodico.guanajuato.gob.mx/archivos/PO_85_3ra._Parte_20130528_1606_22_pdf).

Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto vigente, Última reforma publicada DOF 10-02-2014, consultado el 20 de marzo de 2017 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009. Texto vigente, última reforma publicada DOF 29-10-2013, consultado el 20 de marzo de 2017 en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

de Guanajuato, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 21 de diciembre de 2012.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012. 📄

Ley de Seguridad Pública para el Estado

CNSSP junio 2017

Secretaría Técnica de la
Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública

www.cns.gob.mx
secretaria_tecnica_cn-ssp@cns.gob.mx

Tel. (55)1103 6000
Ext. 11662