

# Seguridad ciudadana y el modelo policial en Guadalajara

---

Carmen Julia Prudencio González  
Rosana Ruiz Sánchez  
Laura Arvizu Pérez  
Vianney Íñiguez González  
José Luis de la Mora Gálvez  
Marcela Sinaí Villalpando Barrios  
Víctor Manuel Saavedra Salazar  
Mario Cruz Cruz  
Mikhail Tonatiuh Ruiz Rodríguez



# Seguridad ciudadana y el modelo policial en Guadalajara



Carmen Julia Prudencio González / Rosana Ruiz Sánchez  
Laura Arvizu Pérez / Vianney Íñiguez González  
José Luis de la Mora Gálvez / Marcela Sináí Villalpando Barrios  
Víctor Manuel Saavedra Salazar / Mario Cruz Cruz  
Mikhail Tonatiuh Ruiz Rodríguez

# Seguridad ciudadana y el modelo policial en Guadalajara

México  
2016



Primera edición, 2016



UNIVERSIDAD DE  
**GUADALAJARA**  
Red Universitaria de Jalisco

D.R. © 2016, Universidad de Guadalajara  
Sistema de Universidad Virtual  
Av. de la Paz 2453, Col. Arcos Sur  
CP 44140, Guadalajara, Jalisco  
Tel. 3134-2222 / 3134-2200 / Ext. 18801  
[www.udgvirtual.udg.mx](http://www.udgvirtual.udg.mx)

 UBGVIRTUAL®

es marca registrada del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

ISBN e-Book: 978-607-742-529-8

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta publicación, su tratamiento informático, la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso expreso del titular del copyright.

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

# ÍNDICE

Agradecimientos _____	11
Prólogo _____	15
Presentación _____	17

## Capítulo 1

Marco jurídico de la función policial _____	25
Introducción.....	25
Conceptos .....	26
Normas federales y del estado de Jalisco que regulan el ejercicio de los policías.....	29
Normas y programas del municipio de Guadalajara en materia de seguridad pública.....	48
Estructura de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Guadalajara.....	55
Resultados de la encuesta aplicada a los elementos de seguridad ciudadana de Guadalajara .....	59
Conclusiones .....	60
Fuentes de consulta.....	61

## Capítulo 2

Políticas públicas de seguridad ciudadana implementadas por la policía de Guadalajara, 2010-2012 y 2012-2015 _____	65
Introducción.....	65
Políticas públicas.....	66
Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012.....	68
Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012, continuidad de los indicadores.....	70
Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Institucional 2012-2015.....	75
Conclusiones .....	82
Fuentes de consulta.....	83

### Capítulo 3

La proximidad en el modelo policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara _____	85
Introducción.....	86
Policía de proximidad .....	87
Evolución del concepto y enfoque de la proximidad en la función policial.....	88
Policía de proximidad de Guadalajara.....	92
El grupo policial de Guadalajara especializado en proximidad .....	95
Efectividad de la policía de Guadalajara como un modelo de proximidad.....	97
Conclusiones .....	103
Fuentes de consulta.....	105

### Capítulo 4

Percepción ciudadana de inseguridad en Guadalajara ____	107
Introducción.....	107
Percepción de inseguridad.....	109
Instrumentos de medición de la percepción de seguridad en Guadalajara y sus resultados .....	111
Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y el Delito 2014 .....	112
Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública .....	113
Encuesta sobre percepción aplicada a policías .....	116
Encuesta sobre percepción aplicada a ciudadanos .....	119
Conclusiones .....	138
Fuentes de consulta.....	138

### Capítulo 5

El rol de los ciudadanos en un modelo policial de proximidad en Guadalajara _____	141
Introducción.....	142
Modelo policial de proximidad .....	142



Participación ciudadana.....	144
Resultados de las encuestas aplicadas a la ciudadanía y elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara .....	153
Conclusiones .....	156
Fuentes de consulta.....	157
Acerca de los autores _____	165



## Agradecimientos

**E**sta obra es el resultado del trabajo de investigación realizado por académicos integrantes de la academia policial y estudiantes de las licenciaturas en Seguridad Ciudadana y en Sociología de la Universidad de Guadalajara.

En mayo de 2014, en reunión de academia, se aprobó una línea de investigación denominada “modelos policiales”, con la cual se propuso llevar a cabo un estudio sobre el modelo policial intergerencial, cuyo objetivo consistió en examinar los componentes de seguridad ciudadana presentes en el modelo policial del municipio de Guadalajara. Lo anterior requirió una serie de investigaciones teóricas, históricas y sociales a fin de estar en condiciones de analizar y evaluar a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.

Esta iniciativa fue dada a conocer al comité técnico de Cartera de Proyectos del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara, el cual autorizó su desarrollo como parte del programa Cartera de Proyectos; por ello, se ofreció a los alumnos de la licenciatura en Seguridad Ciudadana.

El interés de involucrar a los estudiantes en un ejercicio de investigación, análisis y planteamientos respondió, por una parte, a la intención de contribuir a su formación integral como profesional de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual y, por otra, proponer a las autoridades, organizaciones de ciudadanos y a quien tuviera interés un

parámetro de los componentes de la seguridad ciudadana de un modelo de policía que ayudara a identificar fortalezas y debilidades del cuerpo policial en torno a este tema.

Los estudiantes que participaron en el proyecto de investigación fueron: Nayeli Saraí Sánchez Ortiz, Sergio Octavio Jiménez Chávez, Karla Miriam Sandoval Monarrez, Acela Margarita Estrada Carrillo, Sandra González Verduzco y Domingo Alejandro Contreras Tadeo.

Para los asesores y quienes participaron en el proceso, es importante destacar el compromiso, dedicación, responsabilidad y profesionalismo que desempeñaron los estudiantes en las siguientes etapas:

- Investigación documental de diferentes autores sobre definiciones de seguridad ciudadana.
- Aplicación de 329 encuestas a policías de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Guadalajara en las ocho zonas y agrupamientos.
- Entrevista a un grupo focal homogéneo “A” denominado Poseidón.
- Entrevista a un grupo focal homogéneo “B” de elementos de la corporación policial.
- Entrevista a un grupo focal heterogéneo compuesto por funcionarios públicos, ciudadanos y representantes de colonos.
- Aplicación de encuestas sobre percepción de la ciudadanía en varias colonias del municipio de Guadalajara.
- Elaboración de gráficas de los resultados obtenidos en las encuestas.

A todos ellos nuestro agradecimiento y reconocimiento.

Es importante destacar que los resultados de esta investigación no hubieran sido posibles sin el apoyo del maestro José Ángel Campa Molina, entonces secretario de Seguridad Ciudadana del municipio de Guadalajara, quien nos brindó y otorgó facilidades para que el personal de la dependencia a su cargo participara respondiendo los instrumentos utilizados para obtener la información necesaria y alcanzar los objetivos planteados.

De igual manera, extendemos un especial agradecimiento a la licenciada Alejandra Prudencio González, quien nos asesoró en la utilización de diversas herramientas para la sistematización de resultados.

Esperamos que el fruto de este trabajo sea útil para que las autoridades y la ciudadanía formulen propuestas de políticas públicas que contribuyan a la creación de un modelo policial de seguridad ciudadana en beneficio de la sociedad.

Estamos seguros de que todavía hay mucho por hacer, pero con una estrategia de colaboración académica y social entre las comunidades, instituciones públicas y empresas privadas interesadas en desarrollar proyectos de beneficio social en los que se pretende aportar esfuerzos y recursos humanos, educativos y tecnológicos que beneficien a una comunidad, alcanzaremos logros en materia de seguridad ciudadana y, por tanto, una mejor calidad de vida.

Muchas gracias.



## Prólogo

La sola mención del título me trajo a la memoria imágenes policiales que me ha tocado vivir; primero, de niño, la policía rural y municipal, y luego, cuando aumentó el número de vehículos, un policía de tránsito. Todos ellos eran personas del mismo pueblo conocidos de todos. Los policías del pueblo se dedicaban a cuidar el orden, atender problemas entre vecinos, vigilar que no se cometieran faltas administrativas y, en general, asuntos para los que no se requerían capacidades muy profesionales ni armamento muy avanzado. Cuando veíamos policías con buen armamento y bien uniformados es que algo grave había sucedido. Se notaba la diferencia entre los policías del pueblo (los “cuicos”) y los que mandaba el gobierno. Incluso había gente que decía “llegó el gobierno” cuando se presentaban policías estatales o federales.

Otro modelo policial me tocó vivir en Israel, en 1974, cuando estuve becado en ese país y tuve la oportunidad de conocer comunidades, como los Kibutzim, donde no había policías profesionales porque todos los ciudadanos estaban preparados para esta función y la cumplían mediante rotaciones para la seguridad del pueblo, tanto al interior como al exterior por los problemas con el pueblo árabe. Yo lo veía como un doble papel de policías y soldados. También me pareció interesante el modelo de Costa Rica, donde, ante la ausencia del ejército, la policía cumple funciones que en otros países corresponden a los soldados. Eran evidentes los diversos modelos de trabajo

policial, pero nunca como ahora se había discutido y hablado tanto sobre este tema, lo que se explica por la terrible ola de violencia que pasamos, ante la cual los modelos policiales vigentes no han dado los resultados idóneos. Por lo mismo, pocas veces como en estos momentos son tan necesarios los estudios y las propuestas sobre nuestros modelos policiales, que en esta ocasión se enfocan al municipio de Guadalajara.

Este texto inicia con el marco jurídico de las normas federales y del estado de Jalisco, que regulan el ejercicio de las policías, lo cual ayuda a contar con un contexto referencial del estudio. En seguida se describen las políticas de gobierno, acciones y estrategias implementadas durante los periodos de gobierno 2010-2012 y 2012-2105.

Asimismo, se analizan los principales elementos de modelos policiales instituidos de acuerdo con criterios de investigadores reconocidos por sus aportaciones en este campo. En ese sentido, es de destacar el análisis estadístico de los delitos de alto impacto cometidos en Guadalajara de 2006 a la fecha.

Es interesante ver cómo se presentan lo elementos que caracterizan a policía en este modelo de seguridad ciudadana y conocer la percepción que tiene la ciudadanía acerca de la inseguridad en Guadalajara, así como su rol en un modelo policial de proximidad y la importancia de la mediación que desempeña el cuerpo policial. Lugar especial ocupan los derechos humanos como parte esencial del modelo de proximidad policial de Guadalajara, lo que implica no sólo su conocimiento, sino sobre todo su respeto.

Importante aportación de este trabajo es el estudio de las herramientas de medición de los componentes de seguridad ciudadana para aplicarse a cualquier cuerpo policial, así como las propuestas y reflexiones sobre la investigación que llevaron a cabo los y las estudiantes.

No soy conocedor del tema de esta obra. Mi visión es la de un ciudadano que observa la función de los cuerpos policiales y su relación con la sociedad. Esto es relevante en los programas de la licenciatura en Seguridad Ciudadana, lo que motiva y explica publicaciones como ésta, que pueden despertar el interés de los estudiantes de esta carrera, de los policías en ejercicio y de la ciudadanía en general.

Manuel Moreno Castañeda



## Presentación

En México, la seguridad ciudadana adquiere importancia en la política nacional a partir de enero de 2012 con la publicación del Reglamento de la Ley General para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, que determina que las políticas, programas y acciones en la prevención social de la violencia y la delincuencia de las dependencias y entidades de la administración pública federal cuyas funciones incidan en esta materia se basen en el enfoque de seguridad ciudadana, perspectiva de género y derechos humanos; la primera es entendida como “obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad”.

En correlación, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 señala que “su fundamento descansa en el enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cuarto párrafo de la introducción del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, publicado el 30 de marzo de 2014.

Así, se establece entre sus objetivos, estrategias y líneas de acción “incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias”;<sup>2</sup> desde esta perspectiva, se destaca que “la seguridad ciudadana es un bien público que tiene que ser construido de manera conjunta entre el gobierno y los actores sociales del país. El interés primordial de este objetivo es incentivar la participación ciudadana y la toma de decisiones de manera conjunta, que faciliten la coordinación de acciones para prevenir la violencia y la delincuencia”.<sup>3</sup>

La seguridad ciudadana determinada en los instrumentos jurídicos antes mencionados se materializó en el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito,<sup>4</sup> cuyo objetivo es establecer las disposiciones para el otorgamiento, ejercicio, vigilancia y seguimiento de los recursos federales en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.

Esta investigación se refiere a los componentes de seguridad ciudadana del modelo policial del municipio de Guadalajara de 2010 a 2015. El modelo policial propio de la seguridad ciudadana comenzó a ser un esquema racionalizador de la seguridad pública, con auge y replica en los países latinoamericanos, donde el caso de México no es una excepción y es partícipe de una nueva tendencia de política pública que integra las relaciones entre instituciones de seguridad y ciudadanía. El municipio de Guadalajara no fue ajeno a recibir esta influencia y sus autoridades adoptaron la seguridad ciudadana como principio rector de su modelo policial.

Sin embargo, la implementación de un modelo no es automática; es indispensable transformar la estructura y las funciones de los componentes existentes, así como la creación de áreas especializadas, un cambio sustancioso que va desde la administración, la ideología, las prácticas institucionales, aspectos culturales y la operatividad policial.

---

<sup>2</sup> Objetivo específico 1, capítulo III. Objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>4</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2014.

En este orden de ideas, los autores cuyos trabajos fueron analizados en esta investigación estimaron que en el parámetro de seguridad ciudadana los modelos de policía orientados a la comunidad o de proximidad se caracterizaron por contener en su perfil: liderazgo en la comunidad, manejo de resolución de conflictos, ser agente social y garantista; en su filosofía: incorporación de los ciudadanos en la producción de seguridad y actuar, especial atención en su eficiencia y rendición de cuentas; y en su actuar: democratización de la organización policial, identificación de problemas en la comunidad, factores vinculados con la inseguridad, propuesta y gestión de soluciones y diseño de estrategias a nivel local (unidad geográfica más pequeña: barrio, vecindario, colonia, etcétera).

Respecto a lo anterior, se destaca la descentralización en la estructura organizativa a unidades más pequeñas de atención y una organización horizontal que permita el traslado de poder en la toma de decisiones hacia las unidades base. En esta obra se describe la transición de la policía de Guadalajara en 2010 al modelo de seguridad ciudadana, que existe al menos en el nombre de la institución, y se analiza la funcionalidad, viabilidad, operatividad y resultados del ejercicio administrativo y operativo de sus componentes, mediante la utilización de un sistema de medición especializado.

En este contexto, a partir de marzo de 2010, la entonces Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara cambió su nombre a Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara. Desde ese momento hasta noviembre de 2014, dicha dependencia ha tenido dos modificaciones en su estructura orgánica; una de ellas tiene que ver con la integración de la Unidad de Información para la Prevención del Delito y la modificación en el nombre de la Dirección Operativa por Dirección de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana.

En este libro se analiza también la dimensión de la institución en cuanto a sus recursos humanos, materiales y financieros, ya que es insoslayable que la institución de seguridad cuente con el personal suficiente para garantizar la seguridad de los tapatíos. En 2014 se tenía registrado como personal operativo adscrito a la Secretaría de Seguridad Ciudadana un total de 2 593;<sup>5</sup> de esta

---

5 Oficio CESCPS 337-2014 signado por el secretario técnico de la Comisión Edilicia de Seguridad Ciudadana y Prevención Social, el cual remite a los integrantes de la comisión en mención un informe del titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana con fecha de junio de 2014.

cifra, es necesario considerar la comisión de 123 elementos a la Fuerza Única Operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco.<sup>6</sup>

Es menester destacar que no todo el personal operativo realiza funciones de patrullaje o actividades de seguridad en las colonias. Se estima que de los 2 593 servidores públicos con plaza operativa, 212 elementos se encuentran trabajando en el Centro de Comunicación y Observación Electrónica y el Grupo Zeus; 87 comisionados a dependencias del ayuntamiento (algunos con actividades propias de escolta o asistencia personal); 14 a la oficina del Subsidio para la Seguridad de los Municipios; 24 a la Unidad de Análisis e Inteligencia; 279 a la Oficialía de Cuartel con labores de custodia de edificios; 213 elementos presentan dictamen de incapacidad parcial permanente, y otros más fueron dados de baja por no acreditar el examen de control y confianza.<sup>7</sup>

De los 1 641 elementos restantes de quienes se presume que realizan labores de patrullaje y seguridad en las calles todos los días, es necesario considerar aquellos que desempeñan en las bases operativas actividades administrativas o que gozan de una prestación como vacaciones, incapacidades, licencias y permisos.

El interés de la investigación en la que se basa esta obra fue, por una parte, involucrar a los estudiantes en un ejercicio de indagación, análisis y propuestas que sirviera para su formación integral como profesional de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual y, por otra, formular a las autoridades, organizaciones de ciudadanos y a quien tuviera interés una propuesta de parámetro de los componentes de la seguridad ciudadana de un modelo de policía a fin de identificar fortalezas y debilidades del cuerpo policial en torno a este tema.

---

6 El 16 de mayo de 2013, el Ayuntamiento de Guadalajara aprobó el decreto municipal por el cual se autorizó la firma del convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco que celebraron el Poder Ejecutivo del estado y otros municipios de la zona metropolitana. Para este fin, el ayuntamiento autorizó la designación de 123 elementos de policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

7 Dictamen de la Comisión Edilicia de Seguridad Ciudadana y Prevención Social que rechaza la iniciativa con turno 591/09, “que tiene por objeto instruir a la Dirección de Seguridad Pública a implementar un sistema de horarios de ocho horas para el personal operativo”.

El fundamento metodológico consistió en un paradigma empírico, analítico y deductivo para la tipificación de los componentes de seguridad ciudadana, así como la aplicación de un instrumento de medición para saber si la corporación de policía de Guadalajara cumplía con los requisitos de definición de un modelo de proximidad dentro del concepto de seguridad ciudadana.

En dicha investigación, el concepto de seguridad ciudadana fue entendido como un sistema complejo que debe ser abordado desde diferentes enfoques y disciplinas, los cuales obligaron a plantear un marco mixto de acercamiento a los componentes de la seguridad ciudadana. Con relación a los objetivos planteados, se analizaron aspectos teóricos, metodológicos, administrativos y operativos dentro de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, desde la siguiente visión: “En el campo de las ciencias sociales donde la realidad es cambiante e incierta, producto del contexto complejo en la cual se encuentra inmersa, surge el enfoque mixto (cuali-cuantitativo) como vía para que el investigador pueda acercarse a su objeto de estudio” (Del Canto, 2013).

Dentro de este marco mixto, se prepararon tres herramientas metodológicas que permitieron extraer información sintetizada: se aplicaron dos encuestas, dos grupos focales y una entrevista para observar el movimiento y la naturaleza del objeto de estudio. Cada una de las herramientas fue dirigida a obtener información de los diferentes componentes seleccionados del concepto de seguridad ciudadana; posteriormente, se analizó esta información para comparar si dentro de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara se encontraban los elementos descritos en el concepto de seguridad ciudadana. Por medio de esta comparación, se logró deducir acerca de la citada secretaría y su ejercicio como policía que opera dentro de un modelo de seguridad ciudadana.

Las herramientas mencionadas fueron pensadas para obtener información necesaria para alcanzar los objetivos planteados en la investigación y dar mayor luz sobre los componentes de la seguridad ciudadana. Tanto en las preguntas del grupo focal como en los cuestionarios de la encuesta se formularon ítems para explorar la percepción de seguridad, la confianza en la policía, actividades realizadas por policías, vinculación entre policía y comunidad, mediación comunitaria y cohesión social, así como las estrategias para llevar a cabo esta lista de componentes dentro de la seguridad ciudadana.

De los datos recuperados, se aplicaron dos formas de interpretación: por una parte, en el caso de las herramientas cualitativas (grupo focal) se hizo un análisis hermenéutico de lo dicho por los entrevistados, en el cual se tomó en cuenta el contexto, el lenguaje, “lo dicho y lo no dicho” y quién lo dijo; por otra, a partir del ejercicio interpretativo intencional y contextual, por medio del software de interpretación de datos cualitativos Atlas.ti, se codificó e interpretó la información y se llevó a cabo un ejercicio comparativo que permitió relacionar los componentes descritos desde la teoría.

Respecto a los dos cuestionarios, uno fue aplicado a 326 policías y miembros de la corporación de policía y otro a 1 095 ciudadanos, ambos del municipio de Guadalajara; luego, se codificó la información obtenida en el software de análisis de datos SPSS y se realizó una interpretación de los datos para hacer una comparación con los componentes de seguridad ciudadana, ejercicio similar al análisis cualitativo.

La entrevista fue abierta al grupo de policías de proximidad denominado Poseidón, adscrito a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara; la finalidad era obtener el punto de vista institucional sobre las funciones y los logros de este grupo de policías en particular.

Uno de los obstáculos durante la investigación de campo fue que, en algunos casos, se percibió una actitud negativa por parte de los elementos al momento de encuestarlos en virtud del temor a ser afectados en su área laboral y las represalias a las que pudieran ser sujetos, muchos de ellos manifestaron su miedo a los exámenes de control y confianza, ya que por este tipo de exámenes son separados de manera definitiva de la corporación sin la posibilidad de ser reinstalados.

En cuanto al contenido, en la primera parte de este libro se presentan las consideraciones metodológicas para acercarse de forma objetiva al sujeto de estudio. Se describe la naturaleza del concepto de seguridad ciudadana y, por medio del pensamiento complejo, se hace un análisis sistematizado de sus componentes con base en herramientas metodológicas que parten de un enfoque mixto cuanti-cualitativo.

En el capítulo 1 se examina el marco jurídico de las normas federales, del estado de Jalisco y del municipio de Guadalajara que regulan el ejercicio de los policías. Para comprender el concepto de seguridad y modelo policial

que establece dicho marco, se aborda la parte legal que aplica al caso concreto del modelo de seguridad con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo de Desarrollo 2013-2018, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la Constitución Política de Estado de Jalisco, el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, el Plan Municipal de Desarrollo 2030, el Plan de Gestión Institucional 2012-2015 y el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.

En este mismo capítulo se identifican las funciones de seguridad pública que le corresponden a la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, además de las labores básicas que le competen al estado y a los municipios en la materia de prevención de delitos, investigación y persecución para hacer efectiva la seguridad, sanción de las infracciones administrativas y principios que rigen la actuación policial.

Un buen gobierno se basa en un proceso abierto y sistemático de deliberación, discusión, implementación, evaluación y rendición de cuentas de sus acciones. A esto se le conoce como un gobierno por políticas públicas; por ello, en el capítulo 2 se analizan las acciones y estrategias de la policía de Guadalajara afines a la seguridad ciudadana de 2010 a 2015.

En el capítulo 3 se describen los principales elementos de los modelos policiales instituidos en la seguridad ciudadana con base en estudios especializados. Se reconocen las características de un modelo de policía dentro de la seguridad ciudadana y, a partir de ello, se advierte si las instituciones de seguridad ciudadana, en particular la de Guadalajara, cuentan con uno congruente con este enfoque; o bien, si el cambio en el nombre de la institución obedece a una tendencia general y no necesariamente a la innovación de su modelo.

En este capítulo, además, se examinan los elementos que caracterizan al policía en el ejercicio de un modelo de seguridad ciudadana, así como la definición de seguridad ciudadana, compleja por el nivel de sus componentes interrelacionados, como la convivencia pacífica, el derecho de aprovechamiento de espacios públicos, la protección de los derechos humanos, la visión

inclusiva, la plataforma de desarrollo y los derechos individuales, como inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito y disfrute de patrimonio.

En el capítulo 4 se aborda la percepción ciudadana de inseguridad en Guadalajara con base en encuestas aplicadas a los ciudadanos y a grupos focales que permiten conocer su sentir ante un tema tan importante. Se trata el concepto de percepción de forma sencilla con el objetivo de que sea entendible para los lectores, y se interpretan los resultados obtenidos en la encuesta y en otros instrumentos, como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2014.

En el capítulo 5 se estudia el rol de los ciudadanos en un modelo policial de proximidad en Guadalajara, cuya implementación puede darse sólo en un esquema de seguridad ciudadana. La participación ciudadana surge como una respuesta ante la ineficiencia de los gobiernos para satisfacer los intereses o necesidades de la comunidad, y puede fortalecer la gobernabilidad y la democracia en una sociedad.

Rosana Ruiz Sánchez  
Carmen Julia Prudencio González



# Capítulo 1

## Marco jurídico de la función policial

El marco jurídico de una corporación de policía engloba el nombre, el concepto y el modelo que pretende aplicar. En los últimos años se ha dado una transformación en el mundo que intenta superar el concepto de seguridad pública por el de seguridad ciudadana. Guadalajara no ha sido la excepción y, en 2010, transformó la Dirección de Seguridad Pública en Secretaría de Seguridad Ciudadana.

### INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que la función de la seguridad pública se encuentra a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, lo que, de entrada, genera el dilema de establecer un modelo policial nacional o, como en el caso de los municipios, cada uno de ellos tendrá su propio modelo. Lo ideal es que la legislación defina un concepto de seguridad a seguir. Hoy, el debate se centra entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana a fin de instituir un modelo policial acorde.

En este capítulo nos referiremos a aquellos aspectos de la legislación que nos permitan esbozar el concepto de seguridad que se utiliza en México, en Jalisco y, de forma específica, en el municipio de Guadalajara, donde ya se ha

utilizado el modelo de proximidad. Nuestro análisis parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo, la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara. El propósito es comprender el concepto de seguridad y modelo policial que establece el marco jurídico y los ejes rectores del desarrollo del municipio de Guadalajara.

Como preámbulo, debemos considerar que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, estipula que la función de brindar seguridad pública correrá a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, lo que incide en la armonía jurisdiccional de cada uno de los órdenes de poder para cumplir con dicha función, los cuales se comprometen a coadyuvar a lograr sus objetivos relativos a la libertad, el orden y la paz pública como condiciones indispensables, así como el respeto inminente a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce.

Este mismo ordenamiento prevé que toda actuación de las instituciones policiales se someterá a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y se implementarán, además, nuevas estrategias y reestructuración policial.

## CONCEPTOS

### Seguridad ciudadana

Hasta 2010, Guadalajara contó con la Dirección de Seguridad Pública, ya que ese año se creó la Secretaría de Seguridad Ciudadana con la intención de establecer un modelo integral de seguridad en beneficio de los habitantes del municipio a través de un modelo policial de proximidad.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, Acerca de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Recuperado el 12 agosto 2015 de <http://seguridadciudadana.guadalajara.gob.mx/index?sec=acerca>

Varios autores han mencionado la existencia de diversos modelos policiales, entre los que se encuentran el modelo policial de proximidad y el de policía comunitaria. Torrente (citado en Tudela, 2008, p. 11) señala que “los modelos policiales pueden clasificarse en dos vertientes: aquellos cuyo eje rector es la legalidad y el cumplimiento de la ley (modelos racional-burocrático) y aquellos sujetos a la influencia de la comunidad, la policía y la autoridad y la legalidad misma en la definición de su quehacer y función (modelo comunitario)” (p. 11). El de Guadalajara se acercaría más al segundo, sin dejar de observar que en ambos se presenta la característica de cumplir la ley.

Los elementos del modelo de policía comunitaria, según Frühling (2003), son

... primero, el modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad; tercero, supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas, y cuarto, se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas. Otros elementos de este modelo que se citan a menudo y se relacionan con lo anterior son el enfoque en la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos y en la prevención, en lugar de la actuación meramente reactiva frente a las llamadas de la ciudadanía; un énfasis en la actuación destinada a enfrentar el temor subjetivo de los ciudadanos, sometiendo a revisión las prioridades de la policía, y el reconocimiento de que la comunidad, definase como se defina, desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio; finalmente, el reconocimiento también de que los cuerpos policiales tendrían que reorganizarse para responder a las demandas de esta estrategia (p. 10).

De lo anterior, es posible advertir que el modelo policial comunitario tiene los componentes siguientes:

- Actividad policial con enfoque preventivo en un vecindario.
- Relaciones y consultas estrechas con la comunidad.
- Acciones preventivas concertadas con la comunidad.

- Acciones para disminuir la percepción de inseguridad, menos actuación reactiva.
- Estrategias a partir de un diagnóstico.

Se trata de un modelo policial que hace hincapié en la prevención y la participación de la comunidad en las tareas de seguridad.

Por su parte, Carrasco (2013) indica que la seguridad ciudadana “... sitúa en el centro del tema a las personas y significa también que las estrategias de intervención tienen un elevado acento en el anclaje comunitario” (119).

El estudio del marco jurídico federal, estatal y, parcialmente, el del municipio de Guadalajara puede ayudar a encontrar esos elementos para determinar si cuenta con un modelo policial de proximidad y si tiene como base la seguridad pública o a la seguridad ciudadana.

## Seguridad pública

Además de la definición de seguridad pública que aporta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en su numeral 2, propone la siguiente:

La seguridad pública es la función gubernamental que prestan en forma institucional, exclusiva y en el ámbito de su competencia, el Estado y los municipios, la cual se regirá bajo los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, respetando del gobernado sus derechos humanos consagrados en nuestra carta magna y la Constitución particular del Estado.

De lo anterior se desprende que se trata de una función exclusiva del Estado, es decir, sin la participación de los ciudadanos, lo que corresponde al modelo racional burocrático, que busca sólo el cumplimiento de la ley, pero, como demostraremos más adelante, lo que existe es un modelo policial de proximidad que no se circunscribe a la definición limitada de la seguridad pública.

Antes de mencionar lo que instaure nuestra Carta Magna, es necesario elaborar una lista de disposiciones legales, federales y estatales, así como planes

de desarrollo que forman la columna vertebral de la actuación de la policía en Jalisco, sin ser las únicas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033
- Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco
- Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios
- Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

Las disposiciones contenidas en ellas son analizadas para conocer si la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara responde a un modelo policial determinado, si se ajusta a lo dispuesto en las normas federales y, en su caso, si en verdad adopta la seguridad ciudadana.

## NORMAS FEDERALES Y DEL ESTADO DE JALISCO QUE REGULAN EL EJERCICIO DE LOS POLICÍAS

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución señala, en su artículo primero, que *todas* las autoridades tienen, en el ámbito de su competencia, “la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, por lo cual las instituciones policiales se encuentran sujetas a ella. Se trata de una disposición fundamental que no establece de forma directa la existencia de un modelo policial ni de seguridad, pero sí ordena una directriz para toda autoridad, que incluye a las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

Por ese mandato constitucional, las autoridades policiales tienen la obligación mencionada y, por tanto, las disposiciones que las rigen deben ir dirigidas a ello, es decir, el marco jurídico de cualquier institución policial debe promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, lo que significa que no pueden quedarse en un concepto de seguridad pública que

tiene como finalidad primordial defender las instituciones y el orden público, sino que debe actualizarse para cumplir los objetivos marcados en el citado artículo primero; por ejemplo, las instituciones policiales deben regular un modelo policial, precisar un concepto de seguridad y, a partir de él, incluir en su normativa la forma en que habrán de cumplir el mandato contenido en el artículo primero de nuestra Carta Magna.

Ese nuevo enfoque implica tener un marco jurídico que no se dedique a describir un régimen interno de organización, disciplina y de seguridad social para sus integrantes, sino la forma en que garantizan efectivamente los derechos humanos de las personas, tanto en el momento de una detención como en el proceso para decidir si queda en libertad o es remitido a otra autoridad; lo más importante es el modo en que van a garantizar el derecho a la vida, la libertad, la propiedad, la no discriminación, de ahí que un marco jurídico limitado no respondería al mandato constitucional.

Los derechos humanos y la seguridad pública no son temas que deben contraponerse; por el contrario, la seguridad (pública o ciudadana) no tendría razón de ser sino es para crear y garantizar las condiciones adecuadas para que los seres humanos ejerzan el derecho a la vida, la propiedad, la salud, la educación, la no discriminación, al medio ambiente, etcétera, por lo que ambos se complementan: “Se trata de una función pero también de un derecho, debe existir una defensa plena de esos derechos y una seguridad al servicio de ellos”.<sup>9</sup>

El artículo 21 de la ley fundamental establece, en la parte relativa, que en nuestro país tenemos un sistema de seguridad pública que se acerca más al modelo racional burocrático, ya que restringe la participación de la comunidad –inciso e– a la evaluación de las políticas de prevención y de las instituciones policiales; esta última parte podría interpretarse de forma amplia para acrecentar esa participación, sobre todo cuando se relaciona con otras disposiciones constitucionales.

En el artículo 69 se indica la obligación del presidente de la república para que exponga ante el Senado la Estrategia Nacional de Seguridad Pública; en ella se encuentra uno de los objetivos del Programa Nacional de Seguridad

---

<sup>9</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las garantías sociales*, segunda edición. México, 2010, p. 98.

Pública, que consiste en “desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad”,<sup>10</sup> objetivo que se repite en el documento y en la estrategia II referente a “Gobierno cercano y moderno”, en la cual advertimos los elementos de un modelo de proximidad:

Estrategia 4.1 Fomentar una efectiva vinculación y corresponsabilidad entre las instituciones de seguridad pública y la sociedad.

Estrategia 4.2 Fomentar el uso de “Inteligencia Social”, como complemento de la inteligencia policial, para identificar factores de riesgo para la seguridad.

Estrategia 4.3 Desarrollar herramientas y aplicaciones en plataformas múltiples, para identificar y atender oportunamente las denuncias y demandas ciudadanas.

Estrategia 4.4 Fomentar una cultura policial que promueva el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugne por su promoción y defensa.

Estrategia 4.5 Establecer en las instituciones policiales esquemas de protección a las víctimas de delitos, violaciones de derechos humanos y desastres naturales.

Estrategia 4.6 Implementar mecanismos de comunicación y entrega de información orientados a la evaluación y retroalimentación ciudadana y rendición de cuentas.

Las estrategias y los objetivos citados se refieren al ámbito federal y tienen el carácter de *nacional*, por lo cual nada impediría que se repliquen en el orden estatal y municipal, ya que existe la obligación de los gobernadores de cumplir la legislación federal (artículo 120 de nuestra Carta Magna), además de existir el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que coordina los esfuerzos en la materia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus numerales 25 y 26, establecen que al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo de la nación, así como también la necesaria participación de los distintos sectores de la sociedad.

La Ley de Planeación, en su artículo 21, precisa lo que debe contener el Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, los objetivos, estrategias y priorida-

---

10 *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, Programa Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 12 de agosto de 2015 de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014)

des del desarrollo integral y sustentable del país, así como los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

La norma federal determina que la responsabilidad sobre el desarrollo integral y sustentable del país le corresponde al Estado, que debe regular la coordinación con los gobiernos de las 31 entidades federativas y con distintos sectores para que la planeación de las acciones sean en forma conjunta.<sup>11</sup> En el mismo sentido, el numeral 33 de la Ley de Planeación considera la participación que corresponde a los municipios.

Los documentos rectores del desarrollo de nuestro país, del estado y del municipio son:

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033
- Plan de Desarrollo Municipal de Guadalajara, visión 2030
- Plan de Gestión Institucional del Ayuntamiento de Guadalajara 2012-2015

Otro artículo fundamental es el 115 constitucional, que implanta como facultad de los municipios (apartado III, inciso h) prestar el *servicio* de seguridad pública en los términos del artículo 21 de ese mismo ordenamiento, formar parte de un sistema nacional, coordinarse, etcétera, lo que reafirma la idea de utilizar el modelo de proximidad para las tareas de seguridad pública.

Otro elemento que deriva del mandato constitucional es la existencia de la policía preventiva, que estará al mando del presidente municipal y por excepción del gobernador del estado.

Para evitar que elementos de seguridad pública que cumplen con todos los requisitos de permanencia y se conduzcan con honestidad y profesionalismo sean separados del cargo por otro tipo de intereses sin tener la posibilidad de ser reinstalados, se debe revisar el artículo que puede prestarse a la contradicción al pretender eliminar a cualquier elemento de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública que no cumpla con los requisitos de ingreso y permanencia, lo que es loable y deseable, pero permite el

---

<sup>11</sup> Artículos 2º, 33 y 34 de la Ley de Planeación.



despido injustificado sin derecho a la reinstalación de elementos que cubren esos requisitos y son separados de manera arbitraria por un superior jerárquico. ¿Cómo se protegen sus derechos humanos? ¿Cómo proteger a la sociedad? ¿Cómo profesionalizar a los elementos de seguridad pública? Esta contradicción deriva del artículo 123, fracción XIII, párrafo segundo, que a la letra dice:

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

El mandato que deriva de ese artículo obliga a que los policías que no cumplan los requisitos de ingreso y permanencia establecidos por la ley o sean retirados de su función no serán reinstalados en su cargo aun cuando esa separación sea injustificada. Lo anterior implica, en la práctica, que elementos que cubran todos los requisitos –que pueden ser ejemplares– sean apartados por sus superiores por causas ajenas a lo que indica la ley, y a pesar de que demuestren ante tribunales que la causa de separación es contraria a la ley, no podrán obtener la reincorporación; con ello se abre la posibilidad de que se pierdan buenos policías en perjuicio de la comunidad a la que sirven, más cuando esa disposición constitucional se repite en las respectivas leyes estatales.<sup>12</sup>

Es necesario buscar cambios a la norma para que sea posible separar del cargo a aquellos policías que no cumplen los requisitos, como no aprobar los exámenes de evaluación y control de confianza, sin afectar los

---

12 Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada el 21 de julio de 2012, con vigencia a partir del 22 de julio de 2012. Recuperado el 3 de septiembre de 2015 de [http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033\\_0.pdf](http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033_0.pdf)

derechos de quienes a diario cumplen con sus obligaciones constitucionales y legales. No debe ser permitido un solo despido injustificado por capricho o conveniencia de un superior jerárquico o por cualquier otro interés ajeno al cumplimiento de la ley.

Es un tema que merece mayor reflexión; al no ser nuestro objeto de estudio, habrá de dejarse como un señalamiento para ser atendido en su oportunidad por los tribunales jurisdiccionales competentes, por los legisladores y estudiosos de los temas de seguridad ciudadana.

Respecto al modelo policial, desde la norma constitucional se delinea uno de proximidad con tendencia a la prevención de la violencia social y la delincuencia.

Por otra parte, el artículo 21 constitucional dispone las bases mínimas que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Esas bases mínimas no establecen un cierto modelo policial, pero incluyen el mandato de la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas de prevención del delito y de las instituciones de seguridad pública; tampoco señalan a qué legislación o autoridad corresponde determinar esa participación; sin embargo, es posible deducir que todas las autoridades en el ámbito de su competencia deben precisar los mecanismos y herramientas para que esa participación ciudadana sea efectiva.

## Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Sistema Nacional de Seguridad Pública está regulado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>13</sup> que consta de 152 artículos divididos en 12 títulos. La ley utiliza el concepto de seguridad pública y busca sentar las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios:

La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia (artículo 1º).

De esa disposición resulta la existencia de un sistema nacional de seguridad pública, una distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, entre éstos el municipal, y la coordinación entre ellos; sin embargo, sigue refiriéndose a la función de seguridad pública,

que tiene por fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos...

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.

Una de las instancias de coordinación y distribución de competencias de ese sistema es la Conferencia Nacional de Seguridad Pública (artículo 10, fracción V), regulada de forma directa por el capítulo del título segundo y por los

---

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de <http://www.dof.gob.mx/>

artículos 32 y 33, que contienen el modo en que se integra y las funciones mínimas para los municipios; entre estas últimas se encuentran las siguientes:

- I. Emitir sus reglas de organización y funcionamiento;
- II. Proponer y aplicar políticas y programas de cooperación municipal en materia de Seguridad Pública;
- III. Promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal;
- IV. Elaborar propuestas de reformas a las normas de aplicación municipal en materia de Seguridad Pública;
- V. Intercambiar experiencias y apoyo técnico entre los Municipios;
- VI. Proponer políticas públicas en materia de Seguridad Pública;
- VII. Colaborar con las instituciones públicas y privadas, en la ejecución de programas tendientes a prevenir el delito;
- VIII. Promover en el ámbito municipal, la homologación del Desarrollo Policial;
- IX. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre la materia de Seguridad Pública municipal, y
- X. Las demás que establezcan otras disposiciones legales o el consejo nacional.

Salvo la primera, todas la demás funciones se refieren a proponer, colaborar y organizar, pero no tienen mayor influencia en las decisiones del sistema nacional; esto, a pesar de que la organización municipal es la más importante en nuestro país y donde reside la afectación directa a la seguridad del ciudadano.

En materia de competencias, los municipios, junto con los estados y la Federación, según dispone el artículo 39, apartado B, de la ley que regula al sistema nacional, pueden:

- I. Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;
- II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;
- III. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;
- IV. Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;
- V. Asegurar su integración a las bases de datos criminalísticos y de personal;

- VI. Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta Ley;
- VII. Integrar y consultar en las bases de datos de personal de Seguridad Pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las Instituciones Policiales;
- VIII. Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;
- IX. Coadyuvar a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial;
- X. Establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como garantizar la observancia permanente de la normatividad aplicable;
- XI. Integrar y consultar la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento, en las bases de datos criminalísticos y de personal de Seguridad Pública;
- XII. Destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;
- XIII. Participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país;
- XIV. Solicitar la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicables, para que en el ámbito técnico operativo se restrinja de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación, y
- XV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.

Los estados y los municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h, y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las leyes estatales de seguridad pública podrán señalar la posibilidad de coordinación y, en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un estado y sus municipios.

En las disposiciones citadas advertimos la existencia de asegurar los fines del sistema y sumar a los municipios a ese esfuerzo con independencia o más allá de la autonomía que les otorga el artículo 115 constitucional; por

ello, se hace necesario que esa instancia de gobierno tenga un marco jurídico que establezca un modelo de proximidad y garantice su permanencia sin importar los cambios de administración municipal.

El título quinto regula el tema del desarrollo policial; entre las disposiciones relevantes encontramos la de elevar la profesionalización y fomentar la vocación de servicio y el servicio de pertenencia entre los elementos policiales.

Repite e insiste en que cualquier elemento que sea separado del cargo, con independencia del resultado obtenido ante tribunales, no tendrá derecho a ser reinstalado y sólo precederá la indemnización correspondiente, lo que parece ser un contrasentido al legalizar los despidos injustificados de aquellos elementos que se opongan a obedecer instrucciones de sus superiores cuando éstas constituyan delitos o sean contrarias a la ley.

En el numeral 75, la Ley del Sistema Nacional indica a las instituciones policiales las funciones que, cuando menos, deberán desarrollar para lograr sus objetivos:

- I. Investigación, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;
- II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y
- III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.

Como función policial, las tres son relevantes, pero la segunda es vital en un modelo policial de proximidad siempre que se complemente con la participación de la comunidad.

La ley regula la organización de las instituciones policiales y las funciones que deben desempeñar, el proceso de ingreso, permanencia y separación, entre otros, a los que deben sujetarse sus elementos, pero no hace mención en forma directa a la seguridad ciudadana.

En los artículos 128, 131 y 132 se crean las bases de la participación comunitaria a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación

Ciudadana.<sup>14</sup> El numeral 128 dispone que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establezca mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del sistema, en los términos de esa ley y demás ordenamientos aplicables.

La participación de la sociedad se realizará como coadyuvanza, con corresponsabilidad de las autoridades; dicha participación será a través de la comunidad organizada, o no, y la sociedad civil organizada, las cuales podrán llevar a cabo acciones como:

- Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública;
- Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;
- Realizar labores de seguimiento;
- Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;
- Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y
- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.

Con la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se reafirma el objetivo de promover que las instituciones de seguridad pública tengan participación ciudadana, lo que fortalece la idea de un modelo con bases en la proximidad.

De acuerdo con la legislación que se comenta, la participación ciudadana puede especificar indicadores junto con la autoridad para medir el desempeño de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, el servicio prestado y el impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

---

<sup>14</sup> El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana es parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Consejo Nacional de Seguridad Pública, según lo dispone la ley de la materia en su artículo 12. Recuperado el 12 de septiembre de 2015 de [http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst\\_cnpdtype](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst_cnpdtype)

El marco normativo dispone que los estudios deban ser entregados a esas instituciones del Sistema de Seguridad Pública para la formulación de políticas públicas, lo que implica una vinculación entre lo encontrado y señalado por los ciudadanos y las instituciones de seguridad pública.

Esas disposiciones permiten, por lo menos en la ley, una participación de la comunidad en dos vertientes: la comunidad organizada, o no, y por medio de las organizaciones ciudadanas. Esto ha generado que ya existan ese tipo de estudios ciudadanos a través de México *¿cómo vamos?*, *Alto al Secuestro*, *INCYDE*, entre otros, que han logrado posicionarse ante las autoridades federales. Sin embargo, en los ámbitos estatal y municipal es muy difícil encontrar ese clase de participación; en Jalisco existe el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social, previsto en la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, que ejerce funciones de vinculación y participación ciudadana, entre otras.

Es necesario resaltar que por tratarse de un sistema nacional que encuentra sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,<sup>15</sup> sus disposiciones se entienden con alcance nacional y deberían ser observadas por las instituciones municipales para contribuir a alcanzar los fines y objetivos trazados en ellas; esto encerraría la existencia de un modelo policial próximo a los ciudadanos y con un enfoque preponderante en la prevención social de las violencias.

## Ley de la Policía Federal

El 1 de junio de 2009 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de la Policía Federal,<sup>16</sup> que consta de 55 artículos divididos en 11 capítulos, mediante los cuales regula las disposiciones generales, la organización y el funcionamiento de la Policía Federal, el personal en activo, el servicio profesional de carrera policial, el régimen disciplinario, la conclusión del servicio, el Consejo Federal de Desarrollo Policial, el procedimiento, el auxilio

---

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México en Paz, Seguridad Pública. Recuperado el 2 de septiembre de 2015 de <http://pnd.gob.mx/>

<sup>16</sup> Cámara de Diputados, Ley de la Policía Federal. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>



a la Policía Federal y los servicios técnicos especializados, la cooperación y coordinación con otras autoridades y el control judicial.

En el contenido de esa ley no existe un modelo policial expresamente establecido ni tampoco se menciona alguno que concrete el mandato constitucional de la participación ciudadana. Por otra parte, el reglamento<sup>17</sup> de esa ley, en su artículo 14, asienta que el jefe de la División de Seguridad Regional cuenta con una estructura que se integra de la siguiente forma:

- I. Operativas:
  - A. Investigación, y
  - B. Seguridad Preventiva
- II. Servicios:
  - A. Apoyo Técnico;
  - B. Administración;
  - C. Asuntos Jurídicos, y
  - D. Enlace y Participación Ciudadana.

Comprende la participación ciudadana, pero no aclara en qué consiste o cómo se va a desarrollar; no es sino hasta el artículo 41, referente a las coordinaciones regionales, cuando se repite la misma estructura y la omisión respecto a las herramientas y los mecanismos para hacer efectiva la participación ciudadana en la evaluación de las políticas e instituciones de seguridad pública.

### Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Esa ley tiene 30 artículos y está vinculada al tema del marco jurídico en materia policial porque incluye la seguridad pública y contiene obligaciones para las instituciones policiales. Tiene una tendencia marcada hacia la seguridad ciudadana al considerar, por ejemplo, la participación ciudadana y regular los ámbitos social, comunitario, situacional y psicosocial para prevenir la violencia y la delincuencia; aun cuando en el texto sólo utiliza el término de

---

<sup>17</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de mayo de 2010. Recuperado el 3 de septiembre de 2015 de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5143004&fecha=17/05/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5143004&fecha=17/05/2010)

seguridad pública, su importancia radica en fomentar la participación ciudadana en actividades que ya no son exclusivas de la policía.<sup>18</sup>

Por el contrario, las instituciones de policía y sus elementos deben trabajar con la comunidad y sus ciudadanos para cumplir lo que esa ley y sus lineamientos disponen; por ello, es necesario hacer un esfuerzo para que las policías entiendan que ya no pueden ser reactivas en su forma de actuación y que deben trabajar, por disposición constitucional y legal, con los ciudadanos para resolver los temas de seguridad ciudadana.

### Constitución Política de Estado de Jalisco

La Carta Magna de Jalisco debe atender los principios y lineamientos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en materia de seguridad pública, así como las disposiciones derivadas de los ordenamientos nacionales que la regulan; en el artículo 8º reitera lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución nacional. También señala que la seguridad pública es una función que le compete al estado y sus municipios y se advierten básicamente las siguientes funciones:

- Prevención de los delitos.
- Investigación y persecución para hacer efectiva la seguridad.
- Sanción de las infracciones administrativas.

Reitera los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en la estatal, y los que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública y la obligación de los tres órdenes de gobierno en esa materia de coordinarse.

Además de reafirmar las bases mínimas que deben cumplirse, destaca la referente a la participación comunitaria: “Se determinará la participación de

---

<sup>18</sup> Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, artículo 8º, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 2012. Recuperado el 3 de septiembre de 2015 de [http://www.sep.gob.mx/work/.../ley\\_general\\_preven\\_soc\\_violencia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/.../ley_general_preven_soc_violencia.pdf)

la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública”.<sup>19</sup>

La Constitución Política del Estado de Jalisco confirma que los ayuntamientos tendrán a su cargo, entre otras funciones y servicios, la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.<sup>20</sup>

La seguridad es un asunto prioritario que se ha incorporado en las políticas públicas como responsabilidad explícita del estado y que es necesario que ésta sea compartida con los diversos órdenes de gobierno. En este contexto se tiene un marco jurídico que tiende a instituir como derecho de los ciudadanos el participar en la evaluación de las políticas públicas e instituciones de seguridad pública, por lo que no es una concesión que las autoridades puedan dar o no a sus ciudadanos; es un mandato constitucional y legal.

En concordancia con el máximo ordenamiento estatal, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco determina que las secretarías y dependencias del Ejecutivo deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas y prioridades del Programa Sectorial de Seguridad Pública.<sup>21</sup> Esas disposiciones reiteran lo que ya se ordena desde el orden jurídico federal y pone como prioridad el tema de la seguridad pública.

### Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco

La ley fue creada mediante decreto 24036/LIX/12 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 21 de junio de 2012 en la sección V;<sup>22</sup> consta de 180 artículos. La ley utiliza el concepto de seguridad pública en todo el texto (Moloeznik, 2013): “A diferencia de la seguridad nacional y de la seguridad interior, la dimensión pública de la seguridad se centra un poco más en la persona huma-

19 Artículo 8º, apartado A, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

20 Artículo 79, fracción IX, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

21 Artículo 8º de La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

22 Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de [http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sistema%20de%20Seguridad%20P%C3%BAblica%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco\\_o.pdf](http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sistema%20de%20Seguridad%20P%C3%BAblica%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco_o.pdf)

na, pero conserva la finalidad tradicional de mantenimiento del orden público que responde más a una concepción Estado-céntrica” (p. 22).

A diferencia de la seguridad pública, la seguridad ciudadana se centra en la persona humana (Moloeznik, 2013); por ello, no es difícil distinguir que la primera busca preservar las instituciones del Estado y el orden público, mientras que la segunda propone centrar los esfuerzos en proteger a la persona humana.

La ley en comento utiliza el concepto de seguridad pública, pero incluye temas de seguridad ciudadana; esto es consecuencia de las disposiciones constitucionales y las leyes generales expedidas con anterioridad; no obstante, en la ley estatal se llevan al extremo de señalar como una exclusividad de las instituciones de gobierno estatales y municipales, como lo dispone el artículo 2º:

La seguridad pública es la función gubernamental que prestan en forma institucional, exclusiva y en el ámbito de su competencia, el Estado y los municipios, la cual se regirá bajo los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, respetando del gobernado sus derechos humanos consagrados en nuestra carta magna y la Constitución particular del Estado.

Como advertimos en el contenido descrito, estamos en presencia de una visión Estado-céntrica de la seguridad y de forma determinante; sin embargo, en el texto de la ley se fijan los fines a alcanzar y, en primer lugar, se pone a la persona tal como lo dispone la fracción primera de ese artículo, que a la letra dice: “Proteger y respetar la vida, la integridad corporal, la dignidad y los derechos de las personas, así como de sus bienes”.

En las fracciones siguientes encontramos fines que tienen que ver más con la seguridad ciudadana, aun cuando en la fracción II se indica: “Mantener el orden y la tranquilidad pública en el estado”, lo cual tampoco debería separarse de la seguridad ciudadana; quizá lo único que implica es una prioridad distinta, porque es necesaria la existencia de instituciones estatales de seguridad para proteger a las personas, es decir, se requiere una combinación de la actividad de las autoridades y de los ciudadanos para hablar de seguridad ciudadana.

La ley de la materia en Jalisco, en su numeral 2, es más proclive al tema de seguridad ciudadana al especificar como fines de la seguridad pública:

Promover y coordinar los programas de prevención de delitos, conductas antisociales e infracciones a las leyes y reglamentos del Estado, los municipios y, en su caso, las correspondientes del ámbito federal. Procurar la seguridad pública mediante la prevención, investigación, persecución y sanción de las infracciones y delitos, la reinserción social de los delincuentes, de los adolescentes y adultos jóvenes en conflicto con la ley, así como en el auxilio y atención integral a las víctimas de hechos delictuosos y detectar y combatir los factores que genere la comisión de delitos y conductas antisociales, así como desarrollar políticas criminológicas, planes, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

La ley también acota las facultades de las policías municipales al incluir las en el sistema estatal de seguridad pública, que, al igual que el nacional, minimiza al municipio y fortalece al Poder Ejecutivo, por medio de los convenios de coordinación que dirige ese poder.

Los lineamientos se hacen a través del Consejo Estatal de Seguridad Pública, dependiente del Poder Ejecutivo, y en materia de prevención, por medio de la ahora Fiscalía General del Estado, tal como lo dispone el artículo 16 de dicha ley.

El Consejo de Coordinación se encuentra totalmente controlado por instancias en las cuales el municipio simplemente no está considerado (artículo 17); por lo tanto, es necesario, para fines de la seguridad ciudadana, centrar, desde el municipio la protección al ser humano.

En el último párrafo del artículo 25 de esa ley se reconoce la autonomía de las policías municipales que operarán bajo el mando del presidente municipal conforme al reglamento correspondiente. Lo anterior encierra la necesidad de que cada municipio disponga de la reglamentación necesaria para que defina qué concepto de seguridad quiere operar, así como definir el modelo policial correspondiente, aun cuando no debe perderse de vista que el gobernador del estado en ciertas circunstancias tendrá el mando de esas policías.

Es necesario resaltar el contenido del artículo 57, que define con claridad las obligaciones que tienen los elementos de las instituciones de seguridad pública: "... fomentar la cultura de la legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades".

Ese artículo marca la pauta para inferir que se trata de un modelo policial de proximidad con una base en la prevención. Para una mejor comprensión, se transcribe la parte conducente:

La actuación de los elementos operativos buscará prevenir la comisión de delitos e identificar tendencias que alteren el orden público y la paz social, en los términos de esta ley y las demás disposiciones legales. Lo anterior a partir del establecimiento de metodologías, procedimientos y sistemas de actuación a través de protocolos y procedimientos de operación homogéneos, con la finalidad de llevar a cabo la recopilación, análisis y explotación de información criminal de manera uniforme para generar inteligencia policial susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia en el desarrollo de tareas policíacas específicas, así como para la toma de decisiones.

En ese sentido se redacta el artículo 59 de esa ley, que marca con claridad la tendencia de protección primordial a la persona y no a las instituciones del Estado; las siguientes fracciones son un buen ejemplo:

- Velar por el respeto irrestricto de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y de las garantías para su protección y los otorgados en la particular del Estado;
- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminación alguna;
- Asegurar la plena protección de la salud e integridad física de las personas bajo su custodia, y en particular, tomar medidas inmediatas para proporcionarles atención médica cuando se precise;
- Recurrir a medios persuasivos no violentos antes de emplear la fuerza y las armas. Lo anterior, sin perjuicio de las excepciones establecidas en las disposiciones aplicables;

En la misma dirección, encontramos fracciones como la VIII, que señala el abstenerse de participar en cateos sin orden de autoridad competente en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la IX, que se refiere a llevar a cabo investigaciones con fines de prevención de delitos, detenciones, presentaciones y reinternamientos únicamente dentro del marco legal; la XI, que protege la libertad de los retenidos cuya conducta no

constituya infracción a los reglamentos administrativos o de policía y buen gobierno; o la XVII, que contiene la obligación de prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos, además de que su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho.

Esas disposiciones se refieren a la protección del ser humano, sus derechos y bienes, además de prevenir el delito y las infracciones, lo que es congruente con el concepto de seguridad ciudadana.

El hecho de que se haga mención sólo al término de seguridad pública no necesariamente corresponde a una visión Estado-céntrica, tal como lo declara la doctrina, ya que en el contenido normativo se encuentra una tendencia a la seguridad ciudadana; lo que faltaría es definir con claridad el concepto de seguridad a seguir.

Si la seguridad ciudadana conlleva la participación ciudadana en temas de seguridad, la ley en comento se refiere a ella en el título octavo, que denomina “De la participación ciudadana en las instituciones de seguridad pública”. Prevé la existencia de un consejo ciudadano de seguridad pública, prevención y reinserción social, de carácter estatal, así como la posibilidad de que los municipios cuenten con un organismo ciudadano similar.

En el artículo 163 se incluyen las facultades del consejo; podemos destacar las siguientes:

- Ser órgano de consulta, análisis y opinión en materia de seguridad pública;
- Realizar los estudios relacionados con la situación estatal y, en su caso, municipal, en el área de la protección ciudadana, así como analizar la problemática en las zonas con mayor índice de delincuencia para proponer los objetivos y políticas para su adecuada solución;
- Verificar que se preste adecuadamente el servicio de seguridad pública;
- 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;
- Otorgar reconocimientos a cualquier institución de seguridad pública o alguno de sus integrantes que sobresalgan a su juicio, en la prestación del servicio. Cuando se conceda el reconocimiento a un integrante o grupo de ellos, éste será eficaz para efectos

- de ascensos en el servicio profesional de carrera, por lo que deberá inscribirse en el expediente correspondiente;
- Proponer y en su caso instrumentar estrategias para fomentar, promover e incentivar la denuncia de los delitos y otras para reducir los índices de percepción de inseguridad;
  - Proponer acciones a emprender para la prevención de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos del Estado.

De las facultades del consejo, deducimos con claridad cómo la ley estatal en materia de seguridad sí tiene una tendencia a la seguridad ciudadana y contiene componentes o herramientas para canalizarla; incluso, el organismo ciudadano opera un programa de denuncia ciudadana y puede formular propuestas en materia de prevención. Con independencia de los resultados, la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco contiene elementos propios de la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, con base en las disposiciones constitucionales, federales y estatales citadas, concluimos que aun cuando no hacen mención directa al término seguridad ciudadana y utilizan el de seguridad pública, su contenido muestra rasgos propios de la primera de ellos y delinea un modelo policial de proximidad basado en la prevención.

## NORMAS Y PROGRAMAS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

### Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Institucional 2012-2015

Estos planes<sup>23</sup> fueron publicados en la *Gaceta Municipal*<sup>24</sup> el 26 de marzo de 2013. En el Plan Municipal de Desarrollo fueron atendidas las necesidades

---

<sup>23</sup> El ingeniero Ramiro Hernández García y el abogado Tomás Vázquez Vigil, presidente municipal y secretario general del Ayuntamiento de Guadalajara, en ese orden, en sesión ordinaria celebrada el 22 de marzo de 2013, presentaron la actualización del Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y el Plan de Gestión Institucional 2012-2015 para el municipio de Guadalajara, los cuales fueron aprobados en dicha sesión.

<sup>24</sup> *Gaceta Municipal*, suplemento, tomo II, ejemplar 9, año 96, 26 de marzo de 2013. Decreto que aprueba el Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y el Plan de Gestión Institucional 2012-2015 para el municipio de Guadalajara.



de la sociedad a partir de objetivos de desarrollo y se propusieron seis grandes ejes, todos relacionados con la seguridad, aunque destacó el de seguridad ciudadana efectiva. En el plan se precisan los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo integral del municipio.

Entre los tres objetivos generales no se encuentra uno directamente relacionado con la seguridad ciudadana; sin embargo, el segundo podría interpretarse en forma amplia y dar lugar a ella al establecer: “2. El fortalecimiento del tejido social y los modelos de colaboración público privado-social para atender los fenómenos de desigualdad, rezago y falta de oportunidades, que permitieran avanzar en la reducción de la pobreza y en la generación de mayores oportunidades para los grupos más vulnerables de la sociedad tapatía”.<sup>25</sup>

Como parte de las estrategias de actualización del plan, se llevaron a cabo foros temáticos a través de la consulta pública y participación ciudadana; entre ellos, el Foro de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana, que tuvo la misma visión de un modelo de proximidad, al estipular:<sup>26</sup>

La política de prevención del delito debe de impulsar vínculos de confianza y participación ciudadana para el diseño de las estrategias. Así mismo es importante la vinculación con la ciudadanía para comprometer a la comunidad en esta materia.

Una estrategia integral de prevención del delito debe de tratar el tema desde una lógica transversal, es decir, involucrando las políticas económicas y de desarrollo social en la materia.

En el foro Buen Gobierno y Administración Eficiente se destacó la necesidad de implementar el proyecto de servicio civil de carrera para profesionalizar el servicio público y alcanzar la mejora en las áreas técnicas y operativas.<sup>27</sup>

En la conclusión de los foros se reiteraron cuatro problemáticas y entre ellas la de prevención del delito y seguridad social, es decir, el control de la delincuencia mediante la aplicación de programas de prevención del delito, proximidad social y una red de vigilancia que garantice la seguridad de las personas y sus bienes.

---

<sup>25</sup> Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030, p. 11.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 53.

En los foros sectoriales que llevaron a cabo las comisiones edilicias de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y de Planeación de Desarrollo Urbano Sustentable, se presentaron las principales conclusiones y se recopilaron propuestas; entre éstas se encuentran las siguientes:

- La inseguridad pública es el principal problema que reportan en todas las zonas de Guadalajara, en especial el centro, Oblatos y Tetlán.
- Los cinco mayores problemas que enfrenta Guadalajara son: inseguridad/robos, corrupción/ineficiencia del gobierno, desempleo, contaminación/basura y pavimentación de calles.<sup>28</sup>

Para hacer frente a esa problemática, se formularon, entre otras, las siguientes propuestas:

- Dar prioridad a la proximidad social como el principal componente de confianza hacia la policía municipal en cuanto a seguridad ciudadana.
- Lograr que los jóvenes y las juntas de colonos interactúen con los elementos policiacos y conozcan la problemática que existe en su colonia, con el fin de plantear estrategias para la prevención y propiciar el diálogo de coordinación.
- Recuperar espacios públicos.
- Diseñar proyectos integrales sustentados en el arte, la cultura, el deporte y la educación que mejoren la participación y la seguridad en las escuelas.

En otras palabras, se reitera el concepto de seguridad ciudadana y del modelo de policía de proximidad como parte de los componentes para solucionar la problemática que prevalece en el municipio en materia de seguridad.

Por su parte, en el Plan de Gestión Institucional del Ayuntamiento de Guadalajara 2012-2015, con objetivos y estrategias generales de promoción del desarrollo para mediano y largo plazo, sigue apareciendo la seguridad pública como prioridad en la línea de acción IV, referente a la seguridad ciudadana

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 65.

efectiva y prevención social de la violencia y la delincuencia; ésta se sustenta en el modelo policial bajo un esquema de proximidad social y un modelo preventivo.<sup>29</sup>

La planeación municipal también comprende una cartera de proyectos estratégicos en la citada línea de acción IV; entre los proyectos estratégicos podemos mencionar el de “Policía de proximidad social”.<sup>30</sup>

De conformidad con los instrumentos de consulta aplicados por las autoridades, destaca la necesidad de

- Consolidar la transformación del modelo policial y la articulación del nuevo esquema de coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno, en el marco de las reformas que en la materia se han aprobado a nivel federal y estatal.
- Establecer programas de proximidad social y prevención del delito en las colonias, mediante la capacitación de la ciudadanía para vigilar y ser partícipe de la solución de los problemas asociados a la inseguridad.
- Fortalecer el sistema de vigilancia y control de la delincuencia en el municipio, mediante la inversión en tecnología, equipamiento y formación de personal profesional y especializado.<sup>31</sup>

En la estrategia para el desarrollo sustentable de Guadalajara, en particular en los objetivos y estrategias para el desarrollo de la seguridad ciudadana efectiva y prevención social de la violencia y la delincuencia, se marcó como objetivo: “Garantizar la seguridad, y el orden público y fomentar una cultura para la paz en Guadalajara mediante acciones de prevención de la violencia y de la delincuencia; potencializar la coordinación metropolitana y la participación ciudadana, en apego y respeto a los derechos humanos, con profesionalismo, eficiencia, legalidad y honestidad”.

Como apreciamos, el modelo de proximidad está comprendido en la planeación municipal y se reconoce como una de las prioridades en materia de seguridad pública; por ello, podemos deducir que, aun cuando no se ha establecido como concepto, la seguridad ciudadana prevalece en la imaginaria

---

29 Plan de Gestión Institucional 2012-2015, p. 108.

30 *Ibid.*, p. 115.

31 *Ibid.*, pp. 83 y 84.

municipal desde la planeación y con tres de sus componentes fundamentales: la prevención de la violencia y la delincuencia, un modelo policial de proximidad y la participación ciudadana.

### Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

Consta de 125 artículos<sup>32</sup> y señala que la policía se encuentra bajo el mando del presidente municipal, quien puede delegar esa responsabilidad al comisario; en casos de fuerza mayor o alteración del orden público, estará bajo el mando del gobernador, de conformidad al artículo 4°.

El reglamento se refiere a la función de seguridad pública, es decir, a la visión Estado-céntrica de la seguridad; así lo dispone en el artículo 5°, sin que señale en su contenido el término de seguridad ciudadana.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana, para realizar sus funciones, se organiza de la siguiente forma:

- I. Investigación, que será el área encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información; en materia de conductas delictivas;
- II. Prevención, que será el área encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas; y
- III. Reacción, que será el área encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos mediante acciones policíacas y grupos de control de multitudes (artículo 8°, reglamento interno).

La fracción III del reglamento interno tiene la visión de proteger el orden y la paz pública que no pertenece directamente a la seguridad ciudadana.

La Secretaría de Seguridad Ciudadana está integrada por las siguientes áreas:

- I. Dirección de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana;
- II. Dirección de Vinculación Social y Prevención del Delito;

---

32 Ayuntamiento de Guadalajara, Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de <http://transparencia.guadalajara.gob.mx/reglamento/reglamento-interno-de-la-secretar-de-seguridad-ciudadana-de-guadalajara>

- III. Derogada (reforma aprobada en sesión ordinaria del Ayuntamiento celebrada el 28 de abril de 2014 y publicada el 26 de mayo de 2014 en el Suplemento de la *Gaceta Municipal*).
- IV. Dirección Técnica;
- V. Dirección Jurídica;
- VI. Dirección Administrativa; y
- VII. Unidad de Información para la Prevención del Delito.

Destacan la Dirección de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana y la Unidad de Información para la Prevención del Delito, por ser las que se refieren a un modelo policial de proximidad; sin embargo, no mencionan sus facultades y atribuciones ni tampoco cómo se integran las fuerzas de seguridad ciudadana y qué hacen para implementar un modelo de proximidad.

Las facultades de la secretaría que se citan de modo general son:

Artículo 12. A la Secretaría corresponden las siguientes atribuciones:

- I. Prevenir la comisión de faltas administrativas, y los delitos;
- II. Colaborar con las autoridades competentes en la seguridad pública;
- III. Garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden público, así como salvaguardar la integridad, bienes y derechos de las personas;
- IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, acatando siempre bajo la conducción y mando del Ministerio Público, de conformidad al artículo 21 párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Practicar detenciones o aseguramientos de probables responsables en la comisión de una conducta delictiva, en casos de flagrancia y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, así como los bienes muebles que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los términos constitucionales y legalmente establecidos;
- VI. Prestar el apoyo cuando así lo soliciten otras autoridades municipales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes y reglamentos;
- VII. Intervenir, cuando así lo soliciten las autoridades estatales o federales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

- VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales municipales, federales o estatales, conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- IX. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de infracciones, faltas administrativas y delitos, ya sea de manera directa o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes;
- X. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, las zonas, áreas o lugares públicos del municipio;
- XI. Levantar las boletas o actas por infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Guadalajara;
- XII. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de desastres naturales, o situaciones de alto riesgo provocadas por particulares o por cualquier otro fenómeno físico;
- XIII. Implementar directamente la carrera policial, o bien, a través de las instituciones o academias policiales del Estado o la Federación;
- XIV. Integrar un Sistema de Información de Seguridad Pública Municipal;
- XV. Promover programas para la prevención del delito en coordinación con organismos públicos, privados y sociales;
- XVI. Promover y hacer efectiva la participación ciudadana en materia de seguridad pública;
- XVII. Derogada (reforma aprobada en sesión ordinaria del Ayuntamiento celebrada el 28 de abril de 2014 y publicada el 26 de mayo de 2014 en el Suplemento de la *Gaceta Municipal*).
- XVIII. Brindar a los particulares los servicios especiales en materia de seguridad solicitados en los casos previstos; y
- XIX. Las demás que le reconozca este reglamento y otras leyes.

En cuanto a la prevención, relacionada con la Unidad de Información para la Prevención del Delito, la podemos identificar en el contenido de las fracciones I, IX y XV; por lo que ve a la participación ciudadana, existe la disposición de promoverla y hacerla efectiva a través de la fracción XVI, sin que se desarrolle algún otro mecanismo o herramienta para ello. El Ayuntamiento de Guadalajara tiene el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana,<sup>33</sup> que no

---

<sup>33</sup> Guadalajara estrena Consejo Ciudadano de Guadalajara, *El Informador*, 4 de diciembre de 2013. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/500757/6/guadalajara-estrena-consejo-ciudadano-de-seguridad.htm>

depende de la Secretaría de Seguridad Ciudadana; se trata de un componente externo para la participación ciudadana en temas de seguridad.

De las facultades establecidas, observamos que la visión que se impone es la Estado-céntrica; por ejemplo, la fracción III se refiere primero a las cuestiones de orden público y después a las de protección de las personas, o la X, que dispone inspeccionar y vigilar los espacios para “los fines de la seguridad pública”.

El reglamento también mantiene fines considerados propios de la seguridad ciudadana; así se desprende de lo dispuesto en el artículo 18: conducirse siempre con dedicación y disciplina, y con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales; preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables; prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidas de algún delito; brindar protección a sus bienes o derechos y que su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho. Otro ejemplo es el de cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna.

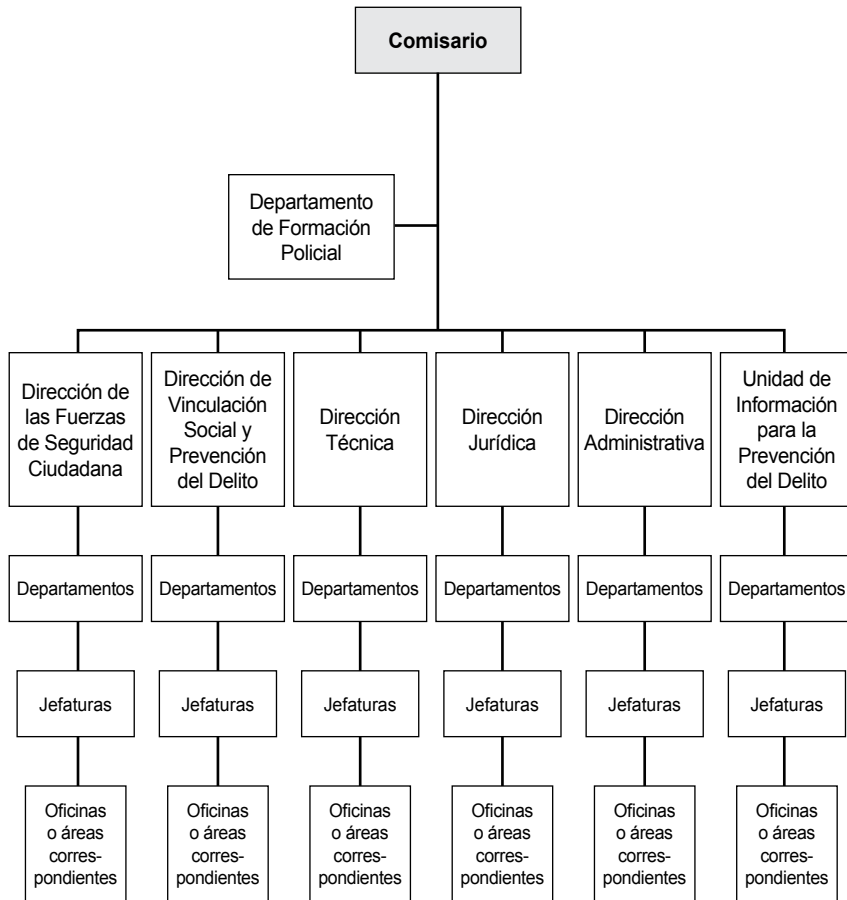
La confusión existente entre el término de seguridad pública y el de seguridad ciudadana se mantiene en el reglamento; es una combinación de ambos o, en el mejor de los casos, se trata de utilizar seguridad pública como sinónimo de seguridad ciudadana, sin que se pierda el hecho de que un concepto no excluye al otro y podrían válidamente englobarse en el segundo de ellos.

## ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA

La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, de acuerdo con el numeral 102, le otorga facultades al ayuntamiento de los municipios para que lleven a cabo la organización de la policía preventiva y dispone que las funciones de dicho cuerpo policial estén reguladas por los respectivos reglamentos de los municipios.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> En los artículos 9° y 12 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara se estipula que las facultades y atribuciones de las dependencias de la Secretaría de Seguridad Ciudadana no sólo estarán establecidas en los reglamentos,

**Figura 1.** Estructura general de la Secretaría de Seguridad Ciudadana

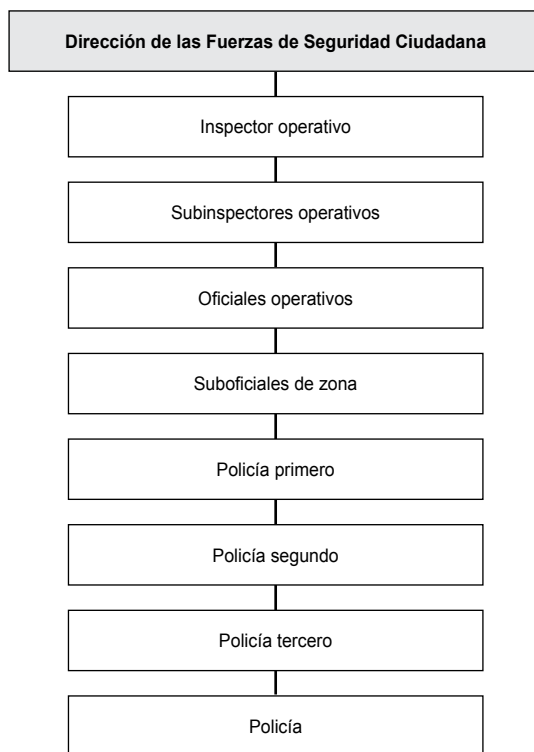


**Fuente:** elaborada con base en el numeral 8, fracción IV, del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara y numerales 6, 8 y 9 del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.

sino en los manuales, acuerdos, circulares y otras disposiciones de dicho municipio, las cuales serán expedidas por el presidente municipal y de observancia obligatoria para los autoridades del municipio.



**Figura 2.** Estructura del mando general de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana del municipio de Guadalajara



**Fuente:** elaborada con base en el numeral 10 del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara y el artículo 24 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.<sup>35</sup>

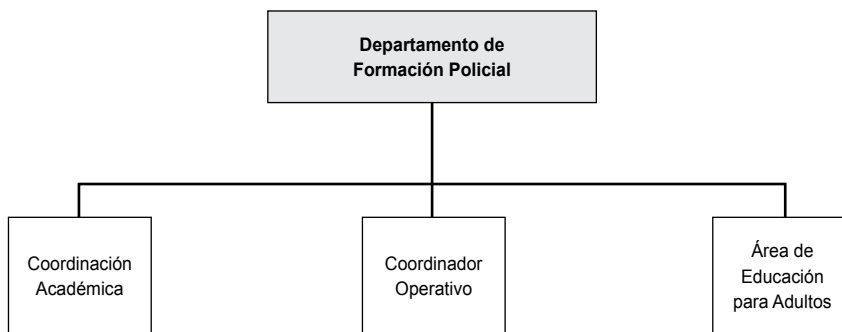
<sup>35</sup> Con la modificación del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, los entonces elementos de seguridad pública cambiaron de nombramiento y de grado jerárquico de acuerdo con las reformas; sin embargo, dichos elementos debieron cumplir las obligaciones y los requisitos del reglamento interno en vigor para dar continuidad de su cargo, además del perfil académico, su profesionalización, evaluaciones y demás requisitos que tuvieron que haber cumplido a más tardar el 3 de enero de 2013.

## Organización de las unidades operativas básicas para la función del policía

El municipio de Guadalajara tiene una estructura basada en unidades operativas básicas:

- I. Investigación, que será la encargada de la investigación, sistemas de obtención de información, clasificación de la misma, así como su registro y evaluación, en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Prevención, que será la encargada de coordinar a sus integrantes para prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, así como dar apoyo a las autoridades ministeriales y judiciales en el cumplimiento de sus funciones; y
- III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.

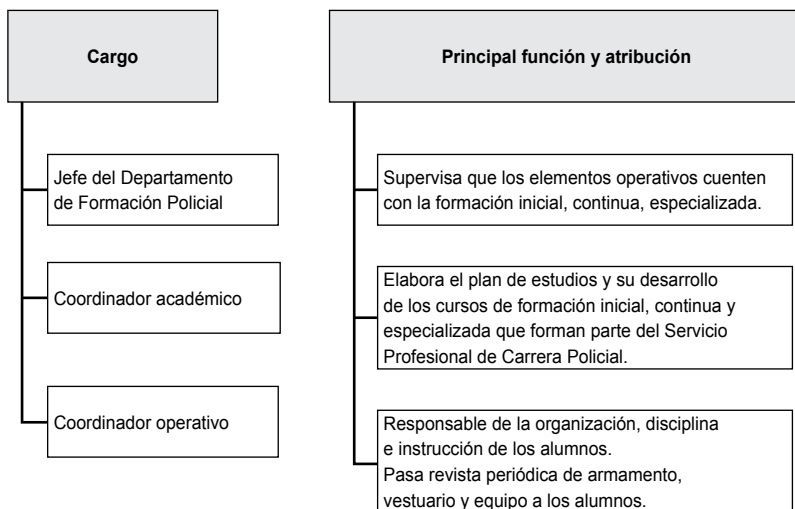
**Figura 3.** Estructura del Departamento de Formación Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Guadalajara



**Fuente:** elaborada con base en el numeral 55 del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara y el artículo 24 del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.

En la figura 4 presentamos las funciones y atribuciones de los servidores públicos que ocupan los cargos en el Departamento de Formación Profesional.

**Figura 4.** Funciones y atribuciones de los servidores públicos del Departamento de Formación Profesional adscrito a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Guadalajara



**Fuente:** elaborada con base en los numerales 55, 56 y 57 del Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.

## RESULTADOS DE LA ENCUESTA APLICADA A LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA DE GUADALAJARA

Estudiantes y asesores aplicaron encuestas focalizadas a elementos de la citada secretaría para determinar si el modelo de proximidad es utilizado en el municipio tapatío. Sólo abordamos los datos que nos indican por sí mismos el modelo policial que perciben los habitantes del municipio, sin incluir los porcentajes de opinión; tomamos los que son mayoría.

Ante la pregunta sobre el modelo policial para Guadalajara, los elementos policiales entrevistados mencionaron la existencia de un grupo de proximidad que dejó de funcionar por “cambio de administración”, es decir, aunque de forma limitada, el municipio tenía elementos policiales de proximidad, pese a

que el reglamento de la Secretaría de Seguridad Ciudadana no los consideraba como tales; no obstante, se pueden encontrar en otras disposiciones internas.

A la pregunta de si los ciudadanos conocían al comandante o a los elementos que patrullaban en su colonia, la respuesta mayoritaria fue no. Respecto a si en los últimos dos años el ciudadano había sido buscado para mejorar la seguridad en su colonia, el mayor número de respuesta fue no, lo que tiene como consecuencia que el ciudadano tenga poca confianza en su policía.

En un esquema de seguridad ciudadana no puede existir un modelo policial de proximidad sin ese conocimiento entre policías y ciudadanos, más allá de cualquier otra interlocución para lograr la participación de los segundos en programas de prevención y en la evaluación de las instituciones policiales. Debemos señalar que no existe mecanismo alguno en el marco jurídico municipal que garantice a los ciudadanos esa participación, por lo cual, en el mejor de los casos, quedaría al arbitrio de los mismos policías.

Debemos agregar que el marco jurídico sí hace alusión a los elementos del concepto de seguridad ciudadana, que son más amplios que los de seguridad pública; sin embargo, es el segundo el que prevalece en la legislación.

## CONCLUSIONES

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública utilizan el término de seguridad pública, pero en el desarrollo de las funciones de las instituciones se acerca al concepto de seguridad ciudadana, que es deseable para una efectiva protección de los derechos humanos.
- Se debe establecer con claridad un modelo policial de proximidad acorde con las necesidades de nuestro país y con el concepto de seguridad ciudadana.
- En el municipio de Guadalajara prevalece la visión conceptual de la seguridad pública y se pone en segundo término al ciudadano, después de la seguridad de las instituciones y el orden público.
- El municipio de Guadalajara requiere un marco jurídico moderno que supere la visión de seguridad pública y adopte el de seguridad ciudadana;

así se dará paso de forma efectiva a un modelo de policía de proximidad, enfocado a garantizar los derechos humanos en el municipio.

- Por su importancia como capital de Jalisco y por la población que lo habita, el municipio de Guadalajara debe cimentar, desde el marco jurídico, la viabilidad de un modelo de seguridad ciudadana más allá de la administración en turno.
- En cuanto a la participación ciudadana en la seguridad pública, que deriva del texto constitucional, es posible afirmar que se queda en un mandato escrito que no aterriza ni se cumple en la aplicación de la ley; no existen en el marco jurídico analizado los mecanismos ni las herramientas para hacer efectiva esa participación.
- La policía de proximidad se centra en identificar los problemas esenciales de la comunidad; coadyuvar en la solución de otros conflictos de interés comunitario y no sólo en la prevención del delito; volver al policía de barrio o de a pie; y favorecer la participación activa de la comunidad en la prevención del delito.

## FUENTES DE CONSULTA

- Legisgráficas

### *Leyes federales*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Publicada: *Diario Oficial de la Federación*, 05-02-1917

Última reforma publicada: DOF 10-07-2015

### *Leyes estatales*

Constitución Política del Estado de Jalisco

Aprobación: 08-07-1917

Publicada: 01-08-1917

Última reforma publicada: 28-07-2015, decreto 25023/LX/14

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco

Aprobación: 28-06-2012

Publicada: 21-07-2012, sección V

Última reforma publicada: 20-12-2014, decreto 25150/LX/14

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco

Aprobación: 23-08-2000

Última reforma publicada: 25-11-2014, decreto 24999/LX/14

### *Reglamentos*

Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara

Aprobación: 19-04-2010

Publicado: *Gaceta Municipal*, 20-04-2010

Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

Aprobación: 16-08-2011

Publicado: *Gaceta Municipal*, 01-07-2011

Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

Aprobación: 07-05-2015

Publicado: *Gaceta Municipal*, 08-05-2014

Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Guadalajara

Publicado: *Gaceta Municipal*, 29-05-2000

### *Planes*

Decreto que aprueba el Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Institucional 2012-2015 para el Municipio de Guadalajara, publicado en la *Gaceta Municipal*, suplemento, tomo II, ejemplar 9, año 96, 26-03-2013

- Cibernéticas

Acta de sesión número 51, del 16 de agosto de 2011, en la que se aprueba el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pp. 627-720.

- Recuperado el 18 de agosto de 2015 de [http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta\\_55\\_16\\_08\\_11.pdf](http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta_55_16_08_11.pdf)
- Acta de sesión ordinaria número 65, del 29 de mayo de 2000, en la que se aprobó una modificación al Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Guadalajara, punto 47, pp. 303-305. Recuperado el 18 de agosto de 2015 de [http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta\\_65\\_27\\_05\\_14.pdf](http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta_65_27_05_14.pdf)
- Acta de sesión número 72, del 8 de mayo de 2014, en la que se aprobó la creación del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pp. 1 a la 66. Recuperado el 18 de agosto de 2015 de [http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta\\_62\\_08\\_05\\_14\\_0.pdf](http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta_62_08_05_14_0.pdf)
- Ayuntamiento de Guadalajara (s.f.). Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de <http://transparencia.guadalajara.gob.mx/reglamento/reglamento-interno-de-la-secretar-de-seguridad-ciudadana-de-guadalajara>
- Cámara de Diputados. Ley de la Policía Federal. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>
- Carrasco, J. (2013). La seguridad ciudadana. En J. Munguía, C. Cantero y R. Ruiz. *Memorias del Simposio Retos de la Seguridad Ciudadana y el Mando Único Policial en Jalisco* (p. 119). Universidad de Guadalajara.
- Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Recuperado el 12 de septiembre de 2015 de [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst\\_cnpdypc](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst_cnpdypc)
- Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de en <http://www.dof.gob.mx/>
- Frühling, H. (200). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos. Recuperado el 18 de agosto de 2015 de [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)
- Guadalajara estrena Consejo Ciudadano de Guadalajara, *El Informador*, 4 de diciembre de 2013. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/500757/6/guadalajara-estrena-consejo-ciudadano-de-seguridad.htm>

- Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada el 21 julio 2012, con vigencia a partir del 22 de julio de 2012. Recuperado el 3 de septiembre de 2015 de [http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033\\_o.pdf](http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033_o.pdf)
- Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Recuperado el 21 de agosto de 2015 de [http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sistema%20de%20Seguridad%20P%C3%ABlica%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco\\_o.pdf](http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sistema%20de%20Seguridad%20P%C3%ABlica%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco_o.pdf)
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2012. Recuperado de [http://www.sep.gob.mx/work/.../ley\\_general\\_preven\\_soc\\_violencia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/.../ley_general_preven_soc_violencia.pdf)
- Moloeznik, M. (2013). ¿Qué es la seguridad *ciudadana*? México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-1018. México en Paz, Seguridad Pública. Recuperado el 2 de septiembre de 2015 de <http://pnd.gob.mx/>
- Programa Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. Recuperado el 12 de agosto de 2015 de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014)
- Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara (s.f.). Acerca de la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Recuperado el 12 de agosto de 2015 de <http://seguridadciudadana.guadalajara.gob.mx/index?sec=acerca>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010). *Las garantías sociales*. México.
- Tudela, P. (s.f.). Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre el realismo mágico y gestión de conocimiento. Tendencias socio-culturales en América Latina. *Estudios Policiales*, núm. 3, pp. 11-12. Recuperado el 3 de septiembre de 2008 de <http://www.asepol.cl/spa/areaextension/internas/pdf/numero>



## Capítulo 2

### Políticas públicas de seguridad ciudadana implementadas por la policía de Guadalajara, 2010-2012 y 2012-2015

El gobierno municipal es el encargado de establecer y hacer valer el marco social con base en el cual se debe desenvolverse el ciudadano; por ello, nos vemos afectados por las decisiones, acciones, omisiones y recursos que éste destina para la planificación e implementación de las políticas públicas.

Un buen gobierno municipal se basa en un proceso abierto y sistemático en la deliberación, discusión, implementación, evaluación y rendición de cuentas de sus acciones. A esto se le conoce como un gobierno por políticas públicas.

La participación ciudadana es una manera de contar con políticas públicas de relevancia social. Para elaborar éstas, se requiere un proceso que va desde la inclusión en la agenda pública, diseño, obtención de la información, elaboración de propuestas, aplicación de estrategias y acciones, así como la evaluación de éstas. En este capítulo abordaremos las acciones y estrategias puestas en marcha por la policía de Guadalajara sobre seguridad ciudadana durante los periodos de gobierno municipal 2010-2012 y 2012-2015.

#### INTRODUCCIÓN

Una ciudadanía participativa, informada y activa resulta ser un componente sustancial en las políticas públicas, las cuales deben complementarse mediante

mecanismos de participación ciudadana que determinen, por una parte, la problemática y necesidades a atender y, por otra, la definición y diseño de las políticas públicas, así como la evaluación de los resultados.

Las políticas públicas son un instrumento que posibilita la participación y deliberación de los quehaceres en el gobierno municipal con la intervención de la ciudadanía a través de la formulación, implementación y evaluación de la labor del gobierno.

En este capítulo analizaremos el Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara correspondiente a dos periodos distintos: el primero 2010-2012 y el segundo 2012-2015, con la finalidad de identificar si se plantean estrategias y programas tendentes a la proximidad ciudadana.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Arellano (2013), las políticas públicas son “aquellas decisiones y acciones de gobierno que definen las problemáticas públicas específicas a solucionar y los mecanismos particulares a utilizar para ello, no son facultad exclusiva de un régimen democrático, pero sí las características de su formulación e implementación”.

Aguilar (2007) refiere que las políticas públicas son las “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes”.

En las sociedades democráticas participativas “gobernar por políticas públicas es sólo una forma de buscar resolver los problemas sociales” (Aguilar, 2007, p. 29). Al gobernar por políticas públicas, se presentan tres aspectos: en primer lugar, los temas que se eligen a partir de una agenda pública;<sup>36</sup> cuando estos problemas se discuten, se buscan soluciones y consecuencias en conjunto ciudadanía y gobierno, se beneficia el interés público, entendido como el equilibrio de intereses en función última del bien común. En segundo, se disminuye el riesgo de tomar decisiones que afecten de manera profunda a la

---

<sup>36</sup> Entendemos como agenda pública el conjunto de asuntos que preocupan y afectan a la sociedad en general por diversos motivos (Aguilar, 2007).

sociedad, ya que estas decisiones han sido consensuadas con la población mediante los mecanismos de participación adecuados. En tercero, el gobierno por políticas públicas planea los programas y las estrategias con soluciones específicas. En ese sentido, debemos recalcar que en el proceso de gobernar por políticas públicas la transparencia y rendición de cuentas estarán presentes en todo momento.

Mencionaremos en forma general, ya que no es tema de este capítulo, pero es necesario tener el conocimiento, que el análisis de políticas públicas debe seguir ocho pasos (Bardach, 1998):

- Definición del problema.
- Obtención de la información.
- Construcción de alternativas.
- Selección de criterios.
- Proyección de los resultados.
- Confrontación de costos.
- Decida.
- Cuente su historia.

Bardach refiere que la secuencia de estos pasos puede variar y que, dependiendo de la situación en particular, se pueden o no considerar en su totalidad. Por su parte, Aguilar hace referencia del proceso o ciclo de políticas de la siguiente manera:

- Entrada a la agenda gubernamental.
- Definición del problema.
- Diseño.
- Implementación.
- Evaluación.

Al hablar sobre una política pública, no debemos olvidar que en ella intervienen dos actores: el gobierno y la ciudadanía, cada uno de los cuales manifestará su postura y brindará las propuestas para solucionar los problemas o necesidades de la sociedad.

El artículo 160 del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara define el Plan Municipal de Desarrollo como “un instrumento que señala los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo integral del municipio; se refiere al conjunto de la actividad económica y social, y rige la orientación de los programas operativos anuales”.<sup>37</sup>

Los ejes estratégicos precisan las líneas de acción que se tienen que desarrollar en los planes municipales y señalan el camino que debe seguir cada área estratégica para responder a las exigencias de los ciudadanos de acuerdo con sus problemas y necesidades.

## PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2010-2012

Este plan precisa, en materia de seguridad pública, líneas de acción que proponen contar con sistemas efectivos para la prevención del delito, la readaptación social y el combate a la delincuencia. Para ello, el gobierno municipal “sostendrá y promoverá un diálogo respetuoso y abierto con las autoridades estatales a efecto de procurar, en lo conducente, la congruencia de los programas públicos para la consecución de las estrategias municipales de mediano plazo y el cumplimiento de las líneas estratégicas que lleve a cabo el Ayuntamiento durante los próximos tres años”.<sup>38</sup>

En el apartado correspondiente a los retos y desafíos del desarrollo municipal, el punto 4 hace referencia que, para establecer un gobierno de la comunidad, se debe reformular un pacto municipal entre sociedad y gobierno mediante acuerdos de corresponsabilidad; para tal fin, el gobierno municipal plantea en las orientaciones estratégicas que los programas municipales estarán encaminados a recuperar la tranquilidad y la seguridad ciudadana.

El objetivo estratégico “Hacia una Guadalajara socialmente equitativa” es “fincar los cimientos de bienestar y desarrollo de las personas, la cohesión vecinal y la seguridad comunitaria que contribuyan al mejoramiento de las

---

37 Capítulo primero “Plan Municipal de Desarrollo”, artículo 160 del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara.

38 Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2010-2012, publicado en la *Gaceta Municipal* el 3 de junio de 2010, p. 21.

condiciones de habitabilidad de los barrios y colonias de Guadalajara donde las y los tapatíos estén en condiciones de ejercer de manera equitativa sus derechos y asuman plenamente sus responsabilidades para con su ciudad”.

Las líneas estratégicas que propone son:

- Abatir la pobreza urbana, lograr la inclusión social y la seguridad ciudadana.
- Promoción de los derechos sociales de los tapatíos.
- Habitabilidad barrial, espacios públicos y áreas verdes accesibles.
- Capital social y corresponsabilidad social.
- Gobierno de la comunidad.

En este capítulo nos enfocaremos en la primera línea estratégica, que define la seguridad pública cercana al ciudadano como la estrategia que impulsa la figura del policía de proximidad cuyo propósito es generar la confianza y colaboración de los vecinos en las tareas de seguridad barrial, en particular la orientada a contrarrestar y combatir algunas prácticas delictivas vinculadas al pandillerismo y el narcomenudeo.

De forma específica, en los programas a implementarse sobre “Guadalajara segura”, el gobierno municipal se compromete, a través de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia municipal, a diseñar políticas, estrategias y programas que permitan mejorar la seguridad mediante la participación ciudadana.

Los programas, así como los objetivos identificados en este periodo 2010-2012, que promueven la proximidad ciudadana son:

- Proximidad Social Policial y de Emergencias. [...] búsqueda permanente de acercamiento a la ciudadanía mediante mecanismos de información, preparación y respuesta que brinden un clima de confianza y bienestar sostenido.
- Mejora de la Denuncia Ciudadana. Brindar mejor servicio de respuesta y atención ciudadana con sistema de comunicación de punta que permita fomentar mayor participación en la denuncia anónima de delitos y prácticas inadecuadas de servidores públicos.
- Control y Prevención del Delito/emergencias. Apegado a la aplicación de métodos, procedimientos y criterios técnicos-científicos que permitan realizar acciones apegadas a la normatividad legal y en estricto respeto de los derechos humanos...

- Información e Investigación. Generar en el ámbito policial y de protección civil sistemas actuales y confiables de información y estadísticas que permitan a la ciudadanía conocer lo que pasa de manera directa, oportuna y confiable, a partir de información relacionada con la seguridad y su operación, así como la actualización y complemento del Atlas de Riesgos Local y del Área Metropolitana de Guadalajara.
- Coordinación, Colaboración e Intercambio de Información que faciliten la planeación y operación en forma oportuna y coordinada con las diversas instituciones de los órdenes municipales, estatales y federales en la atención y prevención de delitos.

Los objetivos contenidos en el eje estratégico “Guadalajara segura” buscan garantizar un entorno seguro mediante el orden público y con sistemas de prevención del delito y el combate a la delincuencia. Para ello, se requiere crear redes de vigilancia ciudadana que reactiven los mecanismos de denuncia ciudadana anónima y consoliden los sistemas de protección comunitaria y de autoprotección.

De los programas emprendidos por el gobierno municipal durante 2010-2012, algunos de los indicadores tienen continuidad sólo en dos años de gobierno; por ello, para su mejor comprensión, realizamos un comparativo, cuyo resultado presentamos a continuación.

## PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO 2010-2012, CONTINUIDAD DE LOS INDICADORES

El Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012 tiene identificados 26 indicadores para la realización de sus estrategias, los cuales son los siguientes:

- Colonias participantes en la formación de la policía de proximidad.
- Denuncias registradas en base palomar.
- Denuncias realizadas a través de taxis miembros de la red de vigilancia.
- Taxis instalados con equipos electrónicos y comunicación.
- Brigadas Escuadrón de Rescate Oportuno de Valores EROS V.
- Operativos “antipandillas”.
- Programa Tu Escuela Segura.

- Vecinos en alerta.
- Detenidos remitidos a Procuraduría General de Jalisco.
- Detenidos remitidos a Procuraduría General de la República.
- Detenciones remitidas a instancias de impartición de justicia.
- Operativos especiales.
- Operativos en antros y bares.
- Operativos en mercados.
- Operativos policiales.
- Servicios de patrullaje brindado.
- Servicios por fenómenos naturales.
- Aseguramiento de pastillas psicotrópicas.
- Aseguramiento de polvo blanco.
- Aseguramiento de vegetal verde.
- Atención de servicios operativos de Bomberos y Protección Civil.
- Casos atendidos a peticiones ciudadanas a través de acciones de contacto ciudadano.
- Empresas participantes en prevención del delito (Emprendel).
- Número de redes integradas al programa Familias en Alerta.
- Reportes atendidos por el Centro de Comunicación y Observación Electrónica.
- Sesiones del programa Familias en Alerta.

Es importante señalar que de la continuidad de los programas y el cumplimiento de los indicadores depende el logro de la legitimidad de las políticas públicas del municipio. Vale la pena mencionar que de los 26 indicadores incluidos en el Plan Municipal de Desarrollo, sólo el referente a las colonias participantes en la formación de la policía de proximidad tuvo continuidad en los tres años del gobierno municipal –en 2011 se integró formalmente el Grupo de Proximidad Ciudadana (ver tabla 1).

Por su parte, 13 indicadores mantuvieron continuidad en dos años de la administración pública y 12 fueron considerados sólo en un año, por lo cual se deduce que no se dio seguimiento a la implementación de los programas (ver tabla 1).

**Tabla 1.** Continuidad de los indicadores del Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012

Objetivo	Año	Meta. Denuncias registradas	Logrado	Porcentaje de cumplimiento
<b>Indicador: Colonias participantes en la formación de la policía de proximidad.</b>				
Formar la policía de proximidad vecinal entre colonos. En 2012, el objetivo es promover la coparticipación ciudadana en seguridad a través de acciones de proximidad y prevención del delito.	2010	947	505	53
	2011	100	114	100
	2012	48	30	62
<b>Indicador: Denuncias registradas en base palomar.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2010	180 768	69 338	38
	2011	180 765	94 442	52
<b>Indicador: Denuncias realizadas a través de taxis miembros de la red de vigilancia.</b>				
Operar una red de vigilancia con taxistas para la reacción inmediata.	2010	85	26	30
	2011	489	48	9
<b>Indicador: Taxis instalados con equipos electrónicos y comunicación.</b>				
Operar una red de vigilancia con taxistas para la reacción inmediata.	2010	1,000	450	45
	2011	40	40	100
<b>Indicador: Brigadas Escuadrón de Rescate Oportuno de Valores EROS V.</b>				
Impulsar el desarrollo de las zonas marginadas del municipio. En 2012, el objetivo es intervenir la colonia Santa Cecilia con el Programa de Intervención por Objetivos (PIO).	2010	18	32	100
	2012	34	24	70
<b>Indicador: Operativos "antipandillas".</b>				
Objetivo: Impulsar el desarrollo de las zonas marginadas del municipio. En 2012 presenta varios objetivos: • Intervenir la colonia El Fresno con el PIO. • Intervenir la colonia Miravalle con el PIO. • Intervenir la colonia Santa Cecilia con el PIO.	2010	8	16	100
	2012. 1	26	52	100
	2012. 2	16	41	100
	2012. 3	26	73	100
<b>Indicador: Programa Tu Escuela Segura.</b>				
Impulsar el desarrollo de las zonas marginadas del municipio. En 2012, el objetivo es intervenir la colonia Santa Cecilia con el PIO.	2010	7	24	100
	2012	6	3	50



Objetivo	Año	Meta. Denuncias registradas	Logrado	Porcentaje de cumplimiento
<b>Indicador: Detenciones remitidas a instancias de impartición de justicia.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2011	38 243	28 274	Detenidos
	2012	32 109	17 082	Detenidos
<b>Indicador: Operativos policiales.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2011	6	93	100
	2012	41	154	100
<b>Indicador: Aseguramiento de pastillas psicotrópicas.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2011	32 222	8 404	26
	2012	4 265	2 530	59
<b>Indicador: Aseguramiento de polvo blanco.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2011	5 654	797 851	100
	2012	3 390	1 215	35
<b>Indicador: Atención de servicios operativos de Bomberos y Protección Civil.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2011	32 296	18 150	56
	2012	22 205	10 889	49
<b>Indicador: Casos atendidos de peticiones ciudadanas a través de acciones de contacto ciudadano.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros. En 2012, el objetivo es promover la coparticipación ciudadana en seguridad a través de acciones de proximidad y prevención del delito.	2011	217	329	100
	2012	225	130	57
<b>Indicador: Empresas participantes en prevención del delito (Empredel).</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2011	1 320	2 944	100
	Año	3 050	1 610	52
<b>Indicador: Vecinos en alerta.</b>				
Impulsar el desarrollo de las zonas marginadas del municipio.	2010	3	2	66
<b>Indicador: Detenidos remitidos a Procuraduría General de Jalisco.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2010	0	6 689	100
<b>Indicador: Detenidos remitidos a Procuraduría General de la República.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2010	0	660	100

Objetivo	Año	Meta. Denuncias registradas	Logrado	Porcentaje de cumplimiento
<b>Indicador: Operativos especiales.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2010	0	7	100
<b>Indicador: Operativos en antros y bares.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2010	65	18	27
<b>Indicador: Operativos en mercados.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2010	87	106	100
<b>Indicador: Servicios de patrullaje brindado.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2010	146 205	95 441	65
<b>Indicador: Servicios por fenómenos naturales.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2010	2 058	5 424	100
<b>Indicador: Aseguramiento de vegetal verde.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2012	32 831	30 902	94
<b>Indicador: Número de redes integradas al programa Familias en Alerta.</b>				
Promover la coparticipación ciudadana en seguridad a través de acciones de proximidad y prevención del delito.	2012	75	137	100
<b>Indicador: Reportes atendidos por el Centro de Comunicación y Observación Electrónica.</b>				
Propiciar entornos de convivencia y sociales más seguros.	2012	137 395	69 521	50
<b>Indicador: Sesiones del programa Familias en Alerta.</b>				
Intervenir la colonia Santa Cecilia con el PIO.	2012	4	8	100

Del análisis de la información, de los 26 indicadores del plan municipal, 10 fueron cumplidos, 11 no lograron la meta establecida, y 5 cumplieron de forma parcial.

## PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO VISIÓN 2030 Y PLAN DE GESTIÓN INSTITUCIONAL 2012-2015

El Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 establece el eje “Seguridad ciudadana efectiva y prevención social de la violencia y la delincuencia” con el objetivo de garantizar la seguridad y el orden público, fomentar la cultura de la paz y potencializar la participación ciudadana. Para lograrlo, presenta diez estrategias:

- Transformación del modelo policial para asumir plenamente las competencias y funciones municipales en el marco de las políticas y normas nacionales de seguridad pública y aplicación de los mecanismos de coordinación intergubernamental y metropolitana en la materia.
- Participación activa del gobierno y los sectores sociales de Guadalajara en las acciones previstas dentro del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia para reducir la incidencia de conductas de riesgo y factores que propicien la delincuencia y la desintegración del tejido social. Fortalecer la cultura de la denuncia de conductas ilícitas respecto a los derechos de reserva y protección de la información otorgada por los ciudadanos.
- Programas de prevención social de la violencia y la delincuencia con la implementación de mecanismos socioeducativos, culturales, artísticos, que coadyuven a la prevención de la violencia en niños y niñas, jóvenes y adolescentes, con enfoque participativo y privilegiando el diálogo. Establecer la atención a víctimas de la violencia y del delito.
- Profesionalización, equipamiento, certificación, estímulos al desempeño y carrera policial para conformar la mejor corporación de policía municipal en el país.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control de confianza, transparencia, combate a la corrupción y respeto a los derechos humanos en las áreas de policía y justicia municipal.
- Innovación tecnológica y de los sistemas de información de prevención de la violencia y la delincuencia mediante el sistema de estadísticas criminales, mapas de violencia, informes y medios que se consideren

necesarios para un adecuado seguimiento, y para fortalecer la vigilancia y mejorar la capacidad de respuesta ante conductas delictivas.

- Programa de profesionalización de la policía municipal desde un esquema de proximidad social y un modelo preventivo de seguridad que preserve el respeto a los derechos humanos y la transversalidad de género.
- Coordinación metropolitana con las dependencias de seguridad pública del ámbito federal, estatal y municipal.
- Fomento, difusión y práctica de una cultura de protección civil y prevención de accidentes, desastres y riesgos para la población y su patrimonio.
- Impulso y consolidación de mecanismos de mediación para la solución pacífica y extrajudicial de controversias y conflictos.

Como líneas de acción presenta diversos programas; los de nuestro interés son:

- Programa Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
  - Aplicación de los ejes del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, a través de la implementación del Comité Municipal Interinstitucional, como un programa transversal y participativo que involucre a todas las dependencias municipales en acciones que tengan como propósito fortalecer la cohesión social, combatir las adicciones, rescatar los espacios públicos y promover proyectos productivos, entre otros, para reducir la incidencia de conductas de riesgo y factores que propicien la violencia, la delincuencia y la desintegración del tejido social.
  - Programas preventivos (DARE, Ciudadanos en Red, Empresa Solidaria, Mujeres en Paz, Cultivarte en Comunidad, “Cuenta, cuantos, cuentos cuentas”, Brigadas Deportivas, Promotores Comunitarios).
- Modelo policial
  - Programa de profesionalización de la policía municipal a partir de un esquema de proximidad social y un modelo preventivo de seguridad

que preserve el respeto a los derechos humanos y la transversalidad de género.

- Revisión y mejoramiento del esquema de vigilancia y patrullaje para asegurar una disminución en los tiempos de respuesta a las llamadas de emergencias y denuncias ciudadanas. Establecer sistemas de supervisión más efectivos y de control de calidad para el mismo fin.
- Coordinación metropolitana con las dependencias de seguridad pública del ámbito federal, estatal y municipal.

A continuación presentamos los resultados obtenidos de estos programas en los dos informes de gobierno municipal.

### Primer Informe de Gobierno 2012-2013

En el Programa Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se informa que se trabajó en la vinculación entre la sociedad y el gobierno; por ello, se promovió la participación de los representantes de 250 colonias en el municipio. Se realizaron diagnósticos de prevención del delito para identificar y atender las causas de inseguridad en cada zona. Se recuperaron espacios públicos y se reconocieron problemas, intereses y necesidades mediante la estrategia de prevención de violencia entre las juventudes.

Gracias al programa Modelo Policial, se capacitó en el curso “Bases metodológicas para la proximidad social” a los integrantes de las corporaciones policiales y las áreas de prevención para desarrollar habilidades de proximidad social en las labores de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia.

Instituciones municipales, estatales y federales firmaron un convenio con la Red Interinstitucional de Capacitación Profesional con la finalidad de homologar criterios de formación, capacitación y academia en temas de policía y seguridad.

De los logros que reporta el gobierno municipal de Guadalajara, los más destacados son:

- De octubre de 2012 a julio de 2013 se recibieron más de 95 000 reportes y denuncias de la población en el Centro de Comunicaciones

y Observación Electrónica, de los cuales más de 40 000 resultaron positivos; la atención brindada a las demandas ciudadanas ante la flagrancia del delito se hicieron en tiempo y forma.

- Se detuvieron a cerca de 23 500 personas por la presunta comisión de delitos del fuero común y fuero federal, así como por faltas administrativas.
- La policía de Guadalajara recuperó más de 2 300 vehículos robados.
- Para promover la prevención del delito y la atención inmediata a cualquier denuncia ciudadana y reporte delictivo, se desplegaron alrededor de 200 nuevos policías en las calles de las diferentes zonas de la ciudad para ampliar la cobertura de vigilancia y patrullaje.

## Segundo Informe de Gobierno 2013-2014

En relación con el Programa Interinstitucional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el municipio participa en el Programa Nacional de Prevención Social de las Violencias y la Delincuencia (Pro-napred); así, se establecieron 24 proyectos específicos aplicados en cuatro polígonos: Lomas del Paraíso, Oblatos, Oriente y El Sauz, que incluyeron un total de 25 colonias que requieren atención prioritaria en materia de seguridad.

Los principales resultados obtenidos en la aplicación de este programa, de acuerdo con la información proporcionada por el gobierno del municipio, son:

- Generación de diagnósticos participativos que identifican las principales problemáticas de delincuencia e inseguridad en cada uno de los polígonos.
- Implementación de acciones dirigidas a jóvenes para crear conciencia colectiva de paz.
- Recuperación de espacios públicos mediante la construcción del Centro Integral de Prevención del Delito, ubicado en la colonia Miravalle.
- Capacitación de 120 policías del municipio, quienes contribuirán en los polígonos a intervenir con un enfoque de seguridad ciudadana,

prevención integral de las violencias y el delito, proximidad policial y gestión pacífica de los conflictos.

Asimismo, se impulsó durante ese año el programa Una Forma Diferente de Hacer Seguridad, dirigido a los estudiantes y maestros de las escuelas de todo el municipio, con la finalidad de ofrecer información del *bullying*, navegar con seguridad en internet y fortalecer la autoestima.

El programa Ciudadanos en Red es otra vertiente que promueve la creación de vínculos y redes sociales vecinales, enfocado a la recuperación de espacios públicos; en éste se trabajó con vecinos de 75 colonias del municipio.

Durante ese año, se pusieron en marcha programas de atención a jóvenes, niños y mujeres dirigidos a construir comunidades participativas como medida preventiva de delitos y violencia, como CultiArte, brigadas juveniles, Mujeres por la Paz. Aunado a lo anterior y con la finalidad de fortalecer la presencia y proximidad de los elementos la corporación, se realizaron operativos a 14 mercados municipales.

Otro proyecto de proximidad policial es Empresa Solidaria, que promueve una relación estrecha entre comerciantes y autoridades. En ese año también se integró el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara con la participación de comités compuestos por ciudadanos a favor de la seguridad.

Por su parte, en el programa Modelo Policial se obtuvieron los siguientes datos:

- En el Centro de Comunicación y Observación Electrónicas se recibieron 125 723 llamadas de emergencia.
- Se realizaron 101 operativos especiales de atención a fenómenos delictivos y se participó en 52 dispositivos especiales en coordinación con los tres órdenes de gobierno.
- A través del operativo Poseidón, se definieron 23 cuadrantes de atención prioritaria mediante acciones de proximidad social; se busca que los elementos generen permanencia, conocimiento y confianza con los ciudadanos.
- En la Unidad Psicológica de Intervención Primaria se atendieron 910 personas.

- El Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial fue aprobado y publicado en la *Gaceta Municipal* el 8 de mayo de 2014.
- Se actualizó al personal operativo en temas de derechos humanos, investigación para la prevención, nuevo modelo policial para el personal de mando, policía de proximidad, perspectiva de género y prevención del delito, entre otros.

Las estrategias y los programas mencionados tienen como objeto vincular a la sociedad con la autoridad de una manera corresponsable en materia de seguridad y a través de mecanismos de participación ciudadana aplicados en el modelo de proximidad.

A manera de resumen y para una mejor comprensión del tema, presentamos la tabla 2, con los programas incluidos en los planes de desarrollo durante 2010-2012 y 2012-2015.

**Tabla 2.** Programas a cargo de la dependencia de seguridad ciudadana contenidos en los planes municipales de desarrollo de Guadalajara, 2010-2012 y 2012-2015<sup>39</sup>

2010-2012	2012-2015
<p>Programa de Proximidad Social Policial y de Emergencias. Búsqueda permanente de acercamiento a la ciudadanía mediante mecanismos de información, preparación y respuesta que brinden un clima de confianza y bienestar sostenido.</p>	<p>Programa de profesionalización de la policía municipal bajo un esquema de proximidad social y un modelo preventivo de seguridad que preserve el respeto a los derechos humanos y la transversalidad de género.</p>
<p>Programa de Mejora de la Denuncia Ciudadana. Brindar mejor servicio de respuesta y atención ciudadana con sistema de comunicación de punta que permita fomentar mayor participación en la denuncia anónima de delitos y prácticas inadecuadas de servidores públicos.</p>	

<sup>39</sup> Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012/2022, Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Institucional 2012- 2015. Recuperados de [www.guadalajara.gob.mx](http://www.guadalajara.gob.mx)



2010-2012	2012-2015
<p>Programas de Control y Prevención del Delito/emergencias. Apegado a la aplicación de métodos, procedimientos y criterios técnico-científicos que permitan realizar acciones apegadas a la normatividad legal y en estricto respeto de los derechos humanos...</p>	<p>Revisión y mejoramiento del esquema de vigilancia y patrullaje para asegurar una disminución en los tiempos de respuesta a las llamadas de emergencias y denuncias ciudadanas. Establecer sistemas de supervisión más efectivos y de control de calidad para el mismo fin.</p>
<p>Programas de Información e Investigación. Generar en el ámbito policial y de protección civil sistemas actuales y confiables de información y estadísticas que permitan a la ciudadanía conocer lo que pasa de manera directa, oportuna y confiable, a partir de información relacionada con la seguridad y su operación, así como la actualización y complemento del Atlas de Riesgos Local y del Área Metropolitana de Guadalajara.</p>	
<p>Programas de coordinación, colaboración e intercambio de información que faciliten la planeación y operación en forma oportuna y coordinada con las diversas instituciones de los órdenes municipales, estatales y federales en la atención y prevención de delitos.</p>	<p>Coordinación metropolitana con las dependencias de seguridad pública del ámbito federal, estatal y municipal.</p>
	<p>Aplicación de los ejes del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, a través de la implementación del Comité Municipal Interinstitucional, como un programa transversal y participativo que involucre a todas las dependencias municipales en acciones que fortalezcan la cohesión social, combatir las adicciones, rescatar los espacios públicos y promover proyectos productivos, entre otros, para reducir la incidencia de conductas de riesgo y factores que propicien la violencia, la delincuencia y la desintegración del tejido social.</p>

2010-2012	2012-2015
	Programas preventivos (DARE, Ciudadanos en Red, Empresa Solidaria, Mujeres en Paz, Cultivarte en Comunidad, "Cuenta cuentos, cuentos cuentas", Brigadas Deportivas, Promotores Comunitarios.

## CONCLUSIONES

- El Plan Municipal de Desarrollo de Guadalajara 2010-2012 y su similar 2012-2015 coinciden en instituir programas de proximidad ciudadana que incluyan actividades cuyo objetivo es el acercamiento permanente a la ciudadanía mediante mecanismos de información, preparación y respuesta, así como la profesionalización del policía municipal con base en un esquema de proximidad social y modelo preventivo de seguridad. Aunado a lo anterior, los planes establecen mejorar el esquema de vigilancia y patrullaje para disminuir los tiempos de respuesta a las llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas, además de una serie de programas, entre los cuales se destaca, en el Plan Municipal 2012-2015, el denominado Promotores Comunitarios.
- Se subraya que el Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012, en congruencia con el Reglamento de la Administración Pública Municipal, expedido en marzo de 2010 y actualmente vigente, integró programas relacionados con la proximidad social, así como su similar del 2012-2015.
- El ayuntamiento determinó, mediante los instrumentos jurídicos y de planeación, dar un enfoque ciudadano a la institución encargada de la seguridad; por ello, es necesario revisar de forma objetiva las acciones del propio cuerpo policial de Guadalajara a fin de identificar las estrategias que tienen que ver con las que proponen los modelos de enfoque comunitario.
- Del análisis del Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012, se deduce que no se presenta continuidad en los 26 indicadores que se plantea dicho documento; por lo tanto, existe inconsistencia en la debida implementación de las políticas públicas en ese periodo de gobierno municipal.

- Del Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, se desconoce el impacto de los programas aplicados en los cuatro polígonos donde se incluyen las 25 colonias intervenidas por el ayuntamiento.

## FUENTES DE CONSULTA

Aguilar, L. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Porrúa.

Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Cuadernillo 30. Políticas públicas y democracia*. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática-Instituto Nacional Electoral.

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE.

Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 2010-2012, *Gaceta Municipal*, 30 de junio de 2010.

Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Institucional 2012-2015, *Gaceta Municipal*, 26 de marzo de 2013.

## Informes

*Primer Informe de Resultados*, 2010, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

*Segundo Informe de Resultados*, 2011, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

*Tercer Informe de Gobierno*, 2012, Francisco de Jesús Ayón López

*Primer Informe de Gobierno*, 2012-2013, Ramiro Hernández García

*Segundo Informe de Gobierno*, 2013-2014, Ramiro Hernández García



## Capítulo 3

### La proximidad en el modelo policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

Los deberes del policía hacen de él un funcionario diferente de los demás: por una parte, debe atender la demanda ciudadana para prevenir el delito y, por otra, reprimirlo, en ocasiones recurriendo a la fuerza pública. Polina (2007) sostiene que “el éxito del trabajo policial depende en grado sustantivo de la participación de los individuos y de las víctimas para establecer y en su caso detener a los responsables de los delitos” (215).

En este sentido, la labor del policía se sujeta a un modelo policial propuesto por la administración pública, la cual tiene la facultad de adecuar su marco normativo, planeación y presupuesto para implementarlo. De ahí la importancia de que los gobiernos definan un modelo de policía sustentado en las necesidades de la población y que, además, sea efectivo.

En México, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se consolidó uno de los referentes del modelo de proximidad: el proyecto institucional de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del modelo de la Policía Federal (García, 2007), el cual plantea como componente la participación ciudadana y proximidad, que fundamenta como preocupación de los ciudadanos la comisión de delitos de alto impacto y la delincuencia organizada. Para ello, se propone el combate por igual contra quienes cometen delitos de alto impacto, delitos menores e infracciones, con el apoyo del ciudadano, quien, con base en esta estrategia, deberá identificar y denunciar ante las

autoridades los hechos delictivos. De esta manera, se pretende garantizar la disminución de la percepción de inseguridad del ciudadano y la imagen negativa hacia la policía, a diferencia de lo que posteriormente se expone en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia como proximidad, que comprende las formas en las que se deberá tener contacto con el ciudadano.

De acuerdo con los resultados de la investigación, la Secretaría de Seguridad Ciudadana cuenta con un grupo especializado en proximidad denominado Poseidón, creado en marzo de 2014 y cuyo estado de fuerza es de 138 elementos de policía. Uno de los aciertos de este modelo es el objetivo de reducir el tiempo de respuesta para estar en un máximo de tres minutos sin importar la parte del cuadrante en que esté para desplazarse al punto de la incidencia.

## INTRODUCCIÓN

La policía se constituye como pieza importante de la seguridad ciudadana; de acuerdo con Del Valle (citado por Rodríguez, 2008),

los deberes fundamentales de los policías son: la protección de las personas y sus bienes, la prevención del delitos y faltas administrativas, el mantenimiento del orden público, proteger los derechos humanos, en especial las libertades públicas, colaborar en la investigación y persecución de hechos ilícitos, auxiliar a la población cuando se presenten desastres o cualquier siniestro y apoyar al poder judicial en sus mandamientos (pp.15-16).

Estos deberes hacen del policía un funcionario diferente de los demás: por una parte, debe atender la demanda ciudadana para prevenir el delito y, por otra, reprimirlo, en ocasiones recurriendo a la fuerza pública. En este contexto, Polina (2007) sostiene que “el éxito del trabajo policial depende en grado sustantivo de la participación de los individuos y de las víctimas para establecer y en su caso detener a los responsables de los delitos” (p. 215).

En este sentido, la labor del policía se sujeta a un modelo policial propuesto por la administración pública, la cual tiene la facultad de adecuar su marco normativo, planeación y presupuesto para implementarlo. De ahí la

importancia de que los gobiernos definan un modelo de policía sustentado en las necesidades de la población y que, además, sea efectivo.

El modelo policial de proximidad se identifica como parte de una política de seguridad ciudadana. En este capítulo describimos las características que destacan al policía desde esta perspectiva, así como la evolución del concepto y del enfoque de la proximidad en la función policial.

Aunque en el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana no se precisa entre las funciones, principios y deberes de los elementos operativos las formas y acciones propias de un modelo de proximidad o de orientación comunitaria, en la planeación municipal de los últimos cinco años se proyectaron programas con base en este concepto; en este orden, existe hoy un grupo en la policía de Guadalajara especializado en proximidad, del cual se aborda en este capítulo su filosofía, objetivo, capacitación y lineamientos de trabajo.

Asimismo, incluimos resultados de la investigación que tratan de interpretar la efectividad de la policía de Guadalajara como un modelo de proximidad y la percepción del policía respecto de la integración de los ciudadanos a dicho modelo.

## POLICÍA DE PROXIMIDAD

De acuerdo con Tudela (2008), “la promoción de policías de orientación comunitaria y de policía de proximidad (este último es el referente europeo del primero) representa una de las corrientes que mayor influencia han ejercido sobre las policías de la región”. En capítulos anteriores, hemos descrito la tendencia que existe de que los cuerpos policiales formen parte de una política de seguridad ciudadana; desde esta perspectiva, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) propone “siete razones para apostar a las políticas locales de seguridad ciudadana” (p. 16), entre las cuales se destacan:

La descentralización de estos servicios permite una actuación de proximidad (cercanía y accesibilidad social) para atender las necesidades ciudadanas, las municipalidades pueden asegurar un espectro amplio de cooperación interinstitucional, los ciudadanos y ciudadanas pueden lograr, localmente, mayor capacidad de exigir rendición de cuentas y de ejercer

control social sobre el gobierno, los gobiernos locales, en cooperación con el gobierno nacional, tienen unos márgenes muy importantes para la innovación, ejercer la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno es más fácil con las administraciones locales.

## EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y ENFOQUE DE LA PROXIMIDAD EN LA FUNCIÓN POLICIAL

En México, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se consolidó uno de los referentes del modelo de proximidad: el proyecto institucional de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del modelo de la Policía Federal (García, 2007), presentado por el gobierno federal en octubre de 2007. En él se define como policía de proximidad “la especialidad de la policía con la finalidad de mantener contacto con la ciudadanía, a través de estrategias de penetración social y recopilación de información específica por medio de patrullajes y programas permanentes de vinculación”.

El modelo que se propone para la Policía Federal incluye entre sus componentes la participación ciudadana y proximidad social; en ésta se menciona que a los ciudadanos les preocupan más los delitos de alto impacto,<sup>40</sup>

---

40 En el capítulo “Análisis estadístico de los delitos de alto impacto en Guadalajara”, la autora describe: “El 13 de enero de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó por parte del Sistema Nacional de Seguridad, el Acuerdo 05/XXXVII/14, denominado ‘Criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) que serán aplicados en el ejercicio fiscal 2015’, en dicha convocatoria se establecen criterios conforme a los cuales se distribuirán recursos del FASP, pero para la parte que aquí interesa respecto a los ‘delitos de alto impacto’, en el apartado 3 de la convocatoria denominado ‘Fórmula de Distribución’, en el inciso ‘b) Formulas y variables del criterio de combate a la delincuencia (B)’, establece lo que textualmente se señala: ‘El resultado de la aplicación de las fórmulas y variables del criterio de Combate a la Delincuencia se obtiene a través de los indicadores siguientes:

I. Incidencia delictiva. Se refiere a los delitos de alto impacto social relativos a homicidios dolosos, secuestros, extorsiones y robos(1) denunciados, y refleja la proporción de que representan en la entidad federativa con respecto al total nacional considerando los últimos datos oficiales de referencia disponibles, ponderando al treinta (30) por ciento, y II. Disminución de delitos. Considera la disminución de delitos de alto impacto social relativos a homicidios dolosos, secuestros, extorsiones y robos denunciados de un año a otro considerando los últimos datos oficiales de referencia disponibles, ponderado al setenta (70) por ciento...’



considerados como de mayor incidencia en la percepción de inseguridad. Por otra parte, establece la misma peligrosidad de quienes incurren en delitos de alto impacto y de los que cometen infracciones y delitos menores;<sup>41</sup> de esta manera, en el proyecto se plantea “un combate integral contra la delincuencia organizada”, que incluye a los que cometen delitos menores e infracciones.

El proyecto en cuestión argumenta que la sensación de “civilidad y seguridad” sólo se podrá reestablecer con la participación de la sociedad identificando e informando sobre las redes de delincuencia organizada.

En este sentido, propone un esquema de participación de la sociedad “para identificar y reportar las problemáticas existentes de seguridad y los factores que las causan”. El proyecto define

proximidad social a la estrategia de trabajo de las instituciones de seguridad pública estrechamente vinculada con la participación ciudadana, que se sustenta principalmente en el acercamiento y la vinculación de la policía con la comunidad o la población que vive y convive en un determinado espacio geográfico (barrio, pueblo, colonia etcétera), para identificar y atender sus demandas de seguridad y orden público, así como gestionar la resolución de necesidades relacionadas con el mejoramiento del entorno y su calidad de vida.

Lo anterior, con la finalidad de “generar en la población una percepción de seguridad, revertir la desconfianza y temor del que se tiene del policía, obtener información sobre los hechos delictivos y presuntos delincuentes, aplicar programas de prevención del delito y fomentar la cultura de la denuncia”.

Por otra parte, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en 2012, plantea que las instituciones de seguridad pública y demás autoridades deben observar en su planeación, programación, implementación y evaluación de políticas públicas los programas y las acciones que observen como mínimo, entre otros principios, la proximidad. Esta

---

Por lo anteriormente mencionado debemos de concluir que los delitos considerados como de ‘alto impacto’ son homicidios dolosos, secuestros, extorsiones y robos, entre otros, esto en virtud del alto índice de la comisión de delitos, la forma de su comisión (dólosa) y el mayor impacto de la percepción de seguridad del ciudadano”.

<sup>41</sup> El documento al que nos referimos en este párrafo señala como delitos menores: portación de armas, drogas, vandalismo, violencia intrafamiliar, entre otros.

última comprende “la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios, transparencia y rendición de cuentas”.<sup>42</sup>

En la ley se previó la realización del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia bajo la responsabilidad del Secretariado Ejecutivo, el cual tiene la facultad de elaborar, en coordinación con las demás instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las propuestas de contenido del programa y todos aquellos vinculados con esta materia.<sup>43</sup>

Es de importancia destacar que el concepto de proximidad referido en la estrategia del entonces secretario de Seguridad Pública federal, Genaro García Luna, ha evolucionado; sin embargo, no hay evidencia que este enfoque comunitario, de policía de proximidad o de seguridad ciudadana tenga una influencia total en el modelo de policía esbozado en las policías de nuestro país.

En este contexto, es de observarse que el proyecto institucional de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del modelo de la Policía Federal propone como componente la participación ciudadana y proximidad, y fundamenta como preocupación de los ciudadanos la comisión de delitos de alto impacto y la delincuencia organizada. Para ello se plantea el combate por igual contra quienes cometen delitos de alto impacto, delitos menores e infracciones, con el apoyo del ciudadano, quien, de acuerdo con esta estrategia, deberá identificar y denunciar ante las autoridades los hechos delictivos. De esta manera se pretende garantizar la disminución de la percepción de inseguridad del ciudadano y la imagen negativa hacia la policía.

En este modelo también observamos la ausencia de estrategias o programas de prevención para los infractores o quienes cometen delitos menores; en ellos aplica una política de “cero tolerancia”, por lo cual no da cabida para el trabajo preventivo en estos supuestos. De igual modo, advertimos la re-

---

42 Artículo 3º, fracciones VIII y XIX.

43 Artículo 14 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

ducción de la participación del ciudadano a ser un informante de la policía, a diferencia de lo que posteriormente se propone en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia como proximidad, que abarca las formas en que se deberá tener contacto con el ciudadano.

Por otra parte, antes del inicio del sexenio (2012-2018) del presidente de México, Enrique Peña Nieto, se consolidó el acuerdo político entre el entonces presidente electo y los principales partidos políticos de nuestro país, denominado Pacto por México,<sup>44</sup> que integró compromisos específicos, entre ellos, los propios de seguridad y justicia.

En este rubro se estableció el compromiso de aplicar un

sistema de policías estatales coordinadas,<sup>45</sup> en el que las policías municipales se conviertan en policías de proximidad para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos y las policías estatales asuman todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades.

Por otra parte, con base en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2013, 2014 y 2015, se firmaron los acuerdos cuyo objetivo ha sido crear las condiciones financieras para el cumplimiento de las acciones que integran el programa.

El Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred 2015) señala que “los subsidios materia de estos Lineamientos tienen como objetivo apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de programas y acciones en materia de seguridad ciudadana, misma que prioriza un enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia y la delincuencia”.

---

44 El Pacto por México es un acuerdo político suscrito por el entonces presidente electo Enrique Peña Nieto y los tres principales partidos de México, PRI, PAN y PRD, que contiene compromisos específicos en cinco rubros: de sociedad de derechos y libertades, crecimiento económico, empleo y competitividad, seguridad y justicia, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y gobernabilidad democrática. Recuperado el 24 de agosto de 2015 de <http://pactopormexico.org/como/>

45 Compromiso número 75 del acuerdo político Pacto por México. Recuperado el 24 de agosto de 2015 de <http://pactopormexico.org/como/>

## Se estipuló que las entidades federativas deben promover

la participación ciudadana y de la sociedad civil, la cohesión comunitaria, la cultura de la legalidad, la cultura de paz, modelos de convivencia comunitaria que permitan la solución pacífica de los conflictos, prevención de violencia familiar, escolar y de género, intervención temprana en problemas de aprendizaje y conductuales, atención integral a víctimas, educación sexual y reproductiva, capacitación laboral, emprendimientos productivos, reinsertión social, atención integral de adicciones, prevención de la discriminación, campañas de desarme, actividades culturales, recreativas y formativas para la apropiación de los espacios públicos y la convivencia comunitaria, redes comunitarias de prevención, programas de reconciliación policía-comunidad, modelos policiales de seguridad ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los tres órdenes de gobierno que permitan transparentar y establecer una efectiva coordinación entre las dependencias involucradas.

En este orden, con el objetivo de generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana, en el acuerdo se definen dos estrategias que tienen que ver con la proximidad: 3.2. Fomentar acciones de apropiación del espacio público para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana y 3.3. Favorecer el proceso de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía.

En este contexto se observan dos visiones un tanto diferentes respecto al enfoque de la seguridad de los cuerpos policiales: una es la que propone el Poder Ejecutivo federal y otra la que se asienta en la ley. Mientras que el gobierno federal se compromete a establecer un sistema de policías estatales coordinadas más enfocadas a la centralización, la ley señala modelos de seguridad ciudadana sin determinar claramente la división en las funciones y orientación de las policías tanto estatales como municipales.

## POLICÍA DE PROXIMIDAD DE GUADALAJARA

Aunque en el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana no se precisa entre las funciones, principios y deberes de los elementos operativos

las formas y acciones propias de un modelo de proximidad o de orientación comunitaria, en la planeación municipal de los últimos cinco años se proyectaron programas de profesionalización del policía municipal con base en un esquema de proximidad social, programa de proximidad social policial y de emergencias, la búsqueda permanente de acercamiento a la ciudadanía a través de mecanismos de información, preparación y respuesta que brinden un clima de confianza y bienestar sostenido, además de programas como el de Promotores Comunitarios.<sup>46</sup>

Como referencia acerca de la instrucción y formación que recibe la policía respecto del modelo de proximidad, analizamos el documento *Policía de proximidad social, curso básico de formación policial, manual de instrucción*,<sup>47</sup> en el cual se menciona:

En la Secretaría de Seguridad Ciudadana nos hemos puesto como objetivo modernizar, profesionalizar e impulsar la honestidad de los cuerpos de policía para acercarlos a la comunidad. Bajo este esquema que estamos planteando, buscamos tener más alcance en el combate al crimen en una atención directa a la comunidad en seguimiento a la responsabilidad de proteger y servir.

Este documento sugiere que “la aproximación integral al problema de la seguridad es necesario que contemple como pilares a la prevención y a la

---

46 Programas a cargo de la dependencia de seguridad ciudadana contenidos en los planes municipales de desarrollo de Guadalajara en los periodos de gobierno 2010-2012 y 2012-2015: Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012/2022, Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Institucional 2012- 2015. Recuperados de [www.guadalajara.gob.mx](http://www.guadalajara.gob.mx).

47 Este documento fue elaborado por el instructor Martín Caballero Casas Martínez e integra siete módulos: el cambio de paradigma policial y el origen de un nuevo modelo; ¿qué es ser policía de proximidad social?; ámbitos de actuación del policía de proximidad social; diferencias entre modelo reactivo (intervención) y modelo de proximidad social (preventivo); participación ciudadana y proximidad social para la prevención del delito; experiencias internacionales de modelos de policía de proximidad social; y el esquema de implementación del modelo de policía de proximidad social.

El contenido consiste en el desarrollo de los temas enunciados en cada uno de los módulos, sin precisar cómo las características de los modelos están integradas a los objetivos, estrategias, acciones, indicadores de evaluación, etcétera, y a la forma de operar propia del elemento policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.

participación ciudadana”. En correlación, “son esenciales tres cambios: que se actúe contra las conductas delictivas de manera temprana; que las instancias que tienen relación con lo preventivo (tanto policial como social) y lo punitivo actúen en equipo; y que los ciudadanos asuman responsabilidades sociales”.

Retoma que la filosofía de la policía de proximidad social

debe fundamentarse en los principios básicos de descentralización del mando, proximidad a la comunidad, impulso de la participación ciudadana en la seguridad, la corresponsabilidad del ciudadano con los problemas existentes, la resolución de problemas, prevención y pro actividad, identificación con el territorio, multidisciplinariedad de servicios, integración social y reconocimiento de capacidades del policía.

Es de destacar en el contenido del documento el tema de la “mediación en la seguridad pública”, del cual refiere:

Los policías participan en la solución de conflictos con un sentido integrador, mediante el uso de herramientas que son útiles para ganar la confianza de la comunidad, dentro del ejercicio de poder policial; respetando garantías individuales y derechos humanos...

La policía debe pasar de un cuerpo represivo a uno de proximidad social, para restituir a las personas en el libre ejercicio de sus derechos y libertades en una doble vertiente, constituida por la represión del infractor y por la promoción de los derechos de la víctima en una nueva cultura de los derechos humanos; por otra parte debe promoverse al interior de las instancias de profesionalización policial la empatía como una técnica que permite situarse en la posición del ciudadano, conocer sus demandas y la situación que guarda, antes, durante y después de la actuación policial. A los ciudadanos ha de recordárseles constantemente que la tarea natural de la policía es la de servicio a los intereses de la comunidad.

Por otra parte, se muestra un comparativo de características y principios de los modelos policiales de reacción y de proximidad social; de este último se describe lo siguiente:

Características

1. Cercanía e interacción con los ciudadanos.

2. Prestación de servicios a la ciudadanía:
  - a) Mejorar la calidad de los servicios.
  - b) Aumentar el grado de satisfacción de los ciudadanos.
  - c) Reducir las infracciones y los delitos.
3. Vinculación del ciudadano con las actividades de la autoridad administrativa en el ámbito de la seguridad pública municipal.
4. Implicar al ciudadano en su propia seguridad:
  - a) Participación de la ciudadanía en los planes de presencia policial.
  - b) Fomentar en los ciudadanos la toma de conciencia sobre el impacto que tienen las infracciones y los delitos ante la percepción de inseguridad.

#### Principios

1. Atención al ciudadano:
  - a) Servicio público de calidad en el trabajo: Accesibilidad, simplicidad, rapidez, transparencia, mediación, participación y responsabilidad.
2. Congruencia: Utilizar el medio más adecuado en cada situación (disuadir o dominar el medio).
3. Oportunidad: Utilizar el medio menos lesivo, exigible a un profesional (en caso de resistencia).
4. Proporcionalidad: Considerar si es conveniente actuar o no actuar (por razón del lugar, tiempo, solicitud, etc.).
5. Trato correcto con los ciudadanos evitando todo acto abusivo o discriminatorio.
6. Respetar, mantener y proteger la dignidad y derechos humanos.
7. Legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

## EL GRUPO POLICIAL DE GUADALAJARA ESPECIALIZADO EN PROXIMIDAD

De acuerdo con los resultados de la investigación, la Secretaría de Seguridad Ciudadana cuenta con un grupo especializado en proximidad denominado Poseidón, creado en marzo de 2014 y cuyo estado de fuerza es de 138 elementos de policía. Este grupo se integró con elementos activos de la corporación con un esquema de selección que consideró el grado de responsabilidad del elemento y la ausencia de quejas o arrestos, así como los

resultados de la entrevista con el encargado del grupo. A los policías elegidos se les instruyó en temas de “equidad y género, violencia, prevención y triángulo del delito”.<sup>48</sup>

### Objetivo del grupo

El grupo Poseidón tiene como objetivo principal combatir el delito patrimonial, específicamente el robo en sus diferentes modalidades, dentro de los cuadrantes que integran las zonas con mayor incidencia de este delito, y dar al ciudadano una pronta respuesta ante cualquier evento: “Se buscó reducir el tiempo de respuesta para estar en un máximo de tres minutos sin importar la parte del cuadrante en que esté, para desplazarse al punto de la incidencia”.<sup>49</sup>

### Estrategias y operaciones de Poseidón

Los elementos destinados a este grupo operan en tres secciones con dos integrantes cada una, en turnos de doce horas de servicio por veinticuatro de descanso. Sus estrategias se concentran en 23 cuadrantes con anillos dobles; es decir, con dos perímetros: un anillo interno y otro externo, el primero más pequeño que el segundo. En promedio, las zonas cuentan con dos o tres anillos y una zona puede integrar hasta seis anillos. En el anillo externo disponen de personal de apoyo, que puede pertenecer a las agrupaciones de Lobos (grupo de reacción) o Gamas (elementos escuadrón motorizado).

Para delimitar los cuadrantes, se tomó como base la información estadística de delitos, generada por la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

---

<sup>48</sup> Proximidad ciudadana, importante en el nuevo modelo policial. *Redacción*. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de [www.axiopolis.com](http://www.axiopolis.com)

<sup>49</sup> Aportación de un elemento de policía que participó en la entrevista al grupo Poseidón, realizada el 16 de abril de 2015 en las instalaciones del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.



### *Forma de proximidad o contacto del grupo Poseidón con la ciudadanía*

La dinámica de acercamiento con el ciudadano es a través de la entrega de una tarjeta de presentación cuyo frente se lee el nombre del comisario, su cargo y la leyenda:

El Secretario de Seguridad Ciudadana, te invita a: DENUNCIAR por lo que te proporcionamos el siguiente número telefónico (número celular)

Zona (número de la zona)

Dirección General (número de teléfono de la oficina)

CECOE (Centro de Comunicaciones y Observación Electrónica) (número de teléfono)

[En el reverso está impreso el escudo del Ayuntamiento de Guadalajara.]

De la entrevista al grupo de proximidad, se extrae por parte de los policías participantes que fuera de este contacto con los ciudadanos y los servicios que de esta dinámica se derivan, el grupo no realiza otra actividad que los enlace con la ciudadanía u otras formas, como la aplicación de encuestas ciudadanas o la evaluación por medio de indicadores, para cumplir con este fin vinculatorio y de participación.

## EFFECTIVIDAD DE LA POLICÍA DE GUADALAJARA COMO UN MODELO DE PROXIMIDAD

Como ya mencionamos, existe en la policía de Guadalajara un grupo especial de proximidad que sólo opera en un área reducida de la ciudad. Los resultados de los instrumentos que se aplicaron en la investigación muestran la percepción de los ciudadanos respecto a la actuación del policía de Guadalajara en general.

### Resultados de encuestas de percepción ciudadana sobre proximidad

Parte de los resultados de la pregunta a los ciudadanos sobre si conocen a los comandantes de policía o a los policías que patrullan su colonia, 9.1% contestaron que sí frente a 90.9% que mencionaron que no (ver tabla 3).

**Tabla 3.** Porcentaje de los ciudadanos que señalaron conocer o desconocer al comandante de policía o a los elementos que patrullan su colonia

<b>¿Conoce al comandante de policía o a los policías que patrullan su colonia?</b>		
<b>Respuestas</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Sí	99	9.0
No	984	89.9
No respondieron	12	1.1
<b>Total</b>	<b>1 095</b>	<b>100</b>

Este dato sugiere que, a diferencia de un modelo policial de proximidad, el actuar del policía de Guadalajara no incluye en su labor cotidiana la vinculación con el ciudadano en la colonia; otra interpretación propone el desinterés del ciudadano de estar al tanto de las autoridades de seguridad.

El análisis de la encuesta ciudadana arroja que en los dos años previos sólo 5.2% de los ciudadanos tuvieron contacto con algún elemento policial a iniciativa de este último, a fin de mejorar la seguridad en su colonia, a diferencia de 91.1% a quienes ningún elemento buscó para este objetivo (ver tabla 4).

**Tabla 4.** Porcentaje de los ciudadanos a los que algún elemento de policía, en los últimos dos años, los ha buscado, o no, para mejorar la seguridad en su colonia

<b>En los últimos dos años algún elemento de policía lo ha buscado para mejorar la seguridad en su colonia</b>		
<b>Respuestas</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Sí	57	5.2
No	996	91.0
No sabe	40	3.7
No respondieron	2	1.1
<b>Total</b>	<b>1 095</b>	<b>100</b>

Otro tema que se incluyó en la investigación es el conocimiento que tiene el ciudadano respecto de los programas de prevención del delito que se aplican en su colonia. Resulta de interés el dato que proporciona la encuesta

ciudadana, pues un alto porcentaje de los encuestados refieren no conocer los programas de prevención que implementa la policía en sus colonias, de ahí que podemos interpretar que dichos programas no incluyen una estrategia de difusión efectiva o no proyectan los resultados esperados.

La encuesta revela que apenas 11% de los ciudadanos consultados dijeron conocer que sí se realizan en su colonia programas de prevención por parte de la policía de Guadalajara, en contraste con 64.8%, que señalaron no conocer los programas en mención, mientras que 24.1% desconocen si se llevan a cabo, o no (ver tabla 5).

**Tabla 5.** Porcentaje de ciudadanos que conocen, o no, la implementación en sus colonias de programas de prevención por parte de la policía

¿Se realizan programas de prevención de delito por parte de la policía municipal de Guadalajara en su colonia?		
Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
Sí	120	11.0
No	704	64.3
No sabe	262	23.9
Total	1 086	99.2
<b>Total</b>	<b>1 095</b>	<b>100</b>

### Resultados de la reunión con funcionarios, ciudadanos y académicos

En este apartado presentamos las dos conclusiones principales de los grupos focales homogéneos con funcionarios y policías, y heterogéneos con especialistas y ciudadanos, respecto al tema de la policía de proximidad.

En primer lugar, se sugirió que la autoridad tiene un carácter represivo con detenciones ilegales; los participantes coincidieron en que la policía debe actuar con base en sus reglamentos. Esta situación agrava la condición del ciudadano, quien no se atreve a denunciar por la impunidad que reviste a la figura policial y que, en algún momento, se siente victimizado por las instituciones.

En segundo lugar, se obtuvo una idea afirmativa sobre el perfil institucional de seguridad ciudadana; sin embargo, se propone mejorar las actividades

de proximidad con capacitación, profesionalización y atención de calidad hacia los ciudadanos.

La percepción del policía respecto de la integración de los ciudadanos al modelo de proximidad

En capítulos anteriores referimos que la seguridad ciudadana exige un modelo policial de proximidad de orientación comunitaria o policía de seguridad ciudadana, integrado a la comunidad con el ciudadano en un mismo entorno. Por esta razón, es de interés analizar la perspectiva del policía hacia el ciudadano y lo que éste espera del primero.

*Resultados de la encuesta aplicada a elementos de la policía de Guadalajara*

En este apartado abordamos la vinculación del policía con el ciudadano en el contexto de las reuniones vecinales (ver tabla 6), basados en las 326 encuestas aplicadas aleatoriamente a policías de la Secretaría de Seguridad Ciudadana en sus diferentes grupos y zonas en las que se divide la corporación.

**Tabla 6.** Frecuencia y formas con que la policía participa en las reuniones vecinales

Reuniones vecinales					
En la zona que patrulla colabora en las siguientes actividades vecinales:	Siempre %	Casi siempre %	Algunas veces %	Nunca %	No contestó %
Junta de vecinos	19	9	33	33	6
Mesas de trabajo	12	8	29	42	9
Asesoría en gestión de recursos para la seguridad	19	12	27	33	9
Intervención como mediador en la solución de conflictos vecinales	28	19	32	17	4
Canalización de conflictos a otras dependencias	31	13	33	15	8
Promedio (%)	21.8	12.2	30.8	28	7.2

En nuestro estudio, la primera pregunta consiste en conocer, a través de juntas de vecinos, la participación del policía. De los elementos encuestados, 19% refirieron que siempre participan en dichas reuniones y 9%, que casi siempre participan. Este dato nos sugiere una delgada agenda de los oficiales operativos, que incluya la participación con los comités vecinales como actividad inherente a su trabajo operativo cotidiano. Lo anterior se corrobora con 66% de los elementos de policía que señalaron que nunca o algunas veces participan en juntas vecinales.

El promedio de los elementos de policía que siempre participan en el contexto de reuniones vecinales es de 21% de los encuestados frente a 28% de los que nunca lo hacen. De igual manera, el estudio muestra que sólo 12% de los elementos de policía participan en mesas de trabajo, en contraste con 42% de quienes manifestaron que nunca están presentes en ellas.

En este sentido, con base en un enfoque de seguridad ciudadana, se demanda un policía más cercano a la comunidad, que abra canales de comunicación eficaces con el fin de prevenir el delito. La capacitación de los elementos en el manejo de conflictos que incida en una mediación efectiva es característica de un modelo policial con esta visión.

En concordancia, se destaca en la encuesta aplicada que 28% de los elementos consultados aseguraron que han intervenido como mediadores en la solución de conflictos vecinales, en comparación con 31% de los policías que sólo han sido canalizadores de conflictos a otras dependencias. Esto nos hace suponer que el elemento, por alguna razón, únicamente realiza una labor de información con el ciudadano en lugar de iniciar un proceso de mediación, máxime que esta última sí es una competencia constitucional de prevenir el delito.

En este orden de ideas, 19% de los policías señalaron que casi siempre aplican la mediación en dichos conflictos frente a 13% que mencionaron que casi siempre encauzan los conflictos a otras dependencias. Resalta que 32% de los oficiales no canalizan a otras dependencias ni inician un proceso de mediación para resolver los conflictos vecinales (ver tabla 7).

En un modelo de policía de seguridad ciudadana, el ciudadano tiene un rol esencial en la cooperación y colaboración en los planes de operación de la policía; por ello, son preocupantes los resultados que se registran en la tabla 7.

**Tabla 7.** Frecuencia del acercamiento de los vecinos con los policías

Vinculación de seguridad ciudadana					
En las reuniones vecinales, ¿cómo participas?	Siempre %	Casi siempre %	Algunas veces %	Nunca %	No contestó %
Eres convocado a las reuniones vecinales	9	5	31	49	6
Escuchando, tomando notas y le das parte al jefe de la zona, o superior	34	13	15	32	6
Escuchas, propones y das soluciones	26	13	26	28	7
Realizas encuestas de evaluación y desempeño en seguridad	17	10	24	40	9
Asistes a reuniones vecinales	10	5	38	39	8
Promedio (%)	19.2	9.2	26.8	37.6	7.2

En el tema de vinculación de seguridad ciudadana, sólo 9% de los policías encuestados dijeron que siempre son convocados a las reuniones de vecinos y 10%, que siempre asisten a las reuniones vecinales. Casi la mitad de los elementos encuestados refirieron que nunca son convocados a las reuniones vecinales y 39% nunca asisten a ellas. Lo anterior sugiere que existe poco interés por parte de los ciudadanos de incluir a los policías en sus reuniones vecinales, sin que se precisen los motivos.

Por otra parte, es de observarse el importante porcentaje de elementos que nunca asisten a las reuniones. Como conclusión de este segmento, tenemos que 28.4% en promedio de los policías tienen cercanía con los vecinos, lo que deja en el otro extremo a 64.4, que algunas veces o nunca han desarrollado cercanía con las juntas de vecinos.

### *Resultados de la reunión con policías*

En este grupo focal con policías de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara se expuso la perspectiva de los elementos de policía respecto a la participación del ciudadano en el modelo de proximidad; entre las conclusiones más importantes están:

- Es evidente que no existe un grupo consistente que lleve a cabo actividades de proximidad ciudadana.
- No se observa una estrategia de difusión en la que se promueva a la policía de Guadalajara como un modelo de proximidad.
- Como parte de la prevención del delito, un policía de proximidad debe realizar entrevistas con vecinos, formar polígonos para identificar conflictos, tomar nota ante cualquier conflicto vecinal y turnarlo a la autoridad correspondiente; esto, para generar empatía con los colonos.
- En las reuniones vecinales, un policía de proximidad debe dar a conocer problemas resueltos en otras colonias para ser tomadas en cuenta y adoptar medidas asertivas.
- Un policía de proximidad debe identificar problemas en centros educativos y aplicar programas de prevención dirigidos a niños y adolescentes con el apoyo de padres de familia.
- La policía de proximidad debe promover redes comunitarias para la participación ciudadana en la prevención del delito.
- El policía debe inculcar a los ciudadanos la cultura de legalidad; entre esta información se ha de dar a conocer las faltas administrativas y tener conciencia de lo que se debe y no hacer.
- Realizar acciones de recuperación de espacios públicos por parte de la ciudadanía junto con los policías.

## CONCLUSIONES

- La labor del policía se sujeta a un modelo policial que es propuesto por la administración pública, que tiene la facultad de adecuar su marco normativo, planeación y presupuesto para implementarlo; por ello, es importante que se defina un modelo de policía sustentado en las necesidades de la población y que sea efectivo.
- El concepto de proximidad propuesto en la estrategia del entonces secretario de Seguridad Pública federal, Genaro García Luna, en 2007, uno de los referentes con mayor difusión, ha evolucionado; sin embargo, no hay evidencia de que este enfoque comunitario, de policía de proximidad

o de seguridad ciudadana, tenga una influencia total en el modelo de policía que se esboza en las policías de nuestro país.

- En este modelo se observa la ausencia de estrategias o programas de prevención para los infractores o quienes cometen delitos menores, en los que aplica una política de “cero tolerancia”, por lo cual no da cabida para el trabajo preventivo en estos supuestos. También se advierte la reducción de la participación del ciudadano a ser un informante de la policía, a diferencia de lo que luego se propone en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia como proximidad, que comprende las formas en que se deberá tener contacto con el ciudadano.
- Respecto al enfoque de la seguridad, se observan dos visiones un tanto diferentes: por una parte, está el compromiso del gobierno federal de crear un sistema de policías estatales coordinadas más orientadas a la centralización y, por otro, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia establece modelos de seguridad ciudadana sin determinar con claridad la división en las funciones y orientación de las policías tanto estatales como municipales.
- Aunque en el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana no se precisa entre las funciones, principios y deberes de los elementos operativos las formas y acciones propias de un modelo de proximidad o de orientación comunitaria, en la planeación municipal de los últimos cinco años se proyectaron programas con base en este concepto.
- La Secretaría de Seguridad Ciudadana cuenta con un grupo especializado en proximidad denominado Poseidón, cuyo acierto es reducir el tiempo de respuesta para estar en un máximo de tres minutos sin importar la parte del cuadrante en que se encuentre y desplazarse al punto de la incidencia. No obstante, el contacto principal con el ciudadano es a través de la invitación tácita a denunciar y concebir al ciudadano como informante en lugar de integrarlo al modelo de seguridad.
- De los resultados de la encuesta aplicada a los ciudadanos se desprende que, a diferencia de un modelo policial de proximidad, el actuar del policía de Guadalajara no incluye en su labor cotidiana la vinculación con el ciudadano en la colonia; otra interpretación propone el desinterés del ciudadano de estar al tanto de las autoridades de seguridad.



## FUENTES DE CONSULTA

- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred 2015). Recuperado el 27 de agosto de 2015 de <http://207.248.177.30/.../33893.131.59.1.Lineamientos%20PRONAPRED%20...>
- García, G. (2007). Proyecto institucional de la Secretaría de Seguridad Pública del modelo de Policía Federal, 2007-2012. Secretario de Seguridad Pública federal. Recuperado el 27 de agosto de 2015 de [www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO\\_MODELO\\_POLICIAL\\_FEDERAL](http://www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL)
- PNUD El Salvador (2010). *Ciudades seguras. El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local.*
- Polina, J. (2007). *La seguridad pública entre la realidad y el caos.* México: Porrúa.
- Rodríguez, A. (2008). *El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial.* México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Tudela, P. (2008, noviembre). Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre el realismo mágico y gestión de conocimiento. Tendencias socio-culturales en América Latina. *Estudios Policiales*, núm. 3, pp. 11-12. Recuperado de [http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero\\_3/paradigmas.pdf](http://www.asepol.cl/spa/areaExtension/internas/pdf/numero_3/paradigmas.pdf) (03/09/2014).



## Capítulo 4

### Percepción ciudadana de inseguridad en Guadalajara

En este capítulo analizamos la percepción de inseguridad de los habitantes a partir de encuestas aplicadas a los ciudadanos y a grupos focales que permiten conocer su sentir ante un tema de importancia como es la seguridad ciudadana.

Abordamos el concepto de percepción de forma sencilla con el objetivo de que sea entendible para los lectores. Interpretamos los resultados de la encuesta aplicada a habitantes del municipio de Guadalajara y los comparamos con los obtenidos en otros instrumentos: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública y Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia. Concluimos con la percepción de seguridad que tienen los ciudadanos de la capital de Jalisco.

En este aspecto, la subjetividad es importante, ya que se puede vivir en una colonia o en un barrio con muchos delitos y tener, sin embargo, una percepción de seguridad; o bien, vivir en una zona con mucha seguridad objetiva, pocos delitos y factores de riesgo, pero tener una percepción de inseguridad muy alta.

#### INTRODUCCIÓN

Jalisco tiene una población de 7' 350 682 según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); su capital es la ciudad de Guadalajara, que

se ubica en el municipio del mismo nombre y con una población que asciende a 1' 495 189 habitantes.<sup>50</sup>

Para medir la percepción de inseguridad en Guadalajara, académicos y estudiantes de la licenciatura en Seguridad Ciudadana aplicaron una serie de encuestas a policías, población en general, a un grupo heterogéneo y a uno focal. En este capítulo tomamos en cuenta los resultados arrojados por éstas, a excepción de las que se realizaron a los policías, durante 2015, y otros instrumentos de medición sobre percepción.

Nuestro estudio se delimita al municipio de Guadalajara, sin dejar de observar que algunas mediciones abarcan su zona metropolitana. Como municipio, Guadalajara representa una parte importante del pensar y sentir de los jaliscienses, ya que en la zona conurbada habita cerca de la mitad de la población total de la entidad.

Consideramos la percepción objetiva y subjetiva; incluimos algunos datos oficiales sobre incidencia delictiva para conocer qué tan cerca se ubica una de la otra o si existen diferencias marcadas, por ejemplo, que los datos reales sobre delitos nos digan que Guadalajara es un municipio inseguro, pero sus habitantes se sientan seguros, o viceversa. Se trata de un ejercicio que implicó un gran esfuerzo de los académicos y estudiantes de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual, que estamos seguros será un referente para los estudiosos del tema, ya que pocas veces se aplica para medir directamente la percepción de los tapatíos respecto a la seguridad de su municipio, y de sus policías en particular.

Este ejercicio cara a cara entre encuestadores de la Universidad de Guadalajara y ciudadanos y policías de Guadalajara dio como resultado una información actual y de valor para llevar a cabo múltiples estudios desde distintas perspectivas.

Guadalajara cuenta con la Secretaría de Seguridad Ciudadana, que debería trabajar de forma conjunta con sus ciudadanos en la prevención y aplicación de medidas consensuadas para hacer eficiente la seguridad de todos sus habitantes.

---

<sup>50</sup> INEGI. Recuperado el 12 de agosto de 2015 de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>

La sociedad responde a la percepción que tiene sobre un tema en un momento determinado; por lo tanto, las autoridades deben estar atentas al sentir de sus ciudadanos para evitar sorpresas; una autoridad no puede confiar en resultados objetivos, por muy buenos que sean, sobre todo en lo que a seguridad se refiere, si la percepción que tienen los ciudadanos es contraria.

## PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

En algunas de las reuniones de la Academia Policial, que agrupa a asesores de diversas asignaturas de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual, se han formulado preguntas relacionadas con la percepción de seguridad entre los ciudadanos, principalmente para explicar las razones por las cuales un ciudadano manifiesta sentirse seguro en una zona determinada y otros dicen estar inseguros.

De lo anterior podemos deducir un aspecto subjetivo sobre la seguridad. En las encuestas aplicadas advertimos una contradicción en las respuestas de los ciudadanos, quienes señalaron que existía mucha inseguridad en Guadalajara, pero después mencionaron que en su colonia se sentían muy seguros. Esto implica aspectos de temporalidad y geográficos, y se reafirma la importancia que tiene la percepción subjetiva en la seguridad. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* de 2012,<sup>51</sup> la palabra percepción deriva del latín perceptio, -ōnis, que tiene diversos significados, como acción y efecto de percibir, sensación interior que resulta de una impresión material en nuestros sentidos y conocimiento, idea.

Por otra parte, la inseguridad se puede traducir, de forma sencilla, como la falta de seguridad. Se trata de aspectos que se conjugan y el modo en que se procesa la información obtenida por medio de los sentidos; por ejemplo, en una zona de gran inseguridad habrá personas que se sientan seguras y en algunas muy seguras se puede tener la percepción de inseguridad.

Vargas (2010) señala que “en la literatura de Psicología Social, el constructo Percepción de Inseguridad se relaciona normalmente con tres dimensiones

<sup>51</sup> Real Academia Española, *Diccionario*, 22<sup>a</sup> edición, 2012. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=percepci%C3%B3n>

fundamentales: el temor a ser víctima de un delito, la caracterización de un lugar como peligroso y a los procesos de percepción de riesgo” (p. 8); es decir, los ciudadanos construimos la percepción de inseguridad a través de los sentidos y el proceso que damos a la información recibida en cuanto a ser víctima de un delito, considerar una zona o lugar como peligroso o de riesgo; por ejemplo, una persona puede encontrarse en la parte más alta de un edificio y disfrutarlo, pero habrá otras que percibirán ese sitio como muy peligroso y no subirán.

Lo anterior tiene como finalidad aportar a la comprensión del significado de percepción de inseguridad para entender los resultados obtenidos de la encuesta aplicada a los habitantes en Guadalajara, Jalisco. Si partimos de que se trata, en buena medida, de un estado subjetivo de las personas, será más sencillo concebir que las variables sean muchas y que las estadísticas oficiales pudieran indicar que es un municipio seguro, pero los ciudadanos opinen lo contrario; o bien, ser una zona muy insegura, pero la ciudadanía la percibe muy segura.

La percepción de inseguridad se divide en objetiva y subjetiva. La primera se refiere a la probabilidad que tienen las personas de ser víctimas de un delito en relación con los que se han cometido; por ejemplo, para Curbet (2009)

[la] dimensión objetiva del fenómeno de la inseguridad ciudadana se basa en la probabilidad estadística que tienen las personas de ser víctima de alguno o varios tipos de delito, es decir en el riesgo real. De manera que puede hablarse, en puridad, de la existencia de una vulnerabilidad –es decir una exposición al peligro– que no siempre ni necesariamente se corresponde con nuestro temor a la delincuencia (basado en el riesgo percibido) (p. 9).

Por su parte, la percepción subjetiva trata de lo que la persona teme por la información a la que tiene acceso y el modo en que es procesada por cada persona: en una misma zona con alto índice delictivo es posible que una persona se sienta segura y otra insegura; el autor citado lo explica así:

A diferencia de lo que ocurre en la dimensión objetiva del fenómeno de la inseguridad ciudadana, lo que prevalece en la dimensión subjetiva es el temor a la delincuencia, es decir el riesgo percibido. En el bien entendido que, este temor a la delincuencia, puede presentarse, por un lado, en una relación razonable entre el miedo que experimenta el ciudadano

y su nivel de exposición cierta y directa a una o diversas formas concretas de agresión delictiva, es decir como temor a un riesgo real; pero, por el otro, también como un miedo difuso a la delincuencia que no necesariamente se corresponde con el riesgo real al que se halla expuesto el ciudadano que experimenta esta inseguridad. Aunque, tanto en un caso como en el otro, el malestar en el sujeto que experimenta alguna de estas formas de temor resulta evidente y, en muchos casos, traumático, no se trata, de ninguna manera, de una distinción intrascendente.

Ambas percepciones son importantes para los ciudadanos y deben ser atendidas por las autoridades mediante estrategias y acciones distintas, porque se trata de la seguridad de sus ciudadanos; no por ser una cuestión subjetiva, la autoridad puede ser omisa en su atención.

Es innegable que la percepción de inseguridad también juega un papel relevante para cualquier gobierno, de ahí que las encuestas sobre el tema son aplicadas con mayor frecuencia tanto por las autoridades como por instituciones de educación e investigadores. La encuesta llevada a cabo por los asesores y estudiantes de la citada licenciatura en Seguridad Ciudadana nos ayuda a conocer ese aspecto de la seguridad en el municipio de Guadalajara.

Ejercicios similares han sido realizados principalmente por el INEGI, con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), así como la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y el Delito (ECOPRED 2014).

## INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD EN GUADALAJARA Y SUS RESULTADOS

Durante 2013, según datos aportados por el observatorio<sup>52</sup> Jalisco ¿cómo vamos?, 48% de los tapatíos se sentían seguros en su municipio (11% muy seguros; 37% seguros) y 41%, inseguros (36% muy inseguros; 11% algo inseguros). Esto, de entrada, nos da una idea del problema de percepción que se

---

<sup>52</sup> Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2013. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de <http://www.jaliscocomovamos.org/268>

presenta, con un porcentaje similar tanto de ciudadanos muy seguros como muy inseguros.

## ENCUESTA DE COHESIÓN SOCIAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO 2014

Entre los instrumentos más recientes y enfocados a un segmento de población, se encuentra la ECOPRED 2014, dirigida a jóvenes de doce a veintinueve años de edad, aplicada en 47 ciudades de la república mexicana, entre ellas la zona metropolitana de Guadalajara, y abarca, entre otros aspectos, la percepción de seguridad pública.<sup>53</sup> De los jóvenes encuestados en la zona metropolitana de Guadalajara, 44.5% consideran que vivir en su ciudad es inseguro, frente al promedio nacional, que es de 47%. Estos porcentajes son similares a los obtenidos por Jalisco *¿cómo vamos?* (44.5 y 41%, respectivamente).

La misma encuesta estima la percepción de seguridad en espacios públicos o privados; los jóvenes del área metropolitana de Guadalajara consideran de forma mayoritaria que es en casa donde se sienten más seguros, con un porcentaje de 95.3, frente a 4.7, que se sienten inseguros. Por otra parte, los jóvenes se sienten muy seguros en la escuela o en el trabajo, y se empieza a igualar en parques o centros recreativos (53.2), pero no en la calle ni en el transporte público, que tuvieron resultados negativos, con 69.6 y 76.8, respectivamente. El uso de cámaras de seguridad en el transporte público ha propiciado la difusión de hechos delictivos por las redes sociales;<sup>54</sup> esto puede influir en la percepción de seguridad que afecta a un segmento de la sociedad y no sólo a los usuarios del transporte público. Respecto a su colonia o localidad, 61% de los jóvenes manifestaron que se sentían muy seguro, en tanto que 37.6, inseguros.

En Guadalajara y su área metropolitana, los jóvenes recomendarían su colonia o barrio (70.3 relativos), lo que implica que se sienten conformes de

---

53 INEGI, ECOPRED 2014. Recuperado el 25 de agosto de 2015 de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_08\\_9.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_08_9.pdf)

54 Surge nuevo video de robo a chofer del transporte público, *El Informador*, 2 de enero de 2015. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/568306/6/surge-nuevo-video-de-robo-a-chofer-del-transporte-publico.htm>



vivir en ella y en las condiciones que ésta ofrece; de hecho, entre las razones para hacer esa recomendación, la seguridad y la tranquilidad obtuvieron mayor respuesta (70.3 relativos). Sin embargo, cuando responden por qué no recomendarían vivir en su colonia o barrio, la inseguridad alcanzó un alto porcentaje en Guadalajara, con 76%, en comparación con 74.3 a nivel nacional. Podemos advertir en ello el elemento subjetivo.

En cuanto a la frecuencia de incivildades en la ciudad, en las que se consideran distintas conductas (gente que hace ruido; consumo de alcohol en las calles; consumo de drogas; venta de productos piratas; venta de drogas; pelea entre pandillas; grafiti; asalto o robo a transeúnte; asalto o robo a inmueble; arrancones; peleas entre vecinos; uso de armas de fuego, entre otros), los jóvenes mencionaron a gente que hace ruido y consumo de alcohol en la calle como las más frecuentes; en cambio, las amenazas o extorsiones como las que menos ocurren.

La ECOPRED 2014 contiene, como todo ejercicio de su tipo, información interesante sobre el sentir de los jóvenes de nuestro país, la cual puede ser utilizada para conocer la percepción sobre inseguridad en una ciudad o localidad.

## ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA

Este es otro instrumento que nos ayuda a conocer lo que sucede en nuestro país en materia de seguridad.<sup>55</sup> La ENVIPE se realiza cada año por el INEGI y en ella encontramos información sobre la percepción objetiva. En 2013, en Jalisco, la tasa de delitos por cada cien mil habitantes fue superior a la nacional: 47 278 y 41 563, en ese orden. Curiosamente, el delito más reportado es el de extorsión, el cual en los resultados de la ECOPRED 2014 no tiene mayor relevancia.

Como entidad federativa, Jalisco, durante 2014, presenta una percepción de inseguridad de 68.0 por debajo del promedio nacional, que se ubica en 73.3.

55 INEGI, Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/envipe.asp?s=est&c=17676&e=17>

La misma ENVIPE 2014<sup>56</sup> reveló que la Marina es la institución que más confianza obtiene de las personas de dieciocho años, con 87%; en cambio, menos de la mitad confía en sus autoridades estatales de seguridad y justicia, ya que sólo 41% confían en el ministerio público y en la Fiscalía; 48.5 en los jueces y 43.1 en la policía preventiva municipal.

La percepción de la seguridad en la colonia o localidad obtuvo un porcentaje de 58.1 de los jaliscienses que manifestaron sentirse seguros, un poco menos que la ECOPRED 2014, que presentó 60.1 en relativos. En cuanto a percepción de seguridad pública en municipio o delegación, la entidad aparece con sólo 40.0 que se sienten seguros frente a 59.1, que se sienten inseguros.

La población de dieciocho años o más que dijo sentirse segura en espacio público o privado (por ejemplo, en su casa) fue de 81.0, que es menor al obtenido en la ECOPRED 2014, que fue por encima de 90% de los jóvenes de doce a veintinueve años. El transporte público también aparece con un alto porcentaje de percepción de inseguridad: 67.6.

Un dato interesante que recoge la ENVIPE 2014 es que de aquellas personas de dieciocho años o más que dejaron de hacer alguna actividad cotidiana por temor a ser víctima de delito, a nivel nacional, 69.6 cambiaron sus hábitos. Por su parte, en Jalisco 66.9 ya no usan joyas; 62.7 no permiten que sus hijos salgan; 51.1 ya no llevan dinero en efectivo; y 45.5 no salen de noche. Lo anterior denota que la percepción de inseguridad puede generar cambios profundos en las actividades cotidianas de los ciudadanos; por ejemplo, 20.9 dejaron de utilizar el transporte público para evitar ser víctima de un delito.

Los encuestados también declararon que tenían la percepción de poder ser víctimas de un delito, como robo o asalto en la calle o en el transporte público, lesiones por agresión física y extorsión o secuestro, entre otros (ver tabla 8).

**Tabla 8.** Percepción de convertirse en víctimas de un delito según la ENVIPE 2014

Situación	Nacional	Jalisco
Se percibe como víctima de por lo menos un delito.	77.1	74.7

<sup>56</sup> *Ibid.*, Principales resultados Jalisco.

Situación	Nacional	Jalisco
Robo o asalto en la calle o transporte público.	72.5	68.3
Lesiones por agresión física.	55.4	55.0
Extorsión o secuestro.	46.5	41.6
No se siente posible víctima.	21.7	24.3

Cuando la percepción de seguridad en un municipio, entidad federativa o país alcanza niveles como los registrados en México, es difícil para cualquier orden de gobierno convencer a sus ciudadanos de que las cosas se encuentran bien, sobre todo cuando sólo 21.7% de la población mayor de dieciocho años y más no se siente posible víctima.

Por último, la ENVIPE 2014 hace referencia a las causas que generan la percepción de inseguridad por entidad federativa; en la tabla 9 mostramos los resultados para Jalisco.

**Tabla 9.** Causas que generan la percepción de inseguridad en Jalisco según la ENVIPE 2014

Rubro	Nacional	Estatad
Desempleo	41.0	37.8
Pobreza	32.7	36.7
Corrupción	32.2	30.2
Droga	32.1	28.7
Delincuentes sin castigo o poco severo	23.9	25.1
Malos policías	21.9	24.5
Desintegración familiar	20.8	23.2
Falta de valores	20.8	19.5
Alcohol	17.3	16.6
Educación de mala calidad	16.0	15.2

Esos resultados, que también refieren la percepción subjetiva, dejan claro que las causas que generan la percepción de inseguridad son variadas

y de distinto origen; sin embargo, siete de ellas encierran responsabilidad directa de las instituciones de gobierno, aun cuando se pueda argumentar que son compartidas con los ciudadanos; por ejemplo, en relación con los malos policías, su formación le compete al gobierno; existe un sistema nacional de seguridad pública que regula la selección, ingreso, permanencia y separación del cargo de los policías;<sup>57</sup> es decir, la sociedad sólo aporta el material humano y todo lo demás depende de las instituciones gubernamentales encargadas de instruir a los elementos de las corporaciones de seguridad pública.

El caso de la corrupción es multifactorial, pero requiere la interacción de una autoridad y un ciudadano para que surja; no obstante, entre otras causas, la corrupción tiene un componente significativo en la función de gobierno, esto es, se podría evitar en gran medida si los funcionarios y servidores públicos se niegan a participar en ella.

Así, podríamos argumentar cada caso. Lo importante es resaltar que la percepción de inseguridad tiene distintas causas y debe ser estudiada por las autoridades, junto con la percepción objetiva, para hacer frente de forma efectiva al fenómeno de la delincuencia.

En los hechos, la vinculación de las políticas de seguridad, sus instituciones y policías con los ciudadanos, organizados o no, ayuda a aplicar y evaluar la seguridad en un tiempo y lugar determinados, además de incidir positivamente en la percepción que se tiene de ella.

## ENCUESTA SOBRE PERCEPCIÓN APLICADA A POLICÍAS

La encuesta fue aplicada por estudiantes de la licenciatura de Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual a policías de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Guadalajara. Aun cuando ésta no se encuentra relacionada en forma directa con la percepción de seguridad, sí influye en la relación que se supone deben tener los policías con sus ciudadanos

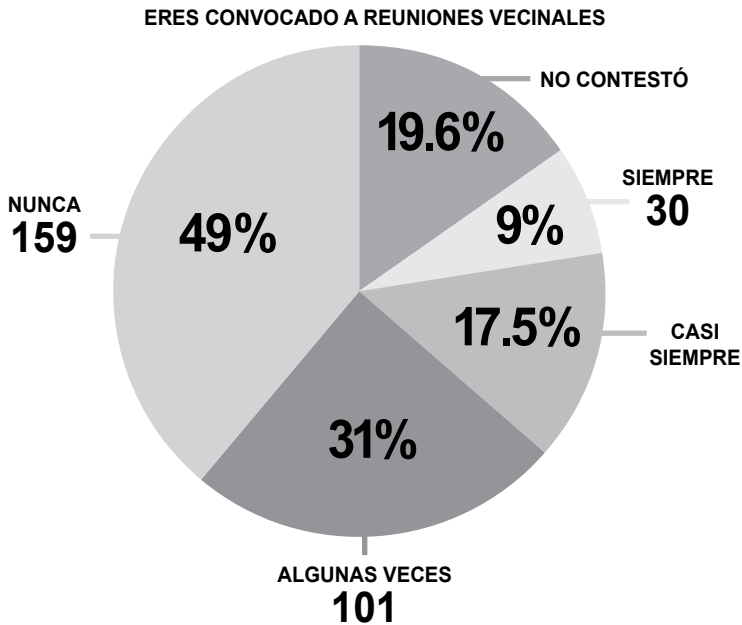
---

<sup>57</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>

en un modelo de seguridad ciudadana. La encuesta contiene los rubros de patrullaje, detención, reuniones vecinales y vinculación ciudadana; en esta última se formularon algunas preguntas que a continuación comentamos.

La primera de ellas se refiere a haber sido convocado el policía a las reuniones con los vecinos: 49% de ellos manifestaron que nunca y 31%, que algunas veces, esto es, 80% no fueron convocados a todas las reuniones con vecinos.

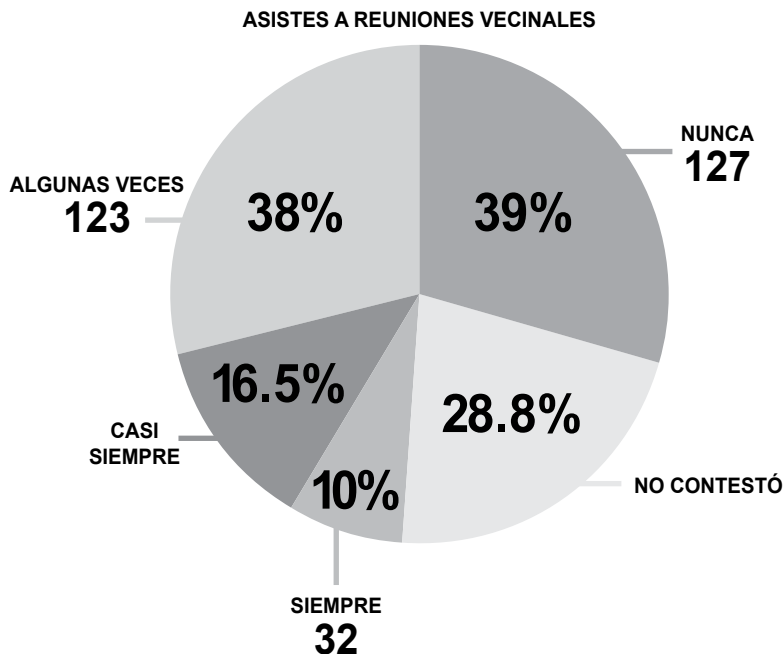
**Gráfica 1.** Resultados de la pregunta 1 en la encuesta de percepción realizada a policías



La respuesta indica que las reuniones con los vecinos no son tomadas en cuenta con la importancia que tienen por los superiores de las instituciones policiales, aun cuando la experiencia revela que en ellas surge información de primera sobre lo que sucede en un barrio o colonia en voz de sus propios habitantes, quienes conocen mejor lo que sucede en su zona y pueden aportar propuestas para construir soluciones de manera conjunta con las autoridades encargadas de la seguridad.

La segunda pregunta está relacionada con la anterior; se refiere a la asistencia de los policías cuando son convocados a las reuniones con vecinos (ver gráfica 2).

**Gráfica 2.** Resultados de la pregunta 2 en la encuesta de percepción realizada a policías

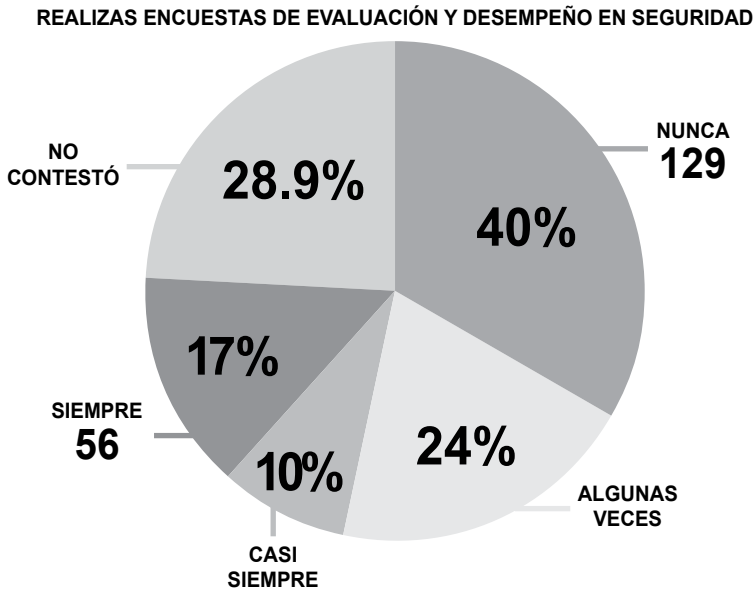


Los policías, en su mayoría, respondieron que asisten pocas veces (38%) o nunca (39%); apenas un poco más de 26% acuden siempre o casi siempre; esto hace evidente que para los policías la vinculación con los ciudadanos no es prioritaria. Si relacionamos lo anterior con la respuesta de los ciudadanos encuestados sobre la causa generadora de su percepción de inseguridad, que señalaron a los malos policías y la corrupción en poco más de 50%, entonces es posible entender la ausencia de vinculación entre aquellos a quienes se dirige la función de la seguridad y los que tienen la obligación de proporcionarla.

Podemos deducir también que una de las razones de la alta percepción de inseguridad en Guadalajara es que a la institución policial no le interesa mucho la vinculación con sus ciudadanos.

La tercera pregunta a los policías de la Secretaría de Seguridad Ciudadana indagó sobre la realización de encuestas de evaluación y desempeño en seguridad. La respuesta obtenida es que cerca de 50% de ellos sí las llevan a cabo (17% siempre y 33.10 casi siempre). Ésta debería ser una práctica de rutina dirigida por los superiores para tener información de calidad acerca de lo que sucede en materia de seguridad en el municipio, por lo menos, lo que los ciudadanos sienten.

**Gráfica 3.** Resultados de la pregunta 3 en la encuesta de percepción realizada a policías



#### ENCUESTA SOBRE PERCEPCIÓN APLICADA A CIUDADANOS

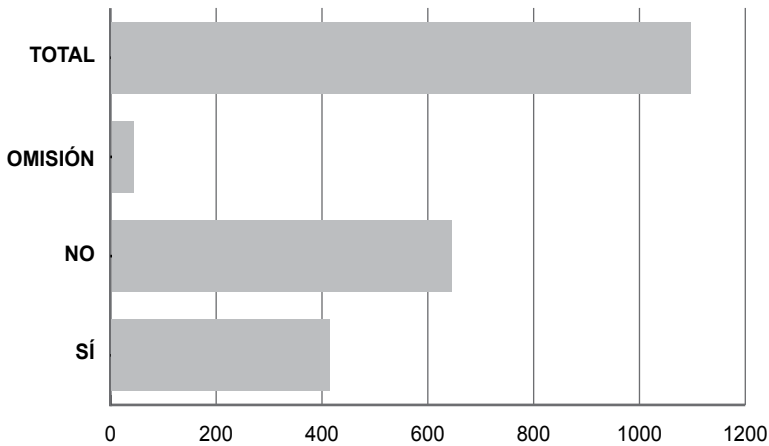
Esta encuesta, también a cargo de los estudiantes de la citada licenciatura en Seguridad Ciudadana, se estructuró con las siguientes preguntas:

- ¿Le inspira confianza la policía de Guadalajara?
- ¿Cuánta confianza le inspira?
- ¿Conoce al comandante de policía o a los policías que patrullan su colonia?
- ¿Cuánta confianza le inspira?
- En los últimos dos años, ¿algún elemento de policía lo ha buscado para mejorar la seguridad en su colonia?
- ¿Se realizan programas de prevención de delito por parte de la policía municipal de Guadalajara en su colonia?
- ¿Estaría dispuesto a organizarse con la policía y sus vecinos para implementar acciones de prevención social en tu colonia?
- ¿En su colonia se promueven mecanismos de asociación y cooperación entre las autoridades y ciudadanos?
- ¿Considera que existe inseguridad en el municipio de Guadalajara?
- ¿Cuál es el grado que usted considera?
- ¿Considera que existe violencia en el municipio de Guadalajara?
- ¿Cuál es el grado que usted considera?
- ¿Considera que en la colonia donde vive existe violencia?
- ¿Cuál sería el grado de violencia?
- En una escala del uno al diez, donde 1 es inseguro y 10 muy seguro, ¿qué tan seguro se siente en su colonia?
- ¿Cómo calificaría el desempeño de la policía municipal?
- ¿Qué calificación otorgaría a la respuesta de la policía al atender una denuncia?
- ¿Qué aspectos considera que deben ser mejorados en la policía de Guadalajara?
- En los últimos cinco años, ¿ha sido víctima de algún delito?
- ¿Qué tipo de delito?
- El delito del cual fue víctima ¿fue cometido con violencia?
- ¿Cuál es el principal problema de seguridad en su colonia?
- Mencione una propuesta para que mejore el desempeño de los policías.

A continuación presentamos los resultados obtenidos.



**Gráfica 4.** Resultados de la pregunta ¿le inspira confianza la policía municipal de Guadalajara?

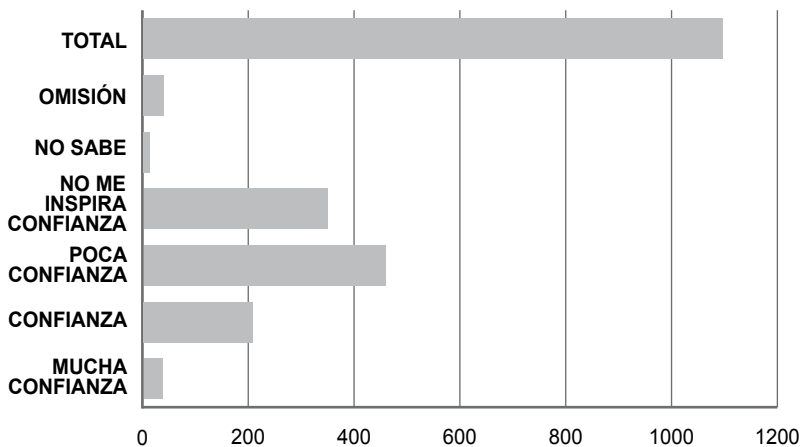


	SÍ	NO	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>412</b>	<b>642</b>	<b>41</b>	<b>1 095</b>

Sólo 39.1% de los ciudadanos tienen confianza en la policía de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara. Una primera reflexión es llamar la atención de las autoridades municipales para vincular a la policía con los ciudadanos en trabajos de seguridad. El porcentaje se entiende a partir del poco interés de las autoridades en participar en las reuniones de los ciudadanos; esto se refleja en el nivel tan bajo de confianza que inspira esta policía, ya que sólo 3.3% de los encuestados manifestaron tenerle mucha confianza ante 98.9% (acumulativo) con poca o nula confianza.

El resultado anterior debería ser motivo de preocupación para cualquier autoridad, la cual debería invertir en estrategias y gestiones que modifiquen ese nivel de desconfianza; esto se puede lograr por medio de un modelo policial de proximidad o comunitario que privilegie la participación de los ciudadanos en los planes y las acciones de seguridad en el barrio, la colonia y el municipio.

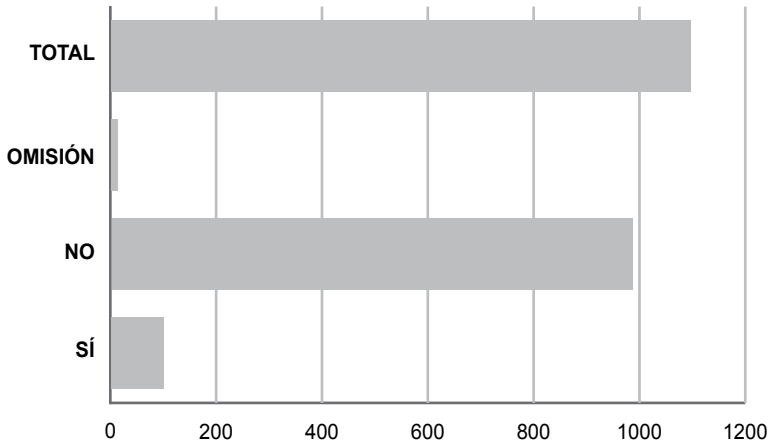
**Gráfica 5.** Resultados de la pregunta ¿cuánta confianza le inspira?



	MUCHA CONFIANZA	CONFIANZA	POCA CONFIANZA	NO ME INSPIRA CONFIANZA	NO SABE	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>35</b>	<b>206</b>	<b>457</b>	<b>347</b>	<b>12</b>	<b>38</b>	<b>1 095</b>

La encuesta también deja ver esa falta de vinculación entre ciudadanos y policías; cuando los primeros responden la pregunta de si conoce al comandante de policía o a los policías que patrullan su colonia, más de 90% respondieron que no. El no conocer a los policías encargados de la seguridad en alguna colonia refleja una total incomunicación y la falta de vinculación entre la Secretaría de Seguridad Ciudadana y las personas que viven en el municipio de Guadalajara.

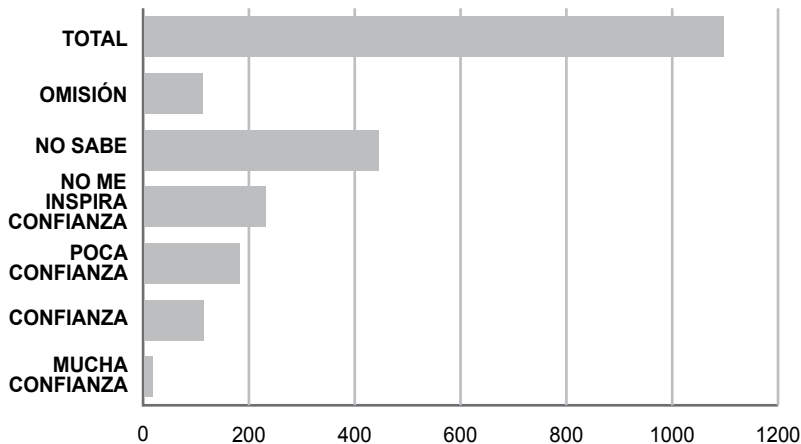
**Gráfica 6.** Resultados de la pregunta ¿conoce al comandante de policía o a los policías que patrullan su colonia?



	SÍ	NO	OMISIÓN	TOTAL
ALTO	99	984	12	1 095

En ese mismo sentido, al no haber conocimiento del ciudadano sobre los policías encargados de garantizar la seguridad en su colonia, es lógico que tampoco exista confianza en el comandante y sus policías; así lo revela la respuesta obtenida, en la que sólo cerca de 15% de los ciudadanos entrevistados dijeron tener mucha confianza o confianza en sus policías (de este porcentaje, sólo 1.7 manifestaron tener mucha confianza), frente a 31.6% que mostraron poca confianza y 55%, ninguna.

Gráfica 7. Resultados de la pregunta ¿cuánta confianza le inspira?



	MUCHA CONFIANZA	CONFIANZA	POCA CONFIANZA	NO ME INSPIRA CONFIANZA	NO SABE	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	17	113	181	230	443	111	1 095

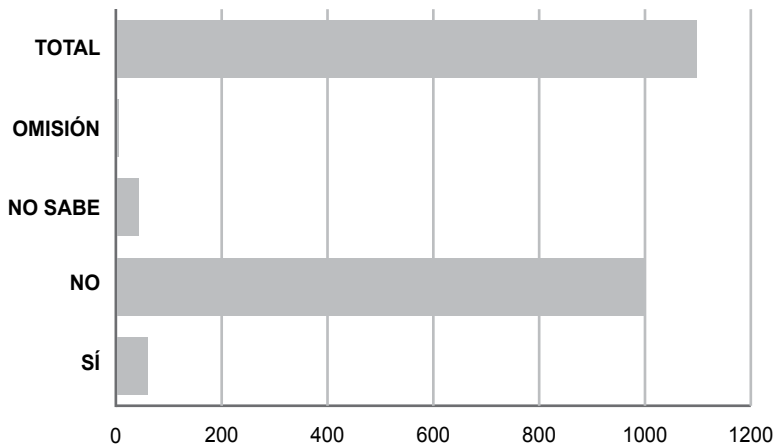
Otra respuesta significativa para entender la ausencia de vinculación entre policías y ciudadanos en Guadalajara es que, en los últimos dos años, poco más de 96% de los ciudadanos entrevistados comentaron que no los había buscado la policía para mejorar la seguridad en su colonia; lo anterior denota no sólo un desdén al ciudadano por parte de las policías, sino un falta de atención a su primera función, que es dar seguridad a los habitantes de la colonia donde les corresponde realizar su trabajo.

No se puede aspirar a tener buenos resultados en seguridad pública si no existe interés de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara por mantener comunicación y vinculación con sus ciudadanos. En el caso de este municipio, la comunicación de policías y ciudadanos se da cuando hay una denuncia, es decir, en las acciones de reacción ante el delito o infracción

cometida en la colonia; de ser de otra forma, el policía tendría una comunicación frecuente o periódica con los ciudadanos.

El patrullaje puede influir en la percepción de seguridad de los ciudadanos; sin embargo, es la vinculación y comunicación entre autoridades y ciudadanos lo que podría influir de manera positiva en ella.

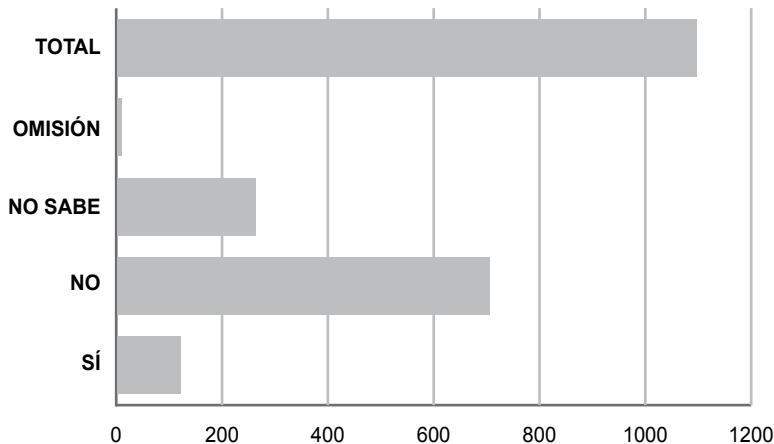
**Gráfica 8.** Resultados de la pregunta: en los últimos dos años, ¿algún elemento de policía lo ha buscado para mejorar la seguridad en su colonia?



	SÍ	NO	NO SABE	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>57</b>	<b>996</b>	<b>40</b>	<b>2</b>	<b>1 095</b>

Otro aspecto que tiene que ver con este aspecto es la aplicación de programas de prevención del delito por parte de la policía municipal; 75.9% de los ciudadanos entrevistados aseguraron que no se llevaban a cabo esos programas en su colonia; entonces surge la pregunta: ¿qué hacen los policías de Guadalajara? Son muchos millones de pesos que se supone son invertidos o aplicados en programas de prevención, ¿por qué no los conocen los ciudadanos?

**Gráfica 9.** Resultados de la pregunta ¿se realizan programas de prevención del delito por parte de la policía municipal de Guadalajara en su colonia?



	SÍ	NO	NO SABE	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>120</b>	<b>704</b>	<b>262</b>	<b>9</b>	<b>1 095</b>

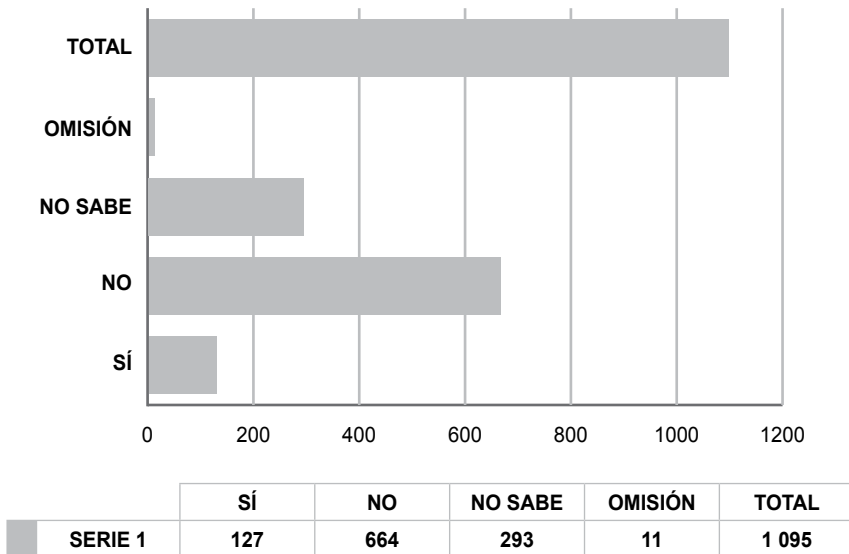
En cuanto a la promoción de mecanismos de asociación y cooperación entre autoridades y vecinos, que no son aplicados sólo por la institución policial municipal, la respuesta de los ciudadanos mejora, pero sigue marcando la distancia entre unos y otros: 11.6% contestaron que sí existe esa promoción; 60.6, que no; y 26.8 dijeron no saber, que para efectos prácticos es una respuesta negativa, ya que implica no conocer sobre ellos.

Los mecanismos de asociación dependen de áreas como desarrollo social, educación e, incluso, en el caso del municipio de Guadalajara, del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana,<sup>58</sup> que fue creado en diciembre de 2014; por ello, debería ser una preocupación para las autoridades municipales la falta de conocimiento de la promoción, o la falta de ésta y de

58 Guadalajara estrena Consejo de Seguridad, *El Informador*, 4 de diciembre de 2014. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/500757/6/guadalajara-estrena-consejo-ciudadano-de-seguridad.htm>

los mecanismos de asociación y cooperación entre autoridades y ciudadanos. Guadalajara invirtió, en 2013, 129.3<sup>59</sup> millones de pesos, aplicados en 58 de las 640 colonias del municipio.

**Gráfica 10.** Resultados de la pregunta ¿en su colonia se promueven mecanismos de asociación y cooperación entre las autoridades y ciudadanos?



Las respuestas obtenidas derivan en la percepción de inseguridad de los ciudadanos del municipio de Guadalajara: 94.9% consideraron que sí existe inseguridad; la pregunta es ¿por qué?

Si se han aplicado cantidades millonarias en polígonos específicos a través del programa de prevención de las violencias y se supone que en ellos participan autoridades y ciudadanos, el resultado no debería ser tan contundente. Se puede deducir que no existe una difusión adecuada, aunque al ponerse en práctica

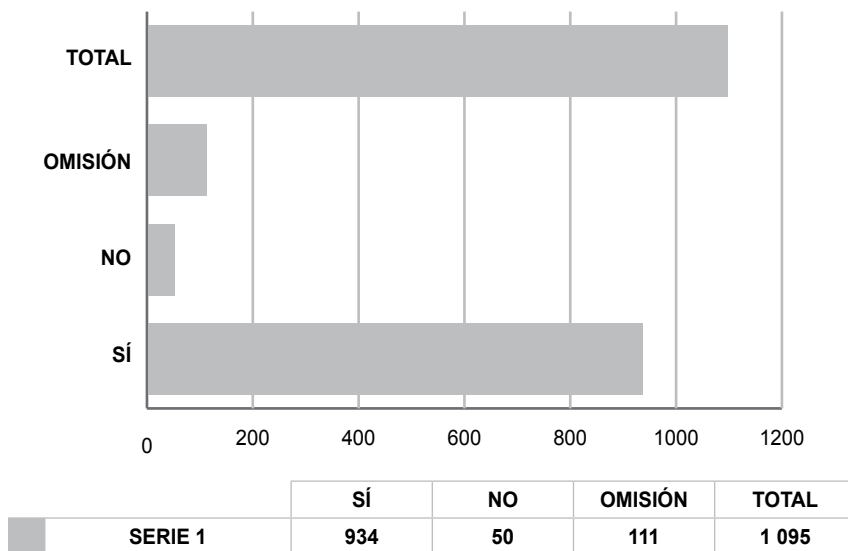
<sup>59</sup> *Ibid.*, nota del 12 de marzo de 2013. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/443808/6/prevencion-del-delito-llega-a-58-colonias-de-guadalajara.htm>

en 58 colonias, debería reflejarse en el conocimiento de un mayor número de ciudadanos; o bien, el gobierno municipal desarrolla estos programas sin involucrar a sus ciudadanos.

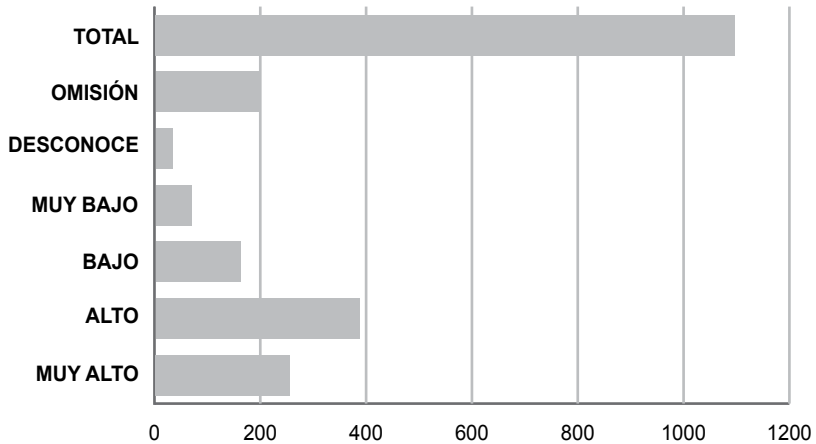
No existe un buen trabajo por parte de las autoridades municipales al menos en lo que a percepción subjetiva se refiere. Esto se corrobora con el porcentaje de ciudadanos que consideran la inseguridad como muy alta y alta, que es superior a 70.

Sin duda, diversas variables pueden generar esos niveles de percepción de inseguridad en Guadalajara, pero definitivamente podemos afirmar que algo no se está haciendo bien entre las autoridades y sus ciudadanos.

**Gráfica 11.** Resultados de la pregunta ¿considera que existe inseguridad en el municipio de Guadalajara?





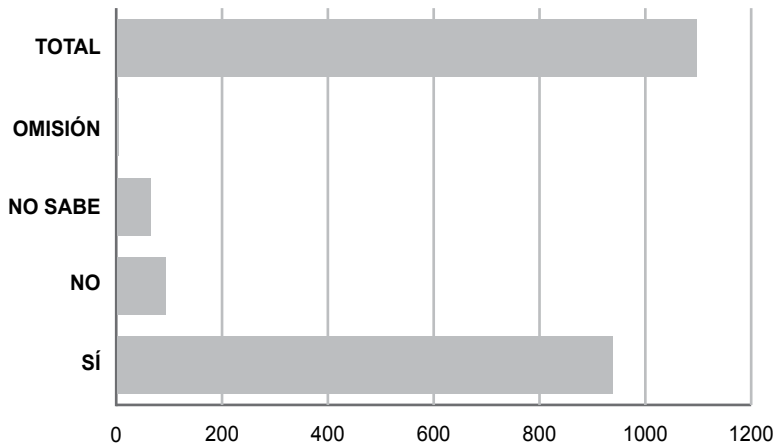
**Gráfica 12.** Resultados de la pregunta ¿cuál es el grado que usted considera?

	MUY ALTO	ALTO	BAJO	MUY BAJO	DESCONOCE	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>254</b>	<b>385</b>	<b>160</b>	<b>68</b>	<b>32</b>	<b>196</b>	<b>1 095</b>

Los ciudadanos creen que en el municipio existe mucha violencia; su percepción es superior a 95%; esto, a pesar de que existen programas y recursos para prevención. Explicar el modo en que obtiene ese porcentaje de percepción es complicada; podemos formular varias hipótesis; lo cierto es que una respuesta lógica es la separación entre autoridades del municipio, entre ellas y de manera principal la Secretaría de Seguridad Ciudadana; este alejamiento es fomentado por la falta de disposición en trabajar con los ciudadanos en los temas de prevención y seguridad.

Los resultados de las encuestas aplicadas muestran que existe mucho interés de los ciudadanos en trabajar entre ellos y con sus autoridades; entonces, el desinterés podría ser de estas últimas hacia los ciudadanos.

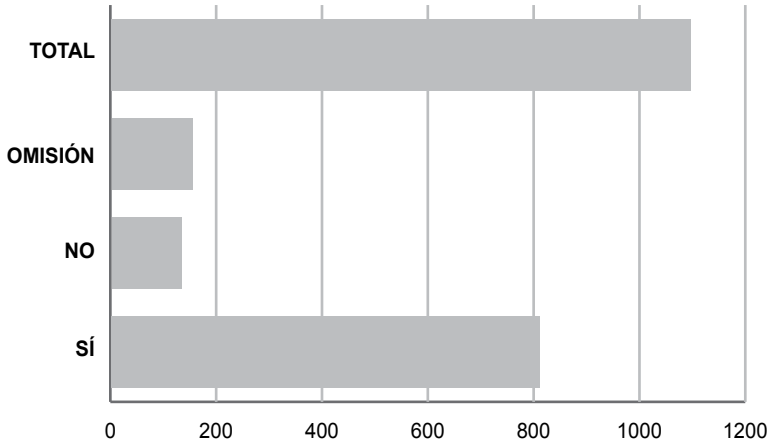
**Gráfica 13.** Resultados de la pregunta ¿estaría dispuesto a organizarse con la policía y sus vecinos para implementar acciones de prevención social en su colonia?



	SÍ	NO	NO SABE	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>937</b>	<b>91</b>	<b>64</b>	<b>3</b>	<b>1 095</b>

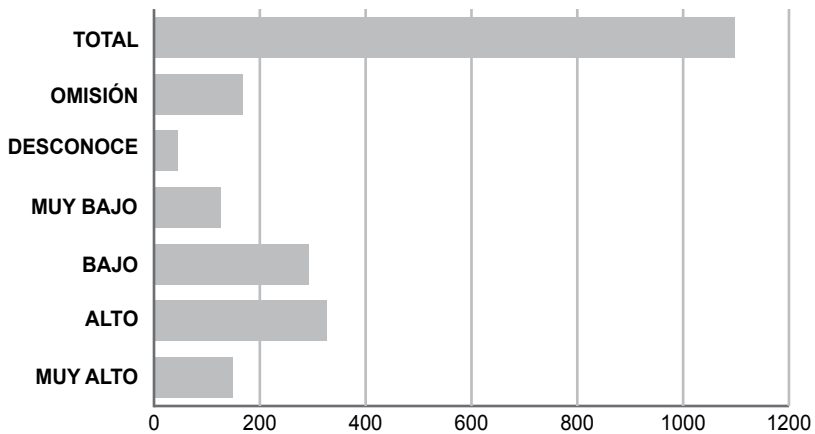
Las gráficas 14 y 15 dejan en claro que la percepción subjetiva obedece más al sentimiento de las personas y al modo de procesar la información que recibe; al contestar la pregunta sobre la existencia de violencia en su colonia y en qué grado, la respuesta de los que opinan que sí es de 86%; no obstante, al indicar el grado de violencia, el porcentaje es de casi 50 para alto y muy alto, y otro tanto para bajo o muy bajo.

**Gráfica 14.** Resultados de la pregunta ¿considera que en la colonia donde vive existe violencia?



	SÍ	NO	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>810</b>	<b>132</b>	<b>153</b>	<b>1 095</b>

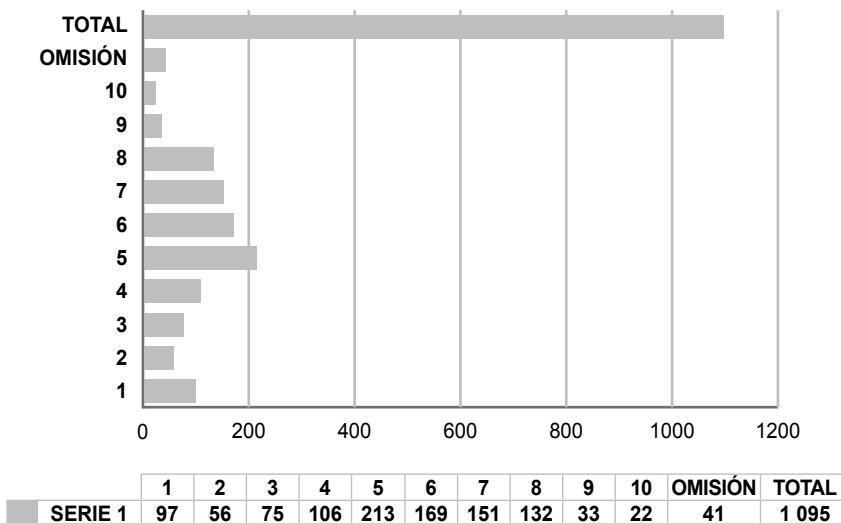
**Gráfica 15.** Resultados de la pregunta ¿cuál sería el grado de violencia?



	MUY ALTO	ALTO	BAJO	MUY BAJO	DESCONOCE	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>147</b>	<b>324</b>	<b>290</b>	<b>124</b>	<b>43</b>	<b>165</b>	<b>1 095</b>

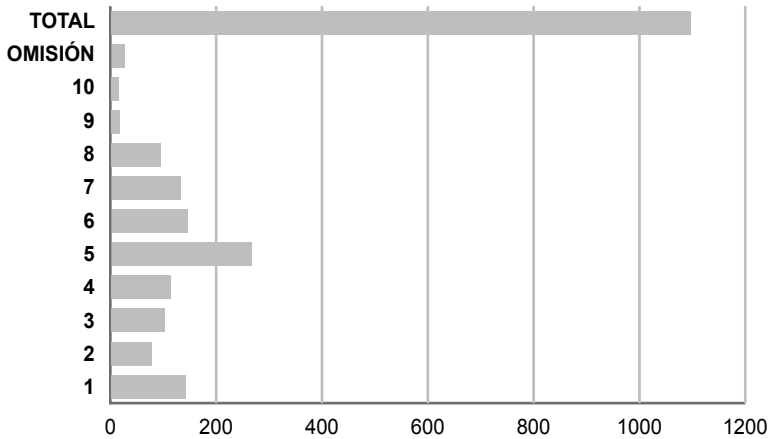
Los ciudadanos diversificaron su respuesta ante la pregunta de qué tan seguro se sienten en su colonia; 9.2% manifestaron sentirse inseguros; al acumular hasta cinco, el porcentaje es de 51.9 correspondiente a personas que sienten algún grado de inseguridad; el resto dijo sentirse seguro en alguna medida, lo que contraviene la percepción de que el municipio es muy inseguro.

**Gráfica 16.** Resultados de la pregunta: en una escala del uno al diez, donde 1 es inseguro y 10 muy seguro, ¿qué tan seguro se siente en su colonia?



Los ciudadanos expresaron su opinión sobre el desempeño de sus policías: al sumar a quienes la califican de forma negativa, el resultado es de 63.1% y quienes la consideran de manera positiva, de 36.3%. Incluso es alto el último porcentaje según lo que se refirió de la policía durante la encuesta; sin embargo, es percepción subjetiva y así la calificaron los ciudadanos.

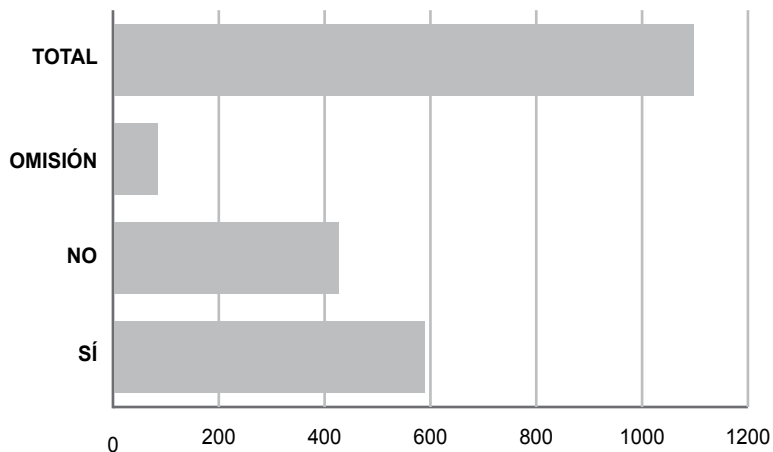
**Gráfica 17.** Resultados de la pregunta ¿cómo calificaría el desempeño de la policía municipal?



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	140	76	101	112	246	143	130	93	16	14	24	1 095

Respecto al hecho de haber sido víctima de algún delito durante los últimos cinco años, 58% de los ciudadanos entrevistados manifestaron que sí y 42%, que no. Esto indica una percepción objetiva, que también es causa generadora de la percepción subjetiva por el efecto lógico que produce el que más de la mitad haya sido víctima de un delito.

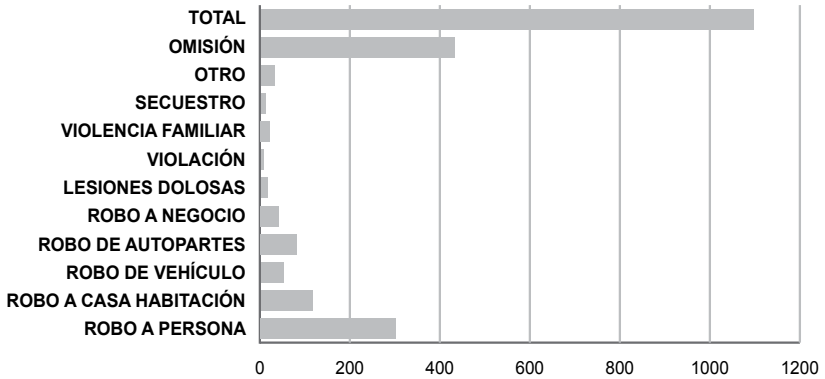
**Gráfica 18.** Resultados de la pregunta: en los últimos cinco años, ¿ha sido víctima de algún un delito?



	SÍ	NO	OMISIÓN	TOTAL
SERIE 1	587	425	83	1 095
SERIE 2	2.4	4.4	1.8	2.8
SERIE 3	2	2	3	5

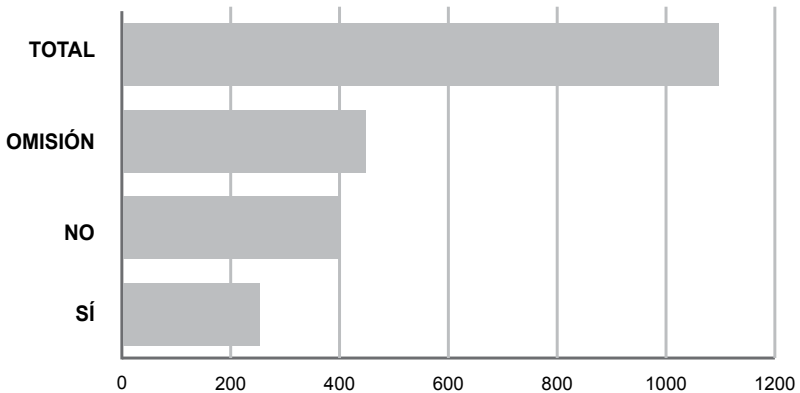
Al manifestar qué tipo de delito sufrieron, los ciudadanos citaron con mayor frecuencia los de tipo patrimonial y robo en sus diferentes modalidades, con un porcentaje acumulado cercano a 93, lo que también produce insatisfacción respecto a la seguridad que debería proporcionar la autoridad, sobre todo la municipal.

**Gráfica 19.** Resultados de la pregunta ¿qué tipo de delito?



Los ciudadanos señalaron que en 38.6% de los casos el delincuente ejerció violencia para cometer el delito y 61.4 de ellos fue sin violencia.

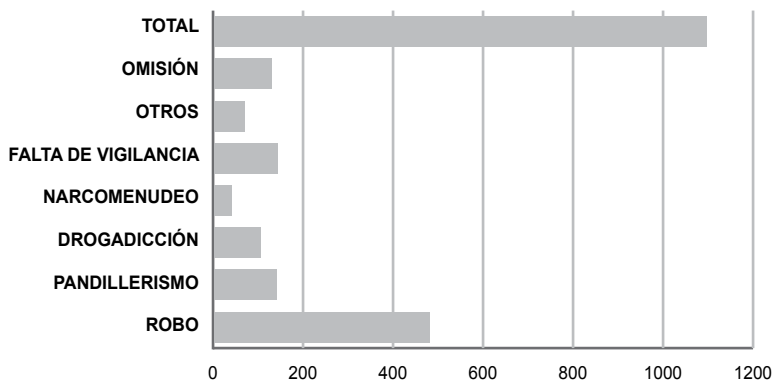
**Gráfica 20.** Resultados de la pregunta: el delito del cual fue víctima, ¿se cometió con violencia?



	SÍ	NO	OMISIÓN	TOTAL
<b>SERIE 1</b>	<b>251</b>	<b>399</b>	<b>445</b>	<b>1 095</b>

A los ciudadanos también se les preguntó acerca del problema que consideraban como el principal en su colonia; alrededor de 50% dijeron que el robo, lo que es consistente con los datos sobre el sufrir un delito en los últimos cinco años. Aquí se presenta un área de oportunidad para la policía municipal en lo referente a aplicar los programas de prevención en conjunto con los ciudadanos, ante todo cuando éstos han manifestado de manera contundente su disposición de participar.

**Gráfica 21.** Resultados de la pregunta ¿cuál es el principal problema de seguridad en su colonia?

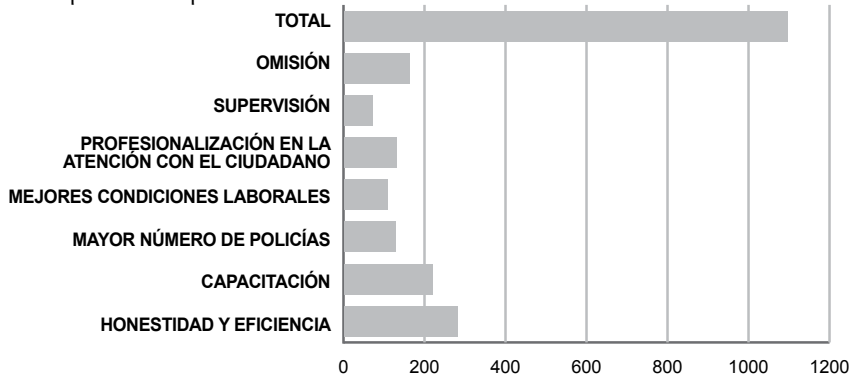


SERIE 1	
ROBO	478
PANDILLERISMO	139
DROGADICCIÓN	103
NARCOMENUDEO	39
FALTA DE VIGILANCIA	142
OTROS	57
OMISIÓN	127
TOTAL	1 095

Los ciudadanos también opinaron respecto a aquello que deben mejorar las policías; destaca el elemento de honestidad y eficiencia, con 29.9%, seguido de capacitación, con 23.5%, es decir, indican situaciones que tienen que ver con la misma policía como sus principales deficiencias, lo que implica que la Secretaría de Seguridad Ciudadana debe acercarse más a los ciudadanos y dejar de ser eminentemente reactiva y proclive a la seguridad pública.



**Gráfica 22.** Resultados de la pregunta: mencione una propuesta para que mejore el desempeño de los policías



SERIE 1	
HONESTIDAD Y EFICIENCIA	279
CAPACITACIÓN	219
MAYOR NÚMERO DE POLICÍAS	126
MEJORES CONDICIONES LABORALES	108
PROFESIONALIZACIÓN EN LA ATENCIÓN CON EL CIUDADANO	130
SUPERVISIÓN Y CONTROL	71
OMISIÓN	162
<b>TOTAL</b>	<b>1 095</b>

La encuesta realizada por asesores y estudiantes de la licenciatura en Seguridad Ciudadana merece ser estudiada y analizada con detenimiento por las autoridades municipales, en especial porque a partir del 1 de octubre de 2015 la administración municipal de Guadalajara será presidida por un ciudadano que no fue impulsado por los dos partidos mayoritarios: Acción Nacional y Revolucionario Institucional.

Lo anterior debería convertirse en una verdadera área de oportunidad para dejar de lado la desconfianza que existe entre autoridades de seguridad pública y los habitantes de Guadalajara. A nadie debe sorprender los resultados del instrumento de medición aplicado, ya que es reflejo de un deterioro en la función de seguridad, que viene desde por lo menos los últimos dos trienios; esto puede dar paso a la aplicación de un modelo de seguridad de proximidad y la adopción del concepto de seguridad ciudadana más allá de incluirlo sólo en el nombre de la secretaría.

## CONCLUSIONES

- La percepción de seguridad puede modificar el comportamiento de los habitantes de un municipio, entidad federativa o nación.
- En Guadalajara, los ciudadanos tienen la percepción de que no se aplican programas de prevención.
- Los ciudadanos de Guadalajara no conocen a los policías que les proporcionan seguridad en su colonia.
- Existe una percepción de inseguridad y violencia alta en el municipio de Guadalajara.
- Los ciudadanos se dicen dispuestos a trabajar entre ellos y con sus autoridades, pero no existe una respuesta adecuada de parte de éstas para canalizar positivamente esa disposición ciudadana.
- Es necesario transformar el modelo policial de Guadalajara por uno cercano a los ciudadanos, que los incluya en la planeación y aplicación de los programas de prevención.

## FUENTES DE CONSULTA

- Curbet, J. (s.f.). *La (in) seguridad ciudadana*. Recuperado el 25 de agosto de 2015 de [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=294](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=294)
- Encuesta sobre la Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida 2013. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de <http://www.jaliscocomovamos.org/268>
- Guadalajara estrena Consejo Ciudadano de Seguridad, *El Informador*, 4 de diciembre de 2014. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/500757/6/guadalajara-estrena-consejo-ciudadano-de-seguridad.htm>
- INEGI (2014). ECOPRED. Recuperado el 25 de agosto de 2015 de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_08\\_9.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_08_9.pdf)
- (s.f.) Recuperado el 12 de agosto de 2015 de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>

- (s.f.). Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/enviempo.asp?s=est&c=17676&e=17>
- Prevención del delito llega a 58 colonias de Guadalajara, *El Informador*, 12 de marzo de 2013. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/443808/6/prevencion-del-delito-llega-a-58-colonias-de-guadalajara.htm>
- Real Academia Española (2012). *Diccionario*, 22<sup>a</sup> edición. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=percepci%C3%B3n>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (s.f.). Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>
- Surge nuevo video de robo a chofer del transporte público, *El Informador*, 2 de enero de 2015. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/568306/6/surge-nuevo-video-de-robo-a-chofer-del-transporte-publico.htm>
- Vargas, D. (coord.) (2010). *Evaluación de la percepción de inseguridad, satisfacción y cohesión social en espacios públicos*. Informe final de resultados. México. Recuperado de [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2010/PREP\\_ECom\\_2010/2Informe\\_Resultados\\_Final.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2010/PREP_ECom_2010/2Informe_Resultados_Final.pdf)



## Capítulo 5

### El rol de los ciudadanos en un modelo policial de proximidad en Guadalajara

La implementación de un modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario puede presentarse sólo en un esquema de seguridad ciudadana, ya que, con la colaboración de la comunidad, los ciudadanos participarán de manera corresponsable y coordinada con la autoridad para atender los problemas de inseguridad.

Este capítulo incluye los resultados de la encuesta aplicada por estudiantes y asesores de la licenciatura de Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual a oficiales de policía de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y habitantes del municipio a fin de conocer si el modelo de policía propuesto por el Ayuntamiento de Guadalajara es de proximidad, así como el grado de participación de los ciudadanos encuestados.

La participación ciudadana es la pieza fundamental para fortalecer el modelo policial del municipio de Guadalajara, ya que debe presentarse una comunidad afianzada que participa y se compromete en la solución de los problemas de seguridad que la inquietan, con la confianza de que puede incidir positivamente en la disminución tanto de oportunidades para la realización de delitos como de la sensación de inseguridad.

## INTRODUCCIÓN

La inseguridad es un fenómeno complejo que debe atenderse de manera integral por las instituciones de seguridad y la comunidad. Actualmente, en México, la policía asume un gran reto al tener que evolucionar para enfrentar la violencia y la delincuencia, de ahí surge la imperiosa necesidad de transformar el modelo policial tradicional –militarizado, reactivo, lejano a la comunidad– a uno que pueda cubrir las necesidades y exigencias de la ciudadanía en materia de seguridad.

Para que se geste la evolución del modelo policial, es decir, pasar del tradicional al de proximidad, se requiere un cambio de visión de la seguridad por parte de la institución encargada de proporcionarla y de la comunidad; ello generaría, en consecuencia, una corresponsabilidad entre las instituciones y la sociedad.

Este capítulo señala la viabilidad de implementar el modelo policial de proximidad en relación con las facultades que tienen las instituciones de seguridad pública; la normativa para hacer funcionar el andamiaje de la participación ciudadana en el modelo policial de proximidad; y el rol del ciudadano en el modelo, que debe ser participativo en la toma de decisiones y éstas, a su vez, han de ser consideradas por la autoridad para legitimar sus políticas públicas. Con ello se crea un sentido de pertenencia en la comunidad y se fortalece la confianza en la debida actuación de la policía mediante mecanismos de participación y evaluación.

## MODELO POLICIAL DE PROXIMIDAD

De acuerdo con Chinchilla (1999), la policía de proximidad no sólo se preocupa por actuar sobre variables tradicionalmente asociadas a su quehacer, como la delincuencia y el orden público, sino que incorpora otras, como la sensación de inseguridad, la calidad de vida de la población, y la cohesión y solidaridad social. Así, la labor de la policía también se amplía al ocuparse del control de la criminalidad y del orden público y, además, incorpora a su quehacer objetivos como:

- Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, particularmente sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.
- Disminuir la sensación de inseguridad en la población.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad respecto a la intervención policial.
- Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir con mayor efectividad la comisión de delitos.
- Mejorar el control social sobre la actuación policial.

Al presentarse un modelo policial con enfoque comunitario, “la institución policial deja de estar aislada y comienza a integrarse en el tejido social; participa como un ente coproductor de seguridad, la convivencia y la cohesión social, junto con otros actores sociales y comunitarios” (USAID/INSYDE, 2013).

Tudela (2008) refiere que “el principal valor del modelo policial comunitario radica en privilegiar al ciudadano como centro de su acción y reconocer en él un aliado en las estrategias que permitan identificar tanto las causas y características del delito, como las formas de enfrentarlo”.

De lo anterior, podemos señalar que la policía de proximidad debe utilizar la participación ciudadana como una herramienta a su favor para que le proporcione la información sobre los quehaceres en la comunidad. Recordemos que cada comunidad tiene sus propias necesidades y problemáticas; por ello, la autoridad debe identificar cuáles son las medidas, programas y estrategias que permitirán satisfacer esas necesidades y resolver los problemas; además, deben existir mecanismos externos a las instituciones de seguridad que evalúen la actuación policial.

La seguridad ciudadana tiene como principio básico la coproducción de seguridad<sup>60</sup> entre la comunidad y las autoridades locales, lo que permite el

---

60 “Proceso que permite que todas las agencias del Estado, central y local, las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados, participen de forma responsable en la construcción de una ciudad para enfrentar eficaz y

desarrollo económico, político y social de la población; por tal motivo, el modelo policial de proximidad con enfoque comunitario sólo puede presentarse en este esquema de seguridad.

A partir de 2010, con el cambio no sólo de nombre, sino de enfoque (de Dirección de Seguridad Pública a Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara), la institución presenta como punto de mejoramiento en la seguridad para la población del municipio un nuevo modelo policial, de mayor proximidad y cohesión social;<sup>61</sup> con este nuevo modelo se pretende establecer mecanismos tanto de participación como de evaluación ciudadana a través de comités de seguridad y consejos ciudadanos que generen una corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía.

El modelo impulsado por el municipio de Guadalajara debe considerar dos aspectos: el primero, que

la policía de proximidad no solamente atiende las variables tradicionales asociadas a un modelo reactivo-represivo, como pueden ser los índices delictivos y de faltas administrativas, sino que incorpora otras que tienen que ver más bien con la vinculación propuesta con la ciudadanía: sensación de inseguridad, calidad de vida de la población, y cohesión social (Chinchilla, 1999).

El segundo, la prevención social, la cual implica el intercambio de información entre la ciudadanía y la autoridad para identificar los factores de riesgo existentes en la comunidad y, con ello, disminuir la violencia y la delincuencia.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 21 constitucional refiere el concepto de seguridad pública e incluye la prevención de los delitos, que es una pieza importante en el modelo policial

---

coordinadamente los problemas de inseguridad” (Marcus & Vanderschueren, 2004, en ONU-Hábitat, 2009, p. 132).

61 Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, *Acerca de la Secretaría de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <http://seguridadciudadana.guadalajara.gob.mx/index?sec=acerca>



de proximidad. Señala los principios de actuación con base en los cuales se regirán las instituciones de seguridad pública:

Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

El numeral describe en el párrafo último, inciso d, la colaboración de la comunidad mediante la participación y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad:

Artículo 21. Párrafo último:

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ...d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública...

El artículo 6° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>62</sup> estipula que

las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.

---

62 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>

De igual manera, el artículo 7º de la ley comentada señala que

conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:[...] XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces...

Los artículos 128, 131 y 132 definen las bases de la participación comunitaria a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana:

Artículo 128. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables. Dicha participación se realizará en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de:

- I. La comunidad, tenga o no estructura organizativa, y
- II. La sociedad civil organizada.

Artículo 131. Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:

- I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de Seguridad Pública.
- II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;
- III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;
- IV. Realizar labores de seguimiento;
- V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;
- VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y
- VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.

Artículo 132. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas:

I. El desempeño de sus integrantes;

II. El servicio prestado, y

III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según corresponda. Estos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia.

La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia<sup>63</sup> menciona en su artículo 8° que la prevención atenderá los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria y mecanismos en el diseño e implementación de planes y programas, así como su evaluación.

En 2011, los integrantes de la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública expidieron los Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana;<sup>64</sup> en el punto 3, inciso d, de prioridades de la política de prevención social, señala que la participación ciudadana es la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad y es fundamental que la propia ciudadanía:

---

63 Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2012. Recuperado de [http://www.sep.gob.mx/work/.../ley\\_general\\_preven\\_soc\\_violencia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/.../ley_general_preven_soc_violencia.pdf)

64 *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo 03/XXVI/09 de los acuerdos aprobados en la vigésima sexta sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública; numeral 7 de los Estatutos de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública; artículos 3°, fracción III, 4° y 16 de los Lineamientos generales de organización y funcionamiento de las comisiones permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Publicado el 26 de enero de 2001. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011)

Participe responsablemente desde el tiempo y espacio que ocupan, y de manera colectiva y consensada, coordinándose con otras instancias, favoreciendo la construcción de la convivencia desde el bien común, y exigiendo la actuación y rendición de cuentas.

Participe en el diseño de políticas y programas, y en su implementación. Su participación debe ser central en el diseño. El papel de los ciudadanos es crucial para garantizar la eficacia y eficiencia de las estrategias, programas y proyectos derivados de la política de prevención de la violencia y la delincuencia. El ámbito de participación de los ciudadanos puede extenderse a:

- Ser corresponsables y coproductores de los planes de seguridad y convivencia, de manera que también den un seguimiento a la información mediante los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Ser corresponsables en su rol de replicadores de los programas de prevención de la violencia y la delincuencia en sus propias comunidades y ámbitos de socialización.
- Jugar un papel de interés dinámico incluyente como observador de los procesos de gobierno.
- Participar en las distintas etapas del diseño de la política pública. Desde el diagnóstico de la problemática, el diseño de las estrategias, así como en la implantación y evaluación de las mismas.
- Participar de forma planificada, aprovechando las iniciativas propias de la comunidad, atendiendo los diagnósticos que tomen en cuenta la voz de la gente, pero también promoviendo la utilización de la información producto de la investigación.
- Asumir sus responsabilidades como ciudadanos evitando ser partícipes de incivildades o actos delictivos.
- Emitir opiniones y recomendaciones sobre la perspectiva de participación ciudadana en los programas, proyectos y acciones de seguridad, de tal forma que sea un elemento que se planea y evalúe periódicamente.

Por su parte, a efecto de promover y propiciar las condiciones necesarias para una adecuada participación ciudadana, las distintas instancias públicas de los tres órdenes de gobierno tienen bajo su responsabilidad las siguientes acciones:

- Fomentar la organización de los ciudadanos para que participen en el diseño, evaluación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de seguridad.
- Apoyar e impulsar la creación de redes, coaliciones de organizaciones civiles especializadas en los temas de seguridad, prevención y desarrollo social.

- Impulsar la capacitación de las organizaciones ciudadanas para mejorar sus destrezas y habilidades en temas relacionados con la seguridad ciudadana.
- Apoyar e impulsar las mejores prácticas desarrolladas por las organizaciones ciudadanas en temas relacionados con la seguridad y la cohesión social.
- Fomentar la apertura de espacios de cooperación, diálogo y concertación para impulsar el fortalecimiento de la sociedad organizada y no organizada.

En 2011, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal<sup>65</sup> formuló una propuesta de políticas públicas de seguridad ciudadana en los gobiernos locales que consideran el cambio de paradigma de la seguridad pública a la seguridad ciudadana; en ella, el ciudadano es el centro de atención y participación; con esto, se afianza la posibilidad de implementar un modelo de policía de proximidad.

La Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco,<sup>66</sup> en su artículo 2º, fracción III, dispone que la seguridad pública tendrá como fines: "... promover y coordinar los programas de prevención de delitos, conductas antisociales e infracciones a las leyes y reglamentos del Estado, los municipios y, en su caso, las correspondientes del ámbito federal...". Asimismo, en el título octavo, denominado "De la participación ciudadana en las instituciones de seguridad pública", menciona que existirá en el estado un consejo ciudadano y que en los municipios podrán tener también un consejo de participación ciudadana.

Hasta el momento, hemos señalado que la normativa prevé la posibilidad de la implementación del modelo policial de proximidad, así como la existencia de mecanismos de participación ciudadana, pero ¿qué es la participación ciudadana?

La seguridad ciudadana reconoce la seguridad ya no como un servicio, sino como un derecho y, en la medida que éste se logre, se fortalecerá la participación y corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos.

La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia estipula que la participación ciudadana y comunitaria en materia de preven-

---

65 XXX sesión ordinaria. Consejo Nacional de Seguridad Pública, junio de 2011. Recuperado de [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/\\_Conferencia\\_Nacional\\_de\\_Seguridad\\_Publica\\_Municipal](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/_Conferencia_Nacional_de_Seguridad_Publica_Municipal)

66 Ley creada mediante decreto 24036/LIX/12, *Periódico Oficial del Estado*, 21 de junio de 2012, sección V. Recuperado de [http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sistema%20de%20Seguridad%20P%C3%ABblica%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco\\_o.pdf](http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sistema%20de%20Seguridad%20P%C3%ABblica%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco_o.pdf)

ción social de la violencia y la delincuencia es un derecho de las personas que se hace efectivo a través de la actuación en las organizaciones, redes vecinales y consejos de participación ciudadana.

Según Merino (1996), “la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios”. De esta manera, los ciudadanos tomarán decisiones e influirán sobre las políticas públicas que, para nuestro caso, corresponderán a la seguridad de la comunidad.

Por su parte, Cunill (1991, 1997) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. Cada una puede describirse como sigue:

- Participación social se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado, sino otras instituciones sociales.
- Participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.
- Participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.
- Participación ciudadana es aquella en la cual los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

La participación a la que nos referimos en este trabajo es la ciudadana; por lo tanto, es trascendental dejar claro que los principales actores son el gobierno

–autoridad– y la sociedad civil; esta última exterioriza las situaciones que considera como problemáticas y requiere que la autoridad ejecute acciones tendentes a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Además de ser considerada la participación ciudadana como un derecho, también se debe plantear que surge como una respuesta a la ineficiencia de la autoridad para satisfacer los intereses o necesidades de la comunidad, de ahí que la participación ciudadana puede contribuir, si se sabe ejercer mediante los mecanismos adecuados, a crear las condiciones que consoliden el empoderamiento social al transformar el espacio local en uno público; esto genera entre los habitantes un sentido de pertenencia y un acercamiento real entre autoridades y ciudadanos. Este sentido de pertenencia se verá fortalecido no sólo con la interacción entre los miembros de una comunidad, sino con la aceptación y confianza hacia las autoridades.

Para el fortalecimiento de la participación ciudadana, la autoridad debe considerar dos aspectos: políticas públicas de mejor calidad y confianza de la ciudadanía respecto a la institución.

### Políticas públicas de mejor calidad

Uvalle afirma que “lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación” (2005, p. 355). El hecho de que la comunidad participe de manera directa en la definición y elaboración de las acciones que se van a llevar a cabo en su localidad, fortalecerá la relación entre autoridad y sociedad al generar confianza porque se consideran las necesidades de la comunidad como asuntos públicos, a los que se les deberá dedicar tiempo y esfuerzo para su solución.

La información y consulta hacia los ciudadanos propicia que la autoridad construya con bases reales mejores políticas públicas; a su vez, garantiza que la implementación de esas políticas sea más eficaz, ya que la comunidad está familiarizada en razón de que participó de manera directa en su diseño.

La evaluación de las políticas públicas corresponderá a satisfacer el bienestar y la percepción de seguridad en la comunidad; por ello, es importante

diseñar herramientas que permitan esa evaluación mediante una contraloría ciudadana, que puede ser un órgano externo a la institución de seguridad.

### Confianza de la ciudadanía respecto a la institución

El involucramiento con el ciudadano, quien estará familiarizado con las políticas públicas, ya que brindó su opinión y apoyó en su diseño, contribuye a la aceptación de las políticas públicas a implementarse; esta apertura ayuda a que el ciudadano tenga confianza en la institución.

Chinchilla (1999) refiere que

el mayor acercamiento a la comunidad y la incorporación de la misma al quehacer de las unidades, acrecienta la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos y a los responsables políticos del nivel territorial correspondiente; situación ésta que presiona hacia una mayor transparencia institucional y hacia un fortalecimiento de los mecanismos de control externos sobre la actuación policial.

El *accountability*<sup>67</sup> en la función policial refiere la necesidad de que las instituciones de seguridad pública y sus elementos deben rendir cuentas de sus acciones frente a la ciudadanía mediante mecanismos de supervisión internos y externos a la corporación.

Walker (2007) distingue entre el *accountability* en la organización policial y el "accountability" en el plano individual. Hablaremos del referente a la organización, que implica que ésta sea capaz de rendir cuentas por su desempeño respecto del control del delito, de la calidad del servicio entregado a los ciudadanos y la existencia de políticas que reduzcan la incidencia de abusos y corrupción al interior de la organización.

---

<sup>67</sup> De acuerdo con Martínez, Mohor y Torcornal (2008), en un sentido literal *accountability* es una palabra integrada por dos vocablos, a saber *account* (dar cuenta, usualmente traducida como "justificar") y *ability*, que se utiliza para referirse a una habilidad o capacidad. *Accountability*, entonces, se entiende como la capacidad de dar cuenta o de justificar algo. En otras palabras, remite a la necesidad de tener que explicar las acciones frente a otros. El *accountability* implica que todo funcionario público, en este caso cualquier policía, tiene que poder ser requerido para dar cuenta del "a quién", "cuándo", "cómo" y "sobre qué" de sus acciones.



Para que la policía desarrolle su labor, requiere la ciudadanía esté dispuesta a cooperar con ella mediante el suministro de información de lo que pasa en la comunidad. La disposición de la ciudadanía a cooperar depende, fundamentalmente, del grado de legitimidad que tiene la policía frente a la ciudadanía (Walker, 2007). Esta legitimidad se podrá lograr gracias a la eficacia y eficiencia en las acciones emprendidas por la institución para satisfacer los intereses o necesidades de la comunidad, de la transparencia en los resultados de las acciones y la información brindada a la ciudadanía.

Si el modelo policial de proximidad implementado por el municipio de Guadalajara permite que la ciudadanía participe a través de mecanismos de contraloría –por medio de comités o consejos vecinales– que evalúen el actuar de sus elementos, las acciones y los programas realizados en la comunidad, la transparencia de los resultados posibilitará la recuperación de la confianza, lo que resultará en el incremento de denuncias, la colaboración de la ciudadanía en la ejecución de las políticas públicas y la disminución de la percepción de inseguridad.

#### RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS APLICADAS A LA CIUDADANÍA Y ELEMENTOS DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE GUADALAJARA

En la investigación “Análisis de los componentes de seguridad ciudadana presentes en el modelo policial del municipio de Guadalajara durante los periodos de gobierno 2010-2015”, los miembros de la academia policial del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara y alumnos colaboradores de la licenciatura de Seguridad Ciudadana midieron y comprobaron si el modelo policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana coincidía con el de proximidad.

Para ello, se aplicaron, por una parte, instrumentos focalizados<sup>68</sup> a elementos del municipio de Guadalajara a fin de determinar el nivel de participación de los elementos en los asuntos de la comunidad y, por otra, a ciudadanos que

---

68 Encuesta aplicada por estudiantes y asesores de la licenciatura de Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual a elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara y ciudadanos que habitan en el municipio, 2014-2015, que forma parte de este libro.

habitan en el municipio para conocer el grado de confianza que le inspira la policía municipal y la disposición por participar con la autoridad en temas de seguridad.

### Resultados de las encuestas aplicadas a elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

Al grupo focal de oficiales de policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana se les planteó la siguiente pregunta: ¿qué estrategias del modelo policial del municipio de Guadalajara realiza el cuerpo policial? Como resultado y de acuerdo con la experiencia, creencias y reacciones de los participantes, consideran establecer empatía con los ciudadanos, la vinculación de éstos en la recuperación y mejoramiento de los espacios públicos, así como actividades preventivas en las escuelas.

En la pregunta sobre las obligaciones del cuerpo policial que se aproxime a un modelo de seguridad ciudadana, los participantes respondieron que se necesita conocer a los ciudadanos y generar empatía con ellos, reportar continuamente cualquier alteración del orden, recibir capacitación periódica, instalar cámaras de vigilancia y compartir información con los miembros de la corporación.

De los resultados de las encuestas aplicadas a los policías de Guadalajara, podemos concluir que 28% de los elementos manifestaron haber intervenido como mediadores en la solución de conflictos vecinales, en comparación con 31% de quienes sólo han encauzado los conflictos a otras dependencias; por lo tanto, se deduce que cumplen una función meramente informativa que sirve a la comunidad como enlace a que otros lo resuelvan y no como intervencionista ante problemas de los ciudadanos.

La encuesta aplicada a policías busca conocer la participación de los oficiales operativos en las juntas de vecinos o con los vecinos de los sectores, zonas, cuadrantes y polígonos bajo su resguardo. Los resultados de encuestas aplicadas a policías de diferentes zonas fueron las siguientes:

En la zona en que patrulla, se le preguntó si colabora en las juntas de vecinos, si participa en las mesas de trabajo, si da asesoría en la gestión de recursos para la inseguridad y si interviene como mediador en la solución de conflictos vecinales.

En los resultados observamos una estrechez en la participación de los elementos de la policía con la vinculación de los integrantes de juntas vecinales. De igual forma, los elementos, en general, no participan en mesas de trabajo vecinales para analizar las propuestas de vecinos ni en la toma de conciencia de la comunidad en su responsabilidad en temas de seguridad pública.

En ese sentido, resulta indispensable que se planteen estrategias que alienten y fortalezcan la participación comunitaria e involucren tanto a la ciudadanía como a los elementos policiales; por ello, es preciso establecer un plan de acción interinstitucional entre las asociaciones vecinales y autoridades de la policía municipal.

Es importante que la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara revise las estrategias policiales de vigilancia que se realizan en patrulla para que se efectúen los rondines no sólo por las avenidas importantes, sino en andadores y calles de menor circulación. De igual modo, que se planteen estrategias diversificadas de vigilancia, que consideren, además del patrullaje en automóvil, los rondines pie a tierra, en bicicleta y motocicleta, de acuerdo con las necesidades de la zona o colonia donde se presta el servicio.

#### Resultado de la encuesta aplicada a ciudadanos que habitan en el municipio de Guadalajara

Del apartado correspondiente a la confianza que inspira la policía del municipio, 60% de los ciudadanos que contestaron la encuesta refirieron que no tienen confianza y 89% dijeron desconocer al comandante y a los policías que patrullan en la colonia. Se requiere que los elementos desarrollen canales de comunicación directa con la ciudadanía, generar una mejor y mayor interacción, hacerse presentes en los espacios públicos, dialogar con la comunidad e involucrarse en sus necesidades.

En la pregunta sobre si en los últimos dos años algún elemento lo ha buscado para mejorar la seguridad en su colonia, 91% de los encuestados mencionaron que no, por lo que se deduce que no existe un acercamiento de los elementos hacia la ciudadanía.

En relación con programas de prevención, los resultados arrojan que 64% de los ciudadanos que participaron en la encuesta aseguraron que no se

realizan programas de prevención por parte de la policía municipal de Guadalajara en la colonia.

Por último, en el rubro de participación ciudadana, los resultados indican que 85% de los participantes estarían dispuestos a organizarse con la policía y sus vecinos para poner en marcha acciones de prevención social en la colonia; sin embargo, 60% indicaron que en su colonia no se promueven mecanismos de asociación y cooperación entre las autoridades y ciudadanos.

Es necesario que la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara continúe la integración de comités vecinales en las colonias donde aún no se instauran, a fin de fortalecer la introducción de los programas preventivos en esas colonias e identificar metodologías que contribuyan a que los programas preventivos tengan mayores alcances en cuanto a su cobertura, eficiencia y eficacia.

Los problemas comunitarios relacionados directamente con la seguridad son aquellos en que la participación ciudadana resultaría más complicada; la vigilancia, como estrategia organizacional, permite que la policía y la comunidad trabajen juntas para resolver problemas de delincuencia, desorden y seguridad, y para mejorar la calidad de vida de todos los miembros de la comunidad.

## CONCLUSIONES

- La participación ciudadana es un derecho que se ejerce mediante la oportunidad que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y necesidades e intervenir de manera individual o colectiva en la toma de decisiones gubernamentales para mejorar su calidad de vida y, por ende, su seguridad.
- La implementación del modelo de policía de proximidad debe prever una mayor vinculación con la ciudadanía que satisfaga sus necesidades con políticas públicas encaminadas a la prevención social y a la participación ciudadana, lo que permitirá recuperar la confianza en la institución de seguridad pública.
- La labor de la policía de proximidad debe encauzarse a la reducción de la violencia y la delincuencia a través de la participación de la ciudadanía.

- La Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara cuenta con mecanismos de participación ciudadana al tener integrados el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana y la conformación de comités vecinales.

## FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar, L. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Porrúa.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Cuadernillo número 30. Políticas públicas y democracia*. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Nacional Electoral.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE.
- Carrasco, J. (2013). La seguridad ciudadana. En J. Munguía, C. Cantero y R. Ruiz. *Memorias del Simposio Retos de la Seguridad Ciudadana y el Mando Único Policial en Jalisco* (p. 119). México: Universidad de Guadalajara.
- Chinchilla, L. (1999). *Policía comunitaria. Una adecuada alianza entre la policía y comunidad para revertir la inseguridad*. Presentado en el Seminario Diálogos sobre Convivencia Ciudadana. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
- Diagnóstico Ciudadano sobre la Seguridad en Guadalajara. Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana, marzo 2009. Recuperado de <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/DiagnosticosegGdl.pdf>
- Encuesta aplicada por estudiantes y asesores de la licenciatura de Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de

- Guadalajara a elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, 2014-2015.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. y Castillo, J. (2009, marzo). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, vol. 4, núm. 1, pp. 179-193.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Recuperado de [http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sistema%20de%20Seguridad%20P%3%BAblica%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco\\_o.pdf](http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20del%20Sistema%20de%20Seguridad%20P%3%BAblica%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco_o.pdf)
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 2012. Recuperado de [http://www.sep.gob.mx/work/.../ley\\_general\\_preven\\_soc\\_violencia.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/.../ley_general_preven_soc_violencia.pdf)
- Martínez, F., Mohor, A. y Torconal, X. (s.f.). Elementos introductorios: hacia una conceptualización de la responsabilización policial. En E. López y H. Früling (eds.). *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. Ciudad de México: INSYDE y CESC.
- Merino, M. *Cuarto Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática: La participación ciudadana en la democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Moloeznik, M. (2013). *¿Qué es la seguridad ciudadana?* México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- PNUD El Salvador (2010). *Ciudades seguras. El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local*.
- Polina, J. (2007). *La seguridad pública entre la realidad y el caos*. México: Editorial Porrúa.
- Rodríguez, A. (2008). *El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara (s.f.). *Acerca de la Secretaría de Seguridad Ciudadana*. Recuperado el 18 de agosto de 2015 de <http://seguridadciudadana.guadalajara.gob.mx/index?sec=acerca>

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010). *Las garantías sociales*. México.
- Tudela, P. (2008). Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre el realismo mágico y gestión de conocimiento. Tendencias socio-culturales en América Latina. *Estudios Policiales*, núm. 3, pp. 11-12.
- USAID/INSYDE (2013). *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México.
- Uvalle, R. (2005). Ciudadanía y administración pública. En J. León y J. Olvera (coords.). *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. México: El Colegio de México.
- Walker, S. (2006). *Police accountability: Current issues and research needs*. Presentado en el National Institute of Justice (NIJ) Policing Research Workshop: Planning for the Future, Washington, DC, 28-29 de noviembre.

- Legisgráficas

### *Leyes federales*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Publicada: *Diario Oficial de la Federación*, 05-02-1917

Última reforma publicada: DOF 10-07-2015

- Ley de la Policía Federal

Publicada: *Diario Oficial de la Federación*, 01-06-2009

Última reforma publicada: DOF 25-05-2011

- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Publicada: *Diario Oficial de la Federación*, 02-01-2009

Última reforma publicada: DOF 29-10-2013

- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Publicada: *Diario Oficial de la Federación*, 24-01-2012

Última reforma publicada: DOF 21-10-2012

### *Leyes estatales*

Constitución Política del Estado de Jalisco

Aprobación: 08-07-1917

Publicada: 01-08-1917

Última reforma publicada: 28-07-2015, decreto 25023/LX/14

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco

Aprobación: 28-06-2012

Publicada: 21-07-2012, sección V

Última reforma publicada: 20-12-2014, decreto 25150/LX/14

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco

Aprobación: 23-08-2000

Última reforma publicada: 25-11-2014, decreto 24999/LX/14

Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios

Aprobación: 28-06-2012

Publicación: 21-07-2012

Última reforma publicada: 20-08-2012, decreto 24035/LIX/12

### *Reglamentos*

Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara

Aprobación: 19-04-2010

Publicado: *Gaceta Municipal*, 20-04-2010

Reglamento interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

Aprobación: 16-08-2011

Publicado: *Gaceta Municipal*, 01-07-2011

Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara

Aprobación: 07-05-2015

Publicado: *Gaceta Municipal*, 08-05-2014

Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Guadalajara

Publicado: *Gaceta Municipal*, 29-05-2000

### *Planes*

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México en Paz, Seguridad Pública

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2012-2033

Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Institucional 2012-2015 para el Municipio de Guadalajara, publicado en la *Gaceta Municipal*, suplemento, tomo II, ejemplar 9, año 96, 26 de marzo de 2013



### *Programas*

Programa Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. Recuperado el 12 de agosto de 2015 de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014)

### *Informes*

*Primer Informe de Resultados*, 2010, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

*Segundo Informe de Resultados*, 2011, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

*Tercer Informe de Gobierno*, 2012, Francisco de Jesús Ayón López

*Primer Informe de Gobierno*, 2012-2013, Ramiro Hernández García

*Segundo Informe de Gobierno*, 2013-2014, Ramiro Hernández García

- Cibernéticas

Acta de sesión número 51, del 16 de agosto de 2011, en la que se aprueba el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pp. 627-720. Recuperado el 18 de agosto de 2015 de [http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta\\_55\\_16\\_08\\_11.pdf](http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta_55_16_08_11.pdf)

Acta de sesión ordinaria número 65, del 29 de mayo de 2000, en la que se aprobó una modificación al Reglamento de Policía y Buen Gobierno de Guadalajara, punto 47, pp. 303-305. Recuperado el 18 de agosto de 2015 de [http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta\\_65\\_27\\_05\\_14.pdf](http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta_65_27_05_14.pdf)

Acta de sesión número 72, del 8 de mayo de 2014, en la que se aprobó la creación del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pp. 1 a la 66. Recuperado el 18 de agosto de 2015 de [http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta\\_62\\_08\\_05\\_14\\_0.pdf](http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/acta_62_08_05_14_0.pdf)

Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED 2015). Recuperado el 27 de agosto de 2015 de <http://207.248.177.30/.../33893.131.59.1.Lineamientos%20PRONAPRED%20..>

Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (s.f.). Recuperado el 12 de septiembre de 2015 de [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst\\_cnpdypc](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/inst_cnpdypc)

- Curbet, J. (s.f.). *(In) seguridad ciudadana*. Recuperado el 25 de agosto de 2015 de [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=294](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=294)
- Diagnóstico Ciudadano sobre la Seguridad en Guadalajara. Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana, 2009. Recuperado de <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/DiagnosticosegGdl.pdf>
- Encuesta sobre la Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida 2013. Recuperado el 14 de agosto de 2015 de <http://www.jalisco.comovamos.org/268>
- Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Chile: Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile. Recuperado el 18 de agosto de 2015 de [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)
- García, G. (2007). *Proyecto institucional de la Secretaría de Seguridad Pública del modelo de Policía Federal, 2007-2012*. Secretario de Seguridad Pública Federal. Recuperado el 27 de agosto de 2015 de [www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO\\_MODELO\\_POLICIAL\\_FEDERAL](http://www3.diputados.gob.mx/.../NUEVO_MODELO_POLICIAL_FEDERAL)
- Guadalajara estrena Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, *El Informador*, 4 de diciembre de 2014. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/500757/6/guadalajara-estrena-consejo-ciudadano-de-seguridad.htm>
- INEGI (s.f.). Recuperado el 12 de agosto de 2015 de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>
- (s.f.). Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/envipe.asp?s=est&c=17676&e=17>
- (s.f.). ECOPRED 2014. Recuperado el 25 de agosto de 2015 de [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_08\\_9.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_08_9.pdf)
- Real Academia Española (2012). *Diccionario*, 22ª edición. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=percepci%C3%B3n>
- Secretaría de Seguridad Ciudadana de Guadalajara (s.f.). *Acerca de la Secretaría de Seguridad Ciudadana*. Recuperado el 12 de agosto de 2015 de <http://seguridadciudadana.guadalajara.gob.mx/index?sec=acerca>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (s.f.). Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>

Surge nuevo video de robo a chofer del transporte público, *El Informador*, 2 de enero de 2015. Recuperado el 30 de agosto de 2015 de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/568306/6/surge-nuevo-video-de-robo-a-chofer-del-transporte-publico.htm>

Vargas, D. (coord.) (2010). *Evaluación de la percepción de inseguridad, satisfacción y cohesión social en espacios públicos*. Informe final de resultados, México. Recuperado de [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2010/PREP\\_ECom\\_2010/2Informe\\_Resultados\\_Final.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2010/PREP_ECom_2010/2Informe_Resultados_Final.pdf)



## Acerca de los autores

Carmen Julia Prudencio González

Licenciada en Derecho y en Trabajo Social por la Universidad de Guadalajara. Asesora de las asignaturas Cooperación interpolicial; Seminario de profundización en materia de prevención; Gestión de recursos y apoyos para proyectos de seguridad; y Gestión victimológica, en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual. Asesora en materia de seguridad pública, prevención del delito, protección civil y justicia municipal en el Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco.

Rosana Ruiz Sánchez

Maestra en Derecho con orientación en Administración de Justicia y Seguridad Pública por la Universidad de Guadalajara. Profesora docente en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual. Reconocimiento a Perfil Deseable (Promep) en el periodo 2014-2017.

Laura Arvizu Pérez

Licenciada y maestra en Derecho. Asesora virtual en las materias de Análisis de sistemas policiales; Fundamentación sistémica de la seguridad; Proyectos

VI de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual. Mediadora certificada a nivel nacional por la Secretaría Técnica de la Secretaría de Gobierno. Mediadora especialista del centro número 38. Certificada por el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.

Vianney Íñiguez González

Abogada por la Universidad de Guadalajara. Actualmente, estudia la maestría en Administración Pública en el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco. Asesora de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual y profesora de la carrera de Abogado del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.

José Luis de la Mora Gálvez

Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Concluyó estudios de maestría y se encuentra en proceso de titulación por esa misma casa de estudios. Ha ocupado diversos cargos en administraciones estatales y municipales. Actualmente, es coordinador jurídico del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social de Jalisco, asesor de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual y profesor en la carrera de Abogado del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.

Marcela Sinaí Villalpando Barrios

Abogada y maestra en Gestión Directiva de la Universidad de Guadalajara. Asesora de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual desde 2010.

Víctor Manuel Saavedra Salazar

Maestro en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, Unión Europea-América Latina UdeG/URJC España. Licenciado en Sociología por

la Universidad de Guadalajara. Conferenciante en el foro Estrategias para Luchar contra la Corrupción en la Región Andina, organizado por la Comisión Tercera de Seguridad Regional y Desarrollo del Parlamento Andino en Bogotá, Colombia. Asesor de la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual.

### Mario Cruz Cruz

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Relaciones Internacionales; maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM. Licenciado en Economía por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores como “candidato” y académico en la licenciatura en Comercio Exterior y en la maestría en Auditoría de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Académico por movilidad en la licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual.

### Mikhail Tonatiuh Ruiz Rodríguez

Estudiante de la licenciatura de Sociología de la Universidad de Guadalajara y colaborador en el Laboratorio de Estudios sobre Violencia del Departamento de Sociología del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

La publicación de esta obra fue aprobada por el Consejo editorial de UDGVirtual, de conformidad con sus atribuciones, al ser considerada de calidad y obtener resultados favorables en la evaluación y revisión por pares de expertos con el sistema del doble ciego.

*Seguridad ciudadana y el modelo policial en Guadalajara* (versión electrónica) se terminó de editar en mayo de 2016 en el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara, Av. de la Paz 2453, colonia Arcos Vallarta, CP 44130, Guadalajara, Jal.

Esta edición consta de un ejemplar.

Editado en la Coordinación de Recursos Informativos de UDGVirtual por: Angelina Vallín Gallegos, edición; Brígida del Carmen Botello Aceves, corrección de estilo; Adrián Orozco Quiñones, diseño, diagramación e infografía; Isaac Castañeda Aldana, diseño de portada.



El modelo policial propio de la seguridad ciudadana comenzó a ser un esquema racionalizador de la seguridad pública, con auge y réplica en los países latinoamericanos, donde el caso de México no es una excepción y es partícipe de una nueva tendencia de política pública que integra las relaciones entre instituciones de seguridad y ciudadanía. El municipio de Guadalajara no fue ajeno a recibir esta influencia y sus autoridades adoptaron la seguridad ciudadana como principio rector de su modelo policial.

En esta obra se describe la transición de la policía de Guadalajara en 2010 al modelo de seguridad ciudadana, y se analiza la funcionalidad, viabilidad, operatividad y resultados del ejercicio administrativo y operativo de sus componentes, mediante la utilización de un sistema de medición especializado. Así también, se aborda la dimensión de la institución en cuanto a sus recursos humanos, materiales y financieros, ya que es insoslayable que la corporación de seguridad cuente con el personal suficiente para garantizar la seguridad de los tapatíos.