

UC San Diego

Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico

Title

La Participación Ciudadana y el Enfoque Micro Social de la Seguridad Pública: El Caso de Baja California

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/41n39881>

Author

Carrillo Maza, Marco Antonio, Ph.D.

Publication Date

2003-05-15



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510
Tel. 858-534-4503; Fax: 858-534-6447
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE
COLMEX
ICESI
IIJ-UNAM
INACIPE
USMEX

La Participación Ciudadana y el Enfoque Micro Social de la Seguridad Pública: El Caso de Baja California

by

Marco Antonio Carrillo Maza, Ph.D.
Centro de Enseñanza Técnica y Superior
Cetys Universidad
carrillomaza@hotmail.com

USMEX 2003-04 Working Paper Series

Originally presented at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

ABSTRACT: La inseguridad pública en Baja California aumenta, como en el resto de la República Mexicana, a raíz del error de diciembre de 1994. Sin embargo, la problemática en el Estado fue atendida estructuralmente hasta 1998, a través de la participación decidida de la sociedad, principalmente del sector empresarial. Un elemento fundamental en el ataque frontal a la delincuencia ha sido la conformación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública (CCSP), ya que sus acciones y recomendaciones han permitido al Gobierno definir una política en materia de seguridad pública a corto, mediano y largo plazo, que desde el 2001 han dado frutos significativos. En este trabajo se analizará el papel que ha desempeñado el Consejo Ciudadano en la transformación de la seguridad pública en Baja California, y como el Estado ha implementado sus recomendaciones para abatirla.

La Participación Ciudadana y el Enfoque Micro Social de la Seguridad Pública: El Caso de Baja California

By Marco Antonio Carrillo Maza
Centro de Enseñanza Técnica y Superior
Cetys Universidad

Participación Ciudadana: Consejo Ciudadano de Seguridad Pública

Antecedentes

En 1995, Baja California experimenta un crecimiento económico acelerado, producto del establecimiento de maquiladoras provenientes principalmente de Estados Unidos y Asia¹, así como una migración proveniente del Sur del país, buscando oportunidades de trabajo, especialmente en Mexicali y Tijuana. Las inversiones y la migración trajeron aparejados la necesidad de contar con servicios públicos básicos como agua, electricidad, educación y vivienda, así como problemas sociales como la inseguridad pública. Lo anterior condujo al sector empresarial a formular una serie de estrategias para atender los fenómenos sociales, de aquellos años, por una parte, la disposición de mano de obra, la rotación y ausentismo laboral; y por la otra, el incremento de la inseguridad en el Estado.

En materia de seguridad en el ámbito nacional, cabe destacar la influencia que tiene la conformación a principios de 1998 de “México Unido contra la Delincuencia”, como respuesta al aumento en los índices delictivos en México, sobre todo los secuestros², narcotráfico y corrupción de los cuerpos policíacos. Lo anterior motivó al ex Presidente de Coparmex de Mexicali, Alfredo Postlethwaite Duhagón, en mayo de ese año a formar la Comisión de Acción Legislativa³, con la participación de los diferentes organismos empresariales que integran el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), así como Instituciones Educativas, para analizar y coadyuvar con las autoridades en iniciativas que permitieran disminuir la problemática delincriminal. La primera acción fue el realizar un proyecto de Reglamento para el CCSP, toda vez que la “Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California” publicada en abril de 1998, en su artículo 51 establecía la conformación del CCSP, y en cada municipio de Comités Ciudadanos. La Comisión presentó el proyecto de Reglamento a las autoridades competentes el 18 de junio de 1998. Durante más de un año, se sostuvieron múltiples

¹ De Japón y Corea, principalmente.

² En este sentido, cabe recordar los casos en Morelos y Guerrero, y en Baja California el secuestro en Tijuana en agosto de 1996 del empresario japonés de Sanyo Mamuro Kono, por la banda de secuestradores liderada por José Manuel Lugo Serrano. El secuestro del empresario japonés, así con las ejecuciones entre bandas de narcotraficantes, alertaron al Gobierno Estatal y Municipal, para tomar acciones e incidir en la políticas de seguridad pública en el Estado. Periódico La Jornada del 15 de Noviembre de 2001. *Inician búsqueda de 26 integrantes de banda de secuestradores en Baja California*. Por Jorge Alberto Cornejo. Periódico El Norte del 2 de Marzo de 2002. *Prevén alza de secuestros en México*. Por Haydeé Ramírez.

³ Miembros de la Comisión: Gustavo y Jorge de Hoyos, Alberto Enríquez de Rivera (q.e.p.d), Reginaldo Esquer, Marco A. Carrillo, Carlos Alarcón, Virgilio Valdez, Iván Aceves, Alberto Sánchez, Jorge Cervantes, César Méndez y Ricardo Olvera.

reuniones con funcionarios, para lograr la cristalización del proyecto. Una de las razones que detuvo la aprobación del Reglamento fue la muerte de ex Gobernador Héctor Terán Terán en Octubre de 1998; y otra, de la siguiente administración del ex Gobernador Alejandro González Alcocer, al reiniciar las negociaciones. El primer CCSP⁴ fue instalado el 18 de agosto de 1999⁵.

Organización y Actividades del CCSP⁶

El CCSP "es un órgano colegiado de consulta, análisis y opinión en materia de seguridad pública, que promueve ante la autoridad, con un carácter indicativo y propositivo, el cumplimiento de los servicios que debe de prestar el Estado para combatir la delincuencia; el crimen organizado; la impunidad y corrupción en sus instituciones de seguridad y justicia, así como desarrollar los espacios para la participación y su corresponsabilidad para prevenir y denunciar el delito"⁷. Esta integrado por 8 consejeros ciudadanos y 7 consejeros gubernamentales⁸, teniendo los primeros la mayoría en la toma decisiones y la supervisión de las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública. Cuenta con un Secretario Técnico. Cabe destacar que para los consejeros ciudadanos el cargo es honorífico (no reciben remuneración alguna por su desempeño) y el periodo es de tres años.

Entre las funciones más importantes del CCSP destacan las siguientes:

- Dictaminar y formular proyectos de ley en materia de seguridad pública.
- Revisar los informes cualitativos y cuantitativos mensuales que deberán remitirle los 7 Consejeros gubernamentales.
- Recibir e investigar quejas por sí o a través de otras autoridades, e informar a la sociedad el resultado de las investigaciones.
- Evaluar periódicamente el Programa Estatal de Seguridad Pública y vincularlo con el Sistema Nacional.
- Proponer acciones a la Procuraduría General de Justicia del Estado, Secretaría de Seguridad Pública del Estado y a los Ayuntamientos para prevenir la comisión de delitos y evitar la impunidad.
- Proponer y promover la participación ciudadana en programas de carácter vecinal y preventivo.

⁴ Miembros ciudadanos: Jorge Villalobos López (primer presidente 1999-2000), Daniel Hierro de la Vega (segundo presidente 2000-2001), Alfredo Félix Buenrostro Ceballos (tercer presidente 2001-2002), José María Luis Escutia, Fernando Eusebio del Bosque, César Jacinto Villegas Campoy, Alfonso García Quiñones y Alberto Padilla Sánchez.

⁵ El 14 de Octubre de 1999 fue instalado el Comité Ciudadano de Seguridad Pública de Mexicali; el 19 de Abril de 2000 en Tecate; el 31 de Mayo de 2000 en Tijuana; el 14 de Septiembre de 2000 en Ensenada, y el 7 de Febrero de 2002 en Playas de Rosarito.

⁶ Reglamento del CCSP. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California. No. 25 del 11 de junio de 1999.

⁷ Plan de Trabajo del CCSP 2000-2001 p. 3.

⁸ Los 7 Consejeros Gubernamentales son: Procurador General de Justicia del Estado, Secretario de Seguridad Pública (De 1999 a Octubre de 2001 el responsable fue el Secretario Jurídico y Prevención Social), los Directores de Seguridad Pública de Ensenada, Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito, así como el Secretario de Seguridad Pública de Tijuana.

- Realizar estudios y proyectos, así como Conferencias, Cursos y Talleres en materia de seguridad pública.
- Denunciar las zonas de mayor delincuencia.
- Promover programas para arraigar y vincular al policía con la comunidad.
- Apoyar legalmente y psicológicamente a víctimas de escasos recursos.
- Realizar alianzas estratégicas con organismos vinculados a la seguridad.

El primer año del CCSP estuvo encaminado a diseñar las estrategias y líneas de acción, así como fomentar y consolidar su existencia ante la sociedad, a través de presentaciones en diferentes medios de opinión pública. El liderazgo fue crítico ante las acciones gubernamentales, dado la problemática existente en 1999 y 2000, y el consecuente repunte delictivo, especialmente en el rubro de los secuestros, ajusticiamientos entre bandas de narcotraficantes y robo de vehículos, así como la participación de elementos de corporaciones policíacas en la comisión de delitos⁹. Asimismo, la falta de voluntad política de la autoridad estatal de permitir el funcionamiento del CCSP, más que por acto voluntario, por un temor inminente del legado cultural del mexicano de no confiar en los procesos de participación ciudadana.

Las primeras actividades del Consejo fueron analizar leyes, reglamentos, acciones, documentos, planes, estrategias, medios impresos, recomendaciones de expertos locales y nacionales, para encontrar el plan maestro que orientara la política de seguridad en Baja California. Al respecto Jorge Villalobos (primer presidente del CCSP) comenta: "Al realizar nuestras propias indagaciones para conocer el problema de la inseguridad, pudimos comprobar que formalmente no existía ni existe a la fecha en Baja California, Plan Estatal de Seguridad Pública, el que según la legislación aplicable, debe de ser el documento rector de las acciones de gobierno en materia de seguridad"¹⁰. Por otra parte, apuntaba la falta de un Diagnóstico de seguridad pública en el Estado. Lo anterior, llevó al CCSP encomendar a CETYS Universidad, Campus Mexicali¹¹ el desarrollo del "Diagnóstico de la Seguridad Pública en Baja California", que fue presentado en agosto de 2001. El segundo año se encaminó al Desarrollo del Diagnóstico, cabildeando con las autoridades competentes la entrega de información. En el tercer año se logró la firma del Convenio de Evaluación Ciudadana entre autoridades de seguridad y CCSP, así como la

⁹ Conforme al Diagnóstico de Seguridad Pública del CCSP presentado en el 2001, las denuncias de secuestros aumentaron en un 207%, pasando de 14 a 43. El Robo de vehículos se incrementó en un 61.8% y el de delitos contra la salud en un 94%. Evaluación Ciudadana. Evaluación Ciudadana de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública en Baja California. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública Mexicali, B.C. Junio 2002. pp. 21-24.

¹⁰ Memorias del CCSP 1999-2002. Mexicali, Baja California. Agosto 2002. p. 49. Cabe destacar que en el tiempo que se publicó su comentario no había un Plan Rector en Baja California. Al respecto el Programa de Seguridad Pública para el Estado de Baja California fue presentado en Octubre de 2002.

¹¹ La convocatoria fue por invitación a Universidades de la Entidad, presentando sus protocolos de investigación en Ensenada en Octubre de 1999 la Universidad Autónoma de Baja California y el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS Universidad), siendo elegida esta última Institución Académica. El costo de estudio fue financiado por los organismos empresariales, a través del Fideicomiso Empresarial (FIDEM). Es importante destacar que esos recursos empresariales, han permitido financiar otros proyectos en materia de seguridad. Los investigadores del proyecto por parte de la Universidad fueron Marco A. Carrillo, Emanuel Mendoza, Araceli Almaraz, J. Samuel Díaz, Jesús Cureces, Jorge Martínez y Daniel Canales.

implementación de la primera evaluación a la función gubernamental en materia de seguridad pública.

Entre las actividades sobresalientes del CCSP de 1999 al 2002 destacan: El diagnóstico de la seguridad pública en Baja California, Evaluación Ciudadana a las instituciones encargadas de la seguridad pública en Baja California, Reglamento de los Comités de Evaluación Ciudadana, Programas de Prevención del Delito en materia de Delitos Sexuales, Programa para recabar el rezago de órdenes de aprehensión, Programa encuesta sobre la calidad del servicio que brindan a los visitantes o familiares de los internos de los CERESOS y de las Agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (PGJE), Foro de Consulta sobre Prevención del Delito, Gira Estatal de Prevención 2001, Participación en la Campaña de Registro y Donación de Armas 2001 y atención a demandas ciudadanas.

Diagnóstico de la Seguridad Pública en Baja California

Conforme a las Memorias de CCSP el objetivo del Diagnóstico es "contar con una base inicial de información estatal en materia de seguridad pública, y por el otro, servir de apoyo en la toma de decisiones, brindando indicadores recientes sobre la inseguridad pública y una situación realista sobre la manera en que se entretujan los hechos criminales en Baja California"¹².

El diagnóstico de seguridad pública fue la antesala, para la racionalidad en la toma de decisiones, por parte del Gobierno, una guía básica en materia de seguridad pública, que retrataba el panorama delincuencia, y de la funcionalidad de los organismos estatales y municipales bajacalifornianos encargados del combate de la inseguridad. El Diagnóstico comprende tres documentos a saber: Sumario, Resumen Ejecutivo y Documento base, y los tres se encuentran a disposición del público en general en la siguiente dirección electrónica www.consejociudadano.org.

Conforme a datos del Diagnóstico se plantea la siguiente problemática en materia de inseguridad pública en Baja California: a. Acción policíaca reactiva ante la criminalidad. b. La mayor parte de los detenidos están relacionados con el consumo de alcohol y drogas. c. Creciente incidencia delictiva de robo de vehículos y delitos contra la salud, relacionada con el crimen organizado. d. Corrupción e impunidad. e. Sobrepoblación en los centros de rehabilitación f. Escasa cultura de denuncia de la población. g. Falta de Coordinación intergubernamental¹³.

Entre los instrumentos metodológicos que se aplicaron destaca que por primera vez en Baja California se establece la cifra negra (porcentaje de víctimas que no denunciaron delitos), siendo del 43.4%. Al respecto, cabe destacar, que conforme a la percepción ciudadana los principales problemas de inseguridad son: la existencia de autoridades ineficientes, los secuestros y corrupción. Lo anterior lo relacionan al desempleo, bajos

¹² Memorias del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública 1999-2002. Mexicali, Baja California. Agosto 2002. pp. 12-13.

¹³ Diagnóstico de Seguridad Pública en Baja California. Sumario. Agosto 2001 p. 3.

salarios y crisis económica; la corrupción e ineficiencia de las autoridades; y a policías mal capacitados y mal pagados. En su entorno lo asocian con la ausencia de vigilancia, al pandillerismo y drogadicción. Conforme al estudio poblacional el 53.1% de la población tiene confianza en las acciones gubernamentales en materia de seguridad. Asimismo, destaca la percepción ciudadana de la población sobre el desempeño de las corporaciones, siendo los más aceptados los integrantes del Ejército Mexicano, y los menos los del Sistema Penitenciario.

En materia de readaptación social destaca que en los CERESOS de Baja California, el 80% de la población penitenciaria tiene problemas de adicción, así como la sobrepoblación, de estos dos problemas se derivan otros como el hacinamiento, el acoso sexual, y la transmisión de enfermedades contagiosas. Asimismo destaca la reincidencia, que conforme a datos del 2000 en Tijuana fue del 23%, Ensenada 39% y Mexicali 33%. Conforme al Consejo Tutelar de Menores de Mexicali fue del 60%.

El estudio organizacional indica que los empleados desconocen los objetivos de sus instituciones (50%), no conocen las normas (63%), reconocen que su participación es irrelevante (58%), no reciben cursos de capacitación (82%), y han sido corruptos (47%). En materia del fuero común los delitos que más ocurrieron fueron el robo y daño en propiedad ajena, en el fuero federal los delitos contra la salud, portación de armas prohibidas y violación a la Ley General de Población. Conforme al estudio "los delitos del fuero común han disminuido en general, mientras que los del orden federal han presentado aumentos sostenidos". En materia de programas preventivos destaca la falta de coordinación intergubernamental, de evaluación y seguimiento de los mismos.

El Diagnóstico dedica una parte de recomendaciones, destacando la prevención del delito, y la necesidad de generar un plan rector en materia de seguridad pública, e incidir en la coordinación entre corporaciones policíacas. Si bien es cierto, estas sugerencias no distan de las propuestas realizadas por expertos nacionales e internacionales respecto a la problemática de seguridad pública de los diferentes Estados de la República o de México en general, la cuestión es la capacidad de implementación de las acciones gubernamentales en materia de seguridad, y de la evaluación de organismos no gubernamentales que avalen el accionar de la autoridad. En este sentido, no basta el desarrollo de planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, con rubros de seguridad pública con sus respectivas estrategias y líneas de acción, si éstas quedan en mero discurso y no se implementan, como desafortunadamente ha sucedido desde 1983 con la Planeación Nacional, donde en una revisión general de estrategias, éstas durante los pasados 20 años se repiten cada seis años sin poderse implementar. Es por eso, que a continuación se desarrolla una tabla donde se señalan las recomendaciones del diagnóstico del CCSP y de las acciones implementadas desde noviembre de 2001 hasta diciembre de 2002 por el Gobierno de Baja California.

Recomendaciones del CCSP¹⁴	Acciones del Gobierno desde noviembre de 2001, para atender la problemática de inseguridad en el Estado de Baja California
<p>Crimen Organizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizar Trabajo de inteligencia, Integrar estadísticas delictivas, y uso de mapas geocriminológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> La Policía Estatal Preventiva de Baja California es creada el 31 de octubre de 2001, entre sus funciones se encuentran el análisis estadístico, mapas e inteligencia.
<p>Drogadicción:</p> <ul style="list-style-type: none"> Dimensionar el problema de drogadicción respecto a sus dos vertientes: Drogadictos: a. Considerarlo como problema de Salud Pública. b. Prevenir el avance de las adicciones. La comercialización de drogas debe de ser atendida como un problema prioritario, con colaboración de todas las dependencias. Fomentar una Campaña Integral contra el consumo de drogas y alcohol. Abatir las pandillas y vagancia, así como erradicar las tienditas. 	<ul style="list-style-type: none"> El sector salud atiende el problema a través del Consejo Estatal Contra las Adicciones, fundamentalmente la desintoxicación y rehabilitación del adicto para reinsertarlo en la sociedad. En materia de seguridad pública se tiene el programa ponle dedo al picadero, donde la ciudadanía denuncia lugares donde se consume droga (picaderos) y lugares donde se venden (tienditas). Los programas que promueven el no consumo de drogas y alcohol, los encontramos principalmente en los municipios como D.A.R.E., Orientación Social y Conductor Designado. El Estado promueve Jornadas Viales, y es facilitador del programa no gubernamental Vida Responsable (VIRE), y del gubernamental Construye Tú Vida Sin Adicciones. En pandillas se cuenta con el programa de Identificación de Pandillas (PIP).
<p>Preventivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fomentar un programa integral para alentar la cultura de la prevención y la denuncia que involucre las actividades del gobierno y la participación de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> Se tienen dos programas pilares para la prevención del delito el Programa de Desarrollo Comunitario Integral y el de Cultura de la Legalidad.
<p>Administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Institucionalizar un sistema de estadística y tablas comparativas en 	<ul style="list-style-type: none"> La Secretaría de Seguridad Pública crea la Subdirección de Información y Estadística, como única fuente de

¹⁴ Ibid., 40-44.

<p>materia de seguridad, que este a cargo de la sociedad, incluyendo la cifra negra.</p>	<p>información en el Estado, para evitar la duplicidad de datos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de los Centros de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C – 4), con el número telefónico 066 (911 en Estados Unidos). Conformación al 100% del Registro de Huellas Decadactilares con información del personal de seguridad pública y privada e inactivo de la entidad. Implementación del Sistema de Registro de Identificación de cada uno de los elementos que integran las corporaciones policíacas.
<p>Procuración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erradicar el rezago de averiguaciones previas y de órdenes de aprehensión, mediante una eficiente y oportuna, integración y ejecución de las mismas. • Establecer un programa especial para acabar con el robo de vehículos. • Aumentar la capacidad de investigación de los policías ministeriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de Atención Integral a la ciudadanía (Información, orientación, canalización y conciliación). • Desmantelamiento de bandas del crimen organizado, especialmente robo de vehículos, secuestros y homicidios. • Erradicar el rezago. • Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública se aumenta la capacidad de investigación de los policías ministeriales.
<p>Readaptación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular e implementar un programa integral de readaptación social. • Formular e implementar un programa para hacer efectiva la reincorporación de los exconvictos a la sociedad. • Que el sector salud intervenga en los programas de rehabilitación de adicciones de los CERESOS. 	<ul style="list-style-type: none"> • En agosto de 2002 iniciaron los Operativos Tornados logrando implementar acciones pacíficas y ordenadas, donde se trasladaron internos al Hongo, se demolió el "Pueblito", se despresurizó el 240% de la sobrepoblación penal de La Mesa. • Eliminación del uso de dinero sustituyéndolo por uno de vales y prohibición de paso de alimentos de familiares. • Fomento de educación y de capacitación laboral.
<p>Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la modernización administrativa. • Generar un Plan Integral de 	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California se creó el 31 de octubre de 2001. • La profesionalización y

<p>Seguridad Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorear permanentemente la cifra negra. • Crear la Secretaría de Seguridad Pública. • Consolidar la coordinación entre diferentes instituciones de seguridad. • Profesionalización y capacitación. 	<p>capacitación se lleva a cabo a través del Instituto Estatal de la Policía. Asimismo, se realizan evaluaciones estatales del perfil psicométrico y de conocimientos de policías preventivos municipales y estatales; ministeriales; y custodios de centros penitenciarios. Se diseñó un modelo curricular.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La coordinación se fortalece a través del Programa de Patrullaje Comunitario, la homologación de programas preventivos y de los bandos de policía y buen gobierno, el Programa de Desarrollo Comunitario Integral y fuerza de tareas especiales. • En Octubre de 2002 se presentó el Programa de Seguridad Pública para el Estado de Baja California 2002-2007, donde se establecen las estrategias, líneas de acción y metas.
--	--

Evaluación Ciudadana del CCSP a las instituciones encargadas del combate de la inseguridad pública

Como señalamos con anterioridad, el diagnóstico de seguridad permitió a la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California (SSPE), desde sus inicios en el 2001 contar con un punto de partida, para formular las estrategias y orientar las acciones a corto, mediano y largo plazo. En este sentido, una de las primeras actividades realizadas por la Dirección de Prevención del Delito de la SSPE fue establecer los lineamientos para la firma del convenio de evaluación con el CCSP, ya que a través de la supervisión del accionar de las corporaciones policíacas por parte de la ciudadanía la confianza social pudiera aumentar. Entre los primeros retos fue el de generar formatos homologados entre las diferentes corporaciones, por lo que se revisaron los bandos de policía y buen gobierno de los cinco municipios y la estadística básica de cada uno de ellos, así como la forma en que nombraban a los delitos o faltas administrativas, la sistematización de los datos, entre otras cosas. Para poder ordenar la manera en que se hacían las cosas, se generaron formatos únicos para el Estado, y se implementó un sistema estadístico homogéneo, así como una sola fuente de entrega y sistematización de la información. Para la elaboración de formatos y del convenio se tomó como base los lineamientos del Programa Ojo Ciudadano de la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, donde se estipula el esquema general de organización para evaluar a las instituciones de seguridad pública. El convenio de Evaluación fue firmado por el presidente del CCSP Alfredo Buenrostro

Ceballos y el Gobernador del Estado de Baja California Eugenio Elourdy Walther el 9 de enero de 2002 en Tijuana, fungiendo como testigo de honor el Presidente de la República Vicente Fox Quezada.

El objetivo de la Evaluación es "evaluar los procesos administrativos y funcionales de los servicios públicos que brindan a la comunidad, las instituciones de seguridad pública en el Estado, para con ello participar en las acciones propositivas e incrementar la eficiencia y la eficacia de las entidades y corporaciones de seguridad pública"¹⁵. La Evaluación se llevará a cabo a través de Comités de evaluación ciudadana, cuyos factores son: centrada en resultados, busca el impacto de las acciones y servicios; centrada en los objetivos, busca el cumplimiento de las metas; y centrada en procesos, busca el funcionamiento de las corporaciones. Las instituciones evaluadas e indicadores utilizados son los siguientes:

Dependencia gubernamental evaluada	Indicadores aplicables a la dependencia gubernamental
Procuraduría General de Justicia del Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eficiencia y/o impunidad: hechos delictuosos, averiguaciones previas, número de denuncias y querellas presentadas, sentencias. 2. Cualitativos: Percepción ciudadana, satisfacción de la víctima con la atención recibida y reincidencia delictiva.
Direcciones y Secretaría de Seguridad Pública Municipal (Por cada 10,000 habitantes por municipio).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión policial: Causas y número de personas detenidas y accidentes de tránsito ocurridos, número de policías. 2. Cualitativos: Percepción ciudadana, satisfacción de la víctima con la atención recibida y reincidencia delictiva.
Índices delictivos (Por cada 10,000 habitantes, por Municipio).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuantitativos: Denuncias, querellas, consignaciones y sentencias de delitos. 2. Cualitativos: Factores predisponentes al delito y causas directas de incidencia criminal.
Sistema Penitenciario, incluyendo Consejos Tutelares para Menores.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población Penitenciario: Internos procesados y sentenciados. 2. Recurso Humano: Personal operativo, directivo y administrativo 3. Infraestructura: Espacios y camas disponibles. 4. Cualitativos: Percepción ciudadana.
Policía Estatal Preventiva.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión Policial: Programas y estrategias de prevención del delito, causas y número de personas detenidas y de aseguramiento

¹⁵ Evaluación Ciudadana. Evaluación Ciudadana de las instituciones encargadas del a Seguridad Pública en Baja California. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Baja California. p. 50.

	de bienes. 2. Recurso Humano: Personal operativo, directivo y administrativo. 3. Cualitativos: Acciones de prevención del delito y percepción ciudadana.
--	--

La Evaluación ciudadana es una herramienta que da certidumbre a la ciudadanía respecto a los avances de las corporaciones policíacas en materia de seguridad, y facilita la comunicación entre sociedad y gobierno, a su vez permite a las instancias gubernamentales contar con recomendaciones que les permita mejorar sus actividades. El CCSP en el 2002 actualizó el Diagnóstico de Seguridad Pública y aplicaron dos encuestas de percepción a los usuarios de las diversas agencias del Ministerio Público y de los CERESOS.

Conforme al estudio en los Ministerios Públicos (MP), los entrevistados contestaron que el tiempo de espera promedio en minutos es el siguiente en cada municipio: Mexicali 46, Tijuana 30, Ensenada 58, Tecate 35, Rosarito 40, y en el Estado 40. Lo que mejor les parece de las agencias es el buen servicio y disposición (57.4%), instalaciones (9.7%) y rapidez (8.9%). Lo que más les disgusta es que no hay organización (5.2%), personal ineficiente (5.2%) y que el personal no orienta adecuadamente (5.2%). Entre las sugerencias para mejorar el servicio destacan: Mayor personal capacitado (25.2%), mayor fluidez a los casos (7.1%) y mayor organización administrativa (4.4%). La calificación promedio dada a los servicios del MP en una escala del 1 al 10 es de 8.2, que incluye profesionalismo (7.9), instalaciones (8.1), acceso a agencia (8.1), presentación de los empleados (8.7), el trato que recibió (8.6), horarios de atención (8.9), rapidez en los trámites (7.5), honestidad del personal (8.1) y limpieza del lugar (8.3). Asimismo, cabe mencionar que los entrevistados consideran que la inseguridad pública en el Estado sigue igual 44.4%, aumentado 38.2% y disminuido 17.4%.

En el estudio de los CERESOS, los entrevistados contestaron que el tiempo de espera promedio en minutos es el siguiente en cada municipio: Mexicali 97, Tijuana 73, Ensenada 97, y en el Estado 89. El 15.5% de los entrevistados considera que la corrupción en los CERESOS ha disminuido, el 25% aumentado, y el 55.5% que sigue igual. Lo que mejor les parece de los CERESOS no les gustó nada (34%), buen trato del oficial (22%) y el centro de rehabilitación de drogas (9.3%). Lo que más les disgusta es la falta de limpieza (13.7%), corrupción entre guardias (13.3%) y maltrato de los guardias (13%). Entre las sugerencias para mejorar el servicio destacan: Mayor personal capacitado (26%), mayor organización en entrada y salida del CERESO (15.7%) y mayor limpieza (10.8%). La calificación promedio dada a los servicios de los CERESOS en una escala del 1 al 10 es de 6.3, que incluye profesionalismo (6.7), instalaciones (5.7), acceso a CERESO (6.3), presentación de los empleados (7.5), el trato que recibió (7.1), horarios de atención (7.3), rapidez en los trámites (5.6), honestidad del personal (6.2) y limpieza del lugar (4.6). Asimismo, cabe mencionar que los entrevistados consideran que la inseguridad pública en el Estado sigue igual 50.3%, aumentado 35.2% y disminuido 14.5%.

Lo relevante con las acciones ciudadanas es que Baja California cuenta con un organismo ciudadano en materia de seguridad pública, que evalúa el accionar de las diferentes corporaciones estatales y municipales, donde se generan recomendaciones, y se establecen acuerdos en sus reuniones mensuales para analizar los rumbos y posibles respuestas a la problemática. El contar con indicadores estadísticos y una evaluación inicial producto del Diagnóstico, permite tener marcos referenciales para visualizar los avances o retrocesos que se realicen por parte del Gobierno, ya que lo que percibe la ciudadanía y lo que indica el Gobierno en sus datos estadísticos, no es aceptada por ésta, por la desconfianza social hacia las autoridades. Es por eso que el CCSP y las evaluaciones que realiza de la función gubernamental, vienen garantizado los datos presentados y el impacto realizado en materia de seguridad. En cada municipio existen Comités Municipales que realizan sus respectivas funciones a las corporaciones municipales encargadas a la seguridad pública, donde evalúan y formulan recomendaciones, destaca el de Tijuana, donde se implementó el programa Jueves de Seguridad, donde el Comité Municipal de Seguridad y corporaciones policíacas municipales y estatales atienden las denuncias ciudadanas, fortaleciendo la comunicación y atendiendo zonas conflictivas. En el Estado el 22 de agosto de 2002 se renovó el CCSP, siendo el presidente el Ing. Francisco Fuentes Terrazas¹⁶.

Estudio Microsocial de la Seguridad Pública en Baja California

Antecedentes

Con la recomendación del CCSP sobre la creación de la SSPE se busca facilitar la coordinación intergubernamental, sistematización de los procesos y análisis de información, orientar la función de investigación de la PGJE, privilegiar la función preventiva y de sistemas de inteligencia, profesionalizar el servicio y eficientar el manejo de los centros penitenciarios. Al respecto el Plan Estatal de Desarrollo 2002 – 2007 señala que el objetivo en materia de seguridad y tranquilidad social en el Estado es: "Garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de las personas, las familias y sus bienes, promoviendo la cultura de la legalidad en un marco de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, a través del ejercicio integral de las vertientes de la seguridad pública, prevención del delito, la procuración, la administración de justicia y la readaptación social; con la participación y conjunción armónica de las instituciones de gobierno, sociedad organizada y sociedad civil, tendientes a promover y difundir los valores sobre los que se habrá de fincar el desarrollo integral de nuestro Estado"¹⁷. Para poder dar cumplimiento al objetivo planteado, entre las primeras actividades fue elaborar un estudio que detectará las colonias con mayor incidencia delictiva, dando como resultado que el 50% de la incidencia delictiva en el Estado se concentra en 54 colonias (incluyendo los cinco centros de los cinco municipios), mismas que fueron consideradas materia de estudio.

¹⁶ Los Consejeros Ciudadanos son: Benito Velásquez Hernández, Ricardo de Santiago Saucedo, Eduardo del a Vega Smith, Cesar Villegas Campoy, Virgilio Moreno Peralta, Rosendo Cervantes García y Carlos Augusto Rubio Espinoza.

¹⁷ Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California. 2002 – 2007. p. 85.

Al respecto, se aplicó una encuesta para determinar las características particulares de cada colonia conflictiva, detectando los factores de riesgo que propician la delincuencia. A través de los estudios se diseñaron estrategias integradoras e incluyentes combinando la punición con la prevención social, entorno a dos programas ejes: Patrullaje Comunitario y Desarrollo Comunitario Integral (DCI). La idea del DCI es actuar en las colonias donde se genera el crimen, desde una óptica coordinada entre Estado y Municipio, evitando la interacción de los factores de riesgo. Desde éste punto de vista, la Seguridad Pública es responsabilidad de todas las dependencias gubernamentales y de la sociedad, por lo que tan sólo a través de la implementación de programas intergubernamentales permanentes es como se podrá recuperar los espacios comunitarios, con altas concentraciones de factores de riesgo. Los objetivos del DCI son: Mejorar la calidad de vida (familias, escuelas y comunidad); recuperar la confianza ciudadana; y reducir los índices delictivos. Para efectos del presente documento, se presentará el Caso de la Colonia El Robledo ubicada en Mexicali, por ser la primera colonia que se intervino el 5 de octubre de 2002, y se implementó una evaluación.

Los instrumentos metodológicos que se utilizaron fueron: Estudio documental de las colonias, para entender sus orígenes y formación, así como una encuesta poblacional para determinar los indicadores sociales y económicos; se aplicó un sistema de inventarios, para conocer las necesidades físicas de la colonia y los factores que dañan la imagen de las mismas; se aplicó un diagnóstico situacional en secundarias ubicadas en esas colonias; y se analizó la incidencia delictiva, conforme a los datos registrados en la PGJE, Direcciones de Seguridad Pública Municipal y 066. La información anterior se integró en monografías delictivas por colonia.

Colonia Robledo, Mexicali

Resultados Estadísticos y factores evaluados 2002:

- En la Colonia Robledo viven 13,859 personas. En cada casa habitación se calcula que viven 5 personas, el promedio en Mexicali es de 4.06 habitantes por vivienda, a nivel nacional el promedio es de 4.42¹⁸.

1. Ocupación

- El 43% de los encuestados manifestó que trabajan; el 33% estudian; el 15% amas de casa; y el 9% desempleados. Cabe destacar que el promedio de desempleo en Mexicali es del 2%¹⁹.

2. Enfermedades Graves

- El 30% (4,158) manifestó que tienen enfermedades graves y el 70% (9,701) que no. De los que manifestaron tener enfermedades graves destacan: Diabetes con el 30% (1,247); Presión Alta con el 10% (414); Artritis con el 6% (250); y con el 5% Asma y Corazón, respectivamente (208 cada enfermedad).

¹⁸ Diagnóstico de Seguridad Pública de Baja California. CCSP-CETYS Universidad, Campus Mexicali. 2001

¹⁹ Ibid.

3. Problemas de Adicciones.

- El 24% manifestó tener problemas de adicciones, y un 76% que no.
- De los que manifestaron tener problemas de adicciones destaca lo siguiente: 27% alcohol; 21% cristal; 20% varias drogas (alcohol, cristal, heroína y marihuana); 15% heroína; 10% marihuana; y 2% pastillas, cocaína y tabaco, respectivamente.
- Asimismo, destaca que de los datos anteriores el 76% manifestó ser adulto, y el 26% adolescente.
- Conforme a los datos anteriores se calcula que aproximadamente 3,326 personas de esas colonias tienen algún problema de adicción.
- Cabe destacar que conforme a los datos de la Secretaría de Salud Federal sobre el consumo de drogas ilícitas alguna vez en la vida, población urbana, de 12 a 65 años de edad destaca: Tijuana con 14.73%, Ciudad Juárez con 9.20%, Guadalajara 7.5%, Ciudad de México 7.28%, Monterrey 4.19, Matamoros 3.62%, el promedio nacional es de 5.3%²⁰. En la Robledo es de 17.51%.

4. Ha solicitado apoyo de adicciones.

- El 13% manifestó que sí y el 87% que no.

5. Quisiera recibir orientación.

- El 54% respondió que sí; y el 46% que no. De los que respondieron que sí se distribuyen de la siguiente forma: El 51% médica. El 20% rehabilitación. El 18% matrimonial. El 11% atención jurídica.

6. Aspectos Generales

- El principal problema que presenta la colonia es insuficiente equipamiento urbano, destacando la falta de pavimentación, alumbrado público y teléfonos públicos. La comunidad necesita suelo mejorado, pavimentación, inversión en el Centro Deportivo de pasto y árboles, así como balones de fútbol.
- El perfil socioeconómico es de clase media baja que hasta hace unos años presentaba importantes niveles de marginación social y carencias de servicios, éstos últimos han sido recientemente proporcionados.
- La colonia es predominantemente habitacional aunque colinda con una de las zonas industriales de la ciudad, este tipo de escenario, se traduce en amplia actividad pandilleril que son los responsables en gran medida de la comisión de los ilícitos que se registra en las colonias.
- El 20.4% de la población de esas colonias tiene entre 10 y 19 años (2,827). Menores de 10 años el 20.58% (2,852). Conforme a los datos de Seguridad Pública, la edad conflictiva asociada con el pandillerismo se encuentra entre los 10 y 19 años, por lo que existe una población de riesgo de 2,827 personas que viven en esas colonias. Por otra parte, tenemos las edades pujantes que representan 2,852 que tienen menos de 10 años.
- Distribución Laboral: 5,959 personas laboran en esas colonias, principalmente servicios 27% y Maquiladora 15%.

²⁰ Encuesta Nacional de Adicciones. DGE, IMP, CONADIC/SSA,1998.

- Según datos de la Policía Federal Preventiva (PFP) en estas colonias se detectan la comisión de los delitos de venta y consumo de estupefacientes, robo a casa habitación y pandillerismo.
- Aproximadamente operan 16 pandillas, con 343 miembros. Los integrantes de las pandillas tienen entre 11 y 19 años, sin embargo, se encuentran miembros hasta de 40 años. La mayoría de estas pandillas están armados y consumen drogas (cristal y marihuana).
- Problemática social de las colonias: Desintegración Familiar. El trabajo de las madres de familia imposibilita la supervisión de los hijos. Niños maltratados. Malos ejemplos de los padres. La autoridad no puede hacer nada, ya que la solidaridad de la familia impide la labor policíaca, por el proteccionismo de los colonos sobre todo a los niños que manifiestan conductas antisociales. Neurosis en los padres. Los jóvenes que se drogan empiezan a tener hijos, que nacen con problemas físicos y de conducta. Entorno violento, lo que genera el fenómeno de “La ley de la Selva”. Muchos niños no han sido registrados en el Registro Civil.

Resultados Estadísticos y factores evaluados 2003:

La Colonia Robledo es el proyecto piloto del DCI en Mexicali, donde desde el 5 de octubre de 2002 hasta la fecha diferentes organismos públicos y sociales, intervienen la colonia a través de la implementación de sus acciones de una forma permanente. Para poder darle seguimiento a los avances del programa cada año se pretende aplicar la encuesta a las 54 colonia prioritarias. Conforme a lo anterior destacan los siguientes resultados.

- Desde la implementación del DCI el 54.8% nota cambios en la Colonia.

Indicador	2002	2003	Reducción/Aumento
Desempleo	9%	5.58%	-3.42%
Enfermedades graves	30%	22.02%	-7.98%
Adictos	24%	19.2%	-4.8%
Ha solicitado apoyo	13%	38.89%	25.89%

- Con la información anterior, se observa un avance en la confianza y en las acciones, principalmente en materia de salud, los datos son consistentes con la información de la PGJE que desde el inicio del programa en esa colonia se ha registrado una disminución de la incidencia delictiva en un 89%.

Robledo	Oct 02	Nov 02	Dic 02	Ene 03	Feb 03
Delitos patrimoniales	16	4	4	3	2
Delitos de consideración	32	16	18	17	3
Delitos violentos	2	0	0	1	0
Otros	20	11	12	11	3
Total de	70	31	34	32	8

Delitos					
Variación		-55.71%	9.67%	-5.88%	-75%

Conclusiones

Como respuesta a los factores de riesgo del estudio, se determinó la responsabilidad de todas las instancias gubernamentales y sociales en el combate frontal de la inseguridad, toda vez que en materia de salud o educación, por poner algún ejemplo, la SSPE o PGJE no pueden hacer mucho. Por otra parte, cabe destacar la desintegración familiar que conforme a los datos estatales de las colonias prioritarias es de 23%; el ingreso familiar mensual menor de 5,000 pesos (81% de las familias); adicción del 12.74% y de drogas ilegales del 8%, donde el 45% de los adictos llevan a cabo su adicción en la casa; el desempleo es del 4%; y el 23% de la población tiene enfermedades graves. Los indicadores anteriores son factores de riesgo que inciden en la criminalidad, y que no necesariamente son competencia de las corporaciones policíacas, es por ello que el DCI es un programa integrador de seguridad pública tendiente a rescatar los espacios comunitarios y ofrecer a la comunidad una mejor calidad de vida, donde cada dependencia municipal y estatal tienen que hacer lo que le corresponde, para abatir la problemática social, de una forma continua y permanente.

El éxito del DCI depende de la permanencia y de la coordinación intergubernamental, existente en el Estado, donde el concepto de seguridad pública va más allá de la mera acción policíaca, sino integra a todas las dependencias. Lo anterior no será posible sin el papel de la ciudadanía en la supervisión de las acciones que en materia de seguridad se realizan, donde en el caso de Baja California los Consejos Ciudadanos desempeñan una actividad vital, para que las cosas mejoren, es a través de sus recomendaciones y evaluaciones como podemos medir y saber si vamos avanzando o en su caso retrocediendo.