

aptitudes de los responsables de la justicia criminal y la seguridad ciudadana, la preeminencia de los componentes cuantitativos sobre los cualitativos, la rotación de mandos y la ausencia de continuidad de las políticas, estrategias y líneas de acción, arrojan como resultado una situación inercial que lejos está de presentar mejoras significativas con respecto al pasado histórico.

Recapitulando, el sistema de justicia penal jalisciense y sus operadores no gozan de buena salud: problemas de naturaleza estructural y un aparato estatal concebido como botín de los partidos políticos, atentan contra la necesaria profesionalización e imparcialidad en sus actuaciones.

40. Seguridad ciudadana en la Zona Metropolitana de Guadalajara

María Eugenia Suárez de Garay²⁰⁶

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) está conformada por seis municipios centrales (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga), y por dos municipios periféricos con los que forma el conjunto conocido como Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG), que son Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán. Esta aglomeración urbana es denominada ciudad de Guadalajara y es considerada la segunda más poblada de México. En ella habitan más de cuatro millones de personas, aproximadamente 60% de la población de Jalisco. La mancha urbana se localiza dentro de un territorio de 2,734 km² que corresponde a los seis municipios centrales, todos colindantes entre sí, pero que, como todo orden social urbano, presentan complejos problemas, tensiones y diferencias. El municipio más poblado es Guadalajara con más de 1.6 millones de habitantes y el municipio con menor peso poblacional es Juanacatlán con poco más de 11 mil habitantes.

A pesar de la gran importancia económica que la ZMG tiene, incluso a nivel internacional, existen grandes deficiencias no resueltas que inhiben el bienestar de sus habitantes. Ciertamente, el desarrollo del comercio y los servicios o la instalación de nuevas empresas relacionadas con algunas ramas de punta como la electrónica y la

²⁰⁶ Universidad de Guadalajara.

cibernética le han impreso un sello a la estructura productiva de la ciudad. Sin embargo, los beneficios no se dejan sentir en el grueso de la población. Una muestra de ello son las 31 mil personas que durante 2007 se incorporaron al comercio informal, y que para finales de 2008, la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara calculó que ascendería a 600 mil personas.²⁰⁷ Esta inseguridad laboral hay que analizarla a contraluz de los problemas más importantes que se derivan del crecimiento de la ciudad, algunos de los cuales están relacionados con las consecuencias de un importante flujo migratorio del campo a la ciudad que se dio desde los años setenta y ochenta y que propiciaron asentamientos irregulares sin ninguna infraestructura.²⁰⁸ Aunado a ello, el modelo de urbanismo que se ha venido implementado en Guadalajara durante los últimos veinte años ha desentendido los espacios públicos, sin considerar la importancia que éstos pueden jugar para detonar procesos más integrales de convivencia ciudadana.

En este contexto, desde la década de los noventa se comenzó a dar un proceso complejo de vivencia conflictiva de seguridad (relativa) e inseguridad que fue privilegiando una política de seguridad cada vez más coercitiva ante los problemas de violencia social, que sin embargo no han disminuido la percepción de inseguridad generalizada en la localidad. Percepción constituida por la creencia de que persiste impunidad e ineficiencia por parte de las autoridades para enfrentar el problema de la seguridad; así como por un pobre y/o regular desempeño de las instituciones policiales y demás organismos públicos del sistema de seguridad pública y justicia penal. Diversos indicadores avalan estas percepciones, pues muestran que la incidencia delictiva y la violencia en la localidad, que comienza a dispararse de manera alarmante desde 1992, son temas de alta preocupación para el conjunto de los habitantes de la ciudad. Por ejemplo, tan sólo en el año 2004 Guadalajara superó a ciudades como el Distrito Federal y Ciudad Juárez, en el número de delitos cometidos, aquí se cometieron ese año 21,227 delitos, fueran denunciados o no.²⁰⁹ En la encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) levantada en 2005, aunque la cifras delictivas bajaron, se registraron 6,293 delitos por cada 100 mil habitantes, pero 53% de los encuestados manifestaba sentirse inseguro en Guadalajara. Los delitos de mayor incidencia fueron robo a transeúntes, robo a casa habitación, robo de autopartes, robo de automóviles, agresiones, delitos sexuales y secuestro.²¹⁰ Esta tendencia parece complejizarse en 2008. En una encuesta realizada por el periódico *Mural*, durante 2008,

²⁰⁷ Según declaraciones del Presidente de la CANACO de Guadalajara, José María Andrés Villalobos ver *Observatorio de Economía Informal*, <http://economia-informal.blogspot.com> Consultado 02/03/2009.

²⁰⁸ Ver Karla Rodríguez, "Hay más de 20 mil asentamientos irregulares inventariados en la Zona Metropolitana de Guadalajara", en *Planeta Azul. Periodismo ambiental*, <http://www.planetaazul.com.mx> Consultado 02/03/2009.

²⁰⁹ Ver *Encuesta Nacional sobre Inseguridad* (ENSI-3, 2005), http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestas-Nacionales_ensi3.asp Consultado 02/03/2009.

²¹⁰ Sergio Aguayo Quezada, *El Almanaque Mexicano 2008*, Aguilar, México, 2007, pp. 150-151.

los ciudadanos encuestados observaban un incremento del narcotráfico. El municipio donde más se percibía esta tendencia, según sus ciudadanos, es Tlajomulco (44%), seguido de El Salto y Guadalajara (43%). También los ciudadanos encuestados reportaban —en los seis municipios de la Zona Metropolitana— un aumento en los índices de robos durante los últimos seis meses (de 1 a 3 robos en promedio). Del total de los encuestados, 58% había sufrido robo a vivienda en el municipio de Tlaquepaque; y en El Salto, 52%.²¹¹

Es importante señalar que el nivel de confianza de los ciudadanos con respecto al sistema penal y de procuración de justicia sigue siendo muy bajo. En el estado de Jalisco, la cifra negra²¹² es de más de 90%, lo que supone de entrada que las autoridades atienden menos de 8% de los delitos. Cabe mencionar que durante 2004, la encuesta del ICESI señala que, para el caso de Guadalajara, se reportaron uno de cada 10.1 delitos cometidos. Esto no ha variado mucho en los últimos años. En 2007, por ejemplo, el Centro de Estudios de Mercadotecnia y Opinión de la Universidad de Guadalajara, en una encuesta sobre seguridad reporta que en la ciudad, siete de cada diez personas no confía en las autoridades, motivo por el cual no denunciaron los delitos. Además, 71% de los encuestados refirieron que nunca habían hecho una denuncia anónima vía telefónica, mientras que sólo 29% lo ha hecho.²¹³ En la encuesta realizada por *Mural*, la mayoría de los encuestados considera que la seguridad pública no ha evolucionado en el último año (2007-2008), sino que sigue igual, así como la desconfianza que todavía hoy persiste hacia la figura policial. Por ejemplo, en los municipios de Guadalajara confían poco o nada en la policía 62% de los encuestados; en el Salto 66%, en Tlajomulco 56%, en Tlaquepaque 58%, en Tonalá 43% y en Zapopan 39%.²¹⁴

Esta percepción y vivencia ciudadana está vinculada con la histórica falta de una política de seguridad pública y policial en los distintos municipios de la ZMG, que convirtieron lo policial en una práctica de fuerza ilegítima. Con ello nos referimos a esa debilidad de los diversos gobiernos municipales para generar formas y políticas de gobierno vinculadas con aquellas esferas que tienen incidencia directa en la vida de los ciudadanos y lo cual ha contribuido a la consolidación de una cultura policial altamente segmentada, excluyente y poco dinámica en el horizonte del progreso profesional.²¹⁵ También es importante mencionar que al concebirse/reducirse la seguridad pública

²¹¹ Sección “Seguridad”, periódico *Mural*, 21 de julio de 2008.

²¹² La cifra negra se refiere a la relación existente entre los delitos que se comenten y el número de denuncias formales que se hacen ante las autoridades correspondientes.

²¹³ Cfr. Estudios Públicos y Sociales, http://www.cucea.udg.mx/paginas/ceo/es_publicos/index.php Consultado 02/03/2009.

²¹⁴ Sección “Seguridad”, periódico *Mural*, 21 de julio de 2008.

²¹⁵ María Eugenia Suárez de Garay, “Notas para un diagnóstico policial: el caso de las policías preventivas de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII, No. “”, México, D.F. mayo-agosto de 2007, p. 96.

a la lógica del mantenimiento del orden a través de la institucionalización de un modelo de policía que no ha definido sus misiones como un servicio al ciudadano y a la protección a los derechos humanos, sino fundamentalmente a la persecución de los delincuentes, la población en su conjunto ha sido vista bajo el signo de la sospecha, como si fuera, de manera poco clara, parte de un enemigo interno.

En la ZMG hay alrededor de 7 mil policías preventivos encuadrados en las seis principales instituciones policiales municipales. Cada una con problemáticas, rezagos y avances distintos. Sin embargo, en todas es posible observar ciertas constantes: que no han logrado institucionalizar y arraigar modelos de vigilancia comunitaria; ni generar procesos de profesionalización policial donde privilegien el rol proactivo e integral de sus agentes. Asimismo, todavía se observan las dificultades para estimular la participación ciudadana, la rendición de cuentas o la atención a cabalidad de las violaciones a los derechos humanos.²¹⁶ Ello ha traído como consecuencia una tensión frecuente de las libertades individuales, causando inseguridad en las personas, y que al ignorar ciertas violencias nos recuerda ese perfil pobre que tiene el estado para ejercer de garante de los derechos humanos en los diversos ámbitos.

Desde 1995 buena parte de los municipios de la ZMG han estado bajo gobiernos panistas. Sin embargo, una de las vulnerabilidades torales a la seguridad es que estos gobiernos no han querido cambiar esa cultura y práctica política donde el elemento preventivo y participativo de la ciudadanía en materia de seguridad pública sigue estando todavía, en buena medida, en el nivel discursivo de las políticas y programas gubernamentales.²¹⁷ El reto más complejo que habrán de enfrentar los municipios en su misión de conjuntar esfuerzos es precisamente el de transitar a un paradigma de seguridad ciudadana. Es un paso que todavía no se concretiza. Ello supone no sólo asociar ese paradigma con la democracia como forma de gobierno y con la recuperación de las instituciones democráticas, sino hacerlo efectivo en el terreno de las políticas públicas de seguridad. Frente a la tentación de enfrentar el “delito” bajo las fórmulas clásicas de la “mano dura” caracterizadas por la represión, el control y el castigo; las políticas de seguridad ciudadana buscan comprometerse con la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de las fuerzas del Estado, la criminalidad, la corrupción y con la exigencia hacia el estado de las garantías de una convivencia pacífica.

²¹⁶ Las estadísticas de presuntas violaciones de derechos humanos presentadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco muestran un aumento considerable año con año. Sin embargo, es muy importante señalar que tal como son presentadas dichas estadísticas no siempre se convierten en un indicador óptimo que permitan evaluar a cabalidad a una institución en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, durante 2008, la CEDHJ reporta que se presentaron 235 quejas, sin aportar más datos al respecto. Sin embargo, según datos de la propia DGSPG, solamente 87 de éstas fueron resueltas, de las cuales 72 fueron archivadas sin que existiera señalamiento de responsabilidad para elementos de la corporación. Es decir, se resolvió 37% de los señalamientos; en tanto que 83% resultaron con archivo sin responsabilidad para los policías a quienes se atribuía una violación de derechos humanos.

²¹⁷ Alberto Arellano Ríos, “Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco”, *Desacatos*, núm. 26, CIESAS, enero-marzo de 2008, México, p. 122.

Cuando las políticas municipales colocan en el centro de su acción el paradigma de la seguridad ciudadana, las alianzas y la colaboración entre las diferentes esferas de gobierno son cruciales para dar solución a problemas locales, que simultáneamente tienen impacto en el ámbito estatal e incluso nacional. Sin embargo, en Guadalajara se está lejos de que esto suceda a pesar de contar con instancias que tendrían que impulsar este cometido. Tal es el caso del Consejo Estatal de Seguridad Pública, encargado en Jalisco de la coordinación, planeación y supervisión del sistema estatal de seguridad pública.²¹⁸ Se trata de una instancia que no ha logrado impulsar políticas de colaboración que tengan un impacto contundente a nivel municipal e incluso estatal. Es decir, es una colaboración más formal que real, donde lo que ha prevalecido es una visión muy pobre de la seguridad y unos patrones de funcionamiento institucional y personal que han impedido el fortalecimiento de liderazgos, el trabajo interinstitucional, la generación de metodologías, procedimientos, protocolos y sistemas de información para la generación de inteligencia policial, entre otras muchas cosas.²¹⁹

Por otra parte, cuando se analizan las dinámicas de colaboración entre los distintos niveles de gobierno y las relaciones que se han establecido entre la federación y los municipios de la ZMG, se observa que en éstas se ha privilegiado el subsidio a la seguridad pública. Primero, a través del Fondo para la Seguridad (FOSEG), donde el Ejecutivo estatal ha fungido como intermediario entre la federación y los municipios, lo que ha provocado, dependiendo de nueva cuenta de los estilos personales de gobernar y gestión pública, que las partidas de este fondo hayan sido manejadas muchas veces de manera discrecional por el propio Ejecutivo, lo que ha implicado que no siempre los municipios hayan sido apoyados o contemplados como beneficiarios de recursos. Y en años más recientes, a través del Subsidio para la Seguridad Municipal (SUBSEMUN), programa federal cuya finalidad es que los municipios se sumen a la estrategia de seguridad nacional emprendida por el gobierno federal. Aunque hay que señalar que en el caso del SUBSEMUN se registra un avance cualitativo en materia de coordinación importante. El Ejecutivo estatal ha dejado de ser intermediario y los recursos son asignados directamente a los municipios. Sin embargo, se trata de un recurso que ya viene etiquetado y ello significa que las instituciones de seguridad, pese a sus necesidades muy específicas, deben alinearse a la estrategia nacional.²²⁰

²¹⁸ Ver *Reglamento del Consejo Estatal de Seguridad Pública*, Artículo 5. www.ordenjuridico.gob.mx.

²¹⁹ El Consejo Estatal de Seguridad Pública ha sido más que nada el espacio donde los municipios han reclamado que se dé un reparto más equitativo de los recursos federales del Fondo de Seguridad (FOSEG), cuyas partidas han sido manejadas por el Ejecutivo estatal y difícilmente la totalidad de los municipios del estado logran beneficiarse de estas partidas.

²²⁰ En ambos casos, hay que señalar que los apoyos se han concentrado fundamentalmente en dos áreas: en el reforzamiento de cuestiones de orden operativo (equipamiento, infraestructura, capacitación y plataforma tecnológica) y por otro lado, el reforzamiento de un modelo represivo que concentra todos sus esfuerzos en la detención de responsables.

Como ha ido quedando claro, durante los últimos diez años y a raíz de la alternancia en el poder de 1995, se han venido registrando algunas transformaciones importantes tales como los cambios orgánicos en las instituciones de seguridad pública municipal, los cambios jurídicos, los avances en las políticas de coordinación, especialmente a nivel intermunicipal cuyo espacio más significativo y que habrá de fortalecerse en el futuro es la Asociación Intermunicipal en materia de seguridad,²²¹ y más recientemente, por ejemplo, la voluntad del gobierno municipal de Guadalajara de fortalecer la participación ciudadana impulsando la habilitación, en 2008, del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, órgano eminentemente ciudadano que tiene entre sus principales propósitos promover la participación en la esfera de la seguridad. Sin embargo, hay diversas asignaturas pendientes que implican fundamentalmente generar políticas de seguridad más integrales (preventivas/coercitivas), que sean transparentes, subordinadas a la ley, respetuosas de los derechos humanos y dirigidas a atender las expectativas de la sociedad.

²²¹ En el marco de la Asociación Intermunicipal se estableció la creación de seis comisiones estratégicas una a cargo de cada municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara. La comisión estratégica de seguridad pública, coordinada actualmente por el Presidente Municipal de Guadalajara, tiene como objetivo establecer las bases para la integración de los cuerpos de seguridad pública en una coordinación metropolitana, generar una alianza estratégica y la plataforma para una política de seguridad pública unificada en la Zona Conurbada de Guadalajara.