

¿Cuál será el escenario si el PRI retiene la gubernatura?, ¿cuál será si, en cambio, el PAN la recupera? El mismo. La policía es la misma y no pueden depurarla. Los políticos mexicanos, aunque discrepan en pequeñeces, están cortados con la misma tijera: 1) no a las políticas de largo aliento; 2) sí al inmediatez de la propaganda y al combate de la inseguridad subjetiva (sensación de la población como epifenómeno y no disminución de la incidencia delictiva); 3) no a la erradicación de la profunda desigualdad social y sí a la limosna, confundida con desarrollo social; 4) no a la afectación de los intereses de la petulante clase dominante que se niega a subir el salario mínimo, pues la democracia es compromiso que se paga con favores.

### 39. Jalisco y sus retos de seguridad

*Marcos Pablo Moloeznik<sup>186</sup>*

La seguridad de los 6'843,469 habitantes (2006) del estado de Jalisco, distribuidos en una superficie de 78,609 km<sup>2</sup>, debe ser garantizada por los tres órdenes de gobierno, al concebirse como una competencia concurrente. Con la llegada del primer gobierno de alternancia, en 1995 (Partido Acción Nacional-PAN), se rompe la tradicional verticalidad de esta política sectorial, que respondía a una concepción Estado-céntrica: *ex ante*; en la cual, el estilo de gestión se caracterizaba por ser cerrado o no transparente. Dicho en otras palabras, hasta mediados de la década pasada, la seguridad pública y la procuración de justicia eran considerados temas tabúes, lo que correspondía a un manejo oculto o confidencial de la información criminal. Asimismo, no existía rendición de cuentas en ambos ámbitos de intervención del poder público, ni era aceptada crítica alguna, ya que, lisa y llanamente, “de eso no se hablaba”.

El fenómeno de los gobiernos divididos atenta contra la necesaria coordinación plasmada en el Artículo 21 constitucional. Por otro lado, las sucesivas administraciones locales (Alberto Cárdenas Jiménez, Francisco Javier Ramírez Acuña y la actual encabezada por Emilio González Márquez, todos ellos surgidos de las filas del PAN), reconocen la magnitud del problema de inseguridad y llevan a cabo sendos intentos por establecer las bases normativas, organizacionales y de infraestructura crítica a la altura

---

190 Universidad de Guadalajara.

del principal reto. En particular, se crean la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, los Centros Integrales de Justicia Regional (CEINJURE), cuyo objetivo es descentralizar la función de ejecución de sanciones. Además, el Sistema Post Penitenciario y de Atención a Liberados; el Ministerio Público Especializado y la Policía Investigadora y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. En este marco innovador, se apuesta por la modernización de la infraestructura (compra de inmuebles y mejoramiento de instalaciones), medios y materiales (adquisición y reposición de sistemas de armas, transportes y comunicaciones) y el incremento del estado de fuerza de las corporaciones estatales y municipales; ó, lo que es lo mismo, por los factores cuantitativos, en detrimento de los intangibles, tales como los procesos de reclutamiento, selección y formación de aspirantes a esa función pública, servicio civil de carrera como proyecto personal de vida, ascensos y escalafón, deontología o códigos de actuación, régimen disciplinario, liderazgo, doctrina, inteligencia y contrainteligencia, vinculación estratégica con las instituciones de educación superior, entre otros componentes de naturaleza cualitativa.<sup>191</sup>

### *Diagnóstico*

En Jalisco, en números absolutos, el total de delitos que llega a conocimiento de las autoridades oscila entre 75 mil y poco más de 100 mil, según el año; destacando 1997 y 2002 como los de mayor número de hechos delictivos denunciados a las autoridades, en la última década. Como el resto de las entidades federativas, la abrumadora mayoría de los delitos denunciados ante el Ministerio Público (alrededor de 95%) es competencia del gobierno local, encabezando la lista los patrimoniales, en especial, el robo de vehículos particulares (poco más de 6 mil casos anuales) y a casa-habitación (alrededor de 4 mil casos denunciados por año). Tratándose de defunciones violentas, la principal causa viene dada por los accidentes y, en especial, los vinculados a la vialidad (36.7%).

En lo que respecta a tasa de homicidio doloso por 100 mil habitantes, Jalisco ocupa la posición 22 de 32 entidades federativas, con seis muertes, frente a 28 en Sinaloa, 27 en Oaxaca, 25 en Guerrero, 19 en Chihuahua, 17 en Baja California, 16 en Durango, 14 en Quintana Roo, 13 en Michoacán, 13 en Sonora y 11 en Nayarit y, por debajo de la media nacional que es de diez.<sup>192</sup> Por sexo, de los aproximadamente 500 homicidios intencionales durante el año, la relación es de 3.5 hombres por cada mujer, lo que indica que las personas de sexo masculino presentan una mayor probabilidad a sufrir muertes violentas en la entidad.

<sup>191</sup> Marcos Pablo Moloeznik, "Balance de la seguridad como política pública bajo gobiernos de alternancia en el estado de Jalisco", en Edmundo Hernández Claro y Andrés Valdez Zepeda (Coordinadores), *Eran los mejores tiempos, eran los peores tiempos... Alternancia en Jalisco 1995 - 2007*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2007.

<sup>192</sup> Ver Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-2008)*, "Incidencia Delictiva", p.28, [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

Sin embargo, Jalisco constituye una de las entidades federativas de mayor incidencia delictiva, por encima de la media nacional que, para 2007, fue de 10,500; ubicándose, en los últimos años, entre los primeros diez lugares. En cuanto a la cifra negra, con 84% de delitos no denunciados, Jalisco supera a la media nacional de 79% de delitos no reportados.<sup>193</sup>

En la actualidad, oficialmente se reconoce que de cada 100 denuncias, menos de dos concluyen en condena o castigo para quienes delinquen,<sup>194</sup> por lo que no debe extrañar que la mayoría de las víctimas consideren una pérdida de tiempo presentar la denuncia del ilícito sufrido en carne propia. Tal vez este bajo nivel de sanciones al victimario explique, en parte, la seguridad subjetiva, que viene dada por un sentimiento de vulnerabilidad social, ya que poco más de 52% de la población se siente insegura en el estado, de acuerdo con fuentes del propio gobierno.<sup>195</sup>

### Capacidades

Jalisco es un estado relativamente seguro, puesto que se ubica en el lugar 19 del Índice Nacional de Inseguridad —INIS/2007—.<sup>196</sup> A pesar de ello, seis de las siete principales organizaciones del narcotráfico tienen presencia en su territorio<sup>197</sup> y, durante 2008, elementos de la Secretaría de Seguridad Pública estatal sufrieron sendos ataques y muertes, producto de armas de alto calibre por parte de la delincuencia organizada.

En tanto que, para velar por la seguridad en el ámbito local, 6,873 de sus poco más de 23 mil efectivos (sólo superados por México, D.F. y el Estado de México),<sup>198</sup> se encuentran concentrados en la zona conurbada de Guadalajara.<sup>199</sup> A su vez, la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara se erige en la corporación más importante de la región Centro-Occidente del país, al contar con un estado de fuerza de 3,362 efectivos encuadrados, de los cuales 600 cumplen con los parámetros de profesionalización establecidos por la Secretaría de Seguridad Pública Federal. A estos se suman 340 agentes del Ministerio Público; 288 peritos; 1,030 policías investigadores;

<sup>193</sup> El bajo porcentaje de reporte de ilícitos en Jalisco descansa en la consideración ciudadana de que denunciar es una “pérdida de tiempo” (46.6%) y, en menor medida, en la “desconfianza en la autoridad” (15.9%) y en que los “trámites son largos y difíciles” (7.9%). Ver Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), “La inseguridad urbana en México: análisis comparativo de las áreas metropolitanas de 13 ciudades”; en *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad* (ENSI-2005), p. 38.

<sup>194</sup> Emilio González Márquez, *Segundo Informe de Gobierno*, Eje 3 Respeto y Justicia, p. 615, <http://informe.jalisco.gob.mx/files/5RespetoJusticia.pdf>.

<sup>195</sup> *Ibidem*, página 613.

<sup>196</sup> ICSI, op cit, p. 27.

<sup>197</sup> Ver Tabla 2. “Los siete principales cárteles, 2007”, en Sergio Aguayo Quezada, *Almanaque Mexicano 2008*, Aguilar, México, 2007, p. 166.

<sup>198</sup> Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Pública. Datos actualizados al 31 de Octubre de 2008.

<sup>199</sup> Integra los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Tonalá. Datos proporcionados por la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, la cual persigue sentar las bases de la imperiosa metropolización en materia de seguridad ciudadana.

y, 2,036 custodios del sistema de readaptación social. Además, Jalisco es una de las entidades federativas que concentran más servicios de seguridad privada (324), junto con el Estado de México (403), México D.F. (402), Querétaro (311), Puebla (303), Chihuahua (128) e Hidalgo (94).<sup>200</sup>

Más allá de estos componentes cuantitativos, el sistema de justicia penal se caracteriza por las siguientes vulnerabilidades:

- La tendencia a politizarlo todo. Esto se refleja en los procesos de selección y designación de jueces, magistrados y consejeros del Poder Judicial, mandos medios y superiores de la Procuraduría General de Justicia y direcciones generales de seguridad pública que responden más a la lealtad política que a las capacidades y aptitudes.
- La excesiva rotación tanto de los titulares de las instituciones de procuración y administración de justicia, como de los mandos y comandantes de los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales.
- La ausencia de un modelo policial claro, presentándose una especie de híbrido; por lo que tampoco se genera una doctrina policial propia.

Una policía local desarticulada que se reinventa cada tres o seis años, ante la inexistencia de una carrera policial real y la incapacidad de retención de los efectivos policiales, cuya duración promedio en las corporaciones es de dos años y 86 días, de acuerdo con una investigación preliminar basada en las hojas de servicio de las policías de la zona metropolitana de Guadalajara.<sup>201</sup>

- La crisis de identidad de la profesión policial, que desliga a la policía de cualquier código de conducta o actuación, erigiéndose, en la institución que encabeza, quejas por presuntas violaciones a los derechos fundamentales.<sup>202</sup>
- El desequilibrio o desbalance policial, en aspectos tales como la tasa policial y cobertura; medios y materiales; ingresos y prestaciones sociales; proceso de reclutamiento y selección; de formación y escalafón; de niveles de profesionalización, entre otros.
- El contraste entre policías “viejos” (cuya edad promedio es de 37 años) frente a una población joven (26.9 años).
- Un sistema penal inquisitivo e ineficaz, con elevados índices de impunidad promedio que sólo cumple con 30% de las órdenes de aprehensión y que, en el fuero común, presenta 6,249 procesados, frente a 5,202 sentenciados.<sup>203</sup>

**200** Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2002, p. 70, [http://www.informe.gob.mx/Informe/PDF/ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/M68-72.pdf](http://www.informe.gob.mx/Informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M68-72.pdf)

**201** Guillermo Zepeda Lecuona, “La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal”, monografía en prensa, CIDAC, México, p. 13-14.

**202** Ver Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, *Informes de Actividades 2001-2007*. Cabe destacar que los supuestos hechos violatorios de derechos humanos de mayor frecuencia a lo largo de los últimos ocho años, fueron la detención arbitraria y las lesiones; modalidades de quebrantamiento de los derechos básicos de los cuerpos de seguridad pública, incluyendo la policía investigadora que todavía recurre a la tortura como práctica.

**203** Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, *op cit.* En Jalisco no existen mecanismos de inteligencia policial para la prevención y el combate a la delincuencia situacional u ocasional y a la organizada.

- La inconsistencia y falta de continuidad de la política criminal cuyos resultados, en la última década, se reflejan en el incremento del número de personas privadas de la libertad, al cuadruplicarse el número de reclusos (casi 16 mil actualmente), 57% de los cuales son procesados. A esto se suman indicadores de baja eficiencia, tales como 26 averiguaciones concluidas de cada 100, 62 presentaciones de consignados de cada 100, y 1.77 de cada 100 como probabilidad de que el presunto responsable de la comisión de un delito llegue a ser detenido.<sup>204</sup>
- Una débil coordinación entre el gobierno central, el estatal y los municipales en materia de seguridad pública, que puede explicarse, en gran parte, por el elevado índice de rotación de los responsables de la conducción de la política sectorial en Jalisco y sus municipios.
- La desconfianza ciudadana generalizada en las instituciones de procuración y administración de justicia y cuerpos de seguridad pública, así como los bajos índices de reconocimiento social (24% de la población).
- La inexistencia de una concepción de seguridad ciudadana, y como consecuencia de ello, la ausencia de canales de participación social; a lo sumo, se alienta la delación y denuncia anónima y la simulación por medio de los denominados consejos “ciudadanos” de seguridad pública, integrado por ‘notables’ alejados de la vida cotidiana de barrios y colonias, con la honrosa excepción del actual Consejo de Guadalajara.

Los tres sucesivos gobiernos de alternancia política en Jalisco (el PAN detenta el poder desde 1995), lejos están de garantizar la función de seguridad pública en el marco del estado de derecho y el respeto irrestricto de los derechos humanos, es decir, *el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública*. Por un lado, las actuaciones del poder público ponen en entredicho la vigencia de las garantías individuales consagradas constitucionalmente y el profesionalismo de los actores estatales, por otro, abandonan la oportunidad histórica de que la seguridad ciudadana se convierta en una política de Estado, al quedar subordinada tanto a los vaivenes de la dinámica político-partidista como a las diferentes corrientes del partido en el poder.<sup>205</sup>

En conclusión, un escenario político dominado por el PAN en Jalisco trae aparejados innegables cambios en el ámbito de la seguridad pública, si se compara esta política con las actuaciones de los gobiernos encabezados por el PRI. Sin embargo, la politización a ultranza, al privilegiarse la confianza y lealtad sobre las capacidades y

<sup>204</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, “La incidencia delictiva y la violencia en Jalisco y la necesidad de una política criminal segmentada”, trabajo inédito proporcionado por el autor, pp. 9-10.

<sup>205</sup> Así, en las dos ocasiones en que el PAN detentó en poder en los cuatro municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (1995-1997 y 2007-2009), no ha sido capaz siquiera de garantizar mecanismos efectivos de coordinación en materia de seguridad pública. Es hasta 2008 cuando se crea la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, que integra a los municipios de la zona metropolitana, más El Salto y Tlajomulco de Zúñiga, a la sazón como un mecanismo novedoso de coordinación y base de un futuro cuerpo de seguridad pública metropolitana.

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 Garay*<sup>206</sup>

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 km<sup>2</sup> 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

<sup>206</sup> Universidad de Guadalajara.