Seguridad pública y justicia penal en Jalisco y zonas metropolitanas

Marcos Pablo Moloeznik · Javier Hurtado
Coordinadores

Universidad de Guadalajara

Esta obra fue dictaminada a doble ciego por pares académicos y recibió el apoyo de la Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco.

Primera edición 2019

D.R. © 2019, El Colegio de Jalisco
5 de Mayo #321
Col. Centro
45100 Zapopan, Jalisco, México

D.R. © 2019, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel #130
Col. Centro
44100 Guadalajara, Jalisco, México

D.R. © 2019, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona
Plaça del Coneixement, Edifici MRA, 2da. planta
Campus UAB de Bellaterra
08193 Cerdanyola del Vallès, Barcelona, España

ISBN: 978-84-17840-00-6

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Contenido

Estudio introductorio 9
Marcos Pablo Moloeznik y Javier Hurtado

Primera parte
Seguridad pública en el estado de Jalisco

Capítulo I.Informe sobre la evolución de los delitos de alto impacto en Jalisco, 2001-2017 23
Radamanto Portilla Tinajero

Capítulo II. Homicidios en México. Jalisco en el mapa de la violencia (2006-2016) 46
Ulises Vargas Gutiérrez

Capítulo III. Las instituciones de la seguridad pública en Jalisco . . 67
Jesús Rivera Ferman

Capítulo IV. Perfil psico-socio-laboral del agente de policía en Jalisco y la Zona Metropolitana de Guadalajara 90
Francisco José Gutiérrez Rodríguez, Martha Catalina Pérez González Salvador Humberto Parra Valdéz y Adriana Lira Ramírez

Capítulo V. Propuesta para redirigir la política pública de protección del derecho a la seguridad ciudadana en Jalisco . . . 111
Javier Carrasco Rueda Quijano

Segunda Parte
Justicia penal en el estado de Jalisco

Capítulo VI. Actualidades sobre la tortura en México y en Jalisco . . 125
Dante Jaime Haro Reyes

Capítulo VII. Reflexiones, consideraciones y propuestas en la seguridad y la procuración de justicia en el estado de Jalisco 147
Jorge Alejandro Góngora Montejano

Capítulo VIII . Retos y propuestas para poder judicial del estado de Jalisco 172
Jorge Chaires Zaragoza

Capítulo IX. La defensoría pública en Jalisco 196
Azul A. Aguiar Aguilar

Capítulo X. Agenda de transformación institucional de la Fiscalía General de Jalisco 213
Guillermo Zepeda Lecuona

Tercera Parte
Seguridad pública en zonas metropolitanas

Capítulo XI. La formación policial en el modelo de seguridad de Cataluña. El Instituto de Seguridad Pública 247
Jaume Bosch

Capítulo XII. La seguridad y las zonas metropolitanas en la Constitución General de la República: situación actual y propuesta de reformulación 264
Javier Hurtado

Capítulo XIII. Una visión metropolitana de la criminalidad en la zona Occidente de México 295
Fernando Jiménez Sánchez

Capítulo XIV. La agencia metropolitana de seguridad: un análisis político-institucional 326
Alberto Arellano Ríos

Capítulo XV. Seguridad ciudadana, seguridad metropolitana y derechos fundamentales 347
César Augusto Mendoza Salazar

Capítulo XVI. Proceso de acreditación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a la luz del estudio de caso de la policía municipal de Zapopan, 2007-2014 370
Jorge Leonardo Hernández Ramos y Marcos Pablo Moloeznik

Semblanza de los autores 405

Capítulo XIV
La agencia metropolitana de seguridad: un análisis político-institucional

Alberto Arellano Ríos

Índice temático. 1. Introducción. 2. ¿Innovación metropolitana en materia de seguridad? 3. La Agencia Metropolitana de Seguridad Pública. 4. Reflexiones finales.

Resumen. Este capítulo analiza el proceso de formulación y el diseño institucional de la Agencia Metropolitana de Seguridad de Guadalajara. El documento se estructura en dos grandes apartados. En la primera parte se hace un rastreo de las experiencias político-institucionales en la materia. Es un análisis retrospectivo de las políticas e instituciones de seguridad pública con una intención o visión metropolitana en esta parte del país. En la segunda se analiza propiamente la Agencia.

Palabras clave. Agencia metropolitana, seguridad pública, coordinación intergubernamental

1. Introducción[1]

En el área metropolitana de Guadalajara (AMG) habita una población aproximada de cinco millones de habitantes. Es un área urbana compleja y con múltiples problemas. Uno de ellos es el de la insegu-

1. Agradezco a Ziayra Rivera su apoyo para la elaboración de este documento.

ridad pública en sus diversas vertientes y aristas. Por ello se puede plantear que la inseguridad es uno de los problemas públicos centrales de la agenda pública de Jalisco desde hace 30 años.[2] Además, es un fenómeno social que rebasa los límites políticos-administrativos de los municipios, de ahí que la forma en que se busca su solución sea con una visión no solo integral del problema sino que haya en las relaciones intergubernamentales coordinación y cooperación y se haga de lado la fragmentación institucional.

Para dimensionar el problema de la inseguridad en el AMG habrá que mencionar que la incidencia delictiva durante el año 2017, los delitos por cada cien mil habitantes, eran los siguientes: en extorsión, 5.66%; homicidio doloso, 15.07%, y violación, 7.31%. En la temática de robo fue la siguiente: a casa habitación 58.95%, a negocio 81.32%, a transeúnte 88.51% y a vehículos 180.09% (Jiménez, 2018). Ante un grave y complejo problema los gobiernos municipales del AMG crearon la Agencia Metropolitana de Seguridad (AMS). Pero pensar con una visión metropolitana para atender un problema público no es reciente o el único en que se ha intentado hacer en esta parte del país. En el AMG ya ha habido experiencias previas.

Este capítulo tiene como objetivo central analizar la AMS. El documento se estructura en dos grandes apartados. En la primera parte se hace un rastreo de las experiencias político-institucionales en seguridad metropolitana. Es un análisis retrospectivo de las políticas e instituciones de seguridad pública con una intención o visión metropolitana en esta parte del país. En la segunda se analiza la AMS. Se sustenta en análisis de su proceso formulación y del diseño y la estructura institucional. Ambos apartados son necesarios para comprender los alcances y limitaciones de la AMS que se puntean en el apartado de las reflexiones.

---

2. Los otros son el abastecimiento de agua potable, el transporte público y la movilidad, así como la marginación y la pobreza. En algunos momentos, y dadas las fuentes consultadas, se habla de zona o área metropolitana. Pero en el transcurso del documento se verá cómo se van integrando municipios haciendo el área urbana más grande. Derivada de la Ley de Coordinación Metropolitana, lo que existe jurídicamente es el Área Metropolitana de Guadalajara, la cual se integra por nueve municipios. El último municipio que se integró fue Zapotlanejo, durante el mes de agosto de 2015.

2. ¿Innovación metropolitana en materia de seguridad?

El problema de la inseguridad en las ciudades es un tema nodal. En nuestro proceso de cambio político local derivado de los procesos electorales se ha dado, por un lado, que exista lo que muchos llaman la fragmentación institucional, mal congénito de nuestro sistema de organización política del territorio (el sistema federal). Por el otro, y desde el punto de vista sociourbano, que los problemas metropolitanos rebasen los límites político-administrativos. Al inicio del siglo XXI mucho se debatió en México el tema de la creación de gobiernos metropolitanos *versus* el municipio libre, o de qué mecanismos de gobernabilidad metropolitana eran posibles. Además, en nuestro sistema federal, y porque la mayoría de los temas y asuntos de política pública así lo indica, lo que mandata la Constitución política es la coordinación entre órdenes de gobierno e instancias públicas. Esto es: cooperar y concertar acciones para lograr una meta u objetivo común (Arellano, 2018 y 2016).

No se puede negar que sociológicamente ha surgido el fenómeno metropolitano; es decir, que no se puede negar como realidad urbana, con los diversos problemas que emergen, pero como problema público o tema de política en México apenas se están diseñando o implementando mecanismos para lograr una mejor gestión de estos espacios urbanos. Se están diseñando diferentes instancias y mecanismos de coordinación que buscar modelos de gobernabilidad metropolitana donde se conjuguen instituciones de tipo político, técnico y de participación o consulta ciudadana (Arellano, 2018 y 2016).

Es un lugar común asentar que la complejidad de los contextos metropolitanos y la forma como las diferentes áreas, zonas o regiones metropolitanas están resolviendo sus problemas responden a sus realidades concretas. Pero se ha concluido que es necesario alcanzar una "gobernanza metropolitana horizontal" que responda a la diversidad territorial y social, la fragmentación política, la globalización económica y la competitividad, y los conflictos sociopolíticos (Sellers y Hoffman, 2008, pp. 276-279).

Y en los temas anteriores se debe valorar la AMS. También es importante mirar en su proceso de creación si hay algo nuevo o innovación. Una fase creativa lo que indica es una sociedad que intenta cambiar y hacer algo nuevo o diferente de la rigidez que impone el sistema político-institucional. En una investigación reciente el problema ha obligado a explorar qué políticas públicas, buenas prácticas o innovaciones funcionan o no para promover la seguridad ciudadana en las ciudades de América Latina y el Caribe (Muggah *et al.*, 2016).[3] En las conclusiones se resalta que el problema de la seguridad ciudadana es un gran desafío de largo aliento, y, por muy obvio que parezca, no hay fórmulas únicas o milagrosas para hacer frente a la inseguridad. De ahí de que se subraye la importancia de diseñar intervenciones y estrategias basadas en información y datos de calidad sobre el delito y la violencia, con un enfoque territorial. Además de que el éxito de esas intervenciones y estrategias depende del liderazgo de las autoridades locales, acompañado de gobernabilidad y de instituciones de seguridad y de justicia fuertes y legítimas; finalmente, se dice que resulta imprescindible que dichas estrategias estén guiadas por evidencia empírica y lecciones aprendidas por otros países (Muggah *et al.*, 2016).

En esto habrá que valorar a la AMS como una decisión y una acción de política en al menos dos vías: 1) que es un organismo cuyo sustento político es un acuerdo de buena voluntad política e intento de coordinación intergubernamental; 2) que jurídica y técnicamente tiene una intención para coadyuvar al complejo problema de la inseguridad, pero institucionalmente habrá que valorarlo en retrospectiva. En el AMG ha habido varios intentos metropolitanos de atender el problema en cada uno con sus matices pero, la variable partidista; es decir, el monopartidismo en los gobiernos municipales y estatales, o el contar con la mayoría de las posiciones en los go-

3. El informe no es exhaustivo pero recopila diez casos positivos —y otros no tan positivos— de intervenciones implementadas en municipios y áreas metropolitanas de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Honduras, Jamaica, México y Venezuela (Muggah *et al*, 2016).

biernos, no garantiza su éxito (anexo 1). Pero hay una experiencia histórica y político-institucional que se debe valorar.

La creación de la AMS sigue igualmente una agenda internacional. En la misma página *web* de la AMS se sustenta que la fase 1 del nuevo modelo de seguridad para el AMG se inició en el año 2013, con la firma del convenio con la Red de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat.[4] Al respecto conviene precisar que el "Programa Ciudades más Seguras de ONU-Habitat" se formuló en 1996 a pedido de alcaldes de África que trataban de combatir la criminalidad y la violencia urbana en sus ciudades. De este entonces, ONU-Habitat ha apoyado iniciativas en 77 ciudades de 24 países del mundo. Con el paso del tiempo el programa evolucionó a adquirir conocimientos sobre las causas de la inseguridad ciudadana y refinar los enfoques sobre cómo abordarlas. En la comprensión del problema se parte de un enfoque holístico y multidimensional, basado en el convencimiento de que una buena gobernanza, la planificación y la gestión urbana pueden mejorar la seguridad de las ciudades.[5]

En la segunda fase de su formulación, en 2015, se inició la implementación de los gobiernos para avanzar en los ejes del modelo de seguridad en la recuperación de espacios públicos, así como en la coordinación metropolitana, en el mejoramiento de las condiciones laborales de los policías municipales, entre otros tantos rubros. La fase 3 tuvo lugar con la firma del convenio celebrado el 31 de octubre del 2016, entre los nueve municipios metropolitanos y el ejecutivo del estado, para la creación del "Nuevo Modelo de Seguridad Metropolitana".[6] Pero antes de dar cuenta de su proceso de formulación y análisis institucional es necesario rastrear en la historia local procesos que permitan una mejor cavilación.

La primera experiencia en que se pensó metropolitanamente el problema de la inseguridad fue en la década de 1980. La experiencia metropolitana consistió en la creación de una policía intermunici-

4. Véase https://agenciametropolitana.mx.
5. Véase https://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/iniciativas-programas/ciudades-mas-seguras/.
6. Véase https://agenciametropolitana.mx.

pal, la cual se dio en un contexto de partido hegemónico y régimen autoritario, esto no se debe perder de vista. La policía intermunicipal dependía directamente del entonces gobernador Enrique Álvarez del Castillo. Y la nueva dependencia se integró por las policías de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. En su momento se dijo que su creación no solo implicaba la uniformidad de criterios, uniformes y patrullas, sino también implicaba desaparecer los límites municipales para optimizar la prevención del delito (*El Informador*, 17 de febrero de 1984).

La dependencia que se creó fue la Dirección Intermunicipal de Seguridad Pública de la Zona Metropolitana de Guadalajara, que se integraba por un director general y cuatro subdirectores de área designados directamente por el gobernador. La policía intermunicipal debía coordinarse con el entonces Departamento de Seguridad Pública y Prevención Social del Estado. En su creación se argumentó que en el convenio firmado por los ayuntamientos el gobierno del estado concurre, además, en la prestación del servicio de seguridad pública, mediante la aportación de recursos, la administración de nóminas de pago, y la designación de directivos y el resto del personal para la prestación eficiente del servicio. Los ayuntamientos, por su parte, seguían cubriendo salarios, compensaciones y demás prestaciones. Igualmente se estableció la obligación de los cuatro ayuntamientos de enterar a la Tesorería General del Estado del monto necesario para hacer frente a las obligaciones y que incluso se retenga de sus participaciones (*El Informador*, 24 de febrero de 1984).

La Dirección Intermunicipal de Seguridad Pública de la Zona Metropolitana de Guadalajara operó en el sexenio de Enrique Álvarez y desapareció con la llegada del gobierno de Guillermo Cosío Vidaurri. El Congreso aprobó su desaparición y los ayuntamientos tuvieron la libertad de crear sus propios cuerpos policíacos (*El Informador*, 8 de diciembre de 1989). Según Mora y Muñiz, la policía intermunicipal desapareció porque Guillermo Cosío argumentó no tener el presupuesto suficiente para atender el organismo, por lo que se decidió regresarla a los ayuntamientos. No obstante, en su gobierno se creó el Consejo Metropolitano, entre cuyas atribuciones, además de aprobar la infraestructura y la obra metropolitana,

estaban temas de seguridad pública, pero estos no fueron su prioridad (Mora y Muñiz, 2013, p. 157).

El segundo intento de pensar metropolitanamente la inseguridad fue lo que se conoció mediáticamente como la "Metropolicía" en el año 2007. En ese año los municipios establecieron una Asociación Intermunicipal sobre la base de un Convenio de Coordinación Intermunicipal. En él participaron los municipios de la entonces Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG): Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga (Mora y Muñiz, 2013, p. 58). Cabe precisar que la mayoría de los ayuntamientos eran gobernados por el PAN (Partido Acción Nacional), con excepción de El Salto, que estaba en manos del PRI (Partido Revolucionario Institucional).

El convenio estableció la homologación de salarios y los requisitos de ingreso a las policías (estudios mínimos de preparatoria), la creación de la Metropolicía, que vio la luz el 18 de noviembre de 2008. Pero, como señalan Mora y Muñiz (2013, p. 158), lo único homologado fue el diseño de las patrullas con la diferencia de la clave del municipio y el número de la unidad; no hubo intentos para establecer un solo mando metropolitano o conurbado.

Como indica Chapa (2014, p. 180), si los años 80 los regidores y diputados panistas mostraron oposición a la existencia de una policía metropolitana, en este intento eran los priistas quienes señalaban inconvenientes. Una novedad, en esta ocasión, es que se veía la intención de buscar beneficios políticos en los proyectos de impulsar instituciones metropolitanas. En poco tiempo el proyecto de una policía metropolitana se desechó, y su instauración se veía como posible solo al paso de varios años. Al final, la policía metropolitana quedó solamente en un acuerdo de colaboración y coordinación casi exclusivamente para la comunicación en caso de persecución en los seis municipios. Es decir, los resultados finales siguieron siendo la fragmentación, con algún grado de comunicación operativa (Chapa, 2014, pp. 180-181).

Un tercer intento se dio en los años 2010-2012. En un contexto de enorme descomposición por la delincuencia organizada y por la guerra contra el narcotráfico que el presente Felipe Calderón

propició durante su sexenio (2006-2012), se discutieron diversas acciones para abatir la inseguridad pública. Los diferentes actores políticos presentaban diversas estrategias. En el gobierno federal se discutía y proponía la creación del "nuevo modelo policial de mando único estatal" (Moloeznik, 2012).

En el plano metropolitano, uno de ellos era Enrique Alfaro, en ese entonces presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga, luego alcalde de Guadalajara y a la postre gobernador del estado. Alfaro tenía como proyecto principal el establecimiento de un mando único metropolitano, en tanto los priistas que gobernaban los municipios de la zona metropolitana proponían diversas estrategias. Miguel Castro, de Tlaquepaque, proponía un centro de información estratégica, en tanto Aristóteles Sandoval, de Guadalajara, y Héctor Vielma, de Zapopan, la simple coordinación operativa (Chapa, 2014, pp. 181-183).

Ante estas posiciones encontradas se optó por la creación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Después de meses de discusión, en junio de 2010 los ocho alcaldes de la ZMG se deciden por una posición intermedia: avanzar en la conformación de un organismo público descentralizado denominado inicialmente Centro Metropolitano de Coordinación Estratégica y Seguridad Ciudadana, y posteriormente llamado Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Este proyecto fue impulsado principalmente por el alcalde de San Pedro Tlaquepaque, Miguel Castro. Se establecieron plazos y procedimientos para la aprobación en todos los cabildos, la definición de la sede y la gestión de recursos. En la creación del llamado Sistema, la ciudadanía, la sociedad civil y los expertos estuvieron ausentes. Al final, los ocho alcaldes de la ZMG decidieron olvidar todo y adherirse al Centro de Información y Comunicación, dependencia de la Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco. Los compromisos consistieron en facilitar el acceso del ciudadano a los servicios de emergencia a través de un teléfono único: 066. E igualmente se estableció un mecanismo de enlace entre la ciudadanía y las corporaciones de seguridad (Chapa, 2014, 184-185).

En la sucinta travesía que se ha hecho de experiencias metropolitanas en materia de seguridad pública, la observación diacrónica

nos lleva a valorar el proceso de formulación de la AMS y hacer un análisis institucional sincrónico que nos permita no solo valorar su diseño, sino también, a la luz del pasado reciente, considerar sus alcances y limitaciones para poder ver cuánto es o no es una estrategia de innovación en materia de seguridad ciudadana.[7]

3. La agencia metropolitana de seguridad pública

El proceso de su formulación

En agosto de 2016 los alcaldes de los nueve municipios que componen el AMG aprobaron en sesión de la Junta de Coordinación Metropolitana un borrador para la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad. El anteproyecto fue enviado al Gobierno Federal para su revisión. En ese momento se estimaba su importancia como acuerdo político, además de que se daba inicio a las mesas de trabajo, e incluso se hablaba propiamente de una policía metropolitana encabezada por un comisario metropolitano (*El Informador*, 30 de agosto de 2016).

Los alcaldes se habían puesto como meta para la firma del acuerdo el 26 de octubre de 2016. En su momento pensaron en una institución de mayor alcance institucional. Se ideó la AMS bajo la figura de un organismo público descentralizado intermunicipal. En la formulación de la AMS los alcaldes, en su mayoría de MC (Movimiento Ciudadano), estaban esperando la participación del gobierno estatal del PRI (*El Informador*, 10 de octubre de 2016). Se planteaba y

7. A Franz Vanderschueren, director del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado, de Chile, y asesor de ONU Hábitat, la idea de la AMS le pareció genial. La calificó de salto enorme, y el primero que veía en la gran aglomeración latinoamericana en que se unían esfuerzos para superar los límites partidarios y geográficos. Pero también resaltó lo que experiencia en el tema existe, las cuestiones político-partidistas, los alcances en recursos humanos y financieros. No obstante, es una avance que haya un organismo de perfil técnico en el que se manifiesten mecanismos y procesos de gobernanza (*El Informador*, 28 de febrero de 2017).

buscaba la participación del gobernador Aristóteles, pero a decir de Enrique Alfaro, alcalde de Guadalajara:

> No dependemos de que nos den permiso y tampoco estamos haciendo alarde de nada, no queremos amagar. Pero ya esperamos un año y no podemos esperar más (...) Si el gobernador del Estado recapacita y cumple su palabra, le refrendamos nuestro compromiso de lo que habíamos propuesto: que él presida la junta de gobierno y que él sea quien proponga al titular de la Policía Metropolitana (*El Informador*, 10 de octubre de 2016).

Se propusieron que cuando terminara el año se constituiría el Consejo Ciudadano por la Seguridad, al igual que el andamiaje administrativo y jurídico de la Agencia, para que entrara en funciones en enero de 2017. El objetivo era que la Policía Metropolitana ya estuviera en operaciones durante la primera mitad del próximo año. Pero eso no ocurrió (*El Informador*, 10 de octubre de 2016).

En este periodo los alcaldes priistas de El Salto, Tonalá e Ixtlahuacán de los Membrillos bajo las siglas del PRI, consideraron inviable la aplicación de la Agencia Metropolitana de Seguridad. Señalaron la ausencia de sustentos jurídicos, financieros y de logística, y denunciaron que los alcaldes de Movimiento Ciudadano no los habían convocado al anuncio de esta corporación y la presentación de la iniciativa (*El Informador*, 11 de octubre de 2016; véase anexo 1).

En el frente que hizo el gobierno del estado se argumentó que el proyecto de la AMS tenía inconsistencias, pero no se oponía a su creación. El gobierno de Jalisco señaló que no firmó el aval para la creación de la AMS y planteó que si resolvían no retardarían su creación (*El Informador*, 11 de octubre de 2016).[8] Habrá que recordar que la iniciativa de los alcaldes de MC fue en cierto modo un rechazo

8. Entre las inconsistencias que el gobierno del estado señaló estuvieron: 1. Que se pretendió que con posterioridad a su creación la AMS se "autorregulara"; es decir, que no contara con alcances definidos. 2. No se consideró el impedimento de destinar fondos de programas federales al financiamiento de sus acciones (las reglas de operación de estos fondos establecen la obligatoriedad de los municipios de comprobar erogaciones; no puede hacerse a través de un ente intermunicipal). 3. El organismo carece de un proyecto financiero que permita su funcionamiento. 4. Fue endeble el mecanismo que se planteó para realizar las transferencias de las obligaciones patronales de los

a la "Fuerza Única" que implementó el gobierno de Jalisco entre sus cuerpos policíacos para hacer frente a la inseguridad en el AMG.

El tema de creación y diseño del AMS se fue readecuando a uno más limitado. En la víspera de la firma por parte de la Junta de Coordinación Metropolitana, órgano de decisión política derivado de la Ley de Coordinación Metropolitana, el entonces director del IMEPLAN (Instituto Metropolitano de Planeación) (Arellano, 2016), Ricardo Gutiérrez Padilla, señaló que la AMS sí formaría parte de un nuevo modelo de gobernanza, pero el organismo no tendría funciones operativas, sino sería espacio de análisis, construcción de políticas públicas, evaluación y diseño de estrategias (*El Informador*, 26 de octubre de 2016).

Después de zanjado el proceso de negociación política, la noche del 31 de octubre de 2016 los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco, Tonalá, Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos, El Salto, Juanacatlán y el gobierno de Jalisco firmaron el convenio para la creación de la AMS, y en un futuro la Fuerza Única Metropolitana, que será el brazo operador del nuevo modelo de seguridad.[9]

La creación de la AMS se sustentó en la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, la Ley de Coordinación Metropolitana y el Convenio de Coordinación Metropolitana para el Área Metropolitana de Guadalajara. Los gobiernos concibieron la seguridad pública como un derecho a la ciudad y derecho humano. Además de que el convenio era el punto de partida para la configuración de un mejor modelo de seguridad. El acuerdo, desde luego, descansó en la voluntad de los gobiernos de coordinarse y asociarse. Para ello se creó la AMS como un organismo público descentralizado intermunicipal de carácter metropolitano que tendrá la participación

municipios a la agencia. 5. Careció de un esquema de operación territorial y líneas de mando (*El Informador*, 11 de octubre de 2016).

9. "Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo de Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara". Disponible en: file:///C:/Users/pruebas/Desktop/AMS-GDL/Convenio%20Específico%20Creación%20Agencia%20Metropolitana%20de%20Seguridad.pdf.

del gobierno de Jalisco con el propósito de formular, instrumentar y proponer programas y políticas públicas municipales metropolitanas en materia de seguridad.[10]

Se precisó que la agencia iniciaría operaciones en los primeros días de 2017, y en su primer año ejercería un presupuesto de 20,800,000. El recurso sería aportado por los nueve municipios que integran el AMG y por el gobierno del estado (*El Informador*, 2 de enero de 2017). Desde entonces la AMS se instaló y su primer director fue Marco Valerio Pérez Gollaz.

El diseño institucional de la AMS

Párrafos atrás se dio cuenta del proceso político de formulación y creación de la AMS. Ahora es necesario delinear el organismo que formalmente se creó. Se señaló igualmente que en el discurso oficial se intenta ubicar la AMS en un nuevo modelo de seguridad para el área metropolitana y en el marco de la llamada gobernanza. En una primera fase se firmó un convenio con la Red de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat en el año 2013. La segunda fase consistió en enunciar nuevas políticas públicas de seguridad ciudadana. De ella se derivaron ocho ejes para la construcción del modelo de ciudad segura: reorientación del presupuesto, respeto a los derechos humanos, coordinación metropolitana, recuperación de espacios públicos, participación ciudadana, prevención metropolitana, modernización del sistema de justicia y la policía metropolitana.[11]

La AMS fue concebida como instancia acorde con las leyes y los lineamientos que rigen el Sistema Nacional y Estatal de Seguridad Pública, y generará las políticas públicas metropolitanas que coadyuven a los fines de la seguridad pública. Enfático desde el inicio,

10. "Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo de Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara". Disponible en: file:///C:/Users/pruebas/Desktop/AMS-GDL/Convenio%20Específico%20Creación%20Agencia%20Metropolitana%20de%20Seguridad.pdf.
11. Véase: https://agenciametropolitana.mx.

quedó claro que la AMS no tendrá competencia ni funciones sobre la operación policial y mando, y los municipios conservarán íntegras sus facultades en la materia.[12]

Con mayor detalle y realce, la AMS se limitaría a: desarrollar diagnósticos y políticas de violencia situacional y seguridad urbana, con evidencias científicas cualitativas y sistemas de información geográfica en el Área Metropolitana de Guadalajara; impulsar los procesos en materia de prevención mediante ante el desarrollo social, prevención del delito desde lo local y la comunidad; hacer propuestas integrales en el ámbito de su competencia sobre derechos humanos, Estado de derecho y cultura de la legalidad; analizar y evaluar las políticas públicas instrumentadas de manera coordinada por los gobiernos integrantes; articular modelos de cooperación descentralizada, responsabilidad social empresarial, inversión social y proyectos intergubernamentales; articular políticas públicas en coordinación con el IMEPLAN; proponer políticas sociales, desarrollo, infraestructura y equipamiento; crear y administrar unidades de medición, indicadores, mecanismos de calificación y sistemas de información; desarrollar estudios, recomendaciones y propuestas relacionadas con "Ciudades y Espacios Públicos Seguros" y el programa "Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres; constituir el Laboratorio para la Ciudad como un cuerpo colegiado multidisciplinario, que tendrá por objeto documentar y sistematizar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas basadas en los principios del Programa Ciudades más Seguras de ONU Hábitat, en el marco del Sistemas Nacional de Seguridad Pública. Y para que esto pudiera ser una realidad, los gobiernos implicados quedaron obligados a entregar a la información pública necesaria para el desarrollo de sus atribuciones.[13]

---

12. "Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo de Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara". Disponible en: file:///C:/Users/pruebas/Desktop/AMS-GDL/Convenio%20Específico%20Creación%20Agencia%20Metropolitana%20de%20Seguridad.pdf.
13. "Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo de Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana

Con mayor claridad se puede decir que la AMS se erigió en un modelo que los expertos llamarían de "gobernanza corporativa".[14] En la estructura de la AMS se tiene como órgano superior una junta de gobierno. La junta se integra por los presidentes municipales del AMG, el gobernador es quien la preside y el director de la AMS funge como su secretario técnico. Para el funcionamiento de la junta y las reuniones mensuales se acordó que los municipios y el gobierno de Jalisco nombraran representantes permanentes, con suficientes facultades para la toma de decisiones y para actos de autoridad.[15]

Las decisiones de la junta de gobierno se tomarán por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y sesionará cuando menos una vez al mes. Entre sus atribuciones están expedir su normatividad interna, revisar y autorizar el presupuesto y los estados financieros, celebrar los convenios, contratos y obligaciones que sean necesarios. De igual manera, aprobará su plantilla de personal, autorizará su cuenta pública y el envío de dicha cuenta al órgano de fiscalización correspondiente. Asimismo, creará las unidades que respondan a las exigencias legales aplicables.[16]

La AMS cuenta con un laboratorio de políticas públicas. Dicho órgano es un ente colegiado y multidisciplinario mediante el cual se documentan y sistematizan el diseño, el monitoreo y la evaluación

de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara". Disponible en: file:///C:/Users/pruebas/Desktop/AMS-GDL/Convenio%20Específico%20Creación%20Agencia%20Metropolitana%20de%20Seguridad.pdf.

14. La idea es muy sencilla, y viene del mundo empresarial y su gestión. Básicamente consiste en la existencia de redes entre actores e instituciones en la estructuras de un organismo: es una estructura de consejos y consejeros de administración que se entrecruzan, interactúan y participan (Rocha, 2011; Dufo, 2009).
15. "Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la Creación del Organismo de Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara". Disponible en: file:///C:/Users/pruebas/Desktop/AMS-GDL/Convenio%20Específico%20Creación%20Agencia%20Metropolitana%20de%20Seguridad.pdf.
16. "Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo de Descentralizado Intermunicipal denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara". Disponible en: file:///C:/Users/pruebas/Desktop/AMS-GDL/Convenio%20Específico%20Creación%20Agencia%20Metropolitana%20de%20Seguridad.pdf, y https://agenciametropolitana.mx.

de las políticas en materia de seguridad pública y las que determine la junta de gobierno. El laboratorio se integra por un comité científico, donde hay diversos actores e instituciones del sector público, académico, privado y de la sociedad civil, cuya intención de ser un espacio que ayude con inteligencia colectiva propuestas de intervenciones e innovación.[17]

4. Reflexiones finales

En el caso de las políticas metropolitanas en materia de seguridad, hay algunas problemáticas que son constantes y otras nuevas que se ubican en la línea de las expectativas. En los aproximadamente 35 años en los que se ha revisado la acción gubernamental en la materia se puede observar que hay ausencia de políticas con visión a largo plazo. En la mayor parte de las experiencias la ciudadanía está ausente. No así en el caso de la AMS, que da destellos de incluir a la sociedad civil en la materia. De ahí que se diga que hay destellos de "gobernanza" en la creación del reciente organismo metropolitano de seguridad. La historia igual nos muestra que la inmediatez, además de que hay problemas políticos y financieros que inciden en la falta de continuidad, y concepciones erróneas y limitadas que no termina por cuajar.

En las experiencias metropolitanas en materia de seguridad se observan dos grandes momentos ligados a la situación del régimen político local. La creación de una experiencia de policía intermunicipal en un entorno de partido hegemónico y régimen autoritario, y otro de querer coordinarse ante un entorno de alternancias, fragmentación institucional y difusión del poder político. En el segundo gran momento, que es donde ha habido intenciones de cooperar y tener la voluntad para hacerlo, muchas veces esta no basta, porque las coyunturas y los intereses políticos, o la falta de recursos, dinamitan los esfuerzos. El entorno de fragmentación institucional

17. Véase: https://agenciametropolitana.mx y *El Informador*, 28 de febrero de 2017.

también indica que no basta que una fuerza partidista tenga todo el control o la mayoría de las posiciones políticas para encontrar una visión o estrategia metropolitana. Ha habido un control o mayoría tanto panista, priista o de MC y el problema sigue.

Con mayor precisión se pueden distinguir a su vez cuatro fases en las políticas de seguridad pública con enfoque metropolitano en Guadalajara (1983- 2018). Una primera con mando único centralizada en el gobernador. La segunda cuando en dos sexenios del PAN en el gobierno de Jalisco y los correspondientes a los de ZMG no figuró el tema de la inseguridad con enfoque metropolitano. El tercero corresponde al tercer gobierno panista de Jalisco, cuando hay intentos de coordinación ante el reconocimiento y la aceptación de que la fragmentación político-institucional impide resolver un problema común. En este periodo, en un primer momento, se formula la Metropolicía, y en un segundo momento se da intenso debate, pero en él no hay claridad mínima y acuerdos. Finalmente está el de la creación de la AMS en dos instantes; uno de debate por su diseño y el otro de transición a su incipiente implementación (anexo 2).

De este modo, la AMS debe valorar y considerar lo que estructuralmente hay y dice la historia, que son las constantes del problema, pero el caso de este organismo apunta hacia algunas novedades que se colocan en el plano de las expectativas. El convenio y el acuerdo si bien se sustentan en una intención de cooperar, y coordinarse y en la buena voluntad de los gobiernos, tiene algo que hasta antes las experiencias previas no tenían. Por un lado, la creación de un organismo con intenciones más técnicas respaldas con una participación más intensa de académicos, la sociedad civil y otros sectores de la sociedad en pro de una mayor comunicación y construcción de redes de trabajo buscando la horizontalidad; por otro, un liderazgo en la persona de Enrique Alfaro, que desde que irrumpió en la escena política "la visión metropolitana" no le es ajena: su modo y estilo personal de gobernar es otra cosa. Empero, se está, como en otras instancias y asuntos metropolitanos, en una fase de formulación y en a mediano plazo se sabrá si la AMS es una práctica de innovación política y social.

Bibliografía

Arellano Ríos, A. (2018), "La gobernabilidad metropolitana en México, Mecanismos institucionales posibles y existentes", *An@litica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (1), (en prensa).

___ (2016), *La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales*, Zapopan, México, El Colegio de Jalisco-UAM-Unidad Lerma.

Chapa García, J. B. (2014), "Los organismos de coordinación en la Zona Metropolitana de Guadalajara: el caso de la seguridad pública", en M. G. Moreno González, M. R. Carvajal Silva y E. Hernández Águila (Coord.), *Una visión de México a futuro*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 171-190.

Dufour, D. R. (2009), "Gobernanza *versus* gobierno", *Cuadernos de administración*, Universidad del Valle (41), pp. 27-37.

Jiménez Sánchez, F. (2018), "La incidencia delictiva en la zona Occidente de México", *Estudios Jaliscienses* (114), pp. 32-45.

Moloeznik, M. P. (2012), "Consideraciones sobre el nuevo modelo policial de mando único", *Estudios Jaliscienses* (88), pp. 33-46.

Mora, D. y G. Muñiz Padilla (2013), "Seguridad pública en la Zona Metropolitana de Guadalajara", en Roberto Arias de la Mora, *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, pp. 145-163.

Muggah, R.; Carvalho, I. S.; Alvarado, N.; Marmolejo, L. y R. Wang (2016), *Haciendo de las ciudades lugares más seguros: Innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina*, Botafogo-Río de Janeiro, Instituto Igarapé-BID-Word Economic Forum.

Rocha González, J. M. (2011), "Consejos de administración y gobernanza corporativa", *Revista Mexicana de Sociología*, (73), 2, pp. 261-295.

Sellers, Jeffery y Vicent Hoffman-Martinot (2008), "Metropolitan Governance", en *Cities and Local Governments. World Report and Decentralization and Local Democracy*, Washington, World Bank, pp. 225-279.

Documentos y páginas web

Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo de Descentralizado Intermunicipal deno-

minado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara. Disponible en file:///C:/Users/pruebas/Desktop/AMS-GDL/Convenio%20Específico%20Creación%20Agencia%20Metropolitana%20de%20Seguridad.pdf.

https://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/iniciativas-programas/ciudades-mas-seguras/

https://agenciametropolitana.mx

Hemerografía

La nueva policía dependerá de EAC en forma directa (1984), *El Informador*, 7 de febrero, p. 1A.

Decreto que crea la nueva policía intermunicipal (1984), *El Informador,* 17 de febrero, pp. 1A y 2C.

Desaparece la Dirección de Policía Intermunicipal (1989), *El Informador*, Guadalajara, 8 de diciembre, p. 1A.

Municipios aprueban policía metropolitana (2016), *El Informador,* Guadalajara, 30 de agosto. Disponible en: https://www.informador.mx/Jalisco/Municipios-aprueban-policia-metropolitana-20160830-0019.html.

Fijan plazo para crear Agencia Metropolitana de Seguridad (2016), *El Informador*, Guadalajara, 10 de octubre. Disponible en: https://www.informador.mx/Jalisco/Fijan-plazo-para-crear-Agencia-Metropolitana-de-Seguridad-20161010-0057.html.

Inviable, Agencia Metropolitana de Seguridad: alcaldes priistas (2016), *El Informador,* 11 de octubre. Disponible en: https://www.informador.mx/Jalisco/Inviable-Agencia-Metropolitana-de-Seguridad-alcaldes-priistas-20161011-0052.html.

Apuestan a la agencia metropolitana de Seguridad para abatir delitos (2016), *El Informador,* 11 de octubre. Disponible en: https://www.informador.mx/Jalisco/Apuestan-a-la-Agencia-Metropolitana-de-Seguridad-para-abatir-los-delitos-20161011-0171.html.

Zona Metropolitana aprueba nuevo modelo de seguridad (2016), *El Informador,* 26 de octubre. Disponible en: https://www.informador.mx/Jalisco/Zona-Metropolitana-aprueba-nuevo-modelo-de-seguridad-20161026-0165.html

Agencia metropolitana busca altos perfiles (2017), *El Informador,* 2 de enero . Disponible en: https://www.informador.mx/Jalisco/Agencia-

Metropolitana-busca-altos-perfiles-20170102-0120.htmlhttps://www.informador.mx/Jalisco/Agencia-Metropolitana-busca-altos-perfiles-20170102-0120.html.

Crean laboratorio de seguridad metropolitano (2017), *El Informador,* 28 de febrero de. Disponible en: https://www.informador.mx/Jalisco/Crean-laboratorio-de-seguridad-metropolitano-20170228-0074.html.

Anexo 1
Control partidario de las alcaldías en el Área Metropolitana de Guadalajara

Partido	*Alberto Cárdenas (PAN)*		*Francisco Ramírez (PAN)*		*Emilio González (PAN)*		*Aristóteles Sandoval (PRI)*		*Enrique Alfaro (MC)*
	1995-1997	*1998-2000*	*2001-2003*	*2004-2006*	*2007-2009*	*2010-2012*	*2012-2015*	*2015-2018*	*2018-2020*
PAN	Guadalajara Zapopan Tlaquepaque Tonalá Tlajomulco de Zúñiga El Salto	Guadalajara Zapopan Tlaquepaque	Guadalajara Zapopan Tlaquepaque El Salto	Guadalajara Tlajomulco de Zúñiga El Salto	Guadalajara Zapopan Tlaquepaque Tonalá Tlajomulco de Zúñiga	NA	NA	NA	NA
PRI	No aplica (NA)	Tonalá Tlajomulco de Zúñiga El Salto	Tonalá Tlajomulco de Zúñiga	Zapopan Tlaquepaque Tonalá	El Salto	Guadalajara Zapopan Tlaquepaque Tonalá El Salto	Guadalajara Zapopan Tlaquepaque Tonalá El Salto	Tonalá El Salto Ixtlahuacán de los Membrillos	Ixtlahuacán de los mem-brillos
PRD-PT	NA	NA	NA	NA	NA	Tlajomulco de Zúñiga	NA	NA	NA
MC	NA	NA	NA	NA	NA	NA	Tlajomulco de Zúñiga	- Guadalajara - Zapopan - Tlaquepaque - Tlajomulco de Zúñiga - Juanacatlán	- Guadalajara - Zapopan - Tlaquepaque - Tlajomulco de Zúñiga - Tonalá - Juanacatlán - El Salto - Zapotlanejo

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2
La seguridad pública con un enfoque metropolitano en Guadalajara (1984-2018)*

Gobernador/ partido	*Enrique Álvarez del Castillo (PRI)*	*Alberto Cárdenas (PAN)*	*Emilio González (PAN)*		*Aristóteles Sandoval (PRI)*	*Enrique Alfaro (MC)*
Periodo	*1983-1988*	*1995-1997*	*2007-2009*	*2010-2012*	*2015-2018*	*2018-2020*
Posiciones políticas en los gobiernos municipales	Monopartidismo. El PRI gobiernas los municipios de la ZMG (Integrada por cuatro municipios)	Monopartidismo. El PAN gobierna los municipios de la ZMG (integrada por cuatro municipios)	Mayoría del PAN en la ZMG (integrada por siete municipios). El municipio de El Salto era gobernador por el PRI	Mayoría del PRI en los gobiernos municipales de la AMG (integrada por ocho municipios); Tlajomulco de Zúñiga era gobernado por el PRD-PT**	En este periodo MC tenía el control de los ayuntamientos más importantes del AMG. Resalta desde luego el gobierno de Guadalajara	MC tiene el control de los gobiernos con excepción Ixtlahuacán de los Membrillos
Política, proyecto o tema de debate	La Policía Intermunicipal	Ninguna propuesta en la materia	La Metropolicia	Debate entre el mando único, un centro de información estratégica, la simple coordinación operativa o el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana. AL final los gobiernos se adhirieron al Centro de Información y Comunicación, dependencia de la Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco	La Agencia Metropolitana de Seguridad se encuentra en una fase de discusión política, diseño y formulación	La Agencia Metropolitana transita a una fase implementación

Fuente: elaboración propia.
*En el sexenio de Francisco Ramírez y los dos trienios que lo componen el tema no fue parte de la agenda. No así el problema de la inseguridad pública.
**El alcalde era Enrique Alfaro.

La obra colectiva que el lector tiene en sus manos constituye un producto de la cátedra Conacyt Seguridad Ciudadana: Análisis Competencial y Políticas Públicas en Zonas Metropolitanas, de El Colegio de Jalisco.

Estos estudios que giran en torno a las principales preocupaciones y demandas de la ciudadanía: la seguridad pública y la responsabilidad que compete al Estado tanto en la persecución de los delitos como en garantizar que el derecho penal tenga un efecto disuasivo en la comisión de los mismos.

Los diagnósticos y propuestas de políticas públicas en ambas materias que se presentan en este libro, se insertan en el marco de la seguridad subjetiva, correspondiente a la percepción social, y la parte objetiva de la seguridad, que trata sobre la violencia y la delincuencia en términos cuantitativos.

Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades

El Colegio de Jalisco

iermB
Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

ISBN 978-84-17840-00-6
9 788417 840006