

SEGURIDAD METROPOLITANA EN GUADALAJARA

DE LA POLÍTICA A LA REALIDAD

Fernando Jiménez Sánchez
Carlos Obed Figueroa Ortiz
Coordinadores



CUCEA
El mejor lugar para el talento



**SEGURIDAD METROPOLITANA
EN GUADALAJARA.
DE LA POLÍTICA A LA REALIDAD**

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara

Ayuntamiento de Zapopan

El Colegio de México, A.C.

El Colegio Mexiquense, A.C.

El Colegio de Michoacán, A.C.

Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología

Gobierno del Estado de Jalisco

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Subsecretaría de Educación Superior-SEP

Universidad de Guadalajara

Roberto Arias de la Mora

Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano

Secretario General

SEGURIDAD METROPOLITANA EN GUADALAJARA. DE LA POLÍTICA A LA REALIDAD

Fernando Jiménez Sánchez
Carlos Obed Figueroa Ortiz
Coordinadores



Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida y aceptada para su publicación por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 20 del mes de noviembre del año 2022.

353.9097235 S456

Seguridad metropolitana en Guadalajara : de la política a la realidad / Fernando Jiménez Sánchez, coordinador e introducción ; Carlos Obed Figueroa Ortiz, coordinador -- 1ª ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco : Guadalajara, Jalisco : SOS Jalisco : Ayuntamiento de Guadalajara : Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2023.

[221] páginas : tablas, gráficas, cuadros, figuras (color) ; formato PDF

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-607-8831-32-6

1. Seguridad pública - Guadalajara, Jalisco (Área Metropolitana) - México - Siglo XXI.
2. Administración pública - Guadalajara, Jalisco (Área Metropolitana) - México - Siglo XXI.
3. Policía - Guadalajara, Jalisco (Área Metropolitana) - México - Siglo XXI.
4. Delitos y delincuentes - Guadalajara, Jalisco (Área Metropolitana) - México - Siglo XXI.
5. Política y gobierno - Guadalajara, Jalisco (Área Metropolitana) - México.

I. Jiménez Sánchez, Fernando, coordinador e introducción. II. Figueroa Ortiz, Carlos Obed, coordinador.

© D.R. 2023, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

Primera edición, 2023

ISBN: 978-607-8831-32-6

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN <i>Fernando Jiménez Sánchez</i>	9
PROXIMIDAD POLICIAL, INVESTIGACIÓN CRIMINAL Y VISIÓN METROPOLITANA EN GUADALAJARA <i>Fernando Jiménez Sánchez</i>	17
LA SEGURIDAD METROPOLITANA: UN ENSAYO SIN CARÁCTER PROGRAMÁTICO <i>María Eugenia Suárez de Garay y Paulo Octavio Gutiérrez Pérez</i>	35
REDUNDANCIA Y FRIVOLIDAD. ANÁLISIS DE CONTENIDO SOBRE SEGURIDAD METROPOLITANA DEL GOBIERNO DE JALISCO <i>Ligia García-Béjar</i>	53
LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN METROPOLITANA EN JALISCO RESULTADO IMPREVISTO DE LA POLÍTICA NACIONAL Y ESTATAL EN LA MATERIA <i>Andrés Daniel Quintanar Valencia</i>	73
FONDOS FEDERALES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL EN LA ZMG ¿LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN SE AJUSTAN A LA INCIDENCIA DELICTIVA Y LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD? <i>Carlos Obed Figueroa Ortiz</i>	93

IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA SEGURIDAD PÚBLICA: EL CASO DE GUADALAJARA <i>José Andrés Sumano Rodríguez</i>	125
SEGURIDAD Y GÉNERO EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA. EVIDENCIAS SOBRE LA PARADOJA DEL MIEDO AL DELITO <i>Áurea Esther Grijalva Eternod</i>	151
LA RESISTENCIA DE LAS MUJERES POLICÍAS: VIOLENCIA DE GÉNERO EN LAS CORPORACIONES DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA <i>Danielle Strickland e Ismael Torres Maestro</i>	179
APUNTES SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA <i>Jaqueline Garza Placencia</i>	203



INTRODUCCIÓN

La presente obra colectiva es un producto del Programa Nacional de Investigadoras e Investigadores por México, IxM, antes Cátedras, del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCYT), “Seguridad Ciudadana: análisis competencial y políticas públicas en zonas metropolitanas” de El Colegio de Jalisco, y de “Pobreza, Migración e Inseguridad en México, un análisis espacial” de la Universidad de Guadalajara.

Esta obra se produce gracias a la asociación con la organización de sociedad civil SOS Jalisco que permitió recibir el generoso apoyo del abogado penalista Dr. Anuar García Gutiérrez, quien comprometido con la producción del conocimiento y su divulgación se involucró apasionadamente con este proyecto; así como del Ingeniero Civil Carlos Valencia Pelayo un interesado, comprometido y apasionado con la mejora de la seguridad y de El Colegio de Jalisco.

La obra pretende contribuir al debate de los temas de seguridad en los lugares en los que se concentra en mayor número de habitantes: las zonas metropolitanas. Esto se realiza desde una visión multidisciplinar de un grupo de experimentados académicos y profesionales en la implementación de políticas públicas en esa materia, quienes en conjunto realizan un análisis de temas nodales que afectan a la seguridad en la tercera zona metropolitana con mayor población en México: Guadalajara.

El libro se enfoca en el análisis de los fenómenos de seguridad y violencia que se presentan en el lugar de mayor relevancia política, económica y social de Jalisco. La seguridad en la Zona Metropolitana de Guadalajara es un tema de relevancia local con impacto nacional e internacional por la variada concentración de actores con capacidades de actuar en diversos niveles. La existencia de criminales comunes y la configuración de la zona como sede de una de las organizaciones criminales transnacionales de mayor relevancia global hace pertinente conocer la respuesta gubernamental a los restos de

seguridad, así como la forma en que se desarrollan algunas actividades criminales en esta zona.

La seguridad a pesar de ser de los elementos fundamentales para la competitividad de las metrópolis y su desarrollo, se enfrenta a la inexistencia de un marco jurídico de competencias metropolitanas lo cual ha implicado un esfuerzo mayor para establecer una visión e instrumentos de carácter metropolitano para enfrentar los retos a la seguridad. Para ello, se han generado diversos tipos de asociación, formal e informal, con el objetivo de subsanar los vacíos legales que permita el trabajo conjunto de las instituciones de seguridad locales para establecer esquemas de seguridad metropolitana.

En Jalisco y particularmente en Guadalajara existe un interés por los modelos metropolitanos de seguridad, hay una Policía Metropolitana que proviene de alrededor de cuarenta años de esfuerzos administrativos por crear un modelo de este tipo; un centro de comando y coordinación policial, el Escudo Urbano C5, así como un discurso gubernamental enfocado a mejorar la seguridad en la metrópolis y estrategias y acciones particulares para este lugar en el que de diferentes maneras participan las instituciones de gobierno de los tres niveles de gobierno que concurren en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

El eje articulador de la obra, el carácter metropolitano del espacio, permite observar de una forma diferente a como se suele efectuar la situación de seguridad y los instrumentos generados por los gobiernos para luchar contra una criminalidad y desorden, que traspasa las fronteras administrativas. La visión municipal o estatal generalmente utilizada para comprender los fenómenos de seguridad, aunado a la generación de información gubernamental, conforme a estos dos niveles de gobierno, divide fenómenos y dificulta la generación de políticas integradas, comunes y dependientes que afectan la seguridad, de ahí parte de la riqueza y aportación de la visión metropolitana de esta obra.

El carácter interdisciplinar de la obra nos da una visión de la situación y los retos que enfrenta la Zona Metropolitana de Guadalajara a partir del estudio, por un lado, de la acción gubernamental y por el otro de la criminal. Conforme a los marcos de la administración pública, antropología, ciencia política, comunicación, economía y sociología, se desarrolla un análisis que abarca el marco programático, la modernización institucional, la comunicación, las estrategias, el financiamiento y el género; así como de dos temas coyunturales: la pandemia derivada de la Covid-19 y el fenómeno de la desaparición de personas.

Los nueve capítulos que conforman la obra buscan dar una visión de carácter metropolitano de la seguridad en Guadalajara, que de forma crítica

cuestionan el modelo institucional y las acciones gubernamentales y muestran evidencia sobre la situación particular que presenta este lugar. Pretenden aumentar el conocimiento y el análisis para una comprensión multidisciplinar de lo que se vive en esta relevante Zona Metropolitana de México en un campo prioritario para la sociedad: la seguridad.

El primer capítulo “Proximidad policial, investigación criminal y visión metropolitana en Guadalajara”, desarrollado por Fernando Jiménez Sánchez, investigador del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología y El Colegio de Jalisco, se enfoca en conocer, a partir de los documentos de planeación estratégica, la factibilidad de modernizar la política policial en la Zona Metropolitana de Guadalajara a partir de tres variables de análisis de cambio de modelo de policía: 1) instaurar el modelo de proximidad o comunitario; 2) implantar la investigación criminal policial, y 3) desarrollar una visión metropolitana. Para ello parte de la hipótesis de que los documentos programáticos de seguridad aplicables a la Zona Metropolitana de Guadalajara carecen de los elementos que le permitan plantear una modernización del modelo policial.

Como resultado, plantea la existencia de evidencia de que, si bien existe la posibilidad de instaurar un modelo de proximidad o comunitario, es comprendido de diversas formas; situación similar a la investigación criminal, que cuando es mencionada, está desalineada conceptualmente, mientras que la visión metropolitana se propone en la minoría de los documentos de forma operativa. Ante ello, de forma general concluye que parcialmente los documentos de planeación estratégica planteados en 2019 contribuyen a la modernización de la policía en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

El segundo capítulo “La seguridad metropolitana: un ensayo sin carácter programático”, desarrollado por María Eugenia Suárez de Garay, investigadora de la Universidad de Guadalajara, y Paulo Octavio Gutiérrez Pérez, investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (Iteso), presenta una discusión sobre la importancia que tiene para la planeación metropolitana la comprensión de las implicaciones de un modelo de seguridad, en términos de factibilidad, ámbito de competencia y eficacia.

El caso que utiliza para ilustrar esta discusión es el Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2.0 (PDM), la visión, las acciones, las estrategias y las dependencias que debieran ser responsables de implementar y transversalizar determinado modelo de seguridad, pero que en la práctica han sido desarticuladas, desfinanciarizadas o extinguidas.

El tercer capítulo “Redundancia y frivolidad Análisis de contenido sobre seguridad metropolitana del gobierno de Jalisco”, desarrollado por Ligia García-Béjar, investigadora de la Universidad Panamericana, Campus Guadala-

jara, analiza el discurso político en el campo de la seguridad, a partir del estudio del uso de la repetición y la reiteración de ideas como estrategias discursivas en las comunicaciones oficiales sobre seguridad metropolitana del Gobernador Enrique Alfaro y los alcaldes metropolitanos.

Presenta evidencia cualitativa que respalda y explica la repetición como estrategia para el análisis de los resultados en materia de seguridad. Identifica que la comunicación sobre este tema tiene un tono de mejora, en el que se transmite la idea de una estrategia metropolitana basado en el modelo de policía metropolitana y analiza el protagonismo de la figura del Gobernador en la comunicación de la estrategia y expone la carencia de referencias claras, más allá de los datos y la cifras transmitidas, para contrastar la idea de mejora y resultados difundida en los videos.

El cuarto capítulo “La transformación de la política de prevención metropolitana en Jalisco. Resultado imprevisto de la política nacional y estatal en la materia”, de Andrés Daniel Quintanar Valencia, experto y consultor en seguridad, presenta un análisis de la prevención del delito en la Zona Metropolitana de Guadalajara con el análisis del andamiaje jurídico, organizacional y programático nacional para la prevención de la violencia y la delincuencia, entre 2009 y 2014. El cual cataloga como complejo, de rápida construcción, centralista, generador de incentivos perversos y desfigurador, en el Área Metropolitana de Guadalajara, del andamiaje orgánico, local, que se había elaborando desde mediados de la década de 1990.

Presenta un esquema burocrático de gobierno-botín, con la rutina de borrar los programas precedentes y promotor, con buenas intenciones, de un nuevo paradigma de profesionalización y actualización de las y los servidores públicos. Paralelamente, reflexiona sobre las tensiones administrativas devenida del incremento de la violencia, en un contexto de recursos escasos, de las áreas de prevención con su contexto organizacional, las comisarías municipales o la Secretaría de Seguridad, lo que paulatinamente dejó al margen de recursos y relevancia en las políticas públicas de seguridad.

El quinto capítulo “Fondos federales para la seguridad pública municipal en la ZMG ¿Los criterios de selección se ajustan a la incidencia delictiva y la percepción de inseguridad?”, desarrollado por Carlos Obed Figueroa Ortiz investigador del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología y la Universidad de Guadalajara, analiza la transferencia de recursos federales para la seguridad municipal Subsemun-Fortaseg, como parte del esfuerzo compartido entre municipios y gobierno federal para combatir la incidencia delictiva a nivel local.

Expone, que en 2008 a nivel federal se diseñó el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (Subsemun), para fortalecer y eficientizar la

seguridad pública municipal teniendo en cuentas aspectos como la prevención social y participación ciudadana. El cual en 2015 se reformuló como el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg) cuyo enfoque cambió a la profesionalización de las corporaciones para buscar una mayor intervención en delitos de alto impacto.

En el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) analizan los distintos municipios por recursos recibidos y la incidencia delictiva de forma desagregada, esto teniendo en cuenta que hacia 2013 y 2016 se tienen cambios sustanciales (inverosímiles) en los datos reportados por el SESNSP. De igual forma, se analizan las características presupuestales de las Secretarías de Seguridad Pública municipales que son reportados.

El capítulo sexto “Impacto de la pandemia de Covid-19 en la seguridad pública: El caso de Guadalajara”, desarrollado por José Andrés Sumano Rodríguez, investigador del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología y El Colegio de la Frontera Norte, analiza el impacto de la pandemia de Covid-19 en torno a la seguridad pública en la Zona Metropolitana de Guadalajara a través de series de tiempo interrumpidas que permiten comparar el comportamiento de la incidencia delictiva antes y después del inicio de la pandemia.

El autor analizó la evolución de cuatro delitos con alta prevalencia en el municipio: robo a casa habitación, robo a negocio, robo de vehículo y violencia familiar, con series de tiempo interrumpidas para evaluar los cambios en el nivel y tendencia de los delitos analizados a partir del confinamiento por la pandemia.

Presenta evidencia de una disminución de delitos patrimoniales como los robos a negocio, a casa habitación y de vehículo en el periodo de mayor confinamiento, que conforme fue relajándose fueron recobrando poco a poco sus niveles previos a la pandemia; así como un aumento en el nivel de violencia familiar en el periodo de mayor confinamiento, para posteriormente regresar a los niveles anteriores a la pandemia.

El séptimo capítulo “Seguridad y género en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Evidencias sobre la paradoja del miedo al delito”, desarrollado por Áurea Esther Grijalva Eternod investigadora de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, analiza las diferencias entre hombres y mujeres en torno a la seguridad, la victimización y la relación con las instituciones de seguridad en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), realiza un análisis teniendo como eje la paradoja del

miedo al delito,, lo cual cuenta con evidencia en muchos contextos en el mundo.

Los resultados que presenta muestran que en la ZMG no existen diferencias tan marcadas en la probabilidad de victimización, pero que la mujer sí vive, en general, con mayor miedo al delito y con mayores limitaciones en su calidad de vida. Partiendo de estos resultados, reflexiona sobre las implicaciones de política pública y se esbozan las posibles líneas futuras de investigación.

El octavo capítulo “La resistencia de las mujeres policías: Violencia de género en las corporaciones de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, desarrollado por Danielle Strickland investigadora del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Iteso e Ismael Torres Maestro investigador de la Universidad Pedagógica Nacional, analizan la situación de violencia que viven las mujeres policías en la zona metropolitana.

Plantea que para comprender los problemas de inseguridad en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), es fundamental considerar las instituciones, así como a las y los agentes encargados de prevenir la perpetuación del crimen. En este afán, el texto busca explorar las corporaciones policiacas municipales con un enfoque de violencia de género.

Como punto de partida, presenta una contextualización de la inseguridad y las corporaciones de policía preventiva en la ZMG, para así enfocarnos en presentar evidencia de las entrevistas con cuatro mujeres policías municipales. Sus testimonios revelan cómo el éxito en este ámbito laboral se asocia con poder, dominación y masculinidad. Por lo tanto, las agentes enfrentan discriminación, acoso y obstáculos para hacer malabarismos con sus carreras y la maternidad. Se destacan diversas estrategias de sobrevivencia y perseverancia de su parte, así como avances y oportunidades para reducir la brecha de género en las corporaciones policiacas.

El noveno capítulo “Apuntes sobre la desaparición de personas en el Área Metropolitana de Guadalajara”, desarrollado por Jaqueline Garza Placencia investigadora de El Colegio de Jalisco expone un panorama general del contexto en el que ocurre la desaparición de personas en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

A partir del análisis de contexto, herramienta para recopilar y procesar de manera sistemática información, busca comprender las circunstancias en las que ocurren las desapariciones en un espacio y tiempo definido, así como identificar las causas particulares como generales que impiden localizar a las personas. Utiliza como dimensiones para realizar dicho análisis: patrones de violaciones a los derechos humanos, formas de operación de grupos criminales o posibles perpetradores, lugares de la desaparición y perfiles de las víctimas

que sean susceptibles de relacionarse con otros casos; con lo que produce evidencia sobre algunas características sobre los perfiles de las víctimas y de los diez municipios del AMG donde existen denuncias por este delito.

Las Cátedras del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCYT) de “Seguridad Ciudadana: análisis competencial y políticas públicas en zonas metropolitanas”, de El Colegio de Jalisco, y de “Pobreza, Migración e Inseguridad en México, un análisis espacial”, de la Universidad de Guadalajara, se enorgullecen de presentar una obra que pretende ir más allá de la generación de conocimiento pertinente y riguroso, ofreciendo argumentos para los grandes temas de seguridad metropolitana de actualidad, con evidencia y propuestas en la materia para la comprensión de los múltiples fenómenos que abarca y los retos que enfrenta. Con una obra colectiva de investigación multidisciplinaria y aplicada, que desde una óptica académica socializa el conocimiento con la pretensión de contribuir al debate y la solución de uno de los retos de mayor relevancia a nivel global y nacional: la seguridad.

Fernando Jiménez Sánchez
Guadalajara, Jalisco a 20 de febrero de 2023



PROXIMIDAD POLICIAL, INVESTIGACIÓN CRIMINAL Y VISIÓN METROPOLITANA EN GUADALAJARA

Fernando Jiménez Sánchez¹
CONAHCYT–El Colegio de Jalisco

Resumen

Este artículo busca conocer, a partir de los documentos de planeación estratégica, la factibilidad de modernizar la política policial en la Zona Metropolitana de Guadalajara a partir de tres variables de análisis de cambio de modelo de policía: 1) instaurar el modelo de proximidad o comunitario; 2) implantar la investigación criminal policial, y 3) desarrollar una visión metropolitana. Para ello se parte de la hipótesis de que los documentos programáticos de seguridad aplicables a la zona metropolitana de Guadalajara carecen de los elementos que le permitan plantear una modernización del modelo policial.

¹ Fernando Jiménez Sánchez es investigador CONAHCYT en El Colegio de Jalisco y colaborador del CIS Pensamiento Estratégico. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores; doctor en Análisis y Evaluación de procesos Políticos y Sociales por la Universidad Carlos III de Madrid, máster en Análisis y Prevención de Terrorismo por la Universidad Rey Juan Carlos y Politólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: 0000-0001-5158-1333. Síguelo en @fjimsan.

Como resultado se confirma parcialmente la hipótesis, ya que se encontró evidencia de que, si bien existe la posibilidad de instaurar un modelo de proximidad o comunitario, es comprendido de diversas formas; situación similar a la investigación criminal, que cuando es mencionada, está desalineada conceptualmente, mientras que la visión metropolitana se propone en la minoría de los documentos de forma operativa. Ante ello, de forma general se concluye que parcialmente los documentos de planeación estratégica planteados en 2019 contribuyen a la modernización de la policía en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Palabras clave: policía, proximidad, metropolitano, Guadalajara.

Abstract

This article seeks to know, from the strategic planning documents, the feasibility of modernizing police policy in the Guadalajara metropolitan area based on three variables of analysis of the change in the police model: 1) establish the proximity or community model; 2) implement criminal police investigation, and 3) develop a metropolitan vision. For this, it is based on the hypothesis that the security programmatic documents applicable to the Guadalajara metropolitan area lack the elements that allow it to propose a modernization of the police model.

As a result, the hypothesis is partially confirmed, since evidence was found that, although there is the possibility of establishing a proximity or community model, it is understood in various ways; situation similar to criminal investigation, which when mentioned, is conceptually misaligned, while the metropolitan vision is proposed in the minority of documents in an operational way. It is generally concluded that the strategic planning documents proposed in 2019 partially contribute to the modernization of the police in the Guadalajara metropolitan area.

Keywords: police, proximity, metropolitano.

La policía de proximidad

La variedad de modelos de policía modernos se construye a partir de los 9 principios instaurados en 1829 por Sir Robert Peel (Bratton, 2014) para la ciudad de Londres. El modelo anglosajón propuesto hace casi doscientos años ha sido el marco para el desarrollo de dos modelos y filosofías para la policía que se confunden y entrelazan. Las dificultades para distinguirlos provienen de la escasez de modelos puros y de procesos de adaptación y complementariedad en el que se agregan.

La filosofía de la propuesta de Peel (Bratton, 2014) buscaba cambiar la forma burocrática de vigilancia policial centralizada y coordinada territorialmente, centrada en el control del crimen con la presencia policial aleatoria, sin interacción con la comunidad, que era conceptualizada como el enemigo. Esta forma reactiva de policía impedía ampliar los temas que actualmente son de preocupación como el miedo al crimen, el desorden social y el físico o los problemas o conflictos entre personas, en donde para su definición, priorización y solución es necesario el trabajo conjunto, las relaciones de cooperación y coordinación y la participación de la comunidad.

La policía de proximidad o comunitaria fue la solución a aquellos problemas, desarrollada por Joseph D. MacNamara quien en las décadas de 1980 y 1990 entrenó a los oficiales de policía para desarrollar relaciones con comerciantes, residente y líderes sociales en las zonas de mayor criminalidad, en vez de continuar con los esquemas represivos y de guerra contra los ciudadanos con esquemas mentales militares y de entrenamiento paramilitar (Vitello, 2014).

El trabajo realizado por Mac Namara para alejarse a esquema tradicional policial puede ser resumido como el desarrollo de:

[...] una filosofía que promueve estrategias organizacionales que respaldan el uso sistemático de asociaciones y técnicas de resolución de problemas para abordar de manera proactiva las condiciones inmediatas que dan lugar a problemas de seguridad pública, como el crimen, el desorden social y el miedo al crimen. (COPS, 2014, p. 1)

De tal sentido que la policía de proximidad o comunitaria pone un mayor énfasis, como reflexionó Goldstein (1979), en los resultados que dan las instituciones y burocracias policiales, en vez de las acciones y procesos policiales y del sistema de justicia.

La definición de policía de proximidad o comunitaria de la Organización de Policía Orientada a la Comunidad del Departamento de Justicia de Estados

Unidos de América, incluye algunos de los elementos identificados para su operativización:

- 1) una alternativa a la vigilancia policial orientada a la aplicación de la ley y de respuesta rápida, 2) un proceso mediante el cual el control de la delincuencia se comparte con el público, o 3) un medio para desarrollar la comunicación con el público. (Fielding, 2005, p. 460)

Estos tres elementos se adecúan con las funciones modernas policiales que se pueden catalogar en: prevenir el delito; aumentar la seguridad de la comunidad; generar confianza pública en la policía y hacer todo esto de manera justa y legal (Ratcliffe, 2016).

La policía de proximidad o comunitaria para cumplir con estas múltiples funciones implica según COPS (2014) tres elementos: 1) transformación organizacional; 2) asociación comunitaria, y 3) la solución de problemas. El primer elemento se plantea como una alienación de la estructura, la gestión organizacional y el personal, conforme a las nuevas formas de operar, a modo de ejemplo: el cambio necesario en la organización para, aparte de hacer vigilancia aleatoria en vehículos, solucionar los problemas comunitarios, lo cual implica desde un perfil diferente de oficial de policía, hasta la adecuación de la línea de mando y de la estructura conforme a las nuevas funciones.

El segundo elemento: la asociación comunitaria, implica el trabajo con la comunidad para conocer y solucionar los problemas y así aumentar la confianza en la policía y la legitimidad de sus acciones. El tercer elemento: la solución de problemas, puede ser vista como un modelo aparte de la proximidad, que invariablemente es utilizado para aumentar su eficiencia. La solución de problemas, como señala Goldstein (1979), es centrarse en los resultados policiales, esta forma de trabajar implica un trabajo conjunto con los beneficiarios de la policía para identificar y entender los retos y oportunidades en la comunidad, el trabajo conjunto, es una forma de asociarse y dejar de ver como enemigo al ciudadano, para construir a partir de una metodología estandarizada las soluciones a implementar.

La policía de proximidad o comunitaria entre los diversos cambios que implica para las instituciones, encuentra la investigación criminal. Si bien la investigación suele estar en manos de otras instituciones o personas que no son los oficiales de policía, el modelo comunitario ha servido para plantear el trabajo conjunto para la solución de los delitos. Por un lado, lo comunitario implica que el:

[...] oficial de policía se convierte en un profesional pensante, que utiliza la imaginación y la creatividad para identificar y resolver problemas, al que se le alienta a desarrollar relaciones cooperativas en la comunidad guiado por valores y propósitos, en lugar de estar limitado por reglas y supervisión. (Meese y Kurz, 1993, pp. 294-295)

Por otro lado, esta capacidad de recopilar información y crear confianza en la comunidad es acompañada por los investigadores criminales.

Las funciones de toma de informes, recopilación de información criminal, la investigación y la detención de delincuentes se encuentran integrados en la policía comunitaria, por lo que la distinción entre las operaciones de patrullaje y detectives deberían disminuir considerablemente. Mediante la comunicación continua con los oficiales de la calle, los detectives pueden alertarlos sobre los delitos cometidos, la información necesaria y los sospechosos que deben buscarse. A través de este intercambio de información, la solución de muchos delitos y el arresto de delincuentes pueden ser realizados por oficiales que trabajan en los vecindarios (Meese y Kurz, 1993, p. 296).

Si bien las organizaciones policiales han adaptado un modelo profesional que se basa en sistemas internos de control que promueven la creatividad individual y la toma de decisiones, generalmente no involucran el componente comunitario y las habilidades especiales requeridas para la policía comunitaria debido a que permanece la idea de que los oficiales de policía son incapaces de hacer juicios independientes y establecer su entrenamiento y relaciones de campo con la comunidad (Meese y Kurz, 1993, pp. 295-296).

La filosofía de la policía comunitaria brinda a la investigación criminal la oportunidad de un conocimiento profundo de los patrones delictivos, los sospechosos locales y las “buenas personas” de la comunidad que pueden ayudar en el proceso de investigación. También contribuye a un sentido de propiedad compartida por parte de los oficiales de patrulla y los detectives, que debe aumentar los niveles de cooperación y facilitar la formación de equipos (Wyckoff y Cosgrove, 2001, p. 22).

La policía comunitaria puede tener un impacto positivo en los resultados de control no relacionados con el crimen relacionados con las relaciones comunitarias y la confianza en la policía, como el miedo al crimen, la legitimidad y la satisfacción con la actuación policial. El enfoque orientado a la comunidad, que promueve las relaciones positivas y la colaboración entre la policía y los ciudadanos sobre la imposición de la policía y el control sobre los ciudadanos, puede fomentar la justicia procesal (vigilancia justa, consistente, respetuosa y responsable), una mayor confianza en la policía, una

mayor confianza de los ciudadanos y mejores calificaciones de su desempeño (Gill, Weinsburg, Telep, Vitter y Bennet, 2014, p. 403).

Este modelo de policía comunitaria o de proximidad se ha vuelto uno de los más socorridos en las democracias occidentales por darles a las instituciones policiales herramientas para tratar una amplia variedad de situaciones que afectan a los ciudadanos y que van más allá de la reacción ante los delitos y la observancia de la ley. La coproducción de espacios seguros entre las instituciones de gobierno y la sociedad aumenta la legitimidad policial y hace de ella un socio de la comunidad y no un ente ajeno que acude a ella para ejercer la violencia legítima. En este sentido, la policía de proximidad y comunitaria se enfoca, más allá de la vigilancia del cumplimiento de la norma, en el bienestar del ciudadano y la comunidad, de su desarrollo y la identificación y prevención de los factores criminogénicos.

Metodología

Este estudio parte de la hipótesis de que los documentos programáticos de seguridad aplicables a la Zona Metropolitana de Guadalajara carecen de los elementos que le permitan plantear una modernización del modelo policial. Para ello se utilizó como evidencia documental 8 programas o planes gubernamentales: 2 federales (El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica y el Modelo de Policía de Proximidad); 4 estatales (Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo y su actualización, Plan Institucional de la Secretaría de Seguridad y el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara) y 2 municipales (Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 de Guadalajara y el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Zapopan 2018-2021), del último gobierno, de 2019 a 2022 o el último publicado de su tipo, programáticos gubernamentales que nos permite conocer la visión estratégica que da guía a las políticas y acciones gubernamentales que dan orden a las instituciones gubernamentales y permiten a los ciudadanos y sectores sociales conocer la acción pública participar en las discusiones e implementación de las políticas de seguridad.

Las tres variables a estudiar documentalmente: 1) la policía de proximidad; 2) la investigación criminal, y 3) la visión metropolitana, responden a que son elementos que se pueden identificar como signos del cambio y modernización policial en el país. Estos elementos implican un cambio de filosofía o paradigma de trabajo del tradicional y reactivo policial a uno

de proximidad o comunitario en el que se desarrollan capacidades distintas, entre ellas la de investigación criminal, que es uno de los beneficios de este tipo de policía que en el modelo tradicional es inexistente y que implica a su vez nuevos esquema de colaboración con y entre investigadores que da como resultado el fortalecimiento del trabajo policial y la asociación con la comunidad.

La tercera variable, la visión metropolitana, fue seleccionada por la importancia que tiene estos lugares, así como la relevancia que en el discurso público tiene la visión metropolitana de la seguridad, aun cuando se presente poca evidencia que sustente esta visión. Particularmente se seleccionó la Zona Metropolitana de Guadalajara por ser una de las pocas que ha desarrollado una policía metropolitana en México.

Estas tres variables al ser identificadas y analizadas en los documentos programáticos, estatales y federales, que se aplican a la Zona Metropolitana de Guadalajara, así, como los de los dos municipios de mayor relevancia población y económica, fueron de utilidad para establecer la existencia o carencias, y los niveles de aplicabilidad, conforme a la planeación estratégica para de esta forma valorar el desarrollo de un cambio de paradigma policial, así como del desarrollo de los instrumentos para llevarlo a cabo.

El marco programático de la seguridad metropolitana

La policía en México se encuentra en un proceso de transformación y modernización para dejar el modelo tradicional reactivo hacia uno proactivo acorde con la policía de proximidad. El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, acordado en el Consejo Nacional de Seguridad Pública el 8 de julio de 2019 (SESNSP, 2019a) es el referente, en el gobierno 2018-2024, para el cambio de las policías urbanas y rurales. Con él se busca mejorar las condiciones institucionales y de seguridad en el país y plantea como objetivos generales: “fortalecer a las policías municipales y estatales para reducir la incidencia delictiva; la investigación criminal; mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales” (SESNSP, 2019b, p. 55).

El Modelo propone que las policías sean las encargadas de vigilar cotidianamente, conocer las faltas administrativas y de tránsito, las actividades criminales comunes y las detenciones de probables responsables, así como de interactuar con la comunidad, lo cual a diferencia de las autoridades judiciales les da una ventaja para identificar las personas, lugares y comportamientos criminales y antisociales SESNSP (2019b, p. 3).

Para su implementación se plantearon cuatro instrumentos que definirán el funcionamiento de las policías: 1) proximidad; 2) justicia cívica; 3) investigación, y 4) salario digno para policías (SESNSP, 2019b). El primer elemento es visto como:

[...] una estrategia de gestión policial que, además de combatir la violencia y delincuencia, busca identificar y resolver sus causas. Esta estrategia promueve el acercamiento con los ciudadanos, vistos como corresponsables en la producción de la seguridad, para conocer sus problemas y solucionarlos colaborativamente. (SESNSP, 2020b, p. 14)

De tal forma que se plantea como de utilidad para mejorar la seguridad y la percepción de la seguridad, así como aumentar la confianza en la policía conforme a la generación de un ambiente de seguridad y de orden público (SESNSP, 2020b, p. 14).

Esta estrategia, generada conforme a los modelos de policía de comunidad y el orientado a los problemas plantea el desarrollo de capacidades de análisis y de recopilación de inteligencia criminal (SESNSP, 2020c, pp. 6 y 7). Para ello, propone que las policías municipales puedan realizar las siguientes seis funciones: 1) recibir denuncias para la investigación sin ratificación en el Ministerio Público; 2) sectorizar el territorio para reducir los tiempos de respuesta a menos de 5 minutos; 3) reunirse frecuentemente con vecinos; 4) captar información de utilidad para la producción de inteligencia, realizar los patrullajes conforme a los comportamientos criminales; 5) evaluar el desempeño policial con la incidencia delictiva y la percepción de seguridad, y 6) desarrollar estrategias específicas para enfrentar los delitos de mayor relevancia para la comunidad (SESNSP, 2020b).

El segundo elemento, la investigación, parte de la idea de que los actos de investigación susceptibles de ser realizados por las policías, las inspecciones de lugares, personas y vehículos; entrevistas; tomas de muestras corporales; preservar indicios u objetos relacionados con la investigación; recolectar y revisar comunicaciones y videos entre particulares y hacer búsquedas en fuentes abiertas de información (SESNSP, 2020c, pp. 11-12).

Se considera que la policía puede iniciar proactivamente una investigación cuando se presente la flagrancia, por reporte o denuncia a la policía, llamadas al 911 y 089, redes sociales, en las estaciones de policía, o durante los recorridos y patrullajes realizados; o a partir del llenado del Informe Policial Homologado o por petición del Ministerio Público. El inicio de las investigaciones debe ser informado al Ministerio Público y siempre trabajadas en coordinación, inclusive, en los casos de alto interés o impacto con la creación

de esquemas de coordinación como las fuerzas de tarea o mesas de trabajo (SESNSP, 2020c, p. 16).

Aparte de la coordinación con el Ministerio Público, la policía puede coordinarse con sus pares, particularmente con los responsables territoriales del lugar del hecho para recopilar información; las áreas de inteligencia, de tránsito y protección civil, para elaborar productos que ayuden en la investigación, incluyendo los datos de sus registros y bases de datos. También, se puede coordinar con el poder judicial para conocer las determinaciones y elementos utilizados en los procesos judiciales y en las sentencias condenatorias (SESNSP, 2020c, pp. 19 y 22).

Si bien, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica busca modernizar a las policías mexicanas conforme a un esquema de proximidad y de investigación preventivo y centrado en el ciudadano, también reconocen las limitaciones institucionales, por ello, en los documentos programáticos, aparte de hacerse explícitas las diferencias en el desarrollo de las policías, contemplan un avance en facetas sin fechas ni compromisos específicos y de carácter no vinculatorios.

Este modelo, Nacional de Policía y Justicia Cívica, se acompaña de un Modelo de Policía de Proximidad para la gestión de las instituciones (SESNSP, 2019b) en donde se expone la filosofía a permear en las instituciones policiales en donde se:

- a) Entiende ampliamente la seguridad, atiende delitos, conductas delictivas, factores criminogénicos, faltas administrativas, conflictos comunitarios y problemas que afectan la calidad de vida de la población; b) Busca el acercamiento y el servicio a la comunidad para conocer cuáles son los problemas que le preocupan y afectan; c) Colabora con los ciudadanos, a quienes concibe no sólo como receptores de un servicio sino como responsables en la producción de la seguridad. (SESNSP, 2020b, p. 16)

Los policías, según este modelo de proximidad, tienen habilidades para facilitar la convivencia social, conocer su entorno y ofrecer soluciones (SESNSP, 2020b, p. 21) mediante el uso de la metodología de resolución de problemas para:

[...] atacar un problema de seguridad identificado es un conjunto de acciones o actividades a ser implementadas de forma coordinada por diversos actores. Para ello, la policía debe diseñar acciones que contemplen la participación de policías dedicados al patrullaje y vigilancia, personal de prevención, otras dependencias de la localidad, vecinos y organizaciones de la sociedad civil. (SESNSP, 2020b, p. 33)

Lo anterior se pretende hacer con policías profesionales y capacitados en liderazgo, atención a víctimas, comunicación asertiva, manejo de emociones, recolección y análisis de información, técnicas de entrevistas e intervención de crisis; equipados y evaluados (SESNSP, 2020b, pp. 23) para establecer estrategias, reuniones de trabajo y seguimiento, colaborar con la comunidad con reuniones para identificar los problemas de seguridad y sus características, factores de riesgo, soluciones ideadas por la policía y la sociedad. También atención a víctimas para recibir denuncias o canalizarlas (SESNSP, 2020b, p. 43).

Territorialmente el modelo de proximidad contempla la existencia de zonas metropolitanas con características particulares para las policías, ante ello se propuso la creación de una comisión de Coordinación Metropolitana encargada en desarrollar un Modelo de Policía Metropolitana enfocada en crear una estructura, identificar funciones, producir una guía convenio así como una iniciativa de ley para modificar el artículo 115 constitucional (SESNSP, 2019b, p. 81) para darle existencia, pues hasta el momento la seguridad está en manos de las policías municipales y estatales.

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo en el eje de “Seguridad, justicia y Estado de derecho” establece como objetivo “garantizar y salvaguardar la seguridad, la convivencia armónica, la paz social de las y los jaliscienses y fortalecer el Estado de derecho, para propiciar un ambiente donde la población se sienta segura y libre de riesgos y amenazas” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 93). Se establece que las “fuerzas de seguridad pública deben prevenir la comisión de delitos y actuar cuando se están ejecutando” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 97) para:

[...] asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización ordenada de las vías, el buen uso de los espacios públicos y, en general, evitar los delitos y las faltas contra las personas. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 97)

La policía de proximidad se contempla dentro de los resultados específicos de la prevención social del delito como:

Acompañar esquemas de policía de proximidad/policía para la solución de problemas y justicia procedimental, a fin de incrementar la confianza en las instituciones, la denuncia ciudadana y la inteligencia policiaca. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 100)

Este tipo de policía, si bien se encuentra contemplada, no se define como tal y se integra, de forma transversal, a las diferentes acciones que se pretenden

llevar a cabo, desde la seguridad ciudadana y la pública. En este sentido, se integra una visión centrada en el ciudadano, preventiva/proactiva, coordinada con la sociedad y los grupos de interés (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019) que ayude a “incrementar la confianza en las instituciones, la denuncia ciudadana y la inteligencia policiaca” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 100).

El Plan y su respectivo eje no contemplan la investigación policial y continúan conceptualizándola como una actividad de las instituciones de justicia. Pese a ello, contemplan la inteligencia policial como un resultado específico general en donde se plasma: “la implementación de inteligencia policial en los procedimientos y procesos de actuación por medio de sus capacidades, habilidades, destrezas con una atención integral con la participación ciudadana” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 98). En el documento tampoco se hace noción alguna a una visión metropolitana de policía.

En la actualización del Plan, realizada en 2020, no se contempla nada nuevo referente a la policía de proximidad, a la investigación policial o a una visión metropolitana (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022, p. 80). El Programa Sectorial de Seguridad del gobierno 2018-2024 tampoco aporta nociones sobre las tres variables, proximidad, investigación o visión metropolitana, debido a que este programa es la reproducción del eje “Seguridad, justicia y Estado de derecho” del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo sin ningún tipo de adecuación, por lo que en la práctica se carecen de mayores elementos de planeación estratégica para comprender las acciones a implementar por el gobierno del estado.

El Plan Institucional de la Secretaría de Seguridad, de septiembre de 2019, complementa la planeación estratégica policial. En el apartado estratégico hace referencia a la policía de proximidad, pues expone el objetivo de disminuir la impunidad y abatir la cifra negra se plantea la policía de proximidad y la basada en la resolución de problemas (Secretaría de Seguridad de Jalisco, 2019, p. 36). Respecto a la investigación menciona que “la policía apoyará al ministerio público en la investigación de los delitos” (Secretaría de Seguridad de Jalisco, 2019, p. 42) y recuerda la existencia de un sistema de Gestión de Información para Investigación Policiaca (GIIP) que apoya la investigación policial (Secretaría de Seguridad de Jalisco, 2019, p. 32), sin abundar más allá del tema.

En el diagnóstico del documento se encuentran algunos elementos de formación y profesionalización policial en investigación. Se plantea que en 2019 ninguno de los elementos policiales tenía el curso de “La función policial y su eficacia en los primeros actos de investigación” y el 0.2 el de Investigación criminal conjunta (Prevención e investigación) (Secretaría de Seguridad de Jalisco, 2019, p. 14). De visión metropolitana se informa que 4 mil elementos,

del Área Metropolitana de Guadalajara tenían el curso de “La función policial y su eficacia en los primeros actos de investigación” y 1,847 tenían el de “Investigación conjunta” (Secretaría de Seguridad de Jalisco, 2019, p. 28).

El Plan Institucional, de los documentos revisados es el único que plantea algo específico de carácter metropolitano. En el documento se hace referencia a la homologación salarial de los cuerpos policiales de la Zona Metropolitana de Guadalajara y de la Secretaría de Seguridad del Estado, con la intención de que las dependencias de Seguridad, ofrezca las mismas condiciones laborales (Secretaría de Seguridad, 2019 de Jalisco, p. 40), cuestión que tres años después no se ha concretado en cabalidad.

El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, es un documento complementario que nos puede ayudar a comprender la visión metropolitana de la policía, pese a que, a comparación de los documentos anteriores, es previo a 2019, en la versión 2016, se propone crear un modelo Metropolitano de Seguridad de mando mixto policial (Imeplan, 2016, p. 110). Hace referencia a una policía metropolitana que debe ser fortalecida, equipada y capacitada con un enfoque preventivo de proximidad, y no solo de reacción, sin descuidar la obligación de las instituciones policiales de desarrollar las funciones de investigación y reacción (Imeplan, 2016, p. 111).

En este mismo documentó se contempló la creación de una Agencia Metropolitana de Seguridad, dedicada a la seguridad ciudadana y la recuperación de espacios públicos (Imeplan, 2016, p. 271) que estuvo activa desde 2016 hasta que fue transformada en 2020 en la Policía Metropolitana. También, dentro de un esquema de proximidad se propuso la reducción de la velocidad en la Zona Metropolitana de Guadalajara y las restricciones al transporte de carga (Imeplan, 2016, pp. 153-154).

Por último, de entre los planes municipales, encontramos que El Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 de Guadalajara propone una visión de proximidad policial cercana a la ciudadanía. Plantea el contacto directo con las:

[...] personas a través de reuniones con la comunidad, visitas a las escuelas y a los comercios; la comunicación continua con representantes de colonos, con las asociaciones comerciales, dirigentes religiosos, directivos de las escuelas de los diferentes niveles educativos, así como con líderes de otros sectores sociales. (Gobierno de Guadalajara, 2022, pp. 104-105)

La policía de proximidad se mezcla con el modelo de gobernanza, el cual, según el documento, permite la participación de las personas en el proceso

de toma de decisiones y de propuestas, para promover la cooperación y así mejorar la percepción ciudadana y fortalecer la confianza policial (Gobierno de Guadalajara, 2022, p. 105). Este esquema, al igual que en el caso de Guadalajara, carece de elementos de investigación policial y la visión metropolitana se establece a partir de la estrategia de seguridad intermunicipal e interinstitucional policial (Gobierno de Guadalajara, 2022, p. 109) de coordinación y cooperación multilateral, compartición de datos criminales y operaciones conjuntas (Gobierno de Guadalajara, 2022, pp. 96-97).

El Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 de Zapopan, propone como acción estratégica “atender a personas con el modelo de proximidad y justicia cívica para dar solución a los asuntos en materia de prevención social y seguridad” (Gobierno de Zapopan, 2022, p. 218). Al igual que el Plan de Guadalajara carece de una propuesta de investigación policial y pese a tener una visión eminentemente metropolitano, en el sector de seguridad son inexistentes las propuestas.

En este sentido, de forma integrada, se puede observar que las tres variables estudiadas se presentaron de la siguiente forma en los documentos estudiados:

Tabla 1

	Policia de proximidad	Investigación criminal policial	Visión metropolitana
Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica	X	X	
Modelo de policía de proximidad gestión de instituciones policiales con enfoque de proximidad	X	X	
Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024	X		
Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024 (Rev)	X		
Plan Institucional de la Secretaría de Seguridad	X	X	X
Plan de ordenamiento territorial metropolitano del AMG	X		X
Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024	X		X
Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Zapopan 2018-2021	X	X	

Fuente: elaboración propia.

Reflexiones finales

La hipótesis de que los documentos programáticos de seguridad para la Zona Metropolitana de Guadalajara carecen de una visión metropolitana y de los elementos para modernizar el modelo policial hacia uno de proximidad e investigación se confirmó con la revisión de los ocho programas o planes: dos federales (El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica y el Modelo de Policía de Proximidad) cuatro estatales (Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo y su actualización, Plan Institucional de la Secretaría de Seguridad y el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara) y dos municipales (Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 de Guadalajara y el Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Zapopan 2018-2021) actualmente vigentes.

La primera variable, la policía de proximidad, la encontramos mencionada explícitamente y en el mismo sentido en el total de los documentos programáticos estudiados. Ante ello, se puede afirmar que en la Zona Metropolitana de Guadalajara se contempla modernizar el sistema policial conforme al paradigma de la proximidad o comunitario, proactivo, preventivo y en contacto con la ciudadanía.

La segunda variable, la investigación criminal, la encontramos mencionada en cuatro de los ocho programas o planes estudiados, los dos federales, uno estatal y uno municipal. Ante ello, se puede afirmar que se contempla la investigación policial de forma tangencial, pues aparte de presentarse en la mitad de los documentos, el entendimiento es distinto en ellos, pues mientras unos lo comprenden como una actividad cotidiana en la conformación de las carpetas de investigación, otros la entienden como parte de la inteligencia policial. Un impedimento es que la investigación debe conllevar el trabajo con la Fiscalía y al no ser contemplada en el Plan Estatal de Gobernanza, difícilmente podrá ser implementada, pese al interés de las policías.

La tercera variable, la visión metropolitana, la encontramos mencionada en tres de los ocho programas o planes estudiados, en dos documentos estatales y en uno municipal. Ante ello, se puede afirmar que se contempla a nivel local pero no se respalda por la federación, aparte de encontrarse en menos de la mitad de los documentos estudiados, al igual que la variable anterior se comprende de formas distintas. Por un lado, se propone una Policía Metropolitana, por otro la homologación de políticas y prácticas municipales, así como compartir información y organizar operaciones conjuntas. En este sentido, quedan espacios de análisis para configurar y dar certeza a la visión metropolitana, así como escalarla a nivel federal para que se contemplen

recursos para poder implementarla. Sin ello, difícilmente se podrá avanzar más allá de los acuerdos intergubernamentales de coordinación.

Ante ello, se puede concluir de forma general y conforme a la evidencia de que, si bien existe la posibilidad de instaurar un modelo de proximidad o comunitario, es comprendido de diversas formas; situación similar a la investigación criminal, que cuando es mencionada, está desalineada conceptualmente, mientras que la visión metropolitana se propone en la minoría de los documentos y de forma operativa. Ante ello, de forma general se concluye que existe que parcialmente los documentos de planeación estratégica planteados en 2019 contribuyen a la modernización de la policía en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Lo concluido nos lleva a nuevas preguntas de investigación y a la observación pertinente sobre: 1) el proceso de transformación policial al modelo comunitario o de proximidad; 2) las opciones para que la policía participe en la conformación en la investigación criminal; 3) la forma de gestionar un modelo de proximidad sin investigación policial, y 4) los factores que determinan la falta de una visión metropolitana integral, en comparación con un discurso político estructurado acerca de la importancia de estas zonas.

Bibliografía

Legislación

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2019a, julio 8). ACUERDOS y Exhortos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su Cuadragésima Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 8 de julio de 2019. Diario Oficial de la Federación (DOF). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565946&fecha=17/07/2019

Artículos y libros

Fielding, N. (2005). Concepts and Theory in Community Policing. *The Howard Journal*, 44(5), 460-472.

Gill, C., Weinsburg, D., Telep, C. Vitter, Z. y Bennet, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10, 399-428.

Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236-258.

Meese, E y Kurz, T. (1993). Community Policing and the Investigator. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 9(4), 289-302.

Ratcliffe, J. (2016). *Reducing Crime*. Routledge.

Recursos electrónicos

Bratton, W. (2014, abril 15). Sir Robert Peel's Nine Principles of Policing. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2014/04/16/nyregion/sir-robert-peels-nine-principles-of-policing.html>

Community Oriented Policing Services (COPS) (2014). *Community policing defined*. US Department of Justice [Archivo PDF], p. 12. <https://cops.usdoj.gov/RIC/Publications/cops-p157-pub.pdf>

Gobierno de Guadalajara. (2022). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024 Visión 2042 | 500 Años* [Archivo PDF]. <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoIIIEjemplar31Junio28-2022.pdf>

- Gobierno de Zapopan. (2022). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza 2021-2024* [Archivo PDF]. https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Gaceta_Vol_XXIX_No_104_opt.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Actualización 2016. Un Plan de Todos para un Futuro Compartido.* [Archivo PDF]. <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/descargarArchivo/2057>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2019, septiembre 5). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024, visión 2030* [Archivo PDF]. <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/09-05-viii.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2022). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024 visión 2030 (actualización)* [Archivo PDF]. <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-22-22-iv.pdf>
- Instituto Metropolitano de Planeación. Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). (2016a, junio). *Plan de ordenamiento territorial metropolitano del AMG (POTmet)* [Archivo PDF]. https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/POTmet_IIIFB-BajaRes-1.pdf
- Instituto Metropolitano de Planeación. Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). (2016b, octubre 31). *Programa de desarrollo metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042. PDM 2.0* [Archivo PDF]. https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/PDM-Vjunta_2.pdf
- Secretaría de Seguridad de Jalisco. (2019, septiembre). *Plan Institucional de la Secretaría de Seguridad* [Archivo PDF]. https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/institucionales/03/PI_Secretaria-de-Seguridad.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2019b). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica* [Archivo PDF]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2020a). *Herramientas para la implementación de una policía de proximidad orientada a la solución de problemas en los municipios de la República mexicana. Acuerdos del consejo nacional de seguridad pública, aprobados en su cuadragésima sexta sesión ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2020* [Archivo PDF]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/557082/Herramientas_para_la_implementacio_n_de_Prox_en_municipios.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2020b). *Modelo de policía de proximidad gestión de instituciones policiales con enfoque de proximidad* [Archivo PDF]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/556177/Modelo_de_Policia_de_Proximidad_04_06_2020.pdf

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2020c, julio 7). Modelo de Unidades de Investigación del Delito. *Gob.mx*. <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/modelo-de-unidades-de-investigacion-del-delito?state=published>
- Vitello, P. (2014, septiembre 24). Joseph D. McNamara, Father of Community Policing, Dies at 79. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2014/09/25/us/joseph-d-mcnamara-father-of-community-policing-dies-at-79.html?ref=obituaries&r=0>
- Wyckoff, M. y Cosgrove, C. (2001). *Investigating in the Community Policing Context, Executive Summary, Police Executive Research Forum* [Archivo PDF], p. 30. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/189569.pdf>



LA SEGURIDAD METROPOLITANA: UN ENSAYO SIN CARÁCTER PROGRAMÁTICO

María Eugenia Suárez de Garay¹
Universidad de Guadalajara

Paulo Octavio Gutiérrez Pérez²
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Iteso

Resumen

Este capítulo presenta una discusión sobre la importancia que tiene para la planeación metropolitana la comprensión de las implicaciones de un modelo de seguridad, en términos de factibilidad, ámbito de competencia y eficacia.

¹ María Eugenia Suárez de Garay es doctora en antropología y profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación son los estudios de género, específicamente la violencia de género y la institucionalidad de los sistemas de atención a la violencia; y, los estudios policiales, específicamente las culturas y reforma policiales en México. ORCID: 0000-0003-2568-7120.

² Paulo Octavio Gutiérrez Pérez es doctor en ciencias sociales y es profesor del Centro Universitario por la Dignidad y la Justicia, Francisco Suárez, S.J., del Iteso. Fue director académico del Programa Tú y La Ciudad en el gobierno de Guadalajara (2018-2021), para la implementación del Programa Ciudades más seguras de onu-HABITAT. ORCID: 0000-0001-6856-5698.

El caso que se emplea para ilustrar esta discusión es el Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2.0 (PDM), la visión, las acciones, las estrategias y las dependencias que debieran ser responsables de implementar y transversalizar determinado modelo de seguridad, pero que en la práctica han sido desarticuladas, desfinanciarizadas o extinguidas.

Palabras clave: política pública, área metropolitana, modelo de seguridad.

Abstract

This chapter presents an argue about the importance for metropolitan planning of understanding the implications of a certain security model, in terms of feasibility, scope of competence and effectiveness. The case used to illustrate this discussion is the Metropolitan Development Program of the Guadalajara Metropolitan Area 2.0 (PDM), the vision, actions, strategies, and dependencies that should be responsible for implementing and mainstreaming the security model, but that in practice have been dismantled, definancialised or extinguished.

Keywords: public policy, metropolitan area, safety model.

La seguridad metropolitana: un ensayo sin carácter programático

La noción vigente de desarrollo, tanto en las municipalidades como en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), se refiere principalmente al ordenamiento territorial, el desarrollo económico, la movilidad y la edificación de obra pública.³ Aunque en mayor medida la seguridad es considerada un eje indiscutible, no queda explicitado cómo plantearla, hacerla operativa y medir los resultados en los contextos metropolitanos.

La hipótesis que planteamos en el presente capítulo sostiene que la falta de comprensión institucional por parte de políticos, tomadores de decisiones, implementadores y ciudadanía, sobre lo que es un modelo de seguridad (el todo), sus estrategias, acciones y ámbitos de competencia (las partes), así como los procesos y funciones de cada componente (relación), impide que se logre el objetivo de garantizar la seguridad y la justicia en todos los niveles: nacional, regional, estatal y municipal, pero especialmente en el metropolitano.

Proponemos cuatro premisas para sustentar esta hipótesis: 1) la falta de correspondencia y complementariedad entre diagnóstico, modelo de seguridad y documentos programáticos; 2) la persistencia punitiva, tanto de la ciudadanía como del gobierno en el manejo de los temas de seguridad; 3) el costo político y económico que supone para los gobiernos romper con las inercias institucionales, y 4) la ausencia de incentivos para transitar a un modelo efectivo, acotado, que provea cambios en el mediano y largo plazo, en lugar de estrategias reactivas, punitivas, de corto plazo.

Estas dificultades para planificar y hacer programática la visión de seguridad a escala metropolitana se explican con mayor detalle enseguida:

- 1) *Correspondencia y complementariedad.* Con correspondencia nos referimos a que cada modelo de seguridad *es natural* o se corresponde a un ámbito de aplicación o nivel de competencia (nacional, regional, estatal, metropolitano y municipal). Por ejemplo, el modelo de seguridad humana abarca ámbitos del bienestar que trascienden lo municipal o metropolitano, y que corresponden más bien al nivel estatal y federal (por ejemplo: alimentario, económico, educativo, de migración, entre otros).

Por complementariedad nos referimos a que una acción concreta es complementaria o consistente con una estrategia de

³ En la región de América Latina y El Caribe la noción de “desarrollo” se refiere principalmente al crecimiento económico, la productividad, la generación de riqueza, el consumo y el producto interno bruto (PIB).

un modelo dado. O bien: un modelo es un *todo* coherente que está constituido por *partes* en relación. Así, un modelo debe tener una visión distintiva, con estrategias o lineamientos generales, programas y acciones coherentes con dicha visión. Un error común es confundir una estrategia, programa o acción con un modelo, por ejemplo: *La guerra contra las drogas* del expresidente Felipe Calderón, fue una estrategia sin carácter programático, es decir, no era susceptible de ser evaluada en un ciclo de política pública. Los operativos donde se desplegó el Ejército inicialmente en Michoacán en 2006 son *acciones* cuyo marco es un *modelo* reactivo (no hay certeza si denominarlo de seguridad nacional o seguridad interior), de confrontación, destinado a segmentar grupos delictivos mediante la *estrategia* de “cortar las cabezas de los líderes criminales” (*Kingpin Strategy*). Entonces, confundir la *estrategia Kingpin* con el *modelo* de seguridad (interior, nacional) sería un error, aunque tengan coherencia en la visión reactiva. Aún más grave es cuando *acciones* reactivas (volantas, allanamientos, prisión preventiva oficiosa, arquitectura del miedo, criminalización de la indignancia) se confunden o atribuyen a *modelos* preventivos como son la seguridad ciudadana y urbana.

- 2) *La persistencia punitiva*. Aun cuando existe evidencia de que el costo y el impacto de la inseguridad es menor cuando se invierte en prevención, y que el modelo de justicia penal garantista, basado en la presunción de inocencia, es más barato que el encarcelamiento masivo derivado de la prisión preventiva oficiosa, la persistencia punitiva continúa ganando terreno en la sociedad y en los gobiernos. Con persistencia punitiva nos referimos a la constante promoción de ideas, leyes, acciones y propuestas formales o informales, del uso de la justicia penal para resolver todo tipo de faltas y delitos, así como la prisión preventiva oficiosa. La persistencia punitiva en su vertiente informal incluye: la promoción verbal del castigo, las amenazas en mantas y carteles que se instalan en barrios y colonias, los linchamientos (acción colectiva) y la “justicia” por mano propia (acción predominantemente individual).
- 3) *Costo político y económico*. Asumir estrategias y acciones de un modelo de seguridad, de forma congruente, sea cual fuere, tiene un costo político y económico que los tomadores de decisiones se niegan a

pagar, ya sea por interés y convicción o por la coacción de actores que gobiernan de facto (empresarios, crimen organizado o ambos).

En contextos contemporáneos, el principal costo político que tiene implementar un modelo preventivo de seguridad o de justicia garantista y restaurativa, es que los tomadores de decisiones dejarían sin cobijo las ansiedades y temores de votantes que demandan hipervigilancia, castigo y privación de la libertad como mecanismos para resolver problemas de delito y violencia.

El costo económico que representa para la clase política la promoción de modelos preventivos como es la seguridad ciudadana, consiste en que quedan sin efecto los pactos informales e intercambios que se establecen con proveedores que apoyarán campañas y carreras políticas a cambio de que se les asignen contratos para renta de patrullas, compra de cámaras, armas, y adecuación periódica del C4 y del Escudo Urbano C5⁴; inversiones asociadas a la disuasión, reacción y combate, contrarias a las acciones preventivas, garantistas y reparativas.

- 4) *Ausencia de incentivos para transitar de un modelo reactivo-punitivo a uno preventivo-garantista en materia de seguridad local.* Además de la falta de comprensión del modelo de seguridad, de su ámbito de competencia y de su correspondencia, así como de la persistencia punitiva y de los costos políticos y económicos, la ausencia de incentivos para dejar atrás un modelo de seguridad que no disminuye delitos, que no mitiga violencias, que no garantiza el acceso a la justicia ni a la reparación del daño, está cifrada en una cuestión de cálculo más partidista que político, pues un cambio de paradigma de seguridad demanda apostar al mediano-largo plazo, si se quiere una transformación profunda y no cosmética.

Los gobiernos, rehenes de sus compromisos partidistas, no quieren apostar por cambios que impliquen asumir costos para que sean otros quienes hagan usufructo de los beneficios. Un ejemplo de ello es la militarización del país, bajo el argumento de que el Ejército, después de la Marina, es la institución con mayor nivel de confianza

⁴ El C4 es el Centro de Comando, Control, Comunicación y Cómputo donde se centralizan actividades de todo tipo mediante tecnología e infraestructura de Comunicaciones que proporcionan, mecanismos para la coordinación de acciones en materia de emergencias. El Escudo Urbano C5 recaba, gestiona y transmite datos, radio, video y mensajería multimedia.

por parte de la ciudadanía, 87.8% y 90.1% respectivamente (ENVIPE, 2021), sin importar que desde 2011 se ha presentado evidencia y discutido respecto a la relación entre homicidios y operativos conjuntos del Ejército, la Marina y la Policía (Escalante Gonzalbo, 2011).

Con la finalidad de someter a prueba la hipótesis sobre la falta de comprensión institucional de los modelos de seguridad, analizamos el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) 2.0, 2042 (en adelante el Programa o el PDM 2.0), para analizar cómo es que la confusión conceptual y la falta de rigor teórico-metodológico en la programación de la política metropolitana, impide implementar cualquier tipo de modelo en materia de seguridad.

El caso nos parece relevante y de interés público dada la importancia que han dado los gobiernos provenientes del partido Movimiento Ciudadano (MC)⁵ al desarrollo metropolitano en el estado, mediante la institución denominada Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan, 2023).

El PDM 2.0

La Constitución Política del Estado de Jalisco señala en el Artículo 87 que:

[...] cuando dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población que por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas sea declarado por el Congreso del Estado como área metropolitana, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos respectivos, en el ámbito de sus competencias, convendrán para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos, con apego a las leyes en la materia. (CPEJ, 2014)

El PDM tiene su antecedente en el año 2008 en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, en 2011 se expidió la Ley de Coordinación Metropolitana

⁵ De 2010 a 2022, el partido Movimiento Ciudadano ha gobernado en municipios del Área Metropolitana de Guadalajara: Tlajomulco (Enrique Alfaro e Ismael del Toro), Guadalajara (Enrique Alfaro, Ismael del Toro, Pablo Lemus), Zapopan (Pablo Lemus), Tlaquepaque (María Elena Limón), El Salto (Ricardo Santillán) y en el Estado de Jalisco (Enrique Alfaro).

del Estado de Jalisco, y en 2014 se firmó el Convenio de Coordinación Metropolitana.

De manera progresiva se fueron incrementando los municipios que forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Actualmente son diez los municipios que integran el Área Metropolitana: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

En su elaboración se consultaron documentos y obligaciones legales y se integró información cuantitativa y cualitativa, además de una consulta pública, previo a la publicación oficial de la primera versión del PDM 2016-2042, en la cual, la inseguridad se instituyó como una de las prioridades de la ciudadanía (Imeplan, 2016).

Con ese sustento, el primer eje estratégico del Programa es Ciudad Segura y Cohesionada, seguido de Ciudad Equitativa y Líder; Ciudad Digna y Participativa; Ciudad Bella, Culta y Recreativa; y Ciudad Sustentable. Los ejes transversales son: Ciudad Funcional y Honesta; Derechos Humanos; y Trabajo Decente y Empleo Digno. Es sobre el primer eje, Ciudad Segura y Cohesionada que se llevará a cabo este análisis.

La seguridad como un problema en el PDM 2.0

En México la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) presenta evidencia desde diciembre de 2011, de que la inseguridad es la principal preocupación de la ciudadanía. En esa fecha la Encuesta fue declarada información de interés nacional por la Junta de Gobierno del INEGI, lo que significó que su uso se hiciera obligatorio para la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, y que su publicación fuera de forma regular y periódica.

En el caso específico de los municipios del AMG, solo 4% de la población considera que su municipio es “Muy seguro”, mientras que el 22.9% refiere que es “Algo seguro”, 20.3% señala que “Ni seguro ni inseguro”, 30.6% que es “Poco seguro” y 21.1% que es “Muy inseguro”. Estos datos, de acuerdo con la Encuesta de Percepción de Jalisco Cómo Vamos (JCV, 2020), revelan que la inseguridad es uno de los temas que preocupa de forma más constante a la ciudadanía, ya sea por la incidencia delictiva o por la percepción y el imaginario de riesgo que domina la mente de las personas y las conduce al cambio de hábitos y las hace invertir en el reforzamiento de medidas de seguridad en sus vehículos y en su hogar.

No es fortuito que, en función de esos datos, la seguridad sea el primero de los ejes estratégicos en el PDM. En teoría, los ejes se encuentran articulados al conjunto de la política pública y de las instancias pertinentes, municipales y estatales, y que la seguridad efectivamente guardará congruencia con el modelo estatal y municipal, así como con la dimensión social de la seguridad: servicios, empleo, cultura y medio ambiente; y la dimensión situacional de la seguridad metropolitana, a saber: de obra pública, infraestructura urbana y movilidad.

Sin embargo, el PDM 2.0 presenta al menos tres problemas que deben atenderse con la intención de que sea un documento efectivo, que responda a los desafíos metropolitanos en materia de seguridad. El primero de los problemas se refiere a la falta de comprensión institucional de los modelos de seguridad, en particular de los aspectos conceptuales y de correspondencia; el segundo es resultado de un diagnóstico que no corresponde con el modelo de seguridad humana que se privilegia; y el tercero es la confusión que promueve al intercalar narrativamente la seguridad humana, pública y ciudadana sin definir a detalle cuál será la estrategia programática y las acciones específicas que derivarán de dicho Eje.

Un problema conceptual y de correspondencia

Es en la correspondencia programática donde aparece el primer problema del PDM 2.0, puesto que este da cuenta de tres modelos de seguridad que, si bien no son necesariamente excluyentes, sí proponen visiones diferenciadas en lo que respecta a la comprensión y atención de los problemas. Por ejemplo, el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024, Visión 2030 del Estado de Jalisco (2019), tiene como primer eje de gobernanza la seguridad ciudadana, la justicia y el Estado de Derecho, entonces ¿cómo articularíamos a la seguridad ciudadana, eminentemente preventiva y participativa, con una seguridad humana, propuesta en el PDM 2.0, abarcadora, multinivel y centrada en los servicios y no en las dinámicas locales de participación?

Es decir, un plan estatal que promueve el modelo de seguridad ciudadana difícilmente podrá articularse con un programa metropolitano de seguridad humana, por cuestiones de visión y de ámbito de competencia.

El PDM 2.0 establece que “la seguridad es un derecho humano tanto público como subjetivo” (Imeplan, 2016), sin embargo, esta afirmación inicial es imprecisa y se aleja del enfoque institucional de la seguridad como un proceso que abarca la prevención, la disuasión, la reacción y la contención de violencias y delitos; el proceso de justicia, la sentencia y la reinserción.

Desde el enfoque estadístico, la seguridad tiene dos dimensiones: una subjetiva (percepción) y una objetiva (incidencia). La dimensión subjetiva se refiere a aquello que genera mayor preocupación en la población en su entidad, en espacios públicos o privados, al caminar sin compañía en los alrededores de su vivienda por la noche, por actividad cotidiana abandonada por temor a ser víctima de algún delito y la percepción sobre la tendencia de seguridad (INEGI, 2021), y no los “sentimientos de tranquilidad, bienestar y ausencia de necesidades básicas”, como lo afirma el PDM 2.0 (Imeplan, 2016, p. 73).

La dimensión objetiva, en cambio, se refiere a la prevalencia y la incidencia delictiva, los cinco delitos más frecuentes, los tipos de delitos por sexo, lugar, entidad, promedio, los delitos graves por hogares y la incidencia o el conocimiento de las diez conductas delictivas o antisociales más frecuentes en los alrededores de la vivienda (INEGI, 2021), y no “las instituciones como el Gobierno, las leyes, la Policía, el Ejército y los juzgados”, como lo propone el PDM 2.0 (Imeplan, 2016, p. 73).

Si se considera que la visión metropolitana sobre la seguridad es algo más que “aparatos represivos y punitivos” y que por ello se busca construir una “Ciudad Segura y Cohesionada desde la Seguridad Humana”, como lo afirma el Programa, tendrían que incluirse una justificación sobre los elementos de la seguridad humana en el diagnóstico, para así sustentar por qué esta seguridad es pertinente para un ámbito metropolitano.

La seguridad humana se centra en la persona y su relación con las condiciones estructurales del ámbito político, social, económico y ambiental, así como con la seguridad exterior (entre naciones) e interior (entre estados). Los componentes de la seguridad humana son siete: 1) seguridad económica; 2) seguridad alimentaria; 3) seguridad en la salud; 4) seguridad personal; 5) seguridad comunitaria; 6) seguridad ambiental, y 7) seguridad política (Moloeznik, 2002; CSH, 2003). En el PDM 2.0 incluyeron, además, la “seguridad cultural”, a la cual, le atribuyen variables que vuelven todavía más difícil el proceso de generación de indicadores al ya de por sí complejo diseño de indicadores de un modelo de seguridad humana: “conflictos intercomunitarios”, “marginación”, “represión cultural”, “analfabetismo”, “segregación” y “afectaciones a la salud”.

Aceptando que la seguridad humana abarca un espectro que trascienden lo local e incluso lo estatal ¿cómo se pretende que desde el ámbito de competencia metropolitano se diseñen acciones programáticas que involucran, por ejemplo, la seguridad exterior e interior, y que planee o destine presupuesto para seguridad alimentaria o en salud, más relacionados con la competencia federal o estatal? ¿Cuál será la instancia responsable de medir, por ejemplo, los “conflictos comunitarios” y la “represión cultural”?

Un problema de diagnóstico

La visión de seguridad humana del PDM 2.0 presenta un diagnóstico de forma nominal sin establecer indicadores numéricos que permitan el seguimiento y monitoreo adecuado para la política pública metropolitana. Sin mayor rigor ni correspondencia teórica, presentan una selección de estadísticas delictivas elaboradas *ad-hoc* usando como fuente al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP): violencia imprudencial, amenazas, alto impacto, robos y otros patrimoniales no violentos, otros, alto impacto crimen organizado y daño en propiedad ajena (Imeplan, 2016, p. 80).

Luego de las cifras delictivas se presentan en el Programa componentes y dimensiones de cohesión social de las cuales no aportan medición alguna, tampoco se muestra el porcentaje de los indicadores del índice de marginación urbana, y el mapa sobre suficiencia de servicios no permite comparar anualmente las mejoras o retrocesos en la cobertura por municipio ni ponderar la respuesta metropolitana a la exclusión (Imeplan, 2016, pp. 83-87).

Aunque se afirma que “las acciones precisas en torno a las centralidades metropolitanas funcionan como políticas espaciales de la seguridad humana”, no hay datos metropolitanos que sirvan de diagnóstico a las líneas de acción que el PDM 2.0 retoma del programa *Safepolis* del Politécnico de Milán, a saber: el inventario de diseño urbano y arquitectónico para inducir a modelos espaciales que creen comunidad desde el punto de vista espacial, las viviendas que cuentan con escuelas, asociaciones, unidades deportivas y lugares de encuentro informal; tampoco se presentan un inventario de las actividades y de los tránsitos existentes en las áreas urbanas, ni el inventario de accesibilidad que permita ver y ser visto, oír y ser oído (Imeplan, 2016, p. 92). En suma, no hay indicadores en el PDM 2.0 que complejicen desde lo situacional la prevención social de la violencia y el delito, asociados con la cohesión social y con el capital social en las centralidades metropolitanas.

Y aunque en el apartado 3.3.3 Sistema de indicadores, se menciona que “algunos indicadores se obtuvieron de tabulados publicados por instituciones públicas, otros fueron construidos con base en microdatos de censos y encuestas a hogares y gobiernos”, y se afirma que “para mantener rigor estadístico y la transparencia de los indicadores” se elaboró una ficha técnica, sin embargo, no aparecen ni como Anexos al PDM 2.0 ni se proporciona un vínculo donde puedan revisarse los indicadores. Para el Eje estratégico 1. Ciudad Segura y Cohesionada, se menciona que son 17, pero no se presentan en el Programa ni se ofrece algún vínculo para consultarlos. Esta ausencia es otro de los motivos por los que afirmamos que la seguridad metropolitana carece de carácter programático.

Por último, en el PDM 2.0 se transita de la vulnerabilidad y el riesgo frente a violencias y delitos (incidencia) a la vulnerabilidad y el riesgo por desastres naturales (Atlas de Riesgos), cuando lo conducente era distinguir estas dos esferas, pues en términos programáticos, institucionales y financieros no existe coincidencia entre ellas.

El PDM 2.0 no ha sufrido modificación o actualización desde el 2016, no obstante que, en términos estratégicos, con excepción del Atlas de Riesgos, no se consolidaron ni la Agencia Metropolitana de Seguridad, creada en 2015 como un Organismo Público Descentralizado, ni la Policía Metropolitana, creada en 2016. De ambas iniciativas solo es posible conocerlas mediáticamente, a través de la comunicación institucional, pero no con programas o esquemas financieros que emanen de ellas.

El apartado final del PDM 2.0 propone una visión de la Ciudad Segura y Cohesionada a través de la seguridad humana que difícilmente podrá concretarse, pues sin diagnósticos, indicadores y metas que den cuenta de la cohesión y el capital social (y haría falta la eficacia colectiva), así como de la seguridad situacional (movilidad segura, espacios de recreación que fomenten el derecho a la ciudad) y de vulnerabilidad y riesgos frente a violencias y delitos (acciones de prevención, proximidad y de resolución de problemas por objetivos desde lo policial) en clave metropolitana, difícilmente podrán diseñarse acciones estratégicas para trabajar con población prioritaria como son mujeres, jóvenes y niñez.

Las instancias fallidas y fantasma

Los pocos esfuerzos de seguridad metropolitana se han dado de forma alterna al PDM 2.0, a través la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad (AMS), así como del cuerpo policial Fuerza Única y la Policía Metropolitana, de los cuales solo sobrevive esta última, pues tanto la AMS como la Fuerza Única desaparecieron sin ningún tipo de ejercicio de rendición de cuentas.

La Agencia Metropolitana de Seguridad (AMS) fue el organismo público creado el 17 de noviembre de 2015, con la justificación de que era relevante y pertinente crear una agencia acorde con las propuestas del “Programa Ciudades más Seguras” de ONU-HABITAT. La AMS se creó mediante convenio para la generación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia y el delito para el Área Metropolitana de Guadalajara.

Con excepción de eventos relacionados con la divulgación y la formación, la AMS no tuvo ningún impacto en materia de planeación y gestión, oficialmente no presentó ningún programa de trabajo y sus últimas comunicaciones

oficiales fueron en el mes de julio de 2019 tanto en Facebook como en Twitter. Asimismo, no hubo algún tipo de comunicado oficial por parte del Gobierno del Estado o del Imeplan para informar sobre los motivos de desaparición de la Agencia.

La Policía Metropolitana (PM), por su parte, surgió mediante el convenio del 17 de octubre de 2016, en el que se firmó un Acuerdo de Seguridad para instrumentar el Modelo de Seguridad Metropolitana como estrategia de coordinación en materia de seguridad que considera la realidad de una ciudad o metrópoli cuya gestión debe responder adecuadamente a la incidencia delictiva de alto impacto. Para ello, se establecieron dos mecanismos: la Fuerza Única Metropolitana y la Agencia Metropolitana de Seguridad. Sin embargo, para 2019 ya había información en medios de comunicación sobre que la PM estaba sin recursos y que en términos operativos su condición era precaria (Martínez, 2019; Saldaña, 2021).

El único documento del que se tiene conocimiento sobre la Policía Metropolitana es el “Modelo Operativo”,⁶ integrado por 13 ejes: desarrollo policial, prevención social del delito, participación ciudadana, proximidad social, investigación del delito, inteligencia criminal, reacción policial, justicia cívica, despliegues operativos, coordinación metropolitana, sostenibilidad financiera, seguimiento, documentación de los procesos y evaluación y normatividad.

El documento hace un inventario por municipio del estado de fuerza, el número de activos en el porte de arma y el número de oficiales con control de confianza vigente, vencido y no acreditado, y el parque vehicular por municipio. Presentan un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (Foda) de la Zona Metropolitana y una tabla de análisis delictivo estatal por tipo de delitos prioritarios: abuso sexual infantil; homicidio doloso; feminicidio; lesiones dolosas; robo a banco; robo a carga pesada; robo a cuentahabientes; robo a interior de vehículos; robo a negocio; robo a personas; robo a vehículos; robo a casa habitación; robo de autopartes; robo de motocicletas; violación y violencia familiar.

Desafortunadamente el Modelo apenas describe someramente algunas acciones que desempeñan las policías en sus municipios, pero no establecen, con excepción de aspectos limítrofes entre municipios, una estrategia que

⁶ El Modelo Operativo de la Policía Metropolitana de Guadalajara no es de carácter público, pero fue facilitado a los autores del capítulo por una fuente interna que pidió mantener el anonimato.

determine cómo se articularán los programas que lleva a cabo cada policía, los cuales, dicho sea de paso, no cuentan con evaluaciones de resultados ni de impacto para considerar que deben ser replicadas en otros municipios o incluso ser susceptibles de tener continuidad.

A la falta de recursos financieros y a la debilidad técnica del Modelo Operativo de la Policía Metropolitana, se suman las recomendaciones de política pública del diagnóstico: “Bases para un modelo metropolitano de inteligencia policial-Zona Metropolitana de Guadalajara” (México Evalúa, 2021), donde se sugiere:

1. Homologar las capacidades de generación de información;
2. Mejorar la calidad de los reportes policiales;
3. Consolidar los mecanismos de proximidad;
4. Formar más agentes policiales con perfil de analistas;
5. Homologar la estructura y atribuciones de las unidades de inteligencia;
6. Mejorar el intercambio de información entre las corporaciones;
7. Organizar reuniones entre altos mandos y medios de las corporaciones;
8. Diseñar estrategias conjuntas para atender los homicidios de las zonas fronterizas;
9. Coordinar los programas que atienden la violencia contra las mujeres;
10. Articular los esfuerzos locales bajo una perspectiva metropolitana de la seguridad.

No existe evidencia alguna de que las recomendaciones vertidas por México Evalúa tras el diagnóstico realizado, hayan tenido algún eco entre las autoridades estatales y municipales, menos aún en algún proceso en curso orientado a su desarrollo, fortalecimiento o consolidación.

Conclusiones

Para impulsar verdaderamente una programación metropolitana en materia de seguridad se debería garantizar al menos: a) el principio propersona en materia de seguridad y justicia; b) la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre seguridad; c) la democratización policial (apertura de la institución policial a controles civiles), y d) la rendición de cuentas, especialmente para que el actuar policial sea de proximidad, orientado a resolver problemas por objetivo, en el marco de la ley, esto para evitar la tentación de que la clase política utilice a la policía como un grupo de choque, o que el crimen

organizado lo use para vigilar y gestionar la venta de drogas o la ocupación el espacio por grupos delictivos contrarios.

El argumento que buscamos probar en el presente capítulo, sobre la falta de comprensión institucional en materia de seguridad, tiene como evidencia la inexistencia e inconsistencia conceptual, teórica y técnica del PDM 2.0 y la ausencia de instancias sólidas que garanticen la operación de cualquier política de seguridad metropolitana. Sin una policía metropolitana que opere sobre un modelo factible, y sin la presencia de una Agencia Metropolitana de Seguridad que programe, gestione y coordine las acciones difícilmente habrá logros en la materia.

Por ello, cuando decimos que el PDM 2.0 muestra que no existe comprensión sobre la seguridad nos referimos específicamente a que:

- No se emplean con precisión las categorías objetivas y subjetivas de la seguridad, atribuyendo a instituciones como la policía o el ejército las primeras, y sentimientos y ausencias de necesidades básicas a las segundas, en lugar de a tabulados medibles estadísticamente.
- Los elementos para sustentar el enfoque de seguridad humana son más bien generalidades e imprecisiones conceptuales que mezclan seguridad ciudadana y urbana con el servicio de seguridad pública.
- No consolidan una batería de indicadores o de tabulados que permitan medir un ciclo de política pública de seguridad metropolitana;
- No hay referencia al Programa de la Policía Metropolitana ni justificación pública para desaparecer a la Agencia Metropolitana de Seguridad.

En este sentido, no resulta en vano preguntarnos: ¿qué están haciendo hoy las autoridades estatales y municipales para consolidar la política pública de seguridad metropolitana desde el PMD 2.0? ¿Es acaso un referente preciso y ordenado para consolidar la Policía Metropolitana? ¿La factura del PMD 2.0 permite comprender –desde su concepción– la incapacidad de la extinta Agencia Metropolitana de Seguridad para articular programas, planes, proyectos y acciones orientadas a contrarrestar los diversos fenómenos criminales e ilegales, además de coordinar a los diferentes actores corresponsables en la gestión municipal y metropolitana de la seguridad y la convivencia pacífica? Poco se sabe. Como muchas otras acciones en la materia, estas se han diluido con el tiempo, para terminar siendo esfuerzos ineficientes y contraproducentes que nos alejan de un enfoque intersectorial, intermunicipal y metropolitano que reconozca la geografía y el espacio conurbado que es el AMG. Un botón de muestra fue aquella decisión de hermanar

la estrategia de seguridad entre Guadalajara y Zapopan, sin atender los compromisos metropolitanos que demandarían una articulación explícita y justificada con los otros municipios que integran el AMG (Gobierno de Zapopan, 2021).

Hoy más que nunca, se requiere abordar de manera coordinada y articulada la atención y gestión de las problemáticas de inseguridad, violencia y crimen que nos son comunes y compartidas en materia de seguridad, la convivencia y paz ciudadana. No parece que lo estemos logrando.

Bibliografía

Legislación

Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ). (2014). Gobierno del Estado de Jalisco. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/jalisco.htm>

Artículos y libros

Comisión de Seguridad Humana (CSH). (2003). *La seguridad humana, ahora*. CSH-ONU.

México Evalúa. (2021). *Bases para un modelo metropolitano de inteligencia policial-Zona Metropolitana de Guadalajara*. Open Society Foundation-Fondo Canadá-México Evalúa.

Moloeznik, M. P. (2002). La seguridad humana. Un nuevo enfoque impulsado por la ONU. *Revista Renglones*, (51), 45-50.

Recursos electrónicos

Escalante Gonzalbo, F. (2011, enero 1). Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>

Gobierno de Zapopan (2021, octubre 5). Zapopan y Guadalajara hermanan estrategia de seguridad. *Zapopan.gob.mx*. <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/zapopan-y-guadalajara-hermanan-estrategia-de-seguridad>

Gobierno del Estado de Jalisco. (2019, septiembre 5). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024, visión 2030* [Archivo PDF]. <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/09-05-viii.pdf>

Gobierno del Estado de Jalisco. (2022). Área Metropolitana de Guadalajara. *Jalisco.gob.mx*. <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/guadalajara>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021. *Inegi.org*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

Instituto Metropolitano de Planeación. Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). (2016, octubre 31). *Programa de desarrollo metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042. PDM 2.0* [Archivo PDF]. https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/PDM-Vjunta_2.pdf

- Instituto Metropolitano de Planeación. Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). (2023). Página web oficial. <https://www.imeplan.mx/>
- Jalisco Cómo Vamos (JCV). (2020). *Séptima Encuesta de Percepción Ciudadana Sobre Calidad de Vida 2020. Jalisco Cómo Vamos. Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida. 10 años* [Archivo PDF]. <https://drive.google.com/file/d/1xhIhHRb0h0qxVbkOloTpz1knur-UmjAg/view>
- Martínez, J. (2019, diciembre 17). Policía Metropolitana, sin recursos federales. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/comunidad/jalisco-queda-policia-metropolitana-recursos-federales>
- Prevención de Crisis y Recuperación (PNUD). (2013). *Sinopsis: seguridad ciudadana. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* [Archivo PDF], p. 2. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20(spanish).pdf)
- Saldaña, H. (2021, diciembre 8). La Fuerza Única y la Policía Metropolitana: grupos de élite que le quedaron a deber a Jalisco II Parte 3. *UDG TV*. <https://udgtv.com/noticias/especiales/fuerza-unica-policia-metropolitana-grupos-elite-que-dar-deber-jalisco-parte-3/>



REDUNDANCIA Y FRIVOLIDAD ANÁLISIS DE CONTENIDO SOBRE SEGURIDAD METROPOLITANA DEL GOBIERNO DE JALISCO

Ligia García-Béjar¹

Universidad Panamericana, Campus Guadalajara

Resumen

La finalidad de este artículo es describir el uso de la repetición y la reiteración como estrategias discursivas en las comunicaciones oficiales sobre seguridad metropolitana del Gobernador Enrique Alfaro y los alcaldes metropolitanos. El *corpus* de análisis está conformado por los 8 videos de YouTube disponibles como herramientas informativas a los ciudadanos sobre este tema. Se ha

¹ La autora es doctora en Comunicación y Maestra en Comunicación Académica por la Universidad de los Andes, en Chile. Tiene un Master in Arts in Radio, Television and Film por la Universidad del Norte de Texas. Es licenciada en Pedagogía por la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara. Es profesora de tiempo completo y secretaria de Investigación de la Escuela de Pedagogía y Psicología en la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara. Sus líneas de investigación son Educomunicación, estudios de audiencias y consumo de medios digitales. ORCID: 0000-0002-2980-0314.

optado por una estrategia cualitativa de repetición constante para analizar los resultados. La comunicación sobre este tema tiene un tono de mejora, en el que se transmite la idea de una estrategia metropolitana basado en el modelo de policía metropolitana. Hay un protagonismo de la figura del Gobernador en la comunicación de la estrategia y no existen referencias claras, más allá de los datos y la cifras transmitidas, para contrastar la idea de mejora y resultados difundida en los videos.

Palabras clave: análisis cualitativo, análisis de contenido, seguridad metropolitana, estrategias de repetición.

Abstract

The purpose of this article is to describe the use of repetition and reiteration as discursive strategies in official communications on metropolitan security by Governor Enrique Alfaro and the metropolitan mayors. The corpus of analysis is made up of the 8 YouTube videos available as informative tools to citizens on this topic. A qualitative strategy of constant repetition was chosen to analyze the results. Communication on this topic has a tone of improvement, in which the idea of a metropolitan strategy based on the metropolitan police model is transmitted. There is a protagonism of the figure of the Governor in the communication of the strategy and there are no clear references, beyond the data and figures transmitted, to contrast the idea of improvement and results disseminated in the videos.

Keywords: qualitative analysis, content analysis, metropolitan security, repetition strategies.

Introducción

La inseguridad se ha posicionado como uno de los principales problemas sociales en Latinoamérica y en México. Las formas de violencia son heterogéneas, pues abarcan fenómenos como los conflictos armados, el crecimiento de los cárteles de narcotráfico y crimen organizado, la delincuencia común, la violencia sexual, la violencia intrafamiliar, el pandillismo, las desapariciones forzadas, las represiones a derechos humanos (Rettberg, 2020), que puede afectar a diversos grupos focalizados como activistas sociales, periodistas, grupos indígenas, mujeres, etcétera, por mencionar algunos de los más relevantes.

Estos hechos, sin duda, han permeado la agenda mediática y política, aunado a la creciente exigencia de los ciudadanos que cada vez exigen mayor eficacia a los distintos órdenes del gobierno encargados de los temas de seguridad (Calzado, Fernández y Lio, 2014). En este sentido, la comunicación de los temas sobre seguridad se ha vuelto forzosamente un elemento esencial del discurso político de los gobiernos en Latinoamérica. En México, el discurso sobre la violencia y la inseguridad se ha vuelto omnipresente en los medios de comunicación, en internet, los discursos oficiales y entre la ciudadanía (Gaussens, 2018). Particularmente, la comunicación política de los gobiernos ha hecho uso de las redes sociales para facilitar la comunicación con sus diferentes públicos. Los mensajes llegan de modo más rápido y alcanzan a un mayor número de personas. Las instituciones encargadas de la persecución del delito son las principales responsables de la comunicación sobre estos asuntos, no obstante los gobiernos federales, estatales y municipales son quienes generalmente concentran el reclamo ciudadano sobre la percepción de la seguridad y quienes asumen también la comunicación oficial sobre estos temas.

En este capítulo se analiza el discurso comunicativo en redes sociales, particularmente en videos de YouTube sobre la estrategia de seguridad metropolitana. En particular se ha elegido la estrategia del uso de la repetición como recurso discursivo. Se han seleccionado como piezas discursivas de análisis las conferencias de prensa y videos informativos públicos sobre seguridad del Gobernador junto con los alcaldes metropolitanos durante el tiempo de gestión de la administración de Enrique Alfaro (diciembre de 2018 a mayo de 2022). Esto con el propósito de determinar elementos sustantivos del discurso en términos de forma y fondo. El análisis del discurso comunicativo en redes sociales se contrasta con los documentos oficiales del gobierno del estado sobre la seguridad metropolitana, entre los cuales están:

- Propuesta de seguridad de Enrique Alfaro como candidato a gobernador.
- Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024.
- Descripción sobre la Policía Metropolitana.

Descripción de la estrategia del Estado de Jalisco sobre seguridad metropolitana

A continuación se realiza una descripción así como un análisis lingüístico y de contenido sobre tres documentos oficiales sobre estrategia de seguridad de este gobierno del Estado. El análisis se centrará en particular en las menciones sobre los temas metropolitanos.

Propuesta de seguridad de Enrique Alfaro como candidato a gobernador

Esta propuesta descrita en el plan de trabajo del entonces candidato a la gubernatura de Jalisco por el partido Movimiento Ciudadano, centró su propuesta en el idea de “Restaurar la refundación” y bajo esta frase se enmarcó una primera descripción de la estrategia de seguridad en términos de “Restaurar el orden para garantizar la seguridad con justicia”. Esta propuesta se centró en 10 ejes (Alfaro, 2018):

1. Los delincuentes en la cárcel, no en la calle: un nuevo sistema de sanciones y de justicia penal.
2. Con los delincuentes no se dialoga ni se pacta: cero tolerancia a la corrupción y a la impunidad para combatir al crimen organizado.
3. Abatir la impunidad: mejor investigación de los delitos y una persecución oficial.
4. Primero las víctimas: no más revictimización, mejor atención y reparación completa para las víctimas.
5. En Jalisco la ley se va a hacer cumplir.
6. Todos trabajaremos por la seguridad. Corporaciones policiacas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales trabajaremos unidos, coordinados hacia el mismo objetivo: recuperar la tranquilidad y vivir en paz.
7. Atajaremos oportunamente los conflictos a través de una cultura de mediación y de solución pacífica para fortalecer la justicia alternativa.
8. En Jalisco privilegiaremos la prevención sobre la reacción: estrategias integrales para la atención y prevención de delitos.

9. Proyecto de vida para los policías: dignificación policial y mejores condiciones laborales y de vida.
10. Por una auténtica y efectiva reinserción social: un modelo de aplicación de sanciones de vanguardia.

En términos de seguridad metropolitana, esta propuesta hace referencia a tres ejes de acción:

- la creación de una policía metropolitana,
- la creación de seis centros integrales de atención a las víctimas, servicios públicos, mediación comunitaria, justicia cívica y recepción de denuncias,
- la construcción de un diagnóstico metropolitano por cada tipo de violencia.

Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024

Este plan es un documento madre donde se establecen los programas principales de trabajo del gobierno del Estado. Esta propuesta, según está descrito en el documento, contó con la colaboración de voces de la ciudadanía para su construcción. En este documento se establece “Seguridad, justicia y Estado de derecho” como un eje principal. Este eje incluye temas relativos a la Fiscalía del Estado, la Secretaría de Seguridad y el Sistema Judicial y de Justicia y se sostiene en el objetivo de: “Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos” y buscando como resultado mejorar la seguridad en el Estado y el modelo de seguridad, reduciendo la percepción de seguridad (Alfaro, 2018), materializados en cuatro resultados específicos:

1. Fortalecer el estado de fuerza y las capacidades institucionales a partir de su rediseño operativo y modernización.
2. Impulsar el desarrollo de los recursos humanos con la implementación del servicio civil y profesional de carrera policial, con un énfasis en la capacitación permanente, creando protocolos de atención y el equipamiento adecuado de los cuerpos policiales para acrecentar la percepción de confianza en las policías.
3. Coadyuvar de manera permanente en el diseño y ejecución de políticas públicas transversales que ataquen las causas del fenómeno delictivo.
4. Impulsar una mejor aplicación de la Ley y la implementación de inteligencia policial en los procedimientos y procesos de actuación por medio de sus capacidades, habilidades, destrezas con una atención integral con la participación de la participación ciudadana.

En este documento madre, en el tema de seguridad no se hace una mención específica a estrategias particulares para el área metropolitana.

De manera formal, estos son los únicos dos documentos oficiales localizados en donde se enuncian los planes del gobierno de Enrique Alfaro en materia de seguridad. Para efectos de esta investigación no se han buscado documentos de gobiernos municipales dado que se ha optado como *corpus* de análisis la comunicación del gobierno estatal sobre los temas de seguridad metropolitana.

La creación de la policía metropolitana

En agosto de 2019 se creó la Policía Metropolitana de Guadalajara, conformada por el Gobierno de Jalisco y los Gobiernos Municipales de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Zapotlanejo e Ixtlahuacán de los Membrillos. Durante el 2019 y el 2020 la Policía Metropolitana de Guadalajara dio los pasos iniciales para transformarse en una corporación que propicia la prevención y persecución de los delitos que más afectan a la población del Área Metropolitana de Guadalajara (Policía Metropolitana, 2019). Este fue uno de los ejes rectores de la estrategia de seguridad anunciada por Enrique Alfaro cuando era candidato.

Esta estrategia, a su vez, se enmarca dentro de lo que el gobierno estatal ha establecido como un modelo policial para mejorar en materia de seguridad. En términos de seguridad metropolitana esta es una de las acciones puntuales que han sido presentadas por el gobierno de Enrique Alfaro durante su administración.

Discurso y comunicación política

La comunicación política sucede en las intersecciones y las interacciones de tres actores fundamentales: partidos políticos o gobiernos, medios de comunicación y ciudadanos (López-García, 2017). El discurso político pretende movilizar a la ciudadanía con el propósito de dominar las narrativas y los significados sobre lo que es o debería ser una realidad deseada por los ciudadanos (Rincón y Bonilla, 2004). El discurso político es pues política comunicativa. Este puede ser definido en diversos términos: “aquello que es dicho por sus actores o autores, los políticos” (Van Dijk y Mendizabal, 1999), el discurso político es un tipo de interacción y acción social y una forma de hacer política a partir de formas habladas o escritas (Atkinson y Heritage, 1984). Lo específico del análisis de discurso político se sitúa entre la relación

de las estructuras del discurso y las estructuras contextuales políticas (Van Dijk, 1985). En términos de su estudio, el análisis discursivo de la comunicación política tiene una amplia tradición como objeto de estudio (Fernández-García, 2008), aunque este se ha centrado en la campañas políticas, debates y discursos oficiales (Pano-Alamán, 2011).

En cuanto a sus temas o tópicos, el discurso político, aunque puede ser sobre cualquier tema, comúnmente combina temas provenientes de campos sociales y/o políticas del gobierno (Van Dijk y Mendizabal, 1999). La comunicación política en general es heterogénea, en ella conviven diversos tonos, registros y vocabularios y lo que generalmente se destaca en el lenguaje político es el significado valorativo o connotativo de muchos de los términos utilizados, los cuáles van acompañados de una carga ideológica o afectiva (Pano-Alamán, 2011). En este sentido, el discurso político utiliza una serie de recursos retóricos-discursivos para reafirmar posiciones políticas. Los recursos sintácticos en que se apoya el discurso político son fundamentalmente las perífrasis o circunloquios, los encadenamientos o anáforas, las repeticiones y las construcciones que se basan en la sucesividad discursiva, tales como las frases hechas o las coordinaciones (Alvar, 1987). El lenguaje oficial en la política es para Martínez-Albertos (2015) esencialmente perifrástico, eufemístico, repetitivo y hermético.

En el caso de este trabajo de análisis se pondrá el foco en la repetición de palabras y frases, ampliamente usada como recurso discursivo en las comunicaciones a analizar. La repetición es un recurso retórico consistente en el uso reiterado de una o varias palabras como estrategia comunicativa. Con este recurso se enfatizan palabras idea y además, este mecanismo actúa como elemento cohesivo del texto y como hilo conductor entre las oraciones en las que se produce la repetición (Álvarez Benito y Iñigo Mora, 2012). Este recurso suele ser más común en el discurso oral que en el discurso escrito.

‘La repetición de palabras y frases [...] son mecanismos eficaces a la hora de influir en el destinatario no sólo por su función ordenadora del discurso sino también porque permiten encarecer una misma idea y ornamentar el discurso. La repetición, además, suele manifestarse en las llamadas al receptor’ (Pano-Alamán, 2011). En el ámbito específico del lenguaje, la repetición posee un valor funcional que se observa en muchos niveles del discurso y se define como la reduplicación formal total o parcial de un segmento del discurso propio o ajeno llevada a cabo intencionalmente por un emisor determinado (Verano, 2016) el cuál elige expresiones de referencia y tratamiento idénticas respecto a su estructura léxica e idéntica. (Gulich y Kotschi, 1995)

Existen dos tipos básicos de repetición, la simple, que implica la repetición de una o varias palabras manteniendo la misma categoría gramatical y la compleja, la cual reitera las mismas palabras, aunque no con las mismas formas (Álvarez e Iñigo, 2012).

Otras formas de repetición en el discurso político son la repetición cohesiva, es decir la herramienta de reiterar una misma idea varias veces para crear concordancia en el texto y que puedan ser recordados los puntos principales de la comunicación (Aitchison, 1994). También está la repetición enfática, o bien, el reforzamiento de un concepto para llamar la atención sobre él, con el propósito de enfatizar algunos atributos en el discurso (Osborn, 1988). Finalmente, también está la repetición dudosa en la cual la reiteración de palabras o conceptos no tiene una función clara para el emisor (Kjellmer, 2008).

Metodología

El corpus de esta investigación lo constituyen siete videos de YouTube del canal oficial del gobernador Enrique Alfaro, los cuáles fueron identificados como las piezas informativas oficiales en materia de seguridad metropolitana.

Tabla 1. Videos sobre temas de seguridad en el área metropolitana

Código de video	Nombre del video	Fecha	Visualizaciones
V1	Seguridad ante la contingencia	31/03/2020	7,577
V2	Informe de incidencia delictiva 2018-2020. La ciudad se defiende	18/01/2021	1,377
V3	Corte de seguridad en el AMG 2018-2021	19/01/2021	2,513
V4	CESEG. Ajustes de la estrategia de seguridad del AMG	4/08/2021	3,902
V5	Corte en materia de seguridad	7/03/2022	848
V6	Mensaje junto con los alcaldes	23/03/2022	1,063
V7	Rueda de prensa Seguridad	11/05/2022	390
V8	Seguridad. Corte junto a alcaldes metropolitanos	11/05/2022	499

Fuente: elaboración propia.

El diseño de esta investigación se sustenta en el paradigma interpretativo, con enfoque cualitativo y perspectiva fenomenológica, pues en este estudio sobre las estrategias discursivas de repetición en temas de seguridad, es importante entender la utilización del lenguaje de los emisores políticos, lo que coincide con lo que afirma Tracy (2019) sobre que la investigación cualitativa que consiste en sumergirse en un objeto de estudio y tratar de darle sentido a ese contexto.

La investigación cualitativa suele incluir pequeñas muestras de personas anidadas en un contexto, con tendencia a ser seleccionadas intencionadamente. Creswell (2002) indica que los investigadores cualitativos recopilan información en el entorno natural mediante múltiples fuentes de datos como entrevistas, observaciones y análisis de documentos. Para este estudio se eligió el análisis de contenido (Abela, 2002). El análisis de contenido como se entiende en este trabajo, es una técnica de interpretación de un texto, en donde el denominador común de este material es su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente ayuda a comprender algún aspecto de una realidad. El análisis de contenido se basa en la lectura (textual o visual) como instrumento de recogida de información.

Para efectos de esta investigación nos hemos basado en la siguiente definición de análisis de contenidos. “El análisis de contenido es una técnica de investigación para formular inferencias identificando de manera sistemática y objetiva ciertas características específicas dentro de un texto” (Berelson y Lazarsfeld, 1948). Además se añade el elemento de la inferencia. El propósito fundamental del análisis de contenido es realizar “inferencias”. Inferencias que se refieren fundamentalmente a la comunicación simbólica o mensaje de los datos, que tratan en general, de fenómenos distintos de aquellos que son directamente observables. En ese último sentido (Krippendorff, 1990) afirma que el sentido de dar análisis de contenidos a partir de ciertos datos sirve para hacer inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto. El análisis de contenido se encuentra en las fronteras de otras técnicas de análisis del discurso como el análisis lingüístico, documental y semiótico (Abela, 2002).

Se consideró para el análisis de la información la propuesta surgida desde la teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 1998), que sugiere el método de las comparaciones constantes. Para aplicar este método, se utilizó la herramienta de transcripción de YouTube, se revisó y se pulió. Posteriormente, se hizo una primera lectura de las transcripciones. Los datos textuales se estructuraron para poder ser analizados. Se hicieron varios niveles de análisis de

repeticiones constantes: frecuencias de palabras y conceptos y etiquetación de datos en categorías similares. Se siguió el esquema de Miles (1994) de reducción, ordenación y transformación de datos para hacer el análisis. Tras etiquetar los datos, las etiquetas similares se agruparon en categorías y, mediante una comparación constante las categorías y subcategorías se refinaron aún más (Thomas, 2006). A continuación serán descritos los resultados.

Validez y credibilidad

Lincoln y Guba (2011) y Merriam y Tisdell (2016) proponen como formas de rigor metodológico en la investigación cualitativa el cuidado en la conceptualización, manejo de los datos y presentación de resultados. Para establecer la validez y confiabilidad de los resultados se realizaron los procedimientos que a continuación se describen.

1. Una transcripción rigurosa y cotejada varias veces con los videos. Esta técnica es descrita por Lincoln y Guba (1985) como la más importante para establecer credibilidad.
2. Aunado a lo anterior, el proceso de categorización fue realizado revisado varias veces para reducir los datos de manera adecuada y considerando el criterio de saturación teórica.

Resultados

Primero, se hizo un análisis de frecuencias de palabras. La utilidad de esta estrategia es explorar a partir de qué palabras están centradas las decisiones discursivas del emisor, en este caso, el gobernador. En segundo lugar se hizo una categorización de temas a partir de la elección de conceptos principales mencionados en los videos.

Composición de los videos

Se presenta el Gobernador como principal emisor, pues en todos los videos los alcaldes metropolitanos solo son acompañantes o si acaso, participan periféricando dando algún dato relevante de sus municipios. Este apunte ya es en sí mismo un resultado, pues denota el protagonismo que tiene Enrique Alfaro para hablar de asuntos metropolitanos y para asegurar la

repetición cohesiva del mensaje que busca transmitir. El contexto de todos los videos es el mismo, una mesa en donde el gobernador siempre está en el centro, siguiendo normas de protocolo de nivel de autoridad, así como el logotipo del Gobierno del Estado. En el fondo están las banderas de México y del Estado de Jalisco y durante la transmisión se resaltan y superponen ocasionalmente presentaciones de datos, generalmente gráficos y un traductor de lenguaje de señas.

Repetición de palabras

Para el conteo de la frecuencia de palabras se establecieron como criterios de selección las cuarenta más frecuentes. Se depuró la lista varias veces descartando las palabras denominadas vacías o sin contenido. En la siguiente tabla se enuncian las palabras con mayor carga porcentual:

Tabla 2. Frecuencia de palabras

Palabra	Frecuencia
Metropolitano/a	96
Seguridad	93
Delitos	81
Estrategia	77
Municipio	62
Policías	55
Coordinación	46

Fuente: elaboración propia.

Otras palabras con significativa frecuencia de repetición fueron: resultados, gobierno y robo. Por otro lado, también se hizo un enunciación de conceptos acuñados por el gobernador que son repetidos de manera significativa en sus discursos, estos son: policía metropolitana, coordinación metropolitana, alcaldes metropolitanos, modelo de coordinación y mesa de trabajo.

Esta enunciación de conceptos va generando una idea de las reiteraciones de ideas que el gobernado hace cuando habla de temas de seguridad.

Categorización temática

Los resultados de categorías surgieron de un trabajo empírico y no del marco teórico, por lo que se basan en un análisis inductivo y de hecho dieron luz para buscar las referencias informativas de las cuales hace alusión el gobernador en las piezas dirigidos a los ciudadanos para dar cuenta de los resultados de la estrategia de seguridad. La frecuencia de palabras y conceptos también sirvieron para categorizar el discurso en términos de significado, por lo que se eligieron como categorías principales de análisis del discurso los conceptos mencionados con mayor frecuencia en un marco del contexto explicativo en los ocho videos elegidos como objeto de análisis, con esto se sigue manteniendo el recurso de la repetición como estrategia de análisis en este artículo.

Uno de los principales hilos conductores del discurso del Gobernador es la repetición cohesiva de algunos conceptos. Hay una reiteración intencionada de algunas ideas que son constantes en todos los videos objetos de análisis.

Estrategia y resultados

En todas las transmisiones de YouTube elegidas el Gobernador hace referencia a una “estrategia” que “está dando resultados”. Si bien no se hace mención de la misma, repetidamente, en el contexto de esta enunciación se hace alusión a que hay una reducción de delitos, a que se va por una buena ruta, a que “todos” están comprometidos en ello, a que hay una “coordinación metropolitana”.

A partir de la revisión integral del modelo de coordinación, con el ánimo de seguir dando buenos resultados, estamos todos comprometidos en esta ruta y estos son los resultados que a partir de agosto de 2019 reflejan que el camino de la coordinación metropolitana para enfrentar desafíos de esta naturaleza es el camino correcto. (v5)

El Gobernador suele también reiterar la disposición de todos los actores por trabajar en una misma línea.

Cada quién en su ámbito de competencia está trabajando por mejorar sus procesos para dar mejores resultados, y qué bueno que tengamos esa disposición para mantener una coordinación efectiva en este tema y en todos los temas que le interesan a la ciudad. (v7)

Otro elemento de repetición, en este caso enfática, que el Gobernador utiliza es lo referente a que el tema de seguridad no está contaminado por la político, sino que se trabaja como una estrategia neutral.

Hace dos años nuestra ciudad se encontraba en un momento muy muy duro, en una circunstancia en la cual los esfuerzos por establecer una sola estrategia de seguridad y un solo modelo de actuación policial para la ciudad no habían prosperado porque las variables de carácter político había hecho imposible avanzar ese sentido y tampoco se había hecho posible mantener un mínimo de comunicación y echar a andar un modelo de coordinación metropolitana efectivo. Ese fue el reto que nos planteamos las presidentas y presidentes municipales con el Gobierno de Jalisco y créanme que no fue un proceso fácil, fue un proceso en el que hubo debates y diferencias. (v2)

Policía metropolitana

Uno de los temas más reiterados en términos de repetición cohesiva y enfática es la mención del modelo de policía metropolitana como modelo, como estrategia y como superestructura para prevenir y contener el delito. En su discurso el gobernador busca transmitir la idea de un cuerpo fortalecido, con mayores responsabilidades, mejor preparado y con mayores incentivos para su desempeño.

Se está demostrando que la decisión que se tomó de crear un modelo de policía metropolitana está siendo efectivo para construir estrategias para enfrentar este reto junto con los municipios, el Estado y la federación, está dando resultados y está definiendo un camino a seguir en los próximos años. (v7)

En sus mensajes el Gobernador busca dar la sensación triunfo de la estrategia, más que un reconocimiento a los cuerpos policiales, pues a lo largo de sus menciones se reitera que se tomó una buena decisión al formar y consolidar a este cuerpo policiaco.

A partir de agosto de 2019 cuando se crea la policía metropolitana, hemos mantenido una comunicación directa entre municipios y Estado para desarrollar un modelo que se ha convertido también en referente a nivel nacional. (v5)

Un tema llamativo cuando se habla de policía metropolitana, es que aunque se hace mención repetidamente de una estrategia y modelo, generalmente en su discurso solo se hace mención a decisiones policíacas y no a decisiones estratégicas de mediano o largo plazo.

Hemos desarrollado una estrategia muy compleja de uso de tecnología, de ajustes al patrullaje, de coordinación con las autoridades federales, particularmente con el Ejército, la Guardia Nacional y la Marina y está dando resultados. (v7)

Cabe mencionar que fue en la cita anterior la única vez a la que se hizo referencia a otro órganos de prevención y contención del delito. En todas las piezas audiovisuales se busca, sobre todo, reiterar la importancia de la policía metropolitana sobre cualquier otra estructura.

Agradecer al comisario metropolitano, quien está al frente de la policía metropolitana por entregar los buenos resultados que estamos dando, y que sin duda marcan que la ruta que hemos establecido en la ciudad es la correcta, aunque aún falte un gran tramo por recorrer, ya hemos hecho lo más complejo que es entender la realidad colectiva de nuestra metrópoli y que ya está dando resultados para abatir los índices delictivos. (v2)

De frente

El tono discursivo de todos los videos tiene una carga confrontativa y de dureza, con frecuencia el gobernador utiliza ideas como “vamos con todo”, “con los delincuentes no se negocia”, “estamos hablando con claridad” y “tenemos datos objetivos”. La intencionalidad de los videos es dar una idea de que el gobierno del Estado y los municipios tienen el propósito de ser transparentes con los ciudadanos y dar datos con franqueza.

Los resultados hoy nos permiten decirle a todos los tapatíos de frente, con datos en la mano, con datos del sistema nacional de seguridad, con datos validados y revisados también por instituciones académicas, por organismos de la sociedad civil, entender en dónde estamos parados, lo que hemos logrado y lo que nos falta por hacer para recuperar la paz en nuestra ciudad. (v3)

Recuperar la paz

En este mismo tono discursivo, el gobernador intenta concluir sus videos con un tono de esperanza haciendo referencia a los desafíos de recuperar la paz y la tranquilidad, reiterando que la estrategia y el modelo elegidos son el camino para llegar a ese propósito.

Venimos a explicar los resultados muy positivos que hemos tenido en este nuevo modelo que se ha construido a partir de la voluntad y la disposición de todos los que integramos esta mesa, asumiendo el reto de recuperar la paz y la tranquilidad de la ciudad, la cual no se puede alcanzar con esfuerzos aislados o individuales. (v5)

En resumen, los mensajes analizados del Gobernador, acompañados por los alcaldes metropolitanos tienen la misma línea discursiva, utilizan los mismos conceptos y buscan reiterar y repetir la idea de un modelo o estrategia metropolitano, que por otro lado no tiene más fuentes referenciales que las mencionadas al inicio de este documento.

Conclusiones

A partir del análisis realizado, se pueden asumir las siguientes conclusiones:

1. Los elementos más mencionados en los videos analizados tienen que ver con el concepto de policía metropolitana y con estrategias policiaca. No obstante se hace referencia a un modelo metropolitano o a estrategias, todo se reduce a acciones de conducción policial.
2. Hay un constante tono de triunfalismo en todos los mensajes, se quiere dar la idea a lo largo de las introducción y conclusiones de los videos, que hay una estrategia y un modelo que están funcionado y que se va por el buen camino. Si bien se confronta esta información con datos, prácticamente no se hace mención a elementos de percepción ciudadana o estos son muy aislados.
3. En términos de presentación de datos no hay una unidad metodológica de cómo se analizan los datos y se eligen fechas y referencias arbitrarias para presentar mejores resultados.
4. Si bien se hace mención a delitos perseguidos y vinculados, no se hace mención alguna a cifras negras, ni tampoco se resalta las estra-

teguas concretas de coordinación con la fiscalía, solo se mencionan de manera muy superficial reuniones con este órgano y que se está trabajando con una delegación de la fiscalía.

5. Entre los delitos más mencionados a lo largo de todos los videos están los feminicidios, el robos de autos, el robo a personas y los motoladrones.
6. Cuando se hace referencia al término de justicia, solo se habla de delincuentes que han sido vinculados y solo tangencialmente se menciona la mejora en la forma de impartición de justicia y en el nuevo modelo de justicia penal y alternativa.
7. Se hace también una alusión muy indirecta al tema de la prevención, de manera muy abstracta solo se habla de sumar esfuerzos para la prevención de justicia.

Finalmente, la mención de la palabra seguridad se ajusta en el discurso del análisis realizado con temas de reducción de delitos y de indicadores de delincuencia, más que un concepto que aglutine o agrupe ideas sobre el modelo o la estrategia. En este sentido, cuando se habla de modelo indica, como se había mencionado, la existencia de la policía metropolitana y no un modelo general de seguridad.

Referencias

Conferencias

Calzado, M., Fernández, M. y Lio, V. (2014). *Comunicación, política y seguridad: La construcción de la violencia urbana en las campañas electorales en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2013)* [Conferencia]. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP 3 al 5 de diciembre de 2014, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Buenos Aires, Argentina.

Artículos, capítulos y libros

Abela, J. A. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Fundación Centro Estudios Andaluces.

Aitchison, J. (2012). *Words in the mind: An introduction to the mental lexicon*. John Wiley & Sons.

Alvar, M. (1987). *El lenguaje político*. Fundación Friederic Ebert.

Alvárez, G. y Íñigo, I. (2012). Repetición y reiteración en las preguntas orales del Parlamento Andaluz. *Discurso & Sociedad*, 6(1), 21-47.

Atkinson, J. M. y Heritage, J. (Eds.). (1984). *Structures of social action*. Cambridge University Press.

Berelson, B. y Lazarsfeld P. F (1948). *The analysis in Communications Content*. University of Chicago–Columbia University.

Creswell, J. (2002). *Educational research. Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*. Merrill Prentice Hall.

Fernández-García, F. (2008). Los debates Zapatero/vs/Rajoy de 2008: claves discursivas de una victoria. *Linred: Lingüística en la Red*, (6), 2-37.

Gaussens, P. (2018). Cuando hablar de violencia es violento: los problemas del discurso dominante sobre el crimen organizado. *Inter disciplina*, 6(15), 107-124.

Gulich, E. y Kotschi, T. (1995). Discourse Production in Oral Communication. A Study based on French. En U. M. Quasthoff (Ed.), *Aspects of Oral Communication*. De Gruyter.

Kjellemer, G. (2008). *Self-repetition in spoken English discourse*. John Benjamins Publishing Company.

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Paidós.

- Lincoln, Y. S. y Guba, E. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage.
- Lincoln, Y. S. y Guba, E. (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences, revisited. En N. Denzin y Lincoln, Y. S. (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (pp. 97-128). Sage.
- López-García, G. (2017). Comunicación política y discursos sobre el poder. *El profesional de la información*, 26(4), 573-578.
- Merriam, S. y Tisdell, E. (2016). *Qualitative Research: a guide to design and implementation*, 4ª ed. Jossey-Bass.
- Miles, M. y Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. Sage.
- Osborn, M. (1988). *Public Speaking*. Houghton Mifflin Company.
- Pano-Alamán, A. P. (2011). La negación en el discurso político-económico de Zapatero. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 8, 1-34.
- Rettberg, A. (2020). Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos. *Revista de Estudios Sociales*, (73), 2-17.
- Rincón, O. y Bonilla, J. I. (2004). Comunicación política en América Latina. *Centro de competencia en comunicación para América Latina*, 1-10.
- Strauss, A. y Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory*, 2ª ed. Sage.
- Thomas, D. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246. doi: 10.1177/1098214005283748
- Tracy, S. (2019). *Qualitative research methods: Collecting evidence, crafting analysis, communicating impact*. John Wiley & Sons.
- Van Dijk, T. A. (1985). *Discourse and communication*. De Gruyter.
- Van Dijk, T. A. y Mendizábal, I. R. (1999). *Análisis del discurso social y político*. Abya Yala.

Recursos electrónicos

- Alfaro, E. (2018, abril). Restaurar el orden para garantizar la seguridad con justicia [Documento de campaña de Enrique Alfaro]. *Enriquealfaro.mx*. <https://enriquealfaro.mx/ejes/seguridad>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2019, septiembre 5). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024, visión 2030* [Archivo PDF]. <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/09-05-viii.pdf>
- Policía Metropolitana. (2019). Página web oficial. <https://www.policiametropolitana.gdl.gob.mx/pub/index.php>

Videos de YouTube

- Vídeo 1 (v1): Alfaro, E. (2020, marzo 31). *Seguridad ante la contingencia* [Archivo de Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=7VXnya8Erro>
- Vídeo 2 (v2): Alfaro, E. (2021, enero 18). *Informe de incidencia delictiva 2018-2020. La ciudad se defiende* [Archivo de Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=FRov0w68v7E>
- Vídeo 3 (v3): Alfaro, E. (2021, enero 19). *Corte de seguridad en el AMG 2018-2021* [Archivo de Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=bAEQOk9JlDQ>
- Vídeo 4 (v4): Alfaro, E. (2021, agosto 4). *CESEG. Ajustes de la estrategia de seguridad del AMG* [Archivo de Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=bvsequ_59WA
- Vídeo 5 (v5): Alfaro, E. (2022, marzo 7). *Corte en materia de seguridad* [Archivo de Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=-lZK27lRbfM&t=5s>
- Vídeo 6 (v6): Alfaro, E. (2022, marzo 23). *Mensaje junto con los alcaldes* [Archivo de Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=fgGPgyRvzhU>
- Vídeo 7 (v7): Alfaro, E. (2022, mayo 11). *Rueda de prensa Seguridad* [Archivo de Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=m1RRoRC2o2Q>
- Vídeo 8 (v8): Alfaro, E. (2022, mayo 11). *Seguridad. Corte junto a alcaldes metropolitanos* [Archivo de Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=DIc2y1YUtgI>



LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN METROPOLITANA EN JALISCO RESULTADO IMPREVISTO DE LA POLÍTICA NACIONAL Y ESTATAL EN LA MATERIA

Andrés Daniel Quintanar Valencia¹
Consultor independiente

Resumen

La construcción del andamiaje jurídico, organizacional y programático nacional para la prevención de la violencia y la delincuencia, entre 2009 y 2014, fue notablemente compleja y rápida. También fue centralista y generó in-

¹ El autor es licenciado en Comunicación por la Universidad Iberoamericana y Maestro en Gerencia Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha sido Director General de Prevención del Delito de la Secretaría de Seguridad del Estado de Jalisco, Coordinador Regional del Programa Juntos para la Prevención de la Violencia, de USAID, Director de Desarrollo Institucional del Ayuntamiento de Zapopan, Director de Proyectos Especiales de la Presidencia de la República, Subdirector de Análisis de la Información Internacional de la Secretaría de Economía y Analista de las actividades del Congreso de la Unión en la Secretaría de Gobernación. Actualmente se desempeña como consultor en políticas públicas y prevención de las violencias. El autor agradece la generosidad que le brindaron el Dr. Fernando Jiménez, el Dr. Alonso Rondán Zárate, el Mtro. Gerardo Insuza, el Mtro. Luis Bazaldúa y el Dr. Paulo Gutiérrez, para la elaboración de este texto a tras y consejos.

centivos perversos. Cuando se desfonda en 2017, termina desfigurando, en el Área Metropolitana de Guadalajara el andamiaje orgánico, local, que se había venido elaborando desde mediados de la década de 1990. A partir del cambio de partido en el gobierno estatal, en 2013, en un esquema burocrático de gobierno-botín, se activa la rutina de borrar los programas precedentes. También se promueve, con buenas intenciones, un nuevo paradigma de profesionalización y actualización de las y los servidores públicos. Paralelamente, con el incremento de la violencia, en un contexto de recursos escasos, se tensiona la relación de las áreas de prevención con su contexto organizacional, las comisarías municipales o la Secretaría de Seguridad, lo que paulatinamente las va dejando al margen de recursos y relevancia en las políticas públicas de seguridad.

Palabras clave: política pública, prevención de la violencia, centralismo, organizaciones públicas, Área Metropolitana de Guadalajara.

Abstract

The construction of the legal, organizational and programmatic national framework for the prevention of violence and crime, between 2009 and 2014, was remarkably complex and rapid. It was also centralist and it generated perverse incentives. When it collapses in 2017, it ends up disfiguring, in the Metropolitan Area of Guadalajara, the organic, local scaffolding that had been developing since the mid-1990s. From the change of party in the state government, in 2013, in a bureaucratic scheme of government-spoils, the routine of erasing previous programs was activated. A new paradigm of professionalization and updating of public servants was also promoted, with good intentions. At the same time, with the increase in violence, in a context of scarce resources, the relationship of the prevention areas with their organizational context, the municipal police stations or the Secretary of Security, is tense, and gradually leaves them without resources and relevance in public security policies.

Keywords: public policy, violence prevention, centralism, public organizations, Guadalajara Metropolitan Area.

Desarticulación de la política de prevención metropolitana

Plano nacional

Dado el contexto de la ascendente descomposición social por violencia, en las administraciones de los presidentes Mtro. Felipe Calderón Hinojosa y Lic. Enrique Peña Nieto se plantearon algunas soluciones de política pública para enfrentarla, incluyendo a los enfoques preventivos.

En materia de prevención de la violencia y el delito, el marco normativo vio la creación de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en 2011. En el marco organizacional, se crearon la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, en 2009, y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, en 2011, ambos con una participación relevante de la Dra. Laura Carrera Lugo.

En el marco programático, el ya desaparecido Subsidio para la Seguridad Municipal (Subsemun), dirigido al fortalecimiento de las policías municipales, añadió un componente obligatorio de prevención a partir de 2010 –lo mismo ocurriría con subsecuentes subsidios como el FASP y el Fortaseg–. Se publicaron los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana, en 2013, y el Programa Nacional de Prevención del Delito, Pronapred, en 2014.

Este andamiaje programático se basó en dos paradigmas teóricos propios del ámbito de la salud: las teorías epidemiológica y ecológica del delito. Tal vez se atendía el clamor académico, mediático y, en cierta medida, social de abordar “el problema” (narcotráfico–crimen organizado–consumo de sustancias) desde un enfoque de salud pública, no de seguridad pública. Ambos paradigmas son muy útiles para el modelaje de la realidad; no obstante, se pasó por alto la existencia de otros enfoques más cercanos a la criminalística, como la teoría de la acción situacional.

Para evaluar el Pronapred, la Secretaría de Seguridad federal encargó al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el levantamiento de la Encuesta (Nacional) de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, ECOPRED, en 2014. Este levantamiento se pagó con presupuesto de la Secretaría, no del INEGI, una circunstancia que no compromete la agenda del Instituto para la realización de otras ediciones de la encuesta, que le siguen haciendo falta a la política pública del país.

En visitas oficiales, funcionarios de Centroamérica y Sudamérica hacían referencia de lo rápida que había resultado la construcción de este complejo andamiaje institucional. El funcionariado mexicano se planteaba llegar a ser,

en un futuro, un referente latinoamericano y mundial, como lo fue el caso colombiano. Al menos cuatro características definen estructuralmente lo impulsado en esos años por parte del gobierno federal:

- Una construcción centralista y de arriba a abajo, de la política pública, derivada del viejo reflejo histórico del control (de un muy amplio territorio), en un supuesto contexto federal.
- Un modelo homogéneo para todo el país, también eco de la, por lo menos, decimonónica construcción discursiva de “lo nacional”, omisa de las marcadas particularidades locales.
- Un marco conceptual amplio, universalista, para el diseño de la política pública, con base en las teorías epidemiológica y ecológica.
- Capacidades organizacionales limitadas y desiguales en estados y municipios.

Más adelante problematizaré sobre estas características –y otras– y lo que significaron para la ejecución y continuidad de los programas en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Plano local

En la década de 1970, el Gobierno de los Estados Unidos empujaba una “guerra contra las drogas” y su contraparte de México le secundó. Una década después, la Procuraduría General de la República (PGR), operó a nivel nacional programas de prevención de adicciones –“las drogas” eran el único marco conceptual del problema–, con la colaboración de actores locales, particularmente del sector salud estatal y de las policías.

Para aterrizar dichos programas en el territorio, se buscó la participación de los municipios. Tenían un enfoque de prevención primaria o universal y un paradigma de “familia y valores” tradicionales, así como de construcción de comunidad, en la figura de consejos ciudadanos, marcadamente empresariales. Se trató de la simiente de la política pública para la prevención de la violencia y la delincuencia que, a partir de la década de 1990, se establecería en Jalisco.

Dando fin a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, PRI, en Jalisco, tres administraciones de extracción panista gobernaron Jalisco entre 1995 y 2012: la del Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, de 1995 a 2001, el Lic. Francisco Ramírez Acuña, de 2001 a 2006, y el Lic. Emilio González Márquez, de 2006 a 2012.

Cárdenas Jiménez fortalece la participación ciudadana –de élites– a través del Consejo Ciudadano de Seguridad, conformado principalmente por representantes de cámaras empresariales y universidades. El Consejo ve acrecentada su incidencia, “palomeando” a los funcionarios de Seguridad y acompañando programas de denuncia ciudadana. Se erige el área de Prevención del Delito de la Secretaría de Seguridad en la que se formarían más de 30 profesionales que al día de hoy conforman el Centro Estatal de Prevención Social.

Si bien se mantiene el enfoque tradicional de valores –su primer titular, Lic. Fernando Montes de Oca, lo encarnaba–, hay un claro y sostenido esfuerzo por la especialización. Se crea el Diplomado en Prevención del Delito, auspiciado por la Universidad Panamericana, se recrean “buenas prácticas” como el famoso programa Drugs Abuse Resistance Education (DARE, por sus siglas en inglés), se georreferencia el fenómeno delictivo y sus factores a través del Programa Zon-Ríe.

El proceso de expansión de la política pública y el rápido desarrollo de capacidades institucionales en el ámbito de la prevención no cambia –lo obvio– que la prioridad en materia de seguridad y procuración de justicia siempre fue y sigue siendo la contención. Esto fue notorio en el sexenio de Ramírez Acuña, en el que crece el fenómeno delictivo, particularmente el secuestro. Se impulsa la profesionalización de los cuerpos policiales y la generación de ciertas herramientas para la identificación de vehículos, entre otros.

Para entonces, se consolidan metodológicamente los “Programas Preventivos Básicos Homologados”, un catálogo de herramientas de política pública para su implementación estatal y municipal. Destacan programas como: Aprendiendo a Cuidarte, Red Juvenil TransformandoT, Gira Preventiva, Mujer Segura, Norma Técnica (antes Programa Particular), Padres en Prevención, Prevención Juvenil, Programa Previniendo los Factores de Violencia, Prefavi, Programa DARE, Seguridad Cibernética y Vecinos en Alerta. La consolidación metodológica pasa por la revisión por parte de especialistas locales y la elaboración de los respectivos manuales operativos.

Paulatinamente, estos programas serán adoptados por todas las áreas municipales de Prevención del Área Metropolitana de Guadalajara, de acuerdo con las capacidades y alcances operativos de cada una.

La Dirección de Prevención estatal, con el Lic. Enrique Aceves Plascencia al frente, realiza diversas acciones para transferir estos programas, generar habilidades y dotar de materiales a las áreas municipales de Prevención, de manera que se estandariza su implementación. Algunos programas como DARE llegan a ser replicados hasta en 85 municipios del estado.

Se crea una plataforma de colaboración llamada Red Jalisco Interinstitucional de Prevención del Delito, en la que participan las áreas municipales de prevención –pertenecientes a las comisarías–, instituciones públicas, organizaciones privadas y sociales, el Poder Legislativo. La Red subsidia y refuerza la aplicación homogénea de los programas homologados a través de intervenciones conjuntas, tanto en municipios metropolitanos como en municipios sin recursos.

La administración de González Márquez lo empaqueta como “Modelo Preventivo Integral e Interinstitucional de Prevención del Delito”, que transfiere a los municipios a partir de convenios formales de colaboración y mediante un Diplomado de Formación de Profesionales de Prevención del Delito (se gradúan nueve generaciones), fortalece el programa DARE como acción bandera (en 2008 realiza una graduación en el Auditorio Telmex) y lo impulsa en los municipios con la donación de teatrinos, títeres, rotafolios y cuadernos de trabajo, realiza talleres de formación ciudadana y contacto directo, además de concursos de dibujo y pintura, conferencias, foros y coloquios, principalmente con la población estudiantil.

De Guadalajara para Jalisco

En Guadalajara, el Lic. Aristóteles Sandoval Díaz asumió la presidencia municipal de 2009 a 2012. Terminó con un periodo de 15 años de gobiernos panistas en el municipio. Frente a González Márquez como gobernador del estado –con aspiraciones presidenciales–, la instrucción política para la Comisaría de Seguridad –y, en consecuencia, la Dirección de Prevención municipal–, fue diferenciarse de las administraciones panistas: entre las primeras acciones está la de distanciarse de los Programas Homologados, al mismo tiempo que se fortalecen los programas municipales, destinándoles entre el 30 y 40 por ciento de los recursos del Subsemun. Además, se crea e implementa el Programa de Intervención por Objetivos (PIO), con un enfoque de reconstrucción de tejido social, focalizada y comunitaria.

Cuando Sandoval Díaz llega a la gubernatura de Jalisco se suceden tres momentos: el arranque del Pronapred y la adaptación del modelo al paraguas conceptual de la prevención social, bajo el mando de la Fiscalía General; la continuación de la implementación del Pronapred con el nacimiento del Centro Estatal y la perfilación de su paradigma de trabajo, y la consolidación del Centro Estatal sin los recursos del Pronapred.

La administración estatal arranca con la creación de una “superfiscalía”, la Fiscalía General, que absorbe las funciones y recursos de la Secretaría

de Seguridad, incluyendo la Dirección de Prevención. Se “armonizan” los programas de la época panista, la “prevención del delito”, con los conceptos del Pronapred, la “prevención social”: “Ese cambio de política implicó la inclusión de nuevos conceptos, lenguaje, estrategias y acciones... en temas como cultura ciudadana, cultura de la legalidad, cohesión social, cultura de la denuncia, participación ciudadana, prevención, entre otros” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013).

Dicha armonización implica, primero, la elaboración de “manuales y materiales didácticos para cada uno de los programas preventivos” y, después, la realización de:

[...] cursos de actualización sobre los programas preventivos armonizados, en las cuales se dieron a conocer los cambios realizados y la manera de impartir los conocimientos, con el fin de hablar el mismo lenguaje de la prevención social en el estado. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013)

Las áreas de Prevención municipales van asimilando acompasadamente los cambios. La Red Jalisco sobrevive unos años más, como “Red Jalisco Interinstitucional de Prevención Social y Participación Ciudadana”, con arriba de 40 intervenciones por año.

Toma mayor relevancia y visibilidad la agenda de violencia de género, a través de la implementación y formación de formadores del Programa Mujer Segura y del ecosistema programático propio del Centro de Justicia para las Mujeres, erigido en Jalisco en 2015.

Por la naturaleza de la nueva instancia titular de la agenda, la Fiscalía General, se incorporan al catálogo de la prevención programas de cercanía ciudadana como “Fiscal directo”, “Denuncia en línea” y presencia en las Fiestas de Octubre y la Expo Ganadera.

De manera paralela, el Consejo Estatal de Seguridad Pública (contraparte del Sistema Nacional de Seguridad Pública) calca la política federal: opera el Pronapred, a partir de 2013; impulsa la publicación de la Ley Estatal de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia del Estado de Jalisco, en 2015, y crea el Centro Estatal de Prevención social –a partir del “Modelo homologado” nacional– ese mismo año, que, a su vez, publica el Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana, en 2017.

La creación del Centro Estatal significó que este recibiera los recursos humanos, técnicos y presupuestales que antes estaban adscritos a la Fiscalía General, dejando a esta sin la conducción de los programas estatales.

Su primer director fue el Lic. Luis Armando Bazaldúa Flores, cuya trayectoria profesional es paralela a la conformación de la política pública, primero en la administración de Sandoval en Guadalajara, luego en el Consejo Estatal, a lado de su titular, la Dra. Ruth Gabriela Gallardo Vega, y, finalmente, en el propio Centro Estatal que conforma.

Con Pronapred se derraman –y desperdician colectivamente, en gran medida– recursos abundantes: cerca de \$100 millones de pesos anuales entre 2013 y 2016, distribuidos principalmente entre los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. En 2017 el programa no cuenta con presupuesto, y en 2018 llegan de la Federación \$15 millones de pesos, solo para Guadalajara y Zapopan, como última ministración.²

El programa se planteó como multiinstitucional, y, en efecto, en Jalisco hubo acciones del Instituto de la Mujer, Vivienda, DIF, entre otros, aunque el Consejo que formalmente reunía a las diferentes instancias estatales y municipales para su coordinación solo sesionaba la apertura y el cierre del año fiscal. En todo caso, la colaboración se planteaba principalmente a través de un solo nodo, el Consejo Estatal, y el resto de las instituciones.

Hacia 2016 desaparece por completo del mapa estatal el lenguaje de las administraciones panistas y el impulso a los programas homologados y a la Red Jalisco. Si acaso, queda como vestigio –en los informes de Gobierno– el programa “Convive sin Violencia”, “con el objetivo de promover valores en la familia e inhibir problemas de violencia, bullying y adicciones”.

Otro paradigma de profesionalización

En los dos últimos años de la administración de Sandoval, a la par del ocaso de Pronapred, se consolida el Centro Estatal promoviendo “la instrumentación de la estrategia integral para la gestión local de la prevención social de la violencia y delincuencia con participación ciudadana” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014) a través de una cadena de valor que comienza con la firma de convenios de colaboración con autoridades municipales, y continúa con la conformación de gabinetes municipales de prevención, la formación de quienes integran los gabinetes (servidores públicos y actores no gubernamentales), y termina con la elaboración de diagnósticos participativos y programas preventivos:

² Hay muy poca información al respecto tanto en los informes federales como estatales.

[...] para instrumentar factores de protección que disminuyan vulnerabilidades y factores de riesgo de las poblaciones prioritarias en los territorios locales, buscando modificar de manera sistemática conductas y hábitos de riesgo en edades tempranas que inhiban las manifestaciones y efectos de la violencia y delincuencia en un corto, mediano y largo plazo. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014)

Para el último año de la administración, el Centro Estatal logra instalar 94 Gabinetes municipales de prevención social de la violencia y delincuencia, de los cuales 80 municipios ya cuentan con su programa, y capacitar a 518 servidores públicos municipales y estatales con medios propios y de un muy buen diplomado virtual de especialización en prevención de violencia e incremento de la seguridad ciudadana, de la Fundación Carlos Slim y la Universidad Nacional Autónoma de México (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014). Poco se sabe de los matices cualitativos detrás de estos números, por ejemplo, de la operación de dichos gabinetes.

Ya en la administración del Ing. Enrique Alfaro Martínez, la conducción estatal de la política de prevención se separa en por lo menos cinco enfoques distintos, aunque normativamente exista una instancia rectora, que es el Centro Estatal. El primer enfoque es el del propio Centro Estatal, que mantiene la promoción de la firma de convenios con los municipios para la conformación de gabinetes, diagnósticos y programas municipales de prevención, así como el rescate y apropiación de espacios públicos.

La escisión de la Fiscalía General en Fiscalía del Estado y Secretaría de Seguridad origina a sus respectivas áreas de Prevención. La de la Fiscalía, con un enfoque de prevención comunitaria en un marco institucional cuyo objetivo es generar inteligencia. El área de la Secretaría de Seguridad se plantea un paradigma de prevención terciaria dirigido a la generación de capacidades estatales y municipales para la atención de personas generadoras de violencia y/o delito, ya sea a través de las comisarías de Reinserción, de los procesos de atención y reeducación de hombres generadores de violencia de género o de la atención a víctimas de violencia.

Esta administración estatal crea también una Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH), cuya Dirección de Prevención centra su actuar en la atención de personas generadoras y la restitución de derechos de personas receptoras de violencia.

Finalmente, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana impulsa el paradigma de paz a través de acciones puntuales como el impulso a la generación de programas *ad hoc* en gobiernos municipales.

Los gobiernos municipales, en general, y los metropolitanos, en particular, comenzaron a recibir estas distintas orientaciones desde el gobierno estatal, si bien sus respectivas atribuciones, capacidades y origen partidista hizo que se asimilara de maneras disímiles.

Es este el parteaguas en el que se desarticula la oferta de política pública estatal, implementada por los gobiernos municipales, sin que termine de articularse una nueva, hasta la fecha. Paralelamente, otras áreas municipales de diversos ámbitos, como desarrollo urbano, arte y cultura, educación y cultura de paz han desarrollado su propia oferta programática con una narrativa explícita de prevención de las violencias y la delincuencia.

En Tlaquepaque, Tonalá y El Salto se mantiene la implementación de Vecinos en Alerta, Padres en Prevención y DARE. Zapopan mantiene únicamente el programa Vecinos en Alerta. Otras acciones como rehabilitación de espacios públicos, atención o asesoría a la ciudadanía y capacitación en materia de prevención, están “empaquetadas” de distintas maneras en cada municipio.

En Guadalajara se creó una oficina ajena al área de Prevención que impulsó programas en alianza con ONU-HÁBITAT, como Ciudades Amigables con el Adulto Mayor y Ciudades más Seguras. Como un resabio de las acciones del Pronapred, el municipio mantiene la operación de Centros Integrales de Atención Ciudadana (CIAC), y recientemente abrió “módulos de barrio” operados por personal administrativo de la Comisaría.

A partir del concepto de “centralidades” como áreas urbanas que favorecen la segregación o el desarrollo de sus habitantes, Zapopan creó una red de Centros Comunitarios “Colmena”, operados desde la Coordinación General de Construcción de Comunidad, a los que atribuye una disminución en la incidencia delictiva de los polígonos que han sido beneficiados. Por su parte, el Sistema DIF erigió el Centro Artístico, Lúdico y Cultural (CALUC), para la atención de jóvenes vulnerables o en dinámicas violentas.

Por la gestión de la Universidad de Guadalajara, prácticamente todos los municipios han implementado programas de “Senderos Seguros” en los entornos de preparatorias y centros universitarios. Con el apoyo de la SISEMH, las comisarías han instituido áreas especializadas para la prevención de la violencia por razones de género, algunas de las cuáles, particularmente en Guadalajara y Zapopan, dan seguimiento al cumplimiento de órdenes de protección. También el paradigma de la cultura de paz se ha instalado en espacios y programas municipales para la mediación de conflictos y la promoción de la convivencia, impulsados principalmente por la Secretaría de Planeación y el Instituto de Justicia Alternativa del estado.

Más allá de la política, las organizaciones

Desde un enfoque organizacional, es pertinente hacerse la siguiente pregunta: A partir de lo sucedido –particularmente entre 2013 y 2021–, ¿cómo podría ser la respuesta de las organizaciones municipales metropolitanas frente a una coyuntura de más violencia, diversos giros y “opciones” de política pública desde el gobierno estatal, planteamientos teóricos diversos, muchos recursos económicos por algunos años (sin contrapesos) y muchos actores organizacionales nuevos (algunos predatorios)?

El Dr. David Arellano-Gault nos recuerda la complejidad de las organizaciones públicas, que:

[...] se deben a múltiples misiones, definidas por diferentes principales, en contextos de competencia política, influidos por y desde diferentes grupos de poder, compuestos por miembros (burocracias) que defienden intereses y valores, en esquemas de vigilancia cruzada y obligados normativamente a rendir cuentas y maximizar el acceso a la información. (Arellano-Gault, 2004)

Arellano-Gault afirma que las organizaciones “dan sentido” a lo formal –los marcos normativo, organizacional, programático– mediante lo informal: las charlas de pasillo, las reglas no escritas, la cultura. Sus miembros interpretan la mejor adaptación al contexto político y social, independientemente del mandato formal, con el propósito de reducir la incertidumbre (Arellano-Gault, 2004).

Para el caso que nos ocupa, probablemente la mejor adaptación organizacional (gubernamental y no gubernamental) en las áreas de Prevención municipales metropolitanas (y del resto del estado) terminó siendo la dispersión de enfoques de política pública, la promoción de nuevas alianzas institucionales con otras áreas del Gobierno estatal, y, en mayor o menor medida, la marginalidad –una vez agotado el subsidio federal– en el marco de recursos escasos, disputados con otras áreas.

Señalo la dispersión de la política pública a partir de que no existe ya un marco teórico, institucional –estatal– o programático único que busque orientar los esfuerzos municipales en una misma dirección y de forma coordinada, como en su momento lo hizo la Secretaría de Seguridad estatal a través de los programas homologados y de la Red, con un sentido de apropiación por parte de los gobiernos municipales. Esto no es estrictamente una debilidad pues una consecuencia lógica resultante es la innovación en política pública. Pero

probablemente sí significa un estado de insuficiencia: acciones limitadas y desconectadas frente a problemas complejos que requieren abordajes sistémicos.

Por otra parte, señalo la marginalidad de las áreas de Prevención municipales específicamente, pero también de las estatales, a partir de diversas características como su limitada capacidad de establecer o influenciar a la agenda política o pública (como muestra, los informes de gobierno), su escaso conocimiento –y reconocimiento– en la opinión pública (y publicada), sus limitados recursos operativos, que suelen ser apenas un poco más que sus recursos humanos y, en consecuencia, su limitada capacidad de transformar la realidad mediante la materialización de sus objetivos.

Cinco factores para la transformación

La desarticulación programática y marginalidad de las áreas de prevención de la violencia y el delito en los municipios metropolitanos se explican, o al menos están relacionados, principalmente con cinco factores o procesos que describo a continuación:

Factor 1. El “federalismo” mexicano

El país es extenso y diverso. A pesar de que hemos tenido y mantenemos un sistema formalmente federalista, la capital política, los poderes establecidos y sus burocracias han buscado históricamente esquemas de control respecto al resto del país (reminiscencias de la Colonia). A partir de un acuerdo de coordinación fiscal, el Gobierno federal administra, mediante participaciones, aportaciones y subsidios, alrededor del 85% de los recursos que ejercen estados y municipios. Esto se traduce en un centralismo técnico y presupuestal y así sucedió en materia de prevención durante la década pasada.

Cabe mencionar que una problemática de este federalismo es el de las competencias y las concurrencias. Si bien están señaladas en la Constitución, en gran medida las concurrencias terminan siendo operativas, es decir, dependen de los convenios de colaboración y de cómo se materializan. La política pública de prevención marcaba con claridad las concurrencias y se firmaban los correspondientes convenios, pero en los hechos el poder del Gobierno de Jalisco era mayor al de la federación, por la asimetría de la información, y al de los municipios, por la discrecionalidad en la administración de los recursos. El resultado era una operación municipal “tutorada” por los “mayores”.

Factor 2. El presupuesto, abundante y fugaz, sin corresponsabilidad subnacional

Como continuidad del argumento anterior, la seguridad –y la prevención– es una competencia de los tres órdenes de gobierno o, dicho de otra forma, los tres órdenes concurren en la “prestación de servicios” para la seguridad, por usar una analogía.

Los subsidios federales se distribuyen con el objetivo de equilibrar las desigualdades operativas entre entidades federativas y entre municipios, pero estos generan una relación de dependencia de dichos recursos para cumplir con sus obligaciones (atribuciones), porque los entienden como supletorios, no como subsidiarios. Lo mismo los que tienen recursos (Guadalajara, Zapan) y los que no (el resto).

Con la expansión del gasto federalizado para prevención, a partir de 2009, además de los “gorrones” (*free riders*, en la literatura de la economía política), surgen las “aves de paso”: una multiplicidad de actores no gubernamentales, empresarios, familiares de políticos, redes de complicidad para capturar rentas públicas a través de la provisión de programas de prevención, sin las capacidades, conocimiento o experiencia para ello.

Cada ciclo presupuestal era así: la federación publicaba sus reglas de operación entre diciembre y enero, para concertar con entidades federativas y municipios los respectivos programas de prevención hacia marzo. Al ser los municipios dependientes de los recursos federales, acciones previas, como la elaboración de diagnósticos se realizaban sin recursos. La federación depositaba la primera ministración del subsidio hacia mayo o junio. Las entidades federativas dejaban que estos recursos, considerables, generaran intereses bancarios por algunas semanas para finalmente licitarlos en agosto o septiembre. Los proveedores eran asignados en septiembre u octubre y tenían que cerrar sus proyectos en la segunda semana de diciembre, fecha en la que cerraba el año fiscal. Las entidades federativas entregaban informes del gasto en enero del año siguiente.

En años operativos de dos o tres meses aproximadamente, se supone que se completaban ciclos terapéuticos, construía infraestructura deportiva, recuperaban de espacios públicos y se impartían talleres diversos, entre muchas posibilidades, en un marco de pocos contrapesos y rendición de cuentas.

Desafortunada o afortunadamente, este dispendio de recursos terminó, por razones políticas: el entonces secretario de Hacienda federal compartía aspiraciones presidenciales con el secretario de Gobernación y le cerró la llave presupuestal de su más notorio “programa social” haciendo uso de la narra-

tiva crítica –y justa– al Pronapred a la que abonaban un extenso anecdotario periodístico y las desfavorables evaluaciones de México Evalúa (2014, 2015 y 2017), entre otros.

Esta narrativa ofrecía consejos importantes para los municipios en materia de política pública: focalización, selección de perfiles adecuados y capacitación de facilitadores, uso de datos y generación de indicadores (de resultados e impacto), participación ciudadana y coordinación interinstitucional (México Evalúa, 2014, 2015 y 2017).

Algunos de estos consejos pasaron desapercibidos y otros dejaron escuela en actores públicos y privados. Es difícil saberlo por la elevada rotación y reinvencción de las burocracias municipales.

Factor 3. La (demasiada) amplitud conceptual

Bajo la influencia del marco conceptual desarrollado y empleado por los organismos de las Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en el desarrollo de su marco normativo y programático, las administraciones de Calderón Hinojosa y Peña Nieto se fundamentaron en las teorías ecológica y epidemiológica que plantean la desagregación de las causas de las violencias y la delincuencia –para entenderlas y prevenirlas– en factores de riesgo y de protección.

El propósito de conjuntar la actuación de diversas instancias gubernamentales y sociales probablemente terminó con elaboraciones y usos muy amplios y difusos de este marco conceptual. Los objetivos organizacionales de las áreas de Desarrollo Social, Educación y Salud y Deporte, y un largo etcétera, terminaron siendo los objetivos de las áreas de Prevención, tanto en el discurso político como en el destino presupuestal: en todos los ámbitos hay factores de riesgo y de protección.

Si bien es deseable y hasta necesario que la actuación de las diversas áreas del gabinete social –digamos, por agrupar– se entiendan a la luz de su relación con la mitigación de las dinámicas de las violencias y la delincuencia, demerita a las políticas públicas de prevención que estas sean una etiqueta de acciones de terceros –urbanismo, educación– cuando no existe, en el centro, una serie de definiciones autónomas y autocontenidas para interrumpir o mitigar directamente las propias conductas o acciones violentas y delictivas.

Por hacer uso de otro concepto a manera de ejemplo, la perspectiva de género es un desarrollo intelectual y un marco normativo y de política pública por sus propios méritos (acceso a una vida libre de violencia, equidad, paridad, etcétera) para poder servir como marco para la transversalización del

resto de las acciones posibles en un gobierno. La prevención de las violencias y la delincuencia ha sido materializada más como lo segundo (la transversalización) sin que se haya desarrollado lo primero (la política pública autónoma), al menos en el ámbito de los municipios (metropolitanos de Jalisco).

Sería injusto no señalar que la propia teoría epidemiológica ofrece también un marco para la especialización a partir de la focalización: el de la prevención primaria, secundaria y terciaria, que fue usado en mayor o menor medida en los programas municipales.

Adicionalmente, algunas instancias, como la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), promovió en Jalisco –entre otros estados– el enfoque de la evidencia. Hay una extensa y diversa lista de factores de riesgo y de protección, pero entre todos, ¿cuáles sabemos científicamente que tienen más relación con las conductas violentas y delictivas? Pero el enfoque de evidencia tampoco tuvo mucho eco.

Algunas limitantes en la demanda de evidencia por parte de los actores gubernamentales son: las restricciones organizacionales de los gobiernos: ciclos cortos; sesgos o falta de capacidad en los funcionarios, cultura organizacional, contexto político; la naturaleza conservadora de los gobiernos porque la toma de decisiones requiere consenso; la diversidad de objetivos de la propia evidencia: sociales, financieros, electorales (Black, 2001).

En Jalisco y el resto del país, los oferentes de evidencia (perfiles técnicos, cooperación internacional, sociedad civil organizada) no conocen del todo estos fenómenos o los conocen, pero no los entienden a cabalidad o no saben cómo abordarlos. Algunos oferentes de evidencia tienen un entendimiento limitado del gobierno y tienen expectativas no realistas sobre la influencia que debe esperarse de una investigación. “La hechura de las políticas públicas está marcada por la negociación y la incertidumbre” (Black, 2001). Esto significa que las decisiones de gobierno provienen en gran parte de la política, el juicio personal del funcionario y el debate público, no del análisis empírico. El debate y el análisis de las acciones gubernamentales implica un juego entre hechos, normas y acciones deseables, en los que la evidencia puede resultar diversa y debatible.

Por otra parte, una investigación no es concluyente, menos en ciencias sociales. A veces la evidencia es irrelevante (no aplicable localmente) o compite con otra evidencia en un sentido diferente. Cuando instancias municipales o estatales adoptaron al menos discursivamente el enfoque de la evidencia, probablemente lo hacían más motivados por su asociación con instancias internacionales (“branding”) que por su fe en la investigación cuasiexperimental o experimental en torno al impacto de programas de prevención.

En todo esto ha jugado un papel la distancia que en general mantiene la academia respecto a la implementación –y evaluación– de cualquier tipo de programas de prevención en Jalisco, dado la irrelevancia de esta vinculación con el acceso a sus recursos primordiales. La academia en Jalisco es un espacio autosuficiente, autocontenido y autorreferencial.

Factor 4. La difusa narrativa de la “preventología”

De la literatura de la OMS a los documentos fundacionales de las administraciones de Calderón Hinojosa y Peña Nieto, el planteamiento de la Prevención de las violencias y la delincuencia resultó propicio para el discurso político, pero no logró la alineación de los incentivos políticos. El comprometerse a atender “las raíces / causas del problema” muestra empatía y busca la justicia (social) –bajo el supuesto que se delinque por “necesidad”–: resalta, pues, el “ethos” de la figura pública. Pero, a partir de ahí, todo es más complicado.

La política nacional de prevención careció de indicadores funcionales. Si bien se levantó la Ecopred, sus datos solo servían de línea base para territorios amplios: el municipio, el estado y el país. Pero los municipios operaban la política pública a nivel de colonia, polígono o Área Geoestadística Básica (AGEB); los datos de Ecopred no eran representativos. Lo mismo aplica para las encuestas de victimización, como la ENVIPE, y las de percepción, como la ENSU. En el caso de la Ecopred, nunca hubo una serie.

Por su parte, la incidencia delictiva, es decir, las denuncias presentadas, tiene una cifra negra de aproximadamente el 90% de los delitos. El “comportamiento” del 10% denunciado se relaciona más a la actuación del Ministerio Público –la confianza social que genera, las facilidades que brinda, sus capacidades instaladas– que al propio fenómeno delictivo.

Difícilmente, las áreas municipales de Prevención, o de cualquier otro ámbito, tienen suficiente interés, incentivos políticos, personal capacitado y presupuesto para generar datos propios, sistematizarlos, evaluarlos e inferir.

Al discurso de “las raíces/causas del problema”, sumada a la amplitud conceptual por la cual “cualquier cosa es prevención”, se añadió una definición temporal: la prevención “es a largo plazo”. Difícilmente, un concepto así de amplio y difuso puede ofrecer algún rédito político en los ciclos trianuales de las administraciones municipales.

Recuerdo una anécdota: un gobernador inauguró un foro sobre prevención. En su discurso criticó a las voces que ponen en duda la efectividad de las políticas preventivas y ofreció un ejemplo como contraargumento: las campañas de descacharrización para evitar la propagación del mosquito que contagia el dengue. No le vino a la mente algún caso del ámbito de la seguridad.

Factor 5. La alineación organizacional

El paradigma de la seguridad pública tiene como principal objetivo la preservación de las instituciones: desde el gobierno hasta los valores familiares. Dicho de otra forma, la seguridad pública es una herramienta del *status quo*, que puede ser más o menos apegado a derecho, más o menos justo, más o menos equitativo. La seguridad pública es, entonces, un componente del “pacto social” que, en el caso de México, históricamente ha tenido un origen autoritario.

Parafraseando al Dr. Paulo Gutiérrez, los intentos de migrar a las corporaciones policíacas de un paradigma de seguridad pública a un paradigma de seguridad ciudadana, han obviado que esto solo puede surgir de un pacto político y un pacto social.

Irremediablemente, al interior de una comisaría municipal las áreas de Prevención entran en tensión con las operativas o de contención: mientras que las primeras tendrían un enfoque de derechos, las segundas resguardan los valores de “orden y respeto”. Las primeras buscan hacer comunidad y las segundas buscan “pacificar” (mediante el arresto o neutralización de personas). En algunos casos, el nivel directivo de las primeras tiene formación en escritorio mientras que en las segundas la formación es en territorio.

Quienes están en las áreas operativas perciben un alto riesgo permanente, en un contexto de recursos escasos (para su protección). Algunos de estos recursos se pueden percibir “distráidos” en las acciones de prevención, principalmente cuando son realizadas por policías. Les puede resultar paradójico que algunos de quienes pudieran constituir sus objetivos tácticos, personas con conductas criminógenas, estén realizando arte urbano con las áreas de prevención. Una anécdota común es la de la patrulla de policía que llega a hacer revisión o arresto de jóvenes a la mitad de la elaboración de un mural en graffiti, que es parte de un programa de prevención.

Adicionalmente, en Jalisco hay una ausencia de periodismo especializado y base social a favor de los enfoques preventivos. Los desencuentros entre las áreas operativas y de prevención son batallas a puerta cerrada.

Corolario

El diseño e implementación de política pública de arriba a abajo se desprende de un paradigma de mando y control, que supone que la estructura formal (normatividad, jerarquía) es un ente monolítico, coherente, estable. Esta premisa está detrás del intento de los gobiernos federal y estatal por establecer una política pública única para la prevención de las violencias y la delincuencia entre 2009 y 2018.

Si bien el paradigma de mando y control es un imperativo jurídico y puede ser pertinente, eficaz y eficiente frente a problemas técnicos (por ejemplo, las campañas de vacunación), también resulta un espejismo en un ecosistema de diversidad organizacional y frente a problemas complejos. En estas condiciones, los gobiernos federal y estatal podrían promover y orientar la construcción de “políticas” locales de prevención de abajo a arriba, con base en tres condiciones: que exista una autorización política, que se cuente con capacidades locales, que se acompañe de una visión sistémica o de gobernanza.

Marcos conceptuales como el de la Adaptación Iterativa para la Resolución de Problemas (PDIA, por sus siglas en inglés, Problem Driven Iterative Adaptation), de Matt Andrews y Lant Pritchett son muy útiles en estos casos (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017).

Conclusiones

Este texto no ha buscado realizar un juicio de valor respecto a si la política pública de prevención en el Área Metropolitana de Guadalajara mejoró o empeoró a partir de la “llegada” de la política nacional, si tomamos como referencia cronológica de 1990 a 2021. Desde un enfoque de evidencia, cuantitativo, seguramente no existen los datos para hacer esa valoración (el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, y su influencia metodológica, nace en México hasta 2004, con un alcance muy limitado).

En cambio, el texto sí se propone plantear –de forma cualitativa– como un proceso orgánico de generación de política pública fue interrumpido y, a la postre quedó desdibujado, lo que considero que es una forma de destrucción de valor público. Yo mismo, como *outsider*, funcionario municipal recién llegado de la Ciudad de México en 2013, desestimé las invitaciones para incorporar el área de Prevención que dirigía en Zapopan a la Red Jalisco Interinstitucional de Prevención. En ese sentido, este artículo es también un *mea culpa* y un boleto gratuito para experimentar en cabeza ajena –de esos que nadie toma–.

Los planteamientos de política pública de arriba a abajo suelen estar arropados, como recursos efectistas, de jerarquía y presupuesto –que, no es raro, termina en diversas formas de desperdicio de valor público, incluida la corrupción–. Las construcciones de abajo a arriba son inciertas y lentas, pero ganan en legitimidad, aprendizaje, participación y pertenencia. Valdría la pena apostar por ellas en la definición de una política metropolitana y estatal de prevención de las violencias y la delincuencia.

Referencias

Informes de Gobierno

- Gobierno del Estado de Jalisco (2013). Informe de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2014). Informe de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2015). Informe de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2016). Informe de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2017). Informe de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Informe de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Informe de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2020). Informe de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Informe de Gobierno.

Artículos, capítulos y libros

- Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2017). *Building State Capability*. Oxford University Press.
- Arellano-Gault, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público: Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Black, N. (2001). *Evidence based policy: proceed with care*. BMJ (Clinical research ed.)
- Peñaloza, P. J. (2004). *La prevención del delito: una asignatura pendiente*. Porrúa.

Recursos electrónicos

- Bazaldúa Flores, L. A. (2019a, abril 15). La construcción de un modelo de prevención social: el caso Jalisco (2014-2018) (Parte uno). *Vive más Seguro*. <https://vivemasseguro.org/la-voz-de-los-profesionales/la-construccion-de-un-modelo-de-prevencion-social-el-caso-jalisco-2014-2018-parte-uno/>
- Bazaldúa Flores, L. A. (2019b, abril 27). La construcción de un modelo de prevención social: el caso Jalisco (2014-2018) (Parte dos). *Vive más Seguro*. <https://vivemasseguro.org/la-voz-de-los-profesionales/la-construccion-de-un-modelo-de-prevencion-social-el-caso-jalisco-parte-dos/>

- Bazaldúa Flores, L. A. (2019c). La construcción de un modelo de prevención social: el caso Jalisco (2014-2018) (Parte tres). *Vive más Seguro*.
- Bazaldúa Flores, L. A. (2019d, mayo 27). La construcción de un modelo de prevención social: el caso Jalisco (2014-2018) (Parte cuatro). *Vive más Seguro*. <https://vivemasseguro.org/la-voz-de-los-profesionales/la-construccion-de-un-modelo-de-prevencion-social-el-caso-jalisco-2014-2018-parte-cuatro/>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2017). *Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033* [Archivo PDF]. https://sgg.jalisco.gob.mx/sites/sgg.jalisco.gob.mx/files/programa_estatal_prev_de_la_violencia_y_delincuencia_jalisco.pdf
- Gobierno de México. (2022, febrero 27). Los años germinales de la política de guerra contra las drogas en México. *Gob.mx*. <https://www.gob.mx/agn/es/articulos/los-anos-germinales-de-la-politica-de-guerra-contra-las-drogas-en-mexico?idiom=es>
- México Evalúa. (2014). *Evaluación Pronapred 2013. Prevención del Delito en México: ¿Dónde quedó la Evidencia?* [Archivo PDF]. http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2015/06/donde_quedo_la_evidencia.pdf
- México Evalúa. (2015). *Prevención del Delito en México: ¿Cuáles son las Prioridades?* [Archivo PDF]. http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2015/06/Prevencion-del-delito-en-MexicoLamm_impresion.pptx.pdf
- México Evalúa. (2017). *Prevención del delito en México: ¿Cómo se implementa? Una evaluación de acciones financiadas por el Pronapred en Guadalajara* [Archivo PDF]. http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2017/04/Prevencion_delictiva_Mexico_Como_se_implementa-1.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2018, octubre 12). Modelo homologado de operación y funcionamiento de Centros Estatales de Prevención Social. *Gob.mx*. <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/modelo-homologado-de-operacion-y-funcionamiento-de-centros-estatales-de-prevencion-social?state=published>
- Vázquez Camacho, P. (2018, junio 11). Repensar la prevención de la violencia y el delito en México (Partes I y II). *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/repensar-la-prevencion-de-la-violencia-y-el-delito-en-mexico-parte-i-de-ii/>



FONDOS FEDERALES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL EN LA ZMG ¿LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN SE AJUSTAN A LA INCIDENCIA DELICTIVA Y LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD?

Carlos Obed Figueroa Ortiz¹
CONAHCYT-CUCEA, Universidad de Guadalajara

Resumen

La transferencia de recursos federales para la seguridad municipal Subsemun-Fortaseg es parte del esfuerzo compartido entre municipios y gobierno federal para combatir la incidencia delictiva a nivel local. Teniendo esto en cuenta, en 2008 a nivel federal se diseñó el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (Subsemun), buscando fortalecer y eficientizar la se-

¹ Investigador CONAHCYT. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Maestría en Economía por la Universidad de Guadalajara, cuenta con Doctorado en Economía por la Universidad de York, en el Reino Unido. ORCID: 0000-0002-1351-0232

guridad pública municipal teniendo en cuenta aspectos como la prevención social y participación ciudadana. Sin embargo, para el 2015 se reformuló en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg) cuyo enfoque ahora es la profesionalización de las corporaciones buscando una mayor intervención en delitos de alto impacto. En el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) se analizan los distintos municipios por recursos recibidos y la incidencia delictiva de forma desagregada, esto teniendo en cuenta que hacia 2013 y 2016 se tienen cambios sustanciales (inverosímiles) en los datos reportados por el SESNSP. De igual forma, se analizarán las características presupuestales de las Secretarías de Seguridad Pública municipales que son reportados.

Palabras clave: seguridad pública municipal, gobiernos locales, transparencia gubernamental, Subsemun–Fortaseg, incidencia delictiva.

Abstract

The transfer of federal resources for municipal security Subsemun–Fortaseg is part of the shared effort between local and the federal governments to fight crime at the local level. Bearing this in mind, in 2008, at the federal level, the Subsidy for Public Security of Municipalities (Subsemun) was designed, seeking to strengthen and make municipal public security more efficient, taking into account aspects such as social prevention and participation. citizen. However, by 2015 it was reformulated in the Security Strengthening Program (Fortaseg) whose focus is now the professionalization of corporations seeking greater intervention in high-impact crimes. In the case of the Metropolitan Zone of Guadalajara (ZMG), the different municipalities are analyzed by resources received and the incidence of crime in a disaggregated manner, this taking into account that by 2013 and 2016 there are substantial changes (improbable) in the data reported by the SESNSP. In the same way, the budgetary characteristics of the municipal public security secretaries that are reported will be analyzed.

Keywords: municipal public security, local governments, government transparency, Subsemun–Fortaseg, criminal incidence.

Introducción

La capacidad del Estado de promover la observancia y aplicación del estado de derecho es uno de los principales que justifican su existencia. Dentro de este apartado, la seguridad pública en su sentido más amplio, no debe solo centrarse en la ausencia de actividades delictivas, sino, además, debe incluirse el miedo a ser víctima de dichas actividades, el cambio en las rutinas propias de los ciudadanos y así la percepción de inseguridad que se vive día a día.

La prevención, mitigación y contención de las actividades delictivas es una prioridad dentro de los temas nacionales en la actualidad, sin embargo, lo anterior obedece, por un lado, a la llamada “Guerra contra el Narcotráfico” iniciada en el 2008 a nivel federal y por otro al aspecto más local de la situación de la policía estatal y municipal y sus disparidades respecto a sus capacidades a nivel nacional.

De esta forma la seguridad pública está encomendada a diferentes niveles de gobierno dada la naturaleza de la incidencia delictiva. Por una parte, tenemos los hechos delictivos de alto impacto que pertenecen al fuero federal, mientras que por otro lado tenemos a las policías municipales (y en menor medida las estatales) que se encargan de los delitos del fuero común como lo son robos en sus distintas modalidades, distintos tipos de violencia, fraudes, conductas antisociales, etcétera.

Por lo anterior la actuación de las corporaciones policiacas en el ámbito local como un agente de prevención y contención de las actividades delictivas dada su cercanía a la población y sus necesidades se vuelve básica dentro del entramado del tejido social. Así, las policías municipales se enfrentan a problemas comunitarios complejos que si bien no son de su competencia si afectan sus actividades como pueden serlo el desempleo, narcotráfico, entre otras.

Teniendo esto en cuenta, en 2008 a nivel federal se diseñó el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun), buscando fortalecer y eficientizar la seguridad pública municipal teniendo en cuenta aspectos como la prevención social y participación ciudadana buscando tanto una mayor cohesión como el fortalecimiento de los nexos entre las autoridades policiacas dentro de la sociedad. Sin embargo, para el 2015 el Subsemun se reformuló en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg) cuyo enfoque ahora es la profesionalización de las corporaciones buscando una mayor intervención en delitos de alto impacto, dejando de lado el enfoque preventivo siendo ahora reactivo.

Antes de iniciar con el análisis al programa conocido como Subsemun-Fortaseg donde se verán sus aciertos, errores, limitantes y fortalezas se debe

partir de la cuestión básica, ¿porque motivo desde el presupuesto federal se debe apoyar al gobierno municipal en sus funciones de seguridad pública?

Este programa surge en 2008 como Subsemun y se modifica hacia 2016 como Fortaseg y tiene su origen en el incremento en la inseguridad que se tiene a partir del 2000. Dentro de la incidencia delictiva cabe destacar que entre 2000 y 2007 (años previos al programa) los delitos del fuero común representaban entre el 92 y 95% en promedio del total, es decir, aquella inseguridad que es responsabilidad directa de los gobiernos estatales y municipales. Es importante señalar que a nivel estatal se tiene la responsabilidad de prevenir, procurar y administrar justicia sobre estos hechos delictivos, mientras que a los municipios les corresponde únicamente su prevención.

Por otra parte, el resto de la incidencia delictiva (5-8%) corresponde a delitos del fuero federal, que son aquellos considerados de alto impacto (homicidios, secuestro, extorsión, portación de arma, crimen organizado), mismos que impactan de mayor forma en la percepción de inseguridad en la población dado que implican un mayor grado de violencia.

El Subsemun se basa en transferencias federales a los municipios, los cuales a su vez tienen una coparticipación, buscando apoyar las funciones de seguridad pública de los municipios. Dichas transferencias pueden ser utilizadas en infraestructura física e informativa (C3, C4, etcétera), profesionalización, equipamiento y operación de corporaciones policiales, así como la prevención del delito por medio de la participación social. En 2016 al pasar a ser Fortaseg se eliminó la parte de la participación social con lo que la parte preventiva de policía municipal está siendo dejada de lado por esta política pública.

De acuerdo a lo expresado en el DOF en lo referente a la convocatoria para acceder a estos fondos “es obligación del Estado Mexicano establecer las políticas, acciones y estrategias en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional”, con esto en mente se establece que el objetivo del programa es “fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública...”. De esta forma, claramente se establece que el programa busca el contener y reducir la incidencia delictiva en los municipios y demarcaciones donde se apliquen dichos recursos.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el Programa de Subsidios para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun) y su posterior transformación en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg) cuyo objetivo final es disminuir la incidencia delictiva y la violencia generada por estos hechos delictivos.

Para tal fin, este trabajo se divide en cinco apartados. El primero lo constituye la presente introducción. La segunda sección analiza la seguridad desde el punto de vista de la sociedad que sufre las consecuencias violentas físicas y psicológicas de los hechos delictivos. El tercer apartado analiza las características del programa tanto en sus montos, determinaciones del apoyo y duración del apoyo para los municipios. La cuarta parte se dedica a desmenuzar la incidencia delictiva municipal en las principales modalidades que se tienen utilizando un análisis de series de tiempo. La quinta parte hace referencia a la victimización y nivel de confianza en las autoridades. Finalmente se encuentran las conclusiones que se derivan del análisis de los datos disponibles.

Aspectos demográficos e incidencia delictiva en la ZMG

La Zona Metropolitana de Guadalajara está integrada por los por los municipios de: Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo de conformidad con el Decreto 25400/LX/15 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Si bien, es una zona metropolitana consolidada presenta disparidades en cuanto a la evolución demográfica que vale la pena resaltar. De acuerdo a los datos del INEGI, entre 2010 y 2020 (tabla 1) se dio un crecimiento del 14% en la población que, en la ZMG, sin embargo, para el caso del municipio de Guadalajara la población decreció en poco más del 7% mientras que, en Zapopan, con una población similar se dio un incremento del 18%, llegando a un crecimiento del 133% para el caso de Juanacatlán, Lo anterior nos indica que en el caso de Guadalajara se dio una expulsión de personas con el consiguiente cambio en la densidad. A este respecto, claramente el cambio en la población tiene un impacto directo en la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, sin embargo, un factor a considerar es que no toda la superficie municipal se encuentra urbanizada. De acuerdo al Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara para el 2010 solo el 22% de la ZMG estaba urbanizada con Guadalajara en un 92%.

Tabla 1. Población en la ZMG

Municipio	Superficie (km ²)	Población 2010	Densidad 2010	Población 2020	Densidad 2020
Guadalajara	151.4	1,495,189	9874.38	1,385,629	9150.84
Zapopan	1163.6	1,243,756	1068.86	1,476,491	1268.87
Tlaquepaque	110.4	608,114	5506.19	687,127	6221.61
Tonalá	166.1	478,689	2881.86	569,913	3431.05
Tlajomulco	714.0	416,626	583.55	727,750	1019.32
El Salto	87.9	138,226	1573.26	232,852	2650.28
Ixtlahuacán	202.4	41,060	202.88	67,969	335.84
Juanacatlán	138.3	13,218	95.57	30,855	223.08
Zapotlanejo	719.5	63,636	88.45	64,806	90.08
ZMG	3453.6	4,498,514	1302.57	5,243,392	1518.25

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población INEGI, 2010, 2020.

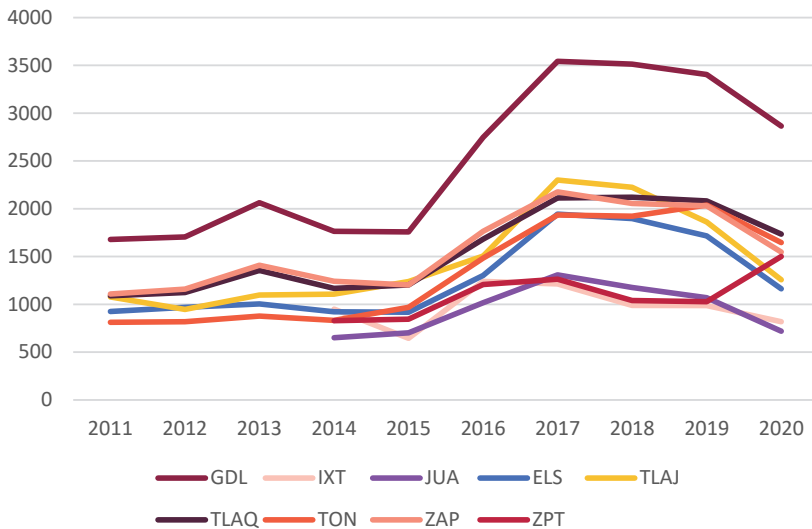
Respecto a los cambios en la población estos también impactan en la composición de la ZMG, como se observa en la comparación que se muestra a continuación, mientras Guadalajara pierde 7% en la proporción de su población en la ZMG, Tlajomulco gana 4.5%

De igual forma, en el caso de la incidencia delictiva, la ZMG representa aproximadamente el 78% del total estatal en Jalisco mientras que concentra el 63% de la población. Si bien, como se observa la ZMG se compone de municipios que tienen realidades muy diversas en cuanto a la distribución geográfica de su población, en la actualidad 5 municipios concentran el 90% de la incidencia delictiva, así como la población. Un motivo para mencionar lo anterior es que uno de los componentes principales de los criterios de los criterios de selección cuantitativos para el Subsemun fue la incidencia delictiva reportada por las fiscalías estatales. Mientras que en el caso del Fortaseg, los criterios están basados principalmente por un lado en el número de policías en activo, así como la percepción de seguridad. Como se verá más adelante, ambos criterios pueden ser discutibles en la medida que pueden ser

sujetos a errores o modificaciones de acuerdo a las necesidades de las mismas autoridades. Cabe destacar que en este trabajo decidió no tomar en cuenta la incidencia delictiva de 2020 así como los recursos obtenidos en el 2021 dado que son consecuencia de eventos catastróficos como la pandemia por Covid-19, lo que modifica sensiblemente las condiciones del análisis.

Así analizando la incidencia delictiva municipal se utiliza la tasa de incidencia por cada 100 mil habitantes para poder comparar de mejor manera las condiciones de cada uno de los municipios que componen la ZMG.

Gráfica 1. Tasa de incidencia delictiva



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2021.

Como puede observarse en la gráfica 1 los municipios de mayor nivel poblacional, y como más adelante se observará, los mismos municipios que han recibido transferencias federales en al menos un año dentro del periodo de estudio comparten una tendencia común en términos generales, quedando solo debajo de ella los municipios de Ixtlahuacán y Juanacatlán. La tendencia indica que entre 2011 y 2015 son estables, iniciando un ascenso hacia 2016 y observándose una caída hacia 2019. En el caso de municipio de Guadalajara, este se encuentra entre un 50 y 75% por encima del resto de los municipios en términos de la tasa de incidencia delictiva siguiendo la misma tendencia, lo cual es consistente con el hecho de este municipio es la capital del Estado y el centro de las actividades comerciales de la ZMG.

Esta tendencia de la tasa de incidencia delictiva en la ZMG será analizada más adelante con otras variables para confrontarlo con otros datos en busca de inconsistencias al respecto. Sin embargo, al observar la tabla se puede observar un incremento de entre el 25 y el 90% entre los años 2015 y 2016, en el caso de Guadalajara este incremento fue del 60%, para Zapopan un 40% y 50% para Tlajomulco, lo cual, al menos, presenta un punto a revisar dado el incremento en una variable básica para determinar la efectividad de la seguridad pública.

Criterios de elegibilidad, asignación y recursos transferidos a la ZMG

Criterios de elegibilidad

La primera cuestión que se procederá a analizar será la elegibilidad para entrar en el concurso del recurso que se transfieren de la federación para mejorar la seguridad pública en su nivel más próximo a la población, así a continuación tendremos por año los distintos lineamientos y los cambios que se dan con el paso del tiempo.

En el 2008, las bases para la elegibilidad para la asignación de recursos por parte de estos fondos eran: 1. El número de habitantes y, 2. La incidencia delictiva. El índice de criminalidad compuesto se conforma de la siguiente forma $ICC = IC * (P/10,000)$, donde IC es el índice de criminalidad y P es la población, dicho IC:

[...] se define como la suma del promedio de la variable Delitos de los Presuntos Delincuentes (Pd) multiplicada por el factor 0.5; más el promedio de la variable Homicidios Dolosos (Hd) bajo el rubro conceptual del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) de muertes accidentales y violentas, en la categoría de homicidio presuntamente intencional multiplicada por el factor 0.5. Ambas variables son reportadas por el INEGI a nivel municipal y en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en la serie de tiempo 1997-2005.

Los cuales tendrían un retraso de al menos 2 años. Para el 2010, dentro del IC se utilizaron datos entre 1997 y 2007.

En 2011 los datos utilizados para la construcción del ICC cambian y ahora son: los homicidios dolosos (35%), secuestros (35%) y otros delitos en el periodo 2005-2009.

Hacia 2012, incidencia delictiva se usa con fecha de corte al 31 de agosto del citado año, y dentro de la fórmula para calcular el ICC se modifican y ahora se incluyen los criterios cualitativos que no estaban presentes $ICC = (IP * .5) + (IC * .4) + (ICM * .1)$ donde IP es el porcentaje de población del municipio, IC es el índice de criminalidad y ICM es el índice de características municipales que toma en cuenta destinos turísticos (.275), fronterizos (.275), conurbados (.2) y cercanos a puntos calientes (.25). IC será el porcentaje de la criminalidad ponderada del país que se entiende como homicidios dolosos, secuestros, robos con violencia, extorsión, robos sin violencia (.5) y otros delitos (.5). Para el 2014 la fórmula cambia a $ICC = (IP * .4) + (IC * .35) + (ICM * .25)$ con periodo de enero a septiembre de 2013. En 2015 solo varía la temporalidad de ellos, datos del 1 de noviembre de 2013 al 31 de octubre de 2014.

Para el 2016 el programa de transferencias federales para la seguridad pública municipal cambió de nombre y objetivos para transformarse en Fortaseg, lo que trajo consigo una modificación en los criterios de elegibilidad para acceder a estos recursos.

Para 2016 la temporalidad sería de 1 de diciembre de 2014 al 30 de noviembre de 2015 y los criterios ahora cambian a población (20%); combate a la delincuencia e incidencia delictiva; (40%), donde la proporción de la incidencia delitos de alto impacto cuenta por el 30% y el resto es la disminución de dicha incidencia delictiva; características municipales con el 20% siendo destino turístico (.25), zona fronteriza (.3), conurbado (.15), así como que pertenezca a un grupo de municipios que por su proximidad geográfica se vea afectado por municipios o demarcaciones territoriales por la alta incidencia delictiva (.3), y estado de fuerza (20%).

Para el 2017 se agrega el crecimiento económico (PIB estatal respecto al nacional) y el periodo de la incidencia del 1 de diciembre de 2015 al 30 de noviembre de 2016 mientras que disminución anual se contemplara entre 1 de diciembre de 2014 al 30 de noviembre de 2015 y 1 de diciembre de 2015 al 30 de noviembre de 2016.

En 2019 la principal modificación se refiere a los criterios de: Capacidad Policial que es la proporción de elementos de la Policía Municipal y/o Estatal destacamentada del municipio aprobados en control de confianza a noviembre de 2017 seleccionados respecto al total de los municipios seleccionados; el criterio de Tamaño del problema que consiste en las estimaciones de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) sobre la percepción de inseguridad de la población (10%), la información sobre defunciones por homicidio ocurridos en cada municipio (80%), así como los delitos de robo de vehículos y robo de autopartes registrados en carpetas de investigación iniciadas.

Criterios de asignación

De igual forma, para ser beneficiado con la asignación de recursos no basta con cumplir con los criterios de elegibilidad expuestos previamente, sino que se deben cumplir otra serie de criterios los cuales como se verá, se han modificado a lo largo del periodo de análisis. La justificación inicial para estos criterios de asignación está basada en “Con el propósito de cumplir con los principios de equidad, proporcionalidad y racionalidad en el combate del fenómeno delictivo” (DOF, 2008) y una vez obtenido el listado jerarquizado de la totalidad de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se consideraron aspectos de impacto nacional, con base en el orden que establece el ICC, de la forma siguiente: en 2008, dos municipios con ICC más alto por entidad federativa, además los que resten después considerando los municipios con mayor ICC de todo el país de acuerdo al listado obtenido por la aplicación de la fórmula. Para 2009, tres municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal con ICC más alto por entidad federativa. En 2010, municipios con ICC mayor o igual a 1,000 delitos promedio por año por cada 100 mil habitantes, que constituyen el 90% de la incidencia delictiva a nivel nacional, aquellos con mayor número de características turístico, fronterizo, conurbado y/o afectado por alta incidencia delictiva que cuenten con un ICC mayor o igual a 80 delitos promedio por año por cada 100 mil habitantes, donde se considera afectado por la alta incidencia delictiva cuando su ICC está por arriba del promedio nacional (192 delitos promedio por año por cada 100 mil habitantes). Para 2011, ahora será el ICC mayor o igual a 450, que constituyen más del 90 (noventa) por ciento de este índice a nivel nacional y aquellos con un porcentaje acumulado de número de características turístico, fronterizo, conurbado y/o afectado por alta incidencia delictiva que cuenten con un ICC mayor o igual a 100. En 2013 ciento cuarenta y cinco jerarquizados con mayor ICC, distintos a los tres mayores de cada entidad, así como un criterio de continuidad, para los diez municipios con participación en el subsidio del ejercicio fiscal inmediato anterior jerarquizados con mayor ICC. Para 2014, el segundo criterio son los municipios con mayor ICC y con una población mayor o igual al promedio nacional, considerando un máximo de treinta y tres municipios por entidad federativa, y de continuidad aquellos beneficiados en el 2013, y que presentaron un avance mayor o igual al 50 (cincuenta) por ciento en el ejercicio de los recursos federales del Subsemun.

Para el 2016, ante el cambio en los objetivos del programa se modificaron, de igual forma, los criterios de asignación de los recursos. Así, en 2016 trescientos (300) beneficiarios del Fortaseg y selección de ochenta y cuatro (84)

beneficiarios que cumplieron con los requisitos para acceder a la segunda ministración del subsidio que se otorgó a los municipios y, en su caso, a los estados (Subsemun) del ejercicio fiscal 2015, y que no la recibieron. Además de otros criterios de distribución: el monto mínimo que podrá recibir un beneficiario que fue seleccionado bajo la modalidad de elegibilidad principal es de 11 millones de pesos y un máximo de noventa millones que podrá disminuir hasta 11% del monto asignado en el Subsemun del ejercicio fiscal 2015, e incrementar hasta un 30%.

Dicho lo anterior podemos notar que el programa Subsemun–Fortaseg ha pasado por distintas etapas en cuanto a su forma de asignar los recursos. La primera etapa desde su inicio en 2008 hasta 2011 contemplaba como variables de medición de la situación de inseguridad un índice de criminalidad, básicamente los homicidios dolosos y los delitos de los presuntos delincuentes, ambos ponderados y teniendo en cuenta el promedio de entre los últimos 4 a 10 años y con un rezago de al menos 2 años, todo lo anterior con datos del INEGI. La siguiente etapa, desde el 2012 hasta el fin del Subsemun en 2015, utiliza los homicidios dolosos, secuestros, extorsión, robos con violencia y sin violencia para clasificarlo como delitos de alto impacto y dejando el resto de los delitos en otro grupo para ponderarlos, teniendo en cuenta la ocurrencia del año anterior (9 a 12 meses dependiendo del año) con datos del SESNSP. La tercera etapa, entre 2016 y 2018, está dada por la transición al Fortaseg donde se incluye, además de los hechos delictivos del año anterior, la disminución anual de los delitos de alto impacto, lo cual puede verse como una medida de la efectividad de la seguridad pública en la reducción de la incidencia delictiva; adicionalmente se incluye el número de elementos policiacos en cada municipio como otra variable a seguir. Finalmente, a partir de 2019, se tiene que los homicidios dolosos cuentan por aproximadamente el 20% del total de la fórmula, mientras que el resto de los delitos (con excepción del robo de vehículos y autopartes) son dejados de lado, incorporándose la medición de percepción de inseguridad del ENVIPE como una variable.

Recursos transferidos a la ZMG

El reparto de los recursos asignados a los programas de Subsemun y Fortaseg para la Zona Metropolitana de Guadalajara a lo largo del periodo ha sido desigual entre los municipios (tabla 2) . En el caso de Guadalajara y Zapopan los recursos pasaron a ser la mitad al final del periodo en términos reales, Tlajomulco y Tonalá pasaron a ser el doble, mientras que el resto de

los municipios se mantuvieron sin cambio. Es importante ver la columna de la variable RELFEDMUN donde se encuentra la relación entre los recursos transferidos por la federación respecto a la parte que aporta el gobierno municipal, la cual fue aumentando a lo largo del tiempo, es decir las autoridades locales aportan una menor cantidad de recursos en este tipo de programa compartido.

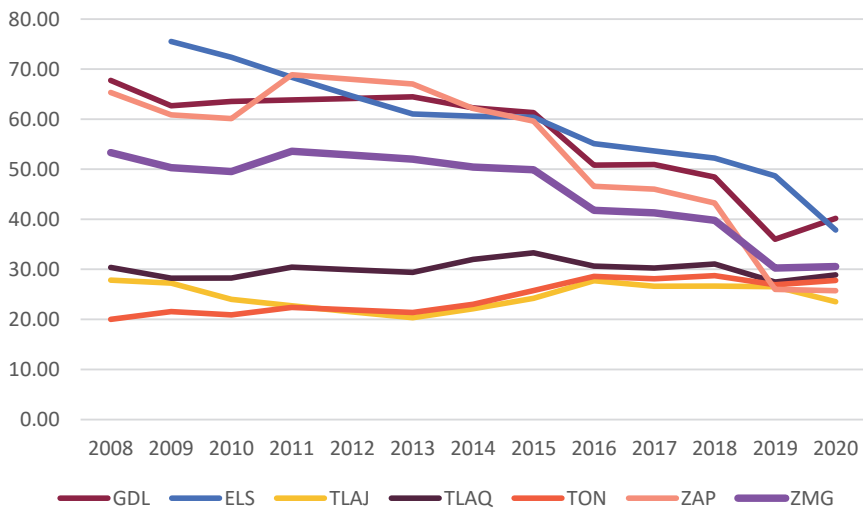
Tabla 2. Recursos transferidos MDP

	GDL	ELS	TLAJ	TLAQ	TON	ZAP	ZAPT	RELFEDMUN
2008	104.10		9.00	17.90	9.00	78.90		3.00
2009	95.00	10.00	10.00	16.90	10.00	74.60		3.00
2010	95.00	10.00	10.00	17.18	10.00	74.76		3.33
2011	95.00	10.00	10.00	18.84	10.96	86.88	10.00	3.33
2012	95.00	10.00	10.00	18.84	10.96	86.88	10.00	3.33
2013	95.00	10.00	10.00	18.84	10.96	86.88	10.00	4.00
2014	91.35	10.50	11.50	20.86	12.05	81.67	10.00	4.00
2015	89.51	11.07	13.30	22.12	13.81	79.39	10.00	4.00
2016	76.42	10.07	15.56	20.74	15.58	63.97		4.00
2017	76.42	10.07	15.56	20.74	15.58	63.97		4.00
2018	72.60	10.04	16.17	21.55	16.19	60.77		4.00
2019	54.04	9.56	16.63	19.26	15.36	36.88		4.00
2020	55.66	8.82	17.12	19.83	15.83	37.98		4.00

Fuente: elaboración propia con datos del Subsemun y Fortaseg.

Al realizar el análisis de los recursos transferidos por habitante (gráfica 2), en términos nominales, se tiene que existe una convergencia entre los distintos municipios de la ZMG hacia un valor promedio de 30 pesos para el 2020. Lo anterior es consistente con los criterios de elegibilidad dado que el número de habitantes es un componente con un fuerte, pero al menos en la primera etapa, disminuyendo su ponderación en el caso del Fortaseg. Este dato no muestra patrón alguno respecto al tipo de municipio que recibe mayor cantidad de recurso por habitante.

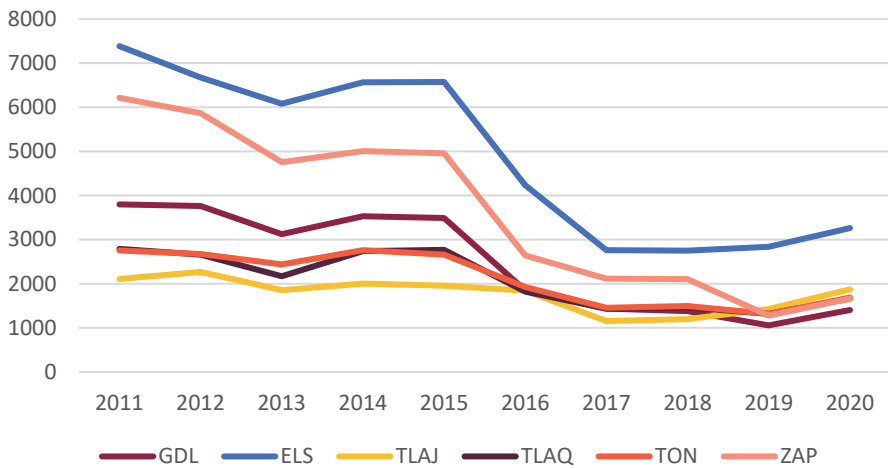
Gráfica 2. Recursos transferidos por habitante (pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Subsemun y Fortaseg.

Adicionalmente, se realizó el análisis de recursos federales transferidos respecto a la incidencia delictiva municipal (gráfica 3). Este dato se encuentra en pesos nominales y, de igual forma, muestra una caída sistemática entre 2011 y 2019 manteniendo una tendencia común entre los municipios. Lo cual, lógicamente no implicaría un mejor desempeño en la contención de la tasa de la incidencia delictiva la cual, como se observó anteriormente, se mueve en una tendencia contraria.

Gráfica 3. Recursos por incidencia delictiva



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2021; Subsemun y Fortaseg.

Inconsistencias en datos de incidencia delictiva municipal y transparencia policiaca en la ZMG

Este apartado se dedica a dos variables básicas en lo que respecta la seguridad pública en la ZMG. En primer lugar, la incidencia delictiva municipal, esta variable presenta fuertes inconsistencias en su cuantificación a lo largo del tiempo, así como entre municipios lo cual es aún más extraño. Además, en el caso del número de policías por cada municipio este no está disponible necesariamente en todo el periodo de estudio o bien de acuerdo a la autoridad gubernamental se desconoce el dato, lo cual es aún más preocupante.

Análisis de series de tiempo de la incidencia delictiva

Al trabajar con series de tiempo es importante determinar si esta serie está generada por un proceso estocástico o determinístico. En particular, nos interesa analizar si se tiene un proceso estocástico estacionario, en el cual, la media y la varianza de la serie serán constantes en el tiempo y el valor de la covarianza entre dos periodos depende solamente de la distancia o rezago entre estos dos periodos de tiempo y no del tiempo en el cual se ha calcu-

lado la covarianza. A este respecto como hemos mencionado anteriormente el trabajo de Nelson y Plosser (1982) muestra que la gran mayoría de las variables macroeconómicas de los Estados Unidos son no estacionarias (en torno a una tendencia determinista), misma evidencia que se ha acumulado al respecto para muchos otros casos.

Para detectar la estacionariedad o no de una serie se dice esta tiene una raíz unitaria si no es estacionaria en niveles al aplicar las pruebas necesarias. Para evaluar la existencia de raíces unitarias se emplea la prueba de Dickey y Fuller aumentada (ADF), esta prueba la utilizaremos para detectar la presencia de raíces unitarias en el nivel (logaritmo) y en la primera diferencia de las series.

Según Perron (1989), el principal hallazgo dentro de los trabajos sobre raíces unitarias se encuentra en el hecho de que bajo la hipótesis de que los choques aleatorios tienen un efecto permanente sobre las variables, sus fluctuaciones por lo tanto no serían transitorias. Dichos efectos permanentes podrían venir en la forma de cambios en la media de la variable o bien en cambios en la pendiente.

Así, muestra que, si una serie es estacionaria alrededor de una tendencia que ha experimentado algún cambio permanente durante el periodo bajo consideración, se puede fallar al no tomar en cuenta dicho cambio al utilizar la prueba ADF. Si los cambios en la serie son conocidos solo sería necesario ajustar la prueba ADF para incluir variables dummy, estas tomarían valores de (0, 1) para tener en cuantos cambios en la media (DU_t), o bien una dummy multiplicada por una tendencia para tomar en cuenta cambios en la pendiente (DT_t). Para lo anterior, se consideran tres diferentes modelos:

$$y_t = \mu + \beta t + \rho y_{t-1} + \alpha DU_t + \gamma \sum_{i=1}^k \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$$

$$y_t = \mu + \beta t + \rho y_{t-1} + \alpha DT_t + \gamma \sum_{i=1}^k \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$$

$$y_t = \mu + \beta t + \rho y_{t-1} + \alpha_1 \alpha DU_t + \alpha_2 DT_t + \gamma \sum_{i=1}^k \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$$

donde $DU_t = 0$ si $t \leq T_B$ y $DU_t = 1$ si $t > T_B$, y $DT_t = 0$ si $t \leq T_B$ y $DT_t = t - T_B$ si $t > T_B$. Aquí T_B se refiere al tiempo en el que se da el cambio, es decir, el periodo en el cual el cambio en los parámetros de la función de tendencia ocurrió.

Para las series que se encuentran bajo análisis en este trabajo se realizaron pruebas de raíces unitarias incluyendo la presencia de cambio estructural, para esto se utilizaron las variables dummy necesarias para incluir en cada caso el o los posibles cambios tanto en la media como en la pendiente de la serie. Esto

se realizó tanto con la serie en niveles como en primeras diferencias, y se seleccionó el modelo que se ajustara mejor en base al criterio de información Akaike (AIC), el valor Durbin-Watson, su R^2 ajustada y la Prueba F.

En las siguientes tablas se presentan las regresiones estimadas para cada serie en niveles y primeras diferencias aplicando la metodología antes descrita. La hipótesis nula se refiere a la presencia de raíz unitaria, es decir $\delta = 1$, la hipótesis alternativa nos indica la estacionariedad en tendencia de la serie, esto se verifica si τ es significativo, τ es el valor del estadístico t para δ .

Los resultados de estos análisis estadísticos sobre la incidencia delictiva se presentan en la tabla 3, se decidió realizarlo tanto a nivel agregado (incidencia) como en los delitos de alto impacto de acuerdo a la clasificación que se propone en el Subsemun y Fortaseg, los homicidios y el resto de los delitos. En los resultados *int* significa cambio en intercepto, *tend* cambio en tendencia, todos son significativos al 95% excepto*** donde es significativo al 90%.

Como puede observarse en la tabla 3, cuando se analiza la incidencia de forma agregada tanto a nivel estatal como de la ZMG y los municipios parecen tener la misma tendencia, excepto en el caso de Tlajomulco para el cambio en el 2013, esto es extraño dado que quizá este pico podría deberse a un cambio o metodología o error estadístico no reportado sin embargo al no estar presente en ese municipio ya es una inconsistencia a tomar en cuenta. Cuando se ven los resultados para los delitos de alto impacto, se repite el patrón anterior. En el caso de los homicidios dolosos no existe ninguna inconsistencia que sea de relevancia, si como en otros delitos. Los resultados anteriores son importantes dado que, por un lado, en el caso del Subsemun, los homicidios dolosos son una variable importante en la ponderación de los criterios de elegibilidad, aunque antes de 2011 eran reportados por el INEGI, para los delitos de alto impacto, si es relevante este hecho dado que se muestra una inconsistencia grave en los datos con un pico que no muestra relación alguna con los datos previos y solo infla los resultados de la incidencia final.

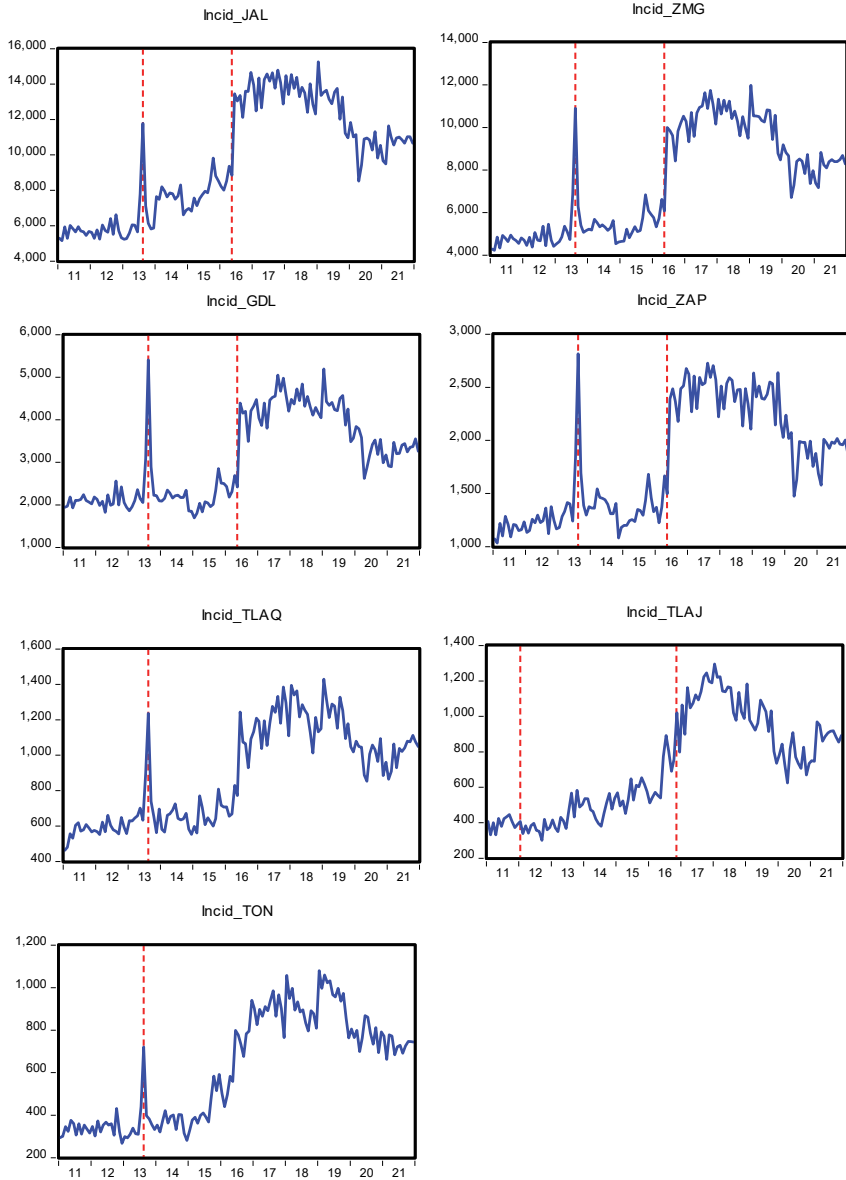
Tabla 3. Análisis de series de tiempo

	Incidencia	Alto Impacto	Homicidios	Otros delitos
Jalisco	2013M08, tend, 2016M05, tend, int	2013M08, 2016M05, tend, int	2013M12, tend, int,*** 2018M03 DIF 2019M07, tend, int***	2013M12, tend, int 2019M10, int
ZMG	2013M08, tend, 2016M05, tend, int	2013M08, int, 2016M05, tend, int	2013M06, int 2019M06, tend, int	2015M09, tend, int 2017M02, tend, int
Guadalajara	2013M08, tend, 2016M05, tend, int	2013M08, int, 2016M05, tend, int	2015M08, tend, int,*** 2019M04, tend, int***	2015M09, tend, int 2017M02, tend, int
Tlajomulco	2012M01, tend, int 2016M11	2014M07	2011M05, int,*** 2019M07, int*** 2019M10, tend, int***	2012M01, tend, int*** 2017M02, tend, int
Tlaquepaque	2013M08, tend, int 2019M01, DIF	2013M08, int, 2016M05, tend, int	2014M06, 2017M09, tend, int	2013M08, tend, int 2016M06, int
Tonalá	2013M08, tend, 2017M12, DIF	2013M08, int, 2016M05, int	2012M04, tend, int,*** 2019M04, tend, int	2015M08, tend, int 2018M12, tend,
Zapopan	2013M08, tend, 2016M05, tend, int	2013M08, int, 2016M05, tend, int	2013M06, int 2019M07, tend, int	2015M08, tend, int 2018M12,

Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2021.

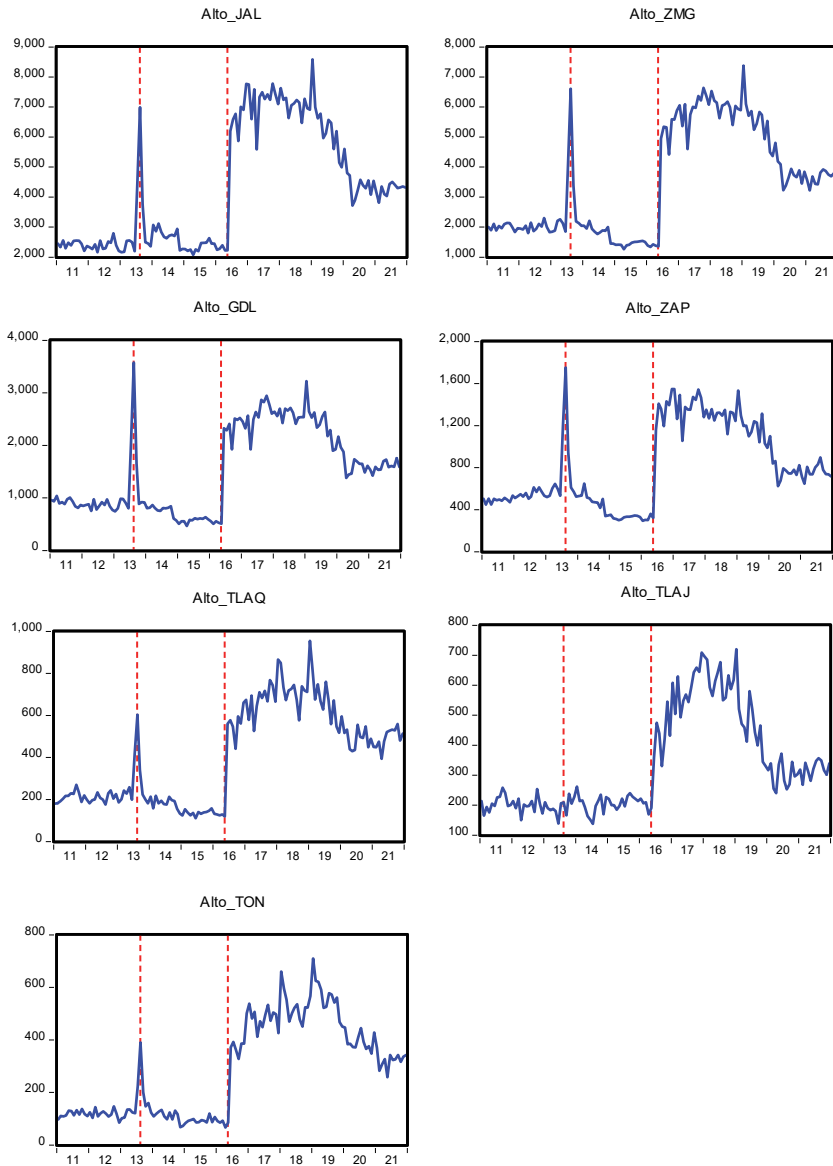
Lo descrito anteriormente, puede observarse de mejor manera en las gráficas 4, 5 y 6 donde la línea roja se encuentra en los puntos donde se detectó un cambio estructural en la variable. Claramente se observa que Tlajomulco es el único municipio que no exhibe ese gran pico hacia mediados de 2013 tanto en la incidencia total como en los delitos de alto impacto, a diferencia del resto de los municipios para los cuales se encontraba disponible la información.

Gráfica 4. Series de tiempo de la incidencia total



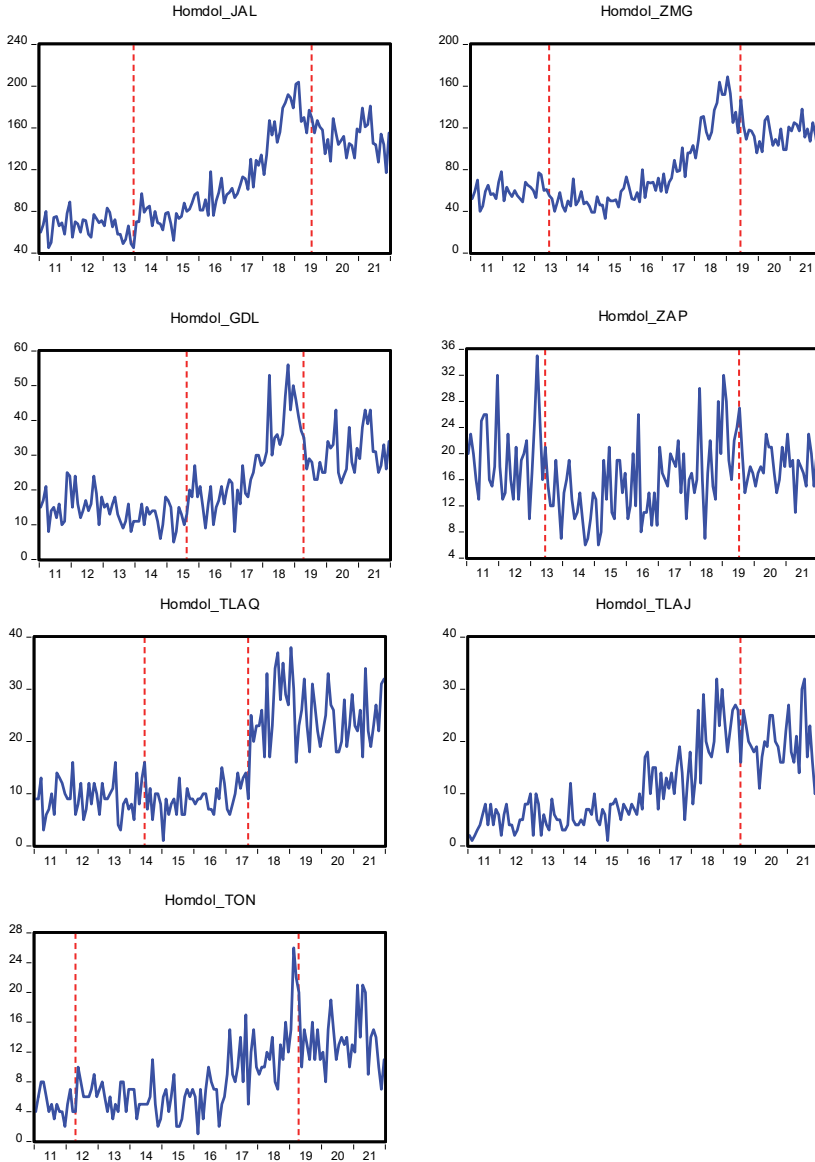
Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2021.

Gráfica 5. Series de tiempo de delitos de alto impacto



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2021.

Gráfica 6. Series de tiempo de homicidios dolosos



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2021.

Transparencia policiaca

Un dato que a partir de 2016 toma relevancia es el caso del número de policías por municipio. Este dato genera dudas y al parecer no es de relevancia para las autoridades municipales en el caso de la ZMG. Para iniciar con esta variable, se obtuvieron datos disponibles a través del Censo Nacional de Gobiernos Municipales del INEGI donde se pregunta el número de policías en activo. Estos datos se pueden observar en la tabla 4.

Tabla 4. Policías en activo

	GDL	ELS	TLAJ	TLAQ	TON	ZAP	ZPT
2011	3659	255	621	949	798	1690	90
2013	3139	181	603	844	622	1618	87
2015	2450	230	566	870	570	1870	79
2017	2531	238	612	1003	774	2190	96
2019	2500	197	687	871	689	2659	116

Fuente: elaboración propia con datos del CNGM, 2019.

Este censo nos presenta los datos reportados por parte de los gobiernos municipales respecto al número de policías disponibles entre 2011 y 2019 de forma bianual. Como se observa, para Guadalajara el número de policías ha disminuido en un 30% para el periodo en que los datos están disponibles, mientras que en el caso de Zapopan se incrementó en un 60%, una característica de los datos es que no muestran tendencias en común y prácticamente tienen comportamientos aleatorios en muchos de los municipios.

Adicionalmente, se solicitó a través de los mecanismos de transparencia en número de policías que se tenían de forma anual para entre el periodo 2005 y 2020, lo cual arrojó los datos que se muestran en la tabla 5 a continuación:

Tabla 5. Policías con datos de transparencia

	GDL	ELS	TLAJ	TLAQ	TON	ZAP	ZPT
2005			423		268		
2006			428		287		
2007			455		302		
2008			463		312		
2009			451		338		
2010			524		342		78
2011			516		345		69
2012			567		350		61
2013			685		355		55
2014			638		373		56
2015			659		417	1820	27
2016	2588		695		482	1990	52
2017	2580		817		512	2192	63
2018	2548	220	783	910	560	2264	70
2019	2539	200	775	895	599	2477	81
2020	2593	260	786	871	698	2616	92

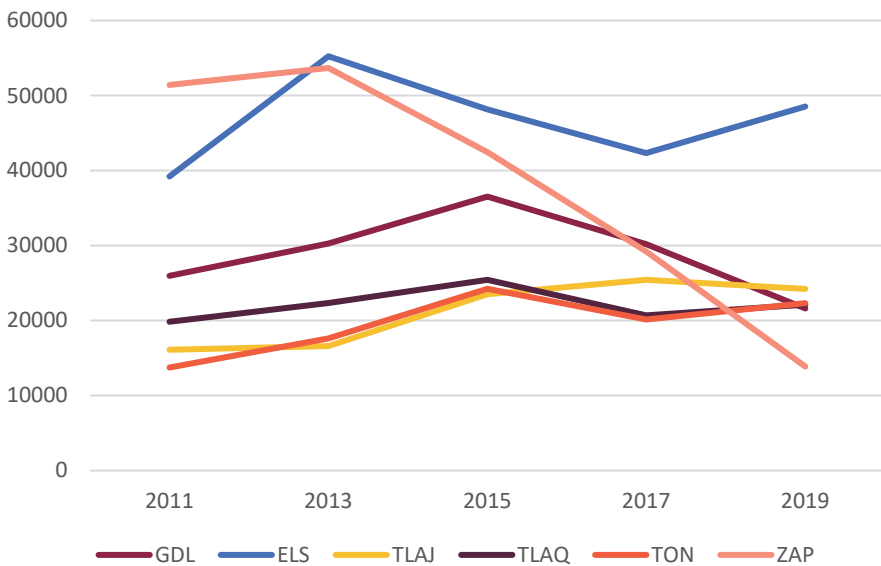
Fuente: elaboración propia con datos de solicitudes de transparencia.

Como se observa los datos que las autoridades entregan en respuesta a la solicitud de transparencia son desiguales. Únicamente dos municipios contaban con los datos completos, algunos otros indicaron que no tenían información anterior al 2018 (la administración municipal previa) y unos más mencionaron que los datos se encontraban en la página de transparencia en el apartado de nómina, sin embargo, los datos no coinciden necesariamente con los reportados en el censo. Esto, al menos, sería preocupante dado que tener el dato preciso (tanto histórico como actual) del número de policías

debería ser prioritario dadas las condiciones actuales de la percepción de inseguridad y confianza en las autoridades por parte de la ciudadanía.

Un punto de partida es determinar el comportamiento de los recursos transferidos por policía lo cual, ante la obvia falta de homogeneidad en los datos obtenidos por transparencia, se realizará con los datos del CNGMD que están disponibles de forma oficial y para todos los municipios de la ZMG. Aquí, se observa, que, dada la evolución del monto en los recursos transferidos y el número de policías, Zapopan tiende a recibir menor cantidad por elemento, sin embargo, este municipio incrementó su fuerza policíaca en un 40%.

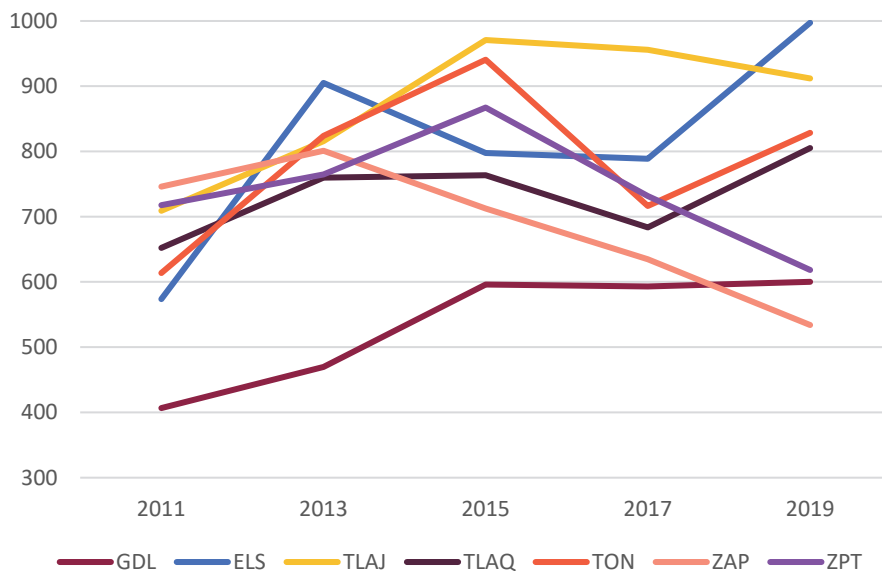
Gráfica 7. Recursos por policía (CNGM)



Fuente: elaboración propia con datos del CNGM, 2019; Subsemun y Fortaseg.

De igual forma, se realiza el análisis del número de habitantes por policía en la ZMG, lo cual puede observarse en la gráfica 8. En este dato, Guadalajara es quien tiene el mejor comportamiento con un promedio de un policía por cada 600 habitantes, mientras que Tlajomulco está en 900 habitantes, esto puede ser debido al hecho de que el primer municipio decrece en cuanto a la población mientras que el segundo tiene una tasa de crecimiento muy elevada a lo largo del periodo.

Gráfica 8. Habitantes por policía



Fuente: elaboración propia con datos del CNGM, 2019; CPV 2010 y 2020.

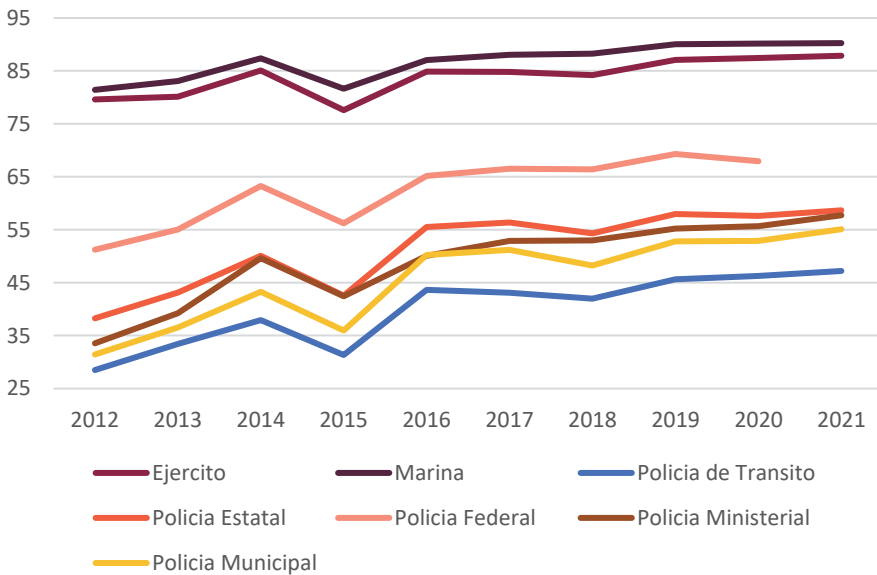
Confianza, victimización e incidencia delictiva

Para los criterios de elegibilidad más recientes una variable importante es la percepción de inseguridad de los habitantes del municipio, lo cual nuevamente genera distorsiones dado que no necesariamente la incidencia delictiva va en el mismo sentido que la percepción de inseguridad. De esta forma, se analizará en primer lugar el nivel de confianza que tienen los habitantes en las instituciones encargadas de las tareas de seguridad pública y procuración de justicia, para posteriormente analizar la relación entre la percepción de inseguridad y la tasa de prevalencia que reportan los ciudadanos. Lo anterior, dado que existe un componente de delitos no reportados en las carpetas de investigación por lo cual la tasa de prevalencia nos indicará cuantos hechos delictivos reportará cada ciudadano y no necesariamente los que denuncia ante las autoridades.

Confianza en las instituciones

La confianza en las instituciones por parte de los ciudadanos es un determinante de la calidad de la seguridad pública y estado de derecho que percibe el ciudadano. Al analizar los datos tenemos que tanto a nivel nacional como estatal hay datos para todo el periodo de estudio, donde claramente se hace notar que los peores evaluados con los más próximos al ciudadano, la policía de tránsito y municipal, siendo estos últimos a los cuales están dirigidos el Subsemun y el Fortaseg.

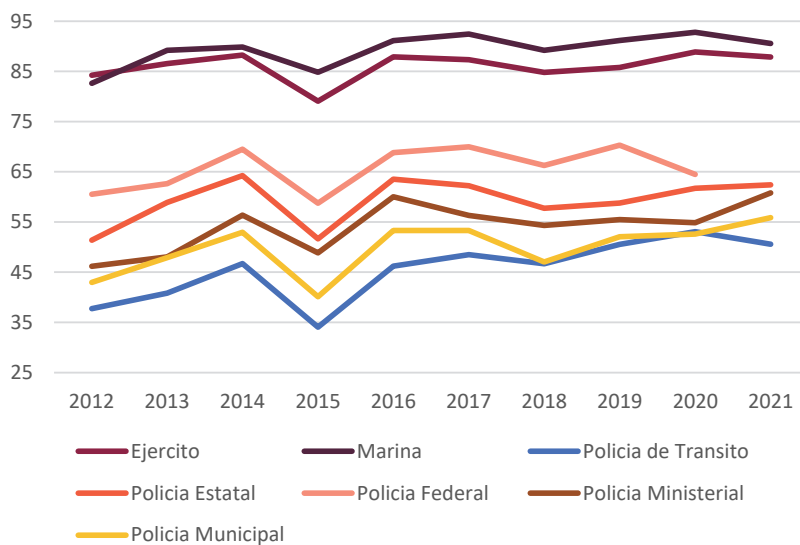
Gráfica 9. Confianza en las instituciones a nivel nacional



Fuente: elaboración propia con datos del ENVIPE.

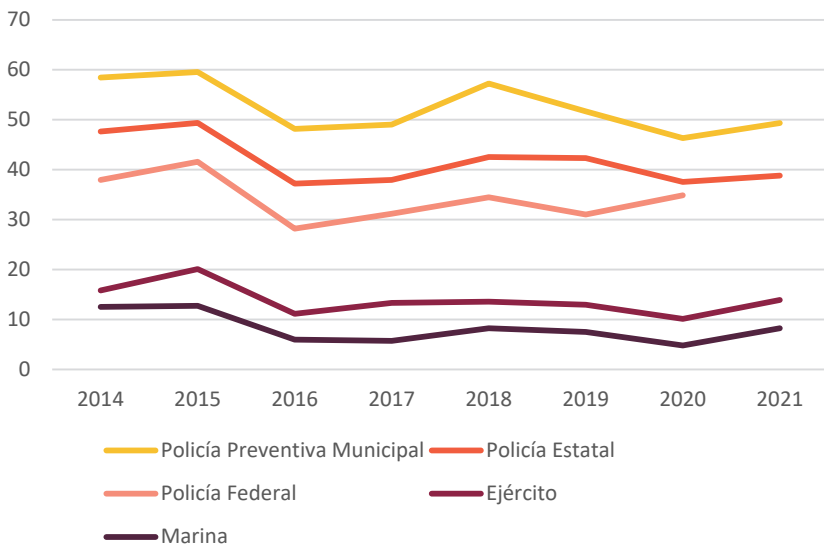
Para 2014 es posible encontrar esta estadística a nivel zona metropolitana donde, de igual manera los peor evaluados son los que, al menos en teoría, deberían ser los más cercanos a la población, y además claramente no refleja una mejora sustancial pese al monto de los recursos transferidos por la federación para mejorar este aspecto.

Gráfica 10. Confianza en las instituciones en Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos del ENVIPE.

Gráfica 11. Desconfianza en las instituciones en la ZMG

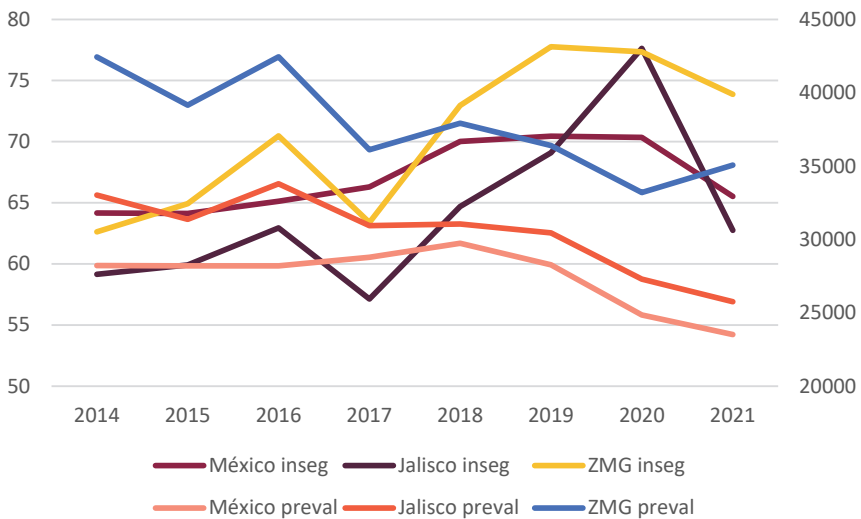


Fuente: elaboración propia con datos del ENVIPE.

Percepción de inseguridad y prevalencia delictiva

La percepción de inseguridad y la tasa de prevalencia son dos medidas que, al menos en teoría deberían moverse de forma inversa. La tasa de prevalencia es la ocurrencia de alguna actividad delictiva en el entorno del habitante y se mide por cada 100 habitantes, así, se observa en la gráfica en el eje derecho que la tasa de prevalencia a nivel ZMG es mayor a lo que se observa a nivel estatal o nacional y si bien ha disminuido entre el 2014 y 2020 sigue siendo superior a al nivel estatal en 40% y al nacional en un 50%. En el eje izquierdo tenemos la percepción de inseguridad de las personas en su entorno inmediato, así podemos observar cómo en un inicio la percepción en la ZMG era menor al nivel estatal y nacional, creciendo rápidamente y superando el nivel nacional hacia 2019 y alcanzado el estatal en 2020, lo cual es consistente con el incremento en la incidencia delictiva en la ZMG durante el periodo de estudio. Lo anterior, indica que, aunque existen transferencias a nivel federal para mejorar la seguridad pública a nivel municipal esta no se ve reflejada en la percepción por parte de la ciudadanía necesariamente.

Gráfica 12. Percepción de Inseguridad y Prevalencia Delictiva en la ZMG



Fuente: elaboración propia con datos del ENVIPE.

Conclusiones

Como puede observarse en este trabajo, la transferencia de los recursos federales a los municipios pasa por distintas etapas de cambios de reglas tanto de elegibilidad como de asignación para los beneficiarios de estos programas. Si bien, estas modificaciones son necesarias a medida que la realidad y los objetivos se adecuan, también es cierto que pueden generar ineficiencias al no estar homologadas y ser determinadas en partes por mecanismos no claros del todo. Una vez sorteados estos obstáculos se tienen que los datos que proporcionan las autoridades estatales y municipales (en el caso de Jalisco y la ZMG) pueden no ser transparentes o verificables como el caso de la fuerza policiaca, o en el mejor de los casos tener errores estadísticos (o manipulación en el peor escenario) de la incidencia delictiva en los distintos municipios. A este respecto, la ZMG muestra comportamientos anormales en particular en dos momentos del tiempo, siendo el caso de mediados de 2013 es más extraño al solo darse en determinado tipo de hechos delictivos y solo en algunos municipios y no en la generalidad de la ZMG. Mientras que en el segundo momento a mediados de 2016 el cambio en la tendencia y la pendiente de las series de tiempo no obedece a ningún cambio metodológico o datos en proceso de ser corregido, sino que es consistente para la incidencia total y los municipios de toda la zona metropolitana. Adicionalmente, al analizarse la relación entre recursos transferidos y percepción de seguridad por parte de la ciudadanía se observa que no tiene relación alguna y más aún, la confianza en las policías municipales suele ser la más baja entre las distintas instituciones encargadas de la seguridad pública. De esta forma, este trabajo sugiere la posibilidad de homologar reglas para la elegibilidad y selección de municipios beneficiados con los recursos, sujeto a que los datos sobre la incidencia delictiva sean confiables y verificables, así como una mayor transparencia por parte de las autoridades municipales respecto a los recursos humanos de los que dispone para llevar a cabo la tarea de proveer seguridad a la ciudadanía.

Referencias

Legislación

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2008). ACUERDO 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2008a). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo Municipal de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2009). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2009a). ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas del Fondo de Subsidios a los Municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para la Seguridad Pública y el Modelo de Convenio de Adhesión que se deberá suscribir.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2010). ACUERDO por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal para la asignación de recursos del subsidio para la seguridad pública de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (Subsemun).
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2010a). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (Subsemun) y Modelo de Convenio de Adhesión.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2011). REGLAS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2011a). ACUERDO por el que se da a conocer la lista de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegibles para el otorgamiento del subsidio en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal, así como la fórmula utilizada para su selección.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2012). REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente

con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales.

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2012). ACUERDO por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, y la fórmula utilizada para su selección.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013). REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013a). ACUERDO por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, y la fórmula utilizada para su selección.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014). REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014a). ACUERDO por el que se da a conocer la lista de municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal elegibles para el otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, y la fórmula utilizada para su selección.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2015). REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2016). LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (Fortaseg) para el ejercicio fiscal 2016.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2017). LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2017.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2018). LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2018.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2019). LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2019.

Artículos y libros

Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. (2017). *Reporte Ethos: Descifrando el gasto público en seguridad*. Ethos. https://issuu.com/pajaropolitico/docs/report_e_gasto_p_blico_en_seguridad

Nelson, C. R. y Plosser, C. I. (1982). Trends and random walks in macroeconomic time series: some evidence and implications. *Journal of Monetary Economics*, 10, 139-162.

Perron, P. (1989). The great crash, the oil price shocks, and the unit root hypothesis. *Econometrica*, 57(6), 1361-1401.

Recursos electrónicos

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. *Inegi.org*. <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/600>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). Censo de Población y Vivienda CPV. *Inegi.org*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Censo de Población y Vivienda CPV. *Inegi.org*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021. *Inegi.org*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2021). *Datos Abiertos de Incidencia delictiva*. Gobierno de México.



IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA SEGURIDAD PÚBLICA: EL CASO DE GUADALAJARA

José Andrés Sumano Rodríguez¹
CONAHCYT–El Colegio de la Frontera Norte

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza el impacto de la pandemia de Covid-19 en torno a la seguridad pública en la Zona Metropolitana de Guadalajara a través de series de tiempo interrumpidas que permiten comparar el comportamiento de la incidencia delictiva antes y después del inicio de la pandemia. Se analizó la evolución de cuatro delitos con alta prevalencia en el municipio: robo a casa habitación, robo a negocio, robo de vehículo y violencia familiar. Se utilizaron series de tiempo interrumpidas para evaluar los cambios en el nivel y tendencia de los delitos analizados a partir

¹ José Andrés Sumano es Catedrático CONAHCYT en El Colegio de la Frontera Norte. Obtuvo su Doctorado en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. El Dr. Sumano es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. Es autor de los libros *La Construcción de Policías Inteligentes en México: Una tarea pendiente*, *Repensando el Juvenicidio desde la Frontera Norte* y *Comunidades Seguras: Promesa inevitable de las democracias latinoamericanas*. ORCID: 0000-0001-8030-8643.

del confinamiento por la pandemia. Se observa una disminución de delitos patrimoniales como los robos a negocio, a casa habitación y de vehículo en el periodo de mayor confinamiento, pero conforme fue relajándose el confinamiento dichos delitos recobraron poco a poco sus niveles previos a la pandemia. Finalmente, se observa un aumento en el nivel de violencia familiar en el periodo de mayor confinamiento, para posteriormente regresar a los niveles anteriores a la pandemia.

Palabras clave: seguridad pública, pandemia por Covid-19, impacto en la seguridad pública de Guadalajara.

Abstract

This research analyzes the impact of the Covid-19 pandemic on public safety in Guadalajara, through interrupted time series analysis which allow comparing the behavior of criminal incidence before and after the pandemic. Four crimes with high prevalence in the municipality were analyzed: home burglaries, vehicle thefts, business robberies and family violence. The interrupted time series methodology was utilized to evaluate the changes in level and trend of crime derived from the confinement due to the Covid-19 pandemic. During the period of strongest confinement, there was a decrease in business robberies, home burglaries and vehicle thefts, which slowly recovered their previous levels as the confinement was relaxed. Finally, there was an increase in family violence during the strongest confinement and a slow return to previous levels as confinement relaxed.

Keywords: public safety, pandemic by Covid-19, impact on public security in Guadalajara.

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el impacto de la pandemia de Covid-19 en torno a la seguridad pública en el municipio de Guadalajara, México, a través de series de tiempo interrumpidas que permite comparar el comportamiento de la incidencia delictiva antes y después de iniciada la pandemia. Se analizaron cuatro delitos con alta prevalencia en el municipio: robo a casa habitación, robo a negocio, robo de vehículo y violencia familiar. Aplicar el método de series de tiempo interrumpidas permiten analizar el impacto de la intervención en el nivel y la tendencia de cada delito analizado y evaluar la significancia estadística del resultado (Penfold y Zhang, 2013).

Para el ejercicio, dadas las altas cifras negras que prevalecen en México, el análisis se complementó con la información sobre percepción en materia de seguridad reportada por la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el municipio de Guadalajara, a efecto de comparar los cambios en la incidencia delictiva con la evolución de la percepción en materia de seguridad.

Teorías para entender el impacto de la pandemia en la seguridad ciudadana

Los cambios que las corporaciones de policía esperaban en el entorno criminal derivado de la pandemia serían una disminución del robo a casa habitación (al estar las personas en casa se vuelve más difícil cometer este delito), una disminución del robo a vehículo (pues menos automóviles circulando implicaría menos oportunidades para la comisión de dicho delito), un aumento del robo a negocio vinculado al desempleo y un aumento de la violencia familiar derivado del confinamiento en espacios con hacinamiento (H. Lara, Secretario de Seguridad Ciudadana y Justicia Cívica de General Escobedo, comunicación personal, 25 de junio de 2020). Estas expectativas estaban fundadas en la teoría de la actividad rutinaria desarrollada por Cohen y Felson (1979), en la cual señalan que la actividad criminal se da cuando convergen tres elementos: 1) una víctima disponible y vulnerable, un agresor motivado y la ausencia de una autoridad para prevenir el crimen. La teoría parte de la corriente del *rational choice*, asumiendo que los posibles criminales actúan de forma racional haciendo un cálculo sobre los riesgos y beneficios de cometer un ilícito. En este sentido, si las condiciones permiten al posible ofensor obtener el beneficio del acto criminal a un riesgo aceptable, la persona cometerá

el ilícito (Cohen y Felson, 1979). La teoría se enfoca en las características del crimen más que en las características del criminal. Desde esta perspectiva, el entorno tiene un rol central en la comisión de delitos. La variable determinante para la comisión de un delito es la oportunidad. Siguiendo dicha perspectiva teórica, los posibles ofensores aprovechan la oportunidad que brinda el hecho de que las casas se queden solas porque los dueños salen a trabajar para cometer el robo a casa habitación. También aprovechan el que las personas dejan sus vehículos estacionados por mucho tiempo en lugares poco vigilados para cometer robos. De igual manera, aquellos negocios con pocas medidas de seguridad o que manejan grandes cantidades de efectivo, presentan mayores oportunidades para el robo a negocio. Sin esas oportunidades, muchos de esos crímenes no se hubieran cometido conforme a la teoría en cuestión (Cohen y Felson, 1979).

La pandemia cambió el entorno de oportunidades para la actividad criminal. Aquellas casas que antes se quedaban solas en el día, ahora estaban ocupadas. Los vehículos que antes se estacionaban en la vía pública por largos periodos de tiempo ya no circulaban. También, el confinamiento derivado de la pandemia forzó a familias a convivir en un espacio reducido, incrementado las oportunidades para la violencia familiar. En resumen, la pandemia disminuyó las oportunidades para la comisión de ciertos ilícitos, pero aumentó las oportunidades para la comisión de otros. De ahí que las autoridades esperaran que la pandemia llevaría a una disminución de los robos a casa habitación y robo de vehículo, pero un aumento de la violencia familiar (H. Lara, comunicación personal, 25 de junio de 2020).

Algunas de las principales críticas a la teoría de la actividad rutinaria tienen que ver con que la misma asume la presencia de ofensores motivados, pero no explica las causas de la motivación de dichos ofensores o porque estas personas están más motivadas que otras a participar en actividades criminales (Miró, 2014). En este sentido, se concentra demasiado en el entorno que facilita la comisión de delitos y se olvida del análisis del posible victimario. La teoría asume un pensamiento racional por parte de los posibles victimarios, pero no contempla que las personas actúan desde una perspectiva de racionalidad limitada, pues no tienen toda la información para tomar decisiones racionalmente óptimas (Simon, 1997). Aunado a lo anterior, deja de lado que las personas, además de intereses, tienen valores, costumbres y afectos, entre otras variables que afectan su comportamiento. Finalmente, se ha criticado la separación de motivación y oportunidad, pues autores como Akers (1998) han señalado que no es posible hacer dicha separación pues ambos elementos son meras descripciones del evento criminal.

La teoría de la actividad rutinaria, principal marco teórico mediante el cual se pretende explicar el impacto del confinamiento por la pandemia en la seguridad ciudadana en este artículo, tiene complementos teóricos que permiten una mirada más integral del fenómeno complejo de la violencia y delincuencia. La teoría de las ventanas rotas, la cual señala la importancia de la prevención situacional y la percepción de orden para la prevención del delito, es una de estas corrientes teóricas que nos permiten una mirada más completa del fenómeno. Desde esta perspectiva, la percepción ciudadana sobre el orden y la atención de las autoridades a problemas urbanos está correlacionada con la actividad delictiva (Kelling y Wilson, 1982). En otras palabras, una ventana rota da la impresión que los comportamientos antisociales son tolerados y que no hay autoridades atentas a dar respuesta a las problemáticas de la comunidad, invitando a la comisión de actos delictivos y violentos (Kelling y Wilson, 1982). Cabe señalar que en muchas ocasiones la percepción de inseguridad está más ligada a conductas disruptivas del orden social en una comunidad que a la comisión de actos delictivos. En este sentido, el abandono de ciertos espacios públicos derivado del confinamiento por la pandemia pudiera fomentar el desarrollo de actividades delictivas. Por ejemplo, el abandono de las escuelas durante la pandemia pudiera haber incentivado que se llevarán a cabo actos de vandalismo o delictivos en dichas instalaciones. Por otro lado, la teoría del control social señala que la actividad delictiva y violenta está ligada a los mecanismos mediante los cuales las comunidades socializan ciertos códigos de conducta. Desde esta perspectiva, son los mecanismos de control social, formales e informales, los que permiten prevenir la actividad violenta y delictiva (Reiss, 1951). En gran medida, son los mecanismos de control social informales (valores, creencias, lazos) los que previenen la mayor parte de los delitos. Entre mejores sean los mecanismos de control social informal (sentido de pertenencia, cohesión comunitaria, etc.), menores serán los niveles de delincuencia y violencia en una comunidad (Reiss, 1951). Desde esta visión, el confinamiento pudiera haber debilitado los mecanismos de control social informales, disminuyendo la capacidad de las comunidades para prevenir el delito y la violencia. Otra teoría relevante para el estudio del impacto de la pandemia en la seguridad ciudadana es la teoría general de la tensión. Conforme a dicha teoría, la comunidad socializa ciertos objetivos loables, como por ejemplo alcanzar el éxito financiero, pero no se generan los mecanismos para alcanzar dichos objetivos de forma legítima/legal. Culturalmente, las personas buscan alcanzar esas metas socialmente valoradas (dinero, poder, etcétera), pero al no encontrar mecanismos legítimos/legales para alcanzar dichas metas, entran

en un estado de tensión/frustración. En ese sentido, algunas de las personas sujetas a esta tensión por no poder alcanzar los objetivos socialmente valorados por vías legales, recurrirán a medios ilegales o violentos para poder llegar a esas metas (Agnew, 2001). La propensión de las personas a recurrir a métodos violentos o ilegales para alcanzar esas metas y cumplir con ciertos parámetros culturales dependerá de una combinación de tres factores: 1) la inhabilidad para alcanzar una meta; 2) la pérdida de estímulos positivos, y 3) la aparición de estímulos negativos (Agnew, 2001). En ese sentido, la prevención de la violencia y la delincuencia pasa por mejorar las oportunidades para el desarrollo de las personas y facilitar el logro de metas socialmente valoradas, el fortalecimiento de los estímulos positivos y la reducción de los estímulos negativos. Desde esta perspectiva, la pandemia y la crisis económica derivada pudieran haber reducido las posibilidades de alcanzar metas socialmente valoradas (particularmente por el aumento en el desempleo) y disminuido los estímulos positivos (por ejemplo, a través de la pérdida de familiares), incrementando la tensión en personas con ciertos niveles de vulnerabilidad que estarían en riesgo de recurrir a métodos ilegales o violentos para alcanzar sus metas económicas o sociales y que por la pandemia no pueden alcanzar por métodos legítimos. Si bien el enfoque principal del artículo para explicar los cambios en los patrones delictivos derivado de la pandemia es la teoría de la actividad rutinaria, no se pierden de vista estas otras perspectivas teóricas que complementan el análisis.

Tomando en cuenta los referentes teóricos mencionados, el propósito de este estudio fue evaluar el impacto de la pandemia de Covid-19 en la incidencia delictiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Es importante mencionar que se seleccionaron cuatro delitos para el análisis por su alta prevalencia: robo a casa habitación, robo a negocio, robo de vehículo y violencia familiar.

Durante los últimos veinte años en América Latina, incluyendo México, se ha observado un incremento significativo sostenido de los delitos patrimoniales (Bergman, 2018). En este sentido, los delitos observados en el estudio vienen de un largo periodo de crecimiento derivado de un incremento en las utilidades que es posible extraer de las actividades criminales y de una creciente incapacidad de la autoridad para responder al aumento en dichos delitos. Lo anterior ha derivado en un equilibrio de alta criminalidad en el cual es posible observar un crecimiento de otro tipo de delitos como extorsión y secuestro (Bergman, 2018). El caso de Guadalajara es un ejemplo de una ciudad sumergida en un equilibrio de alta criminalidad conforme a la definición de Marcelo Bergman (2018). Sin embargo, el presente estudio no contempla estudiar este otro tipo de actividad criminal común en entornos

de alta criminalidad y se limita a los delitos enunciados dada la relación entre la pandemia y dichos delitos que sugiere la teoría de la actividad rutinaria y las otras teorías complementarias.

Metodología

El presente trabajo de investigación analiza el impacto de la pandemia de Covid-19 en torno a la seguridad pública en la ciudad de Guadalajara, a través de series de tiempo interrumpidas que permiten comparar el comportamiento de la incidencia delictiva antes y después de iniciada la pandemia. El estudio es de carácter longitudinal. Las series de tiempo interrumpidas son un método cuasiexperimental robusto que permite evaluar la significancia estadística de los cambios en el nivel y la tendencia de los delitos a partir de una intervención como el confinamiento por la pandemia.

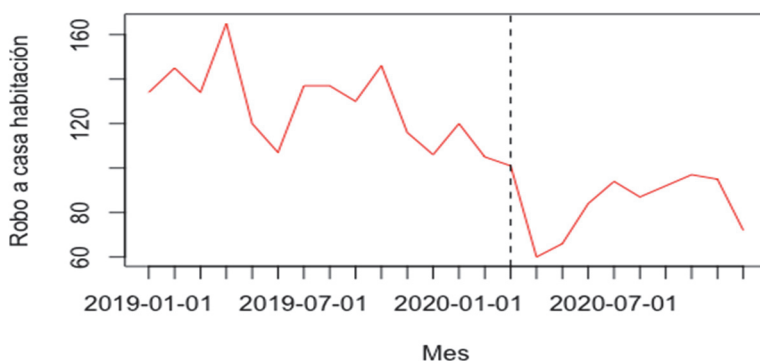
Para evaluar el impacto de la pandemia en la incidencia delictiva se optó por hacer una comparación entre las cifras de incidencia delictiva de los meses de enero a diciembre de 2019 con los meses de enero a diciembre de 2020. El periodo de análisis coincide con el confinamiento por la pandemia de Covid-19 y permite controlar por efectos de estacionalidad. El municipio de Guadalajara se compara contra sí mismo a efecto de controlar los sesgos de contexto e historia. Aunque el diseño propuesto no es experimental, lo que impide generar un contrafactual adecuado y atribuir causalidad de forma robusta, sí permite hacer una aproximación a los cambios inducidos por la pandemia en el contexto criminal de la ciudad. Se seleccionaron cuatro delitos para el análisis por ser los que tienen mayor prevalencia en el municipio: 1) robo a casa-habitación; 2) robo de vehículo; 3) robo a negocio, y 4) violencia familiar. El instrumento utilizado para el análisis fue la serie de tiempo, pues permite hacer comparaciones de un fenómeno en años distintos (Chatfield y Xing, 2019). El método de series de tiempo interrumpidas permite evaluar la significancia estadística de los cambios en el comportamiento de una variable a partir de una intervención (Penfold y Zhang, 2013). Los datos utilizados para el análisis fueron las carpetas de investigación de los cuatro delitos seleccionados, pues las carpetas de investigación son la fuente oficial mediante la cual los diferentes niveles de gobierno en México evalúan las tendencias de los delitos y toman decisiones. Sin embargo, es importante notar que la cifra negra en México supera el 90%, por lo que se insiste en la necesidad de tener más y mejores datos para aumentar la confiabilidad de este tipo de análisis. También, es importante mencionar que el uso de series de tiempo interrumpidas permite probar los cambios en nivel y tendencia asociados

con una intervención mientras se controla por la tendencia global en la variable de interés (Penfold y Zhang, 2013). Las series de tiempo interrumpidas facilitan el identificar cuando ocurrió el cambio, que estaba pasando antes de la intervención, que sucedió inmediatamente después de la intervención y que sucedió en el periodo más largo posterior a la intervención (Rodgers y Topping, 2012). No se omite mencionar que los datos utilizados cumplen con los requerimientos para el uso de series de tiempo interrumpidas y se realizaron las pruebas de autocorrelación correspondientes. El análisis de la incidencia delictiva posteriormente se compara con la evolución de la percepción de inseguridad en la ciudad reportada por la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, a efecto de contrastar ambas tendencias y obtener un panorama integral del impacto de la pandemia en la seguridad.

Incidencia delictiva durante la pandemia en Guadalajara

Para el análisis del impacto de la pandemia en la incidencia delictiva en Guadalajara se utilizaron las carpetas de investigación reportadas al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por la Fiscalía General del Estado durante el periodo enero a diciembre de 2019 y 2020 para los delitos de robo a negocio, robo de vehículo, robo a casa habitación y violencia familiar.

Figura 1. Robo a casa habitación en Guadalajara



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

En la figura 1 se observa una disminución significativa del robo a casa habitación durante el periodo de mayor confinamiento por la pandemia. Hay una disminución muy importante de los robos a casa habitación al inicio del confinamiento, entre marzo y abril de 2020. Los niveles bajos se mantienen durante mayo, pero para junio empieza a observarse un aumento que lleva a estabilizar las cifras de robo a casa habitación conforme a lo esperado con la tendencia previa a la pandemia. De acuerdo a los datos observados, se confirmaría el postulado de que la presencia de las personas en sus casas por el confinamiento reduce las oportunidades para el robo a casa habitación.

Modelo de series de tiempo interrumpidas para el robo a casa habitación

A efecto de corroborar los resultados del análisis exploratorio anterior y revisar su significancia estadística, se aplicó un modelo de serie de tiempo interrumpida a los datos de carpetas de investigación para el delito de robo a casa habitación. Se seleccionaron los datos de carpetas de investigación pues es el dato que el gobierno de México utiliza de manera oficial como indicador de la evolución de dicho delito. A continuación se presentan los resultados del modelo señalado.

Generalized least squares fit by maximum likelihood

Model: Roboacasahabitacion ~ Mes + Nivel + Tendencia

Data: delitos_gdl_pandemia_

AIC	BIC	logLik
205.1665	221.6593	-88.58327

Correlation Structure: ARMA(9,0)

Fórmula: ~Mes

Parameter estimate(s):

Phi1	Phi2	Phi3	Phi4	Phi5	Phi6	Phi7	Phi8	Phi9
-0.83138	-1.12128	-1.14829	-1.23121	-1.11072	-0.78456	-0.57849	-0.31124	-0.47288

Coefficients:

	Value	Std.Error	t-value	p-value
(Intercept)	144.27598	1.573596	91.68552	0
Mes	-1.90171	0.190570	-9.97904	0
Nivel	-50.82911	3.257331	-15.60453	0
Tendencia	5.31245	0.410655	12.93652	0

Correlation:

	(Intr)	Mes	Nivel
Mes	-0.966		
Nivel	0.640	-0.753	
Tendencia	-0.020	0.104	-0.696

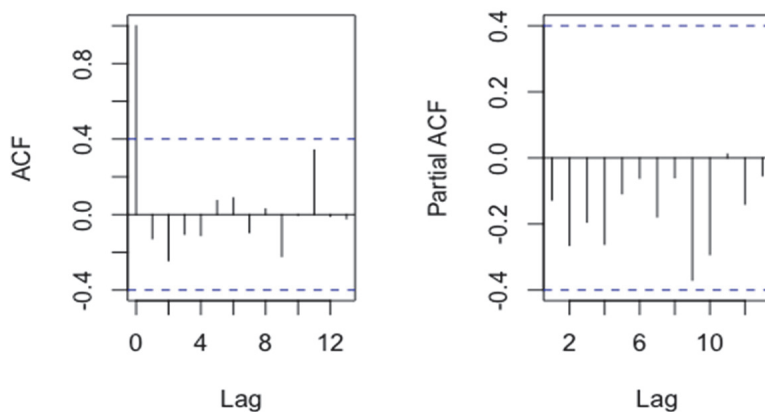
Standardized residuals:

Min	Q1	Med	Q3	Max
-1.985251697	-0.786021163	0.005449766	0.336560450	2.111238465

Residual standard error: 14.57263

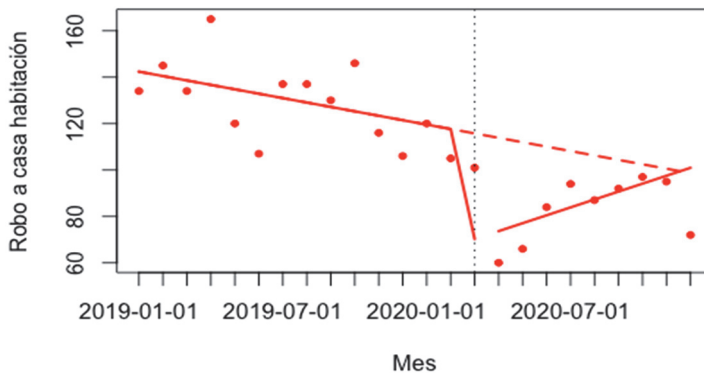
Degrees of freedom: 24 total; 20 residual

Figura 2. Análisis de residuales de robo a casa habitación



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

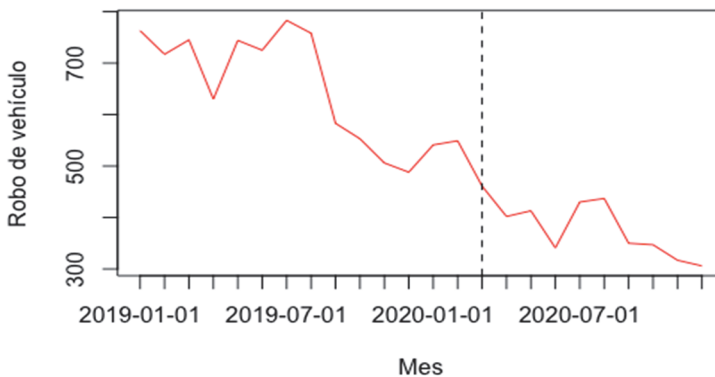
Figura 3. Serie de tiempo interrumpida para robo a casa habitación



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los resultados del modelo de serie interrumpida corroboran una disminución significativa en el nivel del delito de robo a casa habitación a partir del inicio del confinamiento de -50.82911 con un p -value de $.0000$. También se observa un cambio en la tendencia de dicho delito a 5.31245 , que también es significativo pues tiene un p -value de $.0000$. En otras palabras, dicho delito disminuyó significativamente al inicio del confinamiento, luego tuvo un cambio en tendencia al alza que también es significativo.

Figura 4. Robo de vehículo en Guadalajara



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Al igual que en el caso anterior, en la figura 2 se observa una disminución significativa en el robo de vehículo durante el periodo de confinamiento por la pandemia en comparación con el 2019. Sin embargo, en el robo de vehículos, el pico del descenso se da hasta junio. Posteriormente, regresa a los niveles esperados previo a la pandemia durante los meses del verano y cae drásticamente en la parte final del año. En general, se mantiene la tendencia a la baja que se venía observando previo a la pandemia, a excepción del pico a la baja entre mayo y junio. Los datos observados en la figura 2 confirman lo esperado respecto a que una menor movilidad reduce las oportunidades para el robo de vehículo, generando una disminución de este delito durante la pandemia.

Modelo de series de tiempo interrumpidas para el robo a vehículo

A efecto de corroborar los resultados del análisis exploratorio anterior y revisar su significancia estadística, se aplicó un modelo de serie de tiempo interrumpida a los datos de carpetas de investigación para el delito de robo de vehículo. Se seleccionaron los datos de carpetas de investigación pues es el dato que el Gobierno de México utiliza de manera oficial como indicador de la evolución de dicho delito. A continuación se presentan los resultados del modelo señalado.

Generalized least squares fit by maximum likelihood

Model: Robodevehiculo ~ Mes + Nivel + Tendencia

Data: delitos_gdl_pandemia_

AIC	BIC	logLik
263.2824	273.8849	-122.6412

Correlation Structure: ARMA(4,0)

Fórmula: ~Mes

Parameter estimate(s):

Phi1	Phi2	Phi3	Phi4
0.06782796	-0.03477402	-0.18197239	-0.59219620

Coefficients:

	Value	Std. Error	t-value	p-value
(Intercept)	830.7834	19.03293	43.64978	0.0000
Mes	-23.3049	2.29601	-10.15016	0.0000
Nivel	-61.4241	33.93426	-1.81009	0.0853
Tendencia	12.4551	4.57018	2.72529	0.0130

Correlation:

	(Intr)	Mes	Nivel
Mes	-0.924		
Nivel	0.439	-0.615	
Tendencia	0.330	-0.300	-0.488

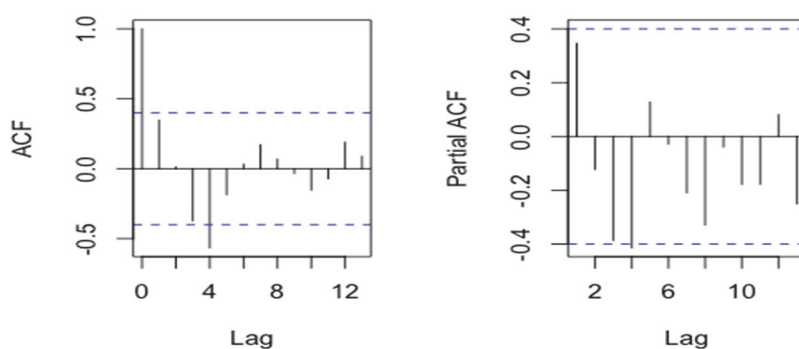
Standardized residuals:

Min	Q1	Med	Q3	Max
-2.0260554	-0.8389963	-0.3108996	0.5804656	2.1727233

Residual standard error: 53.09033

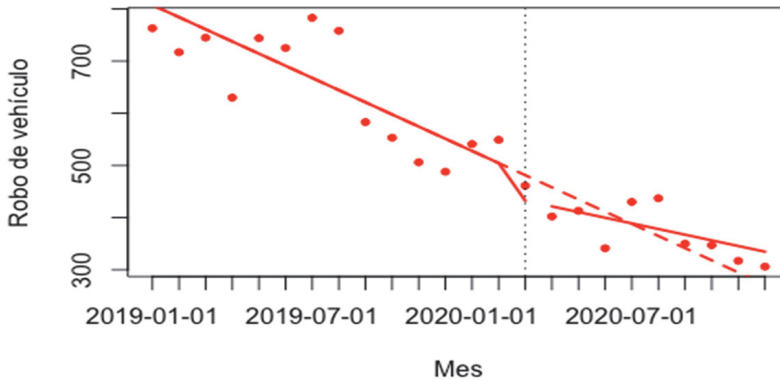
Degrees of freedom: 24 total; 20 residual

Figura 5. Análisis de Residuales Robo a Vehículo



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

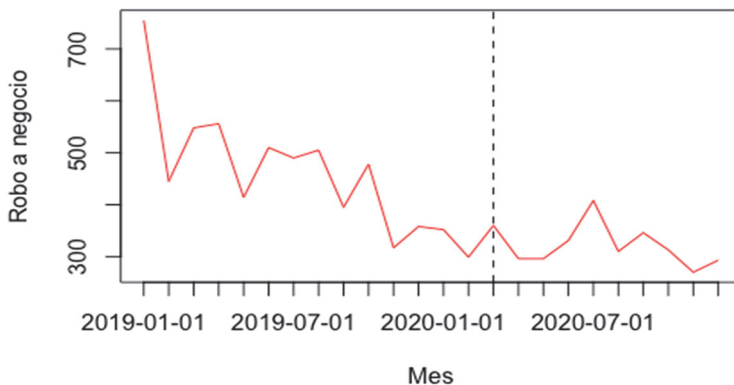
Figura 6. Serie de tiempo interrumpida para robo a vehículo



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los resultados del modelo de serie interrumpida corroboran una disminución que no alcanza a ser estadísticamente significativa en el nivel del delito de robo de vehículo a partir del inicio del confinamiento de -61.4241 con un p -value de 0.0853 . También se confirma un cambio en la tendencia de dicho delito a 12.4551 con un p -value de 0.0130 , este sí significativo estadísticamente. En otras palabras, dicho delito disminuyó al inicio del confinamiento, posteriormente y conforme fue relajándose el mismo, empezó a subir poco a poco. La tendencia ascendente del delito después de la caída en junio es contraria a la tendencia descendente que se venía observando previo al confinamiento. El confinamiento generó un pico a la baja en junio, pero poco a poco la tendencia y niveles regresaron a los niveles esperados conforme a la tendencia previa a la pandemia. Una vez que pasó el efecto del confinamiento, ha seguido el descenso esperado del delito de robo a vehículo.

Figura 7. Robo a negocio en Guadalajara



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

En el caso del robo a negocio, se observa un comportamiento distinto a los delitos anteriores en la figura 3. Si bien no se puede robar un negocio que está cerrado, en algún momento se planteó que el desempleo pudiera ocasionar saqueos (Redacción Animal Político, 2020a). Sin embargo, al menos en lo que a carpetas de investigación se refiere, esto no se ha visto reflejado en las cifras oficiales. Se observa una caída en el nivel de robos a negocio entre marzo y abril, manteniéndose en cifras significativamente bajas durante los primeros meses del confinamiento. Después de un pico al alza en julio, el delito regresa al patrón a la baja que venía presentando antes de la pandemia. No parece cumplirse la premisa de la aparición de saqueos, pero sí la de que no puede robarse un negocio que está cerrado. Es pertinente matizar que, además de una disminución de las oportunidades de robo a negocio, pudiera haber también un cambio en el tipo de oportunidades que se presentan.

Modelo de series de tiempo interrumpidas para el robo a negocio

A efecto de corroborar los resultados del análisis exploratorio anterior y revisar su significancia estadística, se aplicó un modelo de serie de tiempo interrumpida a los datos de carpetas de investigación para el delito de robo a negocio. Se seleccionaron los datos de carpetas de investigación pues es el dato que el gobierno de México utiliza de manera oficial como indicador de la evolución de dicho delito. A continuación se presentan los resultados del modelo señalado.

Generalized least squares fit by maximum likelihood

Model: Roboanegocio ~ Mes + Nivel + Tendencia

Data: delitos_gdl_pandemia_

AIC	BIC	logLik
259.6385	277.3093	-114.8192

Correlation Structure: ARMA(10,0)

Fórmula: ~Mes

Parameter estimate(s):

Phi1	Phi2	Phi3	Phi4	Phi5	Phi6	Phi7	Phi8	Phi9	Phi10
-0.9379	-1.0297	-0.8331	-1.3124	-1.5610	-1.1997	-0.762	-1.0774	-0.7672	-0.7106

Coefficients:

	Value	Std. Error	t-value	p-value
(Intercept)	609.4713	5.052800	120.62050	0.0000
Mes	-20.2768	0.628559	-32.25922	0.0000
Nivel	-3.4996	11.720187	-0.29859	0.7683
Tendencia	20.9076	1.323974	15.79155	0.0000

Correlation:

(Intr) Mes Nivel

	(Intr)	Mes	Nivel
Mes	-0.984		
Nivel	0.782	-0.852	
Tendencia	-0.303	0.381	-0.791

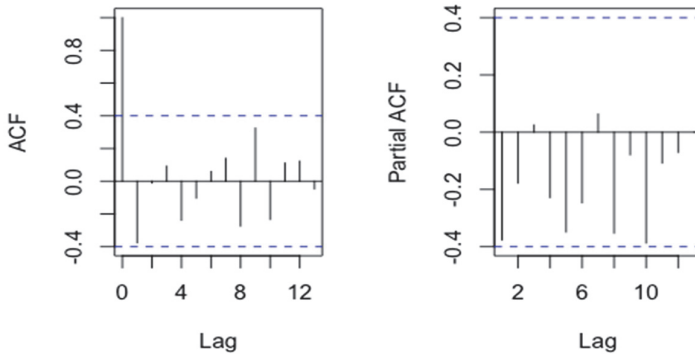
Standardized residuals:

Min	Q1	Med	Q3	Max
-2.02371750	-0.47338303	-0.07177858	0.38800833	2.70779462

Residual standard error: 61.23268

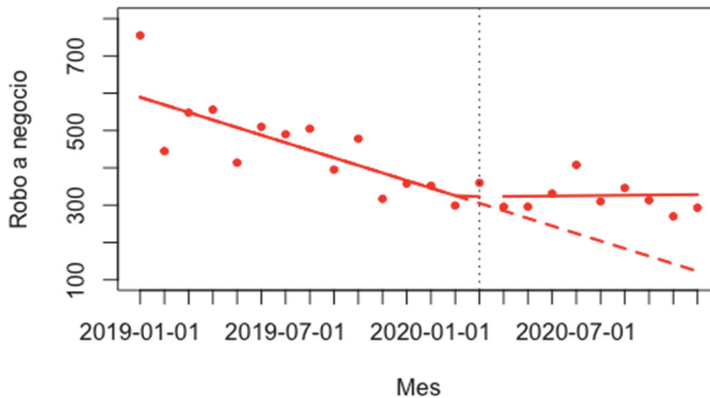
Degrees of freedom: 24 total; 20 residual

Figura 8. Análisis de residuales del robo a negocio



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

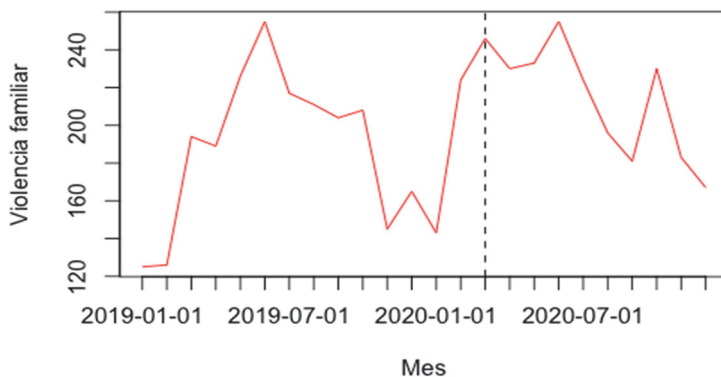
Figura 9. Serie de tiempo interrumpida para robo a negocio



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los resultados del modelo de serie interrumpida muestran una disminución pequeña en el nivel del delito de robo a negocio a partir del inicio del confinamiento de -3.4996 , pero que no es significativa pues tiene un p -value de 0.7683 . En otras palabras, no se observa un cambio de nivel importante como en otros delitos patrimoniales. Sin embargo, se confirma un cambio en la tendencia de dicho delito a 20.9076 , el cual sí es significativo con un p -value de $.0000$. Lo anterior es de particular relevancia, pues con la pandemia se detuvo la tendencia a la baja de dicho delito, el cual se estabilizó en los niveles de marzo.

Figura 10. Violencia familiar en Tijuana



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Fiscalía General del Estado de Baja California.

Se esperaba que el confinamiento derivado de la pandemia, aunado al hacinamiento en el que viven muchas familias en México, provocara un aumento significativo en la violencia familiar. En el caso de Guadalajara, se dio un aumento significativo en los meses previos al confinamiento y se mantuvo en niveles altos hasta pasado el verano. En cuanto a carpetas de investigación, sí se observa un aumento importante que se mantiene durante el verano de 2020, pero que comienza a retroceder en los últimos meses del año. En este sentido, para el caso de Guadalajara, sí parece cumplirse la premisa de que el confinamiento provocaría un aumento de la violencia familiar durante la pandemia. Es importante mencionar que las cifras de violencia familiar en México presentan una alta cifra negra, lo cual afecta la confiabilidad de dichos indicadores. Mejorar la calidad de la información respecto a este delito contribuiría a tener mayor certeza sobre cómo ha cambiado el comportamiento de este delito.

Modelo de series de tiempo interrumpidas para la violencia familiar

A efecto de corroborar los resultados del análisis exploratorio anterior y revisar su significancia estadística, se aplicó un modelo de serie de tiempo interrumpida a los datos de carpetas de investigación para el delito de violencia familiar. Se seleccionaron los datos de carpetas de investigación pues es el dato que el gobierno de México utiliza de manera oficial como indicador de la evolución de dicho delito. A continuación se presentan los resultados del modelo señalado.

Generalized least squares fit by maximum likelihood

Model: Violenciafamiliar ~ Mes + Nivel + Tendencia

Data: delitos_gdl_pandemia_

AIC	BIC	logLik
241.4558	253.2363	-110.7279

Correlation Structure: ARMA(5,0)

Fórmula: ~Mes

Parameter estimate(s):

Phi1	Phi2	Phi3	Phi4	Phi5
0.3628064	-0.0444901	-0.1225280	0.1061013	-0.5635018

Coefficients:

	Value	Std. Error	t-value	p-value
(Intercept)	177.28326	16.686609	10.624284	0.0000
Mes	2.03573	1.995091	1.020368	0.3197
Nivel	29.20855	27.737578	1.053032	0.3049
Tendencia	-6.43842	4.207787	-1.530121	0.1417

Correlation:

	(Intr)	Mes	Nivel
Mes	-0.928		
Nivel	0.378	-0.545	
Tendencia	0.419	-0.409	-0.459

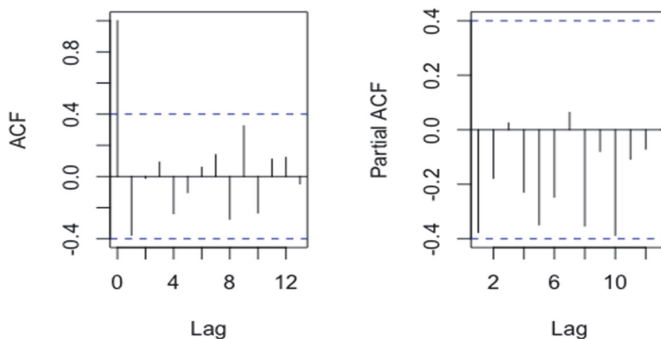
Standardized residuals:

Min	Q1	Med	Q3	Max
-1.8544349	-0.7134456	0.2862602	0.5381066	1.9995798

Residual standard error: 32.75807

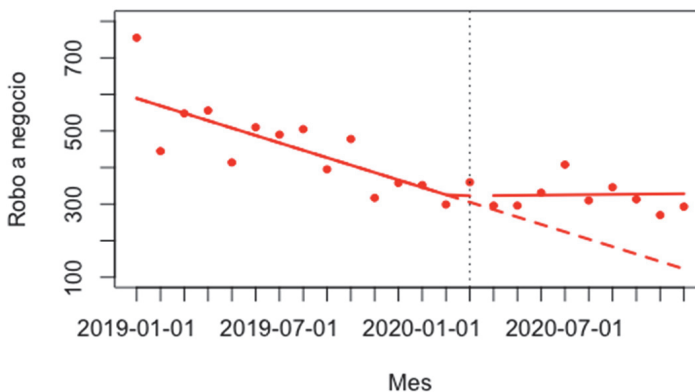
Degrees of freedom: 24 total; 20 residual

Figura 11. Análisis de residuales de la violencia familiar



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Figura 12. Serie de tiempo interrumpida para violencia familiar



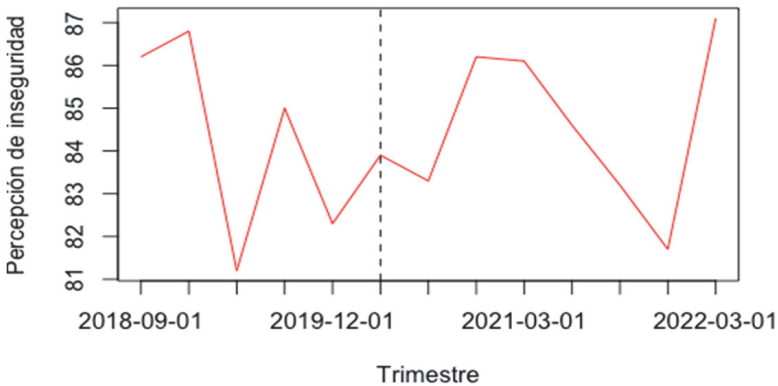
Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los resultados del modelo de serie de tiempo interrumpida muestran un aumento en el nivel del delito de violencia familiar a partir del inicio del confinamiento de 29.20, el cual se mantiene durante los meses de mayor confinamiento, pero que no es significativo pues tiene un p -value de .30. También se observa un cambio en la tendencia de dicho delito a -6.43, el cual tampoco es significativo estadísticamente con un p -value de 0.14. En otras palabras, se observa un aumento importante de la violencia familiar durante los meses de mayor confinamiento, pero una vez que el mismo comienza a relajarse la tendencia cambia a la baja.

Percepción sobre la seguridad en Guadalajara

Habiendo analizado el impacto de la pandemia en la incidencia delictiva en Guadalajara y a efecto de obtener una mirada más integral del impacto de la pandemia en la seguridad, es preciso revisar lo sucedido con la percepción sobre la seguridad en el municipio. En este sentido, se seleccionó una pregunta de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del Instituto Nacional de Estadística y Geografía respecto a qué tan seguro considera su municipio. La respuesta a la pregunta permite aproximar como ha cambiado la percepción en relación a la seguridad antes y después de iniciada la pandemia.

Figura 1. Percepción de Inseguridad en Guadalajara



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana.

En la figura 13 es posible observar que al inicio de la pandemia y en los primeros meses de confinamiento disminuyó la percepción de inseguridad. Sin embargo, la misma alcanzó niveles altos nuevamente durante los últimos meses de 2020. La tendencia vuelve a ser a la baja durante prácticamente todo el 2021, pero para marzo de 2022 se regresa a los altos niveles de percepción de inseguridad observados a finales de 2018. En este sentido, el diseño de la presente investigación no permite afirmar que la pandemia ha provocado una disminución en el porcentaje de la población de Guadalajara que se siente insegura, pero sí que durante el confinamiento por la pandemia disminuyó el porcentaje de la población del municipio que mencionó sentirse insegura. El descenso en los delitos patrimoniales durante el periodo de confinamiento más intenso de la pandemia parece haber impactado en la percepción de seguridad. Sin embargo, los últimos datos muestran que en 2022 la percepción de inseguridad ha regresado a los niveles más altos observados.

Conclusiones

Los resultados de la presente investigación arrojan conclusiones importantes sobre el impacto de la pandemia en la incidencia delictiva en Guadalajara, Jalisco. En efecto, la pandemia ha cambiado el entorno criminal en lugares como la capital de Jalisco. Para tratar de entender el impacto de la misma es necesario recordar que los niveles de cifra negra por encima del 90% (INEGI, 2019) pudieran afectar la confiabilidad de los modelos contemplados en la presente investigación. Algunas hipótesis planteadas al inicio de la pandemia, como el posible aumento de la violencia familiar, parece se han cumplido para el caso de Guadalajara conforme a los indicadores disponibles. Otras como un posible incremento en saqueos no sucedió. Sin embargo, sí se confirman las hipótesis de que el confinamiento por la pandemia reduciría los robos a casa habitación y los robos de vehículo.

Una primera conclusión derivada del análisis es que delitos como robo a casa habitación, robo de vehículo y robo a negocio han disminuido durante la pandemia. Lo anterior coincide con la premisa de que el robo a casa habitación sucede predominantemente en hogares que se encuentran solos (Alonso, 2014). La pandemia ha forzado a las familias a permanecer en el hogar, reduciendo las oportunidades para el robo a casa habitación. También coincide con la premisa de que no puede robarse negocios que están cerrados o no tienen ingresos (Associated Press, 2020). Es importante mencionar que en ciertos casos no han disminuido las oportunidades de robo a negocio, si no han cambiado el tipo de oportunidades. La pandemia mantuvo negocios cerrados o con niveles de ingresos bajos que reducen también ciertas oportunidades para el robo a negocio, pero se abren otras oportunidades. En el caso de robo de vehículo, también hay una tendencia a niveles menores de este delito durante la pandemia. Conforme a lo anterior, implicaría que una menor circulación vehicular también ha reducido las oportunidades para el robo de vehículo. Es cierto que la teoría de la actividad rutinaria sostiene también que los vehículos que duran mucho tiempo estacionados en lugares poco seguros son susceptibles de robo, pero en general las cifras de este delito han disminuido y luego regresado a la tendencia descendente original. En resumen, la pandemia ha reducido o cambiado las oportunidades para la comisión de delitos como robo a negocio, robo a casa habitación y robo de vehículo, lo cual se ha traducido en una menor incidencia de dichos delitos. Es pertinente mencionar que las cifras de robo a casa habitación y robo de vehículo han seguido disminuyendo. Sin embargo, el robo a negocio se ha estabilizado una vez que el confinamiento se relajó.

De acuerdo a lo anterior, el análisis de la evolución de los delitos patrimoniales del fuero común realizado en la presente investigación es coincidente

con los postulados de la teoría de la actividad rutinaria en el sentido de que la variable preponderante es la oportunidad derivada de la coincidencia de un victimario motivado, una posible víctima vulnerable y la ausencia de alguna autoridad para prevenir el delito. La disminución del robo a casa habitación, robo de vehículo y robo de negocio en el contexto de la pandemia parece responder a menores oportunidades para la comisión de dichos delitos como lo señala la teoría de la actividad rutinaria. Cabe mencionar que las conclusiones, en este sentido, solo aplican para los delitos patrimoniales analizados en la presente investigación. Otro tipo de delitos pudieran no haberse comportado de esta manera en el contexto de la pandemia. Además, es pertinente señalar que lo observado en la investigación es que efectivamente en la medida en que hay menos oportunidades para la comisión de dichos delitos, el mismo disminuye como señala la teoría de la actividad rutinaria, pero no se aplicaron metodologías experimentales que pudieran ser concluyentes en ese sentido. La investigación tampoco analizó si hubo algún tipo de desplazamiento del delito, es decir, que ante la falta de oportunidades para la comisión de los delitos patrimoniales analizados hayan aumentado otros delitos a la par que disminuyeron los delitos estudiados.

Mención aparte merece el caso de la violencia familiar. Una segunda conclusión derivada del análisis es que durante la pandemia sí se incrementó significativamente la violencia familiar en Guadalajara. Se esperaba que como consecuencia del estrés y desgaste que ha implicado la pandemia y el confinamiento, así como de las condiciones de hacinamiento en las que viven muchas familias en la Zona Metropolitana de Guadalajara, aumentara significativamente la violencia familiar. Esto sí se vio reflejado en las carpetas de investigación.

En el caso de la violencia familiar parece cumplirse el postulado de la teoría de la actividad rutinaria, pues mayores oportunidades para el delito de violencia familiar sí derivaron en un incremento de dicho delito, al menos en el caso de Guadalajara durante la pandemia. Por esta razón, la investigación muestra que los delitos patrimoniales del fuero común y la violencia familiar sí se comportaron conforme a lo esperado por la teoría de la actividad rutinaria durante la pandemia.

Los resultados de la presente investigación abarcan el periodo de enero a diciembre de 2020, comparándolo con el mismo periodo de 2019. Por consiguiente, la disminución observada de delitos patrimoniales y el aumento de otro tipo de delitos como la violencia familiar aplica para ese periodo de tiempo. Las tendencias pudieran moverse conforme sigue avanzando la pandemia. Aunado a lo anterior, es necesario mejorar la información sobre la incidencia delictiva en México. Durante la presente investigación no fue posible incluir el impacto de la pandemia al interior de las instituciones de

seguridad. Futuros estudios pudieran abordar dicha dimensión del impacto de la pandemia en la gestión de la seguridad.

Finalmente, es pertinente esbozar algunas implicaciones para la política pública en materia de seguridad ciudadana derivadas del presente estudio. En el texto se ha mencionado previamente la necesidad de contar con más y mejores datos respecto a la incidencia delictiva. En ese sentido, las encuestas de victimización son una fuente que permite hacer comparaciones con las cifras oficiales. Sin embargo, ampliar las capacidades de las policías para recibir denuncias sería un paso que permitiría reducir la brecha entre carpetas de investigación reportadas por las fiscalías y llamadas confirmadas al 911, aunado a los beneficios que pudiera tener respecto a reducción de impunidad.

La reducción de los delitos patrimoniales observada durante la pandemia también tiene implicaciones de política pública. Aunado a los hallazgos de la criminología respecto a la concentración de este tipo de crímenes en un porcentaje reducido de ofensores y lugares (Abt, 2019), los hallazgos de la presente investigación señalan que es posible lograr reducciones significativas de dichos delitos al disminuir las oportunidades para la comisión de los mismos. Esto puede lograrse incrementando la presencia de la autoridad en puntos de alta incidencia previamente identificados o a través de prevención situacional que permita modificar las condiciones que facilitan el encuentro de victimarios motivados y víctimas vulnerables. En este sentido, los patrullajes dirigidos, mejorar el alumbrado público, facilitar la movilidad, la rehabilitación de espacios públicos y las campañas de prevención, cuando están adecuadamente focalizados, pueden lograr reducciones significativas en los delitos patrimoniales al romper el ciclo de encuentro entre posibles víctimas vulnerables, victimarios motivados y la ausencia de la autoridad que señala la teoría de la actividad rutinaria como variable preponderante para explicar la comisión de dichos ilícitos.

En el caso de otro tipo de delitos como la violencia familiar, la investigación indica que la teoría de la actividad rutinaria pudiera también ser útil para explicar dicho fenómeno. En ese sentido, se requiere recurrir a políticas públicas para su prevención a través de reducir las oportunidades para la comisión del delito. Algunas prácticas dirigidas a la prevención de la violencia familiar son las terapias cognitivo conductuales para víctimas y victimarios, el establecimiento de refugios seguros para las víctimas, el rastreo de casos y la operación de unidades especializadas en la atención de este tipo de delitos. En estos casos parece ser más importante trabajar con las características específicas de víctimas y victimarios que con las condiciones que pudieran abrir una oportunidad para la comisión del delito.

Referencias

Artículos y libros

- Abt, T. (2019). *Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets*. Basic Books.
- Agnew, R. (2001). Building on the Foundation of General Strain Theory: Specifying the types of strain most likely to lead to crime and delinquency. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38(4), 319-361.
- Akers, R. (1998). *Social learning and social structure: A general theory of crime and deviance*. Northeastern University Press.
- Alonso, N. (2014). Aproximación del perfil de ladrones de casa habitación en Guadalajara, México. *Visión criminológica-criminalística*, Abril-Junio. http://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/1402/articulos/03_Aproximaci%F3n%20al%20perfil%20de%20ladrones%20de%20casa%20habitaci%F3n.pdf
- Barrachina, C. (2020). Efectos del Covid-19 frente al incremento de los delitos en el caribe mexicano. *Real Instituto Elcano*, 77, 1-8.
- Bergman, M. (2018). *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Oxford University Press.
- Chatfield, C. y Xing, H. (2019). *The Analysis of Time Series: An introduction with R*, 7ª ed. Chapman and Hall.
- Cohen, L. y Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.
- García, F., Moreno, J., Pinto, B. y Gómez, A. (2020). El derecho a la salud en tiempos de pandemia en Colombia: Entre la inequidad endémica y el estado de emergencia. *Revista Colombiana de Bioética*, 15(1), 1-17.
- Kelling, G. y Wilson, J. Q. (1982). *Broken Windows: The police and neighborhood safety*. The Atlantic.
- Medina, R. (2020). Derechos humanos en México: Entre la modernidad, la posmodernidad y la ultramodernidad. *Nóesis*, 29(57), 160-178.
- Miró, F. (2014). Routine Activity Theory. En *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*. Blackwell Publishing Ltd.
- Penfold, R. y Zhang, F. (2013). Use of Interrupted Time Series in Evaluating Health Care Quality Improvements. *Academic Pediatrics*, 13(6), 38-44.
- Reiss, A. (1951). Delinquency as the Failure of Personal and Social Controls. *American Sociological Review*, 16(2), 196-207.

Rodgers, G. B. y Topping, J. C. (2012). Safety effects of drawstring requirements for children's upper outdoor garments. *Arch Pediatr Adolesc Med*, 166, 651-655.

Simon, H. (1997). *Administrative Behavior: A study of decision making processes in administrative organizations*. Free Press.

Recursos electrónicos

Alvarado, N., Sutton, H. y Laborada, L. (2020). *Covid-19 y la actuación de las agencias policiales de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo [Archivo PDF]. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/COVID-19-y-la-actuacion-de-las-agencias-policiales-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Associated Press. (2020, abril 11). Crime drops around the world as Covid-19 keeps people inside. *CNBC*. <https://www.cnbc.com/2020/04/11/crime-drops-around-the-world-as-covid-19-keeps-people-inside.html>

BBC News Mundo. (2021, febrero 21). Covid-19 y violencia en Tijuana: la ciudad que sufre una doble pandemia en México. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56041169>

Heras, A. (2020, enero 21). Tijuana, la ciudad más peligrosa del país con 2 mil 208 víctimas. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/01/21/tijuana-la-ciudad-mas-peligrosa-del-pais-con-2-mil-208-victimas-3462.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019, septiembre 24). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. Principales resultados* [Archivo PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

Martínez, G. (2019, febrero 2). Va estrategia para bajar homicidios en Tijuana. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/va-estrategia-para-bajar-homicidios-en-tijuana>

Redacción Animal Político. (2020, mayo 6). 5 estados concentran 50% de los intentos de saqueo durante la epidemia. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/05/estados-intentos-saqueo-epidemia-covid-19/>

Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey. (2020). Respuesta a solicitud de información en la Plataforma Nacional de Transparencia.



SEGURIDAD Y GÉNERO EN LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA. EVIDENCIAS SOBRE LA PARADOJA DEL MIEDO AL DELITO

Áurea Esther Grijalva Eternod¹
CUCSH, Universidad de Guadalajara

Resumen

El presente trabajo pretende profundizar sobre las diferencias entre hombres y mujeres en torno a la seguridad, la victimización y la relación con las instituciones de seguridad en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción

¹ Profesora Investigadora Titular en la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Es doctora en Criminología y Delincuencia Juvenil por la Universidad de Castilla La Mancha, España y Especialista en Derecho Penal por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1, y representante en México del Estudio de Delincuencia Autoinformada en Jóvenes (ISRJ, por sus siglas en inglés), además de colaboradora en diversos proyectos de investigación nacionales e internacionales. Sus líneas de investigación son: delincuencia, violencia, género, confianza en instituciones. ORCID: 0000-0001-8399-4247.

sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), el análisis se realiza teniendo como eje de perspectiva la paradoja del miedo al delito, que consiste en el hecho de que las mujeres tienen menos probabilidad de ser víctimas de un delito y, sin embargo, tienen mayores probabilidades de tener miedo al delito, lo cual cuenta con evidencia en muchos contextos en el mundo.

Los resultados muestran que en la ZMG no existen diferencias tan marcadas en la probabilidad de victimización, pero que la mujer sí vive, en general, con mayor miedo al delito y con mayores limitaciones en su calidad de vida. Partiendo de estos resultados, se reflexiona sobre las implicaciones de política pública y se esbozan las posibles líneas futuras de investigación.

Palabras clave: seguridad ciudadana, victimización, género, miedo al delito.

Abstract

This paper aims to delve into the differences between men and women regarding security, victimization, and the relationship with security institutions in the Guadalajara Metropolitan Area. Using data from the National Survey of Victimization and Perception of Public Security (ENVIPE) and the National Survey of Urban Public Security (ENSU), the analysis is carried out with the paradox of fear of crime as the axis of perspective, which consists in the fact that women are less likely to be victims of crime and yet more likely to fear crime, which is supported by evidence in many contexts around the world.

The results show that in this area there are no such marked differences in the probability of victimization, but that women do live, in general, with greater fear of crime and with greater limitations in their quality of life. Based on these results, we reflect on the implications of public policy and outline possible future lines of research.

Keywords: citizen security, victimization, gender, fear of crime.

Introducción

El género es un tema muy arraigado, tanto de manera central como desde una perspectiva transversal, en los estudios criminológicos y en las políticas públicas relacionadas con la seguridad, el control de la delincuencia y la violencia, así como en la prevención del delito.

En efecto, desde las ideas originadas en los movimientos feministas, que fueron incorporados a las ciencias sociales en las décadas de 1960 y 1970, se ha desarrollado teóricamente y también se ha soportado con evidencia el hecho de que la influencia de las variables sociales y económicas opera de manera distinta en hombres y mujeres. Particularmente, en el tema que nos ocupa, en el de la seguridad ciudadana, algunos de los postulados más consensuados en la literatura científica son: 1) que las causas de la seguridad (objetiva y subjetiva) no son necesariamente las mismas en hombres y mujeres; 2) que estos dos grupos no experimentan de la misma forma las variables que se relacionan con la seguridad ni los programas o políticas dirigidos a ella, y 3) que hombres y mujeres tienen necesidades distintas cuando se habla de seguridad.

Así, como ya se mencionaba, en la Criminología el género se ha vuelto un tema central en el quehacer científico. En este sentido existen, por ejemplo, una gran cantidad de estudios centrados en comprender las especificidades de la mujer como delincuente, de la mujer como víctima –así como la atención que recibe por parte de las instituciones–, de la mujer como operaria del sistema de justicia y de la mujer como elemento de las fuerzas de seguridad (Britton, 2011; Chamberlain, 2015; Datchi y Ancis, 2017; Heidensohn y Silvestri, 2007; Silvestri y Crowther-Dowey, 2008); no obstante, los trabajos criminológicos que se preocupan por el tema de género no se han enfocado únicamente en la mujer, pues también existe un cuerpo abundante de literatura que analiza cuestiones relacionadas con el papel del modelo de masculinidad hegemónico y sus repercusiones en el comportamiento violento (Chamberlain, 2015; Ellis, 2016; Heidensohn y Silvestri, 2007; Miller, 2014; Silvestri y Crowther-Dowey, 2008; Tomsen, 2016).

Además de lo anterior, el género se ha convertido en un tema transversal en todo el conocimiento criminológico contemporáneo, pues en casi todas las áreas de conocimiento que se circunscriben a esta ciencia, se utiliza esta perspectiva para evidenciar y entender las brechas de género que se encuentran en la raíz de los problemas sociales, así como para comprender las diferencias experimentadas entre hombres y mujeres relacionadas con el fenómeno criminológico, con el fin de generar políticas más certeras e integrales que resulten más eficaces.

Uno de los tópicos criminológicos en el que la perspectiva de género se ha abordado más profundamente, tanto de manera central como transversal, es el miedo al delito. Este fenómeno, ubicado conceptualmente en la dimensión subjetiva de la seguridad, ha sido ampliamente abordado en la literatura científica contemporánea y es uno de los temas que ha generado mayor interés criminológico y de política pública en los últimos tiempos. Si bien, el miedo al delito no es un tema acabado, existe un cierto consenso en la Criminología actual en el sentido de considerarlo un fenómeno independiente de la victimización y de la incidencia delictiva, así como un fenómeno multicausado, contextual y que se puede apreciar en al menos tres dimensiones: la emocional, la cognitiva y la conductual (Farrall, Banister, Ditton, y Gilchrist, 1997; Gouseti, 2018; Grijalva y Fernández 2017; Grijalva y Fernández, 2021).

En la evolución del estudio del miedo al delito, existe un hecho estilizado que ha sido evidenciado en muy diferentes contextos (en lugares con niveles altos y bajos de miedo al delito y en países con altos y bajos niveles de delincuencia) (Farrall y Lee, 2008; Hale, 1996; Lee y Mythen, 2018) y que se ha denominado en la literatura como la paradoja del miedo al delito-victimización, que consiste en que ciertos grupos, particularmente mujeres y ancianos, los cuales tienen la menor probabilidad de ser víctimas de un delito, son, sin embargo, los que reportan un mayor miedo al delito en las encuestas de victimización. Si bien, esta paradoja se ha intentado explicar de diversas formas, algunos autores han caracterizado el miedo al delito en estos grupos como irracional, en la medida que no se corresponde con la realidad y con la dimensión objetiva de la seguridad (Balkin, 1979; Hollway y Jefferson, 1997; Lupton y Tulloch, 1999; Rader, 2008).

Partiendo de estas diferencias de género relacionadas con el miedo al delito, la victimización y la seguridad, así como del interés criminológico en explorar estas disparidades al que se hacía alusión con anterioridad, la intención con este trabajo es explorar las diferencias entre hombres y mujeres en torno a datos relacionados con la seguridad en la ZMG, teniendo como eje de perspectiva tanto la paradoja del miedo al delito-victimización como el género.

Para ello, se utilizaron datos obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la cual a pesar de tener representatividad a nivel estatal puede ser considerada una buena aproximación para el tema de la seguridad en la ZMG, teniendo en cuenta que alrededor de 75 por ciento de los delitos que ocurren en la entidad, corresponden justamente a esta área. Asimismo, el análisis se complementa

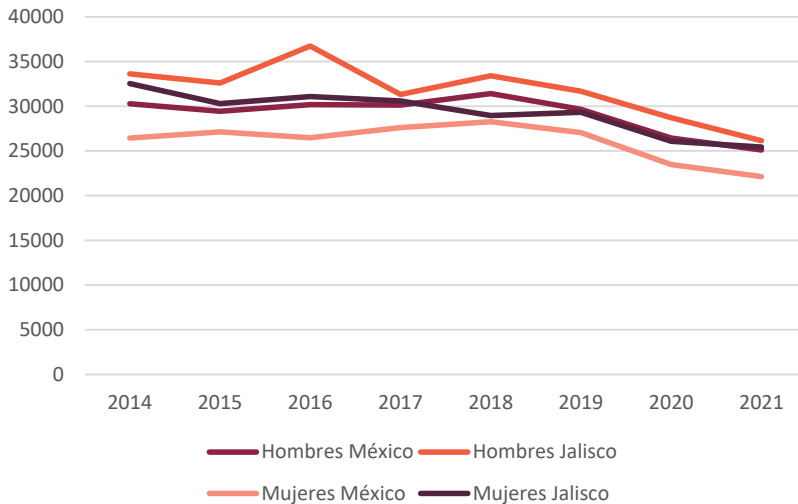
con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), la cual cuenta con representatividad a nivel ciudad, utilizando solo aquellas que conforman la ZMG y de las que se cuenta con información: Guadalajara, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque y Zapopan. Ambas encuestas son implementadas y desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el caso de la ENVIPE los datos utilizados fueron los del periodo 2015-2021, mientras que en la ENSU se utilizaron únicamente los datos correspondientes a diciembre de 2021.

Diferencias en relación con la victimización

En primer lugar, se analizaron las diferencias en hombres y mujeres en torno a la tasa de prevalencia delictiva, es decir en relación con el número de víctimas por cada 100 mil habitantes, comparando también con los datos a nivel nacional con el fin de tener un punto de referencia sobre lo que ocurre en la ZMG.

En la figura 1 se encuentra la tasa de prevalencia delictiva en hombres y mujeres reportada en la ENVIPE, tanto en México como en Jalisco, y lo que se puede observar es que, en todos los casos, hay una disminución ocurrida aproximadamente desde 2018. Asimismo, tanto en hombres como en mujeres, la prevalencia delictiva es más alta en Jalisco que en el país y, como era de esperar, partiendo de la paradoja del miedo al delito-victimización, la prevalencia es mayor en hombres que en mujeres (tanto en México como en Jalisco), sin embargo, las diferencias de género no son de una gran magnitud como podría pensarse con la paradoja del miedo al delito. De hecho, de 2014 a 2021, la tasa de prevalencia delictiva en hombres fue un 7.6 por ciento mayor que en mujeres.

Figura 1. Prevalencia delictiva en Jalisco y México (separado por hombres y mujeres)



Fuente: elaboración propia.

Con el fin de profundizar sobre las diferencias de la victimización entre hombres y mujeres, se realizó una comparación en relación con los niveles de victimización en ambos sexos (en números totales) y también sobre el número de delitos reportados en la ENVIPE. Los datos de la tabla 1 muestran la razón entre hombres y mujeres en relación al número de víctimas y al número de delitos, es decir, las diferencias en ambos grupos, indicando un menor valor a 1 que en ese año hubo más víctimas mujeres y un valor mayor a 1 que ese año fue más alto en los hombres.

Como puede observarse en los resultados del análisis, en general, los valores entre hombres y mujeres son bastante similares, pero si se tomara como valor de referencia una diferencia de 0.1 para considerar que hay una diferencia trascendente entre estos grupos, se vería que en el país no hay ninguna diferencia en realidad en el periodo analizado y, en cambio, en Jalisco se observa que en 2015, 2017 y 2020 hubo más delitos reportados por mujeres, e incluso, en 2021, hubo más víctimas mujeres que hombres y que el único caso en el que hubo más delitos reportados por hombres fue en 2018. En otras palabras, al ver los resultados de la tabla 1, la victimización no parece ya ser mayor en hombres al observar los números totales, e incluso, en Jalisco los datos sugieren que hay más delitos reportados por mujeres que por hombres.

Tabla 1. Razón hombres/mujeres de victimización y número de delitos

	México		Jalisco	
	Víctimas	Delitos	Víctimas	Delitos
2015	0.94	0.97	0.94	0.85
2016	1.00	1.05	1.09	1.09
2017	0.96	1.00	0.93	0.86
2018	0.97	0.99	1.02	1.13
2019	0.97	0.98	0.98	1.03
2020	0.98	0.92	0.94	0.88
2021	0.99	0.96	0.86	0.96

Fuente: elaboración propia.

Además de lo anterior, en la tabla 2 se encuentra el promedio de delitos sufridos por las víctimas, hombres y mujeres, tanto en México como en Jalisco. Lo que puede observarse es que, de nuevo, en el país en general es mayor la concentración de delitos en hombres que en mujeres, pues el valor obtenido en los hombres es mayor en todos los años, excepto en 2020, lo cual posiblemente sea un efecto relacionado con el tipo de delitos experimentados durante la pandemia y las restricciones asociadas a ella. No obstante, en ningún año, la diferencia alcanza el valor de 0.1.

En cambio, en Jalisco, la concentración de delitos en mujeres es mayor en tres años, 2015, 2017 y 2020, en los que la concentración en mujeres fue mayor que en hombres, mientras que en los otros años, la concentración es mayor en hombres. Asimismo, utilizando de nuevo el valor de 0.1 como referencia, a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional hubo cuatro años en los que se superó ese valor. En 2015 y 2017 donde hubo mayor concentración en mujeres y en 2018 y 2020 en los que hubo mayor concentración en hombres. Es decir que, en Jalisco existen mayores diferencias entre hombres y mujeres que a nivel nacional, pero no se observa una tendencia clara sobre que en algún grupo se concentre más que en otro.

Tabla 2. Promedio de delitos por víctima

	México		Jalisco	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2015	1.49898	1.45644	1.30545	1.43717
2016	1.28961	1.22776	1.46223	1.45144
2017	1.30979	1.26274	1.30223	1.42025
2018	1.33774	1.30964	1.48225	1.34679
2019	1.34496	1.33009	1.38404	1.32348
2020	1.31803	1.39015	1.22655	1.30381
2021	1.28522	1.31673	1.37712	1.22896

Fuente: elaboración propia.

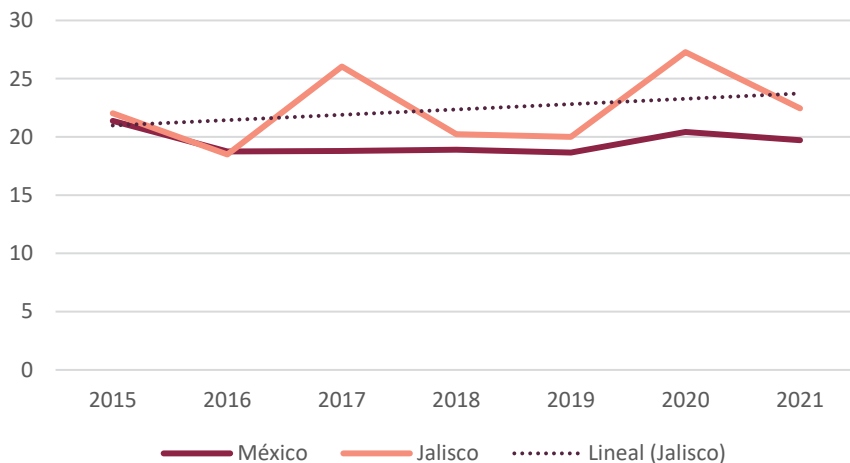
Características de la violencia sufrida y consecuencias de la victimización

A continuación, se realizaron algunos análisis tendientes a conocer la dinámica y el tipo de violencia sufrida por las víctimas en la ZMG, en comparación con el resto del país.

En las figuras 2 y 3 podemos ver la proporción de delitos en los que se reportó la existencia de agresión física, comparando entre México y Jalisco, tanto en hombres (figura 2) como en mujeres (figura 3). Como se desprende de los gráficos, existe más agresión física reportada en las víctimas de Jalisco en comparación con las del país en ambos grupos. Asimismo, existe una mayor proporción reportada de delitos en los que hubo agresión física en hombres que en mujeres en ambos casos.

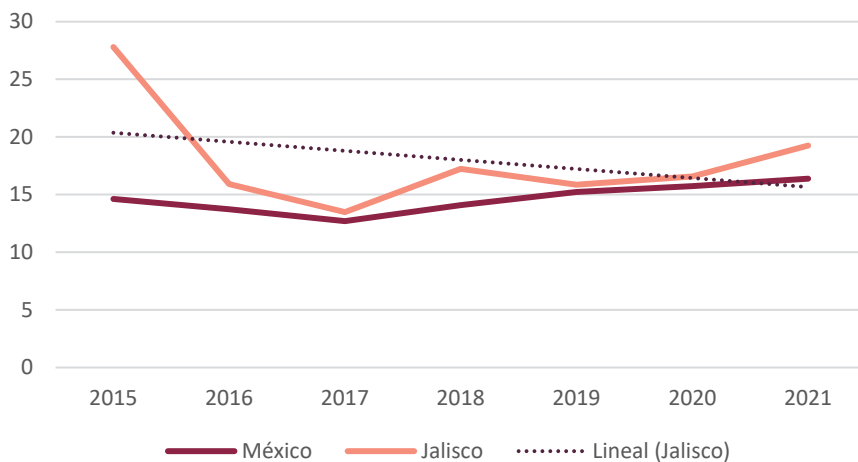
Otro aspecto que llama la atención es que, al observar la línea de tendencia en el periodo señalado en Jalisco, podría concluirse que en los hombres la tendencia es ascendente, mientras que en las mujeres es descendente. No obstante, si observamos los datos desde 2016, la realidad es que tanto en hombres como en mujeres se observa una tendencia ascendente.

Figura 2. Porcentaje de personas que reportaron agresión física en la victimización (hombres)



Fuente: elaboración propia.

Figura 3. Porcentaje de personas que reportaron agresión física en la victimización (mujeres)

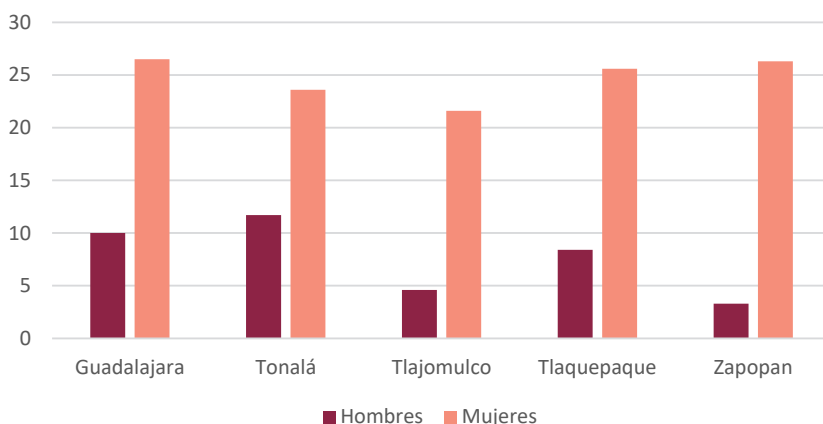


Fuente: elaboración propia.

Si bien los datos anteriores muestran que los hombres que son víctimas de delito reportan, en general, mayor agresión física que las mujeres, cuando se habla de violencia sexual en la vida cotidiana, las mujeres la experimentan mucho más que los hombres. En la figura 4 se encuentra representado el porcentaje de personas que refirieron haber sufrido acoso o violencia sexual en lugares públicos de acuerdo con la ENSU. Es claro con el gráfico que la mujer vive con mayor acoso y violencia sexual.

En este caso, además, los datos se encuentran desagregados por las ciudades que integran la ZMG y pueden observarse algunos resultados interesantes. Por ejemplo, donde existe la mayor diferencia entre hombres y mujeres es en Zapopan, donde, por cierto, a nivel municipio, existen los mayores niveles de desigualdad de todo Jalisco, según datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) en el Atlas de la Desigualdad, por lo que este resultado podría estar relacionado con una confluencia entre desigualdad y género. Asimismo, existen diferencias sobre el lugar en el que en cada grupo se siente más acosado sexualmente, en el caso de las mujeres es en Zapopan, mientras que en el caso de los hombres el mayor acoso reportado es en Tonalá, en donde además es en el que se observan menores diferencias entre hombres y mujeres. En relación con este último punto, los datos del IIEG muestran que Tonalá es el municipio en el que existe mayor porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional, en comparación con el resto de los municipios en los que se ubican las ciudades contempladas en el presente trabajo.

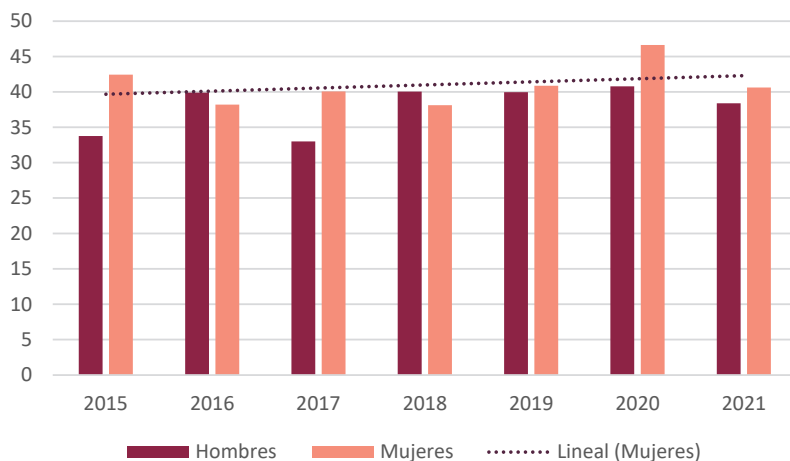
Figura 4. Porcentaje de personas que reportaron acoso o violencia sexual en lugares públicos



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, las evaluaciones sobre las consecuencias de haber sido víctima de un delito también son apreciadas de manera diferente entre hombres y mujeres. En la figura 5 se observa el porcentaje de personas que reportaron haber sufrido un daño por haber sido víctima de un delito. La figura muestra una diferencia no muy notable entre hombres y mujeres, si bien en más años hay más porcentaje de mujeres que reportaron daño, las diferencias no son tan notables.

Figura 5. Porcentaje de personas que reportaron haber sufrido un daño por el delito

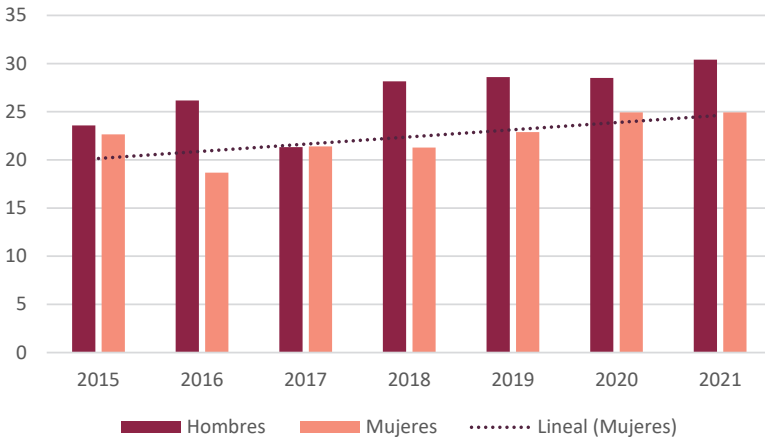


Fuente: elaboración propia.

No obstante, esto cambia cuando se desagrega el tipo de daño. Cuando se pregunta específicamente por el daño económico son los hombres quienes reportan mayor daño en todos los años (figura 6) mientras que cuando se pregunta sobre daño emocional o psicológico son claramente las mujeres, y por mayor diferencia, quienes reportan mayor miedo (figura 7). Estos resultados además de reafirmar las diferencias existentes entre hombres y mujeres sobre sus experiencias en torno al delito, pueden estar indicando diferentes cosas, por ejemplo, es posible que tenga que ver con el tipo de delito al que están más expuestos hombres y mujeres, ya que posiblemente en los hombres exista más relación con ser víctimas de delitos patrimoniales, mientras que en las mujeres también exista más relación con violencia familiar o de género. Asimismo, algo que llama la atención es que, en el caso del daño emocional, se observa una tendencia descendente en el caso de las mujeres,

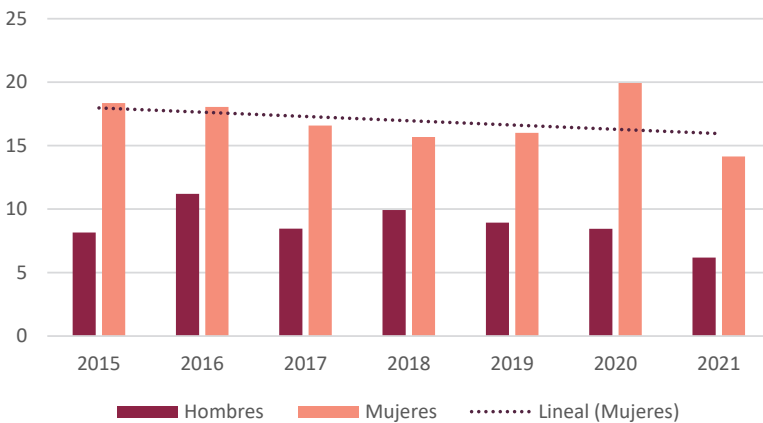
que posiblemente se encuentre relacionada con una mejoría en la atención a mujeres víctimas en los últimos años, pero evidentemente se necesitarían mayores datos para poder afirmarlo.

Figura 6. Porcentaje de personas que reportaron haber sufrido un daño económico por el delito



Fuente: elaboración propia.

Figura 7. Porcentaje de personas que reportaron haber sufrido un daño emocional o psicológico por el delito



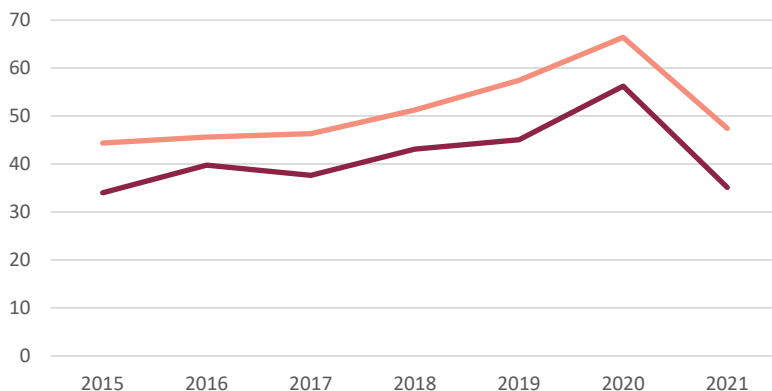
Fuente: elaboración propia.

Miedo al delito

En relación con la dimensión objetiva de la inseguridad, la cual, como se decía en un apartado anterior comprende tres dimensiones: la emocional, la cognitiva y la conductual, también existen resultados interesantes sobre las diferencias entre hombres y mujeres.

La dimensión emocional del miedo al delito, que se encuentra relacionada con la percepción de inseguridad y con el riesgo ontológico (Farrall y Lee, 2008; Grijalva y Fernández, 2021) es abordada en la ENVIPE con tres ítems en los que se pregunta si la persona se siente insegura en la colonia, el municipio o la entidad, es decir, teniendo en cuenta diferentes niveles de influencia para los individuos. Dado que en todos los casos los resultados obtenidos fueron muy similares, se decidió utilizar la percepción de inseguridad en la colonia, por ser la que se refiere al área más próxima de referencia de las personas. En la figura 8 se aprecia que, tal y como propone la paradoja del miedo al delito, son las mujeres las que reportan un mayor miedo al delito en Jalisco. En este caso, a diferencia de la tasa de prevalencia, la diferencia es algo mayor, pues en el periodo comprendido entre 2015 y 2021, la percepción de inseguridad fue, en promedio, un 10 por ciento más alta en mujeres que en hombres.

Figura 8. Porcentaje de personas que se sienten inseguras en su colonia

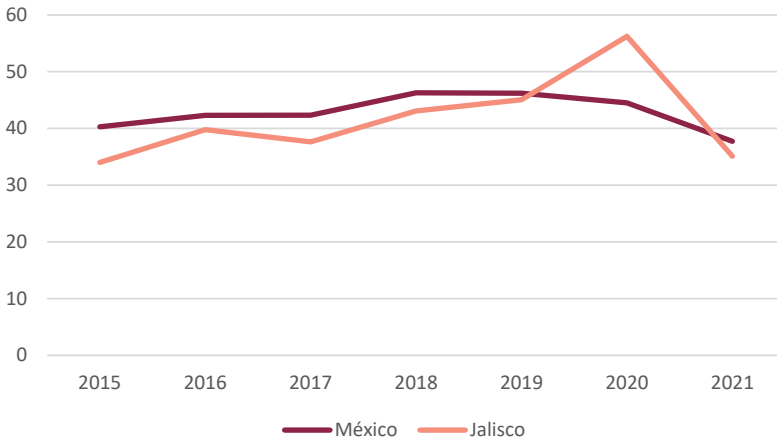


Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, al comparar los datos en Jalisco con el resto del país, los resultados son muy similares en hombres (figura 9) y mujeres (figura 10). La percepción de inseguridad es ligeramente más baja en Jalisco que en el resto del país, excepto en 2020, en el que se observa un pico elevado que

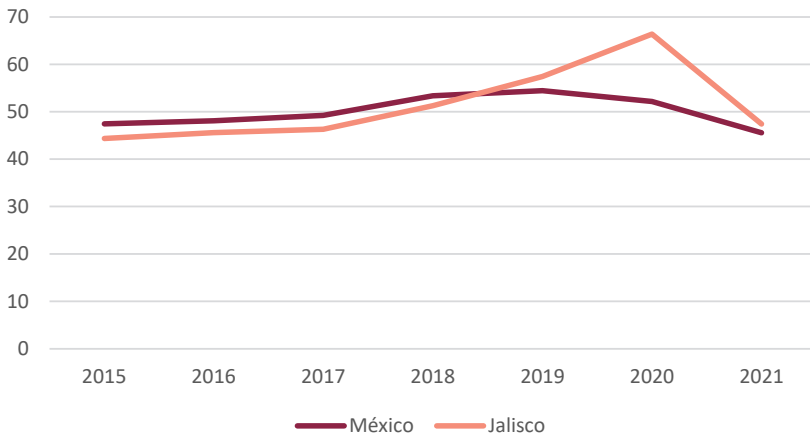
hace rebasar de manera notable la inseguridad en Jalisco. Si bien no se puede afirmar el motivo de este ascenso en 2020, es posible que esté asociado a un efecto tardío de la pandemia, a su gestión o a las estrategias de seguridad en el estado de Jalisco.

Figura 9. Porcentaje de hombres que se sienten inseguros en su colonia



Fuente: elaboración propia.

Figura 10. Porcentaje de mujeres que se sienten inseguras en su colonia



Fuente: elaboración propia.

Los datos de la ENSU permiten caracterizar de manera más profunda las diferencias entre hombres y mujeres en la ZMG en torno a la sensación de inseguridad y sus opiniones en relación con la delincuencia. La tabla 3 muestra que en todas las ciudades son más las mujeres que consideran que el principal problema de la ciudad es la delincuencia, excepto en Guadalajara, en donde el porcentaje de hombres que considera esto es superior.

Tabla 3. Porcentaje de personas que consideran que el principal problema de la ciudad es la delincuencia

	Hombres	Mujeres
Guadalajara	78.2	69.1
Tonalá	65.6	66
Tlajomulco	47.7	56
Tlaquepaque	54.7	57.9
Zapopan	59.1	60.5
Vallarta	31.9	33.3

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, en la tabla 4 se puede observar que en todos los casos son las mujeres las que tienen mayor percepción de inseguridad, encontrándose, de nueva cuenta, la mayor diferencia entre hombres y mujeres en Zapopan, mientras que en el lugar que hay menos diferencias es en Guadalajara.

Asimismo, algo a destacar es que para los hombres el lugar más inseguro es Guadalajara, mientras que el más inseguro para las mujeres es Tonalá. En ambos casos el menos inseguro es Zapopan, pero la gran diferencia en este último lugar es que en el caso de los hombres fue menos de la mitad quienes refirieron que Zapopan es un lugar inseguro, mientras que para las mujeres fue solo el 30 por ciento quienes no lo sienten inseguro. En otras palabras, para los hombres Zapopan es un lugar que perciben bastante seguro. Cabe recordar que es justo en Zapopan en el que más mujeres refirieron sentir acoso o violencia sexual en lugares públicos.

Tabla 4. Porcentaje de personas que consideran que el principal problema de la ciudad es la delincuencia

	Hombres	Mujeres
Guadalajara	80.8	82.3
Tonalá	74.6	84.7
Tlajomulco	65.5	77.1
Tlaquepaque	68.6	79.6
Zapopan	48.2	70.0

Fuente: elaboración propia.

En la ENSU también se encuentran algunos datos para identificar los espacios en los que las personas se sienten más inseguras. Para efectos del presente trabajo, se tomaron cuatro lugares de referencia: la casa, el transporte público, el cajero automático y la calle. La tabla 5 muestra resultados muy claros. En prácticamente todos los espacios y en todas las ciudades de la ZMG la mujer se siente más insegura. Existe una excepción que valdría la pena profundizar más adelante por ser un caso atípico, la seguridad en casa en Tlaquepaque, pues fue el único en el que más hombres se sienten inseguros en comparación con las mujeres.

Cabe mencionar que la mayor diferencia sobre la percepción de inseguridad entre hombres y mujeres es en Tlajomulco, mientras la menor diferencia es de nuevo en Guadalajara. Asimismo, el espacio en el que hay una menor diferencia entre hombres y mujeres es en la casa y en el que hay una mayor diferencia es en la calle.

Tabla 5. Porcentaje de personas que sienten miedo en diferentes espacios

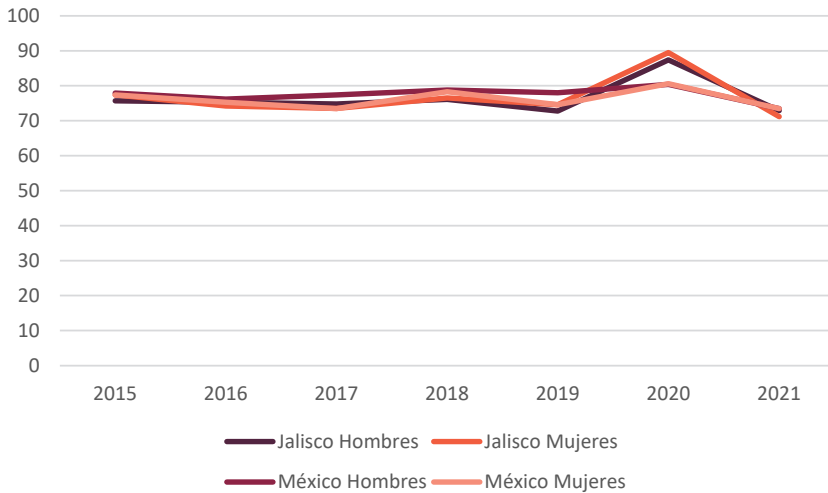
Hombres	Casa	Transporte	Cajero	Calle
Guadalajara	14.3	61.2	84.9	67.6
Tonalá	36.2	60.8	81.0	70.5
Tlajomulco	15.7	62.3	65.7	53.2
Tlaquepaque	12.9	47.7	65.4	50.8
Zapopan	19.0	49.0	67.3	51.4

Mujeres	Casa	Transporte	Cajero	Calle
Guadalajara	17.7	71.9	90.0	77.2
Tonalá	38.0	77.5	90.1	77.6
Tlajomulco	27.8	76.8	86.7	75.5
Tlaquepaque	9.7	67.4	80.5	70.6
Zapopan	29.4	50.3	83.0	71.2

Fuente: elaboración propia.

Enseguida se analizaron algunas preguntas relacionadas con la dimensión cognitiva, es decir, con la evaluación sobre la posibilidad o el riesgo de ser víctima. En la figura 11 se puede observar que, en contradicción con lo sostenido por la paradoja del miedo al delito, no existen diferencias prácticamente en la evaluación realizada por hombres y mujeres, tanto a nivel nacional como en Jalisco. Algo que vuelve a llamar la atención es que, en el caso de Jalisco, en 2020, se vuelve a observar un incremento significativo de esta dimensión del miedo, mientras que en el resto del país no se aprecia este cambio.

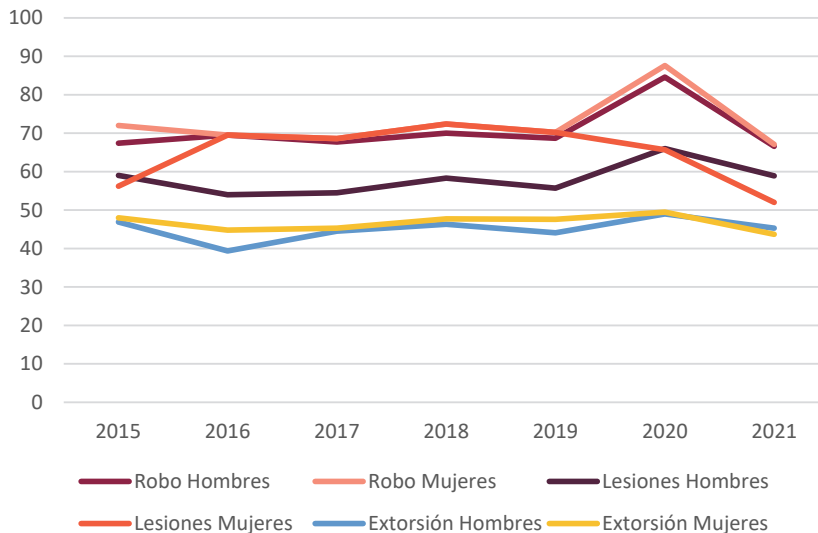
Figura 11. Porcentaje de personas que consideran que es posible que sean víctimas de algún delito



Fuente: elaboración propia.

Continuando con la dimensión cognitiva, se realizó el mismo ejercicio, pero separando por los tres delitos que la ENVIPE contempla: robo, lesiones y extorsión. Los resultados obtenidos, que se encuentran representados en la figura 12, hacen ver que en realidad hay una tendencia muy parecida en la evaluación que realizan hombres y mujeres, pues en el único delito que se aprecian diferencias más sustanciales es en torno al delito de lesiones u en el periodo comprendido entre 2016 y 2019, en el que las mujeres reportaron un mayor miedo a ser víctimas de este delito.

Figura 12. Porcentaje de personas que consideran que es posible que sean víctimas (diferenciado por delito)



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la tabla 6 muestra los resultados obtenidos al comparar entre hombres y mujeres el cambio de hábitos relacionados con el miedo al delito, es decir, la dimensión conductual. Como puede observarse los datos vuelven a ser contundentes, es la mujer la que sufre más el cambio de hábitos por temor a ser víctima de un delito y en esta ocasión no hay excepciones. En relación con el cambio conductual, la menor diferencia entre hombres y mujeres se vuelve a encontrar en Guadalajara, mientras que la mayor es en Tonalá. El hábito en el que hay menos diferencias por sexo es visitar a amigos, mientras que en el que hay más diferencias es caminar de noche.

El hecho de que sea justamente la calle y caminar de noche el lugar y momento en el que hay más diferencias entre hombres y mujeres no es casualidad, pues revela las limitaciones de la mujer en cuanto al uso del espacio público y la posibilidad que tiene para realizar actividades de manera independiente.

Tabla 6. Porcentaje de personas que han dejado de hacer cosas por miedo al delito

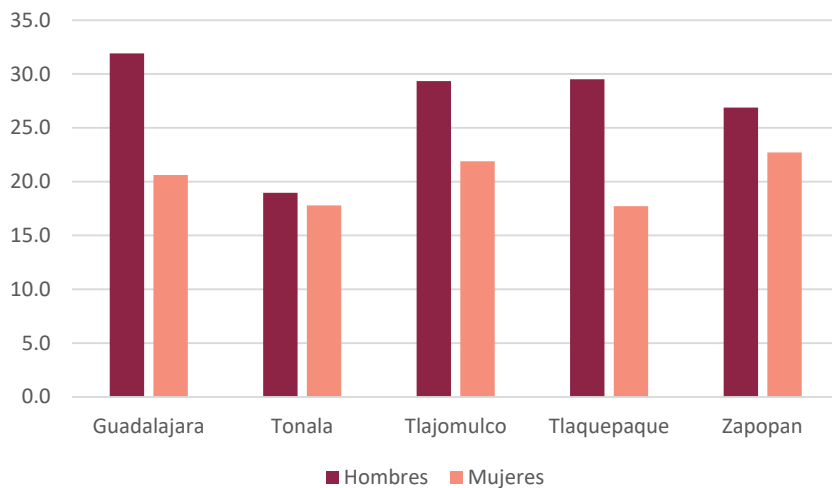
Hombres	Menores	Cosas	Caminar noche	Visitar amigos
Guadalajara	51.9	47.6	45.5	26.0
Tonalá	45.2	54.2	47.2	35.2
Tlajomulco	26.0	50.0	35.3	22.4
Tlaquepaque	38.7	55.4	40.1	24.1
Zapopan	44.4	49.0	37.3	25.1

Mujeres	Menores	Cosas	Caminar noche	Visitar amigos
Guadalajara	52.0	69.0	57.4	34.2
Tonalá	66.4	76.2	66.6	49.3
Tlajomulco	38.3	62.9	57.4	36.5
Tlaquepaque	61.2	62.8	61.5	37.8
Zapopan	45.6	62.9	52.8	30.9

Relación con la autoridad

Finalmente, se incorporaron algunos datos que ofrece la ENSU sobre la vinculación con la autoridad en general y particularmente con autoridades de seguridad pública. La figura 13 muestra que, en las cinco ciudades contempladas, la mujer reportó un menor contacto con la autoridad, siendo la diferencia más grande entre hombres y mujeres en Tlaquepaque y la menor en Tonalá.

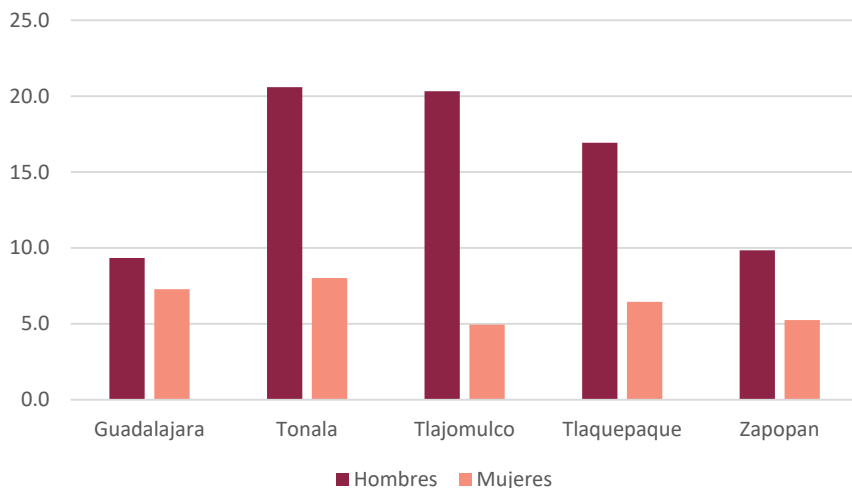
Figura 13. Porcentaje de personas que refirieron haber tenido contacto con servidores públicos



Fuente: elaboración propia.

Las diferencias se hacen mucho mayores cuando se pregunta específicamente por el contacto con autoridades de seguridad pública. La figura 14 muestra que, de nuevo, son las mujeres las que refieren un menor contacto, pero la brecha entre hombres y mujeres es mucho más amplia. En este caso, es en Guadalajara donde se aprecian menos diferencias por sexo y en Tlajomulco en donde las diferencias son mayores.

Figura 14. Porcentaje de personas que refirieron haber tenido contacto con autoridades de seguridad pública

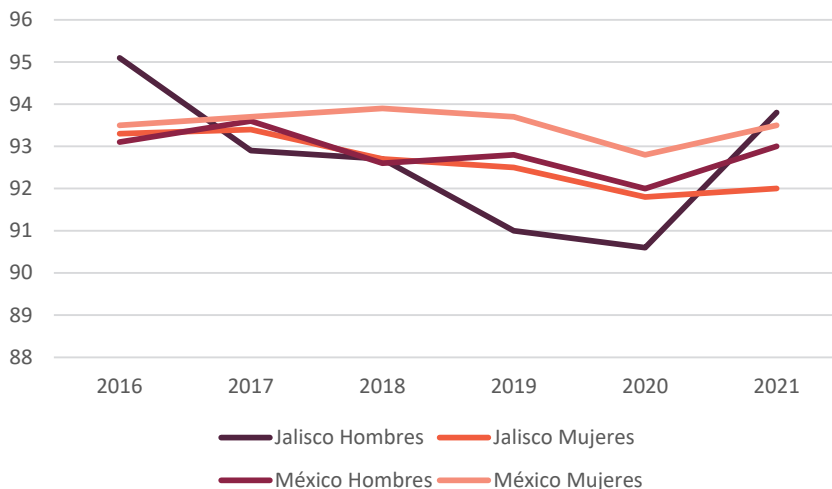


Fuente: elaboración propia.

Relacionando este resultado con el del apartado anterior en el que se hablaba de las limitaciones de la mujer en relación con su independencia y libertad de tránsito y desplazamiento, en este caso, los resultados muestran una menor efectividad y autonomía de la mujer para solucionar los problemas que le preocupan, como es la inseguridad.

En relación con la denuncia a nivel estatal, la ENVIPE muestra un panorama diferente y complementario. En la figura 15 se encuentra el porcentaje de cifra negra estimado en torno a los delitos sufridos por hombres y mujeres. Se observa que, a nivel país, si hay una mayor cifra negra en los delitos sufridos por las mujeres en prácticamente todo el periodo. Asimismo, por lo que hace a la mujer en Jalisco, el porcentaje de cifra negra es menor, pero su comportamiento es muy similar en todo el periodo a lo que ocurre a nivel nacional. En cambio, en el caso de los hombres jaliscienses hay un comportamiento distinto, con una disminución importante en la cifra negra reportada en 2019 y 2020, pero una recuperación rápida en 2021, superando incluso la cifra negra de los delitos en los que la mujer fue víctima.

Figura 15. Porcentaje de cifra negra en los delitos ocurridos a hombres y mujeres



Fuente: elaboración propia.

Discusión y reflexiones finales

El presente trabajo tenía como objetivo profundizar sobre las diferencias entre hombres y mujeres en relación con la victimización y la seguridad en la ZMG. Los resultados obtenidos al analizar los datos obtenidos a través de la ENVIPE y la ENSU son claros: la seguridad es experimentada de manera diferente por hombres y por mujeres. A continuación, se hace una breve síntesis y reflexión sobre las diferencias encontradas y finalmente se discuten las implicaciones de estos resultados y algunas líneas futuras de investigación.

En relación con la victimización, si bien los datos mostraron que, en efecto, los hombres cuentan con mayor nivel de prevalencia delictiva, estos resultados no fueron tan claros cuando se analizaron los números totales de víctimas y el número total de delitos sufridos por hombres y por mujeres, incluso tampoco se encontraron estas diferencias tan claras cuando se revisó el promedio de delitos sufrido por víctimas hombres y mujeres. En este sentido, la idea que deriva de la paradoja del miedo al delito de que los hombres tienen mayor probabilidad de victimización, debe ser matizada y analizada con mayor detenimiento. Asimismo, vale la pena mencionar que los datos mostraron una mayor prevalencia delictiva en Jalisco que el promedio del país, tanto en hombres como en mujeres.

Asimismo, al examinar la dinámica de la victimización sufrida por los grupos comparados se obtuvo que, en el caso de los hombres existió una mayor proporción de delitos con agresión física que en las mujeres, y que en ambos casos la tendencia desde 2016 es creciente. No obstante, la mujer vive con mayor violencia sexual que el hombre en su vida cotidiana y en el espacio público, y esta brecha de género se observa más alta en Zapopan, que es el municipio con los mayores niveles de desigualdad del estado.

En cuanto a las consecuencias de la victimización, los datos mostraron que la evaluación sobre el daño sufrido tras una victimización también es distinta para ambos grupos. Si bien cuando se pregunta por el daño, el porcentaje de personas que consideran haber sufrido un daño por el delito es similar en hombres y mujeres, las diferencias existen cuando se pregunta el tipo de daño. En el caso de los hombres el porcentaje se eleva cuando se habla de daño económico, mientras que el porcentaje es muy superior en las mujeres cuando se trata de daño emocional o psicológico. Ello, sin duda, habla de las diferencias de género que existen en la experiencia de victimización.

En relación con el miedo al delito, los resultados son ambiguos. Si bien en las dimensiones emocional y conductual es claro que la mujer es la que reporta un mayor miedo al delito, en la dimensión cognitiva no se apreciaron esas diferencias; es decir, la evaluación del riesgo de ser víctima de un delito es muy similar en hombres y mujeres, por lo que, de acuerdo con la literatura científica mencionada con anterioridad, las diferencias en las otras dimensiones pueden estar relacionadas con aspectos ontológicos, preocupaciones sobre el ambiente, e incluso, es muy posible que la mujer no esté tan preocupada por la victimización personal, sino por la de sus familiares y personas cercanas. Esto, en definitiva, sería interesante investigarlo en futuros trabajos tanto cualitativos como cuantitativos.

Algo que vale la pena resaltar en relación a la dimensión conductual del miedo al delito, es que los resultados mostraron que la mujer se encuentra mucho más limitada que el hombre para el uso del espacio público y para desarrollarse de manera independiente. Esto, se conjuga, según este trabajo, con un menor contacto con la autoridad, una menor cercanía con los encargados de la seguridad y una mayor cifra negra en los delitos sufridos por la mujer. Aunque cabe mencionar que, en relación con este último punto, los datos de la ENVIPE muestran esa diferencia de manera clara a nivel nacional, pero en Jalisco existe un comportamiento de esa cifra negra que no define una diferencia clara, pero lo que los datos sugieren es que las mujeres tienen menores posibilidades de solución.

Estas diferencias hacen evidente algo que se mencionaba desde el inicio del trabajo: la seguridad, la violencia, la victimización y lo que ocurre después

de la victimización es experimentado de manera distinta por hombres y mujeres. Esto implica, por un lado, que todas las estrategias de seguridad y prevención deben incluir una perspectiva de género, sin asumir homogeneidad en la experiencia de victimización; pero también, los resultados hacen visible la brecha de género que persiste en la experiencia del espacio público y en la relación de la mujer con la autoridad, por lo que, sin duda, es necesario seguir trabajando en disminuir estas brechas y en lograr espacios seguros para la mujer.

En el pasado algunos autores consideraron que el miedo al delito en la mujer era en cierta forma irracional. En el caso aquí analizado, en consonancia con otros trabajos que han cuestionado este calificativo, el mayor miedo al delito no parece tener tintes de irracionalidad. Los datos no permiten afirmar que la mujer tiene menos probabilidad real de ser víctima de un delito y el miedo al delito en su dimensión cognitiva resultó muy similar en hombres y mujeres, pero, además, los datos sugieren que la mujer se encuentra más lejana a la posibilidad de acudir a las instituciones a obtener soporte y tiene menores posibilidades de independencia y autonomía para solucionar sus problemas. Los datos muestran que existen diferencias también entre las ciudades que conforman la ZMG, por lo que sería importante en estudios futuros analizar el efecto de otras variables en esa relación entre género y seguridad, especialmente a nivel local y municipal. Este trabajo es solo la punta de lanza para profundizar sobre este tema que es fundamental para mejorar la calidad de vida de las personas.

Referencias

Artículos, capítulos y libros

- Balkin, S. (1979). Victimization Rates, Safety and Fear of Crime. *Social Problems*, 26(3), 343-358.
- Britton, D. (2011). *The Gender of Crime*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Chamberlain, J. (2015). *Criminological Theory in Context*. Sage.
- Datchi, C. y Ancis, J. (Eds.). (2017). *Gender, Psychology, and Justice. The Mental Health of Women and Girls in the Legal System*. University Press.
- Ellis, A. (2016). *Men, Masculinities and Violence. An ethnographic study*. Routledge.
- Farrall, S., Bannister, J., Ditton, J. y Gilchrist, E. (1997). Questioning the Measurement of the Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, 37(4), 658-679.
- Farrall, S. y Lee, M. (2008). *Fear of Crime. Critical Voices in an Age of Anxiety*. Routledge.
- Gouseti, I. (2018). A construal-level approach to the fear of crime. En M. Lee y G. Mythen, *The Routledge International Handbook on Fear of Crime* (pp. 137-154). Routledge.
- Grijalva, A. y Fernández, E. (2017). Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 231, 167-198. doi: 10.1016/S0185-1918(17)30042-9
- Grijalva, A. y Fernández, E. (2021). La multidimensionalidad del miedo al delito. Propuesta y validación de una escala para su medición. *Política Criminal*, 16(32), 497-523.
- Hale, C. (1996). Fear or Crime: A Review of the Literature. *International Journal of Victimology*, 4(2), 79-150.
- Heidensohn F. y Silvestri, M. (2007). Gender and Crime. En M. Maguire, R. Morgan y R. Reiner (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (pp. 336-369). Oxford University Press.
- Hollway, W. y Jefferson, T. (1997). The Risk Society in an Age of Anxiety: Situating Fear of Crime. *The British Journal of Sociology*, 48(2), 255-266.
- Lee, M. y Mythen, G. (Eds.). (2018). *The Routledge International Handbook of Criminology*. Routledge.
- Lupton, D. y Tulloch, J. (1999). Theorizing fear of crime: Beyond the rational/irrational opposition. *The British Journal of Sociology*, 50(3), 507-523.

- Miller, J. (2014). Doing Crime as Doing Gender? Masculinities, Femininities, and Crime. En R. Gartner y B. McCarthy, *The Oxford Handbook of Gender, Sex, and Crime* (pp. 19-39). Oxford University Press.
- Rader, N. (2008). Gendered Fear Strategies: Intersections of Doing Gender and Fear Management Strategies in Married and Divorced Women's Lives. *Sociological Focus*, 41(1), 34-52.
- Silvestri, M. y Crowther-Dowey, C. (2008). *Gender & Crime*. Sage.
- Tomsen, S. (Ed.). (2016). *Crime, Criminal Justice and Masculinities*. Routledge.



LA RESISTENCIA DE LAS MUJERES POLICÍAS: VIOLENCIA DE GÉNERO EN LAS CORPORACIONES DE LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA¹

Danielle Strickland²
Iteso

Ismael Torres Maestro³
Universidad Pedagógica Nacional

Resumen

Para comprender los problemas de inseguridad en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), es fundamental considerar las instituciones, así como a las y los agentes encargados de prevenir la perpetuación del crimen. En este afán, el presente texto busca explorar las corporaciones policíacas mu-

¹ Los autores agradecen a María González Cisneros, becaria de investigación del Iteso, por su ayuda con la transcripción de las entrevistas y la sistematización de datos para este texto.

² Danielle Strickland es doctora en Ciencias Sociales del Ciesas y profesora/investigadora en el Departamento de Psicología, Educación y Salud del Iteso. Es miembro del SNI (Nivel I), especialista en temas de Seguridad y Justicia para el observatorio ciudadano Jalisco Cómo Vamos y coordinadora de la revista penitenciaria *Rompemuros*. ORCID: 0000-0002-2410-0650.

³ Ismael Torres Maestro es doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara, profesor/investigador de la Universidad Pedagógica Nacional 141, y miembro del SNI (candidato). Los temas de interés están enfocados a la construcción de subjetividad en jóvenes contemporáneos que participan en el narcotráfico. ORCID: 0000-0002-4061-4977.

nicipales con un enfoque de violencia de género. Como punto de partida, se presenta una contextualización de la inseguridad y las corporaciones de policía preventiva en la ZMG, para así enfocarnos en las entrevistas con cuatro mujeres policías municipales. Sus testimonios revelan cómo el éxito en este ámbito laboral se asocia con poder, dominación y masculinidad. Por lo tanto, las agentes enfrentan discriminación, acoso y obstáculos para hacer malabarrismos con sus carreras y la maternidad. Se destacan diversas estrategias de sobrevivencia y perseverancia de su parte, así como avances y oportunidades para reducir la brecha de género en las corporaciones policiacas.

Palabras clave: mujeres policías, violencia de género, acoso, dominación masculina, policía municipal.

Abstract

To understand the problems of insecurity in the metropolitan area of Guadalajara (ZMG), it is essential to consider the institutions and agents in charge of preventing the perpetuation of crime. Thus, this text explores the city's municipal police corporations with a focus on gender violence. We begin with a contextualization of insecurity and the police corporations in the ZMG, to then focus on interviews with four municipal policewomen. Their testimonies reveal how success in this workplace is associated with power, domination, and masculinity. Thus, the women face discrimination, harassment, and obstacles to juggle their careers and motherhood. Various survival and perseverance strategies are highlighted, as well as advances and opportunities to reduce the gender gap in police corporations.

Keywords: women police, police, gender violence, harassment, male dominance, municipal police.

La resistencia de las mujeres policías: violencia de género en las corporaciones del Área Metropolitana de Guadalajara

La violencia de género y la violencia que viven los policías han constituido dos grandes campos de interés para múltiples disciplinas académicas. Como tal, la violencia hacia las mujeres a menudo se relaciona con la cultura machista (Causa en Común, 2021; Cobler, 2014; Díaz, 2016; Zepeda, 2014). Por otro lado, la violencia que sufren los y las policías en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) ha sido relacionada con el estado de derecho debilitado y colusión con el crimen organizado (Strickland, 2019; Torres, 2018, 2022). A pesar de la popularidad de ambos temas, los estudios sobre policías con enfoque de género en México son pocos (Causa en Común, 2021; Díaz, 2016; Zepeda, 2014), y los estudios basados en la ZMG básicamente se limitan al trabajo de Suárez de Garay (2009, 2016), con poca participación de mujeres policías.

Al reconocer la labor de policía como un trabajo masculinizado en nuestra sociedad, se aparenta cómo las agentes están expuestas a múltiples violencias que no enfrentan sus compañeros varones. Este texto es una primera exploración de testimonios de mujeres que laboran como policías municipales en la ZMG, buscando comprender cómo ellas afrontan el clima masculinizado dentro de las corporaciones. Se espera que estos hallazgos iniciales sirvan para el planteamiento de futuros estudios con estas mujeres con la finalidad de reducir la brecha de equidad de género en las corporaciones policiacas.

Anclaje interpretativo

Una premisa fenomenológica establece que lo social se constituye a partir de la relación dialéctica entre el sujeto y su entorno social (Berger y Luckmann, 1997). Bajo este escenario acontece un proceso de construcción de sentido, en el que la trayectoria biográfica del sujeto se ve permeada por vivencias cotidianas al *estar en el mundo (Lebenswelt)*. Como tal, interesa colocar la atención en la construcción de subjetividad, porque es aquí donde emerge: a) el *mundo de la vida* (Schütz, 1995), es decir, lo social⁴; y b) el carácter intersubjetivo de la vida cotidiana, donde el sujeto no solo tiene la capacidad de asimilar y reconocer a sus semejantes como entes dotados de similar

⁴ Para efectos prácticos, podemos tomar “lo social” como un sistema que permite el funcionamiento de la sociedad, las instituciones, los actores.

conciencia, sino también porque presupone que el ‘mundo natural’ ya fue experimentado, dominado y nombrado por los antecesores; por ende, dicho mundo es colocado en un marco común de interpretación.

Lo anterior no se concibe como un determinismo (*lo instituido*), sino como un condicionamiento (*lo instituyente*), mediante el cual las instituciones y sujetos modulan sus prácticas, despliegan discursos, e interpretan su entorno (Castoriadis, 2013). Este proceso también puede ser entendido como una *crisis de sentido*: ¿qué está pasando? ¿por qué las cosas son así cuando deberían de funcionar de otra forma (i.e., instauración de un ordenamiento ilegal con recursos legales)? (Torres, 2018).

Por lo anterior, en el presente estudio, nos interesa abordar la trascendencia social, en materia de inseguridad, que trae consigo las vivencias significativas que las mujeres policías experimentan en las distintas facetas de su rol como agentes de seguridad pública. Para tal efecto, nos basamos en *historias de vida*, concebidas como:

[...] la forma en que una persona narra de manera profunda las experiencias de vida en función de la interpretación que esta le haya dado a su vida y el significado que se tenga de una interacción social. (Chárriez, 2012, p. 53)

El propósito no es narrar la vida entera de una persona, sino relacionarla con la realidad social, los contextos, las costumbres y las situaciones en las que el sujeto ha participado, para analizar así: “las claves de interpretación de fenómenos sociales de ámbito general e histórico que sólo encuentran explicación adecuada a través de la experiencia personal de los individuos concretos” (Chárriez, 2012, p. 54). Por ende, algunos vectores de análisis nos interrogan sobre: ¿Cómo entra el género a las relaciones de poder y las violencias dentro de las corporaciones de la ZMG?, ¿Cómo las mujeres policías navegan en este contexto?, y ¿Cuáles avances se han logrado para reducir la violencia de género en estas corporaciones?

Como punto de partida, es preciso traer a colación dos conceptos centrales: poder y género. El primero permite dar cuenta del tensionamiento que existe entre el sujeto y su entorno, toda vez que la interacción al interior de las corporaciones se desenvuelve bajo relaciones de poder. En palabras de Foucault (1994, p. 126), “el poder está siempre presente...[en] cualquier tipo de relación en la que uno intenta dirigir la conducta del otro”. Observar la interacción entre policías –en este caso, con particular interés en las relaciones varones-mujeres– desde una óptica relacional, y no desde un determinismo asimétrico, permite concebir la construcción de subjetividad como

arquitectura de experiencias cotidianas, donde algunas de ellas se muestran condescendientes o en resistencia a la coerción.

Al respecto, Federici (2004) refiere que los hombres se aprovechan de las diferencias biológicas entre los sexos para reafirmar su dominación, señalando un vínculo directo entre la fuerza física y el poder. Por ende, “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos [...] es una forma primaria de relaciones significantes de poder” (Scott, 1996, p. 289).

Bajo estos preceptos, partimos de la premisa que la violencia contra las mujeres y la división sexual del trabajo se realiza por razones biológicas y de jerarquía, reforzando así el modelo patriarcal donde los hombres tienden recibir mayor remuneración por el trabajo, “y así sienten el poder de manipular la vida de las mujeres en todos los ámbitos, fomentando la misoginia por parte de los hombres, quienes se obsesionaron por la ‘batalla de los pantalones’” (Federeci, 2004, p. 150).

Aterrizando la teoría específicamente en el contexto laboral policiaco, Palos (2019, p. 47) explica que:

Las mujeres policías han tenido una lenta inserción en este campo, por ser considerada una esfera laboral masculina; ellas no se han desarrollado de una manera que implique la igualdad de oportunidades. Si bien su ingreso en las filas policiales se ha incrementado, la concepción que la ciudadanía y compañeros varones tienen de ellas, son hostiles y poco favorables, situación que permea la intención y ejecución de que ellas desarrollen una trayectoria policial.

En este tenor, Suárez (2009) da cuenta de la “doble institucionalidad” (legal e ilegal) en las corporaciones policiacas desde la academia de policía, porque “es en este tipo de espacio donde acontecen prácticas de violencia en sus múltiples expresiones, toda vez que, para los varones, en la policía, es una forma de mantenerse y legitimarse” (p. 56).

Vista mediante esta lente teórica, el matiz metodológico se compone de un trabajo documental para dimensionar la problemática en materia de inseguridad, y la aplicación de cuatro entrevistas a mujeres policías municipales de distintas corporaciones de seguridad pública de la ZMG (una de Zapopan, una de Tlaquepaque y dos de Guadalajara)⁵ entre el 18 de febrero y el 4 de marzo de 2022 (tabla 1).

⁵ No participó Tlajomulco en la evaluación.

Por fines de anonimato, en este texto se presentarán los datos retomados de las entrevistas de manera colectiva bajo el seudónimo ‘María’. Tomando un promedio de las cuatro entrevistadas, digamos que María tiene 37 años y ha laborado como policía municipal en la ZMG por poco más de 12 años, principalmente con el cargo operativo, pero también ha trabajado en algunos proyectos especializados y en puestos de coordinación.

Antes de considerar los resultados de las entrevistas, se presenta una contextualización de inseguridad en la ZMG, basada en datos de diversas encuestas de percepción ciudadana, así como un esbozo de las condiciones laborales en las diferentes corporaciones de policía municipal de la ciudad. Estos datos ayudan a entender los diversos desafíos que enfrenta cualquier policía, a los cuales se suman otros obstáculos para las mujeres que laboran en este campo, revelados en las entrevistas.

El sentimiento colectivo de inseguridad en la ZMG

Los altos niveles de crimen y violencia en la ZMG y el resto de México comúnmente se asocian con la fallida “guerra contra el narcotráfico”, impulsada como la principal política de seguridad durante el sexenio del expresidente Felipe (2006-2012). Los homicidios y las desapariciones forzadas llegaron a nuevas altas históricas, marcando el inicio del contexto de inseguridad a nivel nacional que ahora parece irreversible. Según cifras del INEGI (2022), desde el inicio de 2006 al cierre de 2021, han sido asesinadas 377,994 personas en México, revelando un aumento de 55% a comparación a la suma de homicidios a lo largo de los 16 años anteriores (208,132 personas).

Las secuelas de la guerra contra el narco han forzado a los gobernantes estatales y municipales a mantener el tema de seguridad en la agenda prioritaria. Sin embargo, sucesivas acusaciones de colusión con el crimen organizado, así como asesinatos de políticos y policías que supuestamente no quisieran aliarse con algún cártel, dejan cada vez menos esperanza en los órganos de seguridad pública. En el proceso electoral de 2021, fueron asesinados 102 políticos y se registraron 1,066 agresiones (Redacción Animal Político, 2021). En el mismo año, se reportaron 401 asesinatos de policías en el país, incluyendo 17 agentes municipales de la ZMG (Causa en Común, 2022).

Desde enero de 2020, se han abierto entre 120 a 195 carpetas de investigación al mes para homicidios dolosos y feminicidios tan solo en la ZMG (INEG, 2022). Además, se cerró el 2021 con más de 15,000 personas desaparecidas en Jalisco, ubicándola como la entidad federativa con mayor número

de desaparecidos (Comisión Nacional de Búsqueda, 2022). De acuerdo con los hallazgos de la Encuesta de Percepción Ciudadana ¿Cómo nos vemos los Tapatíos?, aproximadamente 12% de los residentes de los municipios de El Salto y Tlajomulco tiene algún familiar desaparecido. En el caso de Zapopan, 9.8% de la población está en esta situación, seguido por Tlaquepaque (8.6%), Tonalá (7.8%) y Guadalajara (6.3%) (JCV, 2020).

Frente a este contexto, no sorprende que la mayoría de la población se siente insegura en la ciudad y considere que la delincuencia ‘seguirá igual de mal o empeorará en los próximos 12 meses’ (INEGI, 2022).⁶ Al respecto, con base a la Encuesta Nacional sobre Seguridad Urbana aplicada en diciembre de 2021 (INEGI, 2022), el imaginario de los policías municipales es significativamente peor que los servidores públicos estatales y federales en materia de seguridad. Según María, la crítica hacia su corporación se debe en gran parte a un desconocimiento de las funciones y responsabilidades de la policía municipal. Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que la delincuencia ya perjudica directamente a una gran parte de los tapatíos. Tan solo en el segundo semestre de 2021, 22.8% de los residentes de Zapopan y Tlajomulco, 29.5% de los de Guadalajara y 32% de Tlaquepaque y Tonalá reportaron que ellos mismos o alguien más de su hogar había sido víctima de un delito en los últimos seis meses (INEGI, 2022). El porcentaje aumentó hasta 33.7% de los 5,200 residentes de Guadalajara que participaron en la Encuesta sobre Percepción de Seguridad Ciudadana (EPSC), cuando se preguntó sobre los últimos 12 meses (Demoskópica México, 2021). En el mismo tenor, el 51.6% de los que respondieron a esta encuesta reportaron que los robos sucedían con demasiada frecuencia en su colonia. Justamente por qué es la policía municipal el principal órgano responsable para prevenir estos delitos, el nivel de desconfianza en ellos es alto. Así lo demuestra la EPSC y la ENSU, donde el 60% de los encuestados opinaron que la policía genera poca o nada de confianza (Demoskópica México, 2021; INEGI, 2022). Al indagar por qué las principales razones citadas fueron corrupción, colusión, detenciones sin motivo y miedo de ser extorsionados.

⁶ Los porcentajes de la población por municipio de la ZMG que se sentía insegura en diciembre de 2021 varían entre 60.8% (Zapopan) y 81.7% (Guadalajara). Respecto al optimismo de una mejora en el tema de seguridad, las variaciones por municipio fueron parecidas, reflejando un contexto ligeramente mejor en Zapopan, donde 53.2% de los respondientes opinaron que la situación seguirá igual de mal o empeorará, mientras los residentes de Guadalajara fueron los más pesimistas (77% opinó así).

Se percibe cierta normalización de la violencia por parte de los residentes de la ZMG al considerar los datos arrojados en el rubro de ‘conflictos o enfrentamientos con vecinos’ de la ENSU, ya que aproximadamente 80% reportó haber tenido problemas con algún vecino durante el cuarto trimestre de 2021 (INEGI, 2022). En ese mismo sentido, la Encuesta de Percepción Ciudadana de Jalisco Cómo Vamos encontró que 35% de hombres y 19% de mujeres de la ZMG harían justicia por su propia mano (JCV, 2020).

En fin, según las encuestas de percepción ciudadana ninguno de los órganos de seguridad brinda esperanza para reducir el sentido de inseguridad o la cifra negra que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), es de 92.9% en Jalisco. Es decir, solo se denunció e inició la averiguación previa en 7.1% de todos los delitos cometidos en el estado (INEGI, 2021).

Inseguridad y mujeres en la ZMG

Aunque el 88% de víctimas de homicidio en México son hombres, las mujeres se sienten más inseguras en espacios públicos de la ZMG (JCV, 2022). La baja tasa de denuncias limita el análisis de este tema, pero diversas cifras ayudan a comprender este sentimiento colectivo. En el municipio de Guadalajara, aproximadamente 63% de la población tapatía considera que es inseguro para una mujer salir a la calle en su colonia (Demoskópica México, 2021). En 2020 se emitieron 17,464 medidas de protección para mujeres en la ZMG; es decir, un promedio de 48 medidas diarias o 2 medidas cada hora (JCV, 2022).

A pesar de estas medidas, la ZMG se reconoce por la alta tasa de feminicidios. Entre enero y septiembre de 2021, Tlaquepaque, Tlajomulco, Guadalajara y Zapopan se encontraron entre los diez municipios con más casos de feminicidios en el país (Ruiz, 2021). De los 433 feminicidios registrados de 2012 a septiembre de 2021 en Jalisco, solo se han dictado 54 sentencias condenatorias, posicionado el estado en tercer lugar a nivel nacional por impunidad en este delito (ZonaDocs, 2022).

En 2021 hubo un incremento en las denuncias por violación sexual de 15%, al pasar de 367 carpetas de investigación en 2020, a 422 en 2021, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Montiel, 2021). Estos datos revelan un contexto general de violencia de género en la ZMG que las y los policías municipales deben enfrentar, al cual se suma la misma problemática dentro de sus corporaciones.

Condiciones laborales en las corporaciones de policía preventiva de la ZMG

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito recomienda un policía por cada 357 habitantes. Sin embargo, en la ZMG estamos lejos de llegar a este estándar, debido a que el número de habitantes por cada policía asciende a: 577 en Guadalajara; 697 en Zapopan; 755 en Tlaquepaque; 791 en El Salto; 802 en Tonalá; y 959 en Tlajomulco (CEDHJ, 2020).

Los datos sobre las condiciones de las y los policías en la ZMG son escasos, pero se puede insinuar que el número limitado de agentes contribuye a una serie de carencias en las corporaciones municipales. La Recomendación General 2020/1 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) ‘Dignificación de las condiciones laborales de las y los policías’ reveló un contexto con varias deficiencias respecto a la garantía de los derechos laborales, tales como: la “insuficiencia” de prestaciones de seguridad social; la falta de pago por horas extras; en algunas corporaciones no se brindan las facilidades para el servicio profesional de carrera; se trabaja bajo jornadas de 12 x 12 o 24, 36 o 24 x 24 o 48 horas. Por los horarios que manejan las corporaciones, tampoco cuentan con las prestaciones de servicio de guardería o el derecho a un descanso de media hora por cada tres horas laboradas durante el primer año de maternidad. Con estas bases, vemos los testimonios de María.

Resultados

Los resultados de las entrevistas se presentan en tres rubros. El primero es un esbozo general de la violencia de género que las mujeres policías experimentan en el trabajo. Este permite un análisis más profundo del segundo rubro, enfocado en cómo las mujeres policías responden a las diferentes manifestaciones de violencia de género en el trabajo. Por último, consideramos los avances institucionales para promover la equidad de género notados por María.

Violencia de género dentro de la corporación

Una de las violencias de género más frecuentes que padecen las mujeres policías es el acoso sexual. Este tiene diversos matices, grados de intensidad, y alcances. Aunque dicha práctica se ejerce por diversos actores, las implicaciones trascienden con base al rango de autoridad del sujeto que la ejerce,

esto es, cuando un mando acosa a una operativa y esta se resiste, entonces suele hacer uso discrecional de su jerarquía para coaccionar. De esta forma, el círculo de violencias de género se agudiza. Al respecto veamos las diversas voces de María.

En cuanto a los hombres en el trabajo hay de todo, más malos que buenos, debo decirlo; desde que llegas a la policía, literal hacen ahí la selección y empiezan a quererte ligar y hacerse los graciosos y a que tú les débas favores, desde luego con otros fines, que tú estés con ellos [...] entre ellos dicen: 'esta es mía, nadie me la gané, ya la aparté o yo la vi primero', entonces es complicado sobre todo con los jefes, con los encargados que te mandan a trabajar.

[...] más que nada era de acoso, me cargaban la mano cuando yo no aceptaba cosas que no me parecían y era así como 'ah, ¿no quieres?', entonces vamos a mandar a [María] al peor servicio' y me mandaban sola. De hecho, varias ocasiones me mandaron sola a trabajar y a pie tierra, simplemente porque yo no le hacía caso al comandante, no quería estar dentro de su grupito de mujeres que andaban con él, eso sí lo viví [...] entonces era miedo por todos lados porque yo decía: si me voy para allá, me va a acosar, entonces no, decía no; mejor me lo quedaba yo sola.

El acoso se ejerce a través de diversas formas, implícita o explícitamente. María reconoce la corporación como un ambiente sexualizado en el que los varones utilizan los recursos públicos para complacer sus deseos sexuales o afectivos o para reafirmar su masculinidad frente a sus compañeros de trabajo.

Un tiempo estuve en la cabina recibiendo las llamadas de emergencia [...] me acuerdo que cuando estábamos ahí en la cabina los compañeros veían pornografía en las pantallas y era normalizado, mientras estábamos trabajando literal, los hombres en sus pantallas [...] esas cosas pasaban y nadie les decía nada porque eran los hombres, eran los jefes, eran los encargados de esa área, los dueños y señores.

Un tiempo cuando estuve trabajando con un jefe, él era encargado de esa sección y me subió de chofer, era la secretaria... pero, este señor era ojo alegre, tenía en cada colonia una querida y me acuerdo que le daban cartas, antes no existía WhatsApp, entonces, me ponía a leérselas, y pues eran cartas sexuales donde se decían cosas, ellas le escribían cartas y todo, y pues eran cosas bien incómodas para mí.

Otra de las violencias enraizadas en las corporaciones que enfrentan las mujeres policías es la discriminación de género. Desde el rechazo a la estigmatización se instaura un sentido común paternalista que termina por anular las capacidades de ellas.

Para los ojos de mucha gente las mujeres seguimos siendo el sexo débil. Entonces, sí hay compañeros que: ‘ay no, mujer no, mándame a Fulano que mejor’; ni siquiera han trabajado contigo y ya te están etiquetando.

Te dicen, ‘no, pues te toca con [María]’, y volteaban ellos y ‘uuuuuy una mujer, uuuy no, ya le vamos a batallar, y uyyy no, te voy a tener que cuidar a ti y luego a mí’; era esa resistencia.

Asimismo, la anulación de las capacidades de las mujeres policías trasciende la inmediatez, toda vez que conlleva también a obstruir la carrera policial. Es decir, se les niega el desempeño de actividades profesionales o no se les reconoce su labor, en comparación de sus homólogos varones que encuentran mayores facilidades.

Yo quería entrar al grupo de inteligencia y no me dejaron porque era muy peligroso para mí, que era más para los hombres y que ya tenían más experiencia, eso también me tocó vivir, era de ‘no, tú no’ [...] A mí me decían ‘es muy peligroso porque andan sin uniforme, es para hombres y que ya tienen más capacitaciones’.

[...] cuando llega el comandante y ya le entregamos a los dos detenidos y las dos bicicletas y objetos que había robado, pues lo felicitaron a él. ‘Buen trabajo’, le dijeron a él, ‘qué bueno que los detuvieron, ya nos estaba pegando esta banda de meses aquí’. Y pues, a él le dieron dos días de franquicia por el servicio, porque él fue el héroe que se aventuró por el otro, y nunca me reconocieron a mí. Yo dije. ‘seguramente así es aquí, el que pone las esposas es el ganador’. Nunca vieron quién era su pareja de trabajo, nunca se acordaron de mí, de quién andaba con él, cuál era la tripulación completa.

La instauración del estigma que enfrentan las mujeres policías se realiza a través de su condición biológica, pero también mediante la generalización de los equívocos laborales, aunque sean normales e incluso susceptibles de cualquier género.

Cuando una mujer se equivoca, todo mundo la señala, todo el mundo se burla. 'Ven, las viejas no son para esto, pero ahí quieren subirse a las unidades'. Nos hacen carne molida de una persona que se equivoca, y los hombres desde luego se han equivocado, nadie aprende a trabajar en la calle saliendo de la academia, es un continuo de aprender.

Si una mujer se equivoca la carrilla es tremenda y te dura por años. Te ponen el mote de que la que se equivocó, la que se le fue el tiro, la que se le perdió el cargador [...] toda la vida. Se corre la voz rapidísimo y entonces el estigma te acompaña a donde quiera que vayas; porque luego el comandante te recomienda, 'Ahí te va a la que se le cayó el arma'.

La discriminación suele ir aparejada con otras prácticas de violencias de género. En una profesión netamente masculinizada, a las mujeres policías las suelen reducir a tareas secretariales o cotidianamente someterlas a prueba.

Hay muchas trabas que te ponen, te empiezan a querer poner a prueba todo ¿no? 'A ver, llena tú el formulario, ándale, para que aprendas'. Hay otros que literal te agarran como secretaria, que quieren que tú hagas todo el papeleo, todos los trabajos y ellos nada más de galanes.

...el que no nos quieran sacar a la calle, el que nos dejen en servicios establecidos, que nos dejen en módulos... pues también ese es un castigo disfrazado.

El trasfondo de la reducción de funciones conlleva a establecer un sistema que obstruye la carrera policial de las mujeres.

Quieres ir sobresaliendo, ir caminando y ascendiendo, y quien está en el área de oficina pues no, nunca podrá aspirar a un ascenso de ese tipo [...] Hay gran cantidad de mujeres rezagadas en oficinas que no, incluso hay mujeres que durante los 30 años de servicio, jamás ascendieron a la siguiente plaza.

Primero es la resistencia al cambio, como, 'ah, caray, no me daban órdenes las mujeres', dicen que nomás en casa, pero en el trabajo es un poco complicado.

Si bien es verdad que ser policía es complejo, dado los riesgos que enfrentan, las dificultades aumentan para quienes intentan hacer malabares entre

esta carrera y la maternidad. Desempeñar el rol materno siendo policía, sobre todo cuando figuran como madres solteras, termina por agudizar su condición de género, verbigracia cuando la jornada laboral de la corporación se contrapone con los horarios de guardería.

[Muchas policías] deciden dejar o suspender ese deseo de ser madres porque no hay condiciones, no hay guardería para las mujeres policías de 24 x 7 [...] Ahí ráscate con tus propias uñas; o no hay un recurso que nos diéran: ‘esto es extra’, porque de tu salario tienes que pagar guardería y niñera aparte, porque pues una guardería no nos los cuida 12 horas, no nos las cuida en la noche, no nos las cuida cuando trabajamos en operativos, en Semana Santa, Navidad, en Romería, el Día del Grito. Todos esos días que son no laborales, las policías los trabajamos y no hay lugar para llevarlas.

Resistencia y otras estrategias de mujeres policías frente a la violencia

En un ambiente laboral e institucional masculinizado, las mujeres adoptan diversas estrategias para hacer frente al acoso, la discriminación, el estigma, o la carencia de apoyos. Una de estas es contraer una relación de pareja con el superior, teniendo que lidiar con la etiqueta que se les impone.

Respecto a las que andan con el comandante, los privilegios son de que si ellas quieren salir a patrullar, patrullan y si no, se pueden quedar adentro en la oficina. Les dan horarios convenientes a ellas, esas son las ventajas que tienen, la desventaja es de que todo el mundo lo sabe y todo el mundo habla mal de ellas.

Otra estrategia es solicitar favores directos a los mandos superiores. Si bien este recurso aparentemente es irrelevante, a largo plazo vulnera a las mujeres policías madres solteras porque contraen compromisos en un esquema donde se hace uso discrecional del poder.

Sí era complicado estar en el servicio de patrullaje y estar al pendiente de tus hijos. Cuando se me enfermaban era muy complicado porque en la guardería no me la aceptaban, entonces tenía que correr con mi mamá que sí vivía bastante lejos. Y pues es estar pidiendo favores a los encargados, a los jefes, estar haciéndoles la carita de buena onda para que te hagan el favor, favores que necesitas, o sea, no es que yo quisiera, y pues ahí, no creas, se los van guardando y ‘me debes tantos’...

Si piden favores o no, para afrontar el clima laboral masculinizado de la corporación, las mujeres policías se ven en la necesidad de ‘ganarse el respeto’.

Demostre que yo podía hacer las cosas, y a partir de ahí todo lo que yo les dije ellos lo hacían. ‘No, no, no, de verdad usted trae una condición impresionante y vamos a trabajar con usted y sin problema’. Creo que a veces eso tienes que hacer para lograr esa confianza y demostrarles a ellos que estás a la par y a veces hasta un poquito más...

Ya conforme vas teniendo la convivencia con los compañeros como que te ven: ‘ah ok, no es como yo pensaba’ porque les digo ‘¿cómo pensabas que yo era?’, ‘de esas vanidosas que nomás se están pintando o hablando por teléfono’, ‘no pues cómo crees, si yo me distraigo me matan’. Más que nada por estereotipos, porque te sienten débil, pero conforme te vayan conociendo y vayan viendo que realmente estás a la altura y capacidad de lo que ellos son, entonces dicen, ‘ok, mándamela sin problema’.

Ganarse el respeto de los compañeros trae consigo un dispositivo excluyente. Esto es así porque ellas, al no ser aceptadas por su condición de género, tienen que demostrar que son capaces de hacer la función que hace un hombre, o que no son dependientes de ellos. Por consiguiente, las mujeres policías son constantemente evaluadas por sus compañeros, sin importar la diferencia de fuerza física entre géneros que pueda existir.

Por ejemplo, yo estaba de instructora de Acondicionamiento Físico, y les estaba dando una clase, precisamente al grupo de gamas, a los motorizados, que manejan la moto y que tenían su propio gimnasio. Entonces, llegué a darles una clase y a mí me vieron, porque estoy delgadita y bueno, no tan chaparrita, pero más o menos; entonces ellos eran altos, grandes, y me dijeron, ‘¿Y usted por qué ahora nos va a mandar?’. Y les dije, ‘Bueno, porque soy la instructora y ustedes van a seguir la rutina que yo hago’. Y dijeron, ‘Ay, ¿apoco sí?’. Y entonces les dije, ‘sí...’. Empezamos a hacer el ejercicio, ellos querían jugar fútbol, entonces les dije, ‘Vamos a hacer una cosa, si ustedes hacen mi rutina sin que descansen ni nada, yo los dejo jugar fútbol’, ‘ok’. Nadie aguantó mi rutina, a los cinco minutos ya estaban todos como que, ‘No, péreme, ya no aguantamos’.

En casos más delicados, como es el acoso sexual, las mujeres policías optan por solicitar el cambio de pareja o zona de trabajo, so pena de cargar con el estigma de no soportar el ambiente o contraer un castigo velado.

[Cuando rehúse a ser la secretaria para los intercambios amorosos del comandante] le dije, ‘Oye, esto no creo que sea parte de mi trabajo, jefe’, ‘No te agüites’ [...] Y sí, le dije, ‘Sabe qué, no, con todo respeto, a mí no me gusta trabajar con usted’. [...] Yo sí le puse un alto y solicité una entrevista con el comandante y le dije, ‘A mí no me gusta trabajar con este señor porque son unos problemas en la calle. Discúlpeme, pero lo único a lo que sale es a echar lío’. Por supuesto que la versión de él fue otra, que yo no quise, que me dio frío, que no quise trabajar, y sí, me mandaron castigar un tiempo a un módulo de seguridad, un módulo vecinal, estuve casi seis meses allí.

Aunado a lo anterior, a las mujeres policías se les impone “guardar silencio” sobre los abusos de autoridad por parte de los superiores. Esto tiene su razón de ser por el temor de padecer una represión (tal como se observó con anterioridad) e incluso a perder el empleo.

La verdad no acudí a nadie, lo vivía yo sola y trataba de resolverlo yo sola y de enfrentarlo yo sola, porque sabía que a donde me hiciera me iba a pasar algo similar. Entonces, yo no recurría a nadie para que me ayudara [...] que buscara un apoyo o alguien de dentro que me ayudara en esas situaciones, no, no las hay... se supone que sí hay [unidades especiales] pero yo no confié en ellas y nunca acudí la verdad. Sentía que ponía en peligro mi trabajo, tenía el miedo de que me corrieran porque yo dependía y tenía dependientes de mí. Entonces, me ganaba más el miedo de decir ‘sí yo hago algo, me van a correr’, entonces no iba.

Y aguanté muchas, eso que le platico de la cabina, digo que asco. ¿Por qué no decía yo nada? Ay no, no, la verdad es que te da miedo, que te vayan a cambiar, que te traigan a carrilla, que te castiguen [...] pues te quedas callada, esa es otra cosa.

Frente a este tipo de escenarios, algunas mujeres policías terminan por legitimar la normalización de la violencia de género que experimentan con sus colegas al interior de las corporaciones.

Sí ha habido insultos, faltas de respeto como mujer, que me han faltado al respeto [...] pero que son cosas que tengo que pasar, no por alto, pero en cierto modo que no tengo que engancharme ni verlo personal.

Otra forma de normalizar los patrones de violencia de género es renunciar a la apariencia femenina para adoptar así una masculina que les permita ser aceptadas.

Cuando hay una mujer que tiene una apariencia de varón, porque hay mujeres que no tienen características femeninas y están muy masculinizadas [...] pues bien que lo reciben, a ellas. Literal, son uno más de su manada, y a ellas sí les tienen esa empatía, sí les abren la puerta de camaradería, de eres uno más, siempre y cuando tengan esta característica...

Aunque algunas de las mujeres policías llegan a formar una camaradería de sororidad para hacer frente al adverso clima institucional, acontece la instauración de una confrontación entre quienes resisten y quienes se adaptan al ambiente masculinizado.

Ahí nos abrazamos y nos vamos acompañando unas a otras, pero sí es complicado cuando hay mujeres que están en contra del propio género.

Hacemos frente [...] unas, haciendo equipo, es lo que tratamos la mayoría de todas; otras, lamentablemente también por el desconocimiento, se ponen en contra, y eso es bien gacho porque imagínese, de por sí es complicado estar en un ambiente masculinizado, tiene también que aguantar las mujeres pues por 'quedar bien' se alían con ellos.

Hay que notar que esta sororidad es un esfuerzo orgánico, por iniciativa propia de las mujeres, sin reconocimiento formal. En términos institucionales no existen mecanismo claros y reales que disminuyan, atiendan o reduzcan la violencia de género que padecen las mujeres policías.

He sabido de muchos casos que a las compañeras las acosan, denuncian y las que son despedidas son ellas, porque 'así era de loquita', porque tuvo tantos novios en ese sector, entonces que se vaya ella. Y ¡ay no! es tanta impotencia porque todo mundo la juzga, todo mundo dice cosas de ella. Muchas mujeres han sido despedidas por cosas de esas, por 'problemática', imagínese la situación...

Avances institucionales para reducir la violencia de género hacia mujeres policías

Como se ilustran los testimonios de María en los anteriores apartados, en las corporaciones de seguridad pública prevalecen condiciones de violencia de género que urgen atención. Aunque esta problemática aún no se reconoce formalmente, el posicionamiento de mujeres en cargos de mando es, sin duda, un avance relevante para las corporaciones.

Yo antes le podría decir que la mujer estaba un poquito más relegada, ni siquiera podíamos tener ni un mando, ni un cargo, ni una responsabilidad. ¿Por qué no? Somos iguales, ¿no? aquí la mujer se debe de tratar igual, aquí no debe haber de ‘como eres mujer, tú no manejas, o tú eres mujer, no hables por el radio’ [...] Sí hubo una situación así de ¿cómo las mujeres van ahora a mandar?, pero sí, ahorita ya está un poco más aceptado.

Ha cambiado en el aspecto de mandados, ya ahorita en la actualidad tenemos mujeres que son muy buenas comisarias o comandantes, que ya se les ha permitido en estas últimas administraciones que la mujer tome el cargo en ciertos grupos, para [...] no tanto de mostrar, sino, simplemente que somos capaces de hacer las cosas ¿no? y sí, se ha logrado eso, antes era muy raro ver que una mujer fuera encargada de turno o que mandara a las oficiales o algo [...] antes de verdad no; ahorita ya apenas hace poco, hace como unos seis años a la fecha que ya se han involucrado un poquito más con el personal femenino y que nos han dado la oportunidad de que ya seamos encargadas de algún área y que podamos aportar.

Aquí se destaca el carácter empático y comprensible sobre las necesidades particulares que viven las congéneres, en los casos de las jefas, a comparación con la mayoría de los jefes.

Varias comandantes que yo tuve eran mujeres [...] es mejor, es más amigable tener la comandante mujer, sí se pone más en los zapatos de una como mujer, sí lo hacen; siempre que uno no pase el límite, sabes que la comandante te apoya un poquito más, a veces comprenden a una de mujer, pero sí a veces se ponen en su papel, de estar en ese cargo, en ese poder, pero sí son un poco más comprensibles las mujeres.

En efecto, aunque el acceso a puestos jerárquicos es incipiente y estrecho, no deja de ser relevante su contribución a la mejoraría no solo de las condiciones laborales, sino también a la reconfiguración del esquema subjetivo patriarcal.

He tenido anécdotas donde en filas, me han cambiado de compañero, me dicen, 'Ahora te vas con otro compañero', y el compañero que está conmigo: 'No, yo prefiero trabajar con ella, porque ella sí es compañera y no me deja abajo'. Qué padre se siente que te acoples al compañero, que sepa que confía en ti y que somos compañeros, aunque yo sea mujer, no tiene nada que ver, a final de cuentas estoy para apoyarlo.

Otra trascendencia institucional es la creación de unidades especiales que atienden las necesidades particulares de las mujeres ciudadanas, la cual, a su vez, ayuda a fomentar la conciencia de equidad de género dentro de la corporación. Más aún, devienen espacios propicios para la sororidad.

Esa es la tarea que nosotras en la unidad de Mujer Segura [...] esta unidad precisamente fomenta la sororidad en las mujeres, pero también es complicado el capacitar a las compañeras porque no se nos deja capacitar en casa, lo hacemos fuera en otros lugares...

Hoy en día, algunas mujeres policías manifiestan contar con el apoyo de las corporaciones para desempeñar su rol materno. Este consiste en la reasignación de funciones y espacio de trabajo durante el embarazo y al inicio de su regreso después del parto.

Básicamente yo conté con todo el apoyo de mi comisaría. Yo estaba embarazada en el tiempo que estuvo la pandemia, en ese tiempo a todas las que estuvimos embarazadas, enfermedades como lupus, hipertensión [...] se les prestó mucho el apoyo para trabajar en oficina, desde mi casa, me mandaban trabajo para estar desde mi casa, en mi caso en cuarentena por mi situación de embarazo.

Lo que hace la corporación es que te quitan del patrullaje porque no puedes arriesgar tu vida ni la de tu bebé, no puedes recibir un mal golpe, no puedes patrullar. Generalmente, te mandan a trabajar a oficinas en cuestiones administrativas, momentáneamente. Tienes tu embarazo, en lo que te alivias, de hecho, hasta en la lactancia nos prestan mucho el apoyo.

Si bien es verdad que existen avances institucionales para mejorar las condiciones laborales de las mujeres policías, lo cierto también es la necesidad de reforzarlos, porque en algunas ocasiones se agotan en lo inmediato.

Tienen psicólogos y nutriólogos para que no estén gorditos [...] si tú necesitas [tienes que] pedir ayuda con el comandante primero, eso sí, tienes que ir jerárquicamente y él manda la solicitud para que te den una cita con el psicólogo.

En efecto, la mejoría institucional tiene que ser autónoma, con sólidos canales de atención que escapen al ejercicio discrecional del poder. Con el sistema actual, ¿cuál es la ruta institucional si el caso tiene que ver con acoso sexual por parte del comandante y es él quien tiene que avalar la atención a la demanda?

Discusión

Como se revelan los testimonios de María, el ambiente al interior de las corporaciones de policía, caracterizado por desarrollar dinámicas marcadamente masculinizadas, propicia tensiones inter e intrapersonales. En un contexto donde lo masculino se asocia con el poder, el género es de constante relevancia en las relaciones laborales. Algunas mujeres policías usan lo femenino para ‘ganar privilegios’ o un trato especial por parte de los superiores, mientras otras buscan ‘masculinizarse’ para ser aceptadas por sus compañeros sin prejuicios. En esta institución, aún dominada por la masculinidad hegemónica y el machismo, la lucha cotidiana de estas mujeres se marca por sometimiento, aprobación y resistencia.

No cabe duda que ser policía, independientemente del género, implica afrontar el riesgo, y, por ende, ser vulnerable a diversas dinámicas violentas. Sin embargo, existen determinadas violencias que padecen con mayor frecuencia, o exclusividad, las mujeres: el acoso sexual, la desapropiación de lo femenino, el estigma-exclusión por ser mujer (i.e., “la que no puede”, “a la que hay que cuidar”...), sacrificios en relación a la maternidad.

Por eso, las mujeres policías despliegan estrategias de sobrevivencia, algunas basadas en la comunión de padecimientos, la sororidad, el acompañamiento, la empatía. En casos adversos, se adopta el silencio, se soporta el agravio por temor a ser señalada, revictimizada, despedida. No obstante, el trasfondo de soportar conlleva normalizar la violencia de género, por ende, lo que se requiere es dejar de reproducir dichas prácticas de violencia en contra de las mujeres policías. Para ello algunas vías son:

- Fortalecer los canales institucionales para atender la violencia de género. Requiere un reconocimiento colectivo de las prácticas machistas y el ambiente masculinizado y patriarcal. No se puede atender lo que no se identifica y acepta. De esta forma, los incipientes esfuerzos en materia de concientización podrían traducirse en prácticas de contención y erradicación.
- Facilitar la denuncia y garantizar un proceso transparente que deje de lado las represalias, particularmente cuando el infractor es un mando. Esto implica ofrecer acompañamiento institucional que salvaguarde la integridad de las afectadas y evita la revictimización.
- Generar estrategias de apoyo para atender las necesidades que trae consigo el rol materno de las mujeres policías. Ser madre no debe de traducirse en mayor dificultad para ser policía, particularmente cuando se trata de madres solteras. Entonces se requiere flexibilidad en la jornada, salas de lactancia, guarderías, pero sobre todo resguardar la carrera policial para que no sea interrumpida.
- Democratizar los puestos de mando, para que las mujeres policías tengan acceso real a ellos y no sean limitadas o excluidas por su condición biológica.

En conclusión, lo aquí expuesto surge a partir de un primer acercamiento directo con cuatro mujeres policías. Se reconoce que el alcance puede ser limitado, por las “pocas” voces, por lo que el tema requiere investigación más extensa. En las futuras exploraciones de este campo, habrá que asegurar el *rappport* y la confianza con las entrevistadas para seguir con pasos firmes en la reducción del machismo en las corporaciones. Es un hecho que han existido avances importantes en las capacitaciones para policías, programas municipales y estatales sobre violencia de género/violencia intrafamiliar en la ZMG (*cfr.* Suárez, Mendoza y Gutiérrez, 2016). No obstante, la violencia de género dentro de las corporaciones continúa y poco se reflexiona porque parece ser un tema tabú o cuando menos normalizado.

“Recurrir a la violencia –en sus múltiples expresiones– en la policía es una forma de mantenerse y legitimarse” (Suárez, 2009, p. 56). Por ende, para atender las problemáticas expuestas en las páginas previas, se requiere un cambio de paradigma en las corporaciones. Más allá del bienestar y los derechos de las mujeres policías, este cambio es fundamental para reducir la violencia en la ZMG. Las personas nombradas para garantizar la seguridad en una sociedad deben ser de carácter moral excepcional. Trascender desde un contexto donde actos misóginos son normalizados, a una institución regida por los derechos humanos en todo acto, interno y externo, no será fácil, pero si no se atreve a atender la violencia interna, no podemos esperar que sean las y los policías quienes garanticen la seguridad en nuestra ciudad.

Referencias

Documentos oficiales

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ). (2020). Recomendación general 1/2020. Dignificación de las condiciones laborales de los policías. Queja: 6098/2009/II.

Tesis

Díaz, M. (2016). *Experiencia de las mujeres policías en el espacio masculino de la policía* [Tesis de Maestría en Estudios de Género. El Colegio de México].

Palos, Y. (2019, septiembre 18). *Mujeres policías, factores que influyen en la discriminación y desigualdad laboral* [Avances de tesis para el grado de Maestra en Estudios de Género, Sociedad y Cultura presentados en el coloquio de 4° semestre. Universidad Pedagógica Nacional, Guadalajara].

Zepeda, C. (2014). *Entre balas y flores: identidad y Performatividad de género de las mujeres policías de Tijuana* [Tesis de maestría en estudios culturales, El Colegio de la Frontera del Norte].

Artículos, capítulos y libros

Berger, P. y Luckmann, T. (1997). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. La orientación del hombre moderno*. Paidós.

Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad. Fábula*. Tus Quets.

Chárriez, M. (2012). Historias de vida: una metodología de investigación cualitativa. *Revista Griot*, 50(1), 50-67.

Cobler, E. (2014). El trabajo de la mujer policía. *Revista catalana de seguretat pública*, (27), 106-129.

Federici, S. (2004). *Calibán y la Bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Tinta Limón.

Foucault, M. (1994). *Hermenéutica del sujeto*. Ediciones de la piqueta.

Schütz, A. (1995). *El problema de la realidad social*. Amorrortu editores.

Scott, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Lamas, M. (Comp.), *El Género, la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). Porrúa.

- Strickland, D. (2019). *Jóvenes, miedo y violencia. La (in)seguridad en el Cerro del Cuatro*. El Colegio de Jalisco.
- Torres, I. (2018). *Los chavos expiatorios de la delincuencia organizada de Estado. Procesos de construcción de subjetividad en jóvenes contemporáneos*. Editorial Académica Española.
- Torres, I. (2022). Jóvenes policías en el contexto de la “Guerra contra el narcotráfico”. En Ayala, D. y Núñez, M. A. (Coords.), *Ciencias forenses, derechos humanos, violencias y justicia alternativa. Debates desde los entramados sociales*. Universidad de Guadalajara.
- Suárez de Garay, M. E. (2009). Policías, delitos e inseguridad. Reflexiones desde el lente de género. En Suárez de Garay, M. E. (Coord.), *Crimen, castigo y género. Ensayos teóricos de un debate en construcción*. Instituto Municipal de la Mujeres de Guadalajara. https://www.academia.edu/29947152/Crimen_Castigo_y_G%C3%A9nero_Ensayos_te%C3%B3ricos_de_un_debate_en_construcci%C3%B3n
- Suárez de Garay, M. E. (2016). *Los policías: una averiguación antropológica*. Iteso.
- Suárez de Garay, M. E., Mendoza Bautista, A. F. y Gutiérrez Pérez, P. O. (2016). *Diagnóstico sobre Necesidades de Capacitación, Profesionalización y Especialización para el Funcionario Público que Brinda Atención a Mujeres Receptoras de Violencia en la Administración Pública Estatal y Municipal*. Instituto Nacional de las Mujeres e Instituto Jalisciense de las Mujeres.

Recursos electrónicos

- Causa en Común. (2021). *Ser mujer policía: breve estudio de las condiciones laborales de las mujeres policías en Estado de México y Nezhualcóyotl 2021*. Causa en Común–Seguridad Ciudadana de Nezhualcóyotl–Embajada de Canadá. http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/12/2021.12.06_sermujerpolicia_memoria_comp.pdf
- Causa en Común. (2022). Registro de policías asesinados. *Causa en común*. <http://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados-2021/>
- Comisión Nacional de Búsqueda. (2022). Versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO). *Gob.mx*. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- Demoskópica México. (2021). Informe de resultados. Encuesta sobre Percepción de Seguridad Ciudadana en el municipio de Guadalajara, Jalisco.
- Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG). (2022). Plataforma de Seguridad. *Iieg.gob*. https://iieg.gob.mx/plataforma_seguridad/#/laboratorio

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021. Principales Resultados Jalisco* [Archivo PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU). Cuarto trimestre 2021. Principales resultados* [Archivo PDF]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2021_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf
- Jalisco Cómo Vamos (JCV). (2020). Encuesta de Percepción Ciudadana 2020. Cómo sienten los tapatíos su calidad de vida. *Jalisco.comovamos.org*. <https://jalisco.comovamos.org/programas/encuestas-de-percepcion/>
- Jalisco Cómo Vamos (JCV). (2022). Ser mujer en Guadalajara 2022. *Jalisco.comovamos.org*. <https://jalisco.comovamos.org/programas/ser-mujer-en-guadalajara/>
- Montiel González, A. (2021, diciembre 31). *Agenda de género en Jalisco atascada y con retrocesos, advierte especialista*. Universidad de Guadalajara. <https://www.udg.mx/es/noticia/agenda-de-genero-en-jalisco-atascada-y-con-retrocesos-advierte-especialista#:~:text=La%20violaci%C3%B3n%20sexual%20reporta%20un,Sistema%20Nacional%20de%20Seguridad%20P%C3%ABlica>
- Redacción Animal Político. (2021, junio 22). Elecciones 2021: asesinaron a 102 políticos y se registraron 1,066 agresiones. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/06/elecciones-2021-politicos-asesinados-agresiones-candidatos/>
- Ruiz, J. (2021, noviembre 25). Cuatro municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, entre 10 con más feminicidios. *Milenio*. <https://www.milenio.com/policia/violencia-de-genero/guadalajara-y-tlaquepaque-entre-los-municipios-con-mas-feminicidios>.
- ZonaDocs. (2022, enero 12). Feminicidios en Jalisco: Crímenes sin consecuencias. *ZonaDocs.mx*. <https://www.zonadocs.mx/2022/01/12/feminicidios-en-jalisco-crimenes-sin-consecuencias/#:%7E:text=En%20Jalisco%2C%20de%202012%20a,tasa%20de%20impunidad%20del%2090%25>



APUNTES SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Jaqueline Garza Placencia¹
El Colegio de Jalisco

Resumen

Esta contribución tiene como propósito exponer un panorama general del contexto en el que ocurre la desaparición de personas en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). El análisis de contexto es una herramienta para recopilar y procesar de manera sistemática información que permita comprender las circunstancias en las que ocurren las desapariciones en un espacio y tiempo definido, así como identificar las causas particulares como

¹ Es doctora en Antropología por el CIESAS, CDMX, con posdoctorado por el Centro de Estudios de la Metrópoli (CEM), vinculado a la Universidad de São Paulo y al Centro Brasileño de Análisis y Planeación (CEBRAP) en Brasil. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 y es investigadora asociada al Foro Latinoamericano de Antropología del Derecho (FLAD), sección México. Desde el campo de la antropología política se ha enfocado al estudio de las relaciones Sociedad-Estado. Su agenda de investigación incorpora temas vinculados a la violencia, derechos humanos, desaparición de personas y desigualdad social. ORCID: 0000-0003-1239-7204.

generales que impiden localizar a las personas. Entre las dimensiones para realizar dicho análisis se consideran: patrones de violaciones a los derechos humanos, formas de operación de grupos criminales o posibles perpetradores, lugares de la desaparición y perfiles de las víctimas que sean susceptibles de relacionarse con otros casos. El texto se enfoca en recuperar algunas características sobre los perfiles de las víctimas y de los diez municipios del AMG donde existen denuncias por este delito.

Palabras clave: desaparición, contexto, víctimas, municipios, Área Metropolitana de Guadalajara.

Abstract

The purpose of this contribution is to grant a general view of the context in which the disappearance of persons occurs in the Metropolitan Area of Guadalajara (MAG). The analysis of context is a tool to compile and process information in a systematic way that allows the comprehension of the circumstances in which the disappearances happen in a defined place and time, along with the identification of the causes, both general and particular, that impede finding the persons. Among the different dimensions to make such analysis, the following are considered: patterns of human rights violations, different forms of operations of criminal groups or the possible perpetrators, places of the disappearances and victims profiles that are susceptible to being linked with other cases. The text focuses on retrieving some characteristics about the victims profiles and of the 10 municipalities of the MAG where this crime has been reported to the authorities.

Keywords: disappearance, context, victims, municipalities, the Metropolitan Area of Guadalajara.

Introducción

Las familias tienen derecho a la verdad, a saber que sucedió, a un castigo a los responsables, a que se investigue para que los casos no queden impunes. La impunidad nos tiene en estas cifras tan espantosas. (J. Garza, periodista Jornada Búsqueda en vida, comunicación personal, 19 de marzo de 2020)

La desaparición de personas es uno de los problemas más serios que se viven en México y de manera particular en Jalisco. Con la llegada del gobierno estatal (2018-2024), los colectivos de familiares de las víctimas y las organizaciones civiles que les acompañan lograron un reconocimiento público de la crisis humanitaria vinculada a esta grave situación en el estado. En ese sentido, se destaca el avance legislativo en la materia, tal como la entrada en vigor de la Ley de personas desaparecidas del estado de Jalisco, el día 6 de marzo de 2021; así como, la ley para la declaración especial de ausencia con vigencia desde el 23 de febrero de 2021. No obstante, los registros de desapariciones van en aumento, basta señalar que hasta el día 30 de mayo de 2022, se reportaban 14955 casos según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No localizadas (RNPDNO), siendo la entidad que ocupa el primer lugar con mayor cantidad de personas desaparecidas en el país (Comisión Nacional de Búsqueda, 2022).

El presente trabajo tiene como propósito exponer un panorama general del contexto en el que ocurren las desapariciones de personas en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). El análisis de contexto es una herramienta para recopilar y procesar de manera sistemática información que permita comprender las circunstancias de la desaparición en un espacio y tiempo definido, estudiar las causas particulares como generales que impiden localizar a las personas y producir hipótesis que orienten las acciones de búsqueda (Hinestroza y Serrano, 2017; Secretaría de Gobernación, 2020). Entre las dimensiones para realizar dicho análisis se consideran: patrones de violaciones a los derechos humanos, formas de operación de grupos criminales o posibles perpetradores, lugares de la desaparición y perfiles de las víctimas que sean susceptibles de relacionarse con otros casos. Esta contribución expone algunas características sobre los perfiles de las víctimas y los municipios del AMG donde se denuncian las desapariciones.

Para ello, se recuperan datos cualitativos y cuantitativos de las personas ausentes principalmente obtenidos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No localizadas (RNPDNO) que es coordinado por la Comisión

Nacional de Búsqueda (CNB) y del Sistema de Información Sobre Víctimas de Desaparición (SISOVID) plataforma alimentada con los registros de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas, institución dependiente de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. No obstante, el principal obstáculo para contar con aproximaciones más rigurosas sobre el contexto es la falta de datos empíricos. Los datos requeridos no están disponibles para su consulta pública o simplemente no existen. Asimismo, la información no siempre está desagregada por municipios y mucho menos se encuentra organizada por zonas metropolitanas. Por ejemplo, son públicas las cifras oficiales del número de personas desaparecidas, pero se desconocen las metodologías empleadas para construir las bases datos.

Esta situación ha generado mayor incertidumbre y suspicacia sobre los registros, por solo mencionar un caso, en el mes de marzo se presentaron cambios inesperados en las cifras oficiales; en el Registro Nacional el día viernes 25 se reportaban 16,222 denuncias por personas desaparecidas, pero para la mañana del martes 29 se presentaban 14,915, lo que significaba una reducción importante en el número de los registros, 1,307 menos en esa base de datos (Martín, 2022). Ante tales circunstancias, los colectivos de familiares de las víctimas exigieron explicaciones a las autoridades sobre las variaciones ocurridas en dicha plataforma. En respuesta el gobierno de Jalisco aclaró que durante los días 26 y 27 de marzo se realizaron actualizaciones de información, esto implicó la revisión de los registros de aquellas personas que ya habían sido localizadas o los casos que supuestamente el sistema clasificó como reincidentes y duplicados. Según el comunicado oficial, la revisión de los datos sigue en proceso por lo que aún se esperan otras modificaciones en la plataforma (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022). También en el sitio electrónico del SISOVID se anuncia que los datos pueden ser modificados sin previo aviso, ya que la información numérica puede variar debido a los avances en las investigaciones. La cantidad oficial no representan todos los casos de las personas desaparecidas en el estado, especialmente porque la cifra negra es muy alta en este país, es por ello que este análisis se complementa con la información sobre la incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como por los informes elaborados por colectivos de familiares, organizaciones civiles y notas periodísticas. Ahora bien, los datos cuantitativos permiten dimensionar la magnitud del problema, pero no se puede olvidar el aspecto humano de esta grave situación, ya que se trata de personas y familias con trayectorias de vida que han quedado suspendidas o gravemente afectadas por la ausencia de su ser querido.

El texto está organizado en cuatro partes. En la primera se explica que es la metodología del análisis de contexto y su concreta aplicación en materia de

desaparición de personas. En la segunda se presentan algunos datos característicos del perfil de las víctimas; mientras que la tercera expone los municipios del AMG en los que se registran los casos de desaparición. La parte final está destinada a proponer una reflexión sobre el contexto actual a partir de lo expuesto en los apartados anteriores.

El análisis de contexto en casos de desaparición

Los análisis de contexto sirven de marco para comprender los hechos en los que ocurre la desaparición, y con la información obtenida a través de esta metodología se pretende diseñar hipótesis para las búsquedas. No obstante, para elaborar un análisis de contexto no existe un modelo único o fórmulas establecidas. En las ciencias sociales son usados con el propósito de exponer las circunstancias que rodean una situación y sin las cuales no se podría entender la problemática que se desea estudiar. En el derecho internacional este tipo de análisis forma parte constitutiva de la investigación penal ya sea para enmarcar un hecho dentro de un escenario que es poco conocido por los jueces, o bien para determinar la responsabilidad internacional de un Estado y establecer algunas medidas de reparación. En tanto, en el ámbito de los derechos humanos se considera una herramienta para documentar graves violaciones a los mismos (Hinestroza y Serrano, 2017; Garza y Torres, 2020).

En este estudio, el análisis de contexto se define como una herramienta de investigación y documentación que permite identificar elementos y patrones comunes al entorno de hechos, conductas o discursos, así como relaciones entre los actores involucrados, en particular, víctimas y perpetradores del delito. Es decir, se trata de una metodología para un “análisis situado” que pretende determinar, entender, describir e interpretar un evento focal, en este caso la desaparición de personas, dentro de un contexto o contextos determinados, pero también para reconocer que dicho contexto es o fue relevante para que sucedieran las desapariciones en un tiempo y espacio definido (Hinestroza y Serrano, 2017). No obstante, para elaborar un análisis de contexto se deben considerar las escalas, ya que estos pueden desarrollarse a nivel micro, por ejemplo, enfocados en un caso particular o en una comunidad, a nivel meso ya sea en un municipio, estado o en varios de ellos, o incluso en un nivel macro al situarse en un país o en un ámbito regional.

La legislación mexicana en materia de desaparición establecen las unidades o áreas de análisis de contextos, sus atribuciones y los grupos de trabajo que deben operar en ellas. Estas instancias gubernamentales tienen como principal objetivo conocer los hechos y las dinámicas de violencia y crimina-

lidad en la entidad, identificar causas y patrones en la desaparición de personas, así como aportar elementos metodológicos encaminados a mejorar la búsqueda de personas. De tal modo, la comisión nacional como las locales de búsqueda, así como las fiscalías deberían contar con unidades de análisis y contexto. En este aspecto se desconoce el trabajo realizado por la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas y la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco no hace públicos los informes que puedan contribuir al conocimiento de lo que está sucediendo en el estado (Por Amor a Ellxs, 2021).

Ahora bien, en el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB) se define el concepto de análisis de contexto como un conjunto interdisciplinario de técnicas de producción, recopilación y procesamiento sistemático de información encaminado a identificar patrones en la desaparición de personas, estudiar las causas, tanto individuales como generales de la imposibilidad de localizarlas, producir hipótesis que orienten acciones de búsqueda, así como orientar el desarrollo metodológico de la búsqueda de personas, y asociar casos de espectro común (Secretaría de Gobernación, 2020). Se trata de una metodología que debe incorporar elementos históricos, políticos, sociológicos, antropológicos y victimológicos que envuelven la problemática de la desaparición en general y de las desapariciones particulares. Además, es un eje transversal para la búsqueda de personas, por lo que se debe emplear en varios tipos de búsqueda como la inmediata y por patrones, ya que permite determinar:

Las causas y condiciones alrededor de la desaparición de la víctima directa.
Las condiciones alrededor de las circunstancias de localización de una víctima directa.

La identificación de patrones de criminalidad en la región en la que ocurrió la desaparición.

Las características de las víctimas de desaparición en un área y momento específico.

Las condiciones geográficas de las zonas en las que se desarrollaron los hechos, así como las condiciones históricas, políticas, económicas, sociales y culturales de la población residente en el lugar.

Las condiciones de riesgo en el lugar de los hechos tanto para las víctimas directas como indirectas.

Las medidas de reparación de víctimas y familiares de víctimas de desaparición.

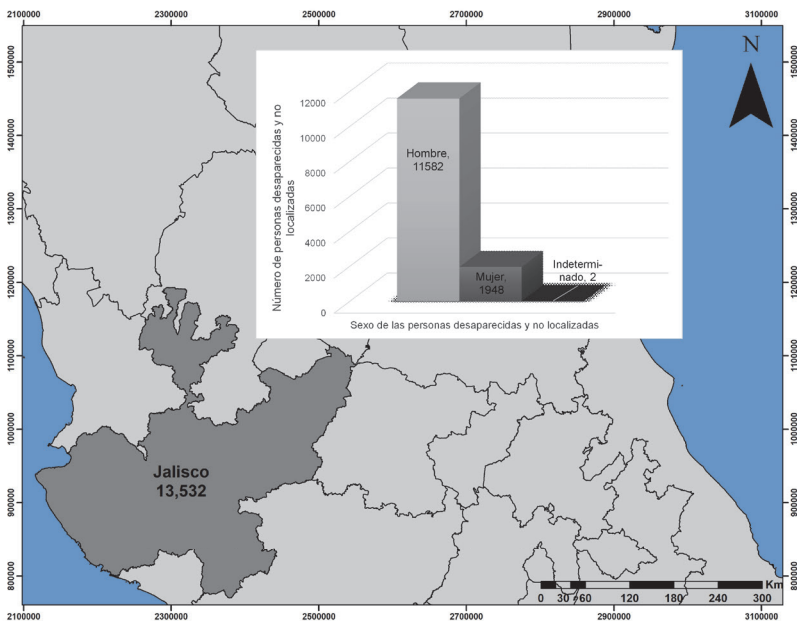
Y finalmente, para asociar a casos de espectro común. (Secretaría de Gobernación, 2020, p. 93)

El perfil de las víctimas

En México, la desaparición forzada se constituyó como un delito y su práctica generalizada o sistemática se convirtió en un crimen de lesa humanidad, el cual se definió en primer lugar, con la firma de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas el día el 6 de febrero de 2007 y su ratificación por parte de la Cámara de Senadores el 18 de marzo de 2008 (Garza, 2016a). Posteriormente, se publicó la ley general en la materia, un instrumento normativo en el que se incluyó la desaparición cometida por particulares. Esta nueva tipificación del delito es resultado del contexto en el que las violencias se han recrudecido en los últimos 15 años en el país, de tal modo, las desapariciones son atribuidas a diversos perpetradores, tales como, la delincuencia común, el crimen organizado, las fuerzas estatales de seguridad e incluso también son cometidas por integrantes de los círculos personales de las víctimas como las parejas, exparejas, familiares, amigos, amigas, compañeras y compañeros de trabajo (Garza, 2021).

Ahora bien, en diversos países los casos de desaparición se asocian con el origen étnico, racial o preferencias políticas y religiosas de la víctima. En años recientes, las mujeres y hombres, principalmente jóvenes se han convertido en los más vulnerables para ser las víctimas en México y en el estado de Jalisco. En el registro histórico de la entidad se reportan 13,532 personas desaparecidas y no localizadas en el periodo que comprende del 15 de marzo de 1964 al 28 de febrero de 2022. De las cuales 11,582 son hombres, 1,948 mujeres y en 2 casos no hay identificación de género (Comisión Nacional de Búsqueda, 2022). Según los datos del SISOVID (2022), la mayoría de las mujeres al momento de su desaparición tenían la edad entre 15 a 19 años y los hombres entre 25 a 29 años.

Figura 1. Mapa de personas desaparecidas en Jalisco



Fuente: elaboró la Mtra. Sagrario Paredes Vargas con base al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPdNO), consultada el 27 de abril de 2022 y la cartografía digital de INEGI.

En el histórico de los datos también es posible advertir que existen 24 casos de personas desaparecidas en 1977, de los cuales, 22 se registraron en el municipio de Guadalajara y 2 en Zapopan. Asimismo, 22 se identificaron como hombres y 2 mujeres. En ese sentido, la entidad no fue ajena al contexto de la conocida “desaparición por motivos políticos”. Es decir, en la década de 1970 esta violación a los derechos humanos respondía a una finalidad política debido a que se trataba de activistas o luchadores sociales que formaban parte de la insurgencia armada o de algún movimiento de oposición, y por tanto, existían las posibilidades o condiciones para que sus defensores tipificaran el delito como una desaparición forzada (Garza, 2017).

Durante los años ochenta y noventa se presentan las menores cifras, tres casos en promedio por año. Situación contraria a lo que sucedía a finales de los años noventa en Ciudad Juárez cuando se agudizó la problemática de las jóvenes que eran desaparecidas, y posteriormente asesinadas. Más tarde este delito se tipificó como feminicidio, categoría que pone énfasis en la violencia contra las mujeres que está enraizada en las estructuras de poder del género

y el patriarcado, en las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales, así como en las prácticas discriminatorias y misóginas que se reproducen cotidianamente en las relaciones interpersonales y en las agencias del Estado (Lagarde, 2008; Fregoso y Bejarano, 2010).

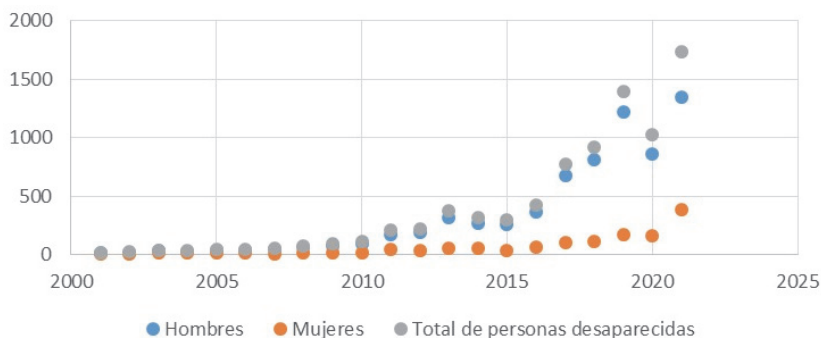
Los feminicidios son crímenes que se caracterizan por altos niveles de violencia sexual y corporal contra niñas y mujeres perpetrados por “extraños” y por familiares (Braig, 2001; Segato, 2003; Lagarde, 2008; Fregoso y Bejarano, 2010). De ese modo, Ciudad Juárez se convirtió en un espacio fronterizo propicio para la criminalidad y la corrupción en el que las mujeres no solo estaban siendo abusadas sexualmente y asesinadas, también formaban parte de la explotación y la esclavitud a través de otras actividades lucrativas ilícitas como la pornografía y la trata de personas (Amorós, 2008; Rodríguez, 2010). Ante esta situación surgieron organizaciones² de familiares de las víctimas que se transformaron en activistas y defensores de derechos humanos para exigir justicia, no obstante, también han sido víctimas³ de desaparición y ejecuciones extrajudiciales. Estos hechos aumentaron considerablemente cuando ocurrió el despliegue de las fuerzas policíacas y militares por causa de la llamada “guerra contra el crimen organizado” en el periodo 2006-2012 (Garza, 2016).

En el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es a partir de 2002 cuando se registra un incremento en las cifras de personas desaparecidas con 24 casos, de los cuales 16 son hombres y 8 mujeres, en el momento de su desaparición 3 de ellas tenían entre 15 y 19 años. En 2007 se presenta otro aumento significativo con 45 denuncias en el caso de los hombres, mientras que en el 2011 crecen los registros de mujeres a 42. Para el 2013, ya en el contexto de la llamada “guerra contra el narcotráfico” impulsada por el presidente Felipe Calderón, la cantidad de desapariciones incrementó a 317 hombres y 54 mujeres dando un total de 371 personas ausentes; al finalizar ese periodo presidencial se reportaban 427 casos. En 2017 no se presentó una disminución en la cifra sino que siguieron en aumento con 771 denuncias, y así sucesivamente en los siguientes años: 914 en 2018, 1,393 en 2019, 1,026 en 2020 y 1,733 en 2021, en este año también se puede observar que las denuncias de mujeres desaparecidas llegan a 388.

² Entre las organizaciones se pueden mencionar, Nuestras Hijas de Regreso a Casa, A.C.; y Justicia para Nuestras Hijas, A.C.

³ Por caso, Marisela Escobedo Ortiz comenzó su activismo y defensa de los derechos humanos después del feminicidio de su hija Rubí Marisol Frayre Escobedo en agosto de 2008. Marisela Escobedo inició una protesta permanente frente al Palacio de Gobierno en la ciudad de Chihuahua, ahí fue ejecutada por varios hombres que le dispararon en la cabeza el día 16 de diciembre de 2010 (Garza, 2016).

Figura 2. Personas desaparecidas en el AMG en los últimos 10 años (2011-2021)



Fuente: elaboración propia con base al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), consultada el 27 de abril de 2022.

En el informe de Por Amor a Ellxs, un colectivo de familiares de las víctimas que regularmente proporciona orientación a otras personas que se encuentran en la misma situación, se presentan los datos que la propia organización obtiene con base en las asesorías y acompañamiento a otras familias. Dicho informe expone los resultados de los datos sistematizados de 163 asesorías que facilitaron en los meses de mayo, abril y junio de 2021. De esas 163 atenciones se registró la desaparición de 165 personas reportadas en 135 casos. Huelga decir que de esos 135, el 82.96% contaban con una denuncia ante el Ministerio Público y el 47.41% con reporte ante una comisión de búsqueda. Según este colectivo, las familias no denuncian porque persistan prácticas que las criminalizan o no reciben atención por parte de las autoridades públicas al pedirles que esperen 72 horas. Además, las personas desconocen la existencia de la Comisión de Búsqueda, razón por la cual, no hacen su reporte en esta institución, estos hechos demuestran que aún existe un vacío de información de las fuentes oficiales en torno a qué hacer en caso de una desaparición.

De las 165 personas, 149 están registradas como desaparecidas en Jalisco y el resto en otras entidades del país, el 60.4% fueron a hombres y el 22.14% a mujeres, mientras que del 17.44% no se tienen datos sobre su sexo. Los hombres desaparecen en edad productiva, es decir, entre los 18 y los 39 años, en el caso de las mujeres el rango de edad se concentra entre 12 y 25 años, representando el 54.5%.

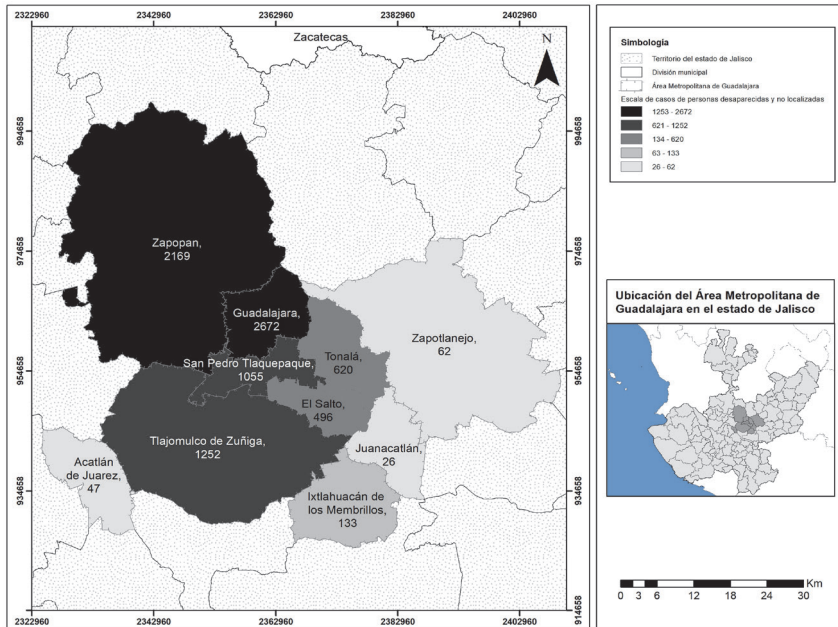
El Área Metropolitana de Guadalajara concentra el 88.69% de los municipios donde desaparecieron las personas reportadas y la mayoría de los casos ocurrieron en los municipios de Zapopan (34.22%) y Guadalajara (26.17%). Asimismo, es importante destacar que una persona se encontraba en tránsito ya que viajaba de un estado a otro (Por Amor a Ellxs, 2021). Cabe aclarar que la desaparición no siempre ocurre en el municipio donde se realiza el reporte, las personas también desaparecen en tránsito, por ejemplo, se tiene información de conductores de transporte público, de carga y taxis que salieron a ruta en municipios como Tonalá e Ixtlahuacán de los Membrillos y no los volvieron ver (El Informador, 2022; Ruiz, 2022).

Los municipios de la desaparición

En los procesos de expansión urbana las áreas metropolitanas avanzan apropiándose de las pequeñas localidades y espacios de sus periferias, lo que ha resultado en múltiples transformaciones socioespaciales y diversas problemáticas. Entre los principales problemas de las zonas metropolitanas está el congestionamiento vehicular que se agudiza debido a la falta de infraestructura vial adecuada y la alta demanda de viajes por parte de los habitantes que realizan hacia las áreas centrales ya sea por cuestiones de trabajo, estudio, servicios médicos o trámites administrativos (Santos, Escamilla y Guarneros, 2009). La incidencia delictiva es otro de los mayores problemas que se generan por causa de las condiciones de inseguridad y violencias en esos territorios, tal como se observa en el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

El AMG se conforman con 10 municipios del estado de Jalisco, a saber: de San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Acatlán de Juárez, Zapotlanejo y Guadalajara (IIEG, 2021). Es interesante hacer notar que en todos los municipios se reportan casos de personas desaparecidas por lo que existen 8,532 denuncias en el AMG durante el periodo de 15 de marzo de 1964 al 28 de febrero de 2022 (Comisión Nacional de Búsquedas, 2022). Esto significa que en el AMG se registra el 63.07% de las personas desaparecidas y no localizadas en el estado, de los cuales el 52.8% son hombres y el 10.15% mujeres. Guadalajara y Zapopan son los municipios con mayor cantidad de denuncias, el primero con 2,672 y el segundo con 2,169. En tanto, Juanacatlán con 26 y Acatlán de Juárez con 47 son los que presentan menos reportes por este delito.

Figura 3. Mapa de personas desaparecidas en AMG



Fuente: elaboró Mtra. Sagrario Paredes Vargas con base al Registro Nacional de Personas desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), consultada el 27 de abril de 2022 y la cartografía digital de INEGI.

Ahora bien, tanto la prensa como la fiscalía estatal y la federal han documentado la existencia de fosas clandestinas en el AMG, por ejemplo, de 2006 a 2020 se tiene un registro de 142 hallazgos. Tlajomulco de Zúñiga es el municipio con mayor cantidad de fosas encontradas con un total de 49, seguido por Zapopan con 39 y Tonalá con 24; mientras que en Zapotlanejo y Acatlán de Juárez son municipios que aún no tienen hallazgos registrados (Plataforma Ciudadana de Fosas, 2022).

Tabla 1. Fosas clandestinas encontradas los municipios del AMG en el periodo de 2006 a 2020

Municipio	Prensa	Fiscalía federal	Fiscalía estatal	Total
Guadalajara	5	0	5	10
Zapopan	7	0	32	39
Tlaquepaque	2	0	13	15
Tonalá	4	0	20	24
Tlajomulco de Zúñiga	13	0	36	49
El Salto	3	0	0	3
Ixtlahuacán de los Membrillos	1	0	0	1
Juanacatlán	1	0	0	1
Zapotlanejo	0	0	0	0
Acatlán de Juárez	0	0	0	0
Total	36	0	106	142

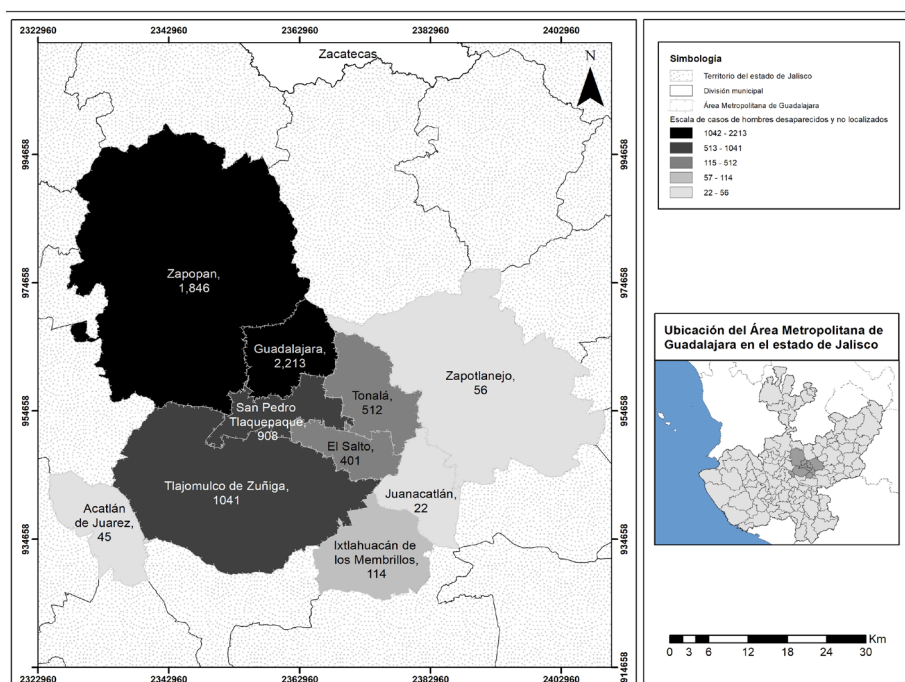
Fuente: elaboración propia con base en la información de la Plataforma Ciudadana de Fosas, consultada el 8 de junio de 2022.

Guadalajara presenta la cifra más alta de hombres y mujeres desaparecidos, 2,213 y 459 respectivamente. A esto se suma que es el municipio con la mayor tasa delictiva de Jalisco con 19 delitos por cada 10,000 personas (IEGG, 2021). Entre la presunta ocurrencia de otros delitos en este territorio podemos mencionar la violencia familiar con un registro de 16,968 denuncias, el abuso sexual con 2,792 y el homicidio con 2,787 casos en el periodo de 2015 al 28 de febrero de 2022, según los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022). En Juanacatlán es donde menos personas desaparecen, con un registro de 26 (Comisión Nacional de Búsquedas, 2022), también es el municipio que presenta menos incidencia

en violencia familiar con 193 casos, 37 denuncias de abuso sexual y 50 de homicidio (SESNSP, 2022).

Los dos municipios del AMG que registran más desapariciones de hombres son Guadalajara y Zapopan, el primero con 2,213 casos y el segundo con 1,846 desde marzo de 1964 hasta febrero de 2022. Le siguen Tlajomulco de Zúñiga con 1,041 y San Pedro Tlaquepaque con 90, luego se presentan Tonalá y El Salto con un registro entre 115 y 512 casos, continúa Ixtlahuacán de los Membrillos con 114 denuncias y finalmente están Zapotlanejo, Acatlán de Juárez y Juanacatlán con las menores cifras de incidencia, entre 22 y 56 casos (Comisión Nacional de Búsqueda, 2022).

Figura 4. Mapa de hombres desaparecidos en AMG



Fuente: elaboró la Mtra. Sagrario Paredes Vargas con base al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), consultada el 27 de abril de 2022 y la cartografía digital de INEGI.

En tanto, si consideramos los últimos 7 años, en el periodo de 2015 al 28 de febrero de 2022, las cifras de homicidios siguen siendo mayores que la desaparición de hombres y mujeres en el AMG, mientras que la cantidad de feminicidios reportados es menor a la de mujeres desaparecidas, tal como se muestra en la tabla 2.

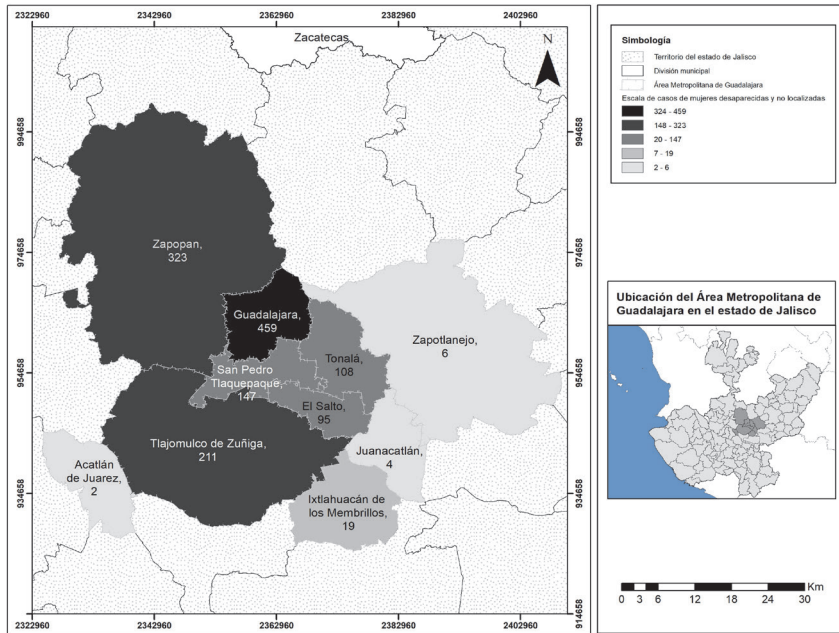
Tabla 2. Total de feminicidios, homicidios y desaparición de personas en el AMG, periodo de 2015 al 28 de febrero de 2022

Tipo de delito		Total	
Feminicidio	247		
Homicidio	10,311		
Desaparición	6,843	5,758	1,085
		Hombres desaparecidos	Mujeres desaparecidas

Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPДNO).

En relación a las mujeres desaparecidas en el AMG se observa que Guadalajara con 459 casos nuevamente es el municipio con mayor incidencia en este delito. Asimismo es el territorio donde hay mayor denuncias por feminicidios con 65, seguido por Tlajomulco de Zúñiga con 52, este último municipio junto con Zapopan ocupan el segundo lugar de casos registrados, entre 148 y 323 desapariciones. En Zapopan además se presentan 34 denuncias por el delito de feminicidio en 7 años aproximadamente de 2015 a 2022. En la tercera posición están los municipios conurbados San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y El Salto con un reporte de 20 a 147 casos de desaparición. En Ixtlahuacán de los membrillos existen 19 registros y con menor incidencia se encuentran Zapotlanejo con 6, Juanacatlán con 4 y Acatlán de Juárez con 2, en estos territorios también existen denuncias de feminicidios, 5 en el primero, 3 en el segundo y 2 en el último.

Figura 5. Mapa de mujeres desaparecidas en AMG



Fuente: elaboró Mtra. Sagrario Paredes Vargas con base al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNP/NO), consultada el 27 de abril de 2022 y la cartografía digital de INEGI.

Con esta aproximación general a los datos se evidencia que en el AMG en años recientes las cifras de mujeres desaparecidas son mayores a las de los feminicidios, no obstante, resulta muy difícil hacer algún tipo de correlación entre estos delitos ya que los registros pertenecen a distintos periodos. Como previamente se menciona, para este texto los datos de los feminicidios fueron recuperados de 2015 al 28 de febrero de 2022, mientras que los de desaparición pertenecen al registro histórico del 15 de marzo de 1964 al 28 de febrero de 2022. Por tanto, para indicar que las mujeres que desaparecen podrían ser las mismas que las víctimas de feminicidios se necesita un análisis particular y con profundidad de los hechos-contextos en los que ocurrieron cada uno de los casos tanto de feminicidio como de desaparición, una situación de pesquisa que se escapa de las posibilidades y objetivos de este capítulo.

Consideraciones finales

Las cifras discutidas en este texto no representan todos los casos y tampoco reflejan la realidad tan compleja que viven los familiares en la búsqueda de sus seres queridos, pero nos ayuda a dimensionar la problemática. En los resultados descritos a lo largo de este capítulo se muestra que en el AMG no solamente se concentra el mayor registro de personas desaparecidas en el estado, también ocurre la mayor incidencia de delitos como el homicidio, feminicidio y la violencia doméstica. Asimismo, son espacios donde se han encontrado fosas, tal como es el caso de Tlajomulco de Zúñiga, Zapopan y Tonalá.

También es importante resaltar que en estos municipios las personas desaparecen en tránsito como los conductores de transporte público. Los hombres en edad productiva, entre 18 y 39 años, son los más vulnerables a ser víctimas de una desaparición y las mujeres son mucho más jóvenes ya que al momento de perder su rastro tenían entre 12 y 19 años.

Esta aproximación al contexto permite reconocer algunas de las características de las víctimas, así como el tiempo y el espacio en que se registran los casos de desaparición en el AMG. No obstante, para la elaboración de análisis de contexto se requiere de mejorar los métodos para la recolección de los datos cuantitativos y profundizar en la información cualitativa.

El análisis de contexto es una herramienta que puede servir para proporcionar información que ayude a determinar el paradero de las personas y garantizar el derecho a la verdad y la reparación; así como podría aportar información valiosa para proponer programas específicos dedicados a la atención integral de las familias afectadas por la ausencia de un persona y políticas públicas enfocadas en la prevención de este delito.

Referencias

Documentación oficial

Secretaría de Gobernación. (2020). Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. *Diario Oficial de la Federación* (DOF). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020#gsc.tab=0

Tesis

Garza, J. (2016). *Sociedad civil organizada en la vigilancia y defensa de los derechos humanos ante la violencia en México (2006-2012)* [Tesis de doctorado, CIESAS].

Artículos, capítulos y libros

Amorós, C. (2008). *Mujeres e imaginarios de la globalización. Reflexiones para una agenda teórica global del feminismo*. Homo Sapiens Ediciones.

Braig, M. (2001). Repensando los procesos de violencia en América Latina. La violencia sexualizada como violación de los derechos humanos. En K. Bodemer, S. Kurtenbach y K. Meschkat (Eds.), *Violencia y regulación de conflictos en América Latina* (pp. 25-38). Nueva Sociedad.

Fregoso, R. y Bejarano, C. (2010). *Terrorizing women. Femicide in the Americas*. Duke University Press.

Garza, J. (2016a). Por una memoria indómita: El movimiento de familiares de personas desaparecidas desde la década de los setenta en México. En S. Rinke (Ed.), *Entre espacios: La historia latinoamericana en el contexto global. Actas del XVII Congreso Internacional AHILA* (pp. 2245-2263). AHILA-Entre Espacios Colegio Internacional de Graduados-Universidad Libre de Berlín.

Garza, J. (2017). Actores y redes del movimiento por los derechos humanos en América Latina. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, 32(53), 158-179. doi: 10.17533/udea.boan.v32n53a10

Garza, J. (2021). Repertorios de interacción Estado-Sociedad en la búsqueda de personas desaparecidas. *Revista Alter. Enfoques Críticos*, 23.

Garza, J. y Torres, I. (2020). *La desaparición de personas en Jalisco*. El Colegio de Jalisco.

Hinestroza, V. y Serrano, S. (2017). *Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos*. IBAHRI-FLACSO México.

- Lagarde, M. (2008). Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres. En M. L. Bullen y M. C. Díez Mintegui (Coords.), *Retos teóricos y nuevas prácticas*. Ankulegi Antropología Elkartea.
- Rodríguez, M. (2010). *Esclavitud Posmoderna: Flexibilización, Migración y cambio cultural*. CIESAS–Publicaciones de la Casa Chata.
- Santos, C., Escamilla, I. y Guarneros, L. (2009). La Expansión Urbana en la Zona Norte de la Periferia Metropolitana de la Ciudad de México. En Aguilar, A. G. y Escamilla, I. (Coords.), *Periferia urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*. Miguel Ángel Porrúa.
- Segato, L. R. (2003). *Las Estructuras elementales de la violencia*. Universidad de Quilmes.

Recursos electrónicos

- Comisión Nacional de Búsqueda. (2022). Versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO). *Gob.mx*. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- El Informador. (2022, febrero 22). Graciela busca a su hijo Bernardo; Guadalajara lanza plan de apoyo. *El Informador*. <https://www.pressreader.com/mexico/el-informador/20220222/281711208089378>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2022, marzo 30). Aclaración sobre las cifras de Jalisco en el registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas. *Jalisco.gob*. <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/141351>
- Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG). (2021, marzo 23). Reporte mensual de incidencia delictiva, febrero de 2021. *Iieg.gob*. https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/03/reporte_mensual_total_febrero_2021.html
- Martín, R. (2022, marzo 30). Desaparecer a los desaparecidos. *El Informador*. <https://www.informador.mx/ideas/Desaparecer-a-los-desaparecidos-20220330-0030.html>
- Plataforma Ciudadana de Fosas. (2022). Página web oficial. <https://plataformaciudadanedefosas.org/>
- Por Amor a Ellxs (2021). *Nosotras Buscamos. Informe sobre las desapariciones en Jalisco entre abril y junio 2021* [Archivo PDF]. <https://drive.google.com/file/d/1jTTwrw2xAITy49oqJ9kh7VPTlf3mIGgv/view>
- Ruiz, J. (2022). Con bloqueo y marcha exigen avances en los casos de desaparecidos. *Milenio*, p. 11.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2022a). Cifras de incidencia delictiva Estatal, 2015-mayo 2022. *Gob.mx*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>



**SEGURIDAD METROPOLITANA
EN GUADALAJARA.
DE LA POLÍTICA A LA REALIDAD**

se terminó de editar en mayo de 2023
por Santi Ediciones (Rosario Ivonne Lara Alba),
Nance 1370, Col. del Fresno,
Guadalajara, Jalisco, México. 44900
www.santiediciones.com

La presente obra colectiva es un producto del Programa Nacional de Investigadoras e Investigadores por México, IxM del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) “Seguridad Ciudadana: análisis competencial y políticas públicas en zonas metropolitanas” de El Colegio de Jalisco, y de “Pobreza, Migración e Inseguridad en México, un análisis espacial” de la Universidad de Guadalajara. Es producida gracias al apoyo del Dr. Anuar García Gutiérrez y el Ing. Carlos Valencia Pelayo de la organización de sociedad civil SOS Jalisco, El Colegio de Jalisco y el Gobierno del Municipio de Guadalajara.

La seguridad metropolitana es un tema de la mayor importancia por el impacto que tiene para una parte mayoritaria de la población y por las relevantes transacciones sociales, políticas y económicas que en este lugar se desarrollan y que definen el desarrollo y futuro del estado y el país. La multifactorialidad de los fenómenos de violencia y criminalidad en un espacio sin definición legal, lo metropolitano, muestra las dificultades para desarrollar políticas públicas de trabajo conjunto entre autoridades locales, que si bien son impulsadas por el discurso metropolitano no logran institucionalizarse y dar resultados en beneficio de los ciudadanos.

Los capítulos que conforman esta obra examinan temas de mayor relevancia para la seguridad en la Zona Metropolitana de Guadalajara con la finalidad de aumentar el conocimiento para la comprensión de los fenómenos que se desarrollan en este lugar conforme a una visión metropolitana. En el capitulado se presenta un análisis multidisciplinar que estudia desde los instrumentos de planeación estratégica gubernamental hasta la forma en que se han comportado fenómenos particulares, con ello se aporta conocimiento y análisis relevante y pertinente que ayuda a comprender el significado de la seguridad metropolitana.

ISBN: 978-607-8831-32-6



9 786078 831326



CUCEA
El mejor lugar para el talento

