

Suárez de Garay / Moloeznik / Shirk (coords.)

Justiciabarómetro

**Estudio de la policía municipal preventiva
de la Zona Metropolitana de Guadalajara**



**EDITORIAL
UNIVERSITARIA**



**Instituto de
Investigaciones
en Innovación
y Gobernanza**

**Universidad
de Guadalajara**

Justiciabarómetro

**Estudio de la policía municipal preventiva
de la Zona Metropolitana de Guadalajara**
Cultura, organización y vida cotidiana

Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara: cultura, organización y vida cotidiana / Suárez de Garay, Moloeznik, Shirk, coord., John J. Bailey... [et al.] -- 1ª ed. -- Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza: Editorial Universitaria, 2010.

(Colección monografías de la academia).

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-450-313-5

1. Policía municipal preventiva-Zona Metropolitana (Jalisco)-Condiciones sociales. 2. Seguridad pública-Zona Metropolitana (Jalisco) I.Moloeznik, Marcos Pablo II.Shirk, David A. III. Bailey, John J. IV. t. V. t. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara. VI. Serie

363.220 972 35 .J96 DD21

HV8161 .J1 .J96 LC



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Suárez de Garay / Moloeznik / Shirk (coords.)

Justiciabarómetro

**Estudio de la policía municipal preventiva
de la Zona Metropolitana de Guadalajara**
Cultura, organización y vida cotidiana



EDITORIAL
UNIVERSITARIA



Instituto de
Investigaciones
en Innovación
y Gobernanza

**Universidad
de Guadalajara**



Marco Antonio Cortés Guardado
Rectoría General

Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrectoría Ejecutiva

José Alfredo Peña Ramos
Secretaría General

Pablo Arredondo Ramírez
**Rectoría del Centro Universitario de Ciencias
Sociales y Humanidades**

Martha de la Mora Gómez
**Dirección del Instituto de Investigaciones en
Innovación y Gobernanza**

Itzcóatl Tonatíuh Bravo Padilla
**Rectoría del Centro Universitario
de Ciencias Económico Administrativas**

José Antonio Ibarra Cervantes
Corporativo de Empresas Universitarias

Javier Espinoza de los Monteros Cárdenas
Dirección de la Editorial Universitaria

Coordinación editorial
Carlos Miguel Chávez Valenzuela
Sayri Karp Mitastein

Producción
Jorge Orendáin Caldera

Coordinación de diseño
Edgardo Flavio López Martínez

Diseño de interiores
Sol Ortega Ruelas

Diseño de portada
Lópx. Diseño y Comunicación Visual

Fotografía de portada
Rafael del Río

Formación
Lópx. Diseño y Comunicación Visual

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/ o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas Frutiger de Adrian Frutiger y Minion de Robert Slimbach.

Primera edición electrónica, 2010

Coordinadores
María Eugenia Suárez de Garay
Marcos Pablo Moloeznik
David A. Shirk

Textos
© John J. Bailey, María Eugenia Suárez de Garay,
Marcos Pablo Moloeznik, David A. Shirk, Pablo Gerardo
Parás García, Carlos Alberto López Olmedo, Dante
Jaime Haro Reyes, Octavio Orlando Rodríguez Ferreira,
Carlos Mercado Casillas, Guillermo Zepeda Lecuona.

D.R. © 2010, Universidad de Guadalajara



Editorial Universitaria
José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN 978-607-450-313-5

Noviembre de 2010

Impresión
Editorial Pandora S.A. de C.V.
Caña 3657, La Nogalera
44470 Guadalajara, Jalisco

Hecho en México
Made in Mexico

Índice

7 Prólogo

John J. Bailey

11 Introducción. Una radiografía policial

María Eugenia Suárez de Garay

Marcos Pablo Moloeznik

David A. Shirk

Primera parte

25 Resultados relevantes de carácter global. Hallazgos más importantes

David A. Shirk

María Eugenia Suárez de Garay

Marcos Pablo Moloeznik

40 Relevancia, alcance y método. Marco metodológico del estudio realizado a la policía de la Zona Metropolitana de Guadalajara

Pablo Parás García

Carlos López Olmedo

Segunda parte

59 Con la ley en la mano. Conocimientos básicos del marco normativo por parte del personal policial

Dante Jaime Haro Reyes

69 Seguridad: discurso y praxis. Reflexiones sobre la seguridad pública y la cultura de la legalidad, a propósito de *Justiciabarómetro*

Octavio Rodríguez Ferreira

- 93 La policía: cara del Estado. Formación y perfil profesional del policía municipal de la Zona Metropolitana de Guadalajara**

David A. Shirk

- 112 La espada de Damocles. Condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara**

Marcos Pablo Moloeznik

- 132 La complejidad de un deber. Relaciones comunitarias de las policías**

Carlos Mercado Casillas

Tercera parte

- 157 El Salto. Vinculación social y falta de recursos**

Dante Jaime Haro Reyes

- 168 Guadalajara. Praxis y discurso policial entre los agentes con más antigüedad**

María Eugenia Suárez de Garay

- 190 Tlaquepaque. Artesanía, turismo y capacitación policial escasa**

David A. Shirk

- 210 Tonalá. La vulnerabilidad de la policía en un municipio de alta marginación**

Carlos Mercado Casillas

- 232 Tlajomulco. Amplitud espacial y dispersión poblacional**

Marcos Pablo Moloeznik

- 246 Zapopan. Las carencias de la policía mejor pagada en Jalisco**

Guillermo Zepeda Lecuona

- 263 Configurando la Policía Metropolitana del futuro.**

Conclusiones y recomendaciones

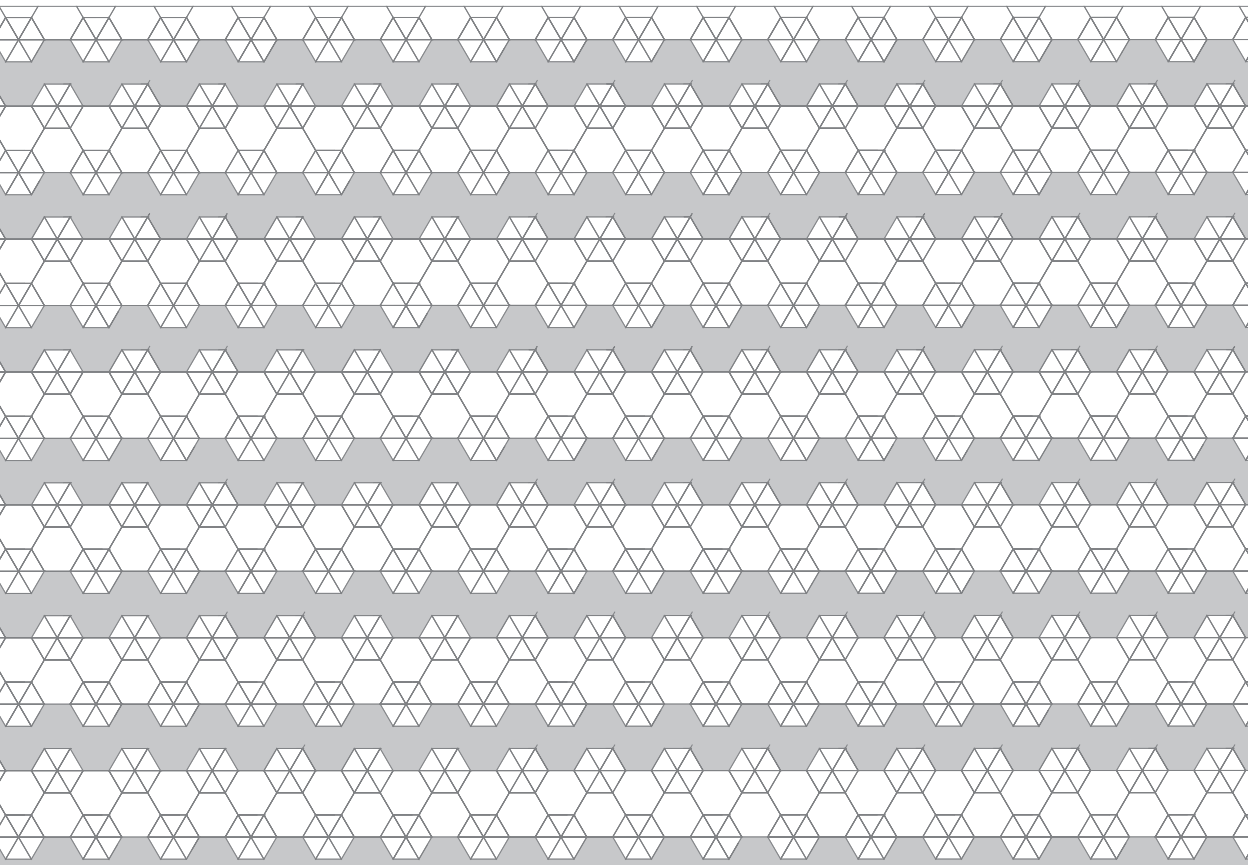
Marcos Pablo Moloeznik

María Eugenia Suárez de Garay

David A. Shirk

John J. Bailey
Georgetown University

Prólogo



Este libro se inscribe en uno de los debates más importantes del México de hoy: ¿cómo debe ser reformada la policía para enfrentar mejor los graves problemas de la inseguridad pública?

Correctamente describe a la policía como la principal “cara del Estado”. La policía uniformada es el organismo encargado de ejercer la protección que el Estado brinda a sus ciudadanos contra los conflictos, las amenazas y los peligros de la vida cotidiana.

La policía es también un eslabón primordial en el sistema de justicia penal, que es fundamental para la calidad de la democracia y la sociedad de cualquier país. La policía desempeña papeles preponderantes en la prevención de la violencia y el delito, así como en la investigación; y la calidad de su trabajo determina la eficiencia del funcionamiento de la administración de justicia por parte de los ministerios públicos y los tribunales.

Hugo Frühling enfatiza de manera correcta que “hoy en México el reto más urgente de afrontar es la necesidad de contar con un modelo de policía en el que, por principio, la ciudadanía no tenga prejuicios de que puedan existir abusos y restricciones”. La percepción del público sobre el sistema de justicia policial es fundamental para el Estado de derecho en la vida cotidiana. Si el público percibe el sistema de justicia policial como competente, ético y responsable, hay una mayor probabilidad del cumplimiento generalizado de la ley. Con un cumplimiento efectivo, el sistema puede centrarse en problemas más serios de delincuencia habitual y crimen organizado.

Respecto a la percepción del sistema de justicia policial, México enfrenta un reto difícil. Cuando se preguntó en *Latinobarómetro* 2008 (Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, Informe 2008, www.latinobarometro.org): “¿Qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a policías para evitar una detención?”, 55% de la muestra mexicana respondieron de manera afirmativa, poniendo a México 11% por encima del promedio regional y el cuarto (de peor a mejor) entre los 18 países encuestados. Al preguntar sobre “las probabilidades de sobornar a un juez para conseguir

una sentencia favorable”, 45% respondieron afirmativamente, lo que puso a México 13 puntos por encima del promedio regional y quinto entre los 18 encuestados. Yo enfatizaría que las percepciones de los mexicanos son mucho más negativas que los informes de corrupción real en las encuestas de victimización. Pero entiendo el argumento de los autores de que la policía debe ser reformada sustancialmente hasta el punto en que la percepción pública se vuelva positiva.

El debate actual se refiere al “nuevo modelo policial de mando único estatal”, que fue adoptado por la Conferencia Nacional de Gobernadores en marzo de 2010. Aunque los detalles sobre el “nuevo modelo” aún no están claros, en principio, la meta es crear un mando policial único en cada entidad federativa. Presumiblemente, los más de 2000 cuerpos de policía municipal serían absorbidos en 32 sistemas estatales de policía. Entre las ventajas de la reforma, las agencias policiales podrían utilizar mejor las herramientas de inteligencia, como la nueva Plataforma México, el desarrollo de unidades especializadas para hacer frente a determinados tipos de delitos, y coordinar mejor las acciones entre distintas agencias.

A diferencia del enfoque del nuevo modelo con una visión de arriba hacia abajo, los autores proponen una estrategia de abajo hacia arriba. Las comunidades en todo México varían enormemente y la fortaleza de la policía municipal radica en que conocen a sus comunidades y forman parte de su tejido social. Moloeznik, Suárez de Garay y Shirk sugieren que “en este proceso habrá de reconocerse en la policía municipal preventiva a los operadores del sistema de justicia por su saber-hacer como personas, ciudadanos y funcionarios públicos formadores de ciudadanos, así como por su capacidad para contribuir a la creación y desarrollo de una cultura de paz y respeto a las normas y a los derechos de los demás”. En esencia, se propone la mejora y el fortalecimiento de la policía preventiva y su mayor integración en la sociedad civil municipal. En concreto, abogan por una estrategia hacia la metropolización de la función de seguridad ciudadana para la Zona Metropolitana de Guadalajara. Es decir, especifican una serie de acciones destinadas a integrar las fuerzas policiales de los seis municipios de la región metropolitana de Guadalajara, en primer lugar entre ellos y luego en el tejido cívico y político de la comunidad metropolitana.

El libro es una contribución de alta calidad en al menos dos sentidos. En primer lugar, es empíricamente innovadora y está bien ejecutada. Los

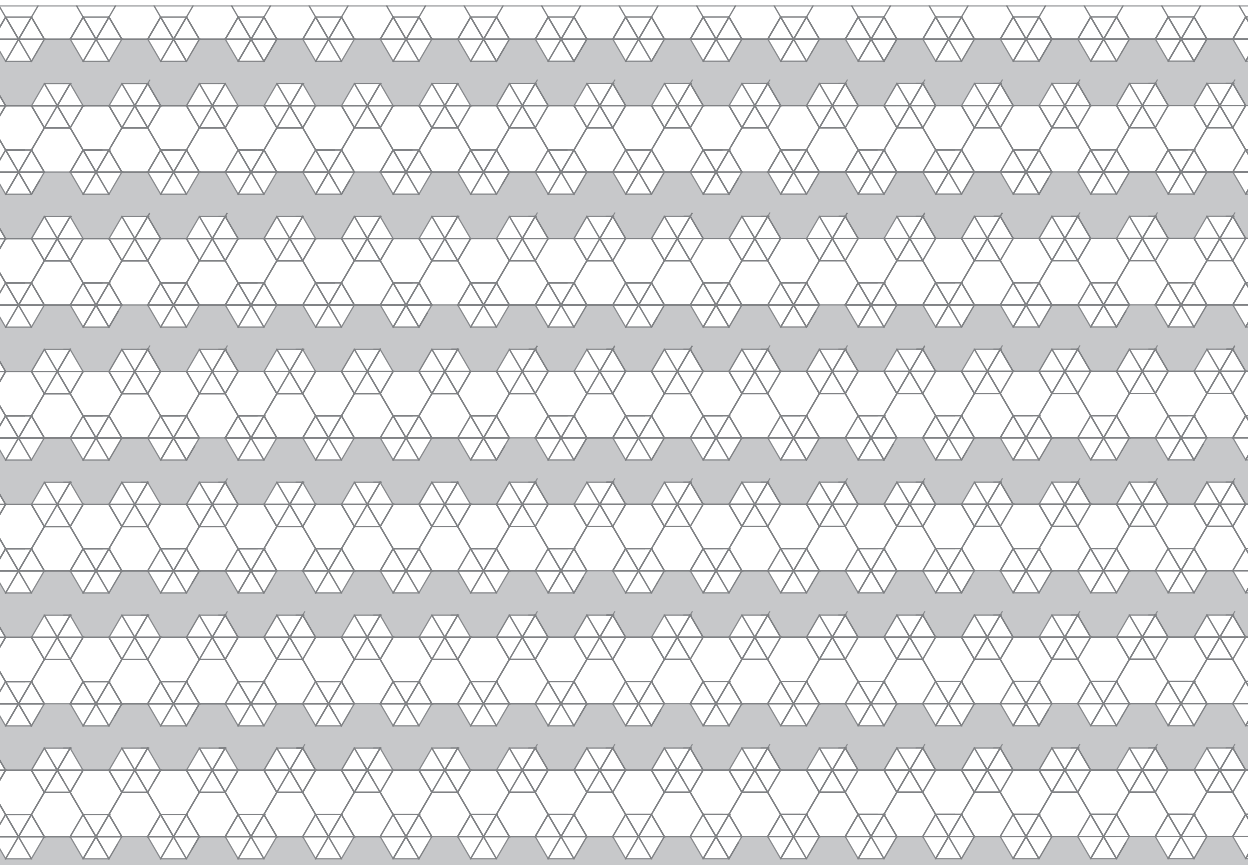
autores diseñaron e implementaron un estudio a 5,308 agentes de policía y mandos administrativos en la Zona Metropolitana de Guadalajara. La encuesta proporcionó una gran cantidad de información sobre las condiciones de trabajo, antecedentes educativos, remuneración y ascensos, así como sobre las actitudes y opiniones de la policía con respecto a cuestiones de la reforma. En este sentido, el estudio puede servir como un modelo sobre el cual puede basarse el trabajo futuro. En segundo lugar, los autores exponen los resultados empíricos para influir en un debate político muy importante. La misma apertura de la policía para participar en el estudio pone de relieve uno de los argumentos fundamentales de los autores: la policía quiere participar en el proceso de reforma. Aún más, cualquier proceso de reforma debe involucrar activamente a la policía para el fin de tener éxito. Y un esfuerzo de reforma exitosa debe basarse en un conocimiento detallado de la policía y de las comunidades en las que sirve.

El lector podrá o no estar de acuerdo con las recomendaciones sobre políticas de los autores. Sin embargo, considero que todos estarán de acuerdo en que la calidad del conocimiento es sólida y que las contribuciones son importantes.

María Eugenia Suárez de Garay
Marcos Pablo Moloeznik
David A. Shirk

Introducción

Una radiografía policial



La violencia, la criminalidad y la inseguridad forman parte de los principales problemas que enfrenta la gobernabilidad democrática. Frente a esta realidad, y la necesidad de contrarrestarla, la cuestión de qué tipo de ciudad queremos para vivir y desempeñar nuestras actividades familiares, económicas, recreativas y políticas, se vuelve crucial y no puede estar desligada del tipo de vínculos sociales, de estilos de vida, de las relaciones con los espacios públicos, de las tecnologías y de la cultura ciudadana que deseamos.

En esta perspectiva, todas y todos los ciudadanos debemos tener derecho a la ciudad, entendido como el derecho al usufructo o goce equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

¿Por qué se vuelve tan relevante reivindicar el derecho a la ciudad en un contexto de alta criminalidad, violencia e inseguridad como el que estamos viviendo? La seguridad es un derecho y condición esencial para poder ejercer la libertad, preservar la vida, la integridad personal y los bienes. Por ello, garantizar este derecho es optar por la calidad de vida, por incrementar la convivencia ciudadana compartida y por situar siempre a la ciudadanía en el centro de las decisiones, políticas, proyectos, estrategias y comunicación, que ayuden a transformar esos contextos.

En estos procesos, es fundamental reconocer el papel estratégico que hoy desempeña la policía municipal preventiva, y su misión, en el respeto y la protección de los derechos de los(as) ciudadanos(as). Las ciudades y comunidades, hoy más que nunca, deben garantizar que las fuerzas de seguridad bajo su mando cumplan su mandato estrictamente bajo las previsiones de la ley, orientadas a la prevención y el respeto a los derechos humanos.

La relevancia que ocupa la policía como uno de los pilares prioritarios en el paradigma de la seguridad ciudadana es innegable. Este paradigma se refiere primordialmente a la transición del modelo policial hegemónico sustentado en el mantenimiento del orden y la protección del gobierno hacia modelos policiales que se centren en el servicio a la ciudadanía, el

respeto a la legalidad, los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas.

Sin embargo, para lograr esta transición tenemos que reconocer que una de las tareas pendientes de nuestra democracia es la construcción de una institucionalidad sólida, eficiente y transparente. La poca legitimidad que muestran muchas de nuestras instituciones frente a los ciudadanos es una de las principales razones de fondo del estado crítico que estamos enfrentando, especialmente en materia de seguridad, violencia y criminalidad.

Como otras de nuestras instituciones, la policía enfrenta enormes problemas de identidad y de organización que obstaculizan el cumplimiento de sus objetivos fundamentales. En muchos sentidos, nuestros policías se han desempeñado durante largo tiempo en un *entorno éticamente enfermo* —como lo han llamado diversos estudiosos— que históricamente se ha fundado sobre bases patrimonialistas del ejercicio del poder y el goce extendido de la trasgresión. Esto ha impedido que nuestra policía defina sus misiones como un servicio a la ciudadanía y a la protección de los derechos humanos, y, por tanto, que conduzca sus operaciones acorde con éstos.

Nuestras policías han sido tradicionalmente instituciones cerradas, desconfiadas, han tenido esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas ante los Congresos, el sistema de justicia criminal y las instituciones públicas defensoras de derechos humanos. Las diversas instituciones, la sociedad civil especializada o la academia han encontrado dificultades para participar en el escrutinio sobre ellas. Los espacios y mecanismos efectivos de diálogo y cooperación entre la policía y las comunidades a las que debe servir, han sido escasos, y los existentes todavía son débiles y requieren un desarrollo más sostenido, duradero y productivo.

En ese sentido, hay una deuda histórica con las transformaciones profundas que requieren las instituciones policiales mexicanas, fundamentalmente en su cultura organizacional, su estructura administrativa y su proyección pública. Ciertamente hay avances: se trata, en muchos casos, de reformas parciales —como lo ha señalado el chileno *Hugo Frühling*—, que adquieren su propia fuerza e impacto dependiendo de las voluntades, vaivenes políticos y los contextos locales; es decir, son procesos muy diversos e irregulares a lo largo y ancho del territorio nacional.

Ahora bien, cualquier reforma debería contemplar no únicamente la modificación de la norma escrita, en cuanto al funcionamiento y estructura

organizacional de las policías, sino tomar en cuenta las prácticas y patrones de comportamiento que prevalecen en el desempeño de las funciones, junto con las creencias, representaciones simbólicas y valores de sus miembros; así como las características, necesidades y demandas de los mismos. El verdadero cambio de la policía pasa por transformar las culturas policiales organizacionales en su interior.

Por ello, en el marco del proyecto “Justicia en México”, una iniciativa de investigación colaborativa a propósito de la reforma de justicia penal y el Estado de derecho en nuestro país, que viene impulsando el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego desde 2005, gracias a la asociación de académicos de ambas partes de la frontera y prestigiosas instituciones en el desarrollo de la investigación innovadora, surge el proyecto “*Justiciabarómetro: Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*”. Con *Justiciabarómetro* hemos querido contribuir a la comprensión del funcionamiento y el desempeño del sistema penal en México a través de las experiencias y las opiniones de sus operadores.

Como se sabe, producto de un proceso histórico, las policías en México han ido construyendo un mapa valorativo propio, en muchos aspectos ajeno o contrapuesto a los valores de la colectividad. Pese a que se observa que las instituciones policiales proyectan intereses, conductas y opiniones propias, también se observa que comparten valores generalizados en la sociedad mexicana. Sin embargo, aún es necesario conocer a fondo cuáles son esos valores, actitudes, percepciones que tienen respecto a los problemas de la seguridad, el crimen, la ciudadanía, y que le dan sentido a las prácticas policiales de estos actores fundamentales para la seguridad de nuestra ciudad. Justo ahí hemos colocado nuestra mirada, indagando qué tipo de opiniones, ideas y conocimientos predominan entre el personal administrativo y operativo de las policías municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara respecto a los diversos aspectos implicados en el desarrollo de sus funciones.

Para la realización de *Justiciabarómetro*, fue fundamental la colaboración interinstitucional entre el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego (USD), el Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara (UdeG) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Los investigadores de estas tres prestigiadas universidades, que hemos tenido la fortuna de participar en esta innovadora investigación, partimos de un importante hecho que

no podíamos dejar de considerar: regularmente en México creemos que la norma parte del supuesto de que las reformas en materia de justicia penal van a ser implementadas en forma automática por agentes neutrales, cuando en realidad las personas y organizaciones concretas que las canalizan en el terreno público poseen determinadas visiones del mundo, y eso debe ser tomado en cuenta en toda transformación para prevenir, por ejemplo, posibles resistencias al cambio. Por ello, lo más importante en un proceso de transformación institucional-organizacional es lograr incorporar a los integrantes a estos cambios, para que, en caso contrario, se pueda dejar a aquellos individuos que no logren adaptarse, desistir de manera adecuada y conforme a derecho.

De ahí que una de las preguntas prospectivas de este trabajo haya sido: ¿Cómo aseguramos que los policías hagan suyas las reformas? ¿Cómo podemos generar insumos que nos permitan medir a través de los años la efectividad de estas reformas en el orden de las propias culturas organizacionales? Con las reformas constitucionales del 2008 en materia de justicia penal, que contemplan una participación esencial por parte de las instituciones policiales municipales preventivas, resultaba trascendente el acercamiento a los operadores de este subsistema. En principio, porque representan 77% del total de operadores de todo el sistema de justicia en México y, por supuesto, también en Jalisco y la Zona Metropolitana de Guadalajara. Los policías municipales no sólo representan la primera línea del propio sistema, sino que también son un contacto permanente con la comunidad como funcionarios del Estado, por lo que son pieza fundamental en la construcción de un modelo de seguridad ciudadana que fomente la convivencia pacífica y el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Logramos concretar *Justiciabarómetro* gracias al acuerdo de voluntades que las universidades participantes signamos con los seis ayuntamientos de la Zona Metropolitana de Guadalajara; sin duda, un acontecimiento importante para la ciudad porque nos unió la voluntad expresa y patente de impulsar la generación de conocimiento sobre las instituciones policiales y las políticas de seguridad a través de un primer proyecto en común. Además, como resultado del acercamiento al universo de opiniones de los policías, se propone un conjunto de recomendaciones que buscan contribuir a la modernización de las instituciones de la policía municipal preventiva. Este acuerdo de voluntades trascendió la mera declaración de intenciones, para

convertirse incluso en un modelo de colaboración, trabajo e investigación entre universidades y municipios. A partir de su firma, el 10 de noviembre de 2008, las instituciones policiales preventivas de la Zona Metropolitana de Guadalajara abrieron sus puertas para permitirnos trabajar de manera profesional, libre y creativa.

Así, en febrero de 2009, dimos inicio a una fase de sensibilización sobre la importancia de su contribución en el proyecto *Justiciabarómetro*, previa al levantamiento del censo que permitió *convocar y hacer partícipes* a los distintos mandos policiales y al personal. En un primer momento, sostuvimos largas conversaciones con los directores de seguridad pública municipal, que derivaron en posteriores reuniones de trabajo con directores operativos y con todos los comandantes de zona y sectores, de tal suerte que pudieran involucrarse en el proyecto y a la vez fungir como correa de transmisión hacia sus subalternos. En estas reuniones comenzamos a detectar la rica y compleja diversidad que hay en la Zona Metropolitana de Guadalajara, entre un municipio y otro. Sin embargo, en todos estos municipios, la posibilidad de hacer partícipes a los directores operativos y comandantes fue, en buena medida, la base del gran éxito en cuanto a la participación que se logró durante el levantamiento del censo, que ascendió a 80.9% de la población total de los cuerpos policiales.

En un segundo momento nos enfocamos en la planeación y organización del censo policial. Este trabajo lo realizamos muy de cerca con los directores operativos y comandantes de zona y sectores. Se trataba de organizar el levantamiento del censo de la mejor manera, cuidando no afectar en absoluto la operatividad policial. Para ello, realizamos visitas a todas las comandancias de las zonas y sectores operativos en las que están divididos los municipios, visitas que fueron literalmente recorridos etnográficos, permitiéndonos tener una radiografía completa de la “casa policial”, por llamar de alguna manera al conjunto de todas las comandancias que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara.

De igual forma, estas visitas nos permitieron “tomar el pulso” al estado de las cosas y observar cómo estaba la “casa”. Conversamos con los policías; escuchamos sus relatos, demandas y problemáticas; nos hablaron de sus hábitos, costumbres y usos generalizados al interior de la vida policial. Visitar la territorialidad policial de los seis municipios nos hizo constatar que a pesar de su diversidad, y de que Jalisco es la tierra de la Virgen de Zapopan,

en el mundo policial hay un gran culto por la Virgen de Guadalupe: encontramos altares pequeños, rústicos, improvisados, elaborados, luminosos, sobrios, grandes, al aire libre, vivos y floreados. Ahí está la Guadalupana, siempre presente, entre el fuego de las velas, custodiando fielmente, en sus múltiples representaciones, a nuestros policías.

Recorrimos los pasillos y los rincones de las distintas comandancias. En teoría, éstas tendrían que incluir mínimamente una recepción, la oficina del comandante, oficina para el personal administrativo, celdas para detenidos, consultorio para servicio médico, estacionamiento para las patrullas, armería, área para casilleros, dormitorio para mujeres y otro para hombres, baños, cocineta, un auditorio comunitario, entre otros espacios. Sin embargo, en nuestros recorridos nos dimos cuenta de la crudeza de los contrastes que reflejan el histórico rezago y abandono en el que se ha mantenido a las instituciones de policías municipales preventivas. Ciertamente, a nuestro paso pudimos observar que había zonas en donde las comandancias contaban con muchos de estos espacios básicos, otras los tenían medianamente habilitados y otras más apenas contaban con un cuarto y un baño. Incluso, en los casos más extremos, encontramos comandancias con pisos de tierra; o comandancias que aun encontrándose localizadas en zonas pudientes de algunos municipios, algunos de sus espacios básicos cumplían otras funciones o eran multifuncionales (la armería era bodega, el baño de mujeres era oficina de algún oficial, los casilleros eran espacio para almacenar bicicletas). También vimos comandancias cuyos espacios se encontraban en condiciones deplorables: dormitorios con casilleros inservibles y pintarrajeados; regaderas improvisadas y sin llaves; oficinas de comandantes con archiveros de cartón; armerías donde los radios conviven con armas, sin prevenir los riesgos de los altos voltajes; barberías con estilizadores viejos e inservibles; cocinetas inoperantes y sin equipar.

Sin duda, estos recorridos tuvieron un gran valor simbólico: dicen por ahí que como está la casa está la gente, y aunque ello no siempre es del todo cierto, tiene una dosis de verdad en este caso. Constatar las diferencias sistémicas y estructurales reflejadas y materializadas en esos espacios concretos que son las comandancias, tan significativos para la labor policial, nos permiten afirmar que no es ético exigirle buen desempeño a la policía si no se le dota de lo necesario para que pueda realizar con eficiencia su labor. A la policía se le tiene que brindar las condiciones necesarias en términos

de espacios de trabajo, de descanso y de encuentro con la ciudadanía, para que pueda cumplir con su prioridad número uno: el servicio al ciudadano y la protección de su dignidad y de los derechos humanos.

Este trabajo de sensibilización —que podríamos decir que fue mutuo— realizado durante el mes de marzo de 2009, posibilitó una aproximación al conocimiento de estas culturas policiales específicas, y abrió la puerta para que la encuesta fuera aplicada durante el mes de abril del mismo año a 5,308 personas, entre personal administrativo y operativo, que participaron de manera libre y voluntaria en este ejercicio. En todos los casos, el apoyo recibido de parte de las instituciones policiales preventivas de los seis municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara y de los oficiales policiales para el buen desarrollo de este estudio fue total. Ello da muestra de un signo irrefutable: la policía hoy puede estar abierta al diálogo —factor fundamental para lograr su transformación y su proyección pública—. Una condición fue central como parte del acuerdo de voluntades: la información individual que proporcionaron todas las personas encuestadas para la generación de los resultados globales tendría la seguridad del anonimato de los participantes. Y así ha sido.

En los diversos debates sobre el mejor camino que se habrá de seguir para la reforma policial en nuestro país, hace falta recalcar que la voz de los y las policías es crucial. Ellos no pueden estar ausentes de este debate. Sin ellos, no podremos avanzar en la construcción de una policía democrática. *Justiciabarámetro* busca hacer un aporte al entendimiento de cómo los policías habitan y dan vida a la institución. Los resultados dan cuenta de las ideologías dominantes, de las imágenes que moldean e influyen significativamente en su manera de enfrentarlo. Ciertamente se trata de ideologías que se construyen con historias, conversaciones y representaciones que contribuyen a crear códigos de comportamiento policial; de ahí su gran valor antropológico. En ese sentido, hacemos hincapié en que nuestro interés no ha sido llegar al fondo último de las verdades policiales, sino mostrar parte de esas cosmovisiones policiales presentes que influyen de manera profunda y significativa en el quehacer policial y en el destino y definición de las instituciones policiales.

La compilación que aquí presentamos se organiza fundamentalmente en tres partes. La primera parte está compuesta por el artículo “Resultados relevantes de carácter global: hallazgos más importantes”, redactado por

David A. Shirk, María Eugenia Suárez de Garay y Marcos Pablo Moloeznik, que hacen una presentación general de los datos más significativos y sobresalientes de los seis municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara; y por el artículo “Relevancia, alcance y método. Marco metodológico del estudio realizado a la policía de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, de Pablo Parás y Carlos López; este trabajo da cuenta de los alcances de la metodología implementada y detalla la herramienta científica de investigación utilizada en el estudio *Justiciabarómetro*.

La segunda parte del libro está integrada por acercamientos temáticos: el artículo “Al pie de la letra. Conocimientos básicos del marco normativo del personal policial”, de Dante Haro, profundiza en los resultados arrojados por la encuesta en torno al conocimiento que el personal policial tiene respecto al marco normativo que regula la actuación policial, reconociendo las constantes, los cambios y vacíos institucionales en materia de formación jurídica. El artículo “Seguridad: discurso y praxis. Reflexiones sobre la seguridad pública y la cultura de la legalidad, a propósito de *Justiciabarómetro*”, elaborado por Octavio Rodríguez, quien reflexiona a propósito de la compleja relación entre seguridad pública y cultura de la legalidad, a la luz de los resultados de la encuesta, y pone el acento en el conocimiento, la práctica y el debido respeto al proceso. El artículo “La policía: cara del Estado. Formación y perfil del policía municipal de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, escrito por David A. Shirk, da a conocer el impacto de la formación, actualización y educación de los policías en su desarrollo profesional, así como su desempeño y autopercepción como agentes. Marcos Pablo Moloeznik escribe el artículo “La espada de Damocles. Condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, y da cuenta de manera detallada de los resultados generales respecto a las percepciones que los policías tienen de sus jornadas laborales, salarios personales, así como del estado que guarda su salud física y mental, la confianza interpersonal, la situación de las reglas de juego establecidas por la institución policial, entre otros aspectos. Por su parte, Carlos Mercado presenta el artículo “La complejidad de un deber. Relaciones comunitarias de las policías”, donde hace un análisis de la experiencia y perspectiva de los policías y su relación con sus respectivas comunidades.

La tercera parte está integrada por la presentación de seis monografías que documentan las particularidades de cada municipio. La de El Salto

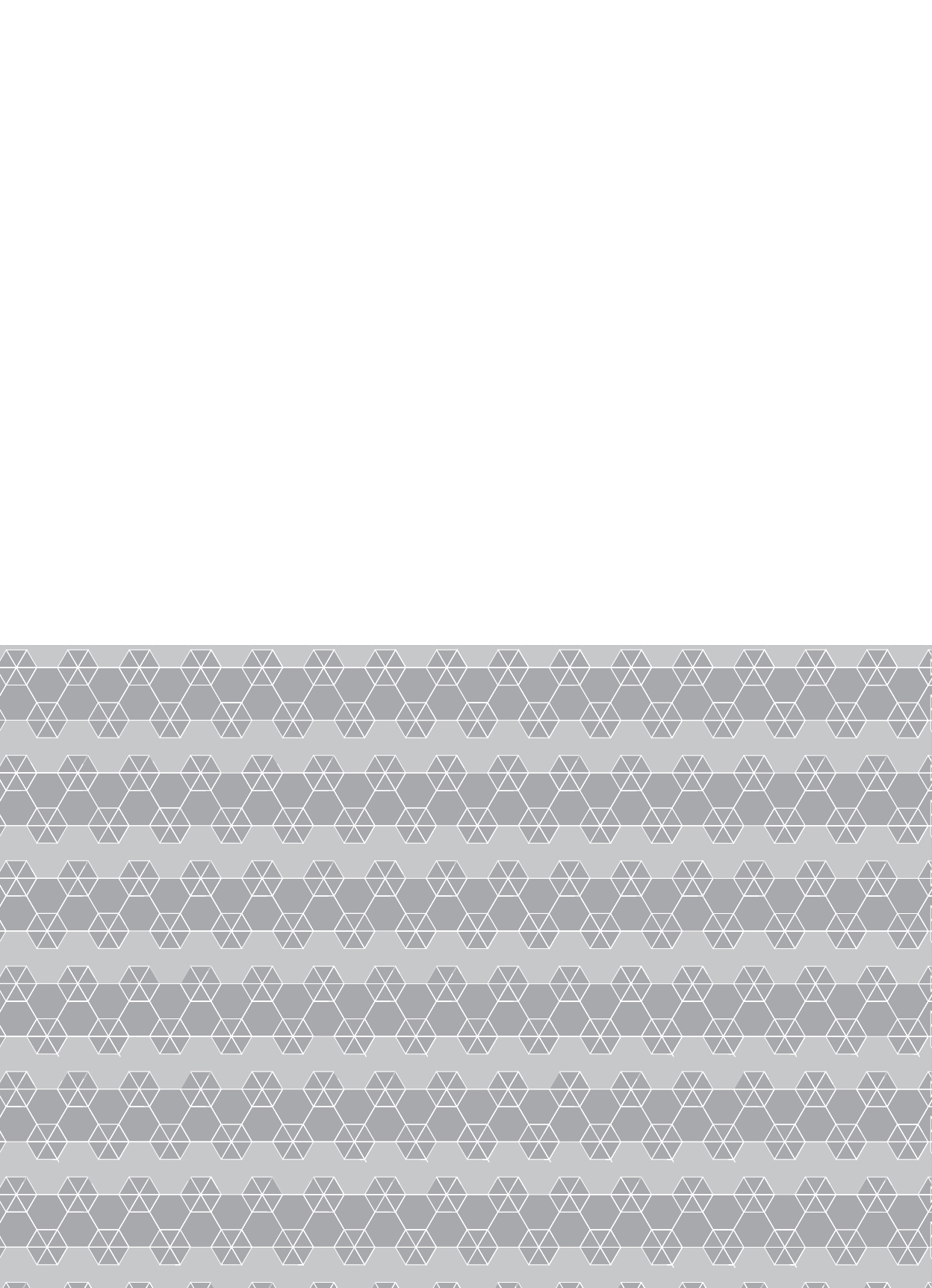
estuvo a cargo de Dante Haro; la de Guadalajara, de María Eugenia Suárez de Garay; la de Tlaquepaque, de David Shirk; la de Tonalá, de Carlos Mercado; la de Tlajomulco, de Marcos Pablo Moloeznik, y la de Zapopan, de Guillermo Zepeda Lecuona. Por último, se presenta un apartado titulado “Configurando la policía metropolitana del futuro: conclusiones y recomendaciones”, que da cuenta de las principales reflexiones derivadas de este trayecto investigativo y reflexivo; y asimismo, se presenta un conjunto de recomendaciones que pretenden enriquecer el debate y el diálogo sobre la reforma policial en esta hora crucial y urgente, para el bien común y nuestra democracia.

Cabe destacar que *Justiciabarómetro* ha sido posible gracias al financiamiento otorgado por la Fundación William y Flora Hewlett y la Fundación Tinker. La encuesta fue aplicada por el equipo de la empresa Data Opinión Pública y Mercados, dirigida por el doctor Pablo Parás; casa encuestadora que ha participado en importantes estudios nacionales y que en éste realizó un impecable trabajo profesional.

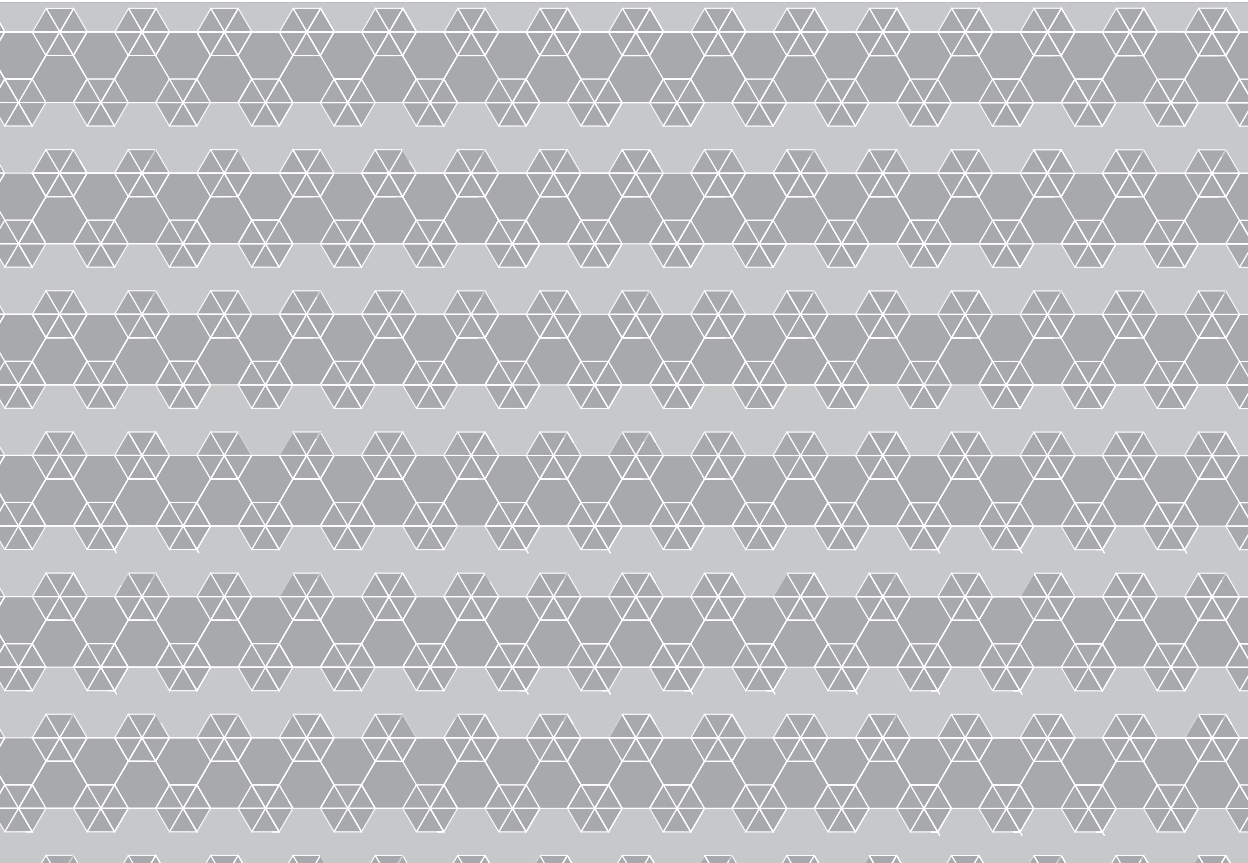
Los directores de este estudio fueron el doctor David A. Shirk, de la Universidad de San Diego, y la doctora María Eugenia Suárez de Garay, de la Universidad de Guadalajara. El consejo coordinador del estudio lo conformaron el doctor Dante Haro, el maestro Carlos Mercado, el doctor Marcos Pablo Moloeznik, el doctor Pablo Parás y el doctor Guillermo Zepeda. Otros asesores que contribuyeron con su ojo crítico y recomendaciones como parte del consejo consultivo son la doctora Elena Azaola, el doctor John Bailey, el licenciado Lázaro Gaytán, el maestro Octavio Rodríguez y el doctor Daniel Sabet. Los asistentes del proyecto fueron Charles Pope, Judith Dávila, Joel Furman, Elisse Larouche y Nicole Ramos. Agradecemos el apoyo del doctor Roy Godson y el maestro Jeffrey Berman, del National Strategy Information Center, en el desarrollo de la encuesta. Nuestro agradecimiento especial a la doctora Martha De la Mora Gómez, directora del Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara, por su gran apoyo a lo largo de todo este proyecto; así como a la doctora Teresa González Luna y a Carlos Chávez, del mismo instituto, por su trabajo en pro de esta obra colectiva.

Queremos concluir diciendo que es cierto que el mundo en muchos sentidos sigue siendo poco libre, muy conflictivo y fragmentario, que casi ya por rutina no nos sentimos seguros de nuestro porvenir, pero frente a ello no

podemos claudicar. Nuestro gran reto, como comunidad, es procurar el diálogo social, con miras a impulsar iniciativas comunes y consolidar relaciones para trabajar conjuntamente en pos de una meta común: la seguridad ciudadana. *Justiciabarómetro* intenta ser precisamente una contribución para elevar propuestas políticas y técnicamente sustentadas, socialmente viables, en un marco de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, que permitan construir el sentido de legitimidad y confianza para poder participar con fuerza en esos espacios de diálogo social; en los que no puede estar ausente la policía, actor fundamental de todo entorno democrático.



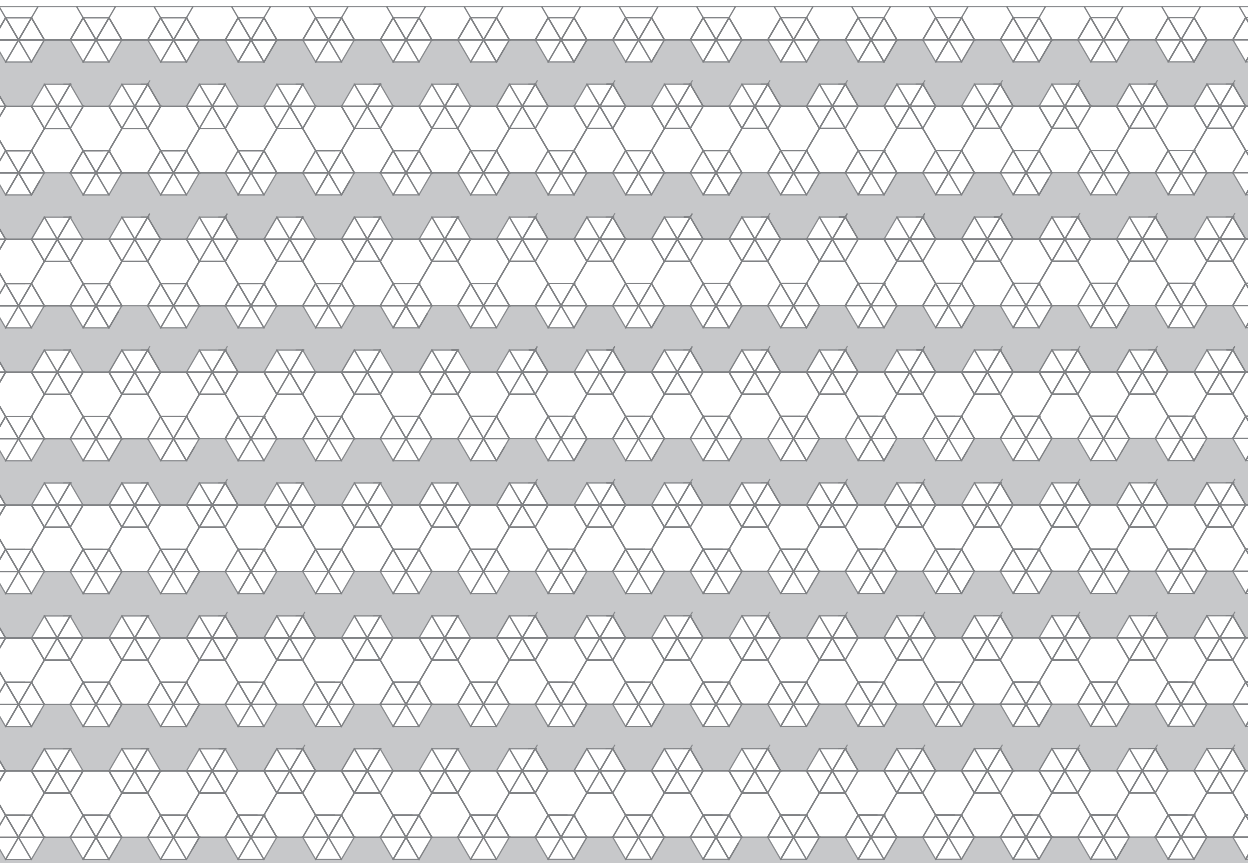
Primera parte



David A. Shirk
María Eugenia Suárez de Garay
Marcos Pablo Moloeznik

Resultados relevantes de carácter global

Hallazgos más importantes



Introducción

En años recientes, la profesión policial en México ha sido estigmatizada por la sociedad civil, lo que se ve reflejado en los resultados de diversas encuestas de opinión. Así, los ciudadanos mexicanos perciben que sus autoridades policiales son ineficientes, completamente corruptas y frecuentemente propensas a la conducta abusiva y criminal. Sin embargo, el problema con la policía mexicana tiene sus raíces en factores institucionales que prácticamente garantizan que un policía no sólo no pueda servir adecuadamente al público, sino que incluso se convierta en una amenaza para la sociedad a la que pertenece y se debe.

En este marco, y en comparación con los estándares internacionales, la policía mexicana está mal entrenada y equipada, pésimamente remunerada, y sujeta a un sistema pernicioso de incentivos que conduce, de forma natural, por un camino torcido signado por la extorsión y la corrupción. El sistema de justicia penal también está organizado de manera tal que genera una desconexión entre las funciones policiales y las investigaciones encaminadas a la persecución y resolución de los delitos, lo que contribuye a la impunidad penal y pone en entredicho los derechos humanos. En síntesis, el propio sistema de justicia penal es responsable de los problemas que afectan a la policía; lo que explica que una reforma a la justicia penal en México resulte no sólo lógica, sino vitalmente necesaria, por lo que la transición hacia un sistema penal acusatorio y el establecimiento de juicios orales resultan de una evaluación del propio funcionamiento de la justicia penal mexicana.

A nivel federal se aprobaron reformas muy significativas para la policía a todos los niveles en los años 2008 y 2009. En el momento de publicarse este libro, los funcionarios federales y estatales de México están considerando más reformas para eliminar los organismos policiales municipales y concentrar las fuerzas policiales a escala estatal. El presidente de la república espera que la centralización del mando policial, entendida como la fusión

de la policía municipal para convertirse en estatal, aporte mayor eficiencia, homogeneidad y capacidad a la seguridad pública. Sin duda, es necesario hacer un gran cambio a escala local, y en el más alto nivel de conducción política se asume que la policía municipal frecuentemente se torna un obstáculo significativo en la lucha contra la delincuencia, y en particular la organizada, en México.

No obstante, a pesar de sus posibles ventajas, especialmente para municipios pequeños y mal equipados, las posibles desventajas de la propuesta presidencial son inquietantes. Si bien es importante tener normas comunes de vigilancia, los estudios sobre vigilancia policial son muy claros en este punto: las estrategias para abordar el robo, la violencia doméstica y las zonas de alta delincuencia deben tener en cuenta el contexto local. Por esto, muchos estudiosos de la seguridad promueven el concepto de *policía comunitaria*, modelo que insiste en que la policía requiere un conocimiento profundo de las comunidades en las que se desempeña y de los problemas específicos que éstas enfrentan. De ahí que, si la reforma tiene éxito, México tendría que esforzarse mucho para orientar las fuerzas policiales a escala estatal en las cuestiones locales o municipales para que sean efectivas. Mientras tanto, la única opción es enfocarse en estudiar y fortalecer a la policía municipal, para así poder corregir los problemas que tiene y asegurar que se convierta en una policía verdaderamente profesional y capaz.

Quienes participamos en esta obra colectiva buscamos hacer una aportación de suma importancia para el conocimiento de estos problemas. Se trata, sin duda, de un estudio que contribuirá al debate público sobre las fortalezas y debilidades de la policía municipal preventiva en México. *Justiciabarómetro* es un esfuerzo encaminado a examinar la operación y la función del sistema de justicia penal en México a través de la perspectiva de los operadores clave dentro del sistema. A la luz del tamaño e importancia de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), este ejercicio constituye el más extenso estudio independiente de la policía municipal preventiva en México hasta la fecha. El censo alcanza a más de 5,000 efectivos de la policía local —una muestra importante de los poco más de 423,000 policías encuadrados en los cuerpos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno y las casi 2,000 instituciones de policías municipales en todo el país. Por lo tanto, se trata de un estudio que proporciona una mirada sin precedentes a la cara local o municipal del Estado mexicano.

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)

Además de Guadalajara, segunda ciudad más grande de México y capital del estado de Jalisco, la ZMG incluye los municipios de El Salto, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan. Estos seis municipios están ubicados en el centro del estado de Jalisco y constituyen la región más conurbada. Este estudio se enfoca así en estos seis municipios centrales.

La ZMG tiene una extensión territorial de 2,734 km² y en el 2005 reportó 4,095,853 habitantes.¹ Aunque representan solamente seis de los 124 municipios en el estado de Jalisco, los municipios de este estudio incorporan la mayor parte de los estimados siete millones de habitantes de la entidad. Además, la ZMG destaca como una de las zonas metropolitanas más grandes del país y en 2005 mantuvo una tasa de crecimiento poblacional de 1.8%, en contraste con 1.0% de las otras 55 zonas metropolitanas en México.²

Para el Consejo Estatal de Población (Coepo), Jalisco tiene actualmente una población de 7,037,085 habitantes, de los cuales 4,328,584 residen en la ZMG, con una clara tendencia a la disminución de la población en Guadalajara, en contraste con Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, que reportan un franco crecimiento poblacional.

Para dar cobertura y brindar protección a su población, la policía municipal preventiva de los seis municipios de la ZMG cuenta con un estado de fuerza oficial de 6,924 efectivos encuadrados,³ de los cuales 5,308 (76.7%) participaron en la encuesta *Justiciabarómetro*, de la que se desprende la naturaleza del propio cuerpo de seguridad pública, perfiles, y características esenciales de los uniformados.

La mayoría del personal representa a esta región, dado que 76% de ellos nacieron en el estado de Jalisco, 5% son originarios del Distrito Federal, 3% de Michoacán, 2% del Estado del México, 2% de Veracruz, 2% de Zacatecas y el resto de otros estados; tendencia aun mayor tratándose de las mujeres policías, ya que 79% de ellas nacieron en la entidad.

¹ Consejo Nacional de Población, "Zona Metropolitana de Guadalajara," www.conapo.gob.mx.

² Consejo Nacional de Población, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005" www.inegi.gob.mx, www.conapo.gob.mx.

³ Dato proporcionado por los directores generales de Seguridad Pública de los ayuntamientos de la ZMG.

Datos socioeconómicos y demográficos

Como una primera aproximación, es importante analizar los datos sociodemográficos que permitan dar cuenta de la composición del universo poblacional de las instituciones policiales preventivas municipales de la ZMG. Lo primero que destaca es el hecho de que los hombres se encuentran sobre-representados en las instituciones policiales municipales preventivas. De los 5,308 efectivos encuestados, 86% son de sexo masculino y tan sólo 14% de sexo femenino; entre el personal operativo, 89% son hombres y el 11% restante son mujeres. No así en el ámbito administrativo, donde las mujeres ocupan hasta 48% de las plazas. Cabe señalar, además, que el máximo grado al que pueden aspirar las mujeres es al de tercer oficial, dado que ninguna ha logrado obtener promociones en la jerarquía de mandos medios o superiores. Estos resultados sugieren orientar el acceso de mujeres a cargos directivos y operativos, en igualdad de oportunidades que los hombres, así como definir acciones que favorezcan su formación y capacitación técnica en los distintos niveles.

Una segunda observación de nuestro estudio es que la edad promedio del personal que integra las instituciones policiales municipales preventivas es de 38 años. 32% tienen 41 años o más, 45% cuentan con edades que fluctúan entre 31 y 40 años, y 23% tienen entre 18 y 30 años. Estas proporciones no presentan grandes variedades entre mujeres y hombres en ninguno de los rangos mencionados. Sin embargo, estos datos revelan que las instituciones policiales de la ZMG cuentan con una plantilla relativamente “vieja” para los estándares policiales. Cuando la media de edad debería ser de 28 años, en las instituciones policiales de la ZMG esta plantilla rebasa con mucho este estándar. Para los próximos años habrá que prever cómo enfrentar dicho déficit en la plantilla, cómo se enfrentará el relevo generacional y cómo se deberá ir imponiendo la media de edad a partir de la institucionalización de la carrera policial consagrada normativamente.

La mayor parte de los policías reportan que sus sueldos son bajos, y una proporción significativa tiene otro empleo para sostenerse. 18% del personal gana 10,000 pesos o más mensualmente, 38% del personal gana de 8,000 a 9,999 pesos mensuales, y aproximadamente 44% gana menos de esa cantidad. Se estima que, en promedio, el personal operativo gasta cada año 3,319 pesos individualmente para realizar su trabajo. Tratándose de las

mujeres policías, se verifica una situación de indefensión laboral, puesto que sus ingresos son significativamente menores a los de sus pares del sexo masculino. De ahí que no sea extraño que 15% de los encuestados admitan contar con otra fuente de ingreso; con lo que se deduce que 85% se dedican de tiempo completo a la función de seguridad pública municipal.

De los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la ZMG, 94% coinciden en que es necesario un aumento en su salario, 92% creen que sería deseable aumentar el salario de sus compañeros (la mayoría lo aumentaría de 10 a 50%) y 48% también ve con buenos ojos que se le pudiera aumentar el salario a sus propios supervisores (la mayoría lo aumentaría de 10 a 20%). En ese sentido, resulta pertinente determinar en cada presupuesto institucional las necesidades laborales y diferenciadas del personal policial.

Debido a sus limitaciones económicas y a pesar de que 77% son mayores de 40 años, la mayoría del personal no ha logrado adquirir una vivienda propia, por lo que se ven obligados a rentar o buscar asilo en la vivienda de sus familiares. 41% son dueños de casa; 24% rentan el lugar donde viven; 21% viven con sus familiares por no poseer vivienda propia; 9% rentan un departamento; 3% son dueños de departamento; y 2% habitan en una propiedad intestada. Por ello, las instituciones policiales municipales, como parte del conjunto de prestaciones laborales, deberían establecer un programa de apoyo a la vivienda digna y próxima, en conjunto con otras instancias para mejoramiento de los policías en lo concerniente a su patrimonio y el de sus familias.

Además, 59% del personal policial —principalmente los operativos— gasta entre 51 y 100 pesos diarios en comidas. En parte, esto se debe a que los horarios, turnos y guardias implican que diariamente 57% de los encuestados no regresen a su hogar para comer. Pero el resultado neto es que el policía promedio gasta entre 16% y 33% de su salario en alimentos durante su trabajo. Esto indica que una opción para apoyar al agente sería darle acceso a comidas económicas preparadas dentro de la institución policial, o solicitar descuentos especiales para policías con ciertos proveedores que tengan presencia en distintas partes de la localidad (un ejemplo de ello sería llegar a un convenio con algunas cadenas restauranteras).

Por otra parte, resulta elevado el porcentaje de policías que reporta no haber tenido una revisión médica reciente. Casi 70% de los encuestados afirma no haberla tenido en los últimos tres meses, previo a la encuesta.

Además, sólo 12% dejaron de asistir al trabajo por motivos de salud en el mismo periodo. La salud del personal policial es una condición necesaria para el adecuado desempeño de sus funciones. El personal policial tiene derecho a recibir la atención médica y psicológica que contribuya a mantenerlo en condiciones físicas y mentales óptimas para el adecuado cumplimiento de la delicada responsabilidad de velar por la seguridad ciudadana. Por ello, resulta fundamental que las instituciones policiales municipales preventivas establezcan programas permanentes de atención preventiva, intervención médica y psicológica para todo el personal, con miras a la detección temprana de problemas de salud de todo tipo, así como a su debida canalización.

Finalmente, es importante reflejar la realidad de la situación familiar de los policías. Mientras 92% manifiestan tener hijos(as) y poseer entre 2 y 3 descendientes, 70% señalan estar casado(a)s; aunque, en el caso de las mujeres, sólo 33% reconocen estar casadas. Además, durante este estudio, se observaron niños de personal administrativo en las oficinas de sus parientes durante horas de trabajo. La policía puede ser un lugar peligroso para menores de edad, por esto se subraya la necesidad de proveer apoyo para que las familias de los agentes de la institución tengan acceso a guarderías para sus hijos.

Perfil profesional del agente

El 70% del personal policial tuvo un empleo anterior a su ingreso a la institución policial (ligeramente inferior, 59%, en el caso de las mujeres policías). En promedio laboraron en otra actividad económica durante 6.1 años. 49% realizaban diversos servicios (choferes, obreros, carpinteros, comerciantes, principalmente), 27% se desempeñaban como empleados (administrativos, profesionistas, técnicos, vendedores); y 12% trabajaban en el área de la seguridad privada. Sólo 12% manifestaron haber estado encuadrados en las filas de las Fuerzas Armadas antes de su ingreso al cuerpo de seguridad pública; de ellos, 53% estuvieron en el Ejército menos de cuatro años y casi la totalidad mantuvo el grado de personal subalterno. En cuanto a los motivos por los que son policías, poco más de 62% afirmaron que para “ayudar a servir” y 24% aseguraron que para “combatir la inseguridad”.

La mayor parte del personal de la ZMG está encuadrada en áreas operativas dedicadas en buena medida a la persecución de delincuentes y el man-

tenimiento del orden realizando patrullaje vehicular. Del total del personal policial en activo, 92% son operativos, 7% administrativos, y 2% operativo pero desempeña tareas eminentemente administrativas.

Del personal operativo, 68% tienen el grado de policía de línea y 7% de chofer; y, en promedio se han mantenido en su actual mando-grado 8.1 años. Sin embargo, 73% del personal tienen menos de 6 años de antigüedad en su institución policial municipal, 25% tienen hasta 2 años, 24% cuentan con hasta 4 años, 24% con hasta 6 años, y 27% tienen 6 años o más de servicio en su institución. Esto quiere decir que se podría hablar de una policía *bifurcada*, con un amplio número de nuevos policías y con mandos altos que se han preservado por varios años en el mismo rango. Ello impone la necesidad de revisar los mecanismos de ascenso establecidos por ley para la promoción de la carrera policial en las distintas instituciones de seguridad pública municipal. Éste es uno de los rubros más sentidos por el personal, en particular porque tradicionalmente ha dominado la discrecionalidad como la fórmula para otorgar ascensos. Dicha práctica deberá erradicarse como una prioridad en el proceso de instauración de la carrera policial.

Bajo la escala internacional, los niveles de educación entre la policía municipal de la ZMG supera la media nacional de México, con altos niveles de escuela intermedia (47%), secundaria (30%) y universidad y posgrado (14%). En especial, llama la atención el caso de las mujeres policías, puesto que 21% tienen título universitario y 2% incluso acreditan estudios de posgrado, porcentaje que duplica el de sus pares del sexo masculino.

No obstante, dado el contacto que la policía tiene con la ciudadanía y con la población en situación de riesgo, discriminación y/o vulnerabilidad, así como con grupos o individuos para los que se requiere usar la fuerza en situaciones que ponen en riesgo la vida o la integridad personal, es muy importante elevar el capital cultural y educativo de los policías, de tal suerte que cuenten con las competencias necesarias para la conciliación, la mediación social, la resolución de conflictos, el dominio y manejo de armas y equipo especial. En ese sentido, resulta fundamental intensificar y elevar su instrucción básica (completar primaria, secundaria y preparatoria), incentivar programas de accesibilidad a la universidad, y promover la actualización policial de manera permanente.

Sólo 10% hablan otro idioma, siendo predominante el idioma inglés. La capacitación mediante cursos de inglés puede tener efectos positivos en

la relación con turistas y pensionados estadounidenses y canadienses que residen en los municipios que reciben turismo, así como para promover la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana y estimular la instrucción de otros idiomas en el hogar.

Conocimiento técnico y del debido proceso

Con respecto al conocimiento técnico que el personal policial tiene del marco normativo que regula la actuación policial, el conocimiento básico es fuerte: 93% saben que una persona puede ser detenida por las autoridades en caso de flagrancia; 82% tienen conocimiento de que la policía debe poner a un detenido inmediatamente a disposición del ministerio público, y 58% que una persona puede ser detenida hasta por 36 horas en caso de cometer una falta administrativa. Los policías consideran relevante su derecho a la capacitación (61%), condición *sine qua non* para la profesionalización policial. Los policías opinan que las áreas donde necesitan más capacitación son: leyes y reglamentos (46%) y armamento y tiro (15%). Sin embargo, el hecho de que los policías reciban educación no significa que necesariamente llevarán a cabo cambios en las prácticas que los involucran, máxime si se considera el peso de las culturas policiales organizacionales. En este sentido, la educación debe considerarse como un eslabón central, pero el cambio debe darse en toda la organización; es decir, se puede recurrir a la educación como apoyo, pero es fundamental el compromiso de la institución para que la realidad cambie.

Un área de confusión para los policías es la concepción de la seguridad pública como una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios; es lo que se conoce como competencia concurrente y no sólo una función a cargo de la federación, tal como lo señaló un alto porcentaje del personal encuadrado (69%). Esta percepción quizá esté relacionada con el fuerte peso simbólico que juegan los poderes federales en la definición de la política de seguridad, su tradicional verticalidad y su impacto sobre los imaginarios policiales. Estas percepciones y maneras de comprender la seguridad pública también tienen que ver con el tipo de relaciones de coordinación que se establecen entre las instituciones policiales de los distintos órdenes de gobierno, y cómo éstas fluyen, se explican y se traducen en operaciones policiales.

El censo revela una tendencia importante, a saber: 59% del personal policial consideran que preservar la vida humana y la integridad física de las personas es la principal función de la policía; contrario a 38% que siguen considerando que la principal función es mantener la tranquilidad y el orden público. Decimos que es un verdadero cambio porque, si consideramos que la policía tiende fundamentalmente a ser pragmática, aún hoy sigue persistiendo un resabio del pasado que antepone la tranquilidad y el orden público. Lamentablemente, uno de cada tres policías cree que quebrantando la ley y los derechos fundamentales de las personas se pueden lograr el mantenimiento del orden y el cumplimiento de la ley, lo que redundaría precisamente en violaciones a los derechos humanos, que cada año engrosan las estadísticas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Es recomendable que si existe una clara conciencia sobre *cuál debería de ser la función principal de la policía*, también debería trabajarse arduamente para educar, persuadir y convencer a los policías de que las violaciones al Estado de derecho no son una estrategia necesaria para lograr el respeto de la ley, sino que, por el contrario, ponen en riesgo a los policías y a los ciudadanos e imposibilitan las relaciones de corresponsabilidad en materia de seguridad ciudadana, así como la consolidación de una policía democrática.

El problema sigue siendo el considerable porcentaje de policías que cree que actuar al margen de la ley —es decir, violando la ley y a veces también los derechos humanos— es necesario para capturar a los delincuentes y lograr la aplicación efectiva de la ley (31%). Esto es sumamente importante por el hecho de que una proporción significativa de los uniformados siente que a veces es necesario ignorar el debido proceso para lograr la justicia. Otros admiten que tratan de respetar las normas, pero no siempre es posible; 4% reconocen que se permiten infringir las normas con regularidad. Lo positivo es que la mayoría de los uniformados (84%) afirma respetar y obedecer la ley por convicción y no sólo para evitar castigos o sanciones. Además, los policías consideran que normalmente (48%), o siempre (31%), aplican la ley a todos por igual y que proporcionan un trato justo a los ciudadanos.

Condiciones laborales

Del personal policial —principalmente operativo—, 54% reconocen el patrullaje como su *principal tipo de contacto con la comunidad*, mientras que sólo 9% indican que ese tipo de contacto se logra con los programas preventivos. Se ha demostrado que los métodos tradicionales de vigilancia (sobre todo el patrullaje) no consiguen solucionar de manera adecuada todos los problemas de delincuencia que enfrentan nuestras comunidades ni aumentan la participación de los ciudadanos.

Por ello, es importante impulsar una respuesta policial diferente, que posibilite un acercamiento a las comunidades y que, además, incluya un estilo de vigilancia preventiva. Esto sería posible si se impulsara una vigilancia orientada a la comunidad y a sus problemas. En el primer caso, se podría fomentar las alianzas con la comunidad, incorporarla e impulsar programas preventivos con fuerte presencia en las comunidades (como el programa D.A.R.E.: Drugs Abuse Resistance Education; en México: programa de Educación Preventiva Contra el Consumo de Drogas), y en el segundo caso, la policía podría reconocer que su único objetivo no es simplemente el de aplicar la ley, sino enfocarse también en las causas principales de la delincuencia y el desorden (programas para prevenir y solucionar la violencia intrafamiliar y conductas antisociales, antigrafiti, trabajo con grupos vulnerables, entre otros).

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la ZMG manifiestan que sus instituciones no los proveen del equipo necesario, especialmente de uniformes. 64% del personal encuadrado aseguran no haber recibido la dotación de uniformes que les corresponde. No hay que olvidar que el uniforme es un derecho de los policías, por lo que sería recomendable que se les provea de uniformes en cantidad, frecuencia y calidad como estipula la ley.

El 86% aseveran que si en este momento no fueran policías sí les gustaría serlo; 31% afirman que son policías por vocación de servicio, 30% porque les gusta la profesión y 26% para servir a la sociedad. La vocación de servicio es un motivo importante por el cual el personal eligió ingresar a las filas de la policía (62%) y por el cual les gustaría ser policía en casos de que no lo fueran (31%). Por ello, es necesario capitalizar estos valores y creencias entre el personal para potenciarlos, fortalecerlos y apoyararlos. Se trata de un intangible o factor cualitativo no material de importancia capital.

Percepciones del crimen y de la sociedad

Los policías en servicio son sensibles frente a la preocupación ciudadana por la creciente inseguridad, la delincuencia y la violencia. Así, 70% del personal policial consideran que el crimen y la inseguridad es un tema muy urgente, seguido de la pobreza (69%), la creación de empleos (65%) y la educación (54%). Por ejemplo, identifican el tráfico de drogas como el problema que más preocupa a la sociedad, pero no consideran que puedan tener tanta incidencia en su resolución. En cambio, creen que el problema al que más fácilmente podrían contribuir a resolver es el pandillerismo. Estas percepciones del trabajo policial pueden estar estrechamente vinculadas con la aplicación de políticas que se siguen en las instituciones de seguridad pública, pues suelen considerar que mediante el temor que infunde la policía se puede trascender el accionar delictivo y criminal para regular la disidencia y el descontento social, comúnmente estigmatizados por las autoridades como comportamientos anómicos. Desde esta lógica, por ejemplo, cualquier expresión juvenil, a los ojos de la policía, puede ser considerada *pandillerismo*, y le aplica mecanismos de limpieza y control en igual proporción que a la criminalidad común, lo que a la postre profundiza la desconfianza en la policía y la pobre eficacia en su labor.

Por otra parte, un gran hallazgo del censo es la importancia que los policías le dan a la participación ciudadana y al impulso de programas preventivos, para impulsar la vigilancia colaborativa y la prevención de la delincuencia. Para los efectivos policiales, las acciones más eficientes para combatir la inseguridad son: una mayor participación de la comunidad (45%) y acabar con la corrupción (25%).

En tanto que, para un mayor acercamiento a la comunidad, los policías proponen apostar por una mayor comunicación (37%) y más programas preventivos (33%). Sin duda, una de las claves para tener una mejor perspectiva de los problemas y desarrollar soluciones más eficaces, es desarrollar alianzas efectivas con la comunidad. Como los policías mismos lo saben, no existe un modelo único de colaboración que pueda funcionar. Se trata de generar planes mancomunados que posibiliten alianzas estratégicas de acuerdo a las necesidades y problemáticas específicas de los territorios. De ahí que sea recomendable tomar en consideración esta disposición del personal policial, entrenarlo en habilidades y competencias comunicati-

vas, relaciones comunitarias, planeación para la prevención comunitaria y diseño de programas preventivos específicos que sean aplicables, viables y evaluados, a efectos de medir su alcance e impacto.

Ante la policía, siempre se da un posible dilema entre la seguridad que ofrece y el temor que puede provocar. De ahí que, en una escala del 1 al 10, los policías municipales preventivos de la ZMG consideren que los ciudadanos evalúan a la institución policial a la que están adscritos con una calificación aprobatoria de 7 o más. En particular, 40% identifica la *atención rápida* como la característica policial más valorada por la ciudadanía. Las situaciones en las que mejor es recibida la policía cuando interviene son, en el imaginario policial: la violencia doméstica (35%) y el robo (24%). Mientras tanto, los policías mismos reconocen que son detestados cuando detienen a un familiar (47%) e intervienen en riñas entre vecinos (21%).

En cuanto a la evaluación que hacen de la institución policial en la que están adscritos, le otorgan una calificación aprobatoria de 7 o más, lo que refleja una posición un tanto ambigua. Por un lado, se puede decir que *aprueban a sus instituciones de “panzazo”*, en términos generales, y específicamente en lo concerniente a niveles de honestidad. Pero, por otro, casi la mitad del personal encuestado (49%) acepta la existencia de elevados niveles de corrupción en sus instituciones de adscripción, y 68% están convencidos de que existe más corrupción en los altos mandos; lo que denota serios problemas de liderazgo, que difícilmente contribuyen a la consolidación de una institucionalidad sólida, eficiente y transparente. Aun así, 81% están de acuerdo en que tienen una responsabilidad individual respecto a la lucha contra la corrupción.

Según los policías encuestados, el tráfico de drogas es el problema que más preocupa a la sociedad (32%), es de los delitos más difíciles de resolver para la propia policía (28%) y en el que más personal policial está involucrado (45%). El impacto negativo que esta triple percepción tiene en el colectivo policial es de proporciones mayúsculas: impacta en el desempeño de sus funciones, en la relación con sus compañeros y superiores y en la relación con la comunidad. En ese sentido, dentro de las instituciones policiales se deben mejorar las capacidades para recabar información y hacer análisis, para poder enfrentar estos delitos. Es importante reconocer que se trata de dinámicas perturbadoras que no permiten impulsar las reformas policiales ni promover prácticas democráticas dentro de la policía.

Las redes y los hábitos de corrupción son parte de los problemas centrales de las instituciones policiales. Sin embargo, lo que resulta relevante de los datos arrojados por el censo respecto a las prácticas corruptas es que, en todos los casos, los policías no ignoran que están actuando fuera de la ley cuando cometen actos de corrupción, ya sea si consideran que son los ciudadanos quienes propician la corrupción (51%), que es fomentada por ambos (44%) o que la responsabilidad es exclusivamente suya (5%).

El problema es el carácter estructural que adquiere esta problemática y la complicidad pasiva que la envuelve. La buena noticia es que un alto porcentaje (81%) manifiesta estar dispuesto a luchar en contra de la corrupción y reconoce que la honestidad debe ser el principal valor de todo policía (70%). Esto representa un área de oportunidad para impulsar proyectos educativos, preventivos y culturales que tengan impacto al interior de las instituciones policiales y en las relaciones con la comunidad.

Conclusiones generales

Este estudio se ha focalizado en el análisis de las normas, actitudes, valores y calidad de vida de la policía en una de las áreas urbanas más importantes de México: la ZMG. Los policías municipales y el personal administrativo que participaron en el censo *Justiciabarómetro* conforman una robusta base empírica que ha permitido comenzar a comprender las percepciones, prioridades y visiones de estos importantes funcionarios públicos para la vida de la ciudad.

Sus respuestas ponen al desnudo las áreas críticas que merecen la atención de las autoridades y de todos aquellos actores de la sociedad civil comprometidos con el reto de consolidar y avanzar en el proceso de reforma y modernización policial, mejorando al mismo tiempo la eficiencia policial y el respeto a los derechos ciudadanos básicos, incluyendo el derecho a la vida.

Hay que advertir que no obstante ciertas condiciones laborales adversas, el personal policial se mantiene fiel a su responsabilidad de velar por la seguridad ciudadana. Ello, en parte, se debe al apoyo que reciben del ámbito familiar, que en buena medida subsana las carencias institucionales que desprotegen los derechos laborales básicos; los que, si se procurara su

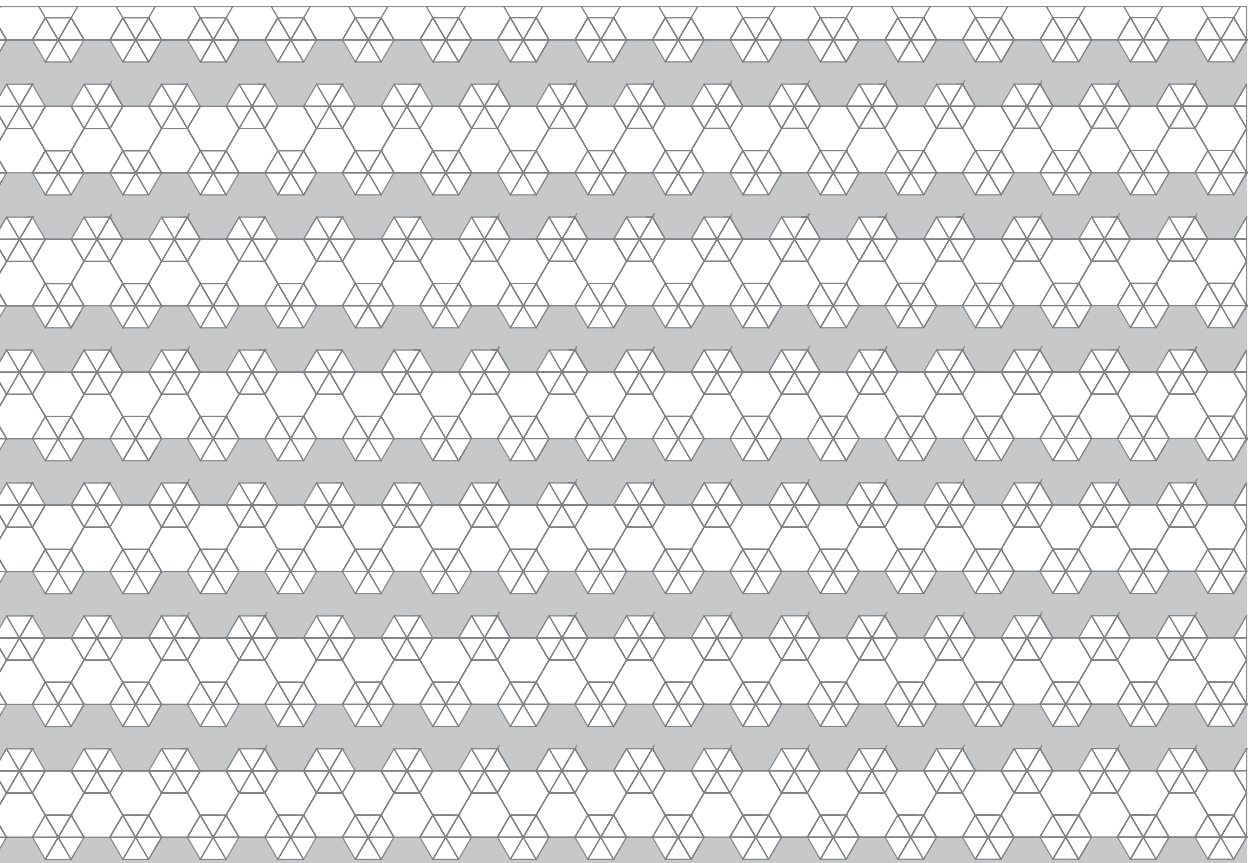
respeto, contribuirían a un ejercicio profesional y apegado a los valores de la ciudadanía y al Estado de derecho.

En este sentido, el estudio *Justiciabarómetro* de la ZMG sugiere que los policías municipales de México se enfrentan a retos enormes, pero que existe también una base sólida (fortalezas institucionales y humanas) y orientaciones claras para la mejora de su desempeño en el futuro.

Pablo Parás García
Carlos López Olmedo

Relevancia, alcance y método

Marco metodológico del estudio realizado a la policía
de la Zona Metropolitana de Guadalajara



El presente capítulo tiene dos objetivos concretos. El primero consiste en discutir la relevancia y los alcances del estudio titulado *Justiciabarómetro*, que comprende la aplicación de un mismo instrumento de medición a la totalidad de los operativos de las instituciones policiales de la Zona Metropolitana Guadalajara. El segundo objetivo tiene que ver con la documentación puntual de la herramienta científica de investigación con la cual se obtuvieron los resultados que contiene este volumen. Es decir, se pretende entregar al lector una descripción detallada de la metodología que se utilizó en el presente estudio.

El capítulo está dividido en tres secciones. La primera presenta cuatro argumentos clave para discutir la relevancia del estudio en cuestión. En la segunda, abordamos la discusión del alcance de la investigación, que aunque es tratado como un aspecto independiente, debe ser visto además como un argumento adicional de la relevancia de *Justiciabarómetro*. La tercera sección detalla el método y pretende ser un ejercicio de documentación científica que permita a cualquier interesado hacer una mejor evaluación y crítica de la robustez metodológica del estudio y/o realizar réplicas futuras.

Relevancia de *Justiciabarómetro*

Justiciabarómetro es relevante por cuatro razones: a) por su objeto de estudio; b) por el sujeto del estudio; c) por su contribución al enfoque integral del entendimiento del fenómeno de la seguridad pública, y d) por su innovación y propuesta de estándar.

Aunque en forma específica, el *objeto de estudio* de *Justiciabarómetro* puede acotarse al estado del clima laboral de la institución policial, creemos que debe más bien definirse dentro de un “paraguas” mayor: el estado de la seguridad pública, en este caso el de la ZMG. En cualquier caso, el lector debe estar de acuerdo en que hoy en día México no hay un tema más rele-

vante y urgente que el de la seguridad pública: sin duda, el mayor “cáncer” social, político y económico que tendremos que enfrentar en los siguientes años. Éste es un tema de las agendas local, estatal y nacional, que afecta de forma horizontal y vertical a todas las familias mexicanas. Por ello, éste es un argumento que afirma la relevancia del estudio.

Dentro de la agenda de la seguridad pública, un aspecto de gran preponderancia es el estado de la fuerza pública para garantizar la existencia, operación, eficiencia y subsistencia del Estado. El *sujeto de estudio* de *Justiciabarómetro* es precisamente un componente clave de la fuerza pública del Estado: la institución policial local —y en este caso también la metropolitana—. En la actualidad, es de suma relevancia conocer y atender las opiniones, capacidades, preferencias, actitudes y valores del personal operativo de la policía. La información contenida en este reporte tiene como fuente directa a los policías de la ZMG, quienes constituyen su sujeto de estudio.

El capital humano es un elemento esencial en el desempeño y éxito de cualquier institución. Cualquier diagnóstico de área que pretenda ser integral debe incluir a la totalidad o mayoría de los *stakeholders* del negocio o actividad, es decir, a todo aquel *tenedor* de un interés que impacte directamente al negocio o actividad. Los análisis o diagnósticos que incluyen a los diferentes actores relevantes del objeto de estudio —en este caso a la población general, a las víctimas, a las autoridades y a las instituciones de justicia— son considerados “diagnósticos de 360°”. Una de las contribuciones de *Justiciabarómetro*, es precisamente la de complementar el diagnóstico del estado de la seguridad pública con la inclusión de *la voz* de los policías. En México contamos con estudios serios y de gran alcance, como las encuestas de victimización del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)⁴ o la Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (ENVEI)⁵ que realiza el CIDE. *Justiciabarómetro* trasciende porque permite un enfoque integral al sumarse a este tipo de estudios y permitir así una definición de políticas públicas más informada.

Por último, pensamos que este estudio es relevante porque propone un estándar de medición que es amplio, profundo e innovador. Desde el punto de vista de la amplitud temática y la cobertura casi universal de las

⁴ El ICESI publica las Encuestas Nacionales Sobre Inseguridad (ENSI).

⁵ La ENVEI forma parte del Programa de Estudios sobre Seguridad Pública y Estado de Derecho (PESED) del Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE).

entrevistas, podemos afirmar que *Justiciabarómetro* no tiene precedente. Se deben mencionar los estándares que están implícitos en la propuesta de la investigación. Específicamente lo relativo a la profundidad y amplitud con que son medidas las diferentes áreas temáticas contenidas en el cuestionario, y que son presentadas en la siguiente sección de este capítulo.

Alcance de *Justiciabarómetro*

Hay dos aspectos del alcance del estudio que es importante resaltar: el poder de inferencia y la profundidad de exploración.

Como hemos mencionado, el estudio fue concebido como un censo ya que pretendía la aplicación de la encuesta a todo el universo de policías de la ZMG. Todos los policías tuvieron la oportunidad de contestar, pero no todos lo hicieron. Entre las principales razones por las cuales los policías no contestaron la encuesta se encuentran: ausentismos justificados, vacaciones, no concordancia con horarios o turnos de trabajo o con el calendario de aplicación, así como por decisión propia, ya que no hubo obligatoriedad para contestar el cuestionario.

El cuadro 1 muestra el número total de efectivos de cada uno de los municipios (*universo*), el número total de efectivos que respondieron el cuestionario (*muestra*) y el porcentaje de respuestas.

Cuadro 1. Respuestas al cuestionario de *Justiciabarómetro*

Municipio	Universo	Muestra	% respuestas
El Salto	273	194	71,1
Tlajomulco	377	364	96,6
Tonalá	607	467	76,9
Tlaquepaque	682	611	89,6
Zapopan	1827	1518	83,1
Guadalajara	3158	2154	68,2
Total	6924	5308	76,7
Promedio			80,9

Fuente: *Justiciabarómetro*. Encuesta a operadores del sistema de justicia penal. Reporte global. "Trans-border Institute", Justice in MexicoProject, San Diego 2009.

Como se puede observar, existen diferencias importantes entre los municipios, ya que en algunos el porcentaje de respuesta fue cercano a 70% y en otros superior a 88%. El promedio general de respuestas fue de 80.9%, lo cual implica una muy alta participación, mayor a la que se obtiene en estudios de clima organizacional en empresas.

Se recibieron y procesaron más de 5,308 cuestionarios, y para cada uno de los municipios los resultados tienen una precisión estadística alta ya que manejan un margen de error estimado de $\pm 2\%$, con un nivel de significancia estadística de 95%. Sin embargo, hay que señalar que la muestra es *autoseleccionada*, lo que significa que los investigadores no tuvieron control sobre quién respondía y quién no lo hacía, por lo que la representatividad de la muestra puede verse sesgada. Para evaluar la representatividad de la muestra y minimizar los riesgos de posibles sesgos muestrales, se revisaron tres aspectos: la tasa de respuesta, la distribución de las preguntas demográficas y el *peso municipal* (representatividad proporcional de cada municipio en el estudio. Véase más adelante).

Sobre la tasa de respuestas, mencionamos que ha sido alta, aunque muestra diferencias de participación entre las instituciones policiales. Es bastante probable que con una cobertura como ésta —promedio de 80.9% y no menor que 68.2% en cada municipio— se haya captado toda o la gran mayoría de la variabilidad de las respuestas. Lo siguiente es tener indicadores que señalen si la variabilidad se captó en forma proporcional según existe dentro del universo de estudio. Para ello, revisamos la distribución de las principales variables demográficas, tales como género, antigüedad, niveles de mando, etcétera, con el objeto de compararlas contra el parámetro del universo y ver si había diferencias significativas que hablaran de algún posible sesgo en la autoselección de la muestra. No se encontraron diferencias significativas, por lo que se asume que la muestra es representativa del universo.

Por último, y como quedó detallado en el cuadro 1, existen diferencias importantes en la tasa de respuesta entre municipios. Si damos el mismo peso a cada entrevista al momento de tener los resultados globales, es decir los de toda la ZMG, estaríamos sobrerrepresentando a algunos municipios y subrepresentando a otros. El cuadro 2 muestra el porcentaje que corresponde a cada municipio en el universo y el porcentaje en la muestra.

Cuadro 2. Peso municipal

Municipio	Universo	Muestra	Ponderador
El Salto	8,77	9,45	0,93
Tlajomulco	5,44	6,67	0,82
Tonalá	985	11,63	0,85
Tlaquepaque	3,94	3,54	1,12
Zapopan	26,39	27,75	0,95
Guadalajara	45,61	40,96	1,11
Total	6924	5308	76,7

Fuente: *Justiciabarómetro*, 2009.

Como se puede observar, El Salto tiene un porcentaje de cuestionarios que es mayor al peso que le corresponde en el universo (9.45 contra 8.77), por ello este municipio está sobrerrepresentado en la muestra. Lo mismo pasa con Tlajomulco, Tonalá y Zapopan; y lo contrario sucede en Tlaquepaque y Guadalajara, municipios subrepresentados en la muestra. Para corregir estas diferencias se aplica un ponderador o peso a las respuestas de cada municipio, lo cual significa que para construir los resultados globales las respuestas de los municipios sobrerrepresentados pesan ligeramente menos que los subrepresentados y con esto se corrige esta pequeña variación muestral. El ponderador aplicado a cada municipio se observa en la última columna del cuadro.

Hay otro aspecto relevante sobre el poder de inferencia que permiten los datos de *Justiciabarómetro*, se refiere a la capacidad de analizar los datos en forma desagregada. Gracias al número de entrevistas realizadas en cada municipio, tenemos suficientes casos para reportar inferencias válidas por municipio o por otros segmentos de la población, tales como género, edad, antigüedad laboral, etcétera. Éste es otro de los aciertos de haber concebido la investigación como censo y no como muestra. Resulta interesante el hecho de que los costos de la investigación no aumentan proporcionalmente por recoger un número mayor de entrevistas. De hecho, creemos que es más eficiente entrevistar a todos los miembros de un universo de poca dispersión geográfica (todos los policías se reportan a un número reducido de oficinas) que sólo a unos cuantos.

Cuando hablamos de la profundidad de observación, nos referimos a la capacidad del cuestionario para medir con suficiente profundidad una gran variedad de temas relevantes sobre el clima laboral o el estado de las fuerzas policiales de la ZMG. El instrumento de medición cuenta con 250 reactivos o preguntas organizadas en las siguientes nueve secciones generales: (1) datos personales, (2) condiciones laborales, (3) imagen y equipo de trabajo, (4) conocimiento de información técnica y derecho penal, (5) percepción ciudadana y acercamiento a la comunidad, (6) valores y principios, (7) situaciones hipotéticas, (8) política y (9) vida cotidiana. Las preguntas miden los comportamientos, conocimientos, opiniones, actitudes y valores que, de acuerdo a un grupo de expertos, son los más importantes de medir. La base de datos con las más de cinco mil entrevistas constituye un recurso muy valioso que puede y debe ser explotado más allá de esta publicación. La validez del instrumento de medición y de los reactivos fue discutida entre el grupo de expertos y diagnosticada con pruebas piloto. Se buscó que los reactivos tuvieran los siguientes criterios: válido, confiable, relevante, replicable, oportuno, perdurable, accesible, periódico y con sensibilidad política y social.

Método de *Justiciabarómetro*

Los siguientes párrafos tienen como objetivo el dejar constancia de las diferentes etapas del proceso de planeación, de aplicación y de procesamiento del estudio denominado *Justiciabarómetro*, realizado en la ZMG.

Justiciabarómetro consistió en la aplicación de un censo a las instituciones de policía de los municipios de Tonalá, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Guadalajara, con el fin de conocer las condiciones laborales y operativas en las que se realizan sus actividades y funciones policiales. Para ello se consideró a todos los policías, desde los directores generales, el personal administrativo y operativo, hasta el personal de intendencia que en un momento había fungido como policía en lo operativo o en lo administrativo.

Hacemos hincapié en la importancia de haber concebido el estudio como un censo, lo cual tiene dos ventajas metodológicas. La primera tiene que ver con el anonimato y confianza de los operativos para responder

abierta y tranquilamente el cuestionario; esto debido a que todos los policías de todos los niveles fueron convocados a participar en el estudio, con lo que se evitó el posible temor que una selección aleatoria podría haber generado en sólo unos cuantos seleccionados. No es lo mismo pensar que por alguna razón entre muy pocos *yo* fui seleccionado a responder un cuestionario, que el saber que todos los miembros de la institución policial lo van a contestar. La segunda ventaja es el *poder estadístico* logrado al contar con un gran número de entrevistas en cada uno de los municipios, lo cual nos permite hacer un análisis a éste y otros niveles desagregados que no habría sido posible si se hubiera seleccionado sólo una muestra en lugar de hacer un censo.

La aplicación del censo se realizó del 23 de marzo al 3 de abril del 2009, y para realizarlo se contó con el apoyo de los comandantes de policía de cada uno de los municipios involucrados, así como con la supervisión de María Eugenia Suárez de Garay y con el apoyo de Carlos Mercado Casillas. Creemos que el trabajo de planeación y logística previo al levantamiento que lograron estos actores fue pieza indispensable para el buen funcionamiento de la aplicación de las entrevistas y la cooperación de la mayoría de los operativos al momento de contestar el instrumento. Es probable que si los comandantes de policía no hubieran estado convencidos de la utilidad del estudio, la tasa de respuesta hubiera sido significativamente menor y el funcionamiento del trabajo de campo mucho menos eficiente.

A continuación hacemos un breve recuento de los aspectos metodológicos más relevantes de cada una de las siguientes etapas del estudio: (a) planeación logística, (b) metodología de aplicación, (c) estructura del equipo de trabajo, (d) levantamiento, (e) codificación, y (f) procesamiento de la información.

a) Planeación logística

Dentro de la planeación podemos contemplar dos etapas: la primera, el *piloteo*, y la segunda, la aplicación o programación. La primera corresponde a la evaluación del instrumento mediante la técnica de *piloteo*; para ello, una persona del equipo de Data Opinión Pública y Mercados (Data OPM), la empresa encarga de realizar el estudio, se trasladó a la ciudad de Guadalajara para efectuar lo correspondiente.

El piloto se realizó en las instalaciones policiales de Guadalajara, a las cuales acudieron cinco oficiales de policía de los diferentes municipios involucrados, así como un cadete de la Academia de Policía de Guadalajara; fueron cuatro hombres y dos mujeres. Cabe mencionar que los rangos de los oficiales eran variados, así como las edades y el nivel de estudios, por lo que de esta manera se cubrió el requisito de pluralidad de los entrevistados. El tiempo estimado para la resolución del cuestionario fue de dos horas, considerada su extensión.

Dado que la metodología del estudio precisa que el cuestionario debía ser *autoaplicado*, a los participantes se les entregó un ejemplar del instrumento tras explicarles de forma general los objetivos del estudio, para que ellos mismos lo fuesen resolviendo conforme a sus propios intereses. Uno de los obstáculos que origina la autoaplicación es que no podemos medir aspectos como la redacción de las preguntas, su complejidad y su claridad; por lo que se decidió, junto con los investigadores responsables del estudio, aplicarles el cuestionario, para que así pudieran identificar problemas como los antes mencionados.

Tras la aplicación del instrumento nos percatamos de que el cuestionario funcionaba adecuadamente, aunque algunas preguntas requerían modificaciones, ya que causaban dudas o extrañeza a los entrevistados. Estas dudas estaban relacionadas con la redacción de las preguntas.

En el ejercicio de la prueba piloto se optó por dejar que tres participantes se autoaplicaran el cuestionario y al resto aplicarles la encuesta cara a cara. Lo anterior se debe a que de esta manera nos podíamos percatar de algunas cuestiones de lenguaje y de estructura del cuestionario, así como de omisiones y de errores de redacción. Dichas observaciones fueron comentadas con los responsables del proyecto en Data OPM.

La segunda etapa se refiere a la planeación y organización de los diferentes municipios e instituciones policiales participantes en el estudio. Para tales efectos se envió nuevamente a dos integrantes del equipo de trabajo, quienes tenían la misión de verificar e inspeccionar las condiciones de los lugares para la aplicación. Para ello, se contempló que los lugares contaran con: butacas o mesabancos, iluminación adecuada, tablas, salones disponibles o auditorios o, en su defecto, un patio en el que se pudiera realizar la aplicación; en este último caso, se pedía que hubiera toldos o manteados, así como los requisitos antes mencionados. A la par de estas observaciones,

los coordinadores pensaban en qué persona del equipo Data sería la idónea para dicho sector. Para la aplicación del censo se negociaba con cada uno de los comandantes del escuadrón y con los comandantes de cada uno de los municipios el traslado del equipo Data OPM, que se ubicaría en el hotel para los diferentes sectores de aplicación, por lo que se les pidió una unidad por sector. La cita para que los oficiales de policía trasladaran a los encuestadores era a las seis de la mañana o una hora antes de cada aplicación, con ello se previó cualquier eventualidad de tránsito.

Luego de la visita y de la solicitud de los datos de los diferentes sectores por personal y por horarios (en algunos municipios nos entregaron una programación de todo su personal, por grupos y sectores, así como los horarios), se procedió a programar tanto a los grupos de oficiales de policía como a los integrantes del equipo Data OPM. Éste último estuvo formado por nueve personas originalmente, y por tres más que se incorporaron al grupo, las cuales fueron propuestas por María Eugenia Suárez de Garay.

Los encuestadores contaban con estudios de licenciatura, específicamente en ciencias sociales, y con la experiencia necesaria en evaluaciones institucionales, así como en elaboración de reportes, informes y diarios de campo; además contaron con las herramientas técnicas y metodológicas para la investigación de campo y de gabinete.

La programación de las fechas del levantamiento de campo para cada municipio se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Programación (fechas) del levantamiento del censo

ID	Municipio	Fechas del levantamiento		Días
		Inicio	Fin	
1	Tonalá	Marzo 23	Marzo 25	3
2	Tlajomulco	Marzo 26	Marzo 28	3
3	Tlaquepaque	Marzo 26	Marzo 28	3
4	El Salto	Abril 02	Abril 03	2
5	Zapopan	Marzo 23	Marzo 25	3
6	Guadalajara	Marzo 30	Abril 01	3

Fuente: *Justiciabárometro*, 2009.

La programación de cada una de las instituciones de policía se hizo conforme a los horarios que ellas nos proporcionaron y a la cantidad de personal que asistiría a la aplicación, y sobre todo se trató de que no coincidieran los grupos, además de que se contara con el personal necesario para cubrir todos y cada uno de los grupos. Por ejemplo, los horarios contemplados eran: 07:00–09:00, 09:00–11:00, 11:00–13:00, 13:00–15:00, 15:00–17:00, 17:00–19:00 y 19:00–21:00; éstos correspondían a las necesidades de cada sector, en algunos casos sólo se consideraron los extremos.

b) Metodología de aplicación

La metodología exigía que el cuestionario fuera autoaplicado, por lo que el equipo de trabajo se dio a la tarea de dar las indicaciones pertinentes sobre cómo resolverlo. A todos los entrevistados se les proporcionó un lápiz y una tabla, así como un cuestionario en sus dos versiones. La diferencia entre versiones consistió en la aplicación de una batería de preguntas. Para cuidar que el cuestionario fuera repartido de forma equitativa, de acuerdo con lo marcado con la disciplina metodológica, se tomó el dato de cuántos policías programados por grupo había, para poder intercalar los cuestionarios. Por tal motivo, hay grupos que cuentan con más versiones A y otros con más versiones B.

Las indicaciones que se les dieron a los oficiales de policía se referían a la manera de llenar el cuestionario. Asimismo, se les estuvo reiterando que el anonimato estaba asegurado, ya que para responder al cuestionario no se requería dar el nombre ni mucho menos el número de placa. Cabe mencionar que en algunos municipios y sectores se registró asistencia a quienes acudieron a responder el cuestionario, dato irrelevante por respetar el anonimato de los respondientes.

Se tenía programado un número determinado de entrevistados por institución policial para su aplicación, el cual nos daba una cifra aproximada de siete mil policías en total, y podemos decir que los cuestionarios fueron aplicados a 70% de ellos, debido a que las cifras que nos dieron en un principio eran aproximadas y no basadas en un listado con el número exacto de los miembros de las instituciones. Para la comprensión de este porcentaje, debemos considerar algunos factores, como las inasistencias, las

incapacidades, vacaciones y otros que impidieron a los policías presentarse a responder el cuestionario. Aun así, en Guadalajara encontramos que hay 800 plazas congeladas desde hace tres años, por lo que no se han podido contratar a más policías. Tras advertir que este tipo de eventualidades provocarían inconsistencias en los datos, se solicitó a los comandantes de cada institución el dato de estas personas, para justificar de esta manera el nivel de asistencia.

A pesar de las indicaciones dadas, los policías contestaron el cuestionario como lo consideraron conveniente, en algunos casos no circularon las opciones de respuesta sino que las tacharon o palomearon. También, algunos oficiales de policía hicieron anotaciones al final del cuestionario, a veces verdaderas cartas de quejas. Estas notas se hicieron llegar a María Eugenia Suárez de Garay como parte de los insumos cualitativos del proyecto.

Durante la aplicación, se procedió a verificar que los entrevistados respondieran el cuestionario en su totalidad, y en caso de detectar que faltaban respuestas procedíamos a completarlas junto con ellos o, en su caso, les pedíamos que concluyeran el ejercicio. Al final de la aplicación se revisaba el material para verificar que se hubiera contestado de forma correcta y que los datos fueran confiables y legibles para su captura. El material era entregado, revisado y ordenado por cada coordinador, de acuerdo con la versión del cuestionario, con un folio provisional.

A cada uno de los encuestadores se le proporcionó el siguiente material de trabajo que contenía: los cuestionarios que aplicar, lápices suficientes, borradores, sacapuntas y una tabla; así como una hoja de control en la que se les pedía consignar datos de identificación del grupo al que le estaban aplicando la encuesta, el número total de cuestionarios aplicados y las observaciones que quisieran hacer. Enseguida se muestran algunas fotografías tomadas durante la aplicación de la encuesta.



Aplicación de las encuestas.

c) Estructura del equipo de trabajo

El equipo de trabajo estuvo integrado por personas de alto perfil académico, tenían como mínimo la licenciatura concluida, y algunos también grado de maestría o doctorado, de preferencia en ciencias sociales y con conocimiento de las técnicas de trabajo de campo (incluido el diario de campo), así como experiencia en el levantamiento de encuestas y evaluación institucional de al menos tres a cuatro años.

El equipo de Data OPM fue el responsable de la logística y la aplicación de las entrevistas. Estuvo conformado por Fernando Luna Oviedo (coordinador) y Carlos Antonio Toledo Orozco, Javier Hernández Santiago, María del Refugio Hernández Pérez, Elizabeth Bautista Flores, Leticia Esquivel, Édgar Borja Valle y Perla Navarrete (entrevistadores).

d) Levantamiento

El levantamiento se realizó durante dos semanas que comprendieron del 23 de marzo al 3 de abril del 2009, tiempo en el que se organizó al personal en grupos que permitieran la aplicación de la encuesta en todos los sectores o zonas y las sedes consideradas. En algunos casos trabajaron juntas dos personas y en otros una sola persona por sector o sede. Cabe mencionar que en algunas sedes se atendieron hasta ocho grupos por día, mientras que en otras fueron sólo dos o cuatro grupos por día. La asignación de los grupos dependía en gran medida del personal total por sector, por ejemplo, en todos los municipios los sectores con más personal eran los denominados “1500” o las academias de policía.

Para la aplicación de los cuestionarios se contó con el apoyo logístico de cada institución de policía, ya que cada uno de los comandantes encargados de coordinar la aplicación dispuso los medios necesarios para el traslado del equipo Data del hotel a los diferentes puntos de aplicación.

En el cuadro 4 se presenta el nombre de cada líder designado por parte de Data y del coordinador policial de cada uno de los sectores, con quienes se resolvían todos los contratiempos y algunos aspectos logísticos antes, durante y después de la aplicación de los cuestionarios. Algunas de las incidencias presentadas a lo largo de la aplicación consistieron en la falta de

unidades para los traslados, falta de personal programado para la aplicación, falta de condiciones ya acordadas con anterioridad, por solo mencionar algunas.

Cuadro 4. Encargados de la aplicación de los cuestionarios

ID	Municipio	Data OPM	Policia	Cuestionarios
1	Tonalá	Adriana Rico	Lic. Roberto Rodríguez	516
2	Tlajomulco	Carlos Toledo	Lic. Manuel Arión	364
3	Tlaquepaque	María Hernández	Comandante Juan Carlos Romo	635
4	El Salto	Fernando Luna	Comandante Octavio Orozco	193
5	Zapopan	Fernando Luna	Comandante Antonio Bravo	1,515
6	Guadalajara	Fernando Luna	Comandante Alfredo Ulloa	2,236
Total				5,459

Fuente: *Justiciabárometro, 2009.*

Es conveniente recordar que para la aplicación se requirió de un espacio con sillas, tablas y, sobre todo, con buena iluminación tanto de mañana como de noche, así como de asegurar la asistencia de todos los policías.

e) Validación y codificación

La validación del material se realizó en dos partes: inmediatamente después de ser aplicado y en las oficinas de Data en la ciudad de México. Esto nos permitió tomar medidas precautorias para evitar que los entrevistados dejaran el cuestionario sin responder o incompleto. En los casos en que se detectaron omisiones, fueron resueltas. Se anularon los bloques de preguntas, o preguntas unitarias, para facilitar la captura.

Respecto a la codificación, se crearon categorías que pudieran englobar las respuestas de los entrevistados, las que se muestran en el cuadro 5:

Cuadro 5. Categorías de las respuestas

Las preguntas que se codificaron fueron:	Demográficas:	C, E, G, I, J, K
	Temáticas:	P3, Q, 23 ^a , 18d, 36, 38, A44, 46, 47

La codificación del material la hicieron cuatro miembros del equipo que asistieron a campo y que tenían pleno conocimiento del instrumento y, sobre todo, de cómo había sido resuelto.

En lo que respecta a la foliación, se realizó con base en un formato predeterminado de Excel, con las fórmulas correspondientes, para ir asignando los folios conforme se fueran ingresando los datos por grupo, sector y municipio. Los folios incluyen series para una mejor identificación de los cuestionarios por municipio, como se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 6. Foliación de los cuestionarios						
ID	Municipio	Cuestionarios	A	B	Total	Folios
1	Tonalá	516	248	268	516	1-516
2	Tlajomulco	364	192	172	364	1001-1364
3	Tlaquepaque	635	316	319	635	2001-2635
4	El Salto	193	96	97	193	3001-3193
5	Zapopan	1518	769	749	1518	4001-5518
6	Guadalajara	2237	1130	1107	2237	7001-9237
	Totales	5463			5463	

Fuente: *Justiciabarómetro*, 2009.

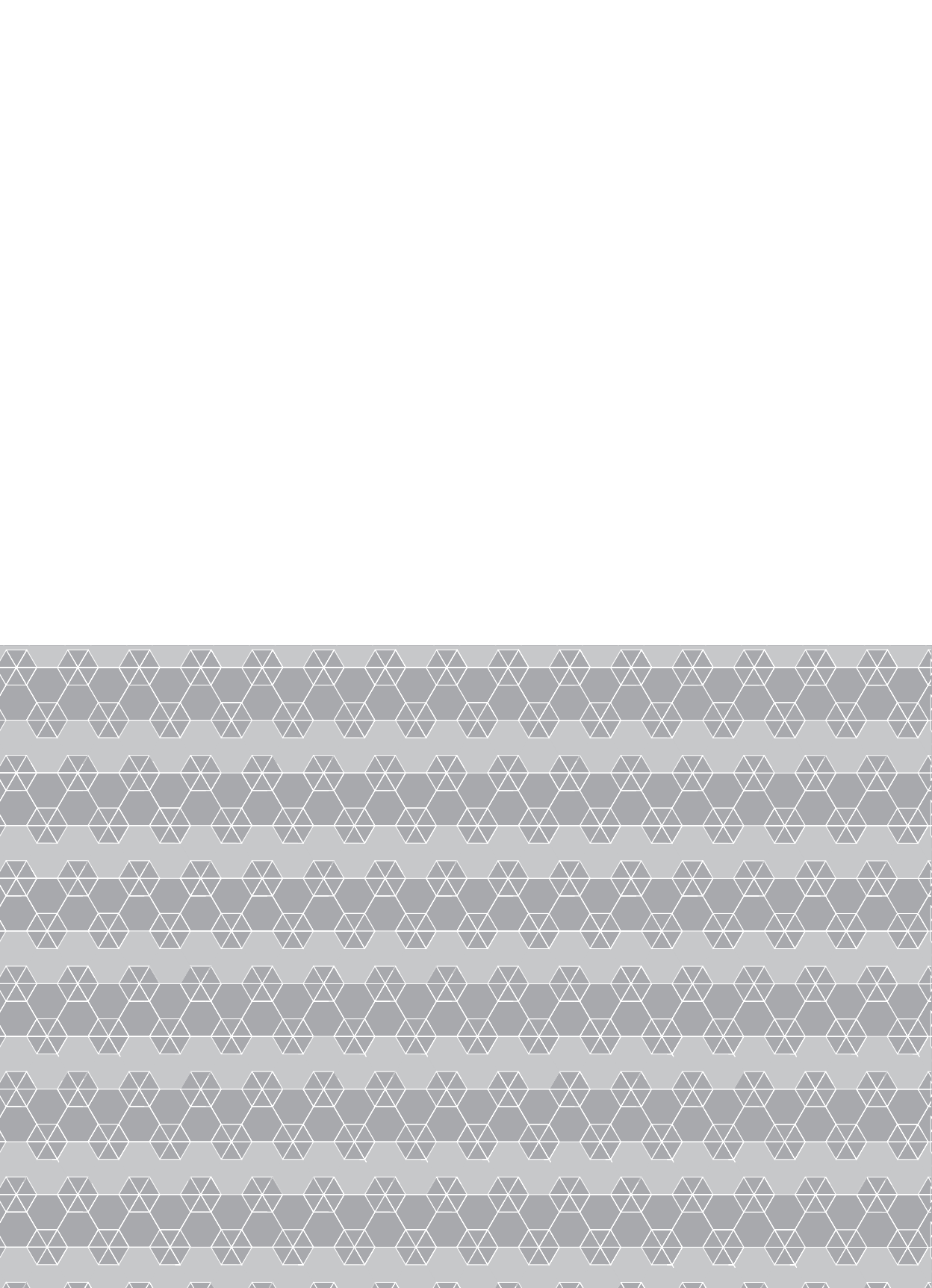
f) Procesamiento de la información

El procesamiento de los datos obtenidos lo realizó Data OPM en sus instalaciones de la ciudad de México. Se designaron 11 capturistas en una primera etapa y 16 en una segunda. Se efectuó del 21 de abril al 12 de mayo de 2009, de manera fluida y rápida. Cabe mencionar que tanto la validación como la captura se vieron afectadas por las disposiciones gubernamentales implementadas para prevenir la influenza AH1N1, por esta causa se suspendieron actividades en la oficina durante una semana.

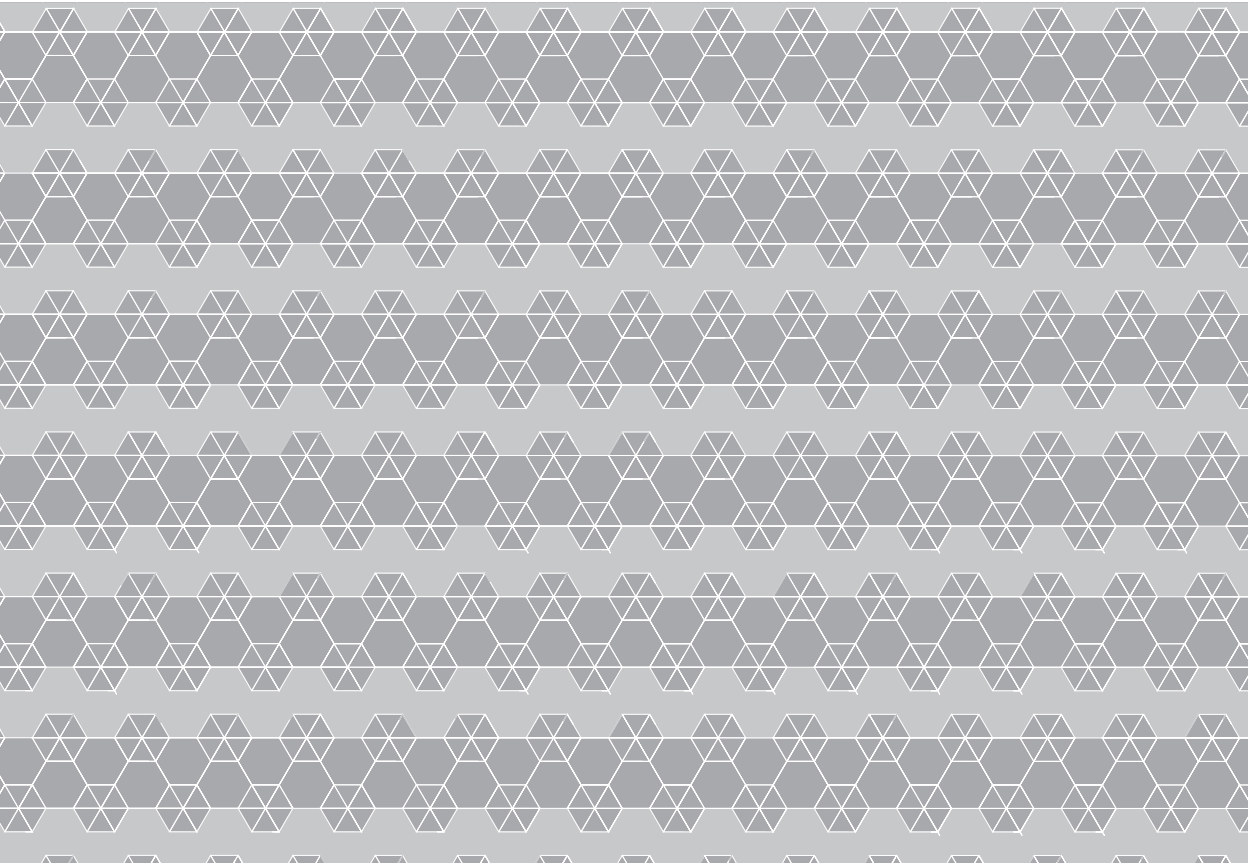
La digitación de los datos se realizó con ayuda de un programa de captura desarrollado por Data OPM, que almacena el cuestionario tal y como se presenta ya resuelto, es decir, en él se programan los pasos contemplados en el cuestionario y posibilita que el espacio correspondiente a una pregunta no resuelta quede en blanco, sin perjudicar así la cadena de datos del cues-

cionario. Para procesar la información fueron necesarias tres semanas de trabajo, con jornadas de nueve horas diarias.

Una vez concluida la captura, se procedió a verificar los datos capturados y a generar gráficos y cuadros que permitieron generar los primeros trabajos analíticos, que aquí se presentan.

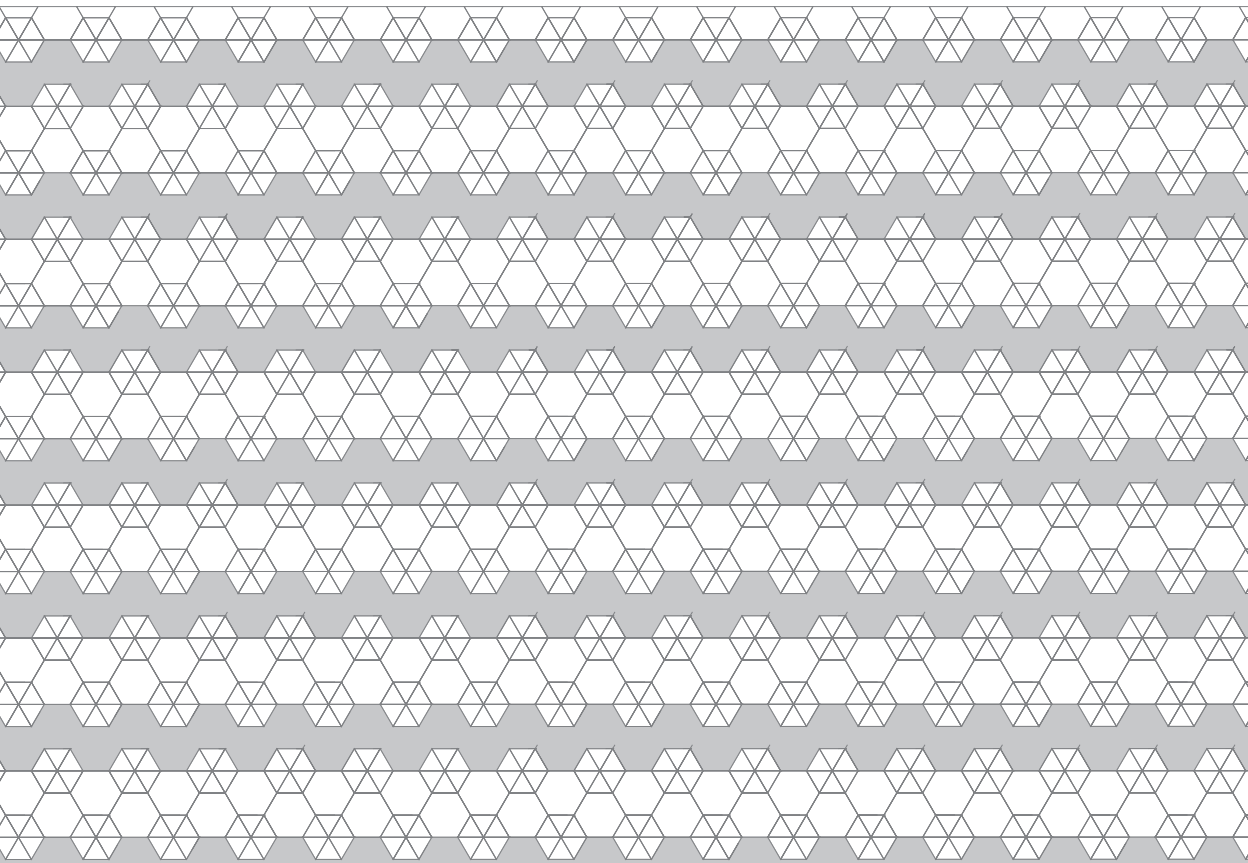


Segunda parte



Dante Jaime Haro Reyes

Con la ley en la mano
Conocimientos básicos del marco normativo por
parte del personal policial



El ejercicio *Justiciabarómetro* arrojó resultados claros con relación al conocimiento que el personal policial tiene del marco normativo que regula la actuación policial. Éstos son los más relevantes:

- 69% de los encuestados consideran que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, frente a 29% que la consideran como un servicio público.
- Respecto a la principal función de la policía, la opinión se encuentra dividida: 59% consideran que es preservar la vida humana y la integridad física de las personas; y 38% que es mantener la tranquilidad y el orden público.
- 93% saben que una persona puede ser detenida por las autoridades en caso de flagrancia .
- 58% tienen conocimiento de que una persona puede ser detenida hasta por 36 horas en caso de cometer una falta administrativa.
- 82% son conscientes de que la policía debe poner a un detenido inmediatamente a disposición del ministerio público.
- 31% consideran que, en ciertas ocasiones, la policía necesita actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes, es decir que tratan de respetar las normas, pero no siempre es posible; y 4% admiten permitirse infringir las normas con regularidad.
- La mayoría de los uniformados (84%) afirma respetar y obedecer la ley por convicción y no sólo para evitar castigos.
- Los policías consideran que normalmente (48%) o siempre (31%) aplican la ley a todos por igual y que proporcionan un trato justo a los ciudadanos.
- También opinan que las áreas donde necesitan más capacitación son: leyes y reglamentos (46%) y armamento y tiro (15%).
- 61% valoran que el policía tenga derecho a la capacitación para el desempeño de la función de seguridad pública; frente a 33% que reclaman estabilidad y seguridad laboral.
- 64% consideran que no se toma en cuenta su opinión para generar las leyes.

Con esta información se puede considerar lo siguiente:

1. La concepción de los policías acerca de la seguridad pública contrasta con el marco normativo vigente, que considera que ésta es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, tal como lo establece el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Establece que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública [...].⁶

Además de concebir a la seguridad pública como una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, la seguridad pública es definida como una función a cargo del Estado y, por ende, de carácter indelegable, que hace imprescindible la labor de coordinación que lleva a cabo el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La complejidad de esta función básica del aparato público está dada por la integración, en una sola instancia, de la prevención y resolución de los delitos y la sanción de las faltas administrativas.

Por su parte, la institución policial debe ajustar su desempeño a un minicódigo de actuación, que tiene correspondencia con la naturaleza de la policía, consagradas ambas en el mismo Artículo 21 de la suprema ley de la nación.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente con la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2010. Documento disponible en: www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

Asimismo, el Artículo 73, fracción XXIII, faculta al H. Congreso de la Unión “para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 de esta Constitución”.

Se trata de un papel reservado al Poder Legislativo en materia de seguridad pública y como instrumento coercitivo del Estado, encarnado en los cuerpos de seguridad pública.

También, el Artículo 115, fracción III, establece que “los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía municipal preventiva y tránsito”. Esto refuerza lo plasmado en el Artículo 21 de la carta magna mexicana, a favor del municipio libre, a la sazón como base de la organización política y social del país.

De la misma forma, la fracción VII estipula que, en el caso de los municipios:

La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

También es necesario que los uniformados conozcan lo que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁷ reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública, y cuyo principal objeto descansa en regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Recapitulando, la percepción que tiene un alto porcentaje del personal policial encuestado (69%) referente a la seguridad pública como

⁷ Nueva ley, *Diario Oficial de la Federación* 02/01/2009. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>. Consulta realizada el 8 de junio de 2010.

una función que corre a cargo de la Federación, quizá se encuentre inextricablemente unida con el centralismo político que se ejerce en la práctica, con el fuerte peso simbólico que juegan los poderes federales en la definición de la política de seguridad, su tradicional verticalidad y su impacto sobre los imaginarios policiales. Al mismo tiempo, es significativo que 29% de los efectivos policiales consideran a la seguridad pública como un servicio público, cuando se trata de una función pública.

En ese sentido, las percepciones y maneras de comprender la seguridad pública por parte de los uniformados, también tienen que ver con el tipo de relaciones de coordinación que se establecen entre las instituciones policiales de los distintos niveles de gobierno, cómo fluyen, cómo se explican y cómo se traducen en operaciones policiales.

2. Los resultados de la misma encuesta *Justiciabarómetro* arrojan una tendencia al cambio importante. Así, se puede constatar que 59% del personal policial considera que preservar la vida humana y la integridad física de las personas es la principal función de las instituciones de seguridad pública; contrario a 38% que sigue considerando que la principal función de estas instituciones es mantener la tranquilidad y el orden público.

De esta manera, destaca la ausencia de reconocimiento de la función policial de proteger a todas las personas contra actos ilícitos y de dar servicio a la comunidad. Para poder cumplir eficientemente con estas responsabilidades, se requiere que la organización encargada de hacer cumplir la ley sea representativa de dicha comunidad, que responda a las necesidades de ésta y que le rinda cuentas. Por ello, el marco jurídico es el que rige el ejercicio de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley, e incluye, además, normas para un control judicial independiente que vigile las actividades de dichos organismos. En particular, el recurso de acudir a los poderes para hacer cumplir la ley está sujeto a estrictas normas y a la obligación de rendir informes. Todo policía debe conocer, aplicar y respetar la ley, así como los principios de justicia. Un órgano encargado de velar por el cumplimiento de la ley que, en el desempeño de sus deberes, viole ésta o los principios de justicia, no puede ya distinguirse de los delinquentes que persigue. Incluso, las violaciones aisladas son sumamente destructivas. La responsabilidad de tales actos recae invariablemente

sobre la organización en su conjunto. Esto, a su vez, menoscaba la confianza ciudadana en la policía y contribuye a ensanchar la brecha entre la policía y el municipio.

Cabe recordar que la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Además, en el Artículo 30 bis, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que “a la Secretaría de Seguridad Pública corresponde salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos”.⁸

Ahora bien, el Estado debe combatir las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales, y debe desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan al respeto de la legalidad. De ahí que los resultados del censo se presentan como un cambio, porque si consideramos que la policía tiende fundamentalmente a ser práctica, con gente orientada a la acción, aún sigue persistiendo un resabio del pasado que antepone la tranquilidad y el orden público. Entonces se cree que violentando la ley y los derechos humanos de las personas se logra mantener el orden y hacer cumplir la ley. Lo que deriva justo en violaciones a los derechos humanos, las que engrosan las estadísticas anuales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco referentes a la actuación policial.

Entonces, es recomendable que sí exista una clara conciencia de cuál debería ser la función principal de la policía, y que también se trabaje arduamente para educar, persuadir y convencer a los policías de que los quebrantamientos al Estado de derecho no son una estrategia contundente para hacer respetar la ley, ya que ponen en riesgo a los policías y a los ciudadanos e imposibilitan relaciones de corresponsabilidad en materia de seguridad, así como la consolidación de una policía democrática.

3. Los resultados de *Justiciabarómetro* dan a conocer que 93% de los policías saben que una persona puede ser detenida por las autoridades en

⁸ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Última reforma, publicada el 17 de junio de 2009.

caso de flagrancia; además, 82% tienen conocimiento de que la policía debe poner a un detenido inmediatamente a disposición del ministerio público. Este resultado refleja que, de alguna manera, se conoce lo estipulado en el párrafo quinto del Artículo 16 de la Constitución general de la república, que señala:

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del ministerio público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Derivado de lo anterior, se podría afirmar que existe un problema más de tipo cognitivo que normativo entre el personal policial. Esto es, los policías conocen qué conductas son buenas y cuáles son malas: saben cuándo hay una detención *in fraganti* o una por comisión de falta administrativa, y saben cuándo una persona debe ser puesta inmediatamente a disposición del ministerio público federal o del estatal.

4. Sin embargo, resulta reveladora la falta de conocimiento de las garantías individuales por parte de los encuestados, ya que 42% de ellos desconocen que una persona puede ser detenida hasta por 36 horas en caso de cometer una falta administrativa. Lo anterior resulta por demás inquietante, ya que casi la mitad del personal encuadrado desconoce lo que se estipula en el cuarto párrafo del Artículo 21 constitucional:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Y es que resulta indispensable que un operador del sistema de seguridad pública conozca las garantías constitucionales y los derechos humanos de la ciudadanía.

Las violaciones a la ley son síntoma de una incapacidad o de una falta de voluntad de las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley para que, en el desempeño de esa labor, las obligaciones jurídicas insoslayables se traduzcan en una conducta adecuada, correcta y equitativa. Como posibles causas de tales violaciones pueden señalarse: la falta de conocimientos prácticos especializados y de una adecuada supervisión, las deficiencias en las actitudes y los comportamientos individuales, así como la falta de control judicial, de exigencia de rendición de cuentas y de transparencia en la organización.

5. Prácticamente una tercera parte de los uniformados considera que la policía necesita actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes, y que trata de respetar las normas pero no siempre es posible; incluso, 4% admiten permitirse infringir las normas con regularidad.

Por la naturaleza de sus funciones, aunada a factores como su descentralización territorial y su contacto con la sociedad, la policía siempre tendrá un amplio margen de discrecionalidad. Sin embargo, en nuestro medio se ha ignorado esta condición y no se la ha abordado en el ámbito normativo, por lo que la discrecionalidad no regulada deriva, con frecuencia, en arbitrariedad y abuso, debido a que lo que no se regula es difícil de controlar. La discreción debe ser reconocida; hay que estudiar cada una de las modalidades y desarrollar, con apego a las leyes, reglamentos y manuales de procedimientos. En síntesis, habrá de regularse la discrecionalidad de las normas, estableciendo directrices que guíen la actuación cotidiana de los policías ante casos concretos.

De esta forma, la regulación es fundamental, pues el primer instrumento preventivo de las desviaciones del poder del policía es el principio de legalidad. La autoridad no puede hacer sino lo que le está permitido, y la normatividad contendrá los elementos para la acción policial.

También es de vital importancia afinar el perfil y los criterios de ingreso a las instituciones policiales, así como los programas particulares de capacitación y actualización. Así, los protocolos de operación deberán ceñirse a la normatividad, y se desarrollarán las habilidades para la aplicación de los criterios que guían la acción policial en todo momento, particularmente en situaciones de apremio y crisis, las que

suelen presentarse en el ejercicio de la función policial.⁹

La regulación no debe paralizar la actuación de los policías, sino establecer claramente los requisitos legales de la actuación, así como los criterios y ponderaciones que deben prevalecer en los casos no regulados en los que los miembros de las instituciones policiales tengan que actuar dentro del ámbito de sus facultades discrecionales.

Los mecanismos para evitar, corregir y, en su caso, sancionar la desviación del poder pueden ser procedimientos tales como la referida normatividad y manuales de procedimientos; las directrices de los superiores, que deben ser consistentes con el marco de actuación formal; y otros mecanismos internos como, por ejemplo, los procedimientos derivados de quejas y señalamientos concretos, para los que debe estar expedito un proceso y una instancia de atención autónoma e independiente que brinde seguimiento a la queja y, en su caso, determine si debe impulsarse algún procedimiento para deslindar responsabilidades. También deben existir áreas de asuntos internos o bien, instancias conformadas por funcionarios y ciudadanos que fiscalicen y conozcan de señalamientos, quejas y detecten posibles desviaciones o anomalías.

Uno de los objetivos de la capacitación de las fuerzas de policía y de seguridad consiste en integrar los principios pertinentes del derecho en el comportamiento adoptado durante las operaciones, así como en la formación y el entrenamiento. En otras palabras, los miembros de las fuerzas de policía y de seguridad deben comprender las implicaciones de la ley en la ejecución de sus tareas y estar capacitados para poner en práctica sus conocimientos teóricos. El énfasis en la difusión debe enfocarse en el conocimiento del “cómo” y no del “qué”.

⁹ Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley), aprobado por la Organización de Naciones Unidas. Resolución de la Asamblea General 34/169 del 17 de diciembre de 1979. El Código consta de ocho artículos que cubren todos los aspectos del comportamiento y las responsabilidades de los encargados de hacer cumplir la ley. En general se alude a él como un instrumento de “derecho no obligante”, ya que sus disposiciones no constituyen obligaciones jurídicamente vinculantes. Con todo, se basa en principios fundamentales de derechos humanos que están protegidos en virtud del derecho convencional. Brinda a los funcionarios nacionales encargados de hacer cumplir la ley, directrices sobre la manera apropiada de llevar a cabo sus tareas y deberes.

6. Los policías dan un peso importante a su derecho a la capacitación (61%), condición *sine qua non* para la profesionalización policial. No obstante, es muy importante tener presente que el hecho de que los policías reciban educación no significa que necesariamente llevarán a cabo todos los cambios en las prácticas que los involucran; máxime si se toma en consideración el peso de las culturas policiales organizacionales. En ese sentido, la educación debe considerarse como un eslabón central, pero el cambio debe darse en toda la organización. Es decir, se puede usar la educación como apoyo, pero es fundamental el compromiso de cambio de la institución para que éste sea real y efectivo.

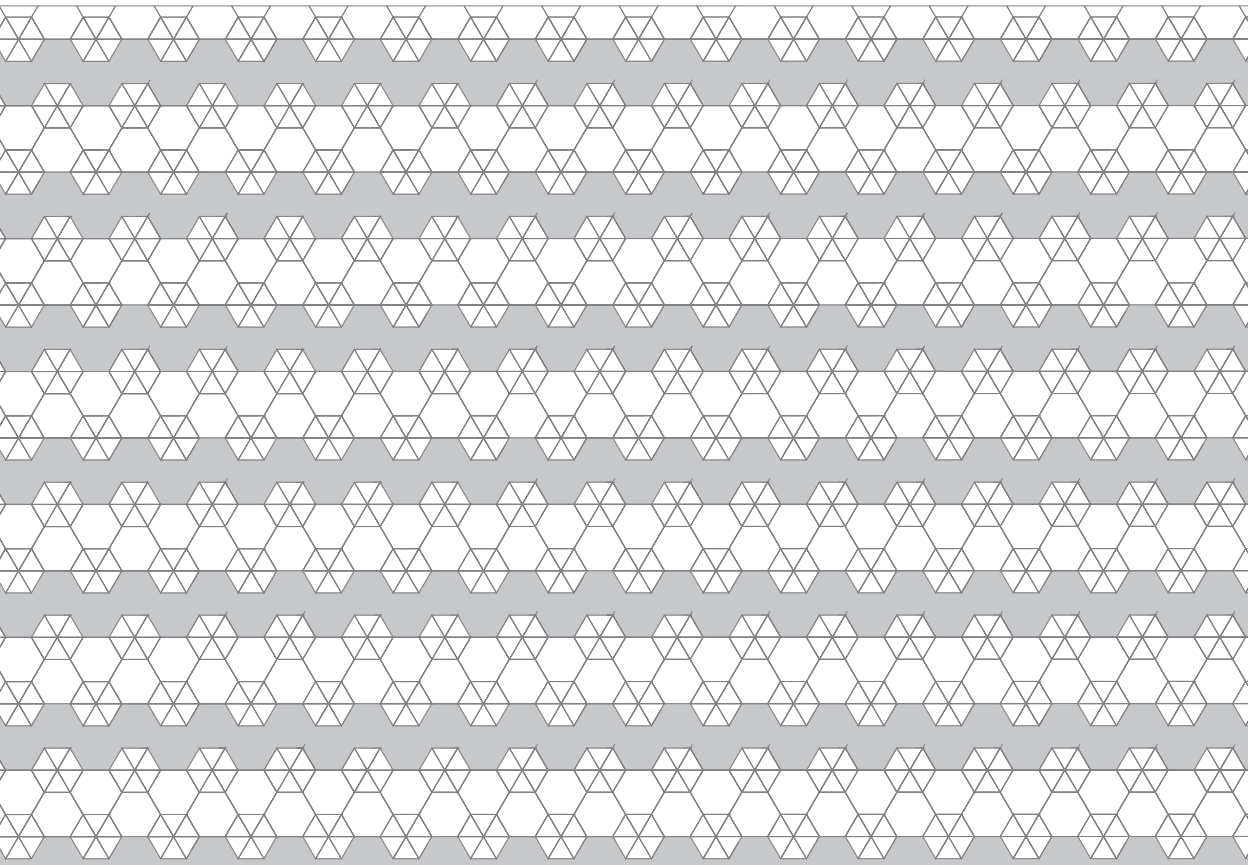
El futuro de las instituciones policiales dependerá, en gran medida, de las capacidades, el compromiso y el desempeño de quienes tienen a su cargo el mantenimiento de la ley y el orden. Todos los esfuerzos tendientes a sensibilizar a este importante grupo respecto de su potencial, tanto para violar como para proteger los derechos de los individuos, son dignos de aliento y de apoyo.

Por ello, se afirma que llevando a cabo de manera integral las funciones de seguridad pública, se pueden lograr el orden, la paz, la tranquilidad y, por consiguiente, el bienestar de la población. Asimismo, en condiciones de orden, paz y estabilidad, un país puede alcanzar niveles de desarrollo mayores. Mientras menos haya que preocuparse por esta materia, más se podrán destinar recursos y esfuerzos que coadyuven a elevar el nivel de vida de la mayoría de la población.

Un Estado que garantiza seguridad para el mayor número de habitantes, será un Estado unido y dentro del cual se fortalezca la confianza en las instituciones. Por ser ésta una función tan importante y con tantas implicaciones, es necesario que los tres órdenes de gobierno se aboquen a ella de manera coordinada para fortalecer el Estado de derecho y garantizar el bienestar de la mayoría.

Octavio Rodríguez Ferreira

Seguridad: discurso y praxis
Reflexiones sobre la seguridad pública
y la cultura de la legalidad,
a propósito de *Justiciabarómetro*



Introducción

A través de los años, el derecho—o juridicidad—ha experimentado importantes cambios en la sociedad. A la vez que el monopolio del discurso del derecho ha quedado en los círculos de profesionales, existe una creciente necesidad y preocupación por incorporar el derecho a la dinámica social, ya no sólo en el plano discursivo sino también en la esfera de la praxis cotidiana. Esto quiere decir que el actuar común de un grupo social está permeado por las premisas básicas del derecho.

Al derecho como dominio cultural, no en términos del estricto sentido de la cultura como el conjunto de rasgos que identifican a un grupo social, sino en un sentido amplio, como fundamento y premisa básica de convivencia, se le ha llamado “cultura de la legalidad”. Un concepto que va más allá, como se dijo, del solo dominio del discurso jurídico, es decir, del cuerpo normativo en sí y de su ejercicio, puesto que implica el conocimiento de las normas—incluidas normas básicas de civilidad—y su acatamiento. En suma, una convivencia apegada al derecho en todas y cada una de las expresiones de la vida social. Por lo tanto, la cultura de la legalidad no es un dominio exclusivo de ciertos círculos, como lo es el del derecho en general, sino que tanto gobernantes como gobernados deben participar en ella y en su promoción.

Si bien una de las cuestiones más importantes es que el común de los ciudadanos tenga una cultura de legalidad, es fundamental que las autoridades, quienes de entrada deben conocer el orden jurídico, sean parte de esta cultura. Los policías son quizá, en este contexto, una de las piezas más importantes de esta estructura—si podemos llamarla así—. Por lo tanto, es relevante instituir la cultura de la legalidad en las instituciones de seguridad pública, sobre todo en este tiempo en que los modelos y los cuerpos policiales se hallan sometidos a un profundo y estricto escrutinio, y en que se analizan extensivamente las posibilidades de reforma en este sentido.

Al respecto, destacan estudios en materia de rediseño de modelos y reforma policial¹⁰ y los presentados por el presidente Felipe Calderón y Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública Federal, para suprimir las aproximadamente 2,000 instituciones policiales municipales y concentrarlas en 32 cuerpos estatales con el objetivo de mejorar la coordinación y articulación, bajo el criterio de que actualmente el combate a la inseguridad pública se aborda de manera atomizada, desarticulada y con una coordinación circunscrita a las escasas herramientas de interconexión.¹¹

Esta propuesta que ha venido arraigándose paulatinamente, empieza a resonar en el ámbito político cada vez más fuerte, y algunas entidades¹² han iniciado el proceso de estructurar una policía estatal única, mientras que en otras va ganando la simpatía de políticos y gobernadores. Esto nos lleva a cuestionarnos seriamente la necesidad de desandar el camino hacia la centralización de la fuerza pública. Si bien es cierto que la propuesta consiste en crear 32 cuerpos policiales estatales, también es cierto que el objetivo es que todos sigan un mismo modelo, el cual vemos ejemplificado en la nueva Policía Federal.

Si el esquema de seguridad pública propuesto es bueno o malo, es un debate que no nos interesa abordar en este momento, ya que de alguna forma, con o sin reestructuración policial, su calidad comienza a verse reflejada en las instituciones municipales. Lo que parece fundamental es determinar qué tan necesario es eliminar la figura de la Policía Municipal y cuál sería el costo de ello tanto para la sociedad como para el Estado mexicano. El análisis de los costos para instaurar el nuevo esquema debe comenzar por la infraestructura policial existente y ver qué tan preferible sería trabajar en ella antes de pensar en un cambio. Para esto, necesitamos saber cuáles son sus principales problemas y oportunidades de cambio, y los recursos con las que se cuenta para lograrlo, y de qué forma estas instituciones son garantes y promotoras de una cultura de la legalidad.

En ese sentido, el objetivo del presente texto es justamente capitalizar los resultados de *Justiciabárometro* para reflexionar acerca de la relación entre

¹⁰ En este rubro destacan los trabajos hechos por asociaciones como Insyde y Cidac, entre muchas otras. Véase también Robert Donnelly y David Shirk, *Police and public security in Mexico*, Trans-Border Institute y University Readers, San Diego, 2009.

¹¹ Genaro García Luna, "¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y futuro de la Policía en México", México, 2006, p. 110.

¹² Véase: "Van Calderón y CONAGO por policía única", *Milenio*, 4 de junio de 2010, en www.milenio.com/node/458390.

la seguridad pública y la cultura de la legalidad a raíz de los datos obtenidos de algunos de los campos —que destacaron por su relevancia en el actual contexto— como lo son el de conocimiento, el de la práctica y el respeto al debido proceso, con las implicaciones que trae a la tarea de seguridad pública y al respeto a la legalidad.

Como ya se ha mencionado, *Justiciabarómetro* aporta información sobre esos campos, que habían sido inadvertidos, y nos permite analizar las instituciones policiales desde una perspectiva distinta y que nos brinda la posibilidad de relacionar datos muy importantes para futuras investigaciones y para impulsar políticas públicas tendientes a promover la cultura de la legalidad.

Reflejos de la seguridad pública y de la cultura de la legalidad en *Justiciabarómetro*

Seguridad pública

La seguridad pública es una función cuya titularidad corresponde a las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, y su contenido consiste en la prevención, investigación y persecución de los delitos, y la sanción de las infracciones administrativas, esto según lo establecido en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³

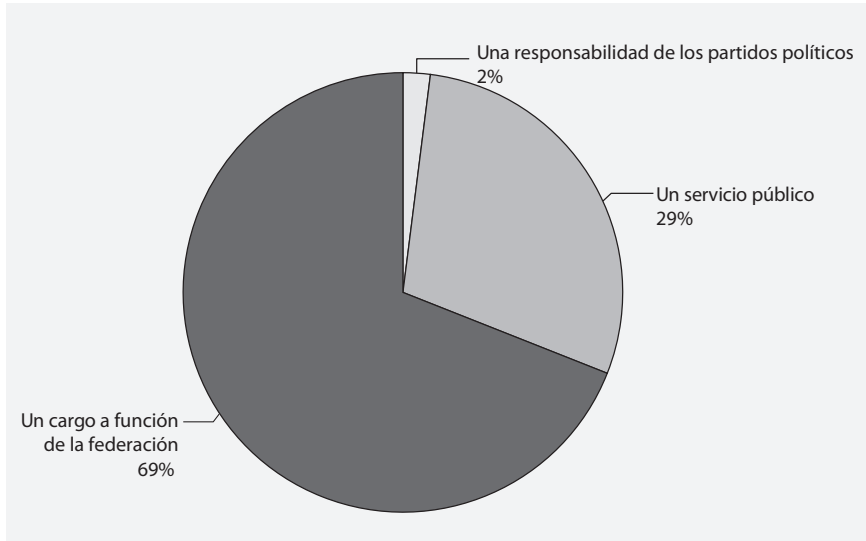
La titularidad de la seguridad está a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, pero es la Federación quien determina las políticas criminales;¹⁴ ésta es una percepción generalizada que implica que el orden federal en nuestro país es la figura preponderante. Esta idea un tanto fuera de proporción concuerda con la opinión de las instituciones de seguridad pública. Los resultados de *Justiciabarómetro* muestran que 69% de los policías municipales de la ZMG opinan que la seguridad pública es una

¹³ Artículo 21 constitucional. Texto posterior a la reforma del 18 de junio de 2008. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008.

¹⁴ “*Justiciabarómetro*. Encuesta a operadores del sistema de justicia penal. Reporte global.” Trans-Border Institute, Justice in Mexico Project, San Diego, 2009, p.13.

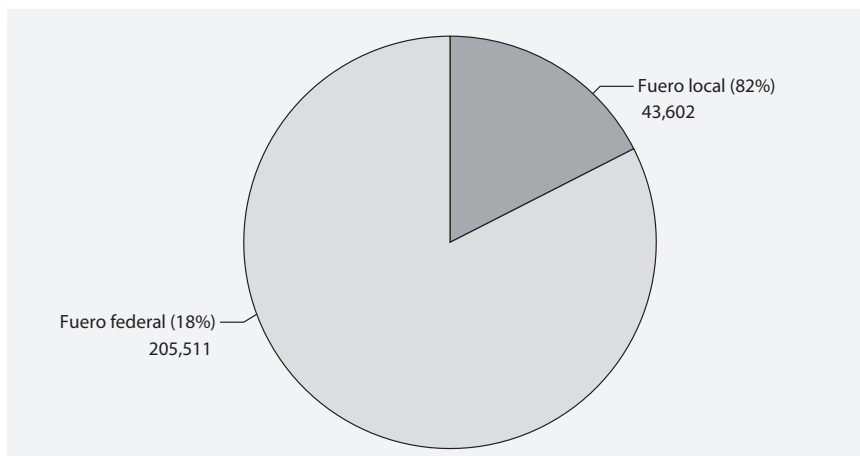
función a cargo de la Federación, contrastando con 29% que la consideran un servicio público (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. P 23 b) ZMG: La seguridad pública es:



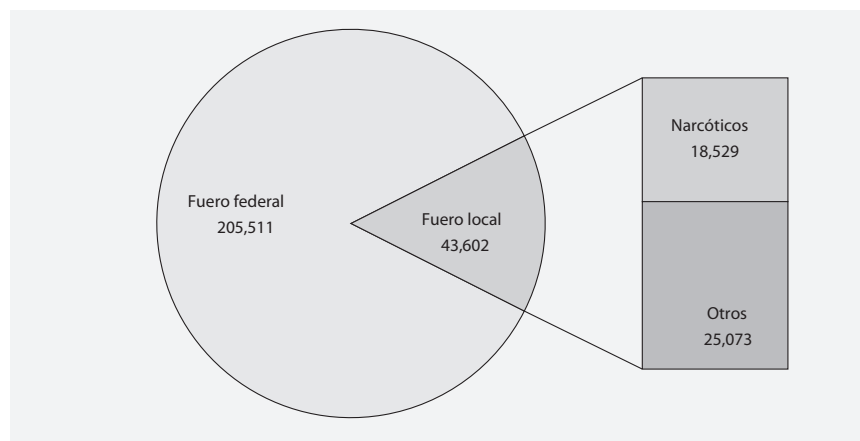
Fuente: *Justiciabárometro*, 2009.

Esta percepción está en discordancia con los números de incidencia criminal a escala nacional. Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el año 2008, de la totalidad de delitos que motivaron la consignación de presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia en materia penal, 205,511 correspondían al fuero común y 43,602 al fuero federal, sumando un total de 249,113. Es decir que aproximadamente 17.5% del total eran del fuero federal mientras que 82.5% eran del fuero común (véase la gráfica 2). Aun así, en la actualidad se hace mayor énfasis en los delitos federales, sobre todo en los relacionados con narcóticos.

Gráfica 2. Delitos del fuero común y delitos federales, 2008

Fuente: Estadísticas judiciales en materia penal, INEGI.

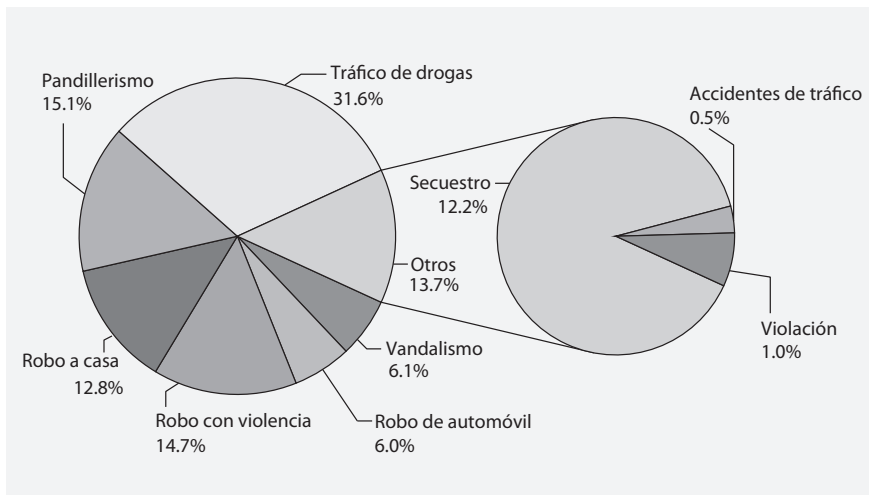
La preocupación generalizada por la creciente inseguridad, el crimen y la violencia, continúa focalizada en todas aquellas actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico. En la estadística del INEGI, los delitos en materia de narcóticos en 2008 sumaron 18,529, que equivalen a 42.5% del total de los del fuero federal, representando sólo 7.4% del total (véase la gráfica 3).

Gráfica 3. Delitos en materia de narcoticos 2008

Fuente: Estadísticas judiciales en materia penal, INEGI.

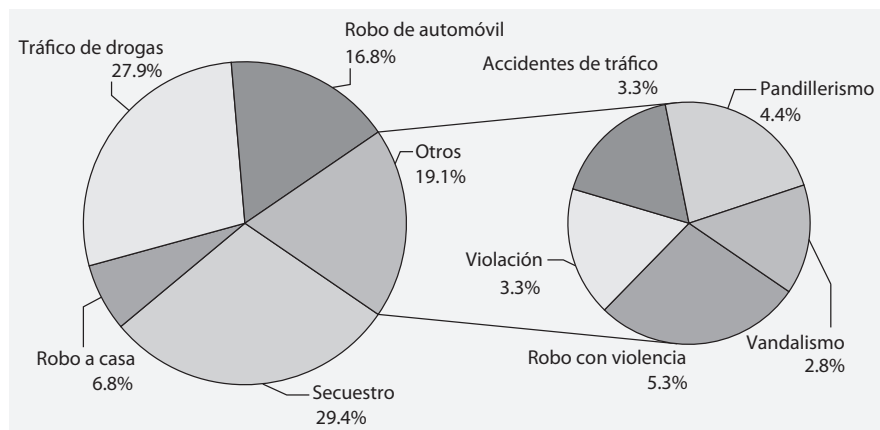
Por lo visto, la percepción predominante entre la ciudadanía coincide con la de los cuerpos policiales, ya que a su vez ellos identifican el tráfico de drogas como el problema que más preocupa a la sociedad, pero de manera, algo muy interesante, ellos no consideran que puedan tener tanta incidencia en su resolución. En el estudio se observa que el delito de mayor preocupación para la ciudadanía es el tráfico de drogas (32%); y para ellos se trata de uno de los delitos más difíciles de resolver (28%), y simultáneamente es el delito en el que más personal policial puede encontrarse involucrado (45%) (véanse las gráficas 4, 5 y 6).

Gráfica 4. P 37 b) ZMG: ¿Cuál de estos problemas es el que le preocupa más a la sociedad?



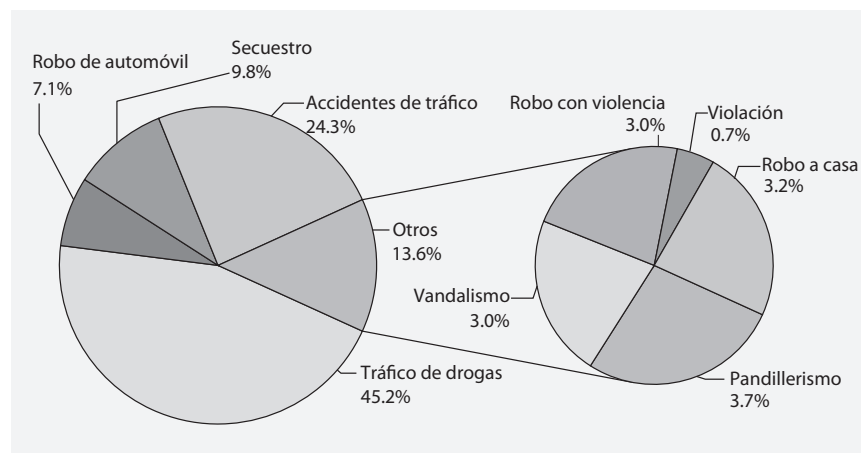
Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

Gráfica 5. P 37 d) ZMG: ¿Cuál de estos problemas es el más difícil de resolver para la policía de este municipio?



Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

Gráfica 6. P 37 e) ZMG: ¿En cuál de estos delitos es más probable que estén involucrados agentes de la Policía Municipal?



Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

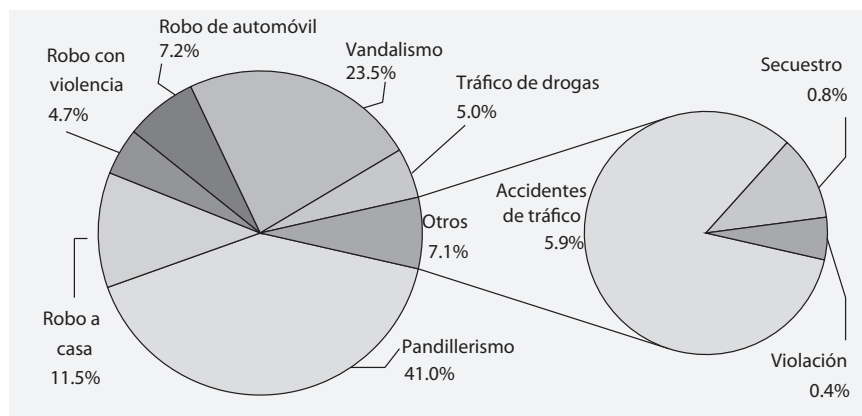
De alguna forma los números anteriores reflejan la realidad, ya que, en efecto, las instituciones de seguridad no están facultadas para perseguir delitos tales como el narcotráfico —que es competencia exclusiva del fuero

federal—, salvo en casos de *narcomenudeo*, que a partir de las reformas constitucionales de 2008 y las de la Ley General de Salud y el Código Penal Federal de 2009 pasan a ser atribución de las policías municipales. El grado de competencia de la Policía Municipal para encarar este tipo de delitos de alto impacto social se limita casi exclusivamente a la respuesta inmediata, pero al mismo tiempo es una de las más vulnerables ante dicho problema porque es ella la que tiene el primer contacto con la criminalidad en general, y en concreto con el narcotráfico y con los delitos que éste conlleva.

La percepción que resulta de esta dinámica es muy negativa, ya que ante la ignorancia de las competencias de los órdenes gubernamentales, la escasa participación de los cuerpos locales en uno de los problemas más relevantes para la sociedad, aunada a su alta vulnerabilidad, puede ser interpretada como falta de capacidad y efectividad; situación que se suma al crecimiento de la criminalidad del fuero común y la dificultad que se tiene para hacerle frente.

Al contrario, según la opinión de los policías encuestados, prevalece la idea de que el problema al que más fácilmente podrían contribuir a resolver es el pandillerismo (41%) (véase la gráfica 7). Se entiende que las acciones que desarrollan los cuerpos policiales ante un problema como el pandillerismo son más directas y por lo tanto pueden resultar más eficaces. Sin embargo, el hecho de que sean más directas significa también que tienen una naturaleza preponderantemente represiva, y esto puede demostrar el arraigo del ejercicio del poder físico *vis á vis* entre las estrategias policiales de prevención o inteligencia. Estos números pueden indicar que la acción policial se ha supeditado a los temores que puede infundir en la ciudadanía como mecanismo para trascender en la incidencia delictiva. Esto tiene una consecuencia muy negativa en las instituciones policiales, ya que alimenta una imagen represiva y autoritaria, a la vez que acrecienta la desconfianza en ellas.

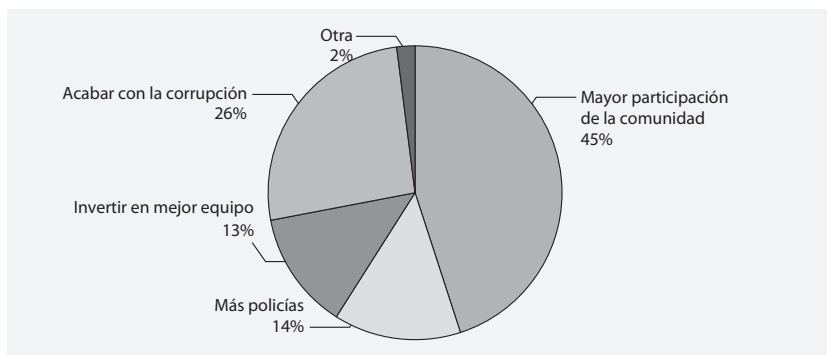
Gráfica 7. P 37 c) ZMG: ¿Cuál de estos problemas es el que puede resolver la policía de este municipio con mayor facilidad?



Fuente: *Justiciabárometro, 2009.*

Es obvio que a la par que las fuerzas policiales sean más represivas y menos eficientes y la sociedad sea cada vez más demandante de sus autoridades, el divorcio entre ambas instancias será cada vez mayor. De acuerdo con los datos arrojados por el censo, una mayor participación ciudadana se concibe como la acción más eficiente para combatir la inseguridad (47%), por encima de otras, lo que hace pensar en la necesidad de que haya un mayor compromiso e involucramiento de la sociedad en la solución de los problemas de inseguridad.

Gráfica 8. P 38) ZMG: De las siguientes acciones, ¿cuál consideras que es la más eficiente para combatir la inseguridad?



Fuente: *Justiciabárometro, 2009.*

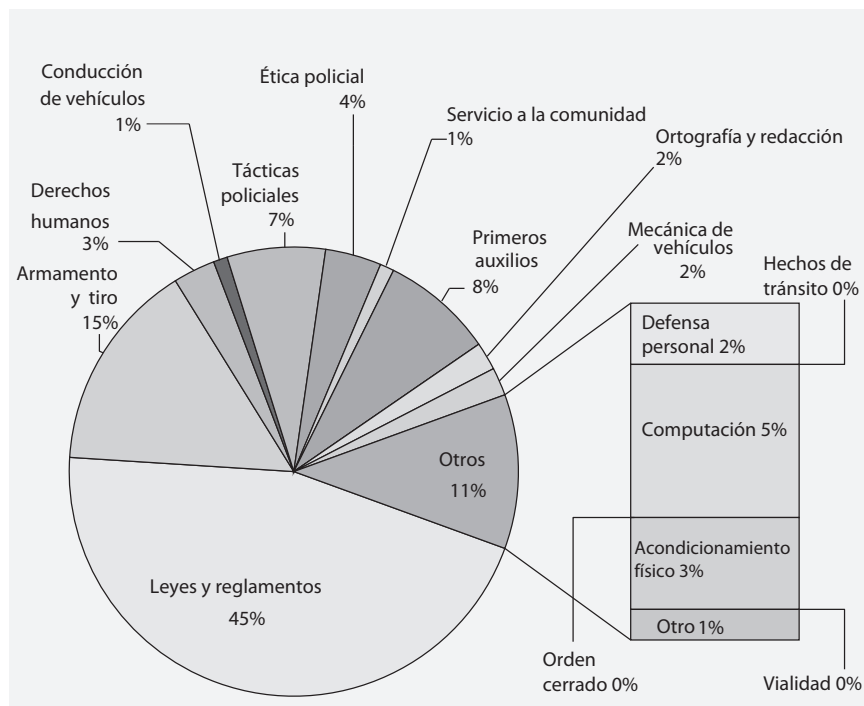
La pregunta que quedaría por resolver sería ¿qué tienen que ver estos datos arrojados por *Justiciabarómetro* con la llamada cultura de la legalidad? A esto responderíamos que una dinámica en donde tenemos a una policía autoritaria y represiva frente a una sociedad poco participativa, representa, en términos generales, una raquítica cultura de la legalidad en las diferentes esferas de nuestro país; lo que resulta en un gran obstáculo para la tarea de la seguridad pública y además un tema clave que analizar dentro de una reforma policial integral.

Cultura de la legalidad

Tratar un tema como el de la cultura de la legalidad de la ciudadanía requeriría de un enfoque distinto y mucho más extenso. Sin embargo, aquí nos interesa reflexionar en aquellos temas que se relacionan con el respeto a las normas y a la cultura de derecho por parte de los policías que desempeñan la función de salvaguardar la seguridad pública.

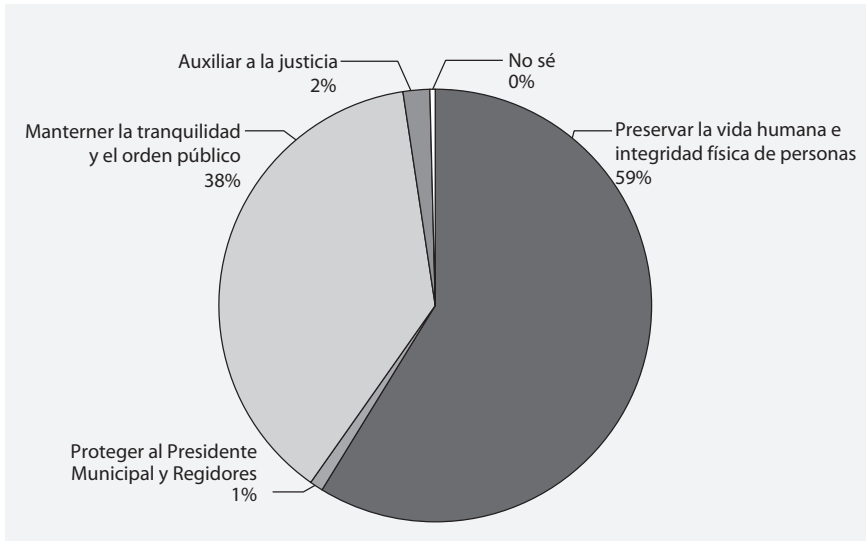
Parte fundamental en la labor policial son las habilidades técnicas y tácticas de los policías, así como el equipamiento y todos aquellos otros recursos materiales indispensables para su labor. Pero estos recursos no lo son todo. Una parte muy importante y complementaria para la realización de dicha tarea, que además es un factor esencial para la construcción de una cultura de la legalidad dentro de la policía, es la educación. Decíamos que para poder forjar un actuar cotidiano apegado a derecho son necesarios varios factores, y uno de ellos es el conocimiento. Aquí, cuando hablamos de conocimiento nos referimos a la instrucción sobre temas fundamentales del ejercicio de la función policial, es decir, la educación con respecto al orden normativo. *Justiciabarómetro* dedicó una batería de preguntas especialmente enfocadas a este rubro. De esos resultados hemos extraído aquellos que hacen referencia al debido proceso como parte fundamental de la persecución de los delitos en todo el proceso criminal, que es la base para que muchos de los delitos lleguen efectivamente al recurso de sentencia; entre otros temas que resultan también relevantes.

Los datos obtenidos en *Justiciabarómetro* evidencian que más policías consideran que hace falta mayor capacitación en el área de leyes y reglamentos (45%) que en tácticas policiales (7%) (véase la gráfica 9).

Gráfica 9. Señala en qué área consideras que te hace falta mayor capacitación:

Fuente: *Justiciabárometro*, 2009.

Anteriormente se mencionaba el temor infundido por la policía como medida para disuadir el accionar delictivo. Esto resulta muy interesante también en comparación con otros datos que revelan una importante tendencia al cambio. Hoy 59% del personal policial considera que preservar la vida humana y la integridad física de las personas es la principal función de la policía; contrario a 38% que sigue considerando que la principal función policial es mantener la tranquilidad y el orden público.

Gráfica 10. P 24) ZMG: La finalidad más importante de la seguridad pública es:

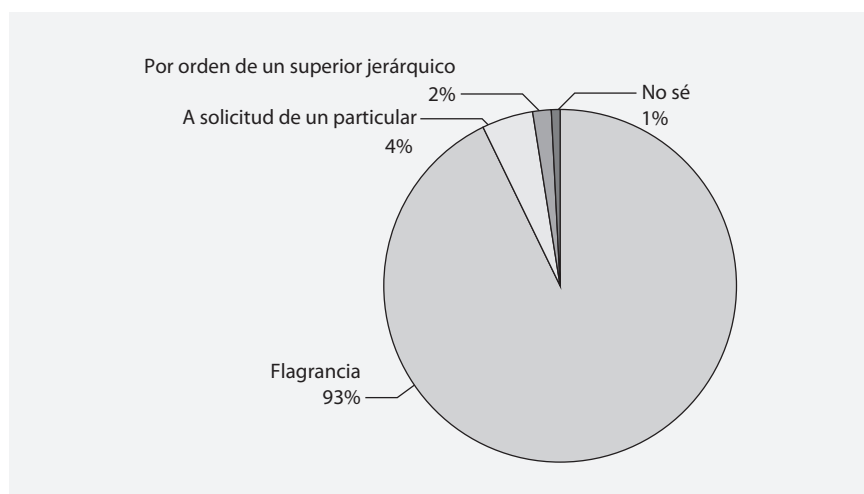
Fuente: *Justiciabárometro*, 2009.

Esto es importante porque si la seguridad pública se enfocara enteramente en mantener la tranquilidad y el orden, esto no garantizaría que ambas puedan lograrse respetando la esfera de derechos de los ciudadanos; en cambio, darle preponderancia a la integridad personal indica que existe una noción de respeto del orden jurídico como elemento primario, antes que el mantenimiento del orden.¹⁵ Estos datos tienen mucho que ver con la cuestión de los derechos humanos, ya que a la larga pueden ayudar a reducir los numerosos abusos de las fuerzas policiales hacia la ciudadanía en nombre de la seguridad pública. En este aspecto es de considerar, por un lado, que a pesar de la creciente actividad de capacitación en materia de derechos humanos (sólo 3% de los policías opinaron que hace falta mayor capacitación en esta materia) aún hay quienes piensan que éstos son los derechos de los delincuentes, y por otro, que existe una línea de comando que hace que un policía a final de cuentas tenga que obedecer las órdenes de sus superiores, y es bien sabido que los superiores no son precisamente los sujetos a los que más se dirige este tipo de capacitaciones.

¹⁵ Cfr. *Justiciabárometro*, op. cit., pp. 13-14.

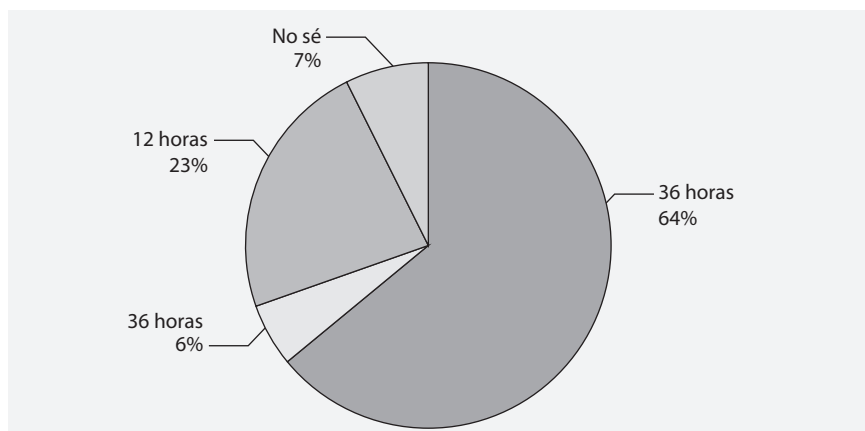
Reforzando lo anterior, podemos decir que el problema no radica en la falta de normas sino en el escaso conocimiento de ellas. Por mencionar algunos ejemplos, la abrumadora mayoría de los uniformados (93%) sabe que una persona puede ser detenida por autoridades municipales en caso de flagrancia, 58% respondieron correctamente a la pregunta de hasta por cuánto tiempo (36 horas) puede ser detenida una personas en caso de cometer una falta administrativa; y 82% demuestran también saber que a un presunto delincuente la policía lo debe poner inmediatamente a disposición del ministerio público (*véanse las gráficas 11 a 13*).

Gráfica 11. (P25) ZMG: Una persona puede ser detenida en caso de:



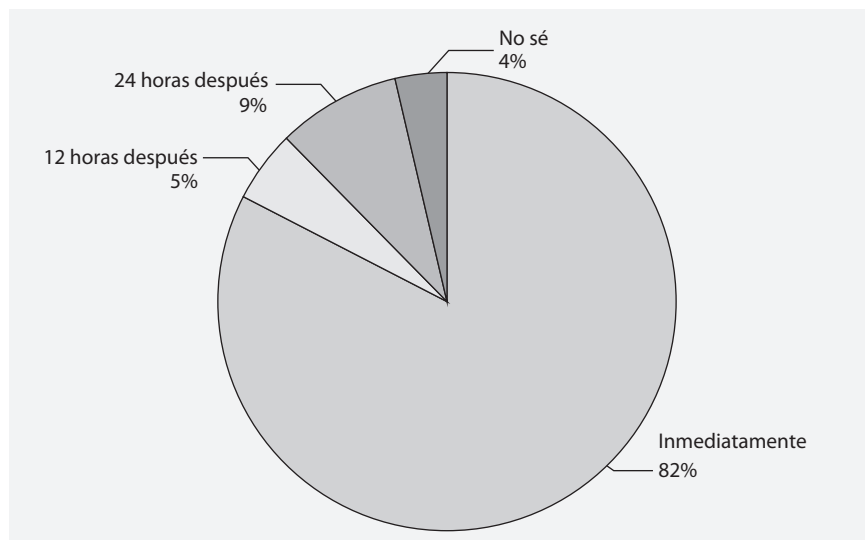
Fuente: *Justiciabarómetro, 2009*.

Gráfica 12. (P26) ZMG: En caso de que una persona haya cometido una falta administrativa, la policía podrá detenerla hasta por:



Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

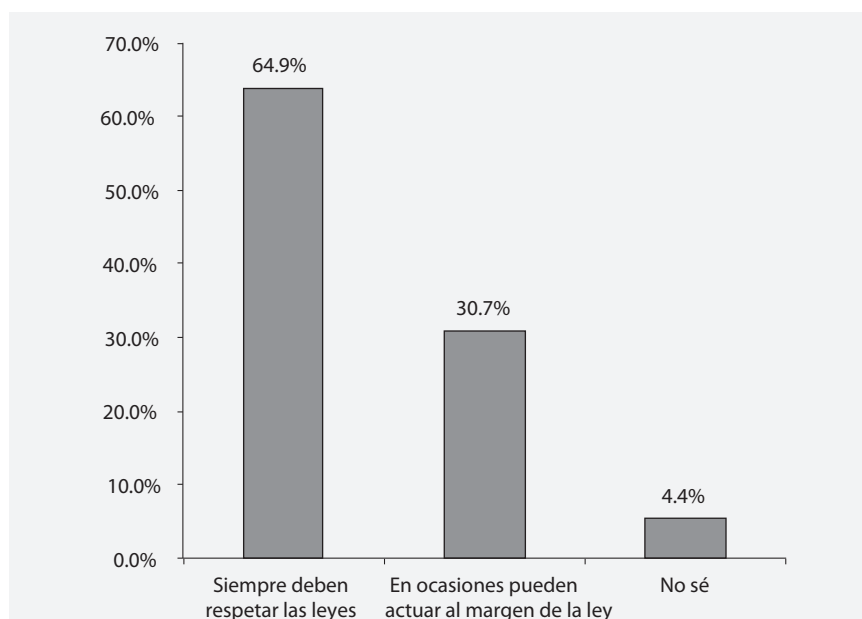
Gráfica 13. (P27) ZMG: ¿En qué momento se debe poner a disposición del ministerio público a un presunto delincuente detenido por la policía?:



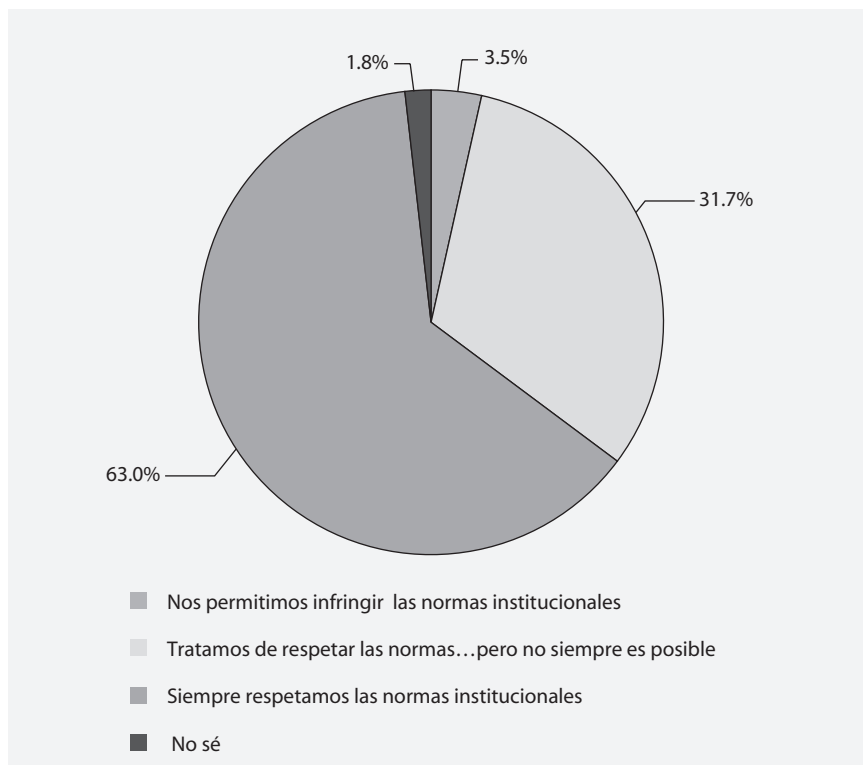
Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

El problema sigue siendo que alrededor de 31% aún consideran que en ciertas ocasiones la policía necesita actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes; 31.7% mencionan que tratan de respetar las normas pero no siempre es posible; mientras que 4% admiten permitirse infringir las normas regularmente (véanse las gráficas 14 y 15).

Gráfica 14. (B7) ZMG: Para poder capturar a los delincuentes, ¿crees que los policías siempre deben respetar las leyes, o en ocasiones necesitan actuar al margen de la ley?

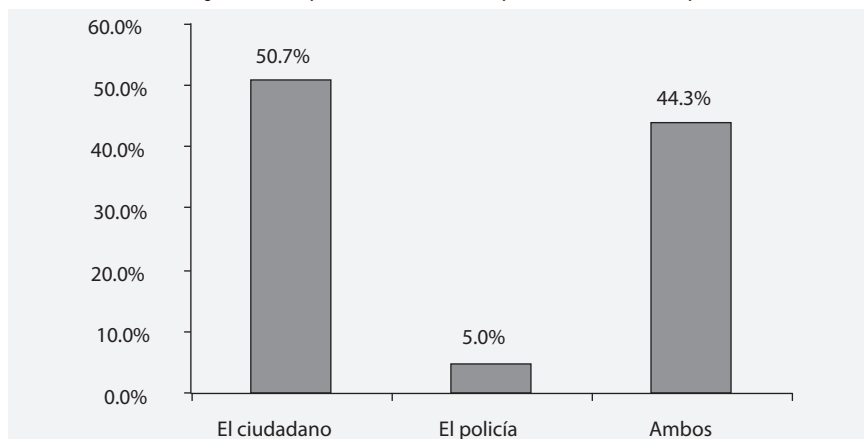


Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

Gráfica 15. (B8) ZMG: Para poder realizar bien nuestro trabajo, mis colegas y yo:

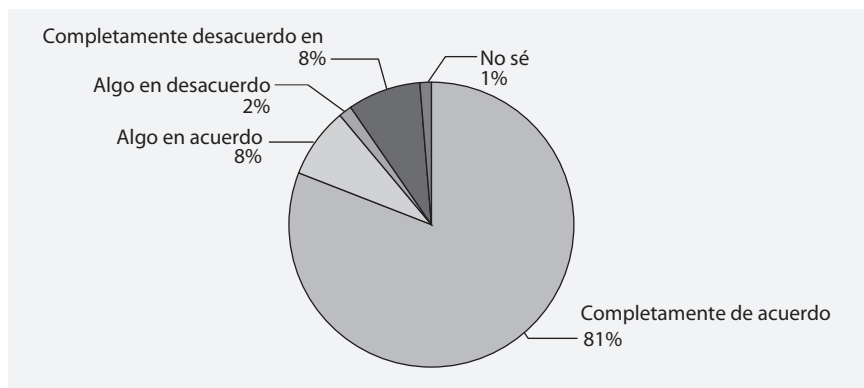
Fuente: *Justiciabarómetro*, 2009.

Éste es un tema muy delicado que debe ser prioritario en una agenda de reforma, sin importar el nivel de competencia de la institución policial, ya que esto evidentemente tiene fuertes repercusiones en la cultura de la legalidad de todo el país. Sin embargo, a pesar de estos índices negativos, existen también algunos que pueden ayudarnos a visualizar el panorama de manera un poco más optimista, ya que de alguna forma los policías están conscientes de su actuar errado o no apegado a derecho, pero a la vez saben que al final se trata de una responsabilidad compartida. Por ejemplo, alrededor de 51% de los policías encuestados consideran que son los ciudadanos quienes propician la corrupción, mientras que 5% piensan que es su responsabilidad exclusiva y 44% opinan que es fomentada por ambos (ciudadano y policía) (véase la gráfica 16).

Gráfica 16. (B6d) ZMG: ¿Quién crees que fomenta más la corrupción, el ciudadano o el policía?

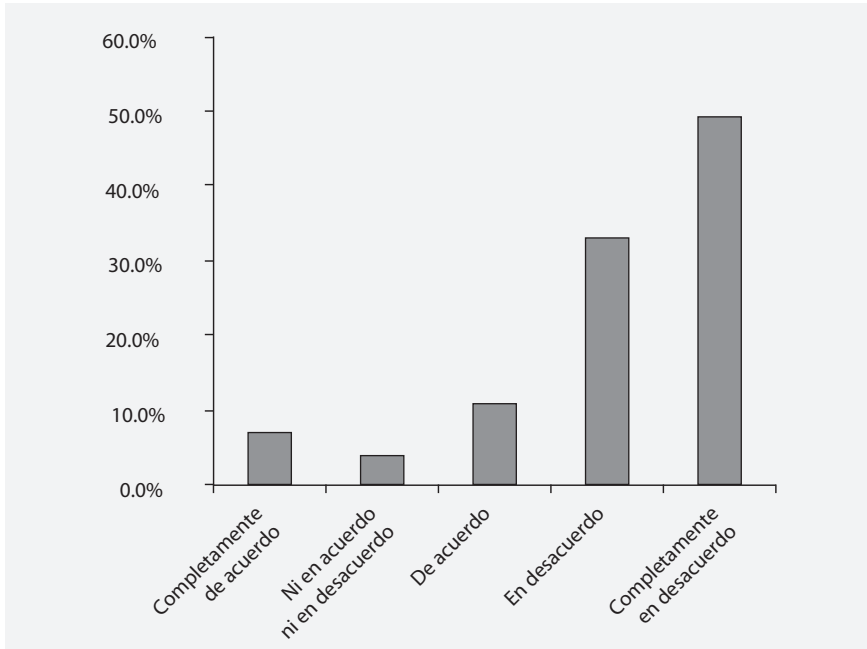
Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

Como mencionábamos, algunos datos pueden ser un poco más alentadores, como el 81% del universo de la encuesta que reconoce tener responsabilidad dentro de la lucha en contra de la corrupción. Por otro lado, a pesar de que algunos indicadores revelaban una realidad alarmante en donde los policías reconocían no acatar las leyes, existe también la opinión de quienes rechazan o más aún, rechazan totalmente involucrarse en conductas ilegales no graves, aunque nadie salga lastimado (82%). Al final, alrededor del 70% de los agentes reconoce que la honestidad debe de ser el principal valor de todo policía.

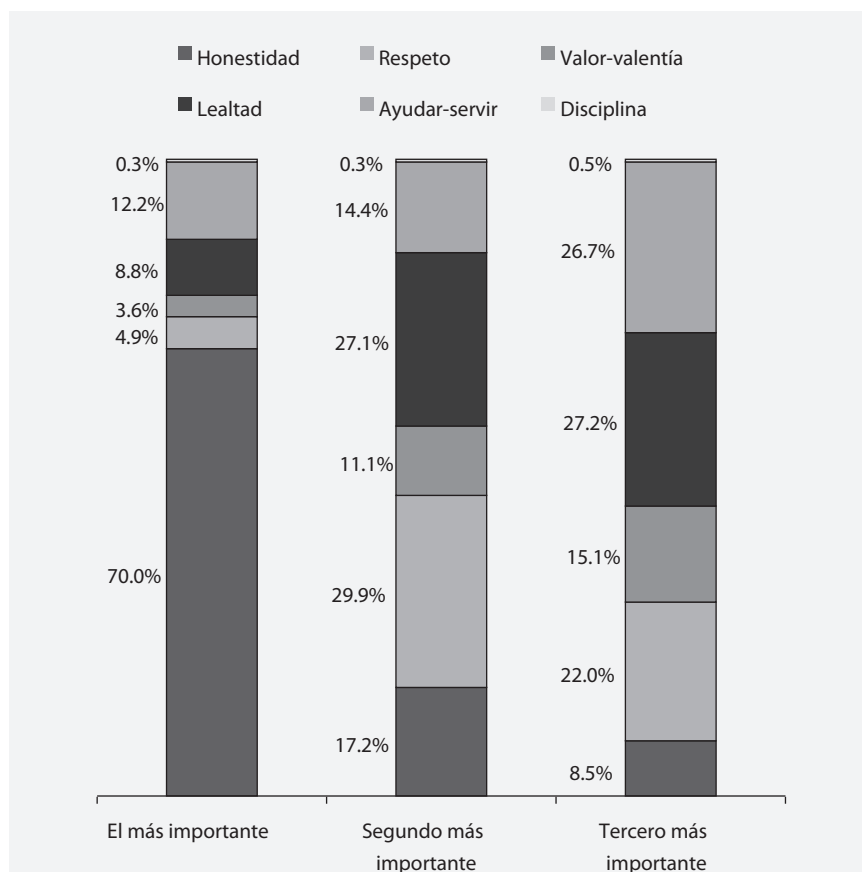
Gráfica 17. Figura (B6) ZMG: Yo como individuo, tengo una responsabilidad para combatir la corrupción

Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

Gráfica 18. Figura (B1) ZMG: ¿Piensas que está bien involucrarse en algunas conductas ilegales no graves, siempre y cuando nadie salga lastimado?

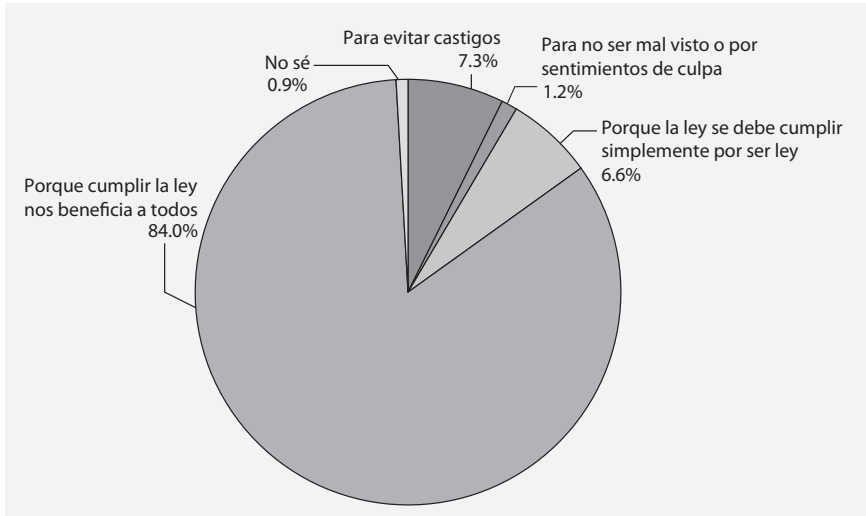


Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

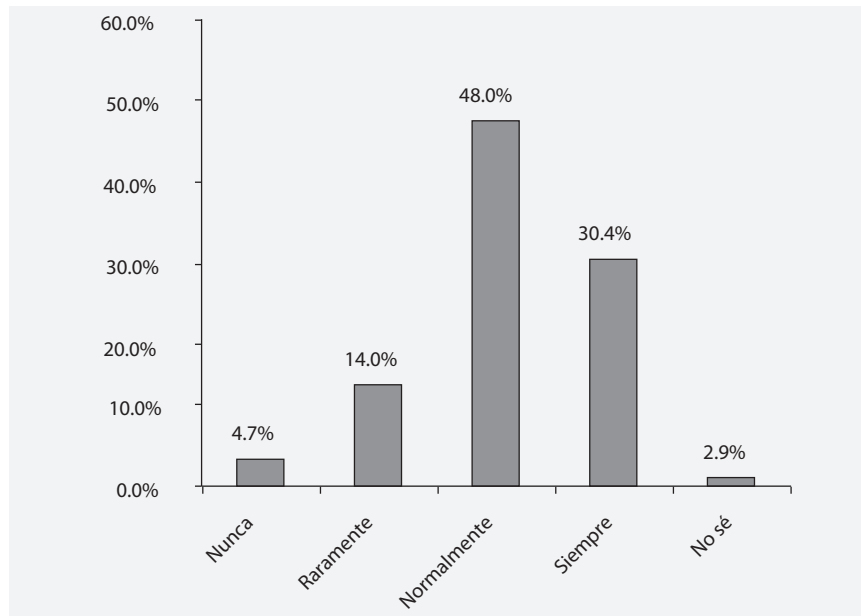
Gráfica 19. (P52.1-3) ZMG: ¿Cuáles son los tres valores y principios más importantes que debe tener un policía?

Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

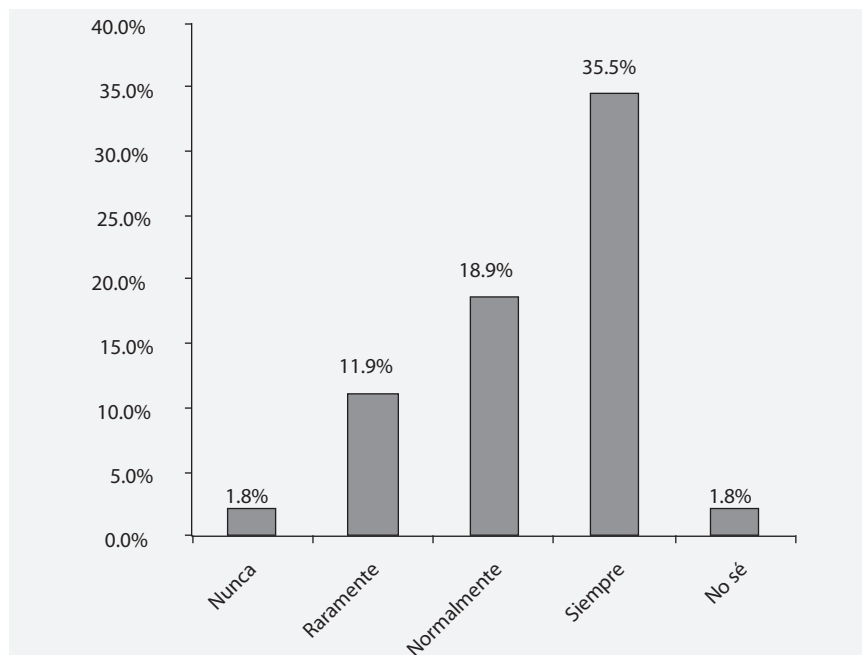
El respeto a la legalidad debe ser uno de los valores fundamentales en el ejercicio de la función policial. En este aspecto, el censo arrojó datos que es importante considerar, como que la mayoría de los uniformados (84%) afirma respetar y obedecer la ley por convicción y no sólo para evitar castigos, y aproximadamente la mitad de los policías considera que normalmente (48%) o siempre (31%) se aplica la ley a todos por igual, y en un similar porcentaje opinan que proporcionan un trato justo a los ciudadanos (*véanse las gráficas 20 a 22*).

Gráfica 20. (B2) ZMG: ¿Por qué respetas y obedeces las leyes?

Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

Gráfica 21. (B4) ¿Qué tan seguido los policías aplican la ley a todos por igual?

Fuente: *Justiciabarómetro, 2009.*

Gráfica 22. (B5) ZMG: ¿Qué tan seguido los policías proporcionan un trato justo a los ciudadanos?

Fuente: *Justiciabarómetro*, 2009.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, extraídas de algunos de los datos arrojados por *Justiciabarómetro*, y colocándolas en el contexto de la cultura de la legalidad, podemos afirmar que ante la imagen negativa de las instituciones de seguridad pública, su tradición autoritaria y represiva, el distanciamiento entre la ciudadanía y sus autoridades, la poca participación social en la vida pública —en específico en materia de seguridad pública—, es necesaria una propuesta integral de reforma policial que tome en cuenta aspectos que el estudio refleja, ya que al final de cuentas recoge y concentra las opiniones de los primeros operadores del sistema de justicia penal, cuya voz, por ello, es fundamental escuchar.

Consideraciones finales

Lo anteriormente dicho hace evidente que la reforma policial es necesaria. No obstante, el debate sigue pendiente. Nuestra conclusión es que la Policía Municipal como institución es rescatable, pero debe hacerse un trabajo muy serio y profundo en estas y otras de las problemáticas presentes en los cuerpos policiales municipales.

Obviamente, los datos aportados por el censo, y las reflexiones aquí contenidas no son suficientes para el análisis de la policía, pero nos han ayudado a contar con datos confiables para trabajar en el diseño de propuestas para la formulación de políticas públicas que nos lleven a reformar el sistema de seguridad pública con la infraestructura institucional existente.

Con las reformas a la Constitución se han plasmado ya varias de las tareas obvias en el trabajo de reconstrucción de la policía. El Artículo 21 dispone que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. En él se encuentran sentadas las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consistentes en: la regulación de la selección, el ingreso, la formación, la permanencia, la evaluación, el reconocimiento y la certificación, dentro de las instituciones de seguridad pública; la creación de bases de datos criminalísticos, y del personal para éstas; formulación de políticas criminales; la participación de la comunidad, y la asignación de fondos de ayuda federal para estados y municipios.

Así pues, es de lo más pertinente incluir el tema de la cultura de la legalidad en el debate de la reforma policial, ya que, como se ha visto, hay lagunas en el conocimiento del orden normativo, en el respeto básico a la integridad personal y en la convicción misma de cumplir con las leyes que rigen a la sociedad. Sin embargo, todo el trabajo de reforma debe hacerse escuchando las distintas voces que conforman la vida pública de nuestro país, ya que “la cultura de la legalidad que se difunda entre cualquier grupo humano contribuirá al orden social, única y exclusivamente en la medida en que exprese las necesidades y los intereses de ese grupo”.¹⁶

¹⁶ Gerardo Laveaga, *La cultura de la legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Estudios Jurídicos, 8), México, 2000, p. 37.

Como hemos observado aquí, ya se plasman algunos de los pasos a seguir. Con esto y con la generación de estudios que analicen las problemáticas más importantes en el interior de las instituciones policiales, podemos comenzar a avanzar para rescatar a estos cuerpos, pero sobre todo para abatir la situación de inseguridad que vivimos, que más allá de estar focalizada —gracias a las estrategias mediáticas— en el narcotráfico y la criminalidad adyacente, sigue teniendo su mayor impacto en la criminalidad común, que es uno de los principales campos de actuación de la Policía Municipal.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.

INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal*, www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=11017.

GARCÍA LUNA, GENARO, "¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?

Pasado, presente y futuro de la policía en México", México, 2006,

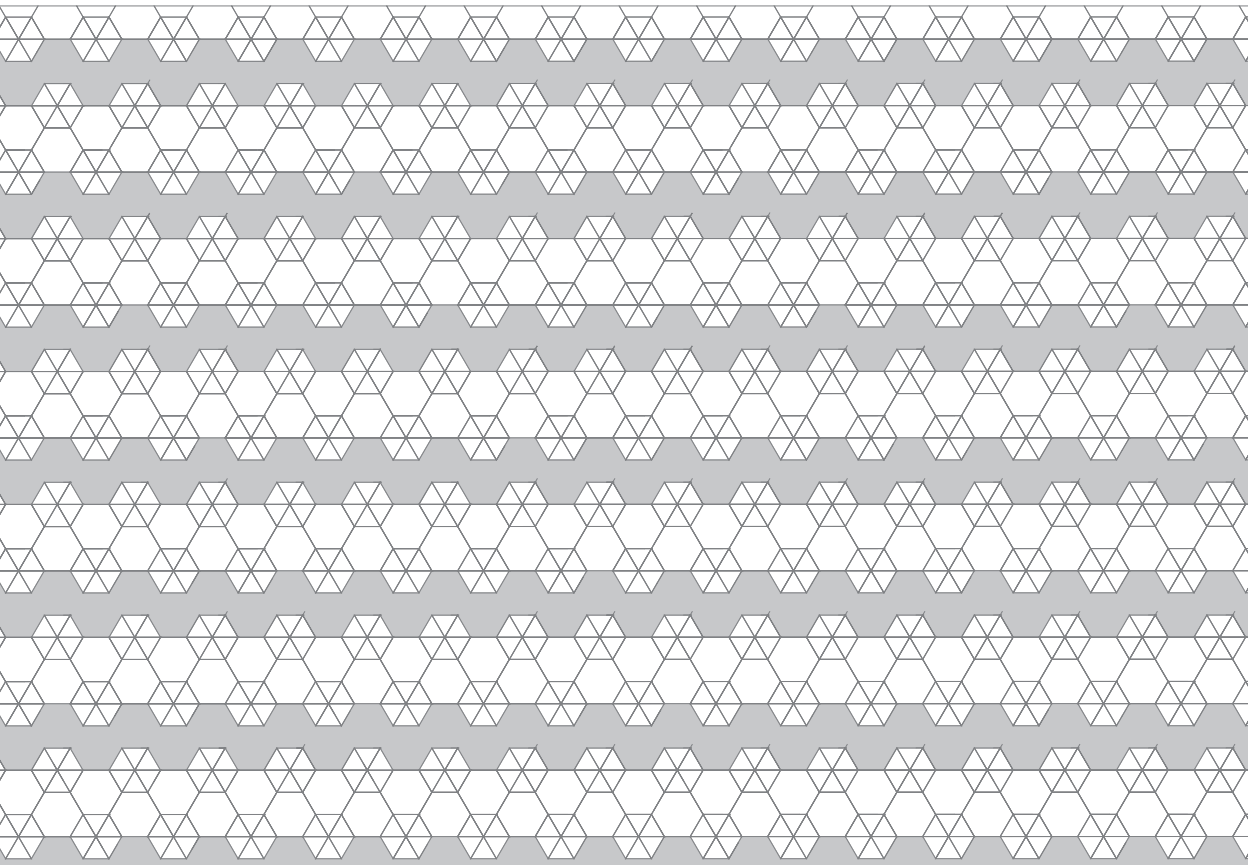
"JUSTICIABARÓMETRO. Encuesta a operadores del sistema de justicia penal. Reporte global", Trans-Border Institute, Justice in Mexico Project, San Diego, 2009.

LAVEAGA, GERARDO, *La cultura de la legalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (Estudios Jurídicos, 8), México, 2000.

"VAN CALDERÓN Y CONAGO POR POLICÍA ÚNICA", *Milenio*, 4 de junio de 2010, www.milenio.com/node/458390.

David A. Shirk

La policía: cara del Estado
Formación y perfil profesional del policía municipal
de la Zona Metropolitana de Guadalajara



Introducción: La nueva caja negra¹⁷

En los últimos treinta años, ocurrió una revolución en la investigación de la opinión pública en Latinoamérica. Los estudios y las herramientas de la investigación en la ciencia social se centraron en la opinión pública porque —después de décadas de gobiernos autoritarios y durante la transición al régimen democrático— los sentimientos del público representaban un terreno totalmente desconocido: la opinión pública era una “caja negra”. El camino a la democracia se conoció y avanzó al responder a los deseos, los pensamientos y la cultura cívica del pueblo.

Hoy día, como parte de la consolidación de un régimen democrático, México y otros países están experimentando una transición larga y a veces difícil hacia un Estado de derecho. Para entender este proceso, la investigación sobre la opinión pública ha sido fundamental para conocer las preocupaciones y las experiencias del pueblo, y de esta manera evaluar el desempeño del Estado. Sin embargo, ahora son las opiniones y sentimientos de quienes administran el Estado —sobre todo los operadores del sistema penal— lo que debemos estar estudiando. El sistema penal es la nueva “caja negra” que tenemos que entender si queremos tener éxito en la transformación a un nuevo régimen de seguridad, rendición de cuentas, y acceso a la justicia.

Por esto, la policía se ha convertido en objeto de muchos estudios durante los años recientes. *Justiciabarómetro* es un nuevo recurso para tener un mejor conocimiento de lo que está pasando atrás de lo que algunos llaman

¹⁷ El autor reconoce las contribuciones y los comentarios de varios colegas que ayudaron a elaborar y mejorar este estudio, sobre todo María Eugenia Suárez, Marcos Pablo Moloeznik, Pablo Parás, Charles Pope, Octavio Rodríguez, Dante Haro y Guillermo Zepeda. Otros asesores que hicieron recomendaciones como parte del consejo consultivo incluyen a la doctora Elena Azaola, el doctor John Bailey, el licenciado Lázaro Gaytán, el maestro Octavio Rodríguez y el doctor Daniel Sabet. Algunos de los asistentes que apoyaron en la realización del proyecto fueron: Judith Dávila, Joel Furman, Elisse Larouche y Nicole Ramos.

“la cara del Estado”: la policía. En este capítulo se presenta un análisis de la formación y el perfil profesional de la policía preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara, basado en los resultados de *Justiciabarómetro*.

El Policía Municipal en México: anatema y enigma

Como se ha demostrado en muchos otros estudios (Bailey y Chabat, 2001; Bailey, 2002 y 2006), la opinión pública sobre la policía en México es muy negativa. Encuesta tras encuesta, la policía se ubica entre los actores más desprestigiados del sector público, aunque siempre un poco más arriba que los políticos. La ciudadanía desconfía de los policías y las agencias de seguridad pública no sólo por la percepción de que son incapaces —aunque eso sí se percibe— sino también porque existe excesiva corrupción y actividad delictiva en las instituciones de seguridad.¹⁸ Es decir, el ciudadano percibe al policía como una amenaza; considera al que debe proteger al pueblo como anatema de su seguridad.

Es muy probable que estas percepciones se basen en la realidad. En años y meses recientes, se han producido revelaciones de la corrupción que existe en muchas instituciones de seguridad en todos los niveles. En el 2008, el diario *Reforma* documentó la detención de 759 policías en 16 estados —en su gran mayoría por ligas con el crimen organizado—. ¹⁹ Además, según el servicio noticiario internacional Associated Press, la combinación de corrupción policial y la participación del Ejército en la seguridad pública ha contribuido a decenas de enfrentamientos directos entre soldados y policías en los dos años más recientes.²⁰

La percepción de esta corrupción y mal desempeño de la policía mexicana contribuye a una gran desconfianza en los policías, encargados de proveer uno de los servicios públicos más básicos y más importantes en una democracia: la seguridad pública y el Estado de derecho. Sin embargo, es muy probable que los policías mexicanos sean las víctimas del mismo

¹⁸ A saber, los únicos actores institucionales que experimentan el menor respeto en México son los sindicatos, los diputados y los partidos políticos. Consulta Mitofsky (2010).

¹⁹ “Detienen a 759 policías ligados al narco en 2008”, *Reforma*, 6 de enero de 2009.

²⁰ Olga Rodríguez y Julie Watson, “Soldiers wary of often corrupt Mexican police”, *The Washington Post* vía Associated Press, 9 de noviembre de 2009.

sistema en que trabajan, y merezcan mucha más simpatía de la que reciben. Las condiciones de trabajo, los esquemas de poder y los sistemas de compensación en que trabajan parecen ser realmente miserables; esto a pesar de la existencia de muchos estudios antropológicos y sociológicos que, por su propia naturaleza —por ser instituciones que integran, como ya se mencionó, una “caja negra” del Estado—, dan cuenta de una mayor documentación sistemática de las condiciones al interior de las instituciones policiales. Por cierto, en muchas instituciones policiales existe información, estudios y hasta encuestas que intentan dar a conocer el perfil de los agentes de seguridad. Sin embargo, estos tipos de estudios son elaborados por y para oficiales públicos, y por esto tienen dos grandes desventajas:

1. Al no ser elaborados por investigadores independientes, muchas veces no tienen el rigor ni la confiabilidad de estudios académicos.
2. En su mayoría, los informes del “estado de la fuerza” que producen los gobiernos se concentran en cuestiones operativas (por ejemplo, el tamaño y la composición) y no tienen ni la anchura temática ni el enfoque teórico de estudios académicos (que estudian, por ejemplo, el efecto de las experiencias, las opiniones, y las redes sociales en el comportamiento individual).²¹

Por la “delicadeza” de la información que generan estudios de una organización como la policía, los estudios comisionados por los gobiernos mexicanos casi nunca llegan a ver la luz del día y por esto no se aprovechan en beneficio de exámenes profundos ni del público.

Por esto, la mayoría de los estudios académicos e independientes que existen utilizan metodologías cualitativas, como los reportes que a veces se dan a conocer en los medios y también los estudios profundos realizados por antropólogos y sociólogos. Sin embargo, para los oficiales del gobierno y para el público en general, este tipo de investigación —que muchas veces es muy buena y más sofisticada que cualquier estudio cuantitativo— parece “anecdótica” o, por lo menos, no se traduce fácilmente en datos duros, conclusiones obvias y recomendaciones concretas. En el mundo de la política siempre se busca la información más accesible para el consumo.

En este contexto, los oficiales —y aún más el público al que sirve la

²¹ Muchas veces se excluyen, por ejemplo, el análisis de los patrones y las teorías que tienen que ver con género porque es “una cosa de las mujeres”.

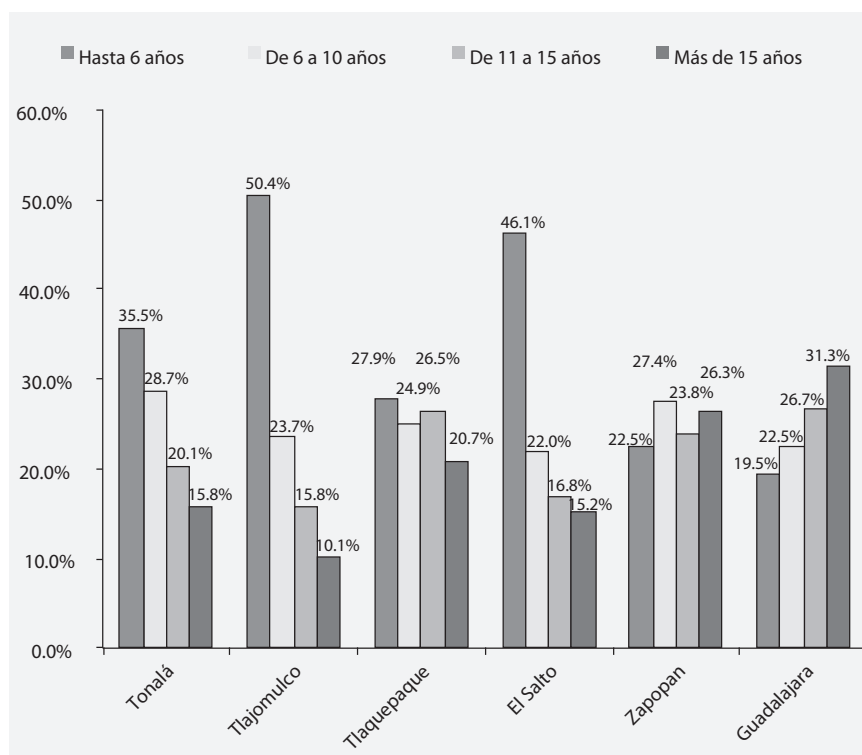
policía— tienen poco acceso a la información que quieren para entender los problemas que enfrentan las instituciones de seguridad. Esto hace muy difícil exigir mejores prácticas y políticas públicas, y contribuye al mal entendimiento de los policías en México y en otros países que gozan de un Estado de derecho democrático. El resultado es que —aunque muchas veces existen estudios empíricos excelentes sobre el tema— los estudios con los que se cuenta no tienen el impacto que debieran tener.

El estudio *Justiciabarómetro* hace una importante contribución a nuestro conocimiento de los cuerpos de seguridad, que son tan importantes para la función del sistema penal. En este estudio, analizamos las tendencias al interior de la policía mexicana, tomando como estudio de caso la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Este trabajo tiene como enfoque el nivel de educación y preparación de los policías, y su propósito es evaluar las variables asociadas con el desempeño y las actitudes de los policías dentro de sus propias instituciones.

Formación y antecedentes de la Policía Municipal de la Zona Metropolitana de Guadalajara

Como una primera aproximación, es importante conocer el perfil profesional de los policías que participaron en el estudio. 92% de los encuestados se clasifican como personal operativo, 7% administrativo y 2% con un cargo operativo-administrativo. La gran mayoría de la fuerza es policía de línea (69%) o chofer (7%), y el promedio es de 8.1 años en su actual mando o grado. 73% tienen menos de 6 años de antigüedad en la institución policial (25% tienen hasta 2 años en el cuerpo policial y 24% entre 4 y hasta 6 años), frente a 27% con más de 6 años de servicio en la policía (véanse las gráficas 1 y 2).

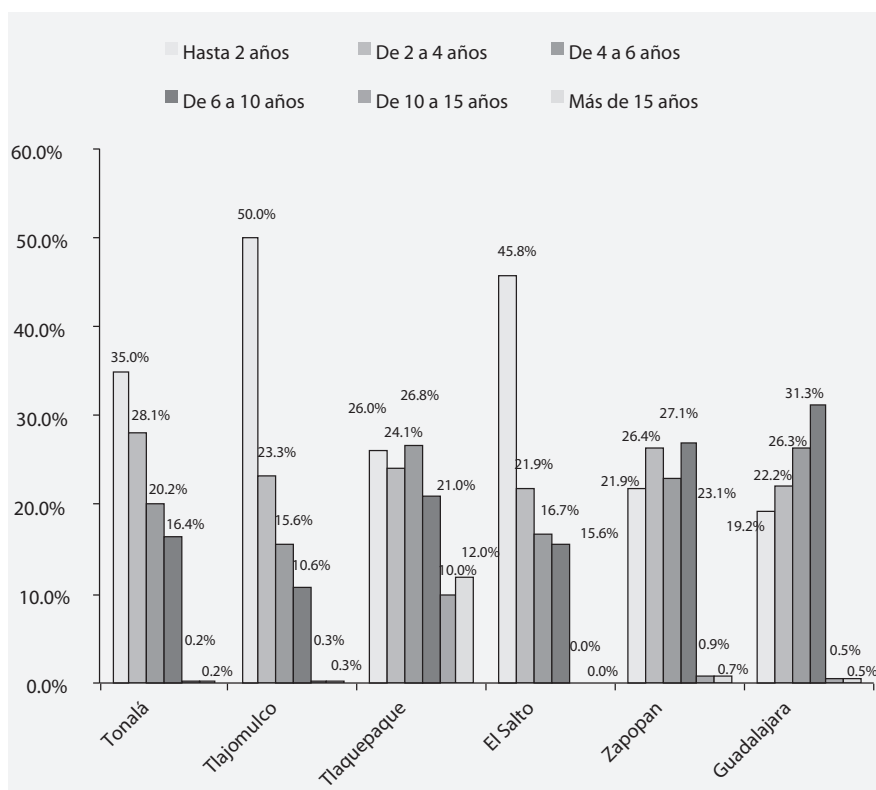
Gráfica 1



El mayor porcentaje de los policías (47%) completó la secundaria, y además una buena proporción (30%) estudió la preparatoria o su equivalente. 30% tienen estudios universitarios y 4% no completaron la primaria u otros estudios formales.

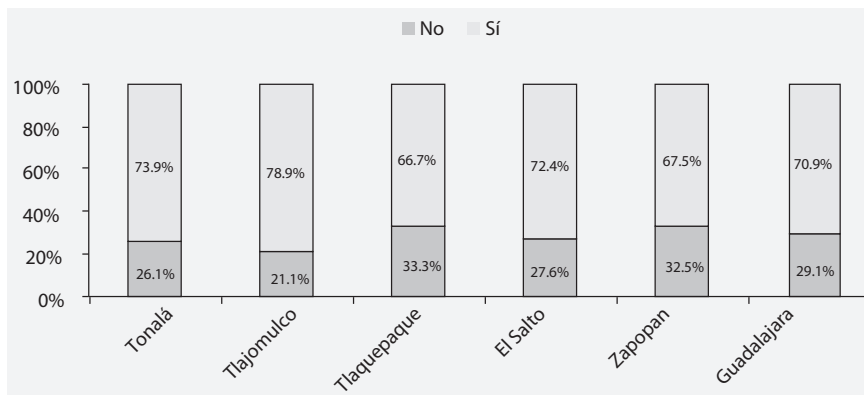
Alrededor de 10% de los policías hablan otro idioma, siendo sobre todo el inglés la segunda lengua predominante. Estas tendencias demuestran que los policías de la ZMG están significativamente mejor educados que la población nacional. Es posible que esto sugiera que se hace un esfuerzo importante para mejorar el perfil profesional de los policías.

Gráfica 2

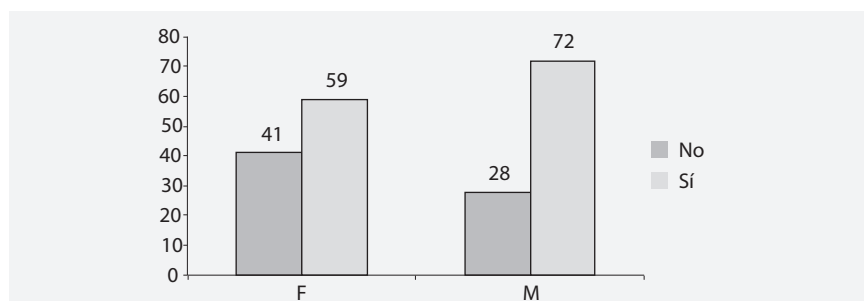


Mientras tanto, aunque 30% no tuvieron otro empleo previo al de policía, la mayoría tuvo un empleo anterior, predominando los que se dedicaban a alguna actividad económica, con un promedio de 6.1 años. Es interesante notar que hay una diferencia muy significativa de género, dado que los hombres tienden a tener otro trabajo previo a su experiencia en las instituciones policiales. Los policías con experiencia laboral previa se dedicaban a labores manuales (24% oficio, 13% obrero, 6% transporte), trabajos de oficina (17% administración, 6% comerciante, 6% producción o ventas, 4% profesionistas o técnicos), y una proporción significativa (12%) se dedicaba a la seguridad privada (véanse las gráficas 3 y 4).

Gráfica 3

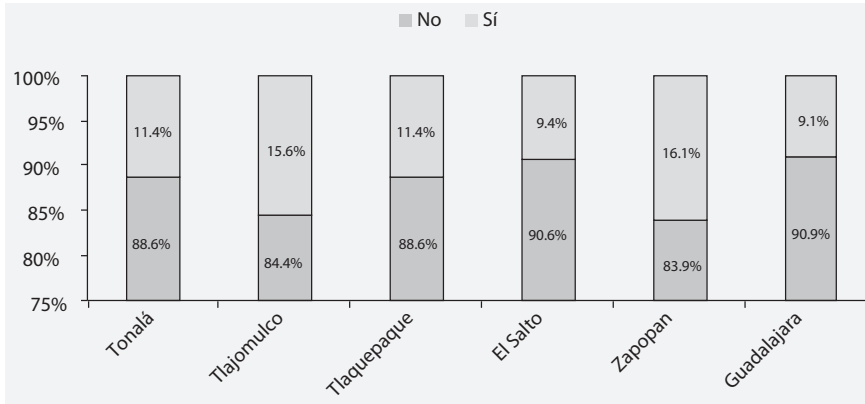


Gráfica 4

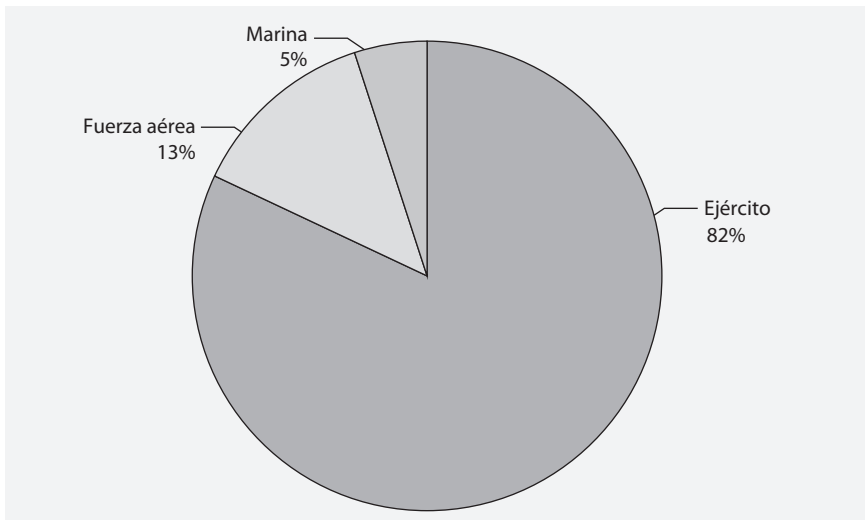


A pesar de que el ejército se ha involucrado más en la provisión de la seguridad pública, en años recientes la mayoría de los policías (más de 80% en todos los municipios) no tenía experiencia militar previa a su ingreso a la policía; 12% estuvieron encuadrados en las filas de las Fuerzas Armadas con anterioridad, de los cuales 53% por lo menos 4 años y casi la totalidad era personal subalterno (véanse las gráficas 5 a 7).

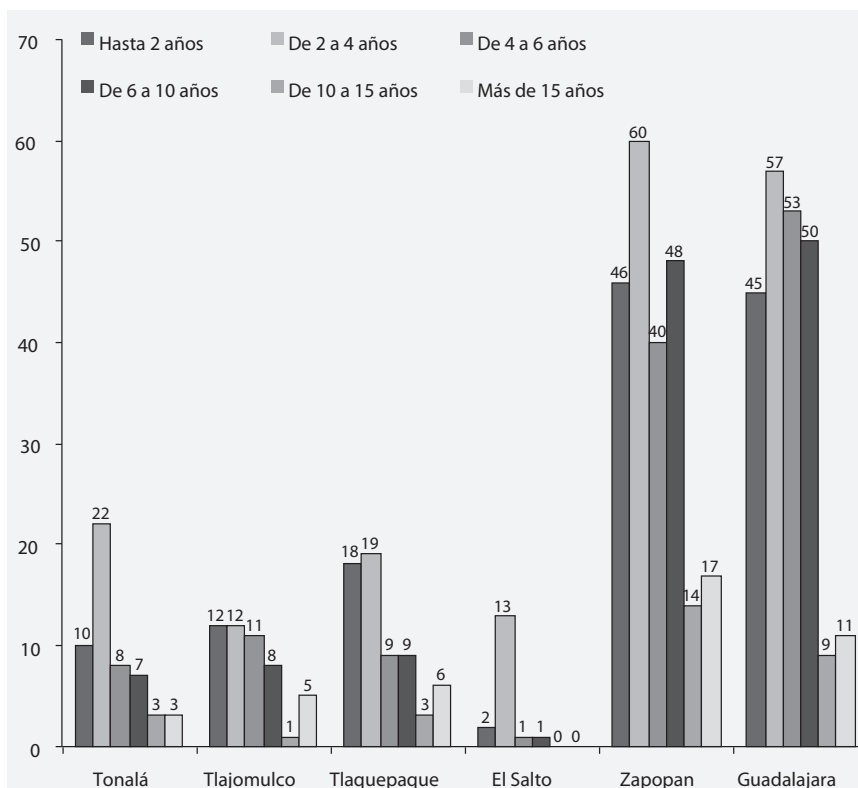
Gráfica 5



Gráfica 6

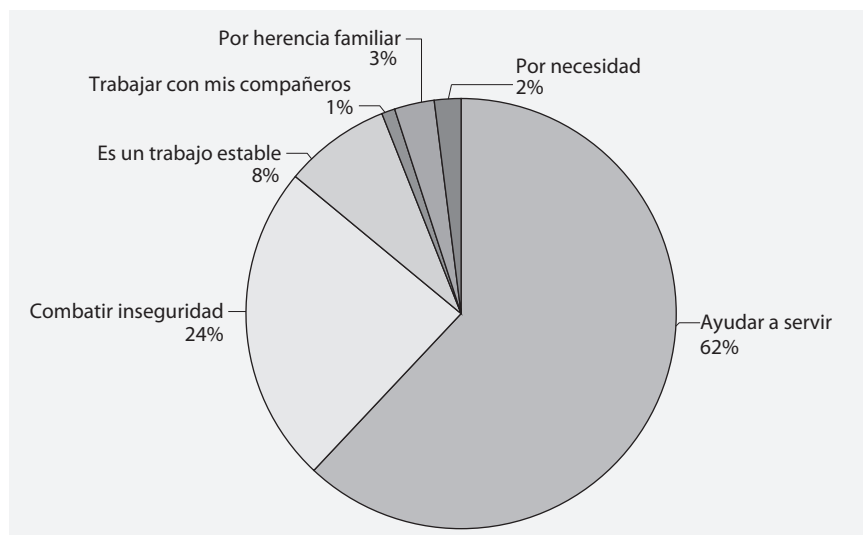


Gráfica 7



En cuanto a los motivos para querer ser policía, poco más de 62% afirmaron que para “ayudar a servir”, mientras que el 24% aseguraron que para “combatir la inseguridad”. 86% aseveraron que de no ser policía en este momento, sí les gustaría serlo, porque les gusta (30%), por vocación de servicio (31%) y para servir a la sociedad (26%) (véase la gráfica 8).

Gráfica 8



En las estadísticas descriptivas resultado de *Justiciabarómetro* se notan algunas tendencias importantes. En general, la Policía Municipal de la ZMG es una institución masculinizada y avejentada, con diferencias significativas entre algunos municipios —sobre todo entre las ciudades urbanas y las áreas rurales— y entre los hombres y las mujeres que integran los cuerpos policiales. Para estudiar estas tendencias con mayor profundidad, será necesario evaluar cómo la formación de los policías se correlaciona con otras variables tales como su ascenso en las instituciones y las opiniones que tienen de su experiencia en ellas.

La formación y su relación con otras variables

Se presume que los policías deben tener una buena educación para ser buenos funcionarios. Ser policía requiere un conocimiento sobre leyes y técnicas, una capacidad para aplicar la lógica con calma en situaciones confusas, y un conocimiento de su comunidad y la sociedad en general que le permita tomar las decisiones correctas al responder a los problemas. Por lo tanto, es de suponer que el policía debe mostrar capacidad para el

aprendizaje, lo que muchas veces se refleja en el nivel de educación que ha logrado.

Por esto, hay que enfocar nuestra atención en varias preguntas: ¿Cuáles son los factores que influyen en el nivel de educación de un policía? ¿Cómo repercuten los otros aspectos de la formación de un policía en su desempeño y su experiencia en su institución policial? Por ejemplo, ¿son mejor preparadas las mujeres que los hombres? ¿Son más preparados los policías que tienen padres educados? ¿Se percibe que tener una buena educación se traduce en ascenso y promoción dentro de la policía?

Para contestar a estas preguntas, en esta sección exploraremos la relación entre las diferentes variables que tienen que ver con la formación de los policías de la ZMG. Primero, nos enfocamos en la educación como una variable dependiente para poder determinar cuáles son los factores correlacionados. Luego, se considera a la educación como un posible factor independiente que influye en el desempeño del policía. A final de cuentas, el propósito de este análisis es averiguar si hay algunas variables que influyen más que otras en el desempeño y la experiencia de un policía.

¿Cuáles son los factores correlacionados con un mayor nivel de educación?

Comencemos con una mirada a los factores asociados con un mayor nivel de educación (véase el cuadro 1: “Nivel de educación”). Puede notarse que hay varios factores que tienden a favorecer que un policía tenga mayor educación. Resulta que, en grados de significancia distintos pero significantes, las mujeres, los policías más jóvenes, los solteros, los que no tienen hijos, los que tienen un empleo previo, los que hablan otro idioma y los que tienen una madre con una escolaridad mayor tienden a ser *más educados* que sus compañeros.

Cuadro 1. Nivel de educación

Modelo Beta		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	T	Sig.
		Error	Beta			
1	(Constante)	4.676	.127		36.872	.000
	Sexo	-.179	.042	-.060	-4.221	.000
	Edad	-.095	.021	-.068	-4.416	.000
	Estado civil	-.014	.017	-.012	-.820	.412
	Número de hijos	-.136	.010	-.213	-13.609	.000
	Segundo idioma	.626	.049	.178	12.727	.000
	Militar	-.081	.044	-.026	-1.871	.061
	Empleo previo	.045	.031	.020	1.427	.154
	Escolaridad del padre	-.005	.009	-.010	-.543	.587
	Escolaridad de la madre	.020	.010	.036	2.044	.041

a. Variable dependiente: ¿Hasta qué grado escolar estudiaste?

Se puede estimar que muchos de estos factores no son proveedores de educación —como hablar otro idioma—, sino factores correlacionados por su naturaleza. Incluso, el hecho de que los mexicanos jóvenes hoy en día tienden a tener niveles de educación más altos que otras generaciones, favorece que los nuevos policías integrados tengan mayor educación. Esto es una indicación positiva para el futuro de la policía, y sin duda también para el futuro de México.

Mientras tanto, los que tienen una formación militar, los que tienen hijos y los que tienen un padre con una escolaridad menor tienden a ser *menos educados*. De las variables con mayor impacto destaca la influencia de tener un mayor número de hijos y hablar un segundo idioma. Un policía con muchos hijos tiene en su contra dos factores: primero, existe la posibilidad de que haya postergado su educación para crear una familia; y segundo, es probable que sea más aventajado que sus compañeros, lo que está negativamente correlacionado con un nivel de educación más alto.

¿Cómo influye la formación en el desempeño del policía en la institución?

La variable de mando/cargo refleja el ascenso a niveles más altos dentro de las instituciones policiales (véase el cuadro 2: “Mando/grado”). Hay que

notar que en el modelo que se generó para este trabajo, la variable de los altos mandos tiene un menor número de codificación. Así que los factores que están negativamente correlacionados con la variable son los que tienden a estar asociados con un mando más alto. Hay muchas variables que influyen en el nivel de mando o grado que logra un policía. Sobre todo, varios aspectos del perfil del policía —ser hombre, estar más avanzado de edad, tener más hijos, tener más educación, tener experiencia militar y conocer otro idioma— tienden a estar asociados positivamente con el ascenso a mandos altos.

Cuadro 2. Nivel de mando/grado						
Modelo Beta		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	T	Sig.
		Std. Error	Beta			
1	(Constante)	31.992	.583		54.838	.000
	Sexo	-1.145	.194	-.087	-5.892	.000
	Edad	-.561	.097	-.093	-5.802	.000
	Estado civil	.105	.077	.020	1.355	.175
	Número de hijos	-.180	.046	-.065	-3.908	.000
	Segundo idioma	-.334	.229	-.022	-1.459	.145
	Educación	-.408	.096	-.066	-4.237	.000
	Militar	-.564	.197	-.042	-2.863	.004
	Empleo anterior	.217	.142	.022	1.528	.126
a. Variable dependiente: ¿Cuál es tu mando o grado actual?						

Es notable que los factores con mayor correlación son la edad, el número de hijos y el género; factores que están negativamente correlacionados con la educación. Los dos factores que son ligeramente negativos son el estado civil y el tener experiencia previa en otro empleo; esto probablemente refleja el hecho de que las mujeres de las instituciones policiales (que no ascienden tanto como los hombres a mandos altos) también tienden a ser solteras. Con respecto a la experiencia previa, la realidad refleja que tienen menos tiempo dentro de la institución y, por tanto, han tenido poco tiempo para conseguir ascender.

En relación con esta discusión, es importante notar que el salario del policía está muy ligado al grado de mando, así que se determina casi por los mismos factores (véase el cuadro 3: “Salario”). Sin embargo, parece que

algunos factores relacionados con la educación y la formación no tienen el mismo nivel de correlación que el factor de mando. Es decir, algunos factores —tal como hablar otro idioma o tener mayor nivel de escolaridad— no rinden el mismo beneficio que tienen para ayudar a un policía a llegar a un mando más alto.

Cuadro 3. Salario

Modelo Beta		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	T	Sig.
		Std. Error	Beta			
1	(Constante)	3.878	.229		16.964	.000
	Sexo	.264	.059	.066	4.446	.000
	Edad	.150	.029	.083	5.103	.000
	Estado civil	-.020	.024	-.013	-.855	.393
	Número de hijos	-.010	.014	-.012	-.691	.489
	Segundo idioma	-.005	.069	-.001	-.073	.942
	Educación	.212	.029	.114	7.240	.000
	Militar	.131	.060	.032	2.200	.028
	Empleo anterior	.057	.043	.019	1.322	.186
	Mando-grado (orden revés)	-.031	.004	-.102	-6.841	.000

a. Variable dependiente: ¿Cuál es el salario mensual de tu empleo como policía?

¿Cómo influye la formación en la percepción de la corrupción y en la importancia de los méritos propios para la promoción?

Los policías más jóvenes, las mujeres policías, los que tienen un mayor nivel de preparación educativa y los que hablan una segunda idioma tienden a percibir mayor corrupción y tienen la percepción que no se asciende en la policía por mérito (véase el cuadro 4: “Importancia del mérito”).

Cuadro 4. Importancia del mérito

Modelo B		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	T	Sig.
		Std. Error	Beta			
1	(Constante)	3.974	.336		11.811	.000
	Sexo	-.134	.087	-.023	-1.532	.126
	Edad	.185	.043	.071	4.273	.000
	Estado civil	-.020	.034	-.009	-.581	.561
	Número de hijos	.021	.021	.017	1.017	.309
	Segundo idioma	.018	.102	.003	.179	.858
	Educación	-.144	.043	-.053	-3.346	.001
	Militar	-.155	.088	-.026	-1.756	.079
	Empleo anterior	-.034	.064	-.008	-.530	.596
	Mando-grado (orden revés)	-.037	.007	-.084	-5.568	.000

a. Variable dependiente: Se decide la promoción en base a los méritos propios.

Mientras tanto, los policías masculinos, los de mayor de edad, los que tienen un mando o grado más alto expresan que no perciben la corrupción y consideran que las promociones se hacen por mérito. Los que han tenido experiencia previa a la de ser policía consideran (de manera sutil) que no se respeta el mérito para la promoción, pero son menos inclinados a percibir corrupción dentro de la institución policial (véase el cuadro 5: “Percepción de la corrupción”).

Cuadro 5. Percepción de la corrupción

Modelo B		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	T	Sig.
		Std. Error	Beta			
1	(Constante)	2.625	.304		8.643	.000
	Sexo	-.347	.078	-.095	-4.445	.000
	Edad	-.096	.039	-.057	-2.476	.013
	Estado civil	.005	.030	.003	.150	.881
	Número de hijos	-.021	.019	-.027	-1.123	.262
	Segundo idioma	.233	.090	.056	2.593	.010
	Educación	.075	.038	.044	1.968	.049
	Militar	-.017	.079	-.004	-.209	.834
	Empleo anterior	-.077	.057	-.028	-1.351	.177
	Mando-grado (orden revés)	.012	.006	.043	2.016	.044

a. Variable dependiente: En general, califica del 0 al 4 el nivel de corrupción que hay actualmente en la corporación.

Esta información indica que hay una diferencia muy importante entre la percepción de los policías que controlan la institución y los que la supervisan. Dado que la percepción dentro de la policía tiende a asociar la corrupción con los altos mandos, podríamos concluir que: 1) los bajos mandos (sobre todo las mujeres) perciben que sus superiores son corruptos, y los altos mandos niegan la corrupción porque están escondiendo algo; 2) los bajos mandos sospechan de corrupción, aunque no la haya; 3) los bajos mandos son los corruptos y les echan la culpa a sus superiores (quienes evidentemente no perciben la corrupción).

A final de cuentas, para este estudio, no importa tanto cuál es la realidad. Lo que sí importa es que hay una percepción muy significativa —*desde adentro*— de que la policía está y es corrupta, que esa corrupción se concentra en los altos mandos, y que no se asciende por mérito. Aun si ésta no es la realidad, es muy importante cambiar esa percepción para mejorar el espíritu de la institución.

A manera de conclusiones

Ser policía es difícil y requiere de un gran compromiso, y en ocasiones hasta de la propia vida. El propósito de este capítulo ha sido evaluar los factores personales y profesionales asociados con la formación de un policía, y cómo esos factores y la formación afectan su percepción de la vida dentro de la institución policial.

Aquí nos hemos enfocado sobre todo en la educación como un indicador de profesionalismo y en la manera en que favorece un mayor nivel de escolaridad. Las mujeres, los policías que no tienen muchos hijos, los que tienen una madre educada, todas estas condiciones parecen ser indicadores de una mejor educación. En cuanto a la política interna de la institución y la política social de la ZMG, estos resultados ofrecen recomendaciones a corto y largo plazo. En el corto plazo, parece que se podría incrementar el nivel educativo de la policía al reclutar más mujeres y al ofrecer oportunidades a los policías que son padres de familia para que vayan incrementando su nivel de escolaridad (secundaria, preparatoria o licenciatura). En el largo plazo, habría que hacer un esfuerzo importante en la ZMG para educar a los policías.

Hay que reconocer que un policía no tiene que tener licenciatura (ni mucho menos un doctorado) para ser un buen agente que posea un alto nivel de profesionalismo y conocimiento técnico. Por cierto, es posible pensar que hay policías que no solían ser buenos estudiantes pero que son excelentes policías: honestos, capaces y disciplinados en su oficio. Sin embargo, también hay que reconocer el *poder* transformador de la educación, así como los beneficios que ofrece para el desempeño profesional. Puede ser que no se necesite la educación para ser buen policía, pero es muy probable —y ampliamente presumible— que un buen policía podría ser mejor con una mayor educación.

Por ejemplo, con respecto a los resultados encontrados en cuanto al salario, se podría promover un mayor nivel de desarrollo profesional de los policías si fueran premiados con mayor frecuencia. Es decir, se podría premiar con un aumento de salario a los policías que logren incrementar su nivel de educación. De la misma manera, el conocimiento de otro idioma está positivamente correlacionado con un nivel de educación más alto, y podría ser un conocimiento incentivado con un sueldo más alto para atraer y sostener a policías más calificados. Si un agente tiene la capacidad de hablar inglés, náhuatl, francés, etcétera —y esa capacidad se requiere en la práctica—, debería percibir un aumento de salario. Además, la capacitación con cursos de idioma puede tener efectos positivos en la relación con turistas y pensionados estadounidenses y canadienses que residen en la ZMG, aparte de que estimula la instrucción de otros idiomas en el hogar y promueve la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana.

Al final de cuentas, las instituciones estudiadas están controladas por hombres menos preparados —en cuanto a su nivel de escolaridad— que sus propios subordinados. Por un lado, esto quiere decir que las instituciones policiales tienen un futuro muy positivo; por otro, quiere decir que en el presente los policías jóvenes (sobre todo las mujeres) pueden estar experimentando frustración por llegar a sentirse estancados y que están subordinados a mandos mejores pagados y menos capaces que ellos.

¿Será posible una rebelión de la nueva vanguardia de policías jóvenes en los próximos años? De cierta manera eso fue lo que pasó en Estados Unidos durante las décadas de los sesenta y setenta —ejemplificado en el famoso caso de Frank Serpico, un policía que se resistió a seguir aguantando las maniobras y la corrupción dentro de su institución.

Todas las tendencias en el perfil y la formación de los nuevos policías de la ZMG indican que, en el largo plazo, la policía municipal en México va rumbo a la profesionalización. Pero para lograr tener una mejor policía en el futuro, hay que hacer cambios en el presente, para incentivarla.

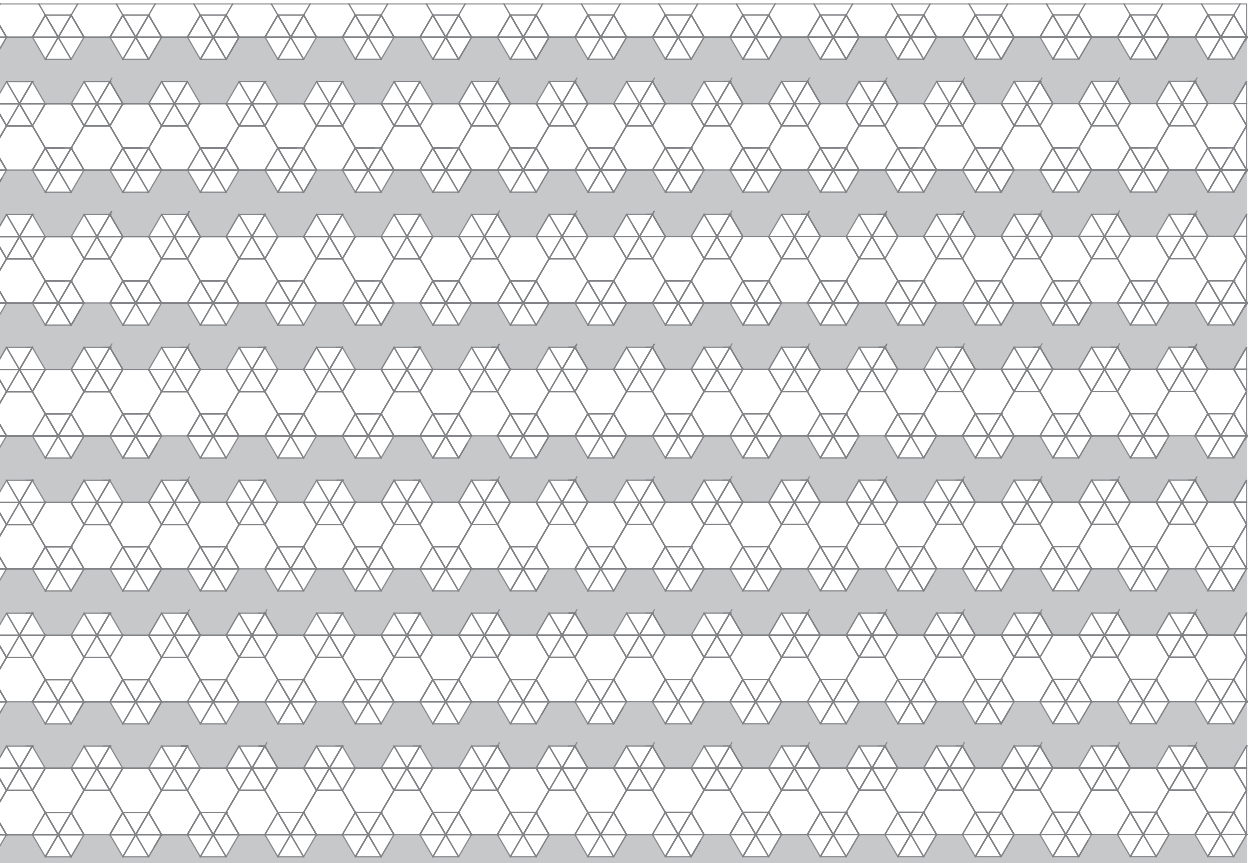
Bibliografía

- AZAOLA, E. *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*. Ediciones Coyoacán, México, D.F., 2006.
- AZAOLA, E. "Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México", revista *Dfensor* núm. 3, 2007, pp. 15-21.
- BAILEY, J. Y JORGE CHABAT. *Transnational crime and public security: challenges to Mexico and the United States*. Center for U.S. California-Mexican Studies, La Jolla/University of California, San Diego, 2002.
- BAILEY, J. Y LUCIA DAMMERT, LUCIA. *Public security and police reform in the Americas*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
- BAILEY, J. J. Y J. CHABAT (eds.). *Transnational crime and public security: challenges to Mexico and the United States*. Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla, 2001.
- BARRÓN CRUZ, M. G. *Policía y seguridad en México*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, D.F., 2005.
- CONSULTA MITOFSKY (2010). *Economía, gobierno y política*. Mexico City.
- MOLOEZNIK, M. P., D. SHIRK, et al. *Justiciabarómetro: Zona Metropolitana de Guadalajara*. Trans-Border Institute, San Diego, 2009.
- SUÁREZ DE GARAY, M. E. *Los policías: una averiguación antropológica*. ITESO/Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2006.

Marcos Pablo Moloeznik

La espada de Damocles

Condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara



Entre los componentes del sistema responsable de velar por la seguridad pública en la Zona Metropolitana de Guadalajara destaca la policía, institución básica de autoprotección social por excelencia y subsistema a cargo de la prevención y disuasión de los delitos y las incivildades, del mantenimiento de la tranquilidad, del orden público y de la paz social, así como de auxiliar a la justicia en la persecución y la sanción penales.

De ahí que valga la pena someter a análisis las condiciones y el clima laboral en los que se desempeñan los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (tal como la Organización de Naciones Unidas define a los policías)²² a partir de sus propias percepciones, recogidas en la encuesta *Justiciabarómetro*, efectuada entre el 22 de marzo y el 3 de abril de 2009 en las direcciones generales de Seguridad Pública de la ZMG.

Efectivamente, se trata de dar cuenta del conjunto de condiciones —desde la perspectiva de los propios operadores del sistema de justicia penal— para el desempeño de la función de seguridad pública, tales como jornadas laborales, salarios y prestaciones, estado que guarda su salud física y mental, confianza interpersonal, situación de las reglas de juego establecidas por la institución policial, entre otras.

Para ello, conviene partir del conocimiento del perfil policial mexicano y de cómo se concibe la carrera policial en la que se inserta el subsistema de seguridad social de los policías, consagrado normativamente.

²² Véase el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979. El texto completo está disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf.

Breves consideraciones sobre la naturaleza de la institución policial en México

La organización política y administrativa del Estado mexicano, basada en el pacto federal y en el municipio libre, determina que la seguridad pública constituye una competencia concurrente.

Así, en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se plasma:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.²³

Modelo policial descentralizado

Esta responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno en México, desde el punto de vista policial, se traduce en un modelo descentralizado. Si, por un lado, en la ZMG coexisten policías federales, estatales y municipales; por el otro, se hacen presentes dos tipos de fuerzas policiales: la preventiva, uniformada o administrativa, y la judicial, investigadora o ministerial que actúa *ex post* a la comisión de un delito, en calidad de auxiliar subordinado al agente de ministerio público, para la investigación y persecución del delito.²⁴ De donde se impone la coordinación del ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sujeto a las siguientes bases mínimas:²⁵

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, XLI Legislatura, H. Congreso de la Unión; en: www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm.

²⁴ Para mayores detalles véase: Marcos Pablo Moloeznik, "Public security and police reform in Mexico", en John Bailey y Lucia Dammert (eds.), *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA, 2006, pp. 169-186.

²⁵ Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

- a. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b. El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.
- c. La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d. Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- e. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

En tanto que la ley reglamentaria del Artículo 21 constitucional establece en su Artículo 7:

Conforme a las bases que establece el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

- I. Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II. Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- V. Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;
- VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VII. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;

- VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- X. Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XI. Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XIII. Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;²⁶

Recapitulando: la seguridad pública es concebida como una función a cargo del gobierno central, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, imponiéndose, de esta forma, un modelo policial descentralizado y el necesario mecanismo de coordinación, de la mano del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Naturaleza de la institución de autoprotección social

De conformidad con el Artículo 21 de la suprema ley de la nación, las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, y sus actuaciones deberán regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución.

Bases y puntos de partida de la carrera policial

La normativa o fundamento legal de la denominada carrera policial en México se encuentra en el Artículo 123 constitucional, apartado B, donde se establecen las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.²⁷

²⁶ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

Se trata de la consagración del llamado *merit system* (sistema de mérito) o sistema de función pública basado en la carrera (carrera administrativa o servicio civil de carrera), cuyos lineamientos son los siguientes:

- a. Ingreso por concursos públicos de oposición.
- b. Formación en academias o instituciones de formación creadas a tal efecto.
- c. Escalafón, a partir de un conjunto de reglas claras sobre ascensos y promociones.
- d. Permanencia, estabilidad y seguridad laboral, mediante un subsistema de garantías.
- e. Derecho de asociación o agremiación, a la sazón para la defensa de sus legítimos intereses.
- f. Régimen disciplinario que, como último recurso, contempla la separación del funcionario público.
- g. Seguridad social, que comprende un salario digno y remunerado, más prestaciones sociales de acuerdo con la naturaleza y el riesgo de la función a desempeñar, incluyendo un plan de retiro y pensiones.
- h. Ingreso por concursos públicos de oposición: el Artículo 123, apartado B, en su fracción VII, determina que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.
- i. Formación en academias: el mismo Artículo 123, apartado B, en su fracción VII, establece que el Estado organizará escuelas de Administración Pública;
- j. Ascensos y promociones: por su parte, el Artículo 123, apartado B, en su fracción VIII, reconoce que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. Tratándose de casos en igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

Se trata de la carrera policial, que, de conformidad con el Artículo 85 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, comprende fundamentalmente:²⁸

²⁸ Vide *supra*.

...el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas mínimas siguientes:

- I. Las Instituciones Policiales deberán consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional antes de que se autorice su ingreso a las mismas;
- II. Todo aspirante deberá tramitar, obtener y mantener actualizado el Certificado Único Policial, que expedirá el centro de control de confianza respectivo;
- III. Ninguna persona podrá ingresar a las Instituciones Policiales si no ha sido debidamente certificada y registrada en el Sistema;
- IV. Sólo ingresarán y permanecerán en las Instituciones Policiales aquellos aspirantes e integrantes que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización;
- V. La permanencia de los integrantes en las Instituciones Policiales está condicionada al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley;
- VI. Permanencia y estabilidad laboral: en tanto, el Artículo 123, apartado B, en su fracción XI, opta por garantizar la seguridad laboral, puesto que los trabajadores al servicio del Estado sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. Incluso, se va más allá al fijar que, en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo procedimiento legal; y, en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

Sin embargo, la permanencia, estabilidad y seguridad laboral, es decir el subsistema de garantías, entra en colisión con el propio Artículo 123, apartado B, que en su fracción XIII a la letra reza:

Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios,

podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que *en ningún caso proceda su reincorporación al servicio*, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Dicho en otras palabras, en el caso de los policías, *la espada de Damocles pende sobre sus cabezas*, dándose al traste con el fundamento mismo de la carrera policial; e, incluso, aunque sean separados o removidos de forma injustificada, carecen del derecho a la reinstalación del que gozan otros colectivos de servidores y funcionarios públicos.

Cabe mencionar que los requisitos de permanencia están plasmados en el Artículo 88, apartado B, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y son:

- I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;
- II. Mantener actualizado su Certificado Único Policial;
- III. No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables;
- IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:
 - a. En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;
 - b. Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;
 - c. En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;
- v. Aprobar los cursos de formación, capacitación y profesionalización;
- VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;
- VII. Aprobar las evaluaciones del desempeño;
- VIII. Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables;

- IX. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- X. No padecer alcoholismo;
- XI. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo;
- XII. Someterse a exámenes para comprobar el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;
- XIII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;
- XIV. No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días, y
- XV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Como quiera que sea, la ambigüedad, incertidumbre, inestabilidad e inseguridad laboral se ciernen sobre aquellos hombres y mujeres que optan por la mal llamada “carrera policial” en México, al no reconocérseles sus derechos laborales fundamentales como lo sería:

- Derecho de asociación o agremiación, contemplado en el Artículo 123, apartado B, fracción x al reconocer que los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo al cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley carecen de este derecho, en virtud de regirse por sus propias leyes, a tenor de lo establecido en el Artículo 123, apartado B, fracción XIII.

- Obligaciones²⁹ y régimen disciplinario:³⁰ al entenderse como disciplina la base del funcionamiento y organización de las instituciones policiales, debiéndose sujetar la conducta de sus integrantes a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética. Además, la disciplina demanda respeto y consideración mutua entre quien ostente un mando y sus subordinados.

²⁹ Artículos 40 y 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*, artículos 99 al 105.

- Seguridad social: además de las bases mínimas de organización consagradas en el artículo 123, apartado B, fracción x de la Constitución General de la República, sobre las que se volverán más adelante, en el caso de la institución policial y en virtud del artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, se alienta a las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal de las instituciones policiales, de sus familias y dependientes, a instrumentar sistemas complementarios de seguridad social.

Lo que se complementa con el Artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que impone a las instituciones de Seguridad Pública garantizar, al menos, las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; obligando, asimismo, a las entidades federativas y municipios a generar —de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos— una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, el sistema de carrera policial está integrado por seis subsistemas: el de ingreso (reclutamiento y selección), el formativo, el escalafonario, el de garantías, el de obligaciones y régimen disciplinario y el de seguridad social, quedando excluido el de asociación y agremiación. En seguida se da cuenta de la situación de este sistema en las direcciones generales de Seguridad Pública de la ZMG.

Condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara

La relevancia y peso que para los policías municipales preventivos de la ZMG tiene el componente de seguridad social, se sustenta en la propia realidad de los hombres y mujeres que siguen la carrera policial como proyecto personal de vida: 92% manifiestan tener hijos (51.8% tres o más descendientes) y 70% estar casados.

Insatisfacción generalizada por la carga y horario de trabajo

El Artículo 123, apartado B, fracción I, de la Constitución establece:

La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

En contraste con este mandato constitucional, casi 70% de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocen trabajar más de 50 horas a la semana, distribuidas en turnos de 12 x 24 horas (43%), de 24 x 48 horas (prácticamente 20%) y de 8 x 12 horas (alrededor de 21%); lo que significa que cerca de 85% de los policías son sometidos a un agotador ritmo de trabajo.

Se trata de un desgaste insoslayable de los recursos humanos a cargo de la seguridad ciudadana en la ZMG, que suele dedicar escaso tiempo a descansar y/o comer.

No debe sorprender que la mayoría de los policías estén totalmente en desacuerdo con la jornada laboral a la que son sometidos: poco más de 55% en Guadalajara, 49.2% en Zapopan, 49.5% en El Salto, 57.8% en Tlaquepaque, 41% en Tlajomulco y ligeramente por encima de 53% en Tonalá.

Además, aproximadamente la mitad de los efectivos encuadrados considera que las jornadas de trabajo están lejos de ser equitativas y 70% niegan tener el mismo rendimiento cuando trabajan de noche y se ven forzados a doblar el turno.

Tanto la carga como la distribución temporal del trabajo policial constituyen un foco rojo que impone a las autoridades municipales una transformación radical, en consonancia con los principios consagrados en la ley suprema de la nación.

Remuneraciones

El Artículo 127 constitucional especifica como remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, y establece que:

Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicho en otros términos:

La remuneración de los integrantes de las Instituciones Policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno.³¹

En ese tenor, como compensación a su riesgosa profesión, el personal subalterno de seguridad pública de la ZMG percibe un sueldo mensual promedio de 7,380 pesos; ingreso por encima de la media nacional, que es de 6,229 pesos, de acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública Federal.³² O, lo que es lo mismo, 55% de la fuerza policial de la ZMG tienen un salario mensual de 6,000 a 10,000 pesos.

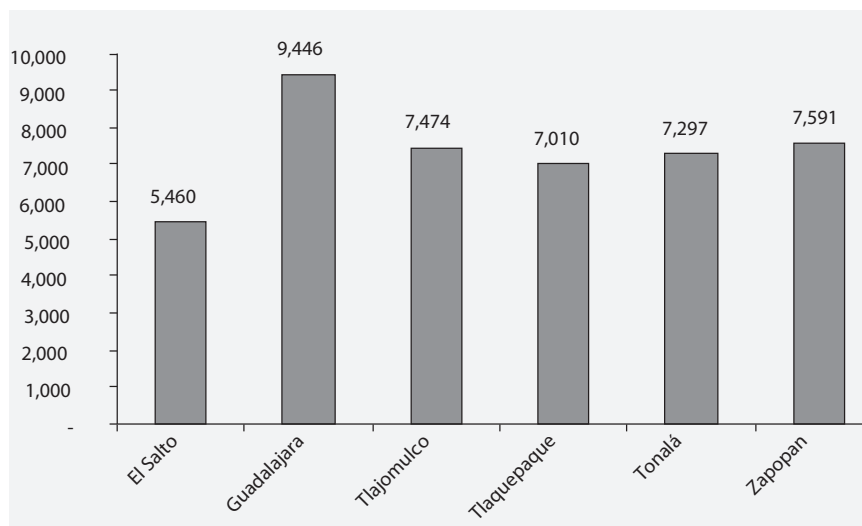
En todo caso, el problema reside en los desbalances o desequilibrios entre los ingresos de los agentes de policía de cada uno de los seis municipios que integran la ZMG: sólo Guadalajara garantiza ingresos superiores a los 8,000 pesos mensuales.

No obstante, se verifica una demanda masiva por incrementos salariales: 94% de los encuestados coinciden en la necesidad de un aumento en su salario; 92% creen que sería deseable aumentar el salario de sus compañeros (la mayoría lo aumentaría de 10 a 50%), y 48% también ven con buenos ojos que se pudiera aumentar el salario a sus propios supervisores (en este caso, la mayoría lo incrementaría de 10 a 20%) (véase la gráfica 1).

³¹ Artículo 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Vid Supra*.

³² Secretaría de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, *Estado de Fuerza Nacional Policial y Situación de las Policías Locales*, México, D.F., 17 de enero de 2010; siguiendo a esta misma fuente, en el caso de las policías municipales el rezago es aún mayor, puesto que casi 61% de las mismas perciben menos de 4,000 pesos mensuales.

Gráfica 1



Fuente: Comisión Estratégica de Seguridad Pública; información a diciembre de 2008.

Insuficientes prestaciones frente a asuntos críticos

Ahora bien, de no ser posible subir el salario, los propios policías consideran como el siguiente beneficio más atractivo: becas para sus hijos (41%), acceso a mejores hospitales para su familia (17%) y apoyo para que sus hijos entren a la preparatoria y la universidad (14%). Como segunda preferencia, de conformidad con los resultados de la encuesta *Justiciabarómetro*, se mencionan becas para los hijos, más un buen seguro de vida.

En rigor, se trata de prestaciones reconocidas en el Artículo 123, apartado B, fracción XI, al determinar que la seguridad social comprenderá lo siguiente:

- a. Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b. En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con

la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

- d. Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e. Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f. Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos...

El Artículo 21 constitucional establece, de manera complementaria, para los familiares del policía, "sistemas de seguros, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones".³³

Por su parte, en la realidad vivida por los policías se constatan tanto problemas críticos de salud física y mental, como un acusado déficit de prestaciones sociales. De esta manera, 70% de ellos afirman no haber tenido una revisión médica en los últimos tres meses previos a la encuesta. Además, la mayoría de los policías tiene sobrepeso (obesidad) (*véase* el cuadro 1) y padece principalmente problemas de colesterol alto, diabetes, hipertensión y de visión.

³³ Artículo 84 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*

Cuadro 1. Sobre peso de los policías

Estado	Nuevo León	Chihuahua	Sinaloa	Michoacán	Jalisco	Distrito Federal	Estado de México	Baja California
PPP	85	85.8	84.2	81.2	79	77.5	73.9	85
PPS	s/d	52%	50.9%	82.4%	40.5%	45.9%	25.9%	54.6%
EPP	1.70	1.72	1.70	1.69	1.68	1.67	1.68	1.75
PE	2,042	1,118	434	1,271	4,221	10,425	14,487	238

Notas:

PPP. Peso promedio de policías (preventivos, estatales y/o municipales), en kilogramos.

PPS. Porcentaje de policías con sobre peso.

EPP. Estatura promedio de policías, en metros.

PE. Policías evaluados.

s/d. Sin datos.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, “Perfil del policía preventivo en México” que se desprende del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

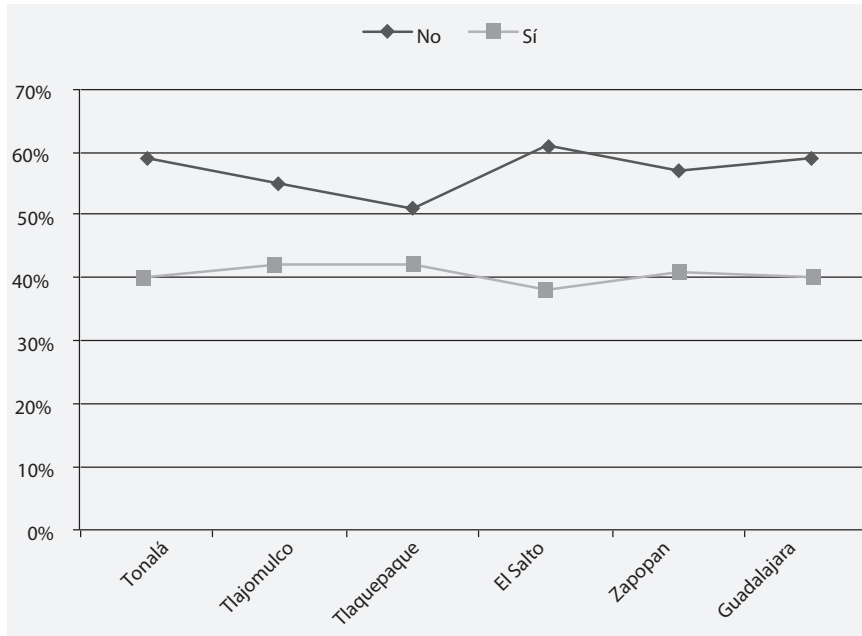
En tanto que estudios de campo llevados a cabo por la Unidad del Centro de Intervención en Crisis de la Universidad de Guadalajara, dirigida por el reconocido psicólogo Francisco José Gutiérrez Rodríguez, han logrado determinar problemas de naturaleza crítica en el campo de la salud mental entre los policías preventivos de Guadalajara y Zapopan.³⁴

La salud del personal policial es una condición *sine qua non* para que pueda desempeñar adecuadamente sus funciones. Así que tiene el derecho de recibir la atención médica y psicológica que contribuya a mantenerlo en condiciones físicas y mentales óptimas para que realice con eficiencia sus misiones y funciones. Por lo que se impone la necesidad de diseñar y poner en marcha programas permanentes de atención preventiva e intervención médica y psicológica para todo el personal, con miras a detectar de manera temprana problemas de salud de todo tipo y efectuar su debida canalización.

³⁴ Entrevista personal con el psicólogo Francisco José Gutiérrez Rodríguez, realizada en Guadalajara el 31 de julio de 2009.

En adición a las presiones propias y el estrés (véase la gráfica 2).

Gráfica 2



Fuente: *Justiciabarómetro*, Universidad de San Diego, agosto de 2009.

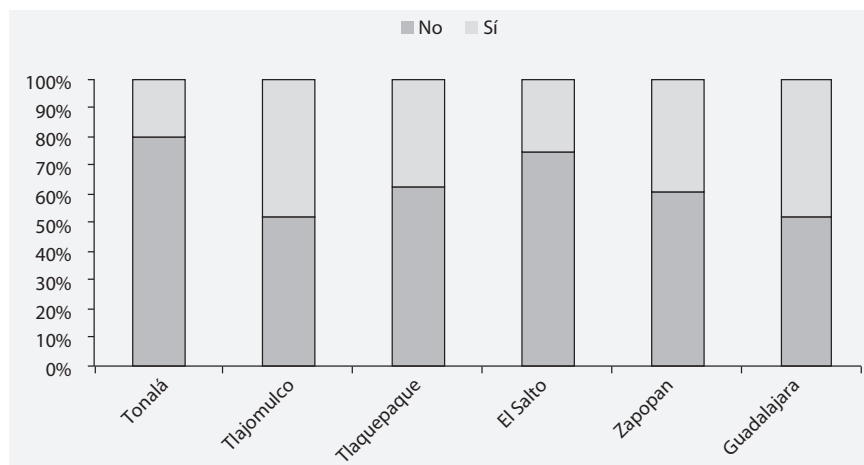
La mayoría del personal no ha logrado adquirir vivienda propia (54.2%), por lo que se ve obligado a residir con familiares o rentar un inmueble: 24.3% rentan casa, 21.3% viven con familiares y 8.6% alquilan departamento. Sería recomendable, como parte de las prestaciones laborales, implementar un programa de apoyo a la vivienda digna y próxima.

Medios y equipos

Pero, más allá de estas insuficientes prestaciones para el personal operativo, existe un reclamo generalizado por el incumplimiento de las autoridades en cuanto a la dotación de uniformes, como lo muestran los resultados de la encuesta *Justiciabarómetro*.

Efectivamente, la mayoría de los policías afirma no recibir los uniformes que les corresponde: 89.9% en Tonalá, 56.7% en Tlajomulco, 65.4% en Tlaquepaque, 79.2% en El Salto, 64.8% en Zapopan y 57.1% en Guadalajara. En promedio, en la ZMG, 25.9% dicen haber comprado su uniforme sin recibir reembolso alguno (véase la gráfica 3).

Gráfica 3



Fuente: *Justiciabárometro*, Universidad de San Diego, agosto de 2009.

Casi 56% están en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la afirmación de que “el equipo con el que cuenta para trabajar es suficiente”; porcentaje similar al de los que ponen severamente en entredicho que “los uniformes de los policías municipales son adecuados para tu trabajo”.

A la carencia de vivienda propia, a ingresos indecorosos y horarios agotadores violatorios de las garantías individuales consagradas constitucionalmente, se suman el déficit y la obsolescencia de los componentes cualitativos materiales, en términos de medios y equipos. No sólo la mayoría de los policías de línea sostienen que la institución no los provee de uniformes y fornituras, sino que ejercicios de consulta entre los propios policías identifican como debilidad las deplorables condiciones del armamento y las patrullas.³⁵

³⁵ Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco, *Seguridad Pública Jalisco 2030*, “3. Problemática y áreas de oportunidad”, Tabla 3.1. Problemática (debilidades y amenazas), pp. 55 y 57.

Esto significa que los miembros de los cuerpos de seguridad pública de la ZMG sufren violaciones sistemáticas de sus derechos humanos por parte de sus propias autoridades y mandos naturales, y que, por tanto, lejos están las condiciones deseables para el desempeño policial que la sociedad legítimamente demanda.

Lo mínimo que un ciudadano medio esperaría de las autoridades es que éstas doten a los policías de los medios y equipos idóneos para el buen desempeño su función como guardianes de la seguridad pública.

Ausencia de apoyo legal

Como “funcionario encargado de hacer cumplir la ley” o como auxiliar de la justicia, el oficial de policía se encuentra permanentemente en contacto con el delincuente y el delito, y probablemente deba enfrentar situaciones no sólo traumáticas sino límites entre la legalidad y la ilegalidad.

Adicionalmente, el Artículo 20 constitucional determina que el proceso penal será acusatorio y oral, debiéndose desahogar y valorar todas las pruebas en audiencia de juicio y en presencia del juez. Y dado que el policía suele ser el primer operador del sistema de justicia penal en llegar a la escena del delito, probablemente su testimonio sea tomado en cuenta durante los procesos, es decir, convocado por las partes en litigio.

En resumen, tanto por la naturaleza de su profesión como por el nuevo proceso penal en México, el policía debe contar con apoyo legal proporcionado por la propia institución. Sin embargo, actualmente, los efectivos encuadrados se encuentran en un estado de indefensión ante la ausencia de soporte letrado.

Tal vez esta situación explique en parte el importante peso que los uniformados confieren a la capacitación (61%), pero fundamentalmente a los conocimientos en el campo de las leyes y reglamentos (45%).

Clima laboral adverso

Si, por un lado, 52% del personal policial de la ZMG considera que su trabajo no es valorado, por otro, la masa de los efectivos policiales percibe, en la

dimensión interna de la institución policial, que las reglas del juego y su puesta en práctica no son justas, o bien, que no responden a criterios claros y objetivos.

- Así, tratándose del sacrosanto escalafón, la mayoría está totalmente en desacuerdo (53.1%) y en desacuerdo (9.4%) con la frase: “los procesos para decidir los ascensos y promociones son justos”; de igual forma, que: “los procesos para decidir los ascensos y promociones son claros” (46.5% totalmente en desacuerdo o simplemente en desacuerdo).
- Con respecto al régimen disciplinario, la percepción de la masa policial es que los correctivos disciplinarios no se aplican a todos por igual (poco más de 55%), ni son justos (por arriba de 52%), y para el 35% de los policías no son conocidos por todos.
- En cuanto a los procesos para decidir la asignación de las zonas de patrullaje, 40% considera que no se caracterizan por la transparencia ni la justicia.
- Mientras que 30% está totalmente en desacuerdo o en desacuerdo con la frase “los procesos para decidir la asignación de las jornadas de trabajo, actualmente, es justa”.
- Llama la atención el déficit de confianza interpersonal, puesto que mientras 41% está en desacuerdo con la afirmación “confío en mis superiores”, la tercera parte de los encuestados reconoce lo propio en el caso de sus compañeros.
- Tal vez, en ello resida el convencimiento de que “hay más corrupción en el nivel jerárquico de altos mandos” (67.8%).

En contrapartida, la mayoría de los policías municipales preventivos de la ZMG (60.4%) presentan buena disposición para ser sometidos a la evaluación de su trabajo y desempeño.

En conclusión, la institución policial de la ZMG se caracteriza, en general, por una situación de indefensión laboral o déficit del componente de seguridad social; aunque, justo es reconocerlo, se verifican contrastes entre los seis municipios que conforman la ZMG. Se trata de desequilibrios o desbalances que ejercen presión, en detrimento de las condiciones favorables de los auxiliares de la justicia de Guadalajara y Zapopan.

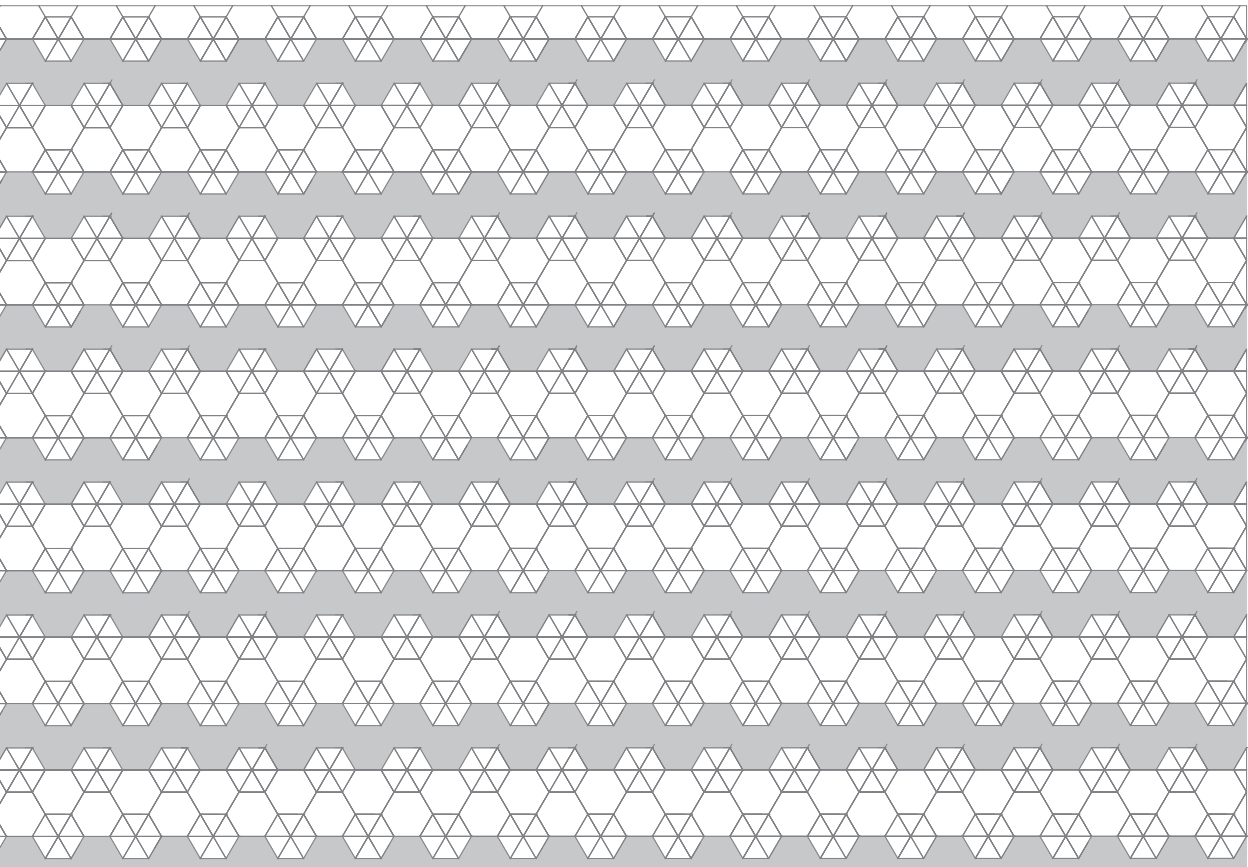
Si no se considera obsoleta a la policía municipal preventiva, debería iniciarse un proceso de metropolización policial, que permita establecer

una alianza estratégica entre los seis municipios de la ZMG, y buscar el sano equilibrio entre los componentes del ámbito policial. La sumatoria de esfuerzos, en lugar de las tradicionales medidas aisladas de cada ayuntamiento, generará valor y permitirá cumplir el mandato constitucional de brindar una cobertura social a los hombres y mujeres que en calidad de protectores sociales se juegan la vida a diario y contribuyen al desarrollo de la ZMG.

Carlos Mercado Casillas

La complejidad de un deber

Relaciones comunitarias de las policías



En este capítulo se realiza un análisis de la experiencia y la perspectiva de las y los integrantes de las instituciones policiales preventivas de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) en relación con sus respectivas comunidades. Se trata de profundizar en los imaginarios policiales dentro del marco de sus relaciones con la comunidad a la que sirven, a partir de las respuestas que dieron al estudio *Justiciabarámetro*.

Introducción

La Zona Metropolitana es “la extensión territorial que incluye a la unidad político—administrativa que contiene la ciudad central y las unidades político—administrativas contiguas a ésta, que tienen características urbanas tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa” (Unikel, 1978).

Es un espacio en el que se concentran los problemas que más afectan la convivencia social (pobreza, marginación, desempleo, delincuencia, etcétera). Pero también es el lugar de la geografía de una nación, donde se genera la mayor parte de la riqueza, en la que convergen los flujos de recursos económicos por la creación constante y permanente de empleos y donde las y los habitantes acceden a un sinfín de servicios que satisfacen necesidades básicas de manera relativamente sencilla. Es además el espacio de convivencia y de construcción de identidades que dan sentido de pertenencia a la mayoría de las y los habitantes de un país.

En el caso de Jalisco, existen varias zonas metropolitanas, siendo la de Guadalajara la más importante, en ella confluyen seis municipios: El Salto, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, que además de compartir los conflictos y beneficios propios de una metrópoli, también deben cumplir con la obligación de realizar acciones coordinadas entre sí,³⁶ con el objetivo de lograr beneficios comunes (véase la figura 1).

³⁶ Artículo 81 bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

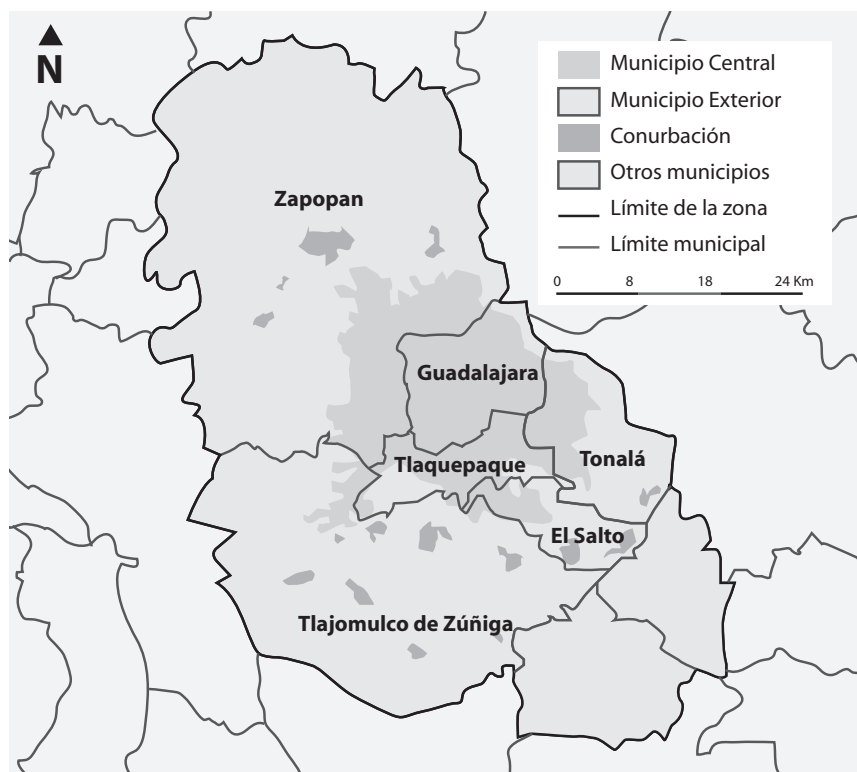


Figura 1. Zona Metropolitana de Guadalajara.

Fuente: *Justiciabarómetro*, 2009.

Descripción general de la Zona Metropolitana de Guadalajara

Características sociodemográficas

La ZMG está integrada por 1,848 colonias. La mayoría de ellas están ubicadas dentro de la mancha urbana, pero hay otras que se encuentran en el medio rural. Si bien las zonas rurales no forman parte, en sentido estricto, de la ZMG, resulta relevante considerarlas, en la medida en que en este estudio

nos referiremos a una función cuya presencia debe ser patente en toda la geografía municipal. Lo que tiene implicaciones en cuanto a factores de eficacia y eficiencia de la prestación del servicio, como la distancia de los centros de población y los accidentes orográficos del terreno, entre otros. Por esa misma razón se debe tomar en cuenta que la totalidad de las colonias tanto urbanas como rurales se hallan distribuidas en los 2,149.95 m² que corresponden al total del territorio de los municipios que conforman la ZMG (véanse los cuadros 1 y 2).

Cuadro 1. Colonias en la ZMG

Municipio	Colonias
El Salto	68
Guadalajara	478
Tlajomulco de Zúñiga	210
Tlaquepaque	248
Tonalá	299
Zapopan	545
Total	1,848

Fuente: Servicio Postal Mexicano, Catálogo Nacional de Códigos Postales, última actualización 7 de junio de 2010.

Cuadro 2. Territorio municipal

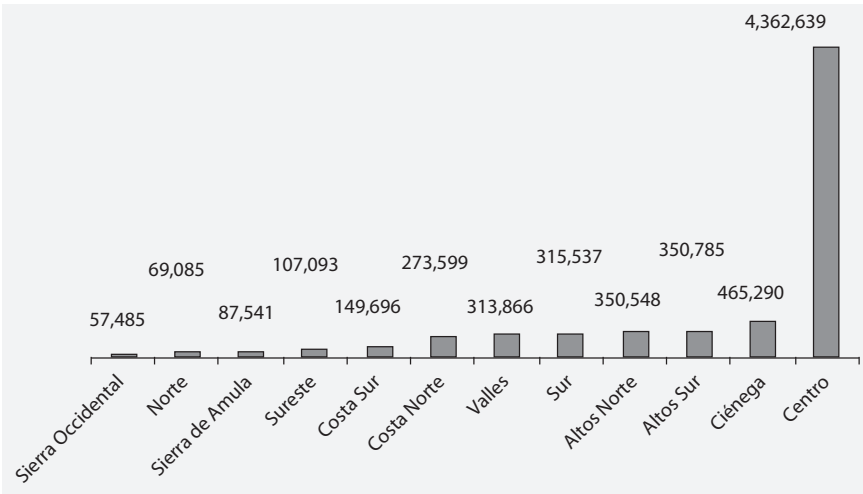
Municipio	Km ²
El Salto	41,500
Guadalajara	187,910
Tlajomulco de Zúñiga	636,930
Tlaquepaque	270,880
Tonalá	119,580
Zapopan	893,150
Total	2149,950

Fuente: Comisión Estratégica de Seguridad Pública, Asociación Intermunicipal de Guadalajara, 2008.

La población de la ZMG

Jalisco está constituido administrativamente en 12 regiones. La ZMG se ubica geográficamente dentro de la región Centro del estado, que resulta ser la más poblada, con más del 60% de la población total del estado (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución de la población en Jalisco



Fuente: II Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2005.

Más allá de las razones o causas que motivan la migración de la población de otras zonas de Jalisco a la zona Centro, es preciso tomar en cuenta la tendencia de la población a concentrarse en los municipios de la ZMG, la cual continúa acentuándose, incluso se pronostica que proseguirá en los próximos años y que para el 2030 estos municipios albergarán 97.3% de la población regional y 69.3% de la población estatal (véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Proyecciones de crecimiento de la población de los municipios de la ZMG			
Municipio	Proyecciones		
	2012	2015	2030
El Salto	148,716	165,053	239,374
Guadalajara	1'518,596	1'470,517	1'216,292
Tlajomulco de Zúñiga	347,252	405,891	688,046
Tlaquepaque	672,922	717,740	898,842
Tonalá	494,722	530,309	674,933
Zapopan	1'336,864	1'408,173	1'680,215
ZMG	4'519,072	4'697,683	5'397,702

Proyecciones de población 2006-2030

Los datos que en materia de proyección de crecimiento poblacional se muestran en el cuadro 3, nos permiten hacer inferencias acerca del aumento de los requerimientos de servicios, incluida la función de proveer seguridad a los ciudadanos. En este punto es preciso aclarar que esta exigencia también aplica para el municipio de Guadalajara, aun cuando se proyecta un decrecimiento porcentual de la población en relación a los otros cinco municipios. Esta reducción para Guadalajara encuentra justificación en la transformación de su vocación eminentemente habitacional y de servicios (mixta), por otra en la que los servicios e infraestructura de gobierno ocupan un lugar privilegiado, ya que en su territorio se concentra la mayor gama de servicios y comercio que ofrece la ZMG, así como por el hecho de que es la sede de los poderes públicos de la entidad; además de la existencia de barreras naturales (Barrancas de Huentitán y Oblatos) que impiden contar con reservas habitacionales. En otras palabras, en el municipio de Guadalajara trabajan habitantes de los otros cinco municipios, los que a su vez se convierten poco a poco en sus lugares de residencia, habitación y recreo.

En este sentido, los espacios urbanos son inevitablemente más afectados por la criminalidad, por lo que el ritmo acelerado de su crecimiento se acompaña en la misma proporción de la inquietud por el aumento de conductas que atentan contra la convivencia ciudadana. Sin duda, lo anterior impacta en las estrategias que en materia de prevención de la inseguridad las autoridades policiales municipales implementen, lo que se antoja como un reto complejo si consideramos que en la actualidad las instituciones policiales preventivas de los municipios de la ZMG cuentan con un total de 5,985 policías de línea que se ocupan de brindar la función de seguridad pública en el territorio de los seis municipios. La cifra se traduce en un policía por cada 678 habitantes, o lo que es lo mismo: 147 policías por cada 100 mil habitantes, cifra muy por debajo de la que recomienda la Organización para las Naciones Unidas: 280 policías por cada 100 mil habitantes. Hay otras afirmaciones que incluso reducen la proporción. Por ejemplo, para casos de inestabilidad política se considera que una fuerza policial adecuada es de 150 policías por cada 100 mil habitantes (Zepeda Lecuona, 2010) (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Índices de presencia policial por población

Municipio	Población*	Policías de línea**	Índice de habitante por policía de línea	Policías por cada 100 mil habitantes
El Salto	111,436	154	724	138.20
Guadalajara	1'600,940	2,857	560	178.46
Tlajomulco de Zúñiga	220,630	344	641	155.92
Tlaquepaque	563,006	697	807	123.80
Tonalá	408,729	530	771	129.67
Zapopan	1'155,790	1,403	823	121.39
ZMG	4'060,531	5,985	678	147.39

Fuentes: *Población total por municipio, II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

**Comisión Estratégica de Seguridad Pública de la Asociación Intermunicipal de Guadalajara, 2008.

Las relaciones con la comunidad

Jalisco cuenta con un marco normativo que si bien no regula de manera específica y puntual la forma en que se desarrollará la participación ciudadana en la materia, sí reconoce la existencia de tres mecanismos a los cuales les otorga la calidad de órganos consultivos del Gobierno del Estado en materia de seguridad pública, los cuales están integrados con un componente de participación ciudadana:

1. *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social*. Se trata de un órgano con mayoría de integrantes del sector público (aproximadamente 20 servidores públicos) y una minoría de representantes de la sociedad civil (cuatro). Más allá de las consideraciones sobre la proporción de la representación ciudadana directa que integra el Consejo, es importante destacar las atribuciones que tiene para intervenir de forma directa en la toma de decisiones en torno a la política estatal en materia de seguridad pública, de procuración de justicia y de readaptación social. Tiene la facultad de elaborar y aprobar planes y programas estatales, regionales y municipales en materia de seguridad, establecer los lineamientos de la política criminal en la entidad, diseñar los mecanismos de prevención, aprobar los nombramientos de los directores generales designados en la Secretaría de Se-

guridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado, verificar el desarrollo de las funciones en las áreas de procuración de justicia y seguridad pública en el estado, entre otras.

Tal y como se advierte, se trata de un mecanismo vigoroso en cuanto a las atribuciones y la incidencia de sus opiniones en el tema, como lo dispone la Ley de Seguridad Pública de Jalisco. Sin embargo, presenta un fuerte déficit en la participación social directa, lo que implica poca representación ciudadana. Esta situación se replica en la mayoría de los municipios de la entidad, lo que puede atribuirse a la nula reglamentación al respecto y a la falta del entramado institucional que posibilite la participación ciudadana directa en los términos que define la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en su Artículo 128 reconoce la necesidad de que, mediante mecanismos eficaces, la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, a través de la comunidad (tenga o no estructura organizada) y la sociedad civil organizada. Por otra parte, es relevante la apuesta que en materia de política criminal se hace respecto de la delación, se han realizado esfuerzos notables para implementar mecanismos de captación de “denuncias ciudadanas”, recurso que generalmente se utiliza para medir el nivel de participación de la ciudadanía en la seguridad pública.

2. *Consejos Regionales de Protección Ciudadana.* Están integrados a semejanza del anterior, pues solamente participan cuatro representantes de la sociedad civil. Sus funciones también son las mismas, pero en el ámbito municipal de la región. Sin embargo, a pesar de la disposición de su creación, no existe en la entidad ningún Consejo Regional.³⁷
3. *Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.* Se trata, tal vez, de la experiencia más avanzada de participación ciudadana a escala municipal en la entidad en materia de seguridad, pues además de que nominalmente adopta el modelo de seguridad ciudadana,³⁸ en su integración pondera una mayoría de representación ciudadana al disponer

³⁷ Información proporcionada por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco.

³⁸ En un sentido amplio, la seguridad ciudadana es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana. Se trata, en resumen, de garantizar una vida digna a todas y todos los ciudadanos.

de un espacio para cada una de las zonas en que se encuentra dividido el municipio (12). Se trata de un órgano consultivo, colegiado, técnico, de evaluación, colaboración y participación ciudadana, cuyo principal propósito es representar a la sociedad tapatía, así como establecer las bases para la coordinación y ejecución de las acciones municipales en materia de seguridad pública

El Consejo cuenta con una normatividad extensa, pues su regulación y funcionamiento se halla establecido en tres reglamentos distintos:

- Reglamento de los Consejos Consultivos del Municipio de Guadalajara.
- Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara.
- Reglamento Interno del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara.

Los dos primeros fueron emitidos por el pleno del Ayuntamiento y el tercero por el propio Consejo Consultivo. Esta normatividad expone de manera clara la forma en que se va a integrar y su funcionamiento; sin embargo, a pesar del avance que supone este órgano, en los requisitos para ser representante de zona se precisa que debe ser elegido por las asociaciones de vecinos legalmente instauradas. Con ello solamente se cumple en parte la letra y espíritu de la participación ciudadana contenidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esperando que la comunidad (con o sin estructura organizada) y la sociedad civil organizada tomen parte en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema.

Aparte de estos tres organismos y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Zapopan, que se integra y funciona de forma similar a su homólogo de Guadalajara, en la ZMG existen débiles mecanismos de coordinación dirigidos a reducir la delincuencia, sustentados en la participación ciudadana y las organizaciones comunitarias, por ejemplo, las asociaciones vecinales, que se acercan a las autoridades municipales con un interés auténtico en búsqueda de lograr una coparticipación para encontrar soluciones a las conductas antisociales que afectan su seguridad y la de sus colonias. Estas iniciativas están basadas en la asociación y la función estratégica que los habitantes de las ciudades desempeñan en

la modificación de las condiciones que generan delincuencia, a lo cual se le llama *seguridad sostenible*, pues va más allá de las administraciones municipales con duración de tres años.

El objetivo de esta forma de organización es analizar los problemas y proponer soluciones; sin embargo, en la ZMG la eficacia de este modelo no ha logrado resultados alentadores, sea porque no existe un interés genuino de las autoridades por conocer la opinión de la sociedad; sea por un seguimiento deficiente de las acciones derivadas de las propuestas; o por lo reducido de los periodos de gestión municipal, que siempre van acompañados de replanteamientos y nuevos planes y programas policiales, sin una valoración que permita determinar la viabilidad de dar continuidad a los anteriores. Esto a final de cuentas alimenta el imaginario social de que su participación es una pérdida de tiempo y de que hay una permanente impunidad generada por la institución policial.

Una vez que identificamos a la ciudad y sus habitantes (participación comunitaria) como un elemento fundamental de las políticas de seguridad, seguimos con el análisis de los resultados obtenidos mediante *Justiciabárometro*.

Análisis de los resultados de *Justiciabárometro*

Confianza ciudadana

Se trata del rubro más importante de la labor policial, pues la comunidad es la razón de ser de las instituciones policiales. La confianza entre los policías y la comunidad se construye a partir de las circunstancias que se presentan tanto en el perfil de las y los policías, como de la institución a la que pertenecen.

En ese sentido, la degeneración de la relación comunitaria entre las y los habitantes y el personal policial se sustenta, de acuerdo con Gino Costa (2009), principalmente en estas características de los policías:

- Su perfil personal y profesional.
- Su nivel de formación.
- Su experiencia en la prestación de la función de seguridad.
- El contexto en el cual se desempeñan y realizan su función.
- El trato que brindan a las y los habitantes de la comunidad.

A continuación se presentan los resultados de *Justiciabarómetro* referentes a estos aspectos.

Perfil profesional del personal policial

- 30% del personal policial dijo no haber tenido otro empleo antes de ser policía.
- 65%, antes de ingresar a la institución policial, se desempeñó en un oficio (carpintero, mecánico, etcétera, 23%), en labores administrativas (17%), como obrero (13%) o en seguridad privada (12%).
- 41% de quienes tuvieron un empleo anterior permanecieron en él entre 1 y 3 años, en tanto que 26% lo hicieron entre 4 y 10 años.
- 62% señalaron que lo que los motivó a ser policías fue ayudar a servir.
- 86% dijeron que de no ser policía les gustaría serlo. Y de éstos, 31% lo harían por vocación.

Las respuestas ofrecen la garantía, si no es que la certeza, de que las instituciones policiales de la ZMG están integradas en su mayoría por individuos surgidos del grueso de la población, lo que incentiva su naturaleza civil y ciudadana. 65 de cada 100 policías, antes de desempeñar la labor de seguridad, trabajaban prestando servicios basados en sus habilidades, ya sean manuales o artísticas; en tanto que alrededor de 30% no tuvieron un empleo anterior, lo que permite inferir que se trata sin duda de la población policial de menor edad y que en teoría se acerca a las instituciones policiales en plenitud de condiciones y aptitudes. Esta respuesta es coincidente con la edad del personal, pues el grupo de edad con el porcentaje más alto es el que abarca de 31 a 40 años (45%) y el de menor porcentaje es el de 18 a 30 años (23%). Es decir, el promedio de edad del personal policial de la ZMG es de 38 años.

Por otra parte, se advierte un compromiso generalizado con su labor, pues la mayoría de los entrevistados considera su trabajo diario como una

tarea importante para la comunidad y ratifica su voluntad de permanecer en la institución. Lo anterior toma relevancia en la medida que, según se advierte, y considerando el aspecto económico, no resulta atractiva la profesión policial en la ZMG. Aunque, en términos individuales, esta afirmación se intensifica en el caso de El Salto, donde casi 80% de sus policías obtienen como retribución por sus servicios un sueldo que oscila entre 2,000 y 6,000 pesos mensuales. 94% del personal policial consideró que si pudiera aumentaría su salario, y 25% de éstos lo aumentarían entre 11% y 20%.

Nivel de formación del personal policial

- 46% anotaron haber recibido educación secundaria, en tanto que 30% dijeron haber realizado estudios de preparatoria o equivalente.
- 59% consideran que la finalidad de la seguridad pública es preservar la vida humana y la integridad física de las personas. En tanto que 38% consideran que es mantener la tranquilidad y el orden público.
- 84% están en desacuerdo o totalmente en desacuerdo en involucrarse en conductas ilegales no graves, aun cuando nadie salga lastimado.
- La mayoría (84%) afirma respetar y obedecer la ley por convicción.
- 53% consideran que se debe respetar la ley para mantener el orden público.
- A la afirmación de que hay bastantes policías que toleran actos de corrupción, las respuestas fueron: totalmente de acuerdo, 20.8%; de acuerdo, 11%. Éstas dos respuestas sumaron 31.8% del total.
- Respecto a la afirmación “Recibo suficientes cursos de actualización”, 34% de las y los encuestados dijeron estar en total desacuerdo, en tanto que 16% manifestaron estar totalmente de acuerdo.
- De las áreas en las que consideran requerir mayor capacitación, 45% señalaron leyes y reglamentos, en tanto que 15% indicaron armamento y tiro.

En este apartado la respuesta policial ofrece un conocimiento aceptable del deber que implica la función policial; sin embargo, se advierte la necesidad de capacitación en torno al conocimiento de leyes y reglamentos, expresada por 45% de los encuestados, y al adiestramiento en armamento y tiro, manifestada por 15% de los policías. Ambos aspectos son fundamentales para el cumplimiento de la función policial.

Experiencia en la prestación de la función de seguridad

- 1,334 policías tienen hasta seis años de antigüedad (26%); en tanto que 1,302 tienen una antigüedad mayor que 15 años (25%).
- 12% dijeron haber tenido experiencia o formación militar.

El capítulo de *Justiciabarómetro* correspondiente a la formación y el perfil profesional del policía municipal de la ZMG, proporciona un acercamiento al nivel de formación y experiencia en la función de seguridad pública, lo cual permite identificar factores intangibles que contribuyen a la construcción de la confianza o desconfianza ciudadana.

Contexto en el cual desempeña su función

- A la afirmación de que las jornadas de trabajo son equitativas, más de 38% dijeron estar en total desacuerdo, en tanto que 18% expresaron estar totalmente de acuerdo.
- En cuanto a la afirmación “Cuando trabajo de noche y tengo que doblar el turno, tengo el mismo rendimiento”, prácticamente 60% dijeron estar en total desacuerdo, mientras que en el otro extremo 9% manifestaron estar de acuerdo.
- Respecto a las afirmaciones “Siento confianza en mis compañeros” y “Siento confianza en mis superiores”, 52% y 47%, respectivamente, las repuestas fueron en total desacuerdo; en tanto que 11% y 13 %, respectivamente, dijeron estar totalmente de acuerdo.
- 70% consideran la honestidad como el principal valor que debe poseer una o un policía.
- 34% se manifestaron completamente de acuerdo con la afirmación “Se decide la promoción con base en las conexiones que uno tiene”, respuesta que se ratifica con 46% que respondieron totalmente en desacuerdo con la afirmación “Se decide la promoción con base en los méritos de uno”.

Ya el capítulo de *Justiciabarómetro* “Condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara” nos permitió visualizar las condiciones en las que el personal policial realiza sus funciones cotidianas; las

que en ocasiones reflejan la calidad de su actuación frente a la ciudadanía. Un ambiente laboral injusto, dañino o poco agradable se reproduce en el trato que se brinda a las y los habitantes, lo cual sin duda se convierte en un indicador fundamental de la relación que las instituciones policiales tienen con las comunidades en las que sirven. Atender las circunstancias que predisponen de manera negativa la actuación policial es uno de los principales retos.

Trato que brindan a las y los habitantes de la comunidad

- A la pregunta de cómo califica la sociedad su trabajo, las principales respuestas estuvieron entre 7 y 8 (21% y 23% respectivamente) de una calificación de 1 al 10 (1 es muy mal y 10 muy bien).
- 40% de las y los policías identifican la *atención rápida* como la característica policial más valorada por la ciudadanía.
- 49% consideran que normalmente se proporciona un trato justo a las y los ciudadanos.
- En cuanto a la afirmación “La policía es más severa con los pobres”, 46% dijeron estar en completo desacuerdo, pero la segunda respuesta más alta fue en total acuerdo (11%).
- En relación a la afirmación “Violar la ley no es tan terrible, sino que lo malo es ser sorprendido”, 59% expresaron estar en total desacuerdo, pero la segunda respuesta más alta fue en total acuerdo (11%).
- A la afirmación “Los policías dan buen trato a las y los ciudadanos”, 53% estuvieron de acuerdo.
- 62% declararon dedicar 30 minutos diarios a reunirse con vecinos.
- En cuanto a la afirmación “La gente sólo está contenta si con su trabajo se soluciona el problema”, 50% están totalmente de acuerdo, en tanto que 7% están en total desacuerdo.
- De los problemas de seguridad que más se presentan, el 31% piensa que el tráfico de drogas es el principal problema que preocupa a la sociedad, el 30% identifica el robo a casa-habitación, en tanto que 15% consideran al pandillerismo.
- En cuanto a los problemas que la policía municipal puede resolver con mayor facilidad, 41% respondieron que el pandillerismo y 23% dijeron que el vandalismo; en tanto que los más difíciles de resolver son el secuestro y el tráfico de drogas (29% y 27%, respectivamente).

- 45% consideran que es más probable el involucramiento de policías en el tráfico de drogas, que en las otras actividades delictivas.
- Las acciones consideradas más eficientes para combatir la inseguridad son: mayor participación de la comunidad (44%) y acabar con la corrupción (25%).
- Ante la afirmación “La sociedad coopera con la policía en la prevención del delito”, poco más de 23% respondieron estar en regular desacuerdo y el 21% total desacuerdo.
- Las situaciones en que interviene la policía y es mejor recibida son en casos de violencia doméstica (35%) y robo (24%).
- En cambio, los hechos en los que la presencia del funcionario encargado de hacer cumplir la ley no es grata corresponden a: detención de un familiar (50%) y riñas entre vecinos (20%).
- Los hechos en los que prefiere no intervenir son riñas entre vecinos (24%) y violencia doméstica (21%).
- El sector del municipio en donde el policía es mejor recibido es en fraccionamientos y residenciales (45%), en tanto que en el que es peor recibido es en zonas periféricas (35%).
- 53% respondieron que el principal tipo de contacto que tienen con la comunidad es el patrullaje, y que la mejor forma de acercarse a la gente es a través de la comunicación y de programas preventivos (36% y 33%, respectivamente).
- 70% consideran que el crimen y la inseguridad es un tema muy urgente, ligeramente por encima de la pobreza (68%), la creación de empleos (64%) y la corrupción en el gobierno (60%).
- La percepción en torno a que la dirección de seguridad en la que se desempeña está atacando de manera eficiente los problemas de inseguridad de la ciudad, dio como respuestas: totalmente de acuerdo, 18%, y en total desacuerdo, 15%; sin embargo el mayor porcentaje se mantuvo en regular acuerdo, con 23%.
- Con respecto a su autopercepción, 31% están en regular acuerdo con la aseveración “Los policías son educados”; 28% están en regular acuerdo con “Los policías inspiran confianza”; 24% están en regular acuerdo con “Los policías no están controlando el crimen”; 21% están en regular acuerdo con “Los policías no están haciendo un buen trabajo”; 27% están en regular desacuerdo con “Los policías son disciplinados”, y 31% están en regular acuerdo con “Los policías son eficientes”.

- La opinión sobre “Los policías son corruptos” prácticamente está dividida entre regular desacuerdo y regular acuerdo (23% cada una).

En los resultados de la encuesta se advierte cuál es la percepción del personal policial municipal de la ZMG con referencia a diversos tópicos de la labor que realizan para la ciudadanía. Es relevante hacer notar que dan un alto nivel de aprobación a la imagen y el desempeño de las tareas de seguridad pública que lleva a cabo su institución, además de que consideran que en su desempeño brindan un trato adecuado a la ciudadanía.

No obstante, en cuanto al trato que brindan a la ciudadanía, casi la mitad consideró que lo hacen de manera justa. Sin embargo, existen indicadores que reflejan lo contrario, uno de ellos, es el número de quejas presentadas ante el organismo público protector de derechos humanos en la entidad, la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), que tan sólo durante el año 2009 registró un número aproximado de 334 quejas atribuidas a las instituciones policiales de la ZMG (excepto Tlajomulco y El Salto, municipios de los que no se tiene datos específicos), presentadas por mujeres y hombres que consideraron inapropiado el trato que recibieron por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el municipio, lo que, desde su punto de vista, vulneró sus derechos humanos (CEDHJ, 2010).

Por otra parte, mientras que el personal policial consideró que la ciudadanía calificaba su trabajo con 7 u 8 en un escala de 1 a 10 (en la que 1 equivale a muy mal y 10 a muy bien), en la Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2008 (ENSI 6)³⁹ la respuesta que en forma directa dieron las y los ciudadanos entrevistados arrojó que, de una escala de 0 a 10 (donde 0 es pésimo y 10 es excelente), otorgaron una calificación promedio de 5.1 a las instituciones policiales municipales preventivas. Otros resultados fueron que 71% de la población entrevistada en la ENSI 6 dijo sentirse insatisfecho con el desempeño de las policías municipales preventivas. Sin embargo, en el imaginario policial la mayoría considera que son eficientes. Además, 62% de las y los ciudadanos entrevistados revelaron que confían poco y 27% que no

³⁹ Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2008; segunda parte: 14 Zonas Metropolitanas, Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, A.C., octubre de 2009. Consultada en línea en la página electrónica www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6_urbana.pdf, el 3 de julio de 2010.

confían nada en la policía municipal preventiva, en tanto que la percepción del personal policial es que siempre inspiran confianza.

Lo anterior demuestra que existe distanciamiento entre el personal policial y las y los habitantes de la comunidad, lo cual puede ser consecuencia de la estrategia policial aplicada y que su naturaleza y sus objetivos no favorecen la interrelación con el ciudadano. Esto se evidencia con la respuesta que dieron los policías a la pregunta de cuál es el tipo de contacto más común que tienen durante sus labores policiales: la mayoría se contactan con la población a través del patrullaje.

La respuesta obtenida permite advertir la poca o nula actividad orientada a generar vinculación social, pues en la acción de patrullaje no existe una comunicación directa entre ciudadano y policía, lo que impide a éste conocer realmente las percepciones predominantes en la comunidad respecto del actuar policial. Lo anterior es relevante, dado que la respuesta generalizada a la pregunta que se formuló sobre la mejor forma de acercarse a la comunidad fue a través de la comunicación, lo cual demanda un contacto permanente, directo y cercano con la población; máxime que el personal policial concibe la participación de la comunidad como una de las acciones más eficientes para combatir la inseguridad. En otras palabras, la conciencia policial identifica una posible solución a la inseguridad, pero a pesar de ello no la pone en práctica.

En ese mismo sentido, la mayoría afirma que otra de las acciones que contribuirían a combatir la inseguridad es el abatimiento de la corrupción. Sin embargo, resultan interesantes las respuestas que, si bien tienen porcentajes menores, indican la tolerancia a actos que *per se* propician la corrupción. Por ejemplo, a la afirmación “Violar la ley no es tan terrible”, la segunda respuesta más alta fue “En total acuerdo” (11%); es decir, 11 de cada 100 policías preventivos municipales aceptaron esa conducta como correcta, lo que sin duda contribuye a la poca o nula relación con la comunidad y los efectos que trae consigo ese distanciamiento. Además, es reveladora la percepción que la mayoría tiene respecto a que no existen pautas, al interior de sus instituciones, para investigar la corrupción, por lo que se percibe una suerte de impunidad institucional que impide la reducción de actos de corrupción, lo que sin duda es un aliciente para seguir cometiéndolos.

Una de las mejores maneras de acercarse a la comunidad es fomentando la prevención delictiva. Al respecto, el personal policial se mostró de acuerdo, incluso lo admitió por encima del patrullaje. No obstante, en su gran mayoría estimaron que no existe participación de la sociedad en los programas preventivos que se realizan. Sin embargo, lo anterior es propiciado en alguna medida por la inactividad de las instituciones policiales en la materia, pues sólo 9% reconocieron la aplicación de programas preventivos como uno de los mecanismos efectivos para lograr el contacto con la comunidad. Además, es importante considerar que, en términos absolutos, es baja la participación del personal policial en programas preventivos realizados por las instituciones policiales de la ZMG.

Consideraciones finales

En general, la relación entre los responsables de hacer cumplir la ley y la comunidad en el ámbito municipal se podría calificar como mala, pues no existen los mecanismos institucionales, en la mayoría de los municipios, que la impulsen o la fortalezcan. Sin embargo, uno de los resultados más relevantes que este censo aporta es el grado de importancia que el personal policial otorga a la participación ciudadana y a la aplicación de programas preventivos, lo que coincide con el consenso generalizado sobre la eficiencia de la policía siempre que cuente con la colaboración ciudadana más allá de la denuncia de delitos.

Los resultados analizados tanto en el apartado “Condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, como en el apartado “Formación y perfil profesional del policía municipal de la Zona Metropolitana de Guadalajara” de *Justiciabarómetro*, muestran un déficit en el perfil profesional, referente a las condiciones laborales, que impide, en la ZMG, la generación de policías con el carácter de mediadores sociales; es decir, las instituciones policiales de la ZMG no cuentan por lo general con las características requeridas para hacer del agente —mediante la comunicación permanente con la comunidad, las habilidades para resolver conflictos de forma alternativa, los conocimientos técnicos y operativos para el desarrollo de la función de la seguridad, la convicción de su origen ciudadano, un ambiente laboral apto y adecuado, un modelo policial que

le permita visualizar el objetivo real de la labor que realiza como policía, entre otros— un elemento de cohesión social.

En cuanto a la prevención, se advierte un déficit en la participación del personal, pues a pesar de los beneficios que trae consigo, es poco el personal asignado a esa tarea. Sin embargo, es preciso advertir acciones que, a pesar de generar un impacto menor con relación a la necesidad de la ZMG, contribuyen a fomentar en las comunidades acciones de prevención. Lo más relevante de esto es que con ese fin se realizan actividades de manera coordinada entre las seis instituciones policiales municipales junto con la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, y las pautas de esas acciones son homologadas y desarrolladas con la participación conjunta de las respectivas áreas de prevención; pero tal participación se limita prácticamente al Programa Vecinos en Alerta, enfocado a la autoprotección, que no contempla la participación ciudadana en el diseño y la implementación de la política pública.

En las instituciones policiales existen condiciones que propician el distanciamiento entre el personal policial y la comunidad: estrategias policiales ajenas a la cohesión sociopolicial; falta de un modelo policial que responda a las necesidades comunitarias; formación del personal que no fortalece el desarrollo humano; carencia de un sistema profesional de carrera policial; inexistencia de programas internos de acondicionamiento físico y de salud del personal; insuficiencia de programas de contraloría o asuntos internos fuertes e independientes; atraso tanto en lo tecnológico y organizacional, como en lo conceptual y normativo; permanencia de prácticas abusivas y corruptas; condiciones de bienestar inadecuadas y trabajo poco respetuoso de los derechos laborales; e ineficiencia o baja calidad del servicio policial.

Recomendaciones

La participación comunitaria en el ámbito de la seguridad ciudadana, exige individuos que intervengan de manera puntual no sólo en la implementación de estrategias o acciones, sino también en su diseño y evaluación. Esto implica una resignificación de la relación policía-ciudadanía, que permita, a partir de las fortalezas de una y otra, la transformación de sus debilidades en factores de mejora constante. Lo anterior se puede lograr generando un

modelo basado en la relación horizontal con la comunidad y orientado a la resolución de problemas. Implica también desarrollar políticas institucionales que tomen en cuenta el carácter eminentemente civil de los integrantes de las instituciones policiales, que los formen y capaciten con base en su origen ciudadano, con una estructura flexible, con recursos suficientes y las condiciones laborales adecuadas y proporcionales a la función que deben desempeñar. Considerando todo ello se hacen las siguientes recomendaciones:

- A través de la facultad legislativa de los ayuntamientos, habría que crear marcos jurídicos que garanticen la participación social y establezcan los lineamientos de participación en materia de seguridad ciudadana según las disposiciones estatales y nacionales, así como también para definir las atribuciones que detentarán los órganos consultivos ciudadanos respecto de las estrategias y acciones que desde el municipio se generen.
- Impulsar y fortalecer las relaciones con la comunidad bajo una perspectiva de prevención comunitaria, en la que la participación de ésta no sea únicamente para legitimar acciones, sino también para diseñar, implementar y supervisar programas. Se sugiere impulsar la creación de consejos ciudadanos, en los que la representación ciudadana sea elegida por las asociaciones vecinales o por cualquier otro mecanismo de participación comunitaria, ya sea organizada o no.
- Crear un programa municipal de prevención social de la violencia y la delincuencia, que contenga líneas estratégicas que impulsen el diseño, la generación e implementación de programas preventivos con un enfoque social, y que asegure la participación comunitaria, así como una mayor presencia del personal operativo, en su desarrollo.
- Implementar un sistema integral de atención y seguimiento de quejas, solicitudes, inquietudes e inconformidades enviadas a las instituciones policiales por la población, con una forma de procedimiento que garantice la recepción, trámite o canalización (cuando sea competencia de otra instancia), atención e información al solicitante durante el proceso.
- Generar un procedimiento para acercar de manera permanente los mandos medios y superiores a cada una de las zonas o sectores en los que se divide el municipio, que favorezca el intercambio efectivo de información que pueda ser utilizada en la actuación cotidiana de la institución policial.

- Establecer directrices a los responsables de zonas o sectores de los municipios para que favorezcan la comunicación directa con las ciudadanas y los ciudadanos, con miras a fortalecer vínculos de confianza y como mecanismo de obtención de información que pueda ser utilizada por las unidades de análisis o las que hagan sus veces en las instituciones policiales.
- Incluir en los programas de formación, actualización y capacitación permanente (para los municipios que cuentan con academia) la currícula correspondiente en materia de desarrollo humano, seguridad ciudadana, prevención social del delito y civismo; así como fortalecer las materias del marco jurídico y de adiestramiento en uso de armas letales y no letales, y en uso de la fuerza.
- En el tema de capacitación en derechos humanos, sin duda, el personal de las instituciones policiales son quienes han recibido más formación;⁴⁰ sin embargo, es preciso transformar los objetivos curriculares para dejar de lado los aspectos meramente teóricos y concentrarse en las violaciones de derechos humanos que generalmente se atribuyen a los policías en el desempeño del quehacer policial, de manera que la o el policía, en una situación concreta, conozca las responsabilidades que pueden serle imputadas.
- Implementar al interior de las instituciones programas de acondicionamiento físico, nutrición y de alerta temprana para enfermedades degenerativas y mentales.
- Diseñar y poner en marcha un procedimiento institucional contra la corrupción que permita, por un lado, detectar casos que deben ser investigados por los órganos competentes, y, por otro lado, promover y divulgar una cultura contra la corrupción, cuyo objetivo sea la población y el personal policial.
- Fortalecer y dotar de independencia real a los organismos de contraloría policial o de asuntos internos, con el objeto de sancionar las conductas irregulares que se cometen en el actuar policial e incentivar al personal que haya mostrado más mérito en acciones destacadas a favor de la seguridad de la comunidad.

⁴⁰ Así lo destacan los informes anuales de la CEDHJ, que pueden consultarse en: www.cedhj.org.mx/difusion/informes/informes.html.

A manera de conclusión podemos decir que la participación ciudadana o comunitaria en la seguridad pública en la ZMG, desde la óptica de los operadores de la seguridad pública municipal preventiva, se presenta como un deber de compleja realización, pues supone la prestación de la función de seguridad bajo dos condiciones: por un lado, el *deber ser*, transmitido a través de la cadena de mando con órdenes verticales, cuya omisión puede generar irresponsabilidad; y por otro lado, la *realidad comunitaria* que día a día advierten las y los policías, la cual les indica que las estrategias operativas deberían ser reforzadas mediante la participación comunitaria y acompañadas de un fuerte componente preventivo social que derive en la coproducción de seguridad ciudadana y que coloque en el centro de las políticas a los ciudadanos.

No existe, por lo general, una serie de directrices interiorizadas en el recurso humano policial de la ZMG, que permita generar una cultura institucional dirigida a transformar la relación policía-ciudadanía, ya que por lo general aquella se alimenta de una formación y actualización alejadas de aspectos esenciales de la vida social como el desarrollo humano y la prevención social de la violencia y la delincuencia.

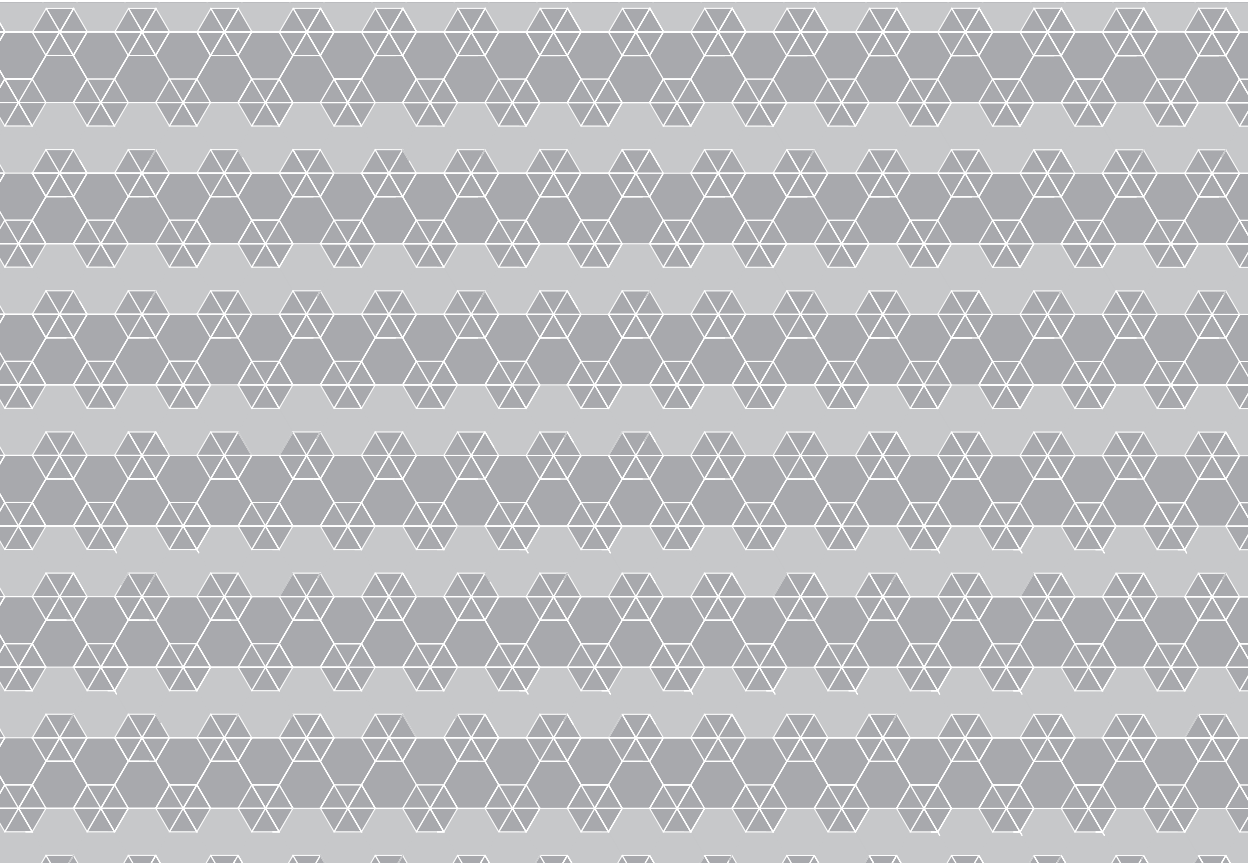
Existe un obstáculo de carácter sociocultural presente en los propios integrantes de las instituciones policiales: su baja relación asociativa; por lo que no tienen en su referente de acción individual real y efectiva una participación ciudadana o comunitaria basada en la experiencia, o elementos conceptuales que guíen su praxis. De esta manera, su respuesta a las necesidades de estrategias de participación comunitaria se presenta como originada en la intuición y el sentido común y no en una concepción de política pública acabada y bien definida.

El personal de las instituciones policiales municipales de la ZMG muestra tener claridad en cuanto a las limitaciones institucionales derivadas de los cambios constantes, que impiden contar con programas de largo plazo, lo que se traduce para ellos en incertidumbre laboral, carencia de equipamiento y falta de una plan de acción con indicadores que permitan medir los resultados de su desempeño.

Referencias bibliográficas

- CEDHJ (2010). Tercer Informe Anual de Actividades, *Gaceta 6 de Diciembre*, edición especial, Guadalajara.
- COSTA, GINO (2009). "Problemas y desafíos de las Policías en América Latina", *intercambio*, boletín electrónico de la Red de Policías y Sociedad Civil en Latinoamérica, núm. 7, año 3, enero.
- UNIKEL, LUIS, GUSTAVO GARZA Y CRESCENCIO RUIZ (1978). *El desarrollo urbano en México*. México: El Colegio de México.
- ZEPEDA LECUONA, GUILLERMO (2010). "La policía mexicana dentro de la reforma del sistema penal", reporte. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

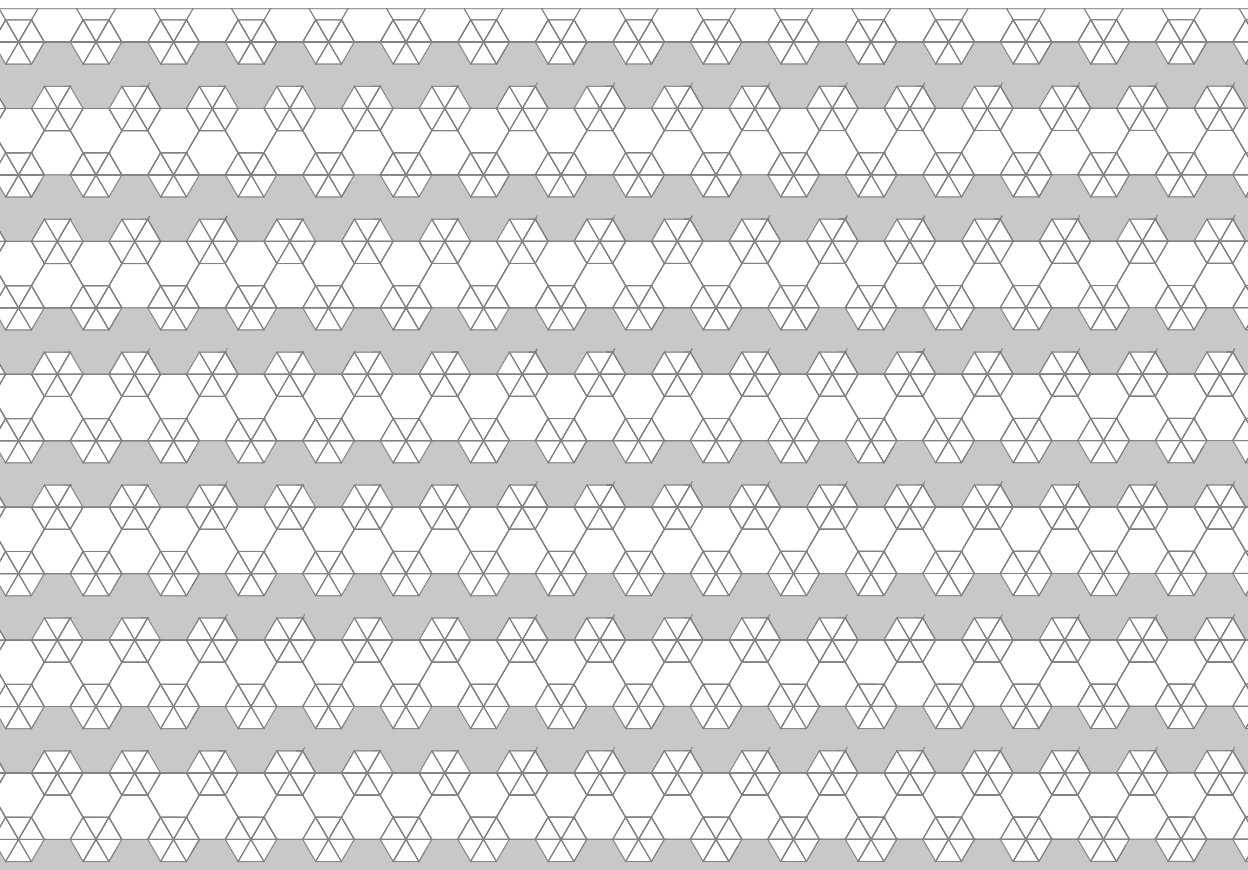
Tercera parte



Dante Jaime Haro Reyes

El Salto

Vinculación social y falta de recursos



El déficit de vinculación y canalización de las energías sociales, así como la insuficiencia de recursos, constituyen las características relevantes en materia de seguridad ciudadana en el municipio del Salto.

Datos sociodemográficos de los policías

Los siguientes datos definen el perfil de los policías encuadrados en la Dirección General de Seguridad Pública del municipio de El Salto:

- De los 193 efectivos encuestados, 166 pertenecen al sexo masculino y sólo 27 al femenino.
- En cuanto a la distribución por edades, 60 tienen 41 años o más; 71 se ubican en el rango de 31 a 40 años, y 60 en el de 18 a 30 años.
- 66.3% manifiestan estar casados y 17.1% vivir en pareja sin haber contraído matrimonio. Del total, 18.6% tienen 3 hijos y 26.1% sólo 2.
- La mayoría (69.9%) se traslada a su trabajo en transporte público y la tercera parte (22.8%) en automóvil; mientras que poco más de la mitad (61.4%) no regresa a su casa para comer diariamente.
- 45% ganan entre 4,000 y 6,000 pesos; 30% entre 2,000 y 4,000 pesos y 20% entre 6,000 y 8,000 pesos. Tan sólo 2% ganan entre 8,000 a 9,999 pesos mensuales. Asimismo, 77.7% gastan entre 51 y 100 pesos diarios en comidas.
- 58.4% rentan o viven con familiares, no tienen vivienda propia.
- 12% reconocen tener otra fuente de ingreso.
- Además, 56% de los efectivos afirman no haber tenido una revisión médica en los últimos tres meses.
- Casi 42% de los policías fuman.

Con estos datos, es posible identificar como asuntos críticos los que siguen:

- Los hombres se encuentran sobrerrepresentados, puesto que menos de 20% de los efectivos policiales son del sexo femenino.
- La edad promedio de los policías es de 37 años, presentándose un paulatino proceso de envejecimiento del gremio.
- La mayor parte de ellos percibe bajos sueldos (entre 4,000 y 5,999 pesos mensuales) y aparte destinan un porcentaje muy elevado de su ingreso neto a la adquisición de alimentos.

- Tampoco poseen vivienda propia, por lo que se ven obligados a rentar o compartir la residencia con familiares.
- Los horarios, turnos y guardias impiden que poco más de 60% regresen a su hogar a comer diariamente.
- Más de 40% padecen tabaquismo como adicción.

Pero no deben dejarse de lado las fortalezas de la institución policial, a saber:

- 83.4% de los policías están casados o viven en pareja y 44.7% tienen familias compuestas con un promedio de dos o tres hijos; esto hace suponer que ejercen la paternidad responsable.
- No obstante las condiciones laborales adversas, pocos (12%) aceptan tener otra fuente de ingreso; así es que la mayoría se dedica de tiempo completo a la función de seguridad pública municipal.

Antecedentes profesionales del policía

En segundo término, conviene explorar los antecedentes profesionales de los policías municipales preventivos, de los cuales destacan los que siguen:

- 28% no tuvieron actividad previa a la policial.
- 9% estuvieron, *ex ante*, encuadrados en las filas de las Fuerzas Armadas; de los cuales: 94.2% lo hizo hasta seis años, y el resto como personal subalterno.
- 72.4% antes de ingresar a la policía se dedicó, mayoritariamente, a: la seguridad privada (17.8%); a algún oficio, como mecánico (22.2%); y obrero (19.3%).
- 43.8% de quienes tuvieron un empleo previo duraron hasta tres años en su actividad.
- En cuanto a los motivos por los que deciden ser policías, poco más del 55% afirman que para servir y 30.1% aseguran que para combatir la inseguridad.
- 94.3% asevera que, de no ser policía en este momento, le gustaría serlo porque le gusta (28.9%), por vocación de servicio (28.3%) o para servir a la sociedad (30%).
- Tan sólo poco más de 6% hablan inglés.

- 88 tienen menos de 6 años de antigüedad (45.5% tienen hasta dos años en la institución y 21.9% hasta cuatro años) y ninguno cuenta con más de 15 años de servicio como policía.
- Sólo 11 de los policías encuestados lleva a cabo funciones administrativas, a los que se suman 9 que combinan funciones administrativas y operativas.
- De los 193 policías, 7 (3.6%) son catalogados como “policías choferes”.
- El dato anterior se corresponde con el resultado sobre “el principal tipo de contacto con la comunidad”, que es el patrullaje (49%).
- 68.8% de los efectivos aseguran no recibir la dotación del equipo que les corresponde.

Sin embargo, es posible deducir un conjunto de puntos fuertes, entre ellos:

- La vocación de servicio como un bien intangible, que se desprende tanto del motivo por el que eligieron ser policías como por la innegable atracción que sienten por la profesión.
- La mayoría tiene poca antigüedad en la institución policial, lo que justificaría apostar por la profesionalización del personal.
- La mayor parte de los efectivos son operativos, lo que supone un bajo nivel de burocratización, favoreciendo el aprestamiento de la masa crítica humana.

En contraste, se presentan las siguientes debilidades o puntos rojos, que deberían ser atendidos de forma inmediata:

- La mayoría de los policías siguen esquemas operacionales basados en el patrullaje vehicular, lo que va en contra del contacto directo con la población y la necesaria participación ciudadana.
- Sólo 9 policías de El Salto están capacitados y participan en programas preventivos como el D.A.R.E.
- La institución no los provee con el equipo suficiente, en especial uniformes.
- Sólo una minoría domina el idioma inglés, en un municipio cuyo patrón de desarrollo es la industrialización o parques industriales, muchos de ellos pertenecientes a empresas transnacionales.

Conocimientos técnicos y cuestiones del debido proceso

En lo que se refiere a la formación del personal policial, se pone de relieve que:

- De conformidad con 44.2% de los policías municipales de El Salto, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación; pero 51.6% la consideran un servicio público.
- En cuanto a la principal función de la policía, la opinión de los encuestados se halla dividida entre preservar la vida humana y la integridad física de las personas y mantener la tranquilidad y el orden público.
- La abrumadora mayoría de los uniformados (89.1%) sabe que una persona puede ser detenida en caso de flagrancia.
- 63% responden correctamente a la pregunta de hasta por cuántas horas puede ser detenida una personas en caso de cometer una falta administrativa.
- 72.9% demuestran también saber que a un presunto delincuente la policía lo debe poner inmediatamente a disposición del ministerio público.
- 37.5% consideran que, en ciertas ocasiones, la policía necesita actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes; y que tratan de respetar las normas, pero no siempre es posible.
- Poco más del 61.5% valoran que el policía tenga derecho a la capacitación para el desempeño de la función de seguridad pública; frente a 28.6% que reclaman estabilidad y seguridad laboral.

La profesionalización de los ciudadanos que tienen como proyecto personal de vida la profesión policial, se pone en entredicho debido a:

- La concepción de la seguridad pública aceptada por la mayoría, que contrasta con la vocación como motivo de ingreso a la institución policial.
- Además, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, entidades federativas y municipios (competencia concurrente), de acuerdo con el Artículo 21 constitucional, lo que parece ignorar la mayoría de los policías.
- Persiste un resabio del pasado que antepone la tranquilidad y el orden público a la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas como principal función de la institución policial.

- Se constata un déficit de cultura jurídica, puesto que poco más de la tercera parte de los efectivos entrevistados acepta que, bajo ciertas circunstancias, cabe actuar al margen de la legalidad.

Sin embargo, no debe pasarse por alto el dominio del marco normativo (derecho positivo vigente, que se traduce en sus actuaciones), a saber:

- Detención en flagrancia y por comisión de falta administrativa.
- Puesta inmediata a disposición del ministerio público, federal o estatal, tratándose de un presunto delincuente.
- A lo que se suma la conciencia generalizada entre los uniformados sobre el derecho a la capacitación para y en el trabajo, condición *sine qua non* para la profesionalización policial.

Percepciones sobre el trabajo, el crimen y la sociedad

La dimensión subjetiva de los policías municipales también se encuentra plasmada en los siguientes resultados de la encuesta:

- Poco más de 76.6% consideran que el crimen y la inseguridad es un tema muy urgente, ligeramente por encima de la pobreza (69.5%), la creación de empleos (66.3%) y la educación (58.4%).
- 36.5% de los agentes identifican “la atención rápida” como la característica policial más valorada por la ciudadanía.
- Para la mayoría (67.5%), el problema con el que la policía está más involucrada es el tráfico de drogas.
- Se reconoce que el problema que se resuelve con mayor facilidad es el pandillerismo.
- Consideran que el problema más difícil de resolver es el secuestro y el tráfico de drogas.
- Para la policía municipal, los problemas que más le preocupan a la sociedad son el tráfico de drogas y, en menor medida, el robo a casa-habitación.
- El problema más frecuente en el ámbito de la seguridad pública, percibido por los uniformados, es el robo a casa-habitación.
- Las acciones consideradas más eficientes para combatir la inseguridad son: acabar con la corrupción (35.8%) e invertir en mejor equipo (27.8%).

- 60.1% de los policías están convencidos de que la ciudadanía les otorga una calificación aprobatoria de 6 o más.
- Para un mayor acercamiento a la gente, los propios policías sugieren apostar por una mejor comunicación (45.3%) y más programas preventivos (27.6%).
- Las situaciones en las que mejor es recibida la intervención de la policía son la violencia doméstica (38%) y el robo (25.1%).
- En cambio, los hechos en los que la presencia del funcionario encargado de hacer cumplir la ley no es grata son la detención de un familiar (40.3%) y riñas entre vecinos (26.9%).
- 40.8% aceptan la existencia de elevados niveles de corrupción en la institución policial y 74.7% están convencido de que hay más corrupción en los altos mandos.
- 35.8% consideran que son los ciudadanos los que fomentan la corrupción.
- En contraste, 67% de los entrevistados reconocen en la honestidad el principio o valor más importante que debería tener un policía; y más de 18% califican con 8 este principio o valor en la Dirección General de Seguridad Pública de El Salto.
- 79.4% están en desacuerdo o totalmente en desacuerdo en involucrarse en conductas ilegales no graves, siempre y cuando nadie salga lastimado.
- La mayoría de los uniformados (77.3%) afirma respetar y obedecer la ley por convicción.
- 49.5% consideran que se debe respetar la ley para mantener el orden público.
- Menos de la mitad de los policías considera que aplican la ley a todos por igual y proporcionan un trato justo a los ciudadanos.
- 46.3% aseguran que no se toma en cuenta su opinión al legislar.
- En cuanto a las áreas en las que aceptan necesitar más capacitación están las de leyes y reglamentos (33%) y armamento y tiro (28.7%).

Estas percepciones de su propio trabajo, del comportamiento del crimen y de la sociedad a la que pertenecen y se deben, traen aparejadas las siguientes fortalezas:

- Son conscientes y sensibles a los temas que más preocupan a la sociedad.
- Tienen la convicción de que la ley debe ser la reguladora del orden social.
- Rechazan involucrarse en conductas ilegales aun cuando éstas no tengan el carácter de graves.

- La mayoría reconoce que es la honestidad el pilar de la función de la seguridad pública municipal.
- Aceptan la aplicación del principio de igualdad jurídica de las personas y trato justo a los ciudadanos.
- Reconocen que la participación ciudadana es la clave en la prevención, disuasión y combate a la delincuencia, por lo que se imponen mejores canales de comunicación y nuevos programas preventivos.
- Destacan la aguilatada experiencia en intervención en casos de violencia doméstica, la que es bien vista por la ciudadanía.

Pero también aflora un conjunto de debilidades, entre las que destacan:

- La aceptación de la existencia del fenómeno de la corrupción.
- La creciente desconfianza en los mandos superiores, al estar convencidos que es donde se concentran la corrupción; lo que denota serios problemas de liderazgo.
- El tráfico de drogas como el problema en el que más está involucrada la policía y, a la vez, el más difícil de resolver.
- La ausencia de consulta al policía, tanto en lo relativo a la formulación del marco legal como en el diseño de la política sectorial.
- El desdén, cuando no omisión, hacia la participación social e instrumentos de prevención del delito, ya que se identificaron el marco legal y el armamento y tiro como las principales áreas en que se demanda capacitación; más el convencimiento de que son los propios ciudadanos los responsables de fomentar la corrupción.
- La baja capacidad de respuesta en casos de robo a casa-habitación, a la sazón, principal problema en el municipio de El Salto.

Recomendaciones para mejorar la función de Seguridad Pública

Desde luego que muchas de las recomendaciones aplican también para las otras policías de la ZMG y para la Policía Estatal. En la actualidad, se aprecia que se da prioridad a los factores cuantitativos, en detrimento de los cualitativos. Por lo tanto, se recomienda:

- Crear un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, ya que la participación ciudadana es la clave en la prevención y el combate a la delincuencia a escala municipal.
- Implementar programas de prevención contra las adicciones, específicamente, el alcoholismo y la drogadicción.
- Poner en marcha un programa anual de salud preventiva y combate a las adicciones entre los uniformados.
- Consolidar las fortalezas, a la vez que se coordinen los esfuerzos para minimizar o neutralizar las debilidades identificadas en la Dirección General de Seguridad Pública de El Salto, Jalisco.

En cuanto al *funcionamiento institucional*:

- Identificar y aplicar un modelo policial: la experiencia comparada sugiere optar por la denominada policía comunitaria, de proximidad o aproximación, a escala municipal.
- Apostar por la prevención: una policía municipal preventiva supondría establecer mayores lazos o nexos con la comunidad, fomentar la participación directa de ésta en la detección de situaciones que favorezcan la actividad delictiva, y su actuación para prevenirlas.
- El municipio de El Salto, como parte de la zona conurbada de Guadalajara, debería generar, en el corto plazo, las condiciones para ser parte de una policía metropolitana. Las ventajas inmediatas serían: la unidad de mando, la racionalización de recursos (economía de fuerzas) y la generación de principios de identidad y espíritu de cuerpo. Quien estaría a cargo de este modelo sería la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, encabezada por un presidente municipal, elegido por la mayoría de los seis municipios integrantes de la ZMG. Todo esto podría alcanzarse en forma escalonada o por etapas, lo que incluiría la estandarización en serie y la transición del mando unificado al mando único (fusión).

Componente humano:

- Realizar a corto y mediano plazo los procesos de transformación hacia un modelo profesional, con la captación de nuevo personal que reúna el perfil de ingreso idóneo.
- Implementar el sistema de selección e ingreso, con requisitos de edad límite y formación profesional de nivel superior.

- Incrementar el personal de sexo femenino, ante el bajo número de mujeres con que cuenta la fuerza policial en la actualidad.
- Obligatoriedad de exámenes de admisión, tomando en cuenta la vocación de servicio del aspirante como uno de los principales aspectos para realizar la carrera policial.

Profesionalización y carrera policial:

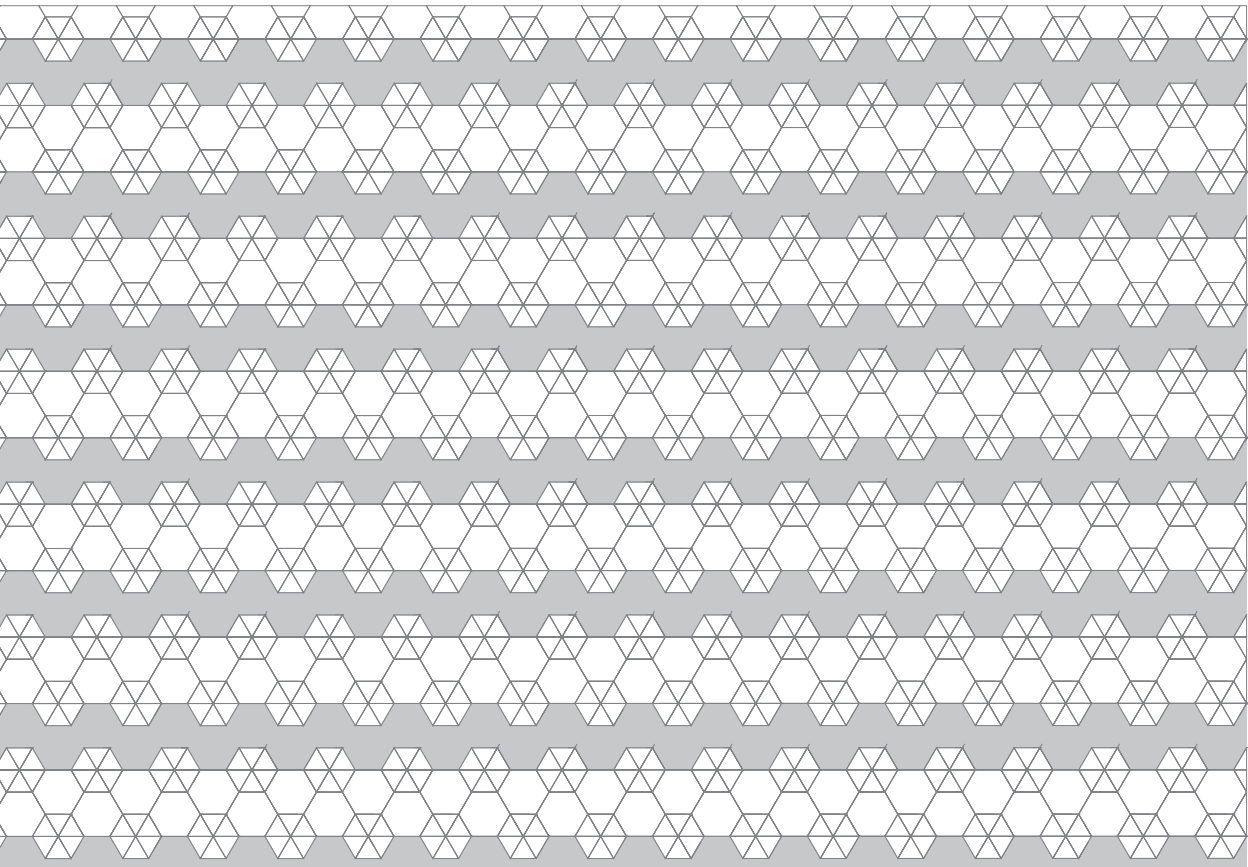
- Profesionalizar al personal que participa en las diferentes tareas de seguridad pública municipal (profesionalizar no debe confundirse con capacitar, la columna vertebral de la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad pública es la formación), a partir no solamente de una continua formación sino también de la estabilidad laboral.
- Implementar programas que capaciten a los policías y al mismo tiempo actúen con respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas.
- Otorgar los apoyos suficientes para que el personal activo logre elevar el grado de escolaridad promedio y el dominio del idioma inglés.
- Realizar una estrecha vinculación entre la formación y el desempeño operativo institucional.
- Contar con manuales de organización, políticas y procedimientos que permitan la adecuada instrucción de objetivos didácticos, para la capacitación, actualización o especialización; es necesario el equilibrio entre la vocación y la escolaridad, de esa manera se conjunta el interés del individuo y su conocimiento del trabajo, con la posibilidad de desempeñarse adecuadamente en la tarea policial.
- El municipio de El Salto, a partir del modelo policial adoptado, deberá fijar los perfiles de ingreso y egreso a la futura Academia Metropolitana de Seguridad, bajo estándares y procesos de certificación internacionales, estableciendo:
 - a) Requisitos de ingreso en función de las necesidades y expectativas.
 - b) Un procedimiento de selección transparente y riguroso.
 - c) Planes de formación en los diferentes niveles.
 - d) Estabilidad laboral, así como promociones reglamentadas por medio de concurso y separación. Una auténtica carrera policial.
 - e) Dignificación de la carrera policial (remuneraciones coherentes con relación a la calidad y el riesgo de la función).
 - f) Tareas claramente definidas.

- g) Mecanismos de supervisión, control y evaluación.
- h) Una estructura organizacional coherente.
- i) Fuertes líneas de conducta ética.
- j) La erradicación de la extorsión dentro de las instituciones.
- k) Formas de control eficaces al interior.
- l) Vinculación con la sociedad.

Para todo lo cual se impone incrementar la partida de recursos financieros destinada a la seguridad ciudadana.

María Eugenia Suárez de Garay

Guadalajara
Praxis y discurso policial entre los agentes con
más antigüedad



*La conciencia de vivir en un mundo abierto
y desgarrado, en un mundo pluralista,
también proviene de que la mayor parte de las
instituciones perdieron su monopolio.*

François Dubet

La policía tiene como uno de sus objetivos explícitos la transformación ciudadana desde el conjunto de las actividades profesionales que realiza. Ciertamente, la lectura que se hace de la labor policial regularmente se relaciona con ese trabajo de socialización que la acota a su función de control social y la inculcación cultural/normativa del castigo y la sanción. Pero hay que decir que resulta un tanto limitativo reducir la actividad policial a esa sola parte de la función, cuando las potencialidades de la policía podrían estar encaminadas también a jugar un importante papel como equilibradora de las fuerzas sociales y la contribución que puede hacer para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, convirtiéndose sus agentes en dinamizadores del civismo, la cohesión social y la cultura de paz.

Si queremos transitar por ese camino, la policía habrá de renovarse. Asumir que debe necesariamente transformar su estilo de trabajo por uno más proactivo, más estudioso, informado, verdaderamente profesional y menos reactivo (Torrente, 1999: 90). En ese sentido, *Justicibarómetro* es una aportación clave para comprender las opiniones de quienes *habitan* la institución y para generar preguntas que orienten ese cambio organizativo y cultural. Por ello, acercarse hoy a los policías para saber cómo valoran su experiencia de trabajo, cómo la perciben, cómo jerarquizan sus orientaciones y cómo vinculan el trabajo policial con las relaciones comunitarias, permite analizar desde otro ángulo los *modos de hacer del policía*, y también comprender, con *otros sentidos*, las tensiones y necesidades de la sociedad

para poder —primero— *creer que es posible otra forma de ser-hacer policía*, luego entonces, apostar por un mejor servicio policial al ciudadano, y por consiguiente, contribuir al bien común y al aumento de la calidad de vida.

Este capítulo está dedicado a la lectura de los resultados del censo aplicado a la policía tapatía —la tercera institución policial municipal preventiva más grande del país—,⁴¹ y presenta también algunas reflexiones críticas que buscan contribuir a trazar orientaciones macro de un programa institucional de modernización policial, en un momento definitorio de Guadalajara, que justamente tiene como desafío urgente no sucumbir al deterioro comunitario, la catástrofe cívica y la inseguridad alarmante.

¿Quiénes “habitan” la policía municipal preventiva de Guadalajara?

Cuando se iniciaron los trabajos de *Justiciabarómetro*, la policía municipal preventiva de Guadalajara reportó un total de 3,362 personas en su estado de fuerza, entre personal operativo y administrativo: 2,812 hombres y 450 mujeres. El número total de encuestados fue de 2,154; 88% de los que respondieron fueron hombres y 12% mujeres.

Al igual que las otras instituciones policiales, Guadalajara tiene un cuerpo policial con una tendencia al envejecimiento: 46.3% de los encuestados tienen entre 31 y 40 años; 31% son mayores de 41 años y 22.7% tienen entre 18 y 30 años. La media es de 38 años de edad, que dentro de los estándares policiales se considera muy por encima de lo deseable. Para comprender lo que este dato indica es importante relacionarlo con el referido a los años de servicio en el ámbito policial, que permite inferir el año de ingreso, así como con el relativo a los empleos previos a su ingreso al mundo policial (que se presentará más adelante). Ciertamente, la correlación entre los datos plantea preguntas de fondo sobre la decisión de ser policía y cómo, por ejemplo, la llegada a cierta edad o la vivencia del desempleo puede abrir la posibilidad subjetiva de inserción al mundo policial, o cómo este espacio se

⁴¹ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública Federal (2009), Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales, datos de 2008.

puede convertir en una posibilidad de movilidad social, por un lado; y por otro, cómo la institución policial al carecer de un sistema civil de carrera tiene, todavía hoy, anchos márgenes no controlados que difícilmente logran diferenciar las necesidades de trabajo y la “vocación” para ser policía, con todas sus implicaciones. Es decir, los mecanismos de reclutamiento se han construido de manera precaria y difícilmente logran una identificación entre las capacidades del capital humano (básicas, ciudadanas y laborales) y la consecución de los objetivos institucionales, para garantizar un adecuado cumplimiento de la función policial y ese alto grado de responsabilidad profesional que se requiere para brindar el servicio al ciudadano y la protección a su dignidad y derechos humanos.

Respecto a su estado civil, los resultados son: 69% son casados/as, 14% solteros/as, 9% no se han casado pero viven con su pareja, 6% son divorciados/as, 1% son viudos y 1% están separadas. Una buena parte de los y las encuestadas tiene entre dos y tres hijos (55.3%). 78% del personal policial nació en el estado de Jalisco, les siguen los que nacieron en el Distrito Federal, Michoacán, Estado de México y Veracruz (dato semejante al de Tlaquepaque). Aquí observamos que una de las grandes fortalezas de la institución policial tapatía es que sus integrantes tienen arraigo territorial, y si a ello le sumamos el gran porcentaje de policías que declaran ser casados y tener hijos, habría que considerar estos datos como componentes cualitativos importantes que tienen un alto valor para el personal policial cuando se piensa en el sistema de beneficios y prestaciones. Por otro lado, un sistema alineado que contemple estos componentes puede potenciar la motivación y el buen desempeño policial al estimular a policías proactivos en su labor por y con la comunidad.

Respecto a la salud laboral, en los últimos tres meses previos a la aplicación de la encuesta *Justiciabarómetro*, 28.3% de los encuestados/as habían recibido algún tipo de atención médica, contra 70% que manifestaron que no la había requerido. 14.1% señalaron que habían faltado por motivos de salud en algún momento durante ese periodo y 77% que no habían sido sometidos a ningún tipo de evaluación médica por parte de la institución policial. Sin embargo, 31.4% de los y las encuestadas afirmaron haber sufrido de gripe, 16.8% haber tenido dolores de cabeza, 12% haberse sentido cansados/as la mayor parte del tiempo, 11% haber tenido fiebre, 7% haberse sentido nervioso/as con frecuencia, y 5% haber tenido dificultad para rea-

lizar sus tareas. Los datos aquí apuntados podrían hacernos pensar que los “malestares” referidos por el personal policial “no son cuestiones graves” o “de cuidado”. Sin embargo, ser-hacer policía es una de las profesiones que conlleva una dosis considerable de estrés y de riesgo. Los policías con regularidad realizan actividades exhaustivas y generadoras de agotamiento emocional. De ahí que muchos de estos “leves padecimientos” señalados por los encuestados puedan estar vinculados a ese agotamiento, el que incluso podría estar indicando que entre las filas policiales se está generando el síndrome de Burnout⁴².

Del total de entrevistados, 63.2% salen de casa antes de las 7:00 horas para llegar a su trabajo y 50.5% regresan entre las 19:00 y las 24:00 horas. 53% viven en el municipio de Guadalajara, 18% en el de Zapopan y 11% en el Tonalá; 46% se transportan en automóvil al trabajo y otro 46% en transporte público. 39.5% comen en su casa y 58% no pueden volver a casa para comer y deben llevar comida a las oficinas o comen en la calle. La relación entre horarios, desplazamientos, formas de transporte y hábitos de comida, muestra también ese otro tipo de gasto que tiene que hacer el policía. Como puede observarse, casi 50% de los encuestados pasan 12 horas en el trabajo, utilizan el transporte público y no pueden volver a comer a casa. No hay que olvidar los altos costos del transporte urbano, ni el problema de distancia y tiempo que puede suponer para las mujeres policías jefas de hogar y madres de hijos pequeños el trasladarse a sus espacio de trabajo y apartarse de sus espacios de residencia, por ejemplo. Estas situaciones pueden producir un déficit relacional y de tensión en el ámbito familiar y dosis importantes de cansancio y estrés en los y las policías, lo que tiene un impacto en su labor cotidiana.

Aunque 44.8% del personal policial cuenta con vivienda propia, todavía es alto el porcentaje que manifiesta rentar vivienda (23%), vivir con familiares (21.8%) o que renta un departamento (8.3%). De ahí que un porcentaje importante (13.1%) de los y las encuestadas tenga que tener otra

⁴² Trastorno provocado por conflictos interpersonales en el ámbito laboral por cuestiones administrativas, sobrecarga de trabajo y presiones para realizarlo, sobrecarga emocional, excesiva o escasa promoción, falta de seguridad laboral o falta de tiempo, espacio, material o personal, o por técnicas de cuidado inapropiadas o inadecuadas. *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*, DSM-IV TR, Massón, España, 2004.

fuelle de ingresos. De este porcentaje, 38% se emplean en servicios y 30% se dedican a actividades relacionadas con el comercio. Una de las principales consecuencias de que la profesión de policía sea considerada de alto riesgo, aunado con el desprestigio histórico que la caracteriza, es precisamente que por mucho tiempo el policía no ha sido considerado un sujeto de crédito —en el amplio sentido del término—. Ello ha imposibilitado que puedan acceder a créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda propia para lograr una mejor calidad de vida. Las implicaciones de estas limitaciones no sólo deben medirse en el plano de las dobles jornadas que ya reportan 13% de los entrevistados al informar que tienen otro empleo, sino también desde la óptica de los 21.8% que para enfrentar la sobrevivencia, tanto física como simbólica, van conformando organizaciones familiares diversas (CONAVIM, 2009).

Perspectiva económica y patrimonial del personal policial

La estabilidad y la seguridad laborales de los policías sólo se logran con una decidida política de incentivos. Exigir a los policías el cumplimiento del deber demanda simultáneamente reconocérseles como personas con derechos y deberes. En este sentido, la protección de su derecho a la estabilidad y la seguridad laborales les puede dar una gran confianza y sentido de pertenencia a la institución policial. Particularmente, contar con un sueldo digno es una de las condiciones laborales más importantes para los propios policías.

En Guadalajara, el salario promedio de un porcentaje importante del personal policial (43%) está un poco por encima del salario promedio (7,819 pesos) para la ZMG, va de 8,000 a 10,000 pesos. También un porcentaje significativo del personal (18%) cobra entre 10,000 y 12,000 —al igual que en Zapopan—. Sin embargo, aunque estos salarios resultan entre los más favorables de los que se reportan en la ZMG, ciertamente 22% del personal de la policía de Guadalajara todavía percibe un salario que es considerado bajo según los estándares del trabajo policial, sea de tipo operativo o administrativo (entre 4,000 y 6,000 pesos).

Es evidente que la política salarial está estrechamente vinculada con el presupuesto con el que cada ayuntamiento cuenta para destinar a su respectiva institución policial. En Guadalajara ha ido mejorando en los últimos

años. Sin embargo, para 94% de los policías sería deseable un aumento, contra 6% que consideran que su salario actual “está bien”. Ese gran porcentaje de los que aumentarían el salario establece una distinción importante entre aumentarlo a sus compañeros y aumentarlo a los altos mandos. Con respecto a los primeros: 25% lo aumentarían de 41 a 50%, 21% de 11 a 20%, y sólo 16% lo aumentarían de 91 a 100%.

Esta percepción varía significativamente en el caso de los altos mandos puesto que sólo 41% lo aumentarían, 34% lo dejarían igual y 25% lo disminuirían. El grupo mayoritario de los que aumentaría el salario a los altos mandos, tan sólo lo haría del 1 al 100%, seguido de 21% que lo aumentarían hasta 20%. Respecto a los que lo disminuirían, 35% opinan que habría que bajárselo hasta en 50%. Es decir, consideran que los altos mandos ya ganan lo suficiente como para recibir un aumento considerable.

Por otro lado, los policías dan sugerencias de cómo ampliar la política de incentivos y estímulos que podría compensar de alguna manera los salarios; entre las opciones más mencionadas, 39% propondrían que se ofrecieran becas para los hijos, 18% contar con un más fácil acceso a hospitales para su familia, 13% apoyo para que los hijos entren a la preparatoria y 13% un buen seguro de vida. Como se puede observar de nueva cuenta, el personal policial tiene una gran preocupación por el bienestar de su familia, lo cual requiere buscar soluciones imaginativas que vayan más allá del aumento de sueldo.

Perfil formativo y profesional

Los requisitos de ingreso a la policía de Guadalajara no son tan altos en comparación con otros colectivos profesionales en los que se exige como mínimo la licenciatura. Ello queda constatado con los porcentajes de años de escolaridad que registra el personal policial: 40% de los encuestados tienen como nivel máximo de estudios la secundaria, 35% la preparatoria y 16% la universidad. Sin embargo, Guadalajara es el municipio que tiene más personal con nivel universitario. Y junto con Tlajomulco, ambos tienen el menor número de policías con nivel secundaria. Sólo 11% manifiestan dominar el idioma inglés como segunda lengua.

Además de la educación básica, 12% de los policías habían tenido alguna experiencia de formación militar antes de ingresar a la policía. De este

porcentaje, 78% habían participado en el Ejército, 15% en la Fuerza Aérea y 7% en la Marina. 60% habían alcanzado el rango de militares y tan sólo 28% el de cabo de infantería. Sin embargo, un dato muy relevante de estas experiencias previas tiene que ver con el tiempo que reportan de estancia en estas instituciones: 31% manifiestan haber permanecido un promedio de 2 a 4 años, 24% hasta 2 años, 18% entre 4 y 6 años y 16% entre 6 y 10 años.

Como queda constatado, en Guadalajara hace falta un proceso de reclutamiento donde haya una mejor valoración de las competencias y experiencias personales de los candidatos de acuerdo a los objetivos de una institución policial que busca profesionalizarse y modernizarse. Eso significaría elevar, en primer término, el nivel de escolaridad, además de buscar compensar mediante formación continua los desniveles existentes entre el personal ya encuadrado.

Por otra parte, para 71% del personal policial la policía municipal preventiva no representa su primer empleo. 27% manifiestan haber ejercido previamente algún oficio, 18% haberse empleado en áreas administrativas, 14% haberse empleado como obrero/a y 9% provenir de empresas de seguridad privada. Estos empleos no los tuvieron poco tiempo: 18% reporta haber permanecido en su trabajo anterior entre 7 y 10 años, 16% un promedio de 3 años, 15% alrededor de 2 años y 12% 5 años, por mencionar los porcentajes más elevados. Como ya habíamos mencionado al principio de este capítulo, si consideramos que un porcentaje del personal estudió pocos años y que para un buen número de policías éste no es su primer empleo, entonces la plantilla se caracteriza fundamentalmente por su avejentamiento, así que la renovación de cuadros se convierte hoy en una prioridad estratégica para el fortalecimiento institucional. Pero debe tratarse de una renovación que priorice altos niveles en los requisitos de perfil e ingreso y de adecuación al ejercicio profesional, de acuerdo a los objetivos de modernización policial.

La policía de Guadalajara, entre las demás de la ZMG, tiene el porcentaje más elevado de personal policial con más años de trayectoria como policías. 31% de los policías manifiestan que tienen más de 15 años dedicándose a la labor policial. Al igual que en Tlaquepaque, 27% afirman contar con una experiencia de entre 11 y 15 años en el ámbito laboral policial, y de manera semejante que en El Salto, hasta 22% señalan haber trabajado como policías entre 6 y 10 años. 20% indican que han laborado como policías hasta por 6 años. Asimismo, la institución policial de Guadalajara es la que tiene el

mayor índice de personal con más años de antigüedad de toda ZMG: 31% de su personal ha permanecido trabajando ahí entre 6 y 10 años, 26% entre 4 y 6 años, 22% de 2 a 4 años, y 19% hasta por 2 años. Como se puede constatar, estos dos datos, tanto el que hace referencia a la experiencia policial, como el referido al tiempo en la institución tapatía, son una importante fortaleza de la policía de Guadalajara, y clave para los procesos de integración de una identidad institucional que fortifique el espíritu de grupo, y de un sistema de valores más acorde con el respeto y la protección efectiva de los derechos humanos y la transparencia en todos los actos de servicio.

En la policía municipal, cuando se indaga sobre los motivos por los cuales las y los entrevistados ingresaron a la institución, 59% manifiestan que para ayudar a servir, 24% que para combatir la corrupción y 11% que porque se trata un trabajo estable. Incluso 85% afirman que de no ser policía en el momento de la encuesta, sí les gustaría serlo, porque les gusta (31%), por vocación (29%) o por servir (25%). De nueva cuenta, aquí encontramos una gran fortaleza de la policía de Guadalajara: el conjunto de elementos subjetivos referentes a la motivación de ser policía, factor cualitativo intangible de alto valor. Por ejemplo, observamos que casi 83% vinculan esa motivación con el “espíritu de servicio”, y un alto porcentaje reafirma su gusto por ser policía.

Como en otros municipios, en Guadalajara parece existir un bajo nivel de burocratización y se privilegia la operatividad. De ahí que 94% del personal policial tenga contrato como personal operativo, frente a 5% cuyo contrato es de carácter administrativo; y 1% cuenta con un contrato que lo nombra como administrativo y operativo. Sin embargo, en la policía es necesario mejorar áreas tan importantes como las de psicología, trabajo social, jurídica e incluso los departamentos de prevención del delito y participación ciudadana, que requieren contar con personal profesional y especializado de alto nivel, que reúna cualidades y competencias para hacer frente no sólo a las demandas del personal policial, sino también a las de las comunidades a las que éstos atienden y con las que se relacionan.

En la policía municipal, 76% de los agentes tienen el mando-grado de *policía de línea*. Se trata del rango más bajo en la jerarquía policial. Conforme aumenta la jerarquía, los porcentajes no sobrepasan ni 3%. 27% del personal ha tenido su mando-grado actual un promedio de 6 a 10 años; 23% de 10 a 15 años, y 20% más de 15 años. Sin embargo, no parece haber

muchas posibilidades de ascenso puesto que ante la pregunta: *¿Cuál ha sido el rango más alto que has obtenido en la institución policial?*, el mayor índice de respuesta lo obtuvo el rango de policía de línea con 56%. Lo que significa que prácticamente no hay ascensos y los que hay son muy pocos, porque el porcentaje de los que le siguen en términos de movimientos significativos son los de oficial primero (6%), policía chofer (4%), policía tercero (4%), policía primero (4%), oficial segundo (4%) y primer oficial (4%). Como se puede observar, la pirámide jerárquica, al igual que en otras instituciones policiales de la ZMG, es muy alta, lo que vuelve sumamente complejo el acceso a las líneas de mando superiores. Si a ello le sumamos que hasta la fecha en la policía de Guadalajara no se ha logrado implementar el servicio policial de carrera, que tendría como finalidad el desarrollo profesional, científico, técnico y cultural de los policías, todavía se vuelve más difícil su acceso a rangos y grados superiores. No debe olvidarse lo que esta falta de institucionalidad contribuye a que las lógicas informales se impongan para la concesión de “privilegios” para algunos y que recuerda a muchos su condición de sujetos sin derecho conforme transcurren los años, haciéndolos constatar las dificultades de movilidad profesional.

Del sentido de la función policial

Sin duda, la labor policial debe ser un servicio público esencial y contribuir a una vida comunitaria, equitativa y segura. En ese sentido, resulta fundamental que los policías tengan certeza sobre los objetivos de la policía. De acuerdo con 71% de ellos, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación y 28% consideran que es un servicio público. Y para 61% el trabajo policial tiene como finalidad más importante preservar la vida y la integridad física de las personas, mientras que 38% opinan que su finalidad es mantener la tranquilidad y el orden público.

Esta manera de concebir la seguridad pública y su finalidad es altamente reveladora. El que 71% consideren la seguridad pública como una función a cargo de la Federación antes que como un servicio público, indica no sólo la vigencia del *modelo de orden público*, sino de su impacto en las mentalidades policiales. Es un reconocimiento absoluto y abierto de la tutela de la seguridad como una prerrogativa del Estado, en lugar de como un deber

primario del Estado que debe garantizar la convivencia pacífica; lo cual tiene enormes implicaciones en los imaginarios y prácticas policiales.

Al ser así, las posibilidades de hacer más eficientes, eficaces y sustentables las acciones policiales de prevención y respeto a los derechos humanos se vuelven más complejas e incluso lejanas. No sólo porque las premisas, los objetivos y las soluciones policiales están encaminados hacia otro sitio, sino porque los propios policías, al tener débiles habilidades y competencias para tales fines, buscan “restablecer un orden social” no impuesto por la norma legal, lo que supone que muchas de las veces apliquen en su contacto con la ciudadanía, más que una lógica profesional, una dictada por el sentido común, en la que no faltan los estereotipos y prejuicios que la sociedad comparte (Suárez, 2006). Por ejemplo, ello queda claro cuando se indaga sobre las razones por las cuales es importante respetar la ley: 58% de quienes coinciden con la lógica del *modelo de orden público* responden justamente que para preservar el orden en la sociedad, y 33% plantean que para promover un trato justo. Y ante la pregunta *¿Qué tan seguro los policías aplican la ley a todos por igual?* 49% responden que normalmente, 34% que siempre y 11% que raramente.

Ciertamente, las diversas leyes y los reglamentos facultan a los policías para el desempeño efectivo del conjunto de responsabilidades que soportan el servicio público policial, pero esas bases legales no siempre son suficientes para garantizar una práctica legal y no arbitraria en el servicio policial, en tanto que se trata de un marco general de interpretación que siempre está sujeto a las situaciones que enfrentan los policías en el cumplimiento de su deber. Por ello, los policías deben desarrollar un conjunto de valores que se conviertan en los ejes rectores de su acción cotidiana. Para los policías de Guadalajara, los valores más importantes que debe tener un policía son: honestidad (68%), lealtad (29%) y ayudar-servir (27%). Sin embargo, reconocen que actualmente en la Policía Municipal de Guadalajara los valores más patentes son: honestidad (47%), respeto (29%) y ayudar-servir (28%). Éstos y otros preceptos de orden ético y moral tendrían que formar parte del carácter del policía y contribuir a lograr su consonancia con la praxis policial. Esto es, habría que convertirlos también en una ética grupal que no fuera escurridiza y dudosa y que permitiera edificar formas legítimas de actuación no sólo acorde con el marco jurídico que regula la actuación policial, sino también con aquellos valores y principios que le son propios

a una institución policial que busca estar más próxima a la sociedad civil, tales como la promoción de la cultura de la legalidad y la paz, los derechos humanos, la igualdad de género, la convivencia ciudadana y la justicia social.

Por otra parte, los policías piensan que les hace falta capacitación en leyes y reglamentos (49%), armas y tiro (14%), primeros auxilios (8%) y tácticas policiales (8%). De nueva cuenta estas respuestas son un signo de una formación policial que ha apostado por el reconocimiento de que la función más importante de todo policía es la represión del delito. Tan sólo 2% manifestaron que les gustaría ser entrenados en temas como derechos humanos o servicios a la comunidad. Ello indica la necesidad de potenciar en la policía conceptos como el trabajo en equipo, el tratamiento de los problemas sociales, las relaciones comunitarias y la proximidad al ciudadano.

Prácticas policiales

Vestirse de azul

El uniforme no constituye al policía pero simboliza su función, y esa simbolización es esencial para que pueda ejercer dicha función. Tiene una gran importancia porque no sólo es la representación oficial de la institución policial a la que el policía pertenece, sino que también su portación acentúa la posibilidad de que el policía se reconozca y sea reconocido como miembro de aquélla por parte de la comunidad entera (Suárez, 2006). De ahí que también sea muy relevante para los policías contar con un buen uniforme, así como con un equipo adecuado para desarrollar sus funciones.

Y no podemos olvidar que es un derecho de los policías contar con el equipo adecuado (uniforme, armas, balas chalecos, fornituras, cascos, toletes, radios, chalecos, patrullas, etcétera) para el desempeño de sus funciones. Pese a ello, en el caso de la Policía Municipal de Guadalajara, hay opiniones divididas respecto a su cumplimiento. Por ejemplo, 57% afirman que no reciben la dotación de uniformes que les corresponde; frente a 43% que dicen que sí la recibe. 62% señalan que el uniforme se lo proporcionó la institución policial y 24% que lo compraron sin reembolso. Respecto a las armas, 78% manifiestan que se las proporciona la institución, pero 7% dicen

necesitarlas pero no las tienen. 71% reciben las balas de parte de la policía, pero 7% compran sus propias balas, y 9% las necesitan pero no las tienen. 60% cuentan con un chaleco antibalas que la institución policial les dio, pero 14% tuvieron que comprar su propio chaleco y 13% dicen necesitarlo pero no lo tienen. 38% usan el casco que la institución policial les dio, 5% se compraron su propio casco y 15% que no tienen casco aunque lo necesitan.

El 65% cuenta con un tolete que le proporcionó la policía, 12% compraron su propio tolete y 8% aunque lo necesitan no lo tienen. 78% cuentan con radios de la institución policial, 3% se compraron el suyo y 7% no tienen uno. Sólo a 54% se les han proporcionado aros aprehensores, 24% tuvieron que comprar sus propios aros y 6% aunque los necesitan no tienen unos. A 62% se les proporcionó la forniture, 23% tuvieron que comprarla y 4% no cuentan con ella. Sólo a 61% se les dieron botas, 25% se compraron las suyas propias y 5% aunque las necesitan no las tiene.

La institución policial tiene como obligación mantener bajo control el total del equipamiento, procurar su correcta utilización, su buen funcionamiento, mantenimiento y conservación. Como se pudo observar, se trata de una difícil labor para el caso de la policía de Guadalajara puesto que no existen controles para el equipamiento que ha sido comprado por los propios policías. Por otro lado, la percepción general es que el equipo con el que se tiene que uniformar el policía debe ser más resistente y de mejor calidad. Por ello, para completar su equipo, los policías calculan una inversión anual en promedio de 3,468 pesos para garantizar de mejor manera su protección y seguridad.

Rutinas policiales

Los policías en Guadalajara trabajan con mayor frecuencia en jornadas de 12 horas por 24 de descanso (33%), en este caso regularmente se trata del personal operativo. En cuanto al personal administrativo, trabaja en turnos de 8 horas por 12 de descanso (27%). Sin embargo, todavía un porcentaje importante (20%) trabaja con un esquema policial que establece 24 horas por 48 de descanso. Estas jornadas laborales resultan desproporcionadas en relación con los espacios establecidos para el descanso y la recuperación, ya que el personal debe ser capaz de mantenerse alerta, presente aquí y ahora

en el trabajo. 61% de los y las encuestadas señalan que no destinan ningún momento para el descanso, 13% dicen que al menos se toman entre 16 y 30 minutos y 10% que dedican entre 5 y 15 minutos al día.

Aunque estas jornadas de trabajo suelen ser comunes en la ZMG, al igual que la falta de programación de descanso durante éstas, en la policía de Guadalajara las opiniones están divididas respecto a su pertinencia. Por ejemplo, 31% de los y las encuestadas están en total desacuerdo en que sean jornadas adecuadas; frente a 29% que sí las considera adecuada. La misma percepción se manifiesta cuando se les pregunta si consideran justas las jornadas: 31% están “totalmente en desacuerdo”, en cambio 27% sí las consideran justas. Asimismo, 65% del personal policial están en desacuerdo en que las jornadas laborales son equitativas y 36% están de acuerdo en que las jornadas laborales son equitativas.

Lo cierto es que se trata de jornadas laborales que sí afectan el desempeño policial. 81% de los y las policías manifiestan estar de acuerdo con el hecho de que no tienen el mismo rendimiento cuando deben trabajar de noche y doblar turnos. O por ejemplo, estas jornadas impiden que el personal policial pueda establecer para sí un tiempo adecuado que les permita mantener un régimen de ejercicio. Así lo externalan 40% de los y las encuestadas. Cualquier proceso de rediseño organizativo debe contemplar estas importantes percepciones relativas a las jornadas laborales extenuantes que hoy viven los policías. No hay que olvidar que la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 61 jornadas de ocho horas máximo, con miras a proteger la integridad física y mental de todo trabajador y mejorar su desempeño.⁴³ Por ello, deben considerarse las afectaciones que estas jornadas generan en el personal policial, no sólo en el ámbito laboral sino también en el familiar y en el de las comunidades en las que prestan sus servicios policiales.

⁴³ Dicho artículo 61 establece que “la duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta”, Ley Federal del Trabajo. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf (fecha de consulta, agosto de 2010).

Procesos internos

Una de las peculiaridades de la función policial en México es que, al ser un servicio público, no se acaba de aceptar la posibilidad de alguna movilización dirigida a reivindicar los derechos laborales de los policías (Suárez, 2006). Ello tiene su correlato en la idea extendida de que la policía depende del poder (Martín, 1990: 127), lo que a su vez se traduce en diversas formas de incondicionalidad como valor preponderante de la subcultura que caracteriza a la institución policial. Un ejemplo de ello es la persistencia de la verticalidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades policiales, gran obstáculo en el proceso de profesionalización policial.

De ahí que muchas de las prácticas policiales se ejecuten a contramano de lo regulado por algún manual de procedimientos o también en contra de lo que estipula la ley, incluso a veces aquéllas gozan de mayor legitimidad entre los propios policías aunque no sean legales. Así parece suceder cuando se indaga sobre el ascenso jerárquico. Como se mencionó párrafos arriba, la pirámide jerárquica es muy alta, y eso convierte el ascenso en algo muy problemático. De ahí que 73% de los policías estén totalmente en desacuerdo en que se trata de un proceso justo y claro al interior de la institución policial. Es decir, existe la convicción de que es imposible conseguirlo siguiendo las normas formales. Para 61% la promoción o ascenso se da por las conexiones o “contactos” que el policía tiene, y 68% opinan que los méritos no tienen ningún peso en dichas promociones o ascensos. Sin duda, esta realidad de desigualdad es una fuente de decepción conforme pasan los años y el policía no visualiza ninguna posibilidad de movilidad profesional. Por ello, resulta muy positivo que 84% de los entrevistados hayan respondido que tienen buena disposición a que se evalúe su trabajo y su desempeño. Se trata, de nueva cuenta, de un signo irrefutable de la necesidad de profesionalizar la carrera policial.

Ahora bien, otra de las prácticas policiales que reduce la eficiencia policial, porque disminuye el interés del policía por cumplir con la misión institucional, es precisamente la corrupción (Urueña, 2001). En la policía de Guadalajara, los entrevistados consideran que sí hay corrupción (50%) y que el nivel donde hay más corrupción es en los altos mandos (64%), seguido de los mandos medios (15%) y los mandos bajos (14%). Hasta 55% de los encuestados están en desacuerdo con la afirmación de que hay bastantes

policías que toleran actos de cohecho. Y 54% creen que la corrupción es fomentada por el ciudadano, mientras que 42% consideran que hay una responsabilidad compartida entre policías y ciudadanos. 57% creen que sí existen mecanismos para investigar la corrupción. En tanto que 91% creen que como individuos tienen una responsabilidad en el combate a la corrupción. Sin duda, estos datos suponen un área problemática de la policía de Guadalajara porque indican la falta de controles internos y la necesidad urgente de implementarlos como una estrategia para garantizar un comportamiento policial sujeto a la absoluta legalidad y con consecuencias inmediatas frente a su incumplimiento.

Justamente uno de los proyectos implementados por la policía de Guadalajara a finales de 2007 para mejorar su sistema administrativo y operativo y revertir parte de la cultura institucional y organizativa que da cabida a las prácticas anteriormente reseñadas, fue afiliarse a la CALEA (Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies), esperando incrementar la calidad del servicio policial a estándares internacionales. Para lograr la afiliación, la policía de Guadalajara tuvo que obtener la aprobación de la CALEA tras un proceso de revisión, elaboración y aplicación de directivas internas que se conforman de 110 estándares relacionados con cuestiones operativas, administrativas, de asuntos internos, jurídicos y de juzgados municipales. Este reconocimiento lo obtuvo la policía tapatía en julio de 2009.

El reconocimiento de la CALEA contribuye a una nueva administración y gestión policial, particularmente en beneficio de los policías porque al apegarse a procedimientos establecidos y validados bajo estándares internacionales les brinda una mayor seguridad jurídica. Pero también es un gran beneficio para la ciudadanía porque ofrece una mayor confianza y transparencia en la actuación policial. Sin embargo, el proceso para implicar a todos los policías en este cambio no parece ser tarea fácil, al menos así lo demuestran los datos del censo: 89% afirman que sí saben de qué se trata el reconocimiento de la CALEA, frente a un importante 11% que abiertamente dice ignorarlo. 98% definen el reconocimiento de la CALEA como un programa de certificación de la función de seguridad pública.

Sin embargo, para 39% cumplir con las exigencias de la CALEA les ocasiona más trabajo. De este porcentaje, 35% dicen que por el número de formatos que tienen que llenar en cada servicio policial que realizan, y 26% porque hay que alcanzar excelencia en el servicio. Ciertamente, una cultura

organizacional cuyas inercias desalientan toda transformación, requiere de un gran trabajo de socialización de cualquier proyecto o iniciativa. En ese sentido, al proyecto de afiliación a la CALEA, para arraigar entre el colectivo policial y tener impacto entre la ciudadanía a través de los servicios policiales, le hace falta una mejor estrategia de socialización e instrumentación. Así lo señalan los policías. Tan sólo 41% dicen que han recibido capacitación de manera constante; 47% afirman que recibieron una inducción al inicio pero después ya nunca recibieron nada más, y 11% que nunca han recibido ninguna capacitación para conocer y aplicar los estándares. 76% reconocieron que no conocían el número de estándares que se tuvieron que cumplir para obtener el reconocimiento de la CALEA, contra 24% que sí sabían. 58% manifestaron que durante sus servicios ya se están aplicando los estándares aunque con limitaciones, y 32% afirman que ya se están aplicando con bastante éxito. Los datos anteriores indican que se requiere atenderlos para lograr capitalizar de manera efectiva y en beneficio de la comunidad el reconocimiento obtenido. Sin embargo, los policías saben de la importancia de este proyecto encaminado a la modernización policial para ayudar a mejorar los procedimientos policiales (48%) y la imagen de la policía, lo cual supone un área de oportunidad. El reto hoy es trabajar también con esos 12% que consideran que todo seguirá igual, y convocarlos a ser partícipes y protagonistas de una renovación institucional.

Violencia e inseguridad ciudadana

Una de las características más importantes del policía y el trabajo que realiza es precisamente su capacidad de implantarse en el tejido social. Es cierto que para lograr un grado de efectividad la policía no puede ser el sustituto de todas las demás redes sociales, sino trabajar con éstas impulsando la corresponsabilidad y coproducción de la seguridad. Para moverse en esa dirección, una pieza central del trabajo policial es la capacidad de análisis y observación de los problemas que enfrenta, con lo cual poder desarrollar respuestas apropiadas para cada uno. En ese sentido, conocer la opinión policial sobre las problemáticas locales, cuáles han sido sus respuestas y sus experiencias, permite pensar en opciones más racionales para la toma de decisiones respecto a la orientación del trabajo policial.

Por ejemplo, los policías identifican que los problemas que más preocupan a la sociedad son el tráfico de drogas (33%), robo con violencia (18%), pandillerismo (14%) y secuestro (13%). Sin embargo, los problemas que se presentan con mayor frecuencia en el municipio de Guadalajara son robo de automóvil (28%), pandillerismo (26%), robo a casa (18%) y tráfico de drogas (10%). Por otro lado, los policías reconocen que los problemas en los que más participan son pandillerismo (41%), vandalismo (24%) y robo a casa (10%). Mientras que los problemas que consideran más difíciles de resolver son secuestro (30%), tráfico de drogas (26%) y robo de automóviles (18%). Como se puede observar, uno de los retos más grandes de la Policía Municipal de Guadalajara es la necesidad de reconocer la magnitud y la ambición del trabajo que está intentando realizar, y el tipo de capacidades analíticas, competencias, habilidades y talentos con los que deben estar entrenados y capacitados los agentes policiales para poder enfrentarlos y contribuir a resolverlos.

¿Pero en qué situación es mejor recibida la policía cuando acude a los llamados de apoyo? En primer lugar, cuando atiende situaciones de violencia doméstica (32%), seguido de robo (27%), riñas entre vecinos (15%) y accidentes de tráfico (14%). En cambio, no suele irle bien cuando participa en la detención de un familiar (48%), cuando interviene para contener las riñas entre vecinos (19%), cuando intercepta drogas (12%) o cuando participa en acciones relacionadas con robos (10%). Los policías anotan que la cooperación mostrada por los ciudadanos varía significativamente; recibe más apoyo cuando se trata de accidentes de tráfico (32%), robo (25%), violencia doméstica (16%) y riñas entre vecinos (10%). Y también señalan que reciben menos apoyo cuando se trata de situaciones relacionadas con drogas (41%), detención de un familiar (23%), riñas entre vecinos (17%) y violencia doméstica (10%).

Lo visto hasta aquí nos permite apuntar varias reflexiones. Por un lado, la diversidad de situaciones por las que los ciudadanos pueden necesitar la ayuda de la policía es muy amplia, y la variación en la frecuencia con la que esas situaciones se producen en el tiempo y el espacio hacen que la distribución de los policías destinados a su atención sea una de las tareas más complejas para toda organización policial. Ello supone, por un lado, lograr una distribución equitativa, vasta y balanceada de policías, a partir de un análisis consistente de las problemáticas sociales en las distintas zonas poli-

ciales en las que se divide el municipio. Y por otro lado, en función de este análisis es fundamental considerar que la forma como se da y se desarrolla la interacción entre el ciudadano y el policía en cualquier servicio policial es central como indicador de la eficiencia policial. Por ello, los policías deben contar con las habilidades y las competencias para identificar el tipo de ayuda o apoyo que se les solicita y, por tanto, cómo pueden contribuir en la resolución del problema. Como quedó ejemplificado aquí, si los policías suelen atender cotidiana y recurrentemente casos de violencia doméstica, pero no cuentan con las competencias y habilidades para apoyar, mediar para contener el momento de crisis y canalizar a las víctimas y victimarios, difícilmente podrán desempeñar su trabajo con eficiencia.

Cuando los policías señalan que prefieren no atender aquellos asuntos de auxilio a la comunidad tales como riñas entre vecinos (25%), violencia doméstica (23%), accidentes de tráfico (21%) y detención de un familiar (20%), hay que comprender que esa “negativa” no es sólo un asunto relacionado con el riesgo o el desinterés. Es antes que nada un problema de orden institucional ocasionado por una disociación entre los objetivos de una organización policial que debería estar orientada a responder eficientemente a las necesidades de la comunidad y a la prevención social del delito, y la actitud que prevalece de enfocarse meramente en la función de *mantener el orden público* y de darle prioridad sólo —cual si fuera el cirujano mayor— a aquellos conflictos que considera “prioritarios”, como serían los delitos de alto impacto o de los que llega a tener conocimiento oficial la policía.

Por otro lado, la policía debe asumir que la cooperación y colaboración ciudadana tienen que transformarse. No basta considerar al ciudadano como una fuente de información o como un ente pasivo receptor de los servicios policiales y que agradecido colaborará ante cualquier petición policial. Hoy, la policía, en un rol proactivo, debe fomentar una relación de corresponsabilidad en la que sea capaz de transmitir a la ciudadanía que la responsabilidad de solucionar los problemas comunitarios es compartida. Y ello supone compromiso policial para generar otro tipo de acercamiento al ciudadano que no sea el mero patrullaje (56%) y que permita ampliar los canales de comunicación (26%) y la oferta de programas preventivos (9%) que hoy son decisivos para mejorar el entorno, fortalecer la cohesión social y la convivencia pacífica.

Sin duda, uno de los indicadores más importantes de la eficiencia policial es siempre el tiempo de respuesta policial. En Guadalajara no es la excepción. Los policías consideran que los ciudadanos aprecian mucho su trabajo cuando acuden rápido a una llamada de auxilio (80%) y que se muestran contentos cuando contribuyen a solucionarles un problema (84%). Incluso, creen que la atención rápida es lo que más valora el ciudadano (40%), seguida del riesgo (23%) y el acercamiento a la ciudadanía (12%).

Es patente que el recibimiento de la policía por parte de la ciudadanía es diferente en las distintas zonas de la geografía municipal. Al respecto, los policías opinan que donde mejor se les recibe es en fraccionamientos y residencias (53%) y en el centro de la ciudad (29%), y que son peor recibidos en las zonas periféricas (55%) y áreas rurales (15%) —aunque un porcentaje de los encuestados también señala que en fraccionamientos y residencias (13%) son peor recibidos—. Sin duda, no hay que olvidar que la policía —conocedora de las características globales del universo social en el que se desempeña— con frecuencia etiqueta a las clases más bajas como potenciales infractores de la ley y ello ha condicionado en buena medida la acción social que les aplica. Por esta razón, no es de extrañar el mal recibimiento, pero tampoco lo es el que pudiera darse en los fraccionamientos y residencias, donde seguramente cobra peso el estigma que constituye en nuestra sociedad ser policía.

En este sentido, las propuestas de los propios policías para contrarrestar la distancia con la ciudadanía y responder adecuada y eficientemente a sus demandas y conflictos son centrales: mejor comunicación (38%), más programas preventivos (31%), mayor conciencia cívica (15%) y más patrullaje (10%).

Reflexión final

Parece evidente que cualquier análisis fundado sobre el presente y el futuro de la policía debe considerar como premisa que un verdadero esfuerzo de modernización policial —en el que desde hace mucho tiempo venimos insistiendo diversos académicos y organismos de la sociedad civil— ya no puede ser cuestión de la sola voluntad gubernamental, tampoco puede tratarse como un asunto de partidos ni de preferencias políticas. Transformar

la institución policial, encaminarla a su transformación y democratización, sacudir sus estructuras añejas y curarla de sus males sólo puede tener un comienzo de solución si el asunto se aborda como un problema de Estado.

Eso supone identificar algunos aspectos de base fundamentales: desde cambios doctrinarios, transformaciones funcionales, mutaciones culturales, hasta reestructuraciones administrativas. Pero sobre todo, transitar del paradigma de la seguridad pública que suele buscar la defensa del Estado, bajo la lógica del orden público, que persigue al enemigo interno y cuyo marco institucional se fundamenta en la triada: policía, justicia y cárcel (Carrión, 2007: 13), para pasar a adoptar el paradigma de la seguridad ciudadana que coloca en el centro de su acción la seguridad de las personas y el fortalecimiento de las instituciones del Estado, el respeto de los derechos humanos, la promoción de la ciudadanía sustantiva y la confianza entre los diversos actores e instituciones.

Todos sabemos que en México se están dando cambios importantes en materia policial frente a los que debemos estar atentos porque tendrán impactos en el importante papel que hoy desempeñan las policías municipales preventivas como actores centrales de la seguridad cotidiana de las comunidades. Revertir la larga historia de deterioro, de abandono y desorganización institucional que ha caracterizado a las instituciones policiales no es un reto menor, y menos aún cuando en el ambiente prevalece una enorme sensación ciudadana de abandono y deficiencia social de las instituciones. Por eso es tan complejo este momento histórico para impulsar la reforma policial. Supone, antes que nada, un cambio radical de mentalidades. Principalmente de quienes gobiernan los destinos de las instituciones policiales (desde presidentes, gobernadores, jefes policiales, etcétera). Pero también de nosotros los ciudadanos (organizados o no).

Es cierto que la consolidación de un nuevo estilo policial, una actitud profesional y una mejora real en la calidad del servicio prestado suponen por sobre todas las cosas una policía que respete los derechos de la ciudadanía, que estimule la participación y que sea representativa. Sin embargo, es importante decir que, al menos en Guadalajara, la policía tapatía por sí sola no puede crear un entorno seguro para vivir y trabajar. Eso es una ilusión. Los ciudadanos tenemos que asumir nuestra responsabilidad y participar activamente en su transformación. En este capítulo hemos querido aportar pistas —poniendo por delante la voz de los policías— sobre hacia dónde

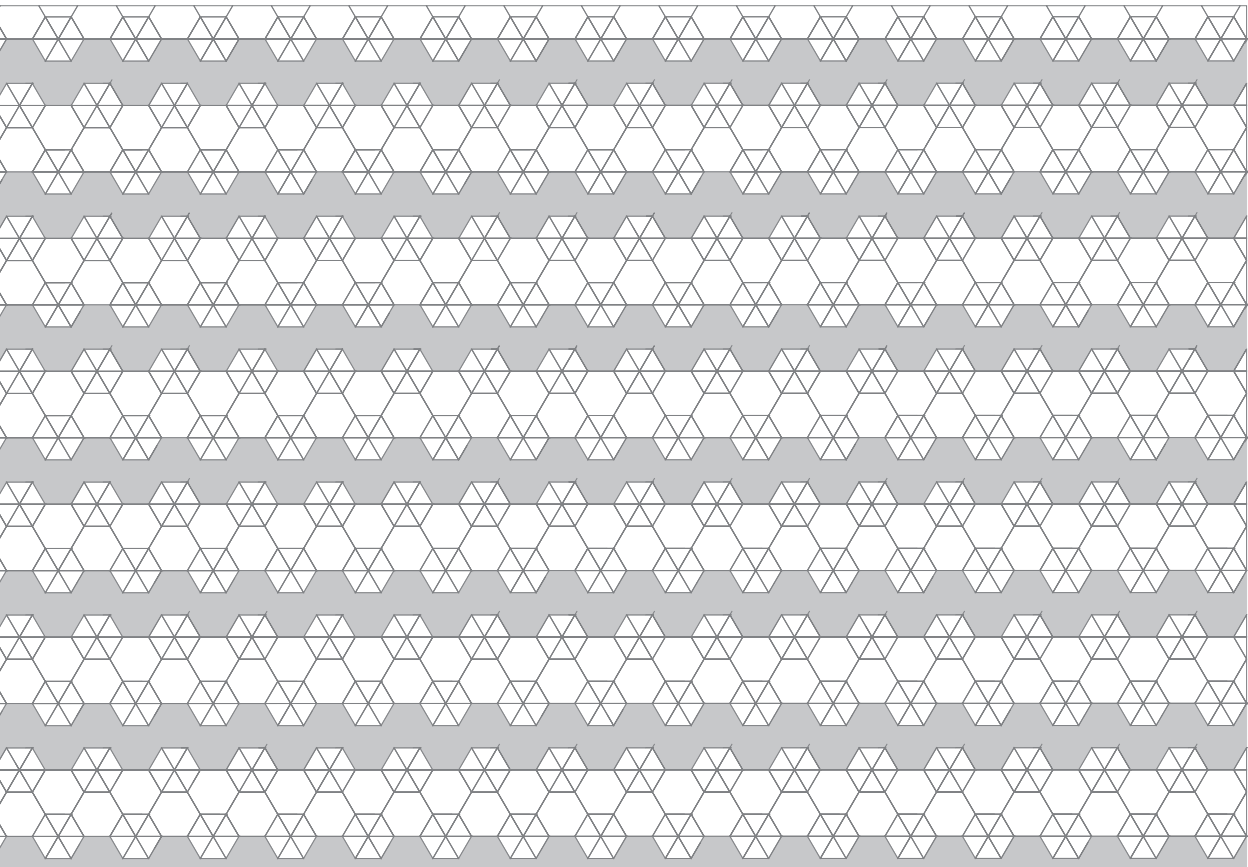
impulsar la transformación policial y cómo poder lograr que el servicio policial sea cada día más un servicio comunitario: algo que debe realizarse siempre en cooperación y corresponsabilidad con los diversos grupos que integramos la sociedad. Sólo así estaremos contribuyendo a menguar las situaciones sociales que hoy anidan tanta desolación, incertidumbre y miedo entre nosotros. Sólo así atajaremos la impunidad, en cualquiera de sus manifestaciones, para volver a tener perspectiva social, sentido igualitario, confianza y proyectos de vida compartidos.

Bibliografía

- CARRIÓN, FERNANDO (2007). "Reforma policial: ¿realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?", *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Quito: FLACSO.
- COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (Conavim)(2009). *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región Centro: el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco*. México: Conavim/INCIDE-Social.
- SUÁREZ DE GARAY, MARÍA EUGENIA (2006). *Los policías: una averiguación antropológica*. Guadalajara: ITESO/Universidad de Guadalajara.
- TORRENTE, DIEGO (1999): "Prevención del delito y futuro de la Policía", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 85, enero-marzo, Madrid, pp. 85-96.
- URUEÑA, NUBIA (2001). "La corrupción en la Policía. Modalidades, causas y control", en *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, pp. 107- 131.

David A. Shirk

Tlaquepaque
Artesanía, turismo y capacitación policial escasa



Introducción

El municipio de Tlaquepaque, tradicionalmente conocido como San Pedro Tlaquepaque, es la tercera ciudad más grande de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y tiene una rica historia precolombina, colonial y contemporánea. La ciudad cuenta con una comunidad artesanal próspera y se ha convertido en un importante destino turístico en el estado de Jalisco. A pesar de que la ciudad es más o menos de la mitad del tamaño de Guadalajara y Zapopan, ha desarrollado también un reconocimiento internacional significativo, así como importantes lazos económicos y culturales en el extranjero.

En materia de seguridad pública, Tlaquepaque cuenta con la tercera fuerza de policía más grande de la Zona Metropolitana. La policía municipal se ubica en la media de las demás instituciones policiales encuestadas en este estudio en muchos indicadores, desde los niveles de educación hasta las opiniones de los agentes. Por lo tanto, como caso de estudio, los resultados de la encuesta *Justiciabarómetro* en Tlaquepaque sirven para dar un vistazo a las capacidades y los retos de las fuerzas policiales en las típicas zonas urbanas de tamaño medio de México. Al mismo tiempo, los resultados del estudio sugieren que *Justiciabarómetro* en Tlaquepaque recoge muchas de las características generales y las tendencias constatadas entre la policía en los otros cinco municipios de la ZMG.

Los policías de la fuerza de seguridad pública en Tlaquepaque han demostrado una gran valentía y generosidad en su voluntad de compartir sus experiencias y opiniones como parte del estudio *Justiciabarómetro*. En general, sus contribuciones nos ayudan a comprender que el trabajo policial en Tlaquepaque es exigente, pero compensa de manera muy modesta. Al igual que en otras municipalidades de la ZMG, los policías de Tlaquepaque expresaron niveles significativos de preocupación por problemas como el equipamiento inadecuado, la corrupción en la fuerza,

y el enorme reto de combatir el tráfico de drogas. Sin embargo, la policía de Tlaquepaque también ha demostrado un nivel relativamente alto de competencia, dedicación y compromiso con su profesión, así como el deseo de una mayor capacitación y mejores relaciones con la comunidad. Este breve análisis de los resultados del estudio *Justiciabarómetro* puede ayudar a que las autoridades responsables comprendan mejor los desafíos que los policías de Tlaquepaque enfrentan, y las áreas donde se pueden fortalecer sus capacidades.

Descripción general del municipio de Tlaquepaque

Geográficamente situado cerca del centro del estado, el municipio de Tlaquepaque tiene también una ubicación céntrica en relación con los demás municipios de la ZMG. Tlaquepaque se encuentra al oeste de Tonalá, al norte de Tlajomulco, al noroeste de El Salto y al sur de Guadalajara (capital del estado). El municipio cuenta con un área geográfica de aproximadamente 130 km², y la mayoría de sus habitantes se concentra en el núcleo urbano, que tiene una densidad de población de aproximadamente 4,935 habitantes por km². La ciudad se conforma por nueve delegaciones locales: San Pedrito, Tateposco, Santa María Tequepexpan, Toluquilla, Las Juntas, López Cotilla, Santa Anita, San Martín de las Flores y San Sebastianito. Estas delegaciones comprenden 98 colonias individuales, 74 fraccionamientos y 89 secciones. Aproximadamente 69% del territorio municipal corresponde a propiedad privada, mientras que aproximadamente 30% son propiedades ejidales que practican una agricultura colectiva.

De los 125 municipios de Jalisco, Tlaquepaque es el tercero más grande, con una población aproximada de 563,000 habitantes en 2005 (50.82% mujeres, 49.18% hombres). Durante la época precolombina la zona tuvo una floreciente población indígena. Hasta la fecha existe repartida por todo el municipio una población indígena pequeña (aproximadamente de 2,800 personas que en su mayoría tienen como idioma principal el otomí y el purépecha). Del 2000 al 2005, el municipio creció a una tasa estimada de 3.07% anual, aunque esta tasa de crecimiento ha ido descendiendo aproximadamente al 2.7% anual. La población estimada es de 641,700 habitantes en 2010 (véase el cuadro 1).

La razón de este decremento se debe en parte a la ralentización de la tasa de natalidad durante los últimos decenios. Al mismo tiempo, los demógrafos atribuyen a dicho fenómeno que una parte importante (aproximadamente el 40% restante del crecimiento del municipio) se debe a la emigración de personas a municipios vecinos. A la vez, la remodelación reciente de la ciudad, la asequibilidad de la tierra y la vivienda, y el ambiente cálido, han hecho que Tlaquepaque sea un destino atractivo para las personas que buscan una alta calidad de vida residencial en un entorno semiurbano que ofrece una alternativa agradable en comparación con las grandes ciudades de Guadalajara y Zapopan.

Cuadro 1. Población de Tlaquepaque, 1980-2010

1980	1990	1995	2000	2005	2010
177,324	339,649	449,236	474,178	563,006	641,669

Fuente: Consejo Estatal de Población (COEPO). Plan Municipal de Desarrollo, Gobierno Municipal 2010-12. Disponible en: www.tlaquepaque.gob.mx/sitio/pdf/planmunicipaldedesarrollo/2010-2012/PMD%20FINAL.pdf.

El nivel de educación en Tlaquepaque aumenta constantemente. En el año 2000, aproximadamente 6.5% de la población del municipio se había graduado de una institución de educación superior (licenciatura, maestría o doctorado), mientras que esa cifra se elevó a 18.3% en 2005. Al mismo tiempo, la proporción de hogares con computadora aumentó de aproximadamente 7.6% en el 2000 a 21% en el 2005. Aunque todavía existen alrededor de 133,000 personas en el municipio que no tienen educación postprimaria, la tendencia general del municipio es hacia mayores niveles de educación en cada generación. Sin embargo, se estima que alrededor de 6,700 (aproximadamente 3%) de los 180,000 niños y jóvenes en edad escolar (de entre 5 y 19 años) no asisten a la escuela, lo que genera preocupaciones por la potencial participación de estos jóvenes en actividades ilícitas.

Tlaquepaque cuenta con una economía principalmente basada en el turismo, con una gran concentración en la producción artesanal de materiales como la cerámica y la loza de barro, el vidrio soplado y el arte folclórico. Aproximadamente la mitad (48%) de los ciudadanos de Tlaquepaque se dedica al empleo comercial, aproximadamente una tercera parte está dedicada a una variedad de industrias de servicios (como hoteles), 7% se ocupan en el ramo de alimentos y bebidas y el 12% restante se dedica a otras

actividades económicas. El salario mínimo para esta región en el 2010 es de 55.84 pesos por día.

Entre los iconos culturales más famosos de Tlaquepaque se encuentran los quioscos y los restaurantes que conforman el Parián —principal atracción turística de la ciudad—, así como el Centro Cultural “El Refugio”, el Museo Regional de la Cerámica y el Monumento a la Revolución diseñado por el escultor Miguel Miramontes. El municipio comparte la rica tradición religiosa de la región y cuenta con varias iglesias y capillas católicas importantes, como la parroquia de San Pedro, el Santuario de la Soledad, la iglesia del Sagrado Corazón de Jesús, la iglesia de San Sebastianito, la iglesia de San Martín de las Flores y la iglesia de Nuestra Señora de Guadalupe en Santa Anita, entre otras. La ciudad es también famosa por su Premio Nacional de la Cerámica y su festival anual de verano, que tiene lugar desde mediados de junio hasta mediados de julio. A mediados del verano, el festival atrae a personas de toda la región, cuenta con eventos culturales, artistas y músicos locales, comida típica de la región y fuegos artificiales. Las delegaciones del municipio tienen sus propias fiestas locales durante el transcurso el año.

Características de la seguridad pública en Tlaquepaque

El estudio *Justiciabarómetro* revela una serie de aspectos importantes sobre la seguridad pública en Tlaquepaque. Al momento de este estudio, la policía de Tlaquepaque estaba compuesta por un personal total de 778 policías, incluidos 737 agentes (608 hombres y 131 mujeres). El número total de encuestados fue de 611, aproximadamente 78% de toda la institución policial (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Policías encuestados y porcentaje respecto del total		
Indicador	Zona Metropolitana de Guadalajara	Tlaquepaque
Total de efectivos encuestados	5,422 (79% del total de elementos)	611 (78% del total de policías)

Como en todas las policías de la ZMG, los hombres se encuentran sobrerrepresentados, puesto que menos de 22% de los agentes encuadrados

en la institución policial son del sexo femenino. Sin embargo, Tlaquepaque tiene el porcentaje más alto de mujeres entre todos los municipios de la ZMG. La mayoría de los encuestados (46.9%) tiene entre 31 y 40 años, y 69% se encuentran casados, mientras que 17% son solteros. Poco más de la mitad ya tiene 2 o 3 hijos (52.8%). Como en otros municipios de la zona, la policía de Tlaquepaque tiene en su gran mayoría policías nacidos en Jalisco, muy pocos nacieron en otras entidades (dentro de los nacidos fuera de Jalisco, la lista la encabezan los procedentes del Distrito Federal, Michoacán y el Estado de México).

De los encuestados de la policía de Tlaquepaque, 443 tienen el cargo o grado actual de “policía” y 63 tienen el cargo actual de “administrativo,” una proporción más grande que cualquier municipio en la ZMG. El tipo de contrato más numeroso entre los encuestados es el contrato operativo, con 524 policías en esta categoría. En promedio, los policías de Tlaquepaque tienen 11 años trabajando en esta profesión y 8 años trabajando para su actual institución policial; muy pocos (menos de 2%) tienen más de 10 años de experiencia. Sin embargo, parece que no hay mucha posibilidad para avanzar dentro de la policía. Como proporción de la fuerza, casi la mitad (48.8%) de los encuestados en Tlaquepaque han tenido su cargo o grado actual por 4 a 10 años.

En las últimas cuatro semanas antes de la encuesta, 30.6% de los encuestados tuvieron gripe. 13.7% padecieron dolor de cabeza y otros 13.7% tuvieron fiebre. Lo que menos ocurrió fue la dificultad para realizar su trabajo o actividades diarias. Durante los 3 meses anteriores a la encuesta, 26.6% recibieron atención médica, mientras que 14.8% fueron sometidos a una evaluación médica por la institución, más que en cualquier otro municipio de la ZMG. 28.2% de los encuestados fuman.

Un grupo de los encuestados que representa 34% dedica hasta 30 minutos de su tiempo al ejercicio, mientras que 30.2% de los policías dedican de una a tres horas al ejercicio. Sin embargo, 43% de los encuestados reconocen no tener el tiempo adecuado en el trabajo para mantener un régimen de ejercicio.

Información personal sobre su situación económica y patrimonial

En términos generales, los sueldos de la policía son bajos en comparación con otros empleados del sector público en México, y otros tipos de beneficios (como seguros de vida) y equipamiento básico (como balas, chalecos antibalas y uniformes) a menudo tienen que ser comprados por los propios policías. Esto también se observa en toda la ZMG, pero la policía de Tlaquepaque tiene salarios especialmente bajos en comparación con sus homólogos de otros municipios, incluso después de los recientes esfuerzos para mejorar los salarios en el municipio con la ayuda del programa de subsidio federal conocida como Subsemun.

Mensualmente, 37.4% reportan que ganan de 6,000 a 7,999 pesos, y el salario promedio de toda la policía es de 6,164 pesos al mes. Esto es mucho más bajo que el salario promedio (7,819 pesos al mes) para la ZMG. Esto podría estar relacionado con el hecho de que Tlaquepaque también tiene la mayor proporción de mujeres y personal administrativo en su nómina en la ZMG, ya que los empleados en estas dos categorías tienden a ser peor remunerados y trabajar menos horas que sus contrapartes. Al mismo tiempo, también es cierto que Tlaquepaque tiene la mayor proporción de empleados con algún tipo de segundo empleo para satisfacer sus necesidades económicas. 17.5% de los policías de Tlaquepaque reportan que tienen otra fuente de ingresos además de su trabajo como policía, una cifra mayor que en cualquier otro municipio de la ZMG (donde el promedio es de 15%).

Dadas estas consideraciones, casi la totalidad de los policías (94.4%) en Tlaquepaque aumentaría su propio sueldo. El grupo mayoritario de los encuestados no es exagerado en la estimación de su valor, dado que 23.6% aumentarían su sueldo de 11 a 20%, 22.3% lo aumentarían de 41 a 50% y sólo 14% lo aumentarían de 91 a 100%. Hasta 91% de los policías aumentarían el salario de sus compañeros, 24.2% lo harían de 11 a 20%, y 23.5% lo aumentarían de 41 a 50%.

Sin embargo, hay una percepción de que los mandos altos viven lo suficientemente bien, pues un número mucho más reducido (47%) de los encuestados aumentaría el sueldo de su supervisor, 32% lo dejarían igual

y 21% lo disminuirían. El grupo mayoritario de los que aumentarían el sueldo de su supervisor (26.1%) lo haría de 11 a 20%, 23.6% lo aumentaría de 1 a 10%, y sólo 10.4% de los que aumentarían el sueldo de su supervisor lo harían de 91 a 100%. Del grupo de los que disminuirían el salario de su supervisor, 32.8% lo harían de 41 a 50%, 20% lo harían de un 1 a un 10%, y 3.2% disminuirían el sueldo de su supervisor de 91 a 100%.

Además, se pudo constatar que existe una indemnización insuficiente para los policías, o al menos la percepción de salarios bajos hace más difícil contratar y retener a agentes con alto nivel de preparación. Por otra parte, tomando en cuenta los peligros y las dificultades que enfrentan en sus puestos de trabajo, así como la falta de compensación adecuada, pueden contribuir a un sentimiento de indignación e incluso de venganza hacia los ciudadanos a los que sirven. Sin embargo, aunque la prioridad más importante para muchos policías es que sus salarios aumenten, muchos sienten que hay otras formas de compensación y reconocimiento que mejorarían considerablemente la moral y la lealtad en el trabajo.

En caso de no ser posible el aumento de sueldo, 42% de los encuestados preferirían tener becas para sus hijos. El siguiente grupo en mayoría, equivalente a 15%, preferiría tener como beneficio apoyo para que sus hijos entren a la preparatoria y/o universidad. La segunda preferencia de los encuestados representó un grupo de 23% que se inclinó por un buen seguro de vida. Becas para que ellos continúen su educación hasta la universidad y acceso a mejores hospitales para su familia quedaron en segundo lugar con 18%. 17% optaron por apoyo para que sus hijos entren a la preparatoria y/o universidad. En otros países, las instituciones policiales que cuidan bien a los hijos de sus agentes se benefician de un mejor rendimiento y lealtad de sus empleados, así que estas aseveraciones dan sugerencias que se deben considerar como una manera para mejorar la seguridad pública.

También se debe considerar la situación del hogar de los policías. Aunque en Tlaquepaque una buena proporción de los ellos son dueños de su casa o departamento (36.6%), 61% pagan renta o viven con familiares. Esto es sorprendente tomando en consideración que el costo de vivienda en Tlaquepaque es relativamente menor en comparación con otros municipios de la ZMG. Otra vez, esto señala posibilidades creativas para compensar a los policías, como sería un bono en forma de enganche para una casa o préstamos del municipio a bajas tasas de interés.

Algunos aspectos económicos de los agentes de la policía de Tlaquepaque no varían mucho de los de sus similares en otros municipios de la ZMG. 48% de los encuestados toman el transporte público y 45% manejan automóvil, lo que es equivalente a casi el promedio para la zona. Pero al final de cuentas, los sueldos, la situación de vivienda y los costos de vivir indican que la compensación para los policías en Tlaquepaque no sólo es baja en comparación con sus contrapartes en la ZMG, sino que además no basta para proporcionar la vida digna que merece un servidor público.

Perfil profesional, formación y conocimiento

Del total, 88.6% de los encuestados no tuvieron alguna experiencia y/o formación militar antes de ser policías. Sin embargo, 66.7% tuvieron algún otro empleo antes de ser policías, de los cuales 37.5% lo tuvieron de 1 a 3 años. 84.4% de los que tuvieron experiencia militar, la tuvieron con el ejército. El tiempo de experiencia para 57.8% de los agentes fue menor a 4 años. La experiencia más común entre los encuestados fue militar: 92%, más que en cualquier otro municipio de la ZMG. 52.7 % de los encuestados han tenido trabajo como policía por menos de 4 años. 50.1% tienen hasta 4 años trabajando en su institución policial actual. Ser bilingüe no es común entre los encuestados, y 91.7% hablan sólo español.

Conocimientos técnicos y del debido proceso legal

El 92.2% contestó correctamente que una persona puede ser detenida en caso de flagrancia. La mayoría (71%) dice que la seguridad pública es una función a cargo de la federación. El porcentaje más alto entre los municipios de la ZMG, 85.3%, contestó correctamente que “de inmediato” es el momento en que se debe poner a disposición del ministerio público a un presunto delincuente detenido por la policía. Sin embargo, sólo 50.7% de los policías dijeron correctamente que en caso de que una persona haya cometido una falta administrativa, la policía podrá detenerla hasta por 36 horas, mientras que 27.6% contestaron que la detención puede ser hecha hasta por 24 horas.

La finalidad más importante de la seguridad pública para 60% de los encuestados es mantener la tranquilidad y el orden público, mientras que 40% dicen que es preservar la vida humana y la integridad física de personas. La capacidad para el desempeño de la función de seguridad pública fue definida como un derecho efectivo de la policía por 59% de los encuestados. 32% designaron estabilidad y seguridad laboral como el derecho efectivo que tiene la policía (el porcentaje más alto entre los municipios de la ZMG).

En cuanto al debido proceso legal, 29.1% creen que en ocasiones necesitan actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes. 66.4% dicen que sus colegas y ellos siempre respetan las normas institucionales para poder realizar bien su trabajo —sólo Guadalajara tiene el porcentaje igual de alto—; 30.9% afirman que tratan pero que no siempre es posible. Más de la mitad de los policías están completamente en desacuerdo con la idea de que “violiar la ley no es tan terrible, lo malo es ser sorprendido” (61.4%) y que “es más conveniente arreglarse con las autoridades que obedecer las leyes” (51.1%).

Los policías de Tlaquepaque señalaron que las áreas prioritarias de capacitación deberían ser “las leyes y los reglamentos” (40%), “armamento y tiro”, “las tácticas policiales (14%), “la computación” (13%) y “el acondicionamiento físico” (10%).

Condiciones laborales y equipamiento

Las condiciones laborales en Tlaquepaque son similares al promedio de la ZMG, lo que indica que no están mucho mejor ni mucho peor que en los demás municipios. Sin embargo, el sentimiento promedio en la ZMG es de inconformidad con la organización del trabajo, la calidad y disponibilidad de un equipamiento de calidad, y con la compensación que reciben por su trabajo.

Una menor proporción de la fuerza de Tlaquepaque es madrugadora, dado que 59.9% de los encuestados inicia su turno antes de las 08:00 horas. En contraste, en promedio, 68.0% de los empleados de ZMG entran a trabajar antes de las 08:00 horas. Sin embargo, no hay una gran diferencia en las horas de salida con el resto de la ZMG dado que salen en horarios muy similares, en la tarde a las 14:00, 19:00 o 21:00 horas. La mayoría de

los policías finaliza su turno entre las 19:00 y 20:59 horas (37.4%), lo que es muy similar al grupo mayoritario de la ZMG que termina a la misma hora y que representa 37.1%. Aproximadamente 42% tienen el turno de 12 horas de trabajo por 24 de descanso, mientras que 29% de los encuestados tienen un turno de 24 horas de trabajo por 48 de descanso. El grupo mayoritario de los policías trabaja alrededor de 40 a 50 horas a la semana: 31.1%, un poco menos en comparación con el porcentaje general de la ZMG, que es de 34.2%. El segundo grupo lo representan aquellos que trabajan de 51 a 60 horas semanales (26.2%), que a su vez es porcentualmente inferior al promedio de la ZMG (31.3%).

El 54.9% de los encuestados dedica hasta 30 minutos a reuniones con vecinos y más de la mitad (52.1%) dedican hasta 30 minutos al llenado de informes o formatos. 24% dedican 12 horas a otras actividades y 22% les dedican hasta 30 minutos. 65.6% de los encuestados destinan hasta 30 minutos de su tiempo a descansar y/o comer y 43.6% regresan a su casa a la hora de comer.

Horas de trabajo y jornadas laborales de los policías

Un grupo de los encuestados reconoce estar totalmente en desacuerdo con que la jornada de trabajo actual sea adecuada (38.3%) y el segundo grupo en cuanto a porcentaje (19.8%) afirma estar totalmente de acuerdo. 33% reconocen estar totalmente en desacuerdo con que la asignación de las jornadas de trabajo actual es justa, el segundo grupo en cuanto a cantidad representa 23% y está totalmente de acuerdo con esto. 34.1% de los encuestados opinan que las promociones (ascensos) se deciden en base a las conexiones que cada quien tiene, y sólo 23.6% están en desacuerdo con tal afirmación. Probablemente por esto, 52.2% están en desacuerdo con que las promociones se deciden en base a los méritos. 38.9% de los policías no consideran que las jornadas son equitativas, y la mayoría de los encuestados (60.1%) reconoce que no tiene el mismo rendimiento cuando trabaja de noche y tiene que doblar turno.

En Tlaquepaque, más de la mitad de los policías (53.6%) consideran que el equipamiento con que cuentan para desempeñar su trabajo no es suficiente, mientras que sólo 12.6% consideran que sí es suficiente. En la mayoría de

los casos, la institución policial compró el equipo utilizado para el trabajo, aunque en los siguientes casos entre 20 y 30% de los encuestados dicen que compraron el equipo sin reembolso: balas, aros aprehensores y fornituras.

El 39.3% de los policías considera que la calidad del equipo de su institución es mala, 37.4% que es buena y 17.3% que es muy mala. Alrededor de 40% de los encuestados consideran que la condición de su patrulla es mala, 17.9% consideran que es muy mala y 35.2% que es buena. Otros elementos del equipo de trabajo necesario para el desempeño de la labor policial fueron señalados en malas condiciones por un porcentaje respectivo de encuestados: uniformes (27.9%), armas (10.7%), balas (26.5%) y chalecos antibalas (60.1%).

El 65.4% dice que no recibe la dotación de uniforme que le corresponde. Un grupo equivalente a casi la mitad de los encuestados (44.5%) considera que los uniformes no son adecuados para su trabajo. 30.9% están totalmente en desacuerdo con que sus uniformes son de la talla correcta.

Más de la mitad de los encuestados (57.8%) están totalmente en desacuerdo con que los procesos para decidir los ascensos y promociones son justos, y una proporción similar (54.1%) está totalmente en desacuerdo en que los procesos para decidir los ascensos y promociones son claros.

Hay buena comunicación entre los integrantes de la policía de Tlaquepaque. Más de la mitad de los encuestados consideran que la comunicación con su jefe directo es buena (52.4%) y 21% afirman que la comunicación es muy buena. Además, la mayoría de los encuestados (68.2%) piensa que la comunicación con sus compañeros es buena. Sin embargo, la comunicación puede mejorar, dado que alrededor de uno de cada cuatro agentes consideran que la comunicación con su supervisor o sus compañeros es mala o muy mala.

Valores y autopercepción de los policías

Ayudar a servir fue lo que motivó a 64% de los encuestados a ser policía, y 23% dijeron que su motivación fue combatir la inseguridad. Aunque a 86.4% de los encuestados les gustaría ser policía si no lo fuera, 13.6% dicen lo contrario y no les gustaría ser policía si no lo fueran. De los que respondieron no, la razón de 56% fue que el trabajo no es valorado.

En una escala del 1 al 10, la mayoría (79.1%) le daría una calificación de 6 o más a la imagen general de su institución policial. Al mismo tiempo, 72.1% le daría una nota de 6 o más a la comandancia o cuartel general en que realizan su trabajo. En términos de la Metropolicía como una fuerza integrada, 34.3% de los encuestados están totalmente en desacuerdo con que hay una coordinación real entre los cuerpos de seguridad pública municipales en la ZMG, mientras que sólo 20.5% consideran que sí la hay.

Los encuestados están de acuerdo, en varios niveles, con que la Dirección de Seguridad Pública Municipal está atacando de manera eficiente los problemas de inseguridad de la ciudad (56.8%). Igualmente están de acuerdo, en mayor o menor medida, en que:

- Los policías son eficientes (80.9%).
- Dan buen trato a la ciudadanía (76.9%).
- Los policías son serviciales (74.4%).
- Los policías son disciplinados (71.2%).
- Los policías son educados (67.2%).
- Inspiran confianza (66.2%).
- Tienen buena información (58.9%).

Sin embargo, una ligera mayoría también afirma que:

- Los policías no están controlando el crimen (56.1%).
- Los policías no están haciendo un buen trabajo (51.5%).
- Los policías son corruptos (51.1%).

En cuanto a la confianza dentro de la policía, 39.9% de los encuestados están muy de acuerdo o totalmente de acuerdo con la afirmación de que confían en sus compañeros, mientras 21.4% están relativamente de acuerdo y 38.7% reconocen no confiar en sus compañeros. Sólo 34.6% de los encuestados dicen estar muy de acuerdo o totalmente de acuerdo en confiar en sus superiores, mientras que 49.3% reconocen no estar de acuerdo con ello (o muy o totalmente en desacuerdo). Más de la mitad de los policías (61.3%) aceptan tener una buena disposición a que evalúen su trabajo y desempeño, mientras que 12.4% se mostraron en desacuerdo con la evaluación. 44.6% están de acuerdo con la opinión de que los procesos para decidir la asignación de las zonas de patrullaje son claros y justos, mientras que 39.2% consideran que no son ni claros ni justos.

Percepción del crimen y la sociedad

Afortunadamente, aun siendo muy importante, parece que la seguridad no es la preocupación más grande de la sociedad en Tlaquepaque. Alrededor de 20% de los ciudadanos encuestados por el gobierno municipal en el 2010 indicaron que mejorar la seguridad es su prioridad más importante. Esta prioridad está en segundo lugar en comparación con la pavimentación y arreglo de las calles. Sólo 2.5% enfatizaron la necesidad de más y mejor servicio policial como la más importante.

Los encuestados en nuestro estudio consideran que los problemas que se presentan con mayor frecuencia son el robo a casa (33.9%) y el pandillerismo (28.9%), mientras el tráfico de drogas representa 16.8%. 36.2% de los encuestados afirman que el tráfico de drogas es el problema que más le preocupa a la sociedad, mientras 15.4% afirman que es el pandillerismo y 13.9% el robo a casa. 42.1% piensan que el problema que la policía puede resolver con mayor facilidad es el pandillerismo, 23.5% piensan que es el vandalismo y 9.2% que es el robo a casa. En tanto que 36.2% opinan que el problema más difícil de resolver para la policía es el tráfico de drogas y 28.7% que es el secuestro. Desgraciadamente, 59.2% consideran que es más probable que los agentes de la policía municipal estén involucrados en tráfico de drogas, 19.3% que es más probable que lo estén en accidentes de tráfico y 6.5% en secuestro.

Las siguientes problemáticas fueron señaladas como las que requieren atención muy urgente:

- La pobreza (72.4%).
- El crimen y la inseguridad (71.2%).
- La creación de empleos (68.3%).
- La corrupción en el gobierno (62.4%).
- La situación económica (60.5%).
- La educación (52.8%).

Aproximadamente 63% de los encuestados creen que la ciudadanía califica a la policía de regular a muy bien, promedio menor al del total de la ZMG. Sin embargo, al mismo tiempo, el promedio con el que los encuestados creen que la ciudadanía califica a la policía con un 6.0, a diferencia de la calificación promedio de 6.3 que le dan en la ZMG. Además, una encuesta

de 600 adultos levantada en forma domiciliaria por el gobierno municipal (por submuestreo aleatorio estratificado) en el 2010 revela que las percepciones de la sociedad son menos positivas, con una calificación de 5.5 en una escala de 10.

Del total de los policías encuestados, 65% están de regular a totalmente en desacuerdo con que la sociedad coopera con la policía en cuestiones de prevención de los delitos. 24% piensan que la gente coopera más en accidentes de tráfico y 23.5% piensa que lo hace más en situaciones de robo. 46% afirman que la gente coopera menos en situaciones relacionadas con drogas y 19.5% piensa que en situaciones de detención de un familiar. A final de cuentas, 39% de los encuestados opinan que una mayor participación de la comunidad es la forma más eficiente de combatir la inseguridad, 30% opina que lo mejor para ello es acabar con la corrupción, 17%, en cambio, el que haya más policías.

Por otra parte, 41% de los encuestados perciben que la atención rápida es la característica de la policía municipal que más valoran los ciudadanos. 47% están totalmente de acuerdo en que cuando llegan rápido la gente aprecia mucho más el trabajo de la policía, mientras 51% opinan que la gente sólo está contenta con el trabajo de la policía si se le soluciona su problema. 36% afirman que si atienden una llamada la gente los recibe bien, pero 12% no cree que sea así. 52% consideran que eso depende de la situación y del sector de la ciudad. 40.5% opinan que la policía es mejor recibida en situaciones de violencia doméstica, mientras 19.6% consideran que es mejor recibida en accidentes de tráfico. 44% dicen que la policía es peor recibida en situaciones de detención de un familiar y 22.3% que es peor recibida en situaciones de riñas entre vecinos. Tomando en cuenta estas preocupaciones, el grupo más numeroso, equivalente a un 25.8%, preferiría no atender accidentes de tráfico, 24% no atender riñas entre vecinos y 21.1% no participar en la detención de un familiar.

En cuanto a ubicación geográfica, 33.7% perciben que son mejores recibidos en fraccionamientos y residenciales, porcentaje menor al de la opinión general en la ZMG, que es de 45.6%. 31.4% opinan que en el centro. 30.5% piensan que son peor recibidos en zonas periféricas, 27.2% consideran que eso sucede en zonas rurales y 19.6% que en fraccionamientos y residenciales. 47.9% dicen que el tipo de acercamiento principal que tienen con la comunidad es el patrullaje, menor al promedio de la ZMG, que es de 53.4%.

36.5% piensan que la policía se podría acercar más a la gente si se diera una mejor comunicación, proporción igual a la del promedio de la ZMG, y 31.5% consideran que habría más acercamiento si se implementaran más programas preventivos.

Corrupción y legalidad

Entre los valores y principios más importantes para los encuestados, en orden del primero al tercero, están: honestidad (69.8%), respeto (32.7%) y lealtad (29.2%). Sin embargo, los valores y principios que los encuestados consideraron presentes actualmente en la policía son la honestidad (46.8%), el respeto (35.5%) y ayudar-servir (28.3%). En una escala de 1 a 10, 47% de los encuestados le dieron una nota de 6 o menos a la honestidad en la Dirección de Seguridad Pública; sólo 8.4% le dieron nota de muy bien o 10. Al respecto, 40.1% dieron una nota de 6 o menos a la responsabilidad en la Dirección de Seguridad Pública y sólo 14.3% le dio nota de muy bien.

Por otra parte, 51.3% están completamente en desacuerdo en involucrarse en algunas conductas ilegales no graves, aun cuando nadie salga lastimado. Pero al mismo tiempo los demás están de acuerdo o no están completamente en contra de ese acto. Aunque la mayoría de los encuestados dicen respetar y obedecer las leyes porque cumplir la ley beneficia a todos, 5.8% lo hacen para evitar castigos y 8.7% creen que las leyes deben ser cumplidas simplemente por ser leyes. De acuerdo con 55% de los encuestados, la razón más importante por la cual debemos respetar la ley es para preservar el orden en la sociedad. Mientras que 34% piensan que es para promover un trato justo para todos. En cambio, ellos mismos creen que la policía no siempre aplica la ley a todos por igual, sólo 27.8% creen que eso se hace siempre. Y sólo 35.5% opinan que los policías siempre proporcionan un trato justo a los ciudadanos.

En Tlaquepaque, 84% de los encuestados (el porcentaje más alto entre los municipios de la ZMG) están completamente de acuerdo en tener una responsabilidad en la erradicación de la corrupción, aunque 70.2% consideran que hay más corrupción en los mandos altos. Hasta 25.1% de los encuestados están en desacuerdo con la afirmación de que hay bastantes policías que toleran actos de cohecho. En una escala de 0 a 4, 74.5% dicen

que el nivel de corrupción que hay actualmente en la institución policial es de 2 o más. Sin embargo, un poco más de la mitad percibe que el ciudadano (52.7%) es quien fomenta más la corrupción. El mayor grupo opina que no existen mecanismos para investigar la corrupción (35.4%), mientras el que le sigue en número opina lo contrario (20.8%). Además, en Tlaquepaque, donde los salarios son relativamente bajos en comparación con los otros municipios, 35% de los policías consideran que la corrupción es una manera de compensar los bajos sueldos por lo menos algunas veces, más que en el conjunto de la ZMG (30%).

Para 85% o más de los policías, las siguientes prácticas son graves o muy graves:

- Utilizar las patrullas para llevar amigos o familiares.
- Presentarse en estado de ebriedad al trabajo.
- Recibir dinero a cambio de no levantar una infracción.
- Golpear a un detenido.
- Falsear información.
- Sembrar evidencia en una detención.
- No reportar un delito del que se tiene conocimiento.
- No seguir las órdenes generales.
- Consumir drogas.

De acuerdo a la opinión de la mayoría de los encuestados, así deben ser sancionados los delitos:

- Arresto: por utilizar la patrulla para llevar a amigos o familiares (45.3%), no reportar un delito del que se tiene conocimiento (24.4%) o no seguir las órdenes generales (51.7%).
- Destitución o baja: por presentarse en estado de ebriedad al trabajo (30.8%), recibir dinero a cambio de no levantar una infracción (35.4%), sembrar evidencia en una detención (31.1%) o consumir drogas (47.1%).
- Suspensión: por golpear a un detenido (21.8%) o falsear información (25.8%).

Sin embargo, 79.5% o más estarían dispuestos a hacer los actos mencionados. Además, alrededor de 52.1% de los policías consideran que los correctivos disciplinarios no son justos. 33.6% reconocen que los correctivos disciplinarios son conocidos por todos. Y más de la mitad de los encues-

tados (53.7%) no están de acuerdo en que los correctivos sean aplicados a todos por igual.

Conclusiones y propuestas

Muchos observadores, algunos funcionarios públicos de alto rango y expertos en materia de seguridad ven la crisis de inseguridad en México como el resultado de una “cultura de la ilegalidad”. Sin embargo, los resultados de la encuesta *Justiciabarómetro* dejan en claro que el sistema de justicia penal está afectado por graves problemas sistémicos relacionados con la función institucional, los programas de incentivos y la formación de capital humano. Las agencias de seguridad pública de México están mal equipadas, los policías no tienen una adecuada formación y preparación profesional, los mandatos de la institución son incongruentes con los desafíos que enfrentan y no hay mecanismos suficientes para garantizar una supervisión pública de la conducta policial. Estas debilidades institucionales en el aparato de seguridad pública sugieren que los mexicanos no están intrínsecamente fuera de la ley —por lo menos no más que la gente de otros países—; más bien, por la ausencia de la aplicación efectiva de la ley, reina la impunidad y los ciudadanos se sienten inseguros y también más propensos a delinquir.

El estudio *Justiciabarómetro* revela que los policías municipales de la ZMG —como probablemente suceda en todo el país— por lo general carecen del equipamiento y de una formación adecuada, se ven abrumados con largas jornadas y condiciones de estrés, y laboran en un clima organizacional de pocas recompensas para las virtudes y muchas oportunidades para las incivildades e ilegalidades. La calidad de su desempeño es un producto de su contexto organizacional.

Otro problema importante resulta de la falta de continuidad entre administraciones. Ante la prohibición de reelección, los gobiernos locales deben apoyarse en otras figuras organizacionales para promover la continuidad de los programas al terminar cada administración, como los comités ciudadanos, que pueden ayudar a monitorear y evaluar el funcionamiento de las agencias de policía. Los comités de supervisión ciudadana representan un cauce formal por el cual el público puede supervisar y promover una mayor rendición de cuentas de las agencias de policía.

Cabe señalar que existen límites para la reforma policial con respecto a la rapidez con que se puede lograr y la eficacia final de la policía. No se debe esperar que la reforma policial obtenga resultados inmediatos, y la simple inversión económica en el problema —por ejemplo, el pago de salarios más altos— no es suficiente. La reforma policial implica un proceso prolongado de entrenamiento, una adecuada provisión de equipos, un sistema eficiente de mejora salarial y de aumento de beneficios en general, más desarrollo de las protecciones de servicio, la creación de mecanismos eficaces de supervisión y la optimización de las relaciones con la comunidad.

Con respecto al caso particular del municipio de Tlaquepaque, muchos de los resultados de la encuesta *Justiciabarómetro* ya han sido considerados por el gobierno municipal de Miguel Castro Reynoso, quien asumió su cargo como alcalde en diciembre de 2010. El Plan de Desarrollo Municipal de 2010-2012 consta de una serie de recomendaciones específicas que se presentaron en el informe general del estudio *Justiciabarómetro*. Entre las nuevas prioridades de la actual administración se encuentran el énfasis en la eficiencia administrativa, la protección de los derechos humanos y una mayor eficacia en la prevención del delito mediante la mejora de las relaciones con la comunidad.

El énfasis de la nueva administración municipal en la eficiencia administrativa identifica específicamente la descentralización de la autoridad como una prioridad. El énfasis en los derechos humanos hace hincapié en la educación de la ciudadanía con respecto a la protección de sus derechos, y de las garantías individuales en relación con las autoridades en materia de seguridad pública. El énfasis en la prevención del delito se centra en la mejora de las relaciones con la comunidad a través de los comités ciudadanos de seguridad y de los programas de prevención (tales como el D.A.R.E.), para facilitar denuncias anónimas y de voluntariado para que los ciudadanos participen en la protección civil. El plan municipal también hace hincapié en la modernización de los equipos, incluidos vehículos y armamento nuevos.

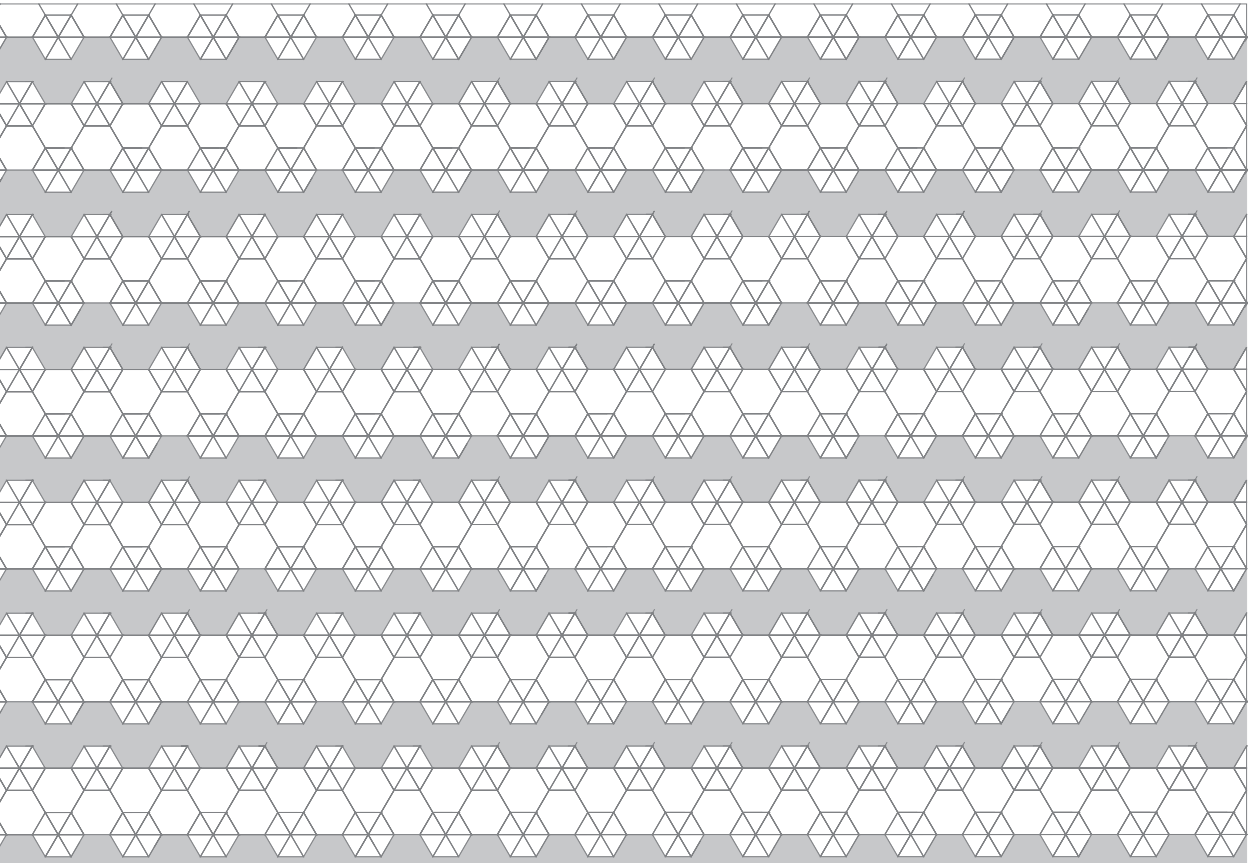
Lo que todavía falta en los planes formales del gobierno municipal es una estrategia definitiva para mejorar la contratación y formación de los agentes de la policía (lo que ya se tiene previsto de alguna manera en la reforma federal de la policía de 2009), el desarrollo de programas para mejorar la confianza y la integridad de la fuerza policial, la implementación de medidas sistemáticas para el fortalecimiento de un servicio civil de carrera

para los agentes, y una coordinación más eficiente con los demás municipios que participan en la Metropolicía de la ZMG. Los agentes de la Policía Municipal de Tlaquepaque tienen un deseo intenso de desarrollar su profesión y ganarse el respeto de sus conciudadanos. La mejor manera de lograrlo es perfeccionando el control de calidad en la institución policial, procurando al mismo tiempo que el desempeño eficiente en el trabajo sea el principal determinante para el avance dentro del escalafón policial.

Al mismo tiempo, el municipio tiene que desarrollar una estrategia deliberada y consciente para colaborar con las fuerzas policiales de otros municipios de la ZMG. Al hacerlo, Tlaquepaque puede aprender de las mejores prácticas y el ejemplo de sus pares, mientras que también puede compartir sus aciertos y experiencias con los municipios vecinos, que tienen iguales o similares problemas y desafíos. La ZMG es uno de los experimentos más importantes en cuanto a coordinación regional de administración pública del país, y la colaboración activa de Tlaquepaque en este esfuerzo es esencial para el éxito a largo plazo y la viabilidad de esta nueva forma descentralizada de gobierno regional en México.

Carlos Mercado Casillas

Tonalá
La vulnerabilidad de la policía en un municipio
de alta marginación



Introducción

Tonalá por sí mismo constituye una ciudad. Se encuentra en el centro oriente del estado de Jalisco. Al norte limita con el municipio de Ixtlahuacán del Río, al sur con El Salto, al poniente con Tlaquepaque y al oriente con Guadalajara y Zapotlanejo,⁴⁴ y forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), está al oriente de la mancha urbana.

Su extensión territorial es de 119.58 kilómetros cuadrados Su geografía corresponde mayormente a un ambiente semiurbano. Tonalá proviene del vocablo náhuatl *tonallan*, que significa “lugar por donde el sol sale”. La población total del municipio es de 408, 729 personas (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución demográfica de Tonalá (1980-2005)

1980	1990	1995	2000	2005
52158	168 555	271 857	337 149	408 729

Elaborado con base en los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000 y los Conteos de Población y Vivienda de 1995 y 2005.

De acuerdo con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Oficina de Desarrollo Social del municipio,⁴⁵ Tonalá tiene el ingreso *per capita* más bajo de la ZMG, y según el Índice de Marginación Urbana 2005,⁴⁶ es uno de los municipios que presentan los mayores índices de marginación de la ZMG (véase el cuadro 2).

⁴⁴ *Los municipios de Jalisco*. Col. *Enciclopedia de los municipios de México*. Secretaría de Gobernación/ Gobierno del Estado de Jalisco, 1988.

⁴⁵ *Indicadores municipales de desarrollo humano en México*, 2004, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina Nacional de Desarrollo en México (disponible en www.undp.org.mx/desarrollohumano/disco/index.html). Y Dirección de Desarrollo Social del Municipio de Tonalá: <http://transparencia.tonala.gob.mx/bloque4/ProgramaDesarrolloSocial.pdf>.

⁴⁶ *Carpetas Municipales 2005*, Consejo Estatal de Población del Gobierno del Estado de Jalisco (Coepo). Disponible en http://coepo.jalisco.gob.mx/html/I_carpetasmunicipales.html.

Cuadro 2. Índices de marginación de los municipios que integran la Zona Metropolitana de Guadalajara

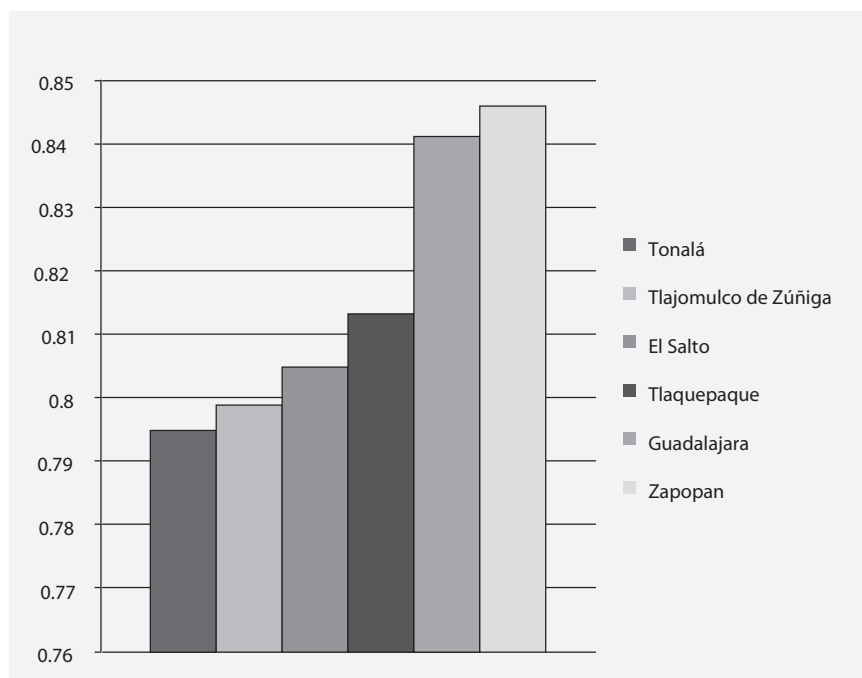
Indicador	Grado de marginación total					
	SALTO	GDL	TLAJ	TLAQ	TON	ZAP
Población sin derechohabiencia a los servicios de salud.	43.6	36.79	38.24	36.96	46.11	37.19
Hijos fallecidos de las mujeres entre 15 y 49 años de edad.	3.62	2.09	2.78	2.90	3.09	2.31
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.	8.51	4.33	6.3	7.39	7.33	5.52
Población de 15 años o más sin instrucción posprimaria.	49.08	27.10	37.64	37.57	41.62	29.70
Viviendas particulares sin drenaje.	7.11	0.35	2.16	2.37	3.52	2.24
Viviendas particulares sin agua entubada.	28.4	0.94	14.96	13.29	24.87	16.07
Mujeres entre 12 y 17 años que han tenido al menos un hijo nacido vivo.	3.41	1.55	2.86	2.51	2.87	2.55
Viviendas particulares con piso de tierra.	13.39	1.11	5.79	7.13	8.51	4.97
Viviendas sin refrigerador.	12.61	3.91	9.64	9.03	9.08	6.40
Viviendas con algún nivel de hacinamiento.	32.11	7.91	20.66	22.02	25.16	16.32

Fuente: Elaborado con base en datos publicados por el Consejo Estatal de Población.

De acuerdo con datos proporcionados por la Dirección General de Desarrollo Social de Tonalá,⁴⁷ este municipio presenta el Índice de Desarrollo Humano más bajo de los municipios de la ZMG (véase la gráfica 1).

⁴⁷ Dirección de Desarrollo Social del Municipio de Tonalá. Disponible en: <http://transparencia.tonalá.gob.mx/bloque4/ProgramaDesarrolloSocial.pdf>.

Gráfica 1. Índice de Desarrollo Humano de cada municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Página electrónica de la oficina de transparencia del Municipio de Tonalá.

Como se advierte, en el municipio de Tonalá subsisten condiciones que, comparadas con las del resto de municipios de la ZMG, lo ubican en los rubros de menor desarrollo en términos generales; circunstancia que se deja sentir en la población y en la infraestructura pública y de servicios, a pesar de su vecindad con otros municipios más desarrollados.

En materia de inseguridad Tonalá, al igual que el resto de municipios de la ZMG, sufre las consecuencias del aumento de incivildades propias de una gran urbe, las que se agudizan ante las condiciones de desarrollo del municipio y las condiciones geográficas del terreno en el cual se encuentran enclavadas colonias de difícil acceso por estar rodeadas de barrancas.

Cuadro 3. Número promedio de delitos por trimestre en el municipio de Tonalá

Delito	Promedio por trimestre
Robo a persona	26.5
Robo a negocio con violencia	5
Robo a casa-habitación con violencia	1.7
Robo de vehículos con violencia	8
Robo de vehículos de carga pesada	2

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco, con base en averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de Justicia de Jalisco, por delitos de alto impacto presuntamente cometidos en Tonalá de enero a julio de 2008.

Datos demográficos

Este apartado presenta los datos básicos del personal que integra la institución policial preventiva del municipio de Tonalá, mujeres y hombres que por diversas causas decidieron incorporarse a la labor de la seguridad. Los siguientes datos permitirán tener una aproximación a cómo está integrada la Policía Municipal de Tonalá con base en los recursos humanos que la componen (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Policía (de línea) por habitantes en la Zona Metropolitana de Guadalajara, 2009

Municipio	Población*	Número de policías de línea**	Índice de habitantes por policía de línea	Policías por 100,000 habitantes	Territorio municipal (km²)	Índice de policías por km²	Índice de habitantes por km²
El Salto	111.436	154	724	138,20	41,50	3,71	2.685
Guadalajara	1.600.940	2.857	560	178,46	187,91	15,20	8.520
Tlajomulco	220.630	344	641	155,92	636,93	0,54	346
Tlaquepaque	563.006	697	807	123,80	270,88	2,57	2.078
Tonalá	408.729	530	771	129,67	119,58	4,43	3.418
Zapopan	1.155.790	1.403	823	121,39	893,15	1,57	1.294
Total Zona Conurbana	4.060.531	5.985	678	147,39	2.149,95	2,78	1.889

*Fuente: Población total por municipio, II Censo de Población y Vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática, www.inegi.gob.mx (población fija)

**Fuente: Comisión Estratégica de Seguridad Pública de la Asociación Intermunicipal de Guadalajara, 2009.

La encuesta *Justiciabarómetro* fue aplicada a 516 integrantes de la policía de Tonalá, lo cual indica que prácticamente 97% de su estado de fuerza fue encuestado.

- Del total del estado de fuerza de la policía de Tonalá, 91 son mujeres y 423 son varones.
- 229 integrantes de la policía de Tonalá (45.5%) dijeron tener una edad que se encuentra en el rango de 31 a 40 años, 165 en el de más de 41 años (32.8%), en tanto que 109 (21.7%) dijeron tener entre 18 y 30 de años de edad.
- 68% del personal policial dijeron estar casados, 13% solteros y 10% viven en pareja sin estar casados. 27% dijeron tener dos hijos, mientras 25% tres.
- 162 policías de Tonalá cuentan con casa propia (31.7%), 153 rentan casa (29.9 %) y 117 viven con algún familiar (22.9 %).
- El principal medio de traslado del personal policial a su trabajo es el transporte público 54.7%; en tanto que el automóvil representa 35%.
- 267 policías dijeron percibir como salario mensual entre 6,000 y 8,000 pesos (52.6%), 132 de 2,000 a 4,000 pesos (26%), sólo 5 dijeron ganar menos de 2,000 pesos y sólo 1 dijo recibir más de 12,000 pesos mensuales.
- 15% del personal policial indicó contar con una fuente alterna de ingresos.
- 80% manifestaron no haber sido sometidos a evaluaciones médicas en los últimos tres meses.
- 70% del personal policial no fuma.

Consideraciones

El municipio de Tonalá es uno de los municipios de la ZMG que más mujeres tiene entre sus filas (91 mujeres, que representan 18% del total del estado de fuerza).

Al igual que el resto de municipios de la ZMG, la edad promedio del personal policial de Tonalá es 35 años, lo que indica un proceso de envejecimiento que no está siendo compensado.

La mayor parte de ellos percibe bajos sueldos (menos de 8,000 pesos mensuales de sueldo bruto). Un gran porcentaje no posee vivienda propia,

por lo que se ven obligados a rentar o vivir en casa de familiares (54 %). A pesar de las cargas horarias y las condiciones laborales adversas, 15% dijeron contar con una fuente alterna de ingresos; la mayoría se dedica de manera exclusiva a su trabajo como policía.

Por otra parte, 30% del personal es consumidor habitual al tabaco, lo que junto con el dato de que 80% de los policías no han tenido una revisión médica resulta preocupante.

Alrededor de 80% de los policías están casados o viven en pareja y 52% tienen familias con 2 o 3 hijos; lo que podría fortalecer su permanencia en la institución.

El estado de fuerza del municipio equivale a 129 policías por cada cien mil habitantes, cifra que presenta un déficit en relación a la cantidad que se maneja en algunos ámbitos,⁴⁸ como el número deseable de 280 policías por cada cien mil habitantes.

La presencia de personal femenino en la institución policial constituye 18% del total, lo cual es una condición favorable. Esto representa sin duda un gran avance si se toma en cuenta que por lo general en otras instituciones policiales este indicador no es mayor a 14%.

Perfil profesional del agente

Este apartado refleja las condiciones de capacitación, profesionalización y desarrollo del personal policial del municipio de Tonalá:

- 133 integrantes de la institución policial (26%) dijeron no haber tenido otra actividad previa.
- De los 376 que dijeron haber tenido otra actividad antes de ser policías (74%), más de la mitad manifestaron haber laborado como carpintero, mecánico, obrero, comerciante, en el transporte, etcétera. Y la media en la antigüedad en esas actividades fue de entre 4 y 6 años.
- 58 policías (11%) formaron parte de las Fuerzas Armadas, 42 del Ejército, 2 de la Marina y 7 en la Fuerza Aérea. 11 de ellos lo hicieron entre 6 y 19 años y 3 por más de 15 años; de todos ellos, 1 a nivel de comandante.

⁴⁸ Guillermo Zepeda Lecuona. "La Policía mexicana dentro de la Reforma del Sistema Penal" (reporte), Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (cidac), México, 2010, p. 10.

- 319 policías (63%) tienen hasta 4 años laborando en la institución policial y 185 (36%) lo han hecho entre 4 y 10 años.
- Sobre los motivos por los cuales decidieron ingresar a la institución policial, 67% dijeron que para ayudar a servir, 20% para servir a la comunidad y 8 % por tratarse de un trabajo estable.
- 426 policías (86%) anotaron que de no ser policía en este momento, les gustaría serlo. Y las causas fueron: 129 (30.5%) para servir, 126 (30%) por vocación, 121 (28%) por satisfacción y 44 (10%) por reconocimiento.
- 4 integrantes de la institución policial hablan inglés y 2 portugués; en tanto que uno habla la lengua indígena mixe.
- 452 integrantes de la institución policial de Tonalá dijeron estar contratados como operativos (90%), 39 como administrativos (8%) y 9 en ambos tipos (2%).
- Existen 25 tipos de nombramientos distintos, siendo el de policía de línea el que corresponde a la mayoría de integrantes (68%), y en segundo lugar el de administrativo (4%).
- 167 policías (35%) indicaron tener en ese mando-grado desde: entre 2 y 4 años, 140 (29%) lo han mantenido entre 6 y 10 años, y 135 integrantes (28%) entre 4 y 6 años.
- En cuanto al rango más alto que han obtenido en su carrera, 63% (228 policías) respondieron que el de policía de línea; la segunda respuesta más alta fue la de oficial segundo, con 3.8% (19 policías), y la tercera respuesta fue oficial primero, con el 3.6% (18 policías).

Consideraciones

Existe una convicción absoluta de la mayoría del personal policial por la vocación de servicio, como se puede ver en las respuestas emitidas en relación a lo que motivó su ingreso a la institución policial (67%) y la elección que harían de esta profesión en caso de que actualmente no fueran policías, sería el interés por servir o por vocación propia (58% en suma).

La mayoría tiene poca antigüedad en la institución policial (4 años como máximo, 63%), que al hacer un cruce con la edad promedio del personal nos permite inferir que en el proceso de selección e ingreso el requisito de la edad máxima no es riguroso, lo que propicia una suerte de “senectud institucional”.

Existe una pirámide jerárquica muy alta, concurren 24 rangos operativos distintos, lo que vuelve complejo el acceder a las primeras líneas de mando, máxime que se advierte la inexistencia de un servicio de carrera policial que incentive el desarrollo profesional y permita concursar por rangos superiores, lo que además propicia inseguridad laboral al cambiar las administraciones y la pérdida de personal capacitado. Además, la gran variedad de mandos medios puede fragmentar la línea de mando, lo que se traduce en una especie de sistema que perpetúa la concentración de mandos y que dificulta en exceso la promoción de los ascensos.

Por otra parte, es positivo encontrar un número reducido de personal administrativo, lo que implica que la mayor parte del personal está vinculado a tareas sustantivas. Sin embargo, llama la atención el número de personas que indicaron tener ambos nombramientos, lo que podría inferirse como personal operativo que hace funciones estrictamente administrativas, o viceversa.

Por lo general, el personal policial no practica la convivencia social en la comunidad donde habita, esto se infiere de la declaración de la mayoría de policías encuestados acerca de su nula participación en actividades vinculadas con la convivencia social y humana (68%). Este factor es posible que sea aún más agudo en el desempeño de la labor policial, que se refleja en el poco contacto directo que dijeron tener con la ciudadanía durante sus funciones. Sin embargo, 62% del personal dijo que estaría muy dispuesto o algo dispuesto a participar en actividades para prevenir la delincuencia junto con sus vecinos. En cuanto a los que dijeron no estar dispuestos, la mayoría indicó que la razón es por falta de tiempo (37%). En esta respuesta habría de considerarse los turnos y cargas de trabajo en las que se involucra al personal y que aparentemente se encuentran mal distribuidos pues 31% trabajan de 51 a 60 horas semanales, 24% de 40 a 50 horas semanales y el mismo porcentaje de 71 a 80 horas por semana.

Por otra parte, llama la atención que sólo 30 de cada cien policías han realizado actividades de prevención en el último año, cuando su naturaleza es precisamente la de realizar acciones que prevengan las incivildades.

La institución no les provee de equipo, en especial uniformes y chalecos antibalas; es posible que adquieran su uniforme por su cuenta, lo cual les implica un costo que, sin ser su obligación, tienen que erogar. En el caso de

los chalecos, el valor comercial de uno de nivel III-A (aditamento básico policial que cuesta 8,800 pesos aproximadamente) rebasa el sueldo mensual que recibe un policía de línea en el municipio de Tonalá. La carencia del equipamiento policial afecta en grandes proporciones la eficiencia y eficacia de las funciones encargadas al personal de policía, pues implica, por un lado, un temor a recibir una lesión que con el equipamiento adecuado no ocurriría, y, por otro lado, evitar acciones de riesgo que su función le exige, con serias deficiencias en el servicio.

Tonalá es un municipio cuya actividad principal es la manufactura de artesanías, lo que provoca gran afluencia de turistas internacionales; además, al formar parte de la ZMG, se convierte en un municipio que puede acceder a la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana; de manera que al contar con solamente una minoría que domina el idioma inglés, se reducen las posibilidades de atención a turistas y de acceso a la cooperación internacional.

Por otra parte, en Tonalá viven alrededor de 5,000 indígenas migrantes, que provienen sobre todo de Oaxaca, Guerrero, Estado de México y Michoacán, que en algunos casos no dominan el español, por lo que su comunicación es a través de distintos dialectos, mientras que sólo un policía habla la lengua mixe.

Conocimiento técnico y cuestiones del debido proceso

En este apartado se concentran las respuestas de los integrantes de la policía de Tonalá, éstas permiten medir el nivel de formación y capacitación de los policías en torno a temas sustanciales de la actividad policial y cuyo conocimiento es obligado por la función que realizan.

- 54% del personal de la policía de Tonalá considera que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, y 44% la identifican como un servicio público.
- De acuerdo con su finalidad, el personal policial considera que lo más importante de la seguridad pública es: preservar la vida humana e integridad de las personas (49.5%), en tanto que 48.5% consideran más importante mantener la tranquilidad y el orden público.
- La mayoría del personal policial (90%) es consciente de que sólo es

posible detener a una persona en caso de flagrancia. 55% saben que una persona que cometió una falta administrativa podría ser detenida hasta por 36 horas.

- 83% de las y los integrantes de la Policía de Tonalá sabe que un presunto responsable detenido por la policía debe ser puesto a disposición del ministerio público inmediatamente.
- En cuanto a los tres valores y principios más importante de un policía, ellos identificaron: la honestidad (62.4%), ayudar-servir (15.3%) y la lealtad (14.3%). Y los tres presentes en su institución son: la honestidad (42%), ayudar-servir (21%) y valor-valentía (16.5%).
- Poco más de 78 % del personal policial se manifestó en completo desacuerdo o en desacuerdo con la afirmación “Está bien involucrarse en algunas conductas ilegales siempre y cuando nadie salga lastimado”; mientras que 10 de cada 100 policías en Tonalá manifestaron encontrarse completamente de acuerdo o de acuerdo con tal afirmación.
- A la pregunta “¿Por qué respetas y obedeces las leyes?”, 83% de las y los policías de Tonalá respondieron: “Porque cumplir la ley nos beneficia a todos”.
- 53% de las personas encuestadas estimaron que la razón más importante por la cual se deben respetar la leyes es para preservar el orden en la sociedad; en tanto que 37% respondieron que para promover un trato justo para todos y el 7% para evitar ser castigado.
- 60% del personal integrante de la Policía de Tonalá consideró que generalmente los policías aplican la ley a todos por igual; en tanto que 28% consideró que eso ocurría raramente o nunca.
- La mayoría del personal policial (68%) identifica la capacitación para el desempeño de la función de seguridad como un derecho al que deben acceder.
- 78% del personal reconoce totalmente su responsabilidad individual para combatir la corrupción; en el otro extremo, 9% dijeron estar en total desacuerdo.
- 40% de las personas entrevistadas consideraron requerir mayor capacitación en leyes y reglamentos; mientras que 15% estimaron requerir la capacitación en armamento y tiro.
- Prácticamente 60% del personal considera que los policías siempre deben respetar las leyes al capturar a los delincuentes; mientras que 36% consideran que en ocasiones es necesario actuar al margen de la ley.

- 53% afirman que para poder realizar bien su trabajo siempre respetan las normas institucionales, en tanto que 40% sostienen que tratan de respetar las normas pero no siempre es posible.

Consideraciones

Existe un conocimiento contradictorio de la concepción de la seguridad pública y los objetivos que persigue; aparentemente hay una ignorancia generalizada de los aspectos legales de la función de la seguridad, pues de acuerdo a lo que afirman la competencia es concurrente, es decir, no sólo corresponde a la Federación sino a las entidades federativas y a los municipios, en los términos del Artículo 21 constitucional.

La mayoría del personal antepone la tranquilidad y el orden público a la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas como principal función de la institución policial. Esta respuesta parece mantenerse desde el origen de la institucionalización de la mayoría de las policías mexicanas, las cuales responden a un modelo *Estado-céntrico*, en el cual el objetivo de su tarea es mantener la integridad de las instituciones del Estado; contrario a las teorías de seguridad ciudadana que actualmente han permeado en algunas instituciones y que se sustentan en un modelo *homo-céntrico*, en el cual el ser humano es el objeto y razón del actuar policial, por encima de las instituciones del Estado.

Existe un déficit de conocimiento en cultura jurídica y legalidad. Lo anterior es reconocido por la mayoría de las personas entrevistadas, quienes por un lado afirman que el principal tema en el que requieren capacitación es en leyes y reglamentos (40%), y por otro, una tercera parte del personal acepta que bajo ciertas circunstancias cabe actuar al margen de la legalidad o que no siempre es posible respetar las leyes para hacer bien su trabajo.

Lo anterior no es obstáculo para advertir un conocimiento generalizado, aunque no absoluto, del personal en temas como el de la flagrancia, los alcances de la falta administrativa, la inmediatez de la consignación de detenidos ante el ministerio público, sus derechos laborales en materia de capacitación para y en el trabajo, así como para la adecuada prestación de la función policial.

Es importanmte resaltar el requerimiento de una gran parte del personal de recibir adiestramiento en armamento y tiro. En ese sentido, es preciso tomar en cuenta que el personal policial de las instituciones municipales preventivas es considerado como un conjunto de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluso a través del uso de la fuerza, lo que implica que existe la posibilidad de que en la prestación de su función deban hacer uso de la fuerza a través de las herramientas que le son proporcionadas por las intituciones, ya sean no letales (tolete, PR24, gas lacrimógeno o pimienta, redes, *taser*, etcétera) o letales como las armas de fuego o punzocortantes. De ahí que resulte inexplicable que se provea de armamento al personal policial que no tiene capacitación y adiestramiento en cuanto a su funcionamiento, operación y práctica permanentes.

El valor de la honestidad es reconocido como el principal en la función de la policía y existe la aceptación generalizada de su presencia en la institución policial de Tonalá. Sin embargo, hay afirmaciones respecto a la existencia de la corrupción como un factor constante en el actuar policial, lo que sumado a la respuesta de la carencia de mecanismos de detección y erradicación de la corrupción genera una percepción irreal de la honestidad que afirman que existe. Por otro lado, es evidente una convicción de que este valor es esencial en la función de seguridad pública.

Percepciones del trabajo, del crimen y de la sociedad

Mediante los datos de este apartado se reúnen las percepciones que el personal policial tiene de las condiciones en que presta la función de seguridad, su punto de vista respecto de las conductas ilícitas a las que se tiene que enfrentar y su perspectiva en cuanto al trato con la comunidad en general.

- En lo referente a la calificación que le otorgarían a la institución policial, sobresale que 37% le otorga entre un 5 y 6 (1 equivale a muy mal y 10 a muy bien).
- 25% del personal policial dijo estar medianamente de acuerdo en que la Dirección General de Seguridad Pública de Tonalá está atacando de manera eficiente los problemas de inseguridad.
- 39% del personal indicó no recibir suficientes cursos de actualización.
- 35% dijeron que las jornadas de trabajo no eran equitativas.

- 57% señalaron que cuando doblan turno no tienen el mismo rendimiento.
- 11 de cada cien policías de Tonalá dijeron estar de acuerdo en que es más conviene arreglarse con las autoridades que obedecer las leyes. Y 17 de cada cien consideraron que violar la ley no es tan terrible, sino que lo malo es ser sorprendido. En esa misma proporción estuvieron de acuerdo en que la policía es más severa con los pobres.
- El personal policial dijo estar en regular acuerdo con las siguientes afirmaciones: los policías están haciendo un buen trabajo (24%); los policías no están controlando el delito (26%); los policías tienen buena información (22%); los policías generan confianza (26%). En tanto que a la afirmación de que los policías dan buen trato a la ciudadanía, se manifestaron de acuerdo sólo el 27%.
- 192 policías dijeron estar medianamente en desacuerdo, en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la afirmación de que confían en sus compañeros. En tanto que 220 manifestaron la misma respuesta con respecto a la confianza que les inspiran sus superiores.
- 41% dijeron estar de acuerdo en menor o mayor medida con la afirmación: “La promoción se decide con base en las conexiones que uno tiene”. En cambio, 68% se manifestaron en desacuerdo con la afirmación: “La promoción se decide con base en los méritos propios”.
- 37% dijeron que no existen mecanismos para investigar la corrupción.
- A las afirmaciones: “Los correctivos disciplinarios a los oficiales de policía son justos”, “Los correctivos disciplinarios son conocidos por todos”, “Los correctivos disciplinarios se aplican a todos por igual” y “Tengo tiempo adecuado en el trabajo para mantener mi régimen de ejercicio”, la mayoría del personal policial dijo estar en total desacuerdo (43%, 31%, 48.5% y 40%, respectivamente).
- También dijeron estar totalmente en desacuerdo con las afirmaciones: “En la ZMG existe coordinación real entre los cuerpos de seguridad pública municipales” (34%), “El equipo con el que cuento para trabajar es suficiente” (68%), “Los uniformes de los policías municipales son adecuados para su trabajo” (65%) y “Mi uniforme es de la talla correcta” (40%).
- 50% del personal dijo haber adquirido por su propios medios el uniforme; en tanto que 22% dijeron que la institución se los proporciona y 17% dijeron necesitarlo pero no tenerlo.

- 17% dijeron no contar con armas a pesar de necesitarlas, 18% dijeron lo mismo en relación a las balas, en tanto que 58% dijeron que ocurre eso mismos con los chalecos antibalas, y 26% afirmaron lo anterior en torno a la patrulla.
- A la pregunta “¿Cómo califica la sociedad su trabajo?”, las principales respuestas estuvieron entre 5 y 6 (24% y 16% respectivamente) de una calificación de 1 a 10 (donde 1 es muy mal y 10 muy bien).
- 35% de las y los policías identifican la atención rápida como la característica policial más valorada por la ciudadanía.
- 44% dijeron dedicar 30 minutos diarios a reunirse con vecinos.
- “La gente sólo está contenta si con nuestro trabajo se soluciona el problema”: 51% estuvieron totalmente de acuerdo con tal afirmación y 7% estuvieron en total desacuerdo.
- De los problemas de seguridad que más se presentan, 35% identificaron al pandillerismo, en tanto que 34% consideraron el robo a casa habitación.
- 29% opinan que el tráfico de drogas es el principal problema que preocupa a la sociedad, en tanto que 21% respondieron que el pandillerismo.
- En cuanto a los problemas que la policía municipal puede resolver con mayor facilidad, 44% respondieron que el pandillerismo y 23% dijeron que el vandalismo. En tanto que los más difíciles de resolver para la policía municipal son el secuestro y el tráfico de drogas (27% y 25%, respectivamente).
- 45% consideraron que es más probable el involucramiento de policías en el tráfico de drogas.
- Las acciones consideradas más eficientes para combatir la inseguridad son: mayor participación de la comunidad (34%) e invertir en mejor equipo (25%).
- A la afirmación “La sociedad coopera con la policía en la prevención del delito”, poco más de 24% dijeron estar en regular desacuerdo y 23% respondieron estar en total desacuerdo.
- Las situaciones en las que la policía es mejor recibida cuando interviene son: la violencia doméstica (33%) y el robo (21%).
- En cambio, los hechos en los que la presencia del funcionario encargado de hacer cumplir la ley no es grata son: la detención de un familiar (46%) y riñas entre vecinos (23%).

- En cuanto a los hechos en los que prefiere no atender, 24% dijeron que riñas entre vecinos y 23% violencia doméstica.
- El sector del municipio en donde son mejor recibidos: 31% dijeron que en el centro, en tanto que 31% de respuestas coincidieron en que son peor recibidos en zonas periféricas.
- 49% respondieron que el principal tipo de contacto que tienen con la comunidad es el patrullaje, y que la mejor forma de acercarse a la gente es a través de la comunicación y de programas preventivos (37% y 35%, respectivamente).
- 67.3%, consideran que el crimen y la inseguridad es un tema muy urgente, ligeramente por encima de la pobreza (67%), la creación de empleos (64 %) y la corrupción en el gobierno (60%).
- Respecto a las autopercepción de las y los policías, respondieron estar en regular acuerdo con la afirmación de que los policías son educados (30%); los policías son disciplinados, regular desacuerdo (26%); los policías son eficientes, regular de acuerdo (29%); los policías son serviciales, regular acuerdo (28%).

Consideraciones

El personal de la institución otorga una calificación reprobatoria o mala (5 o 6) al desempeño de su institución municipal. Esta circunstancia es relevante en la medida de la serie de conflictos que el ayuntamiento ha vivido en los últimos años y que van desde la vinculación de mandos superiores de la institución policial con grupos de delincuencia organizada, abuso de autoridad institucionalizado, hasta la coparticipación de quienes ostentaban los cargos de presidente municipal y director de Seguridad Pública durante 2007 (Jorge Vizcarra y Miguel Magaña, respectivamente) en el delito de homicidio en agravio de un funcionario del propio municipio.⁴⁹

⁴⁹ "Denuncias ciudadanas desenmascaran grupo de policía encubierta que opera en Tonalá", *La Jornada Jalisco*, versión electrónica de la nota publicada el 18 de marzo de 2007; "Hermética, la investigación en torno a Miguel Magaña", versión electrónica de la nota del 20 de junio de 2007. "Asesinato de un funcionario de Tonalá revela negocios turbios" versión electrónica de la nota publicada el 3 de octubre de 2007. *La Jornada Jalisco* está disponible en: www.lajornadajalisco.com.mx/2007/03/18/, consultada el 24 de enero de 2010.

La mayoría identifica claramente estos problemas y se muestra consciente y sensible respecto a los temas que más preocupan a la sociedad, y advierten que la solución implica la participación de la comunidad como un factor preventivo y disuasivo. De ahí que piensen que la comunicación directa con la sociedad y la aplicación de programas preventivos son las opciones adecuadas para reducir la inseguridad. Lo anterior llama la atención pues a pesar de que la mayoría concibe una estrategia más de corte ciudadano, la estrategia institucional que llega a través de la cadena de mando está vinculada a acciones de fuerza y presencia policial (patrullaje) de manera casi exclusiva, lo que se traduce en el medio a través del cual el personal policial se comunica con la comunidad. En otras palabras: no existe un contacto directo con la ciudadanía, salvo acciones aisladas a través de algunos programas preventivos.

El personal tiene la convicción de que la ley debe ser la reguladora del orden social, y rechaza involucrarse en conductas ilegales aunque no revistan el carácter de graves; sin embargo, la respuesta de un porcentaje que manifiesta tolerancia de ciertos actos fuera de la ley, aunque menor, debe ser preocupante.

La mayoría afirman aplicar el principio de igualdad jurídica de las personas y trato justo a los ciudadanos; sin embargo, es preciso considerar la existencia de 193 reclamos ante el organismo público de derechos humanos de la entidad en los tres últimos años,⁵⁰ por presuntas violaciones a sus derechos humanos cometidas por personal policial del municipio.

Una buena parte del personal reconoce la existencia de corrupción y la carencia de mecanismos para su investigación.

Permea un alto nivel de desconfianza en sus compañeros y en los mandos superiores, lo cual afecta el liderazgo que debe existir en el seno de una institución netamente vertical en cuanto a su funcionamiento jerárquico. La mayoría estima que el tráfico de drogas es el problema en el que más está involucrado el personal de la institución policial, y que a la vez es el más difícil de resolver.

No existe una participación real y efectiva del personal policial en las transformaciones legales y en el diseño de la política pública municipal en materia de seguridad.

⁵⁰ Estadísticas anuales de quejas por presuntas violaciones de derechos humanos, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, disponibles en <http://cedhj.org.mx/>

Los policías reconocen los problemas para enfrentar el superávit de delitos que afectan el patrominio de la sociedad, como por ejemplo: la baja capacidad de respuesta en casos de robo a casa-habitación, a la sazón, principal problema de seguridad pública en el municipio de Tonalá.

Es importante destacar como una verdadera falta de tino y visión a corto, mediano y largo plazos, y sobre todo una subestimación de las condiciones de profesionalización, equipamiento y desarrollo humano policial, la determinación de las autoridades municipales de Tonalá de no participar en la suscripción con el gobierno federal del Convenio Único de Adhesión para acceder a los recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun) en su edición 2008, y por el cual el municipio recibiría nueve millones de pesos para aplicarlos de manera directa en:

- La profesionalización de los policías: evaluación integral y exámenes médicos del personal, mejora de su proceso formativo, y diseño y habilitación del servicio profesional de carrera policial.
- La mejora de la calidad, eficiencia, productividad y eficacia de las instituciones policiales, así como la estandarización del equipamiento utilizado.
- La construcción y remodelación de la infraestructura de seguridad pública, así como la adquisición, adecuación y modernización del equipo e infraestructura necesarios para la conexión a una red de intercomunicación electrónica con todas las instituciones de seguridad en el país.

Es decir, en 2008 el municipio de Tonalá no recibió cuando menos nueve millones de pesos que servirían de insumo para mejorar la función de seguridad pública. Contra la entrega de esa cantidad, el municipio debía aportar al menos 25% de recursos municipales, equivalentes a 2'250,000 pesos, que se aplicarían prioritariamente para el programa de renivelación salarial del personal. Así, resulta altamente incomprensible que en un municipio en el cual las condiciones económicas y de desarrollo son tan vulnerables, se haya tomado la decisión política de no ingresar a un programa de subsidio que garantizaba el inicio de un salto cuantitativo y cualitativo en términos de eficacia y eficiencia policial.

Por otra parte, esa determinación chocó totalmente con los objetivos de la Asociación Intermunicipal de Guadalajara,⁵¹ en la que concurrían, además de Tonalá, El Salto, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque y Zapopan, buscando de manera conjunta estrategias de coordinación y planeación de acciones y políticas, y redimensionar, diseñar, concebir y ejecutar actos de gobierno vinculados para los municipios participantes. Si bien en 2008 el municipio de El Salto no fue seleccionado para participar, el hecho de que Tonalá habiendo sido seleccionado se hubiese negado, lo colocó por debajo de los otros cuatro en cuanto al inicio de procesos de profesionalización y acceso a equipamiento para el desarrollo de sus funciones; lo que sin duda habría abonado a la coordinación de los municipios de la ZMG.

Una muestra de ese déficit es evidente, por ejemplo, en el equipamiento que en 2008 la policía de Tonalá tenía: 17 chalecos antibalas, 398 armas cortas y 60 armas largas, para un estado de fuerza de más de 400 policías. En otras palabras, en ese momento en Tonalá existía un chaleco antibalas por cada 30 policías.

Ahora bien, en materia salarial, mientras que en ese año en Guadalajara un policía ganaba 9,446 pesos, uno de Tonalá recibía 7,297 pesos por realizar una labor similar, pues los elementos característicos de la seguridad en uno y otro municipios son casi idénticos (específicamente en la cabeza municipal de Tonalá, en la cual se concentra la mayor parte de los habitantes del municipio).⁵²

No obstante, para 2009 y 2010 Tonalá participa en Subsemun, con lo cual obtiene los beneficios que eso conlleva.

⁵¹ La Asociación Intermunicipal de Guadalajara se trató de un esfuerzo al más alto nivel de política municipal en donde participaban de manera directa los presidentes de los seis municipios a través de tres órganos: Consejo General, Comisión Ejecutiva y seis comisiones estratégicas, (Movilidad Urbana y Transporte Público; Equidad; Medio Ambiente y Ecología; Desarrollo Urbano; Promoción Económica y Turística, y la de Seguridad Pública), cada una de ellas presididas por un alcalde. En el caso de la de Seguridad Pública, su objetivo era establecer las bases para la integración de los cuerpos de seguridad pública en una coordinación metropolitana; generar una alianza estratégica y la plataforma para una política de seguridad pública unificada en la zmg.

⁵² Comisión Estratégica de Seguridad Pública de la Asociación Intermunicipal de Guadalajara, 2008.

Recomendaciones

El municipio de Tonalá requiere reconceptualizar su sistema de seguridad para definir su objetivo y sus estrategias, tomando en cuenta el acercamiento con la ciudadanía. Actualmente, en materia de seguridad pública, el municipio es visto con desconfianza. A pesar de la nueva administración, la historia inmediata de Tonalá presenta graves antecedentes todavía vigentes en el imaginario social. Sin embargo, esta condición también es acompañada del anhelo social de mejora, que se traduce en el beneficio de la duda. Por tanto, es preciso incorporar acciones y estrategias que demuestren un cambio real. Se requiere una política municipal de seguridad basada en la cercanía ciudadana y la participación social como elementos insoslayables para garantizar la seguridad que la población exige. Las recomendaciones que a continuación se formulan en aras de contribuir a la mejora de la función policial, sólo son algunas de las acciones y estrategias que la Dirección General de Seguridad Pública de Tonalá podría desarrollar:

- Es preciso adoptar un modelo policial sustentado en la asociación de propuestas y acciones con la sociedad en su conjunto, tal como lo hacen los modelos de policía comunitaria o de proximidad, los cuales reivindicar al ciudadano como núcleo de las políticas en materia de seguridad, ampliando la visión del problema de inseguridad y retomando componentes adicionales que contemplan la diversidad de causas y dimensiones que involucran la seguridad, las cuales van más allá del mantenimiento del orden y el combate a la delincuencia.
- Establecer como requisito de nuevo ingreso en el proceso de reclutamiento una edad no mayor de 23 años, e incentivar entre el personal el retiro en aquellos casos que proceda.
- Aplicar en el proceso de reclutamiento exámenes que permitan determinar el nivel de compromiso y vocación de servicio de las y los aspirantes.
- Establecer un proceso de capacitación en los tres rubros: formación, actualización y capacitación avanzada, que contemple materias como derechos humanos —con un enfoque dirigido a la función policial y no teórico—; cultura de legalidad; marco jurídico —en que se incluyan, además de la Constitución, códigos penales y procesales, legislación especial, como la de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, contra la discriminación, etcétera—; desarrollo humano; adiestramien-

to en el conocimiento y uso de armas letales y no letales; deontología policial, así como en mediación y resolución pacífica de conflictos.

- Desarrollar en el ámbito de las competencias municipales la regulación del uso de la fuerza.
- Diseñar e implementar un sistema de carrera policial que establezca claramente los requisitos para participar en las convocatorias.
- Reducir los niveles jerárquicos que existen en la actualidad y que fragmentan la línea de mando.
- Reconocer que la participación ciudadana es la clave para prevenir y combatir la delincuencia a escala municipal, lo que impone instaurar mejores canales de comunicación y diseñar programas operativos tanto de prevención como de represión de las conductas violentas y delictivas.
- Implementar un mecanismo de alerta temprana hacia el interior de la institución, que permita la detección de enfermedades en el personal policial (diabetes, arritmias, hipertensión arterial, paranoias, etcétera) y la atención de las adicciones.
- Impulsar el establecimiento de un programa de acondicionamiento físico permanente y obligatorio para el personal policial, que vaya acompañado incluso de información nutricional.
- Convocar a un concurso de ensayo policial, cuyo objetivo sea la generación de doctrina propia, además de contribuir a la investigación bibliográfica y de campo entre el personal policial.
- Implementar un sistema de atención integral de quejas, solicitudes, inquietudes, inconformidades, sugerencias, etcétera, presentadas por la ciudadanía a través de buzones tanto físicos como virtuales, que permitan generar una comunicación permanente durante el proceso de atención o la canalización, hasta su culminación.
- Desplegar un mecanismo de acercamiento de los altos mandos a la comunidad, mediante agendas en las que se visite y se escuchen de manera directa las inquietudes ciudadanas.
- Emitir una convocatoria extraordinaria, dirigida a la contratación de personal femenino, que permitirá aumentar el porcentaje de las mujeres en las labores policiales del municipio.
- Gestionar la cooperación internacional en la capacitación y adiestramiento del personal policial a través de las instancias de gobierno correspondientes y del Comité de Ciudades Hermanas del municipio de

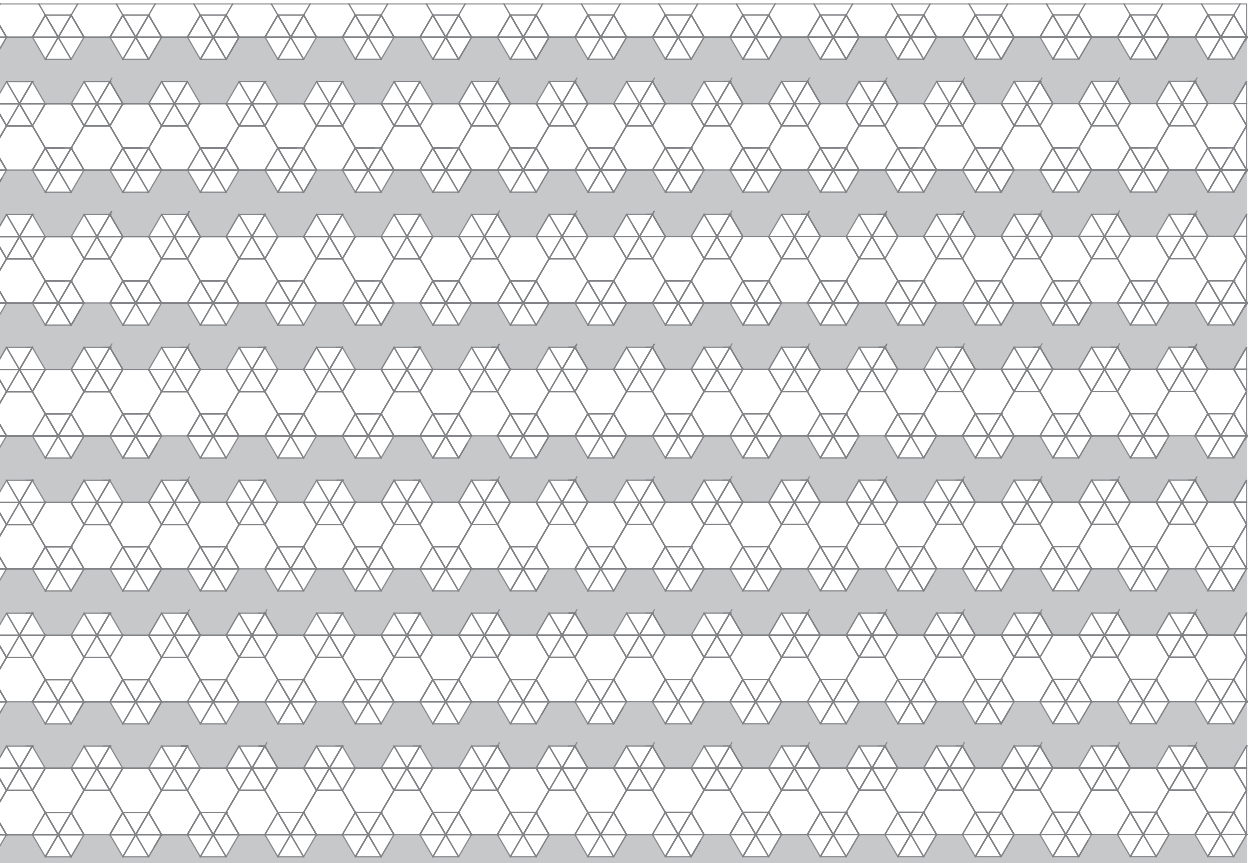
Tonalá, bajo la premisa de implementar programas de promoción y fomento del y para el municipio, debidamente articulados con las metas establecidas en los planes federal y estatal de desarrollo, aprovechando todas y cada una de las alternativas para correlacionarse con otras municipalidades, culturas y sociedades que faciliten el incremento del desarrollo socioeconómico municipal.

- Brindar a policías previamente seleccionados los medios para que aprendan lenguas indígenas, dadas las características y necesidades del municipio.

Marcos Pablo Moloeznik

Tlajomulco

Amplitud espacial y dispersión poblacional



Según el II Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el municipio de Tlajomulco de Zúñiga tiene 220,630 habitantes, lo que representa 3.3% del total de la población de Jalisco.

Cuadro 1. Evolución demográfica de Tlajomulco, 1980-2005

1980	1990	2000	2005
50,697	68,428	100,797	220,630

Fuente: www.inegi.org.mx. Cabe destacar que entre 1995 y 2005, Tlajomulco duplicó su población residente y ahora es un municipio de perfil crecientemente urbano que ya forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Véase: www.tlajomulco.gob.mx/#pags/plandesarrollo.php.

Cabe destacar que estos datos demográficos contrastan con la superficie del municipio, que cuenta con una importante reserva territorial y que a la vez supone un reto para la policía uniformada. Efectivamente, la amplitud espacial y la dispersión de sus habitantes son un reto formidable para los responsables de garantizar la seguridad ciudadana en el ámbito municipal. Por ejemplo, en los últimos años, Tlajomulco de Zúñiga se ha caracterizado por ser el “tiradero de cadáveres” presuntamente ejecutados por la delincuencia organizada, y más recientemente de cuerpos descuartizados o mutilados, generalmente hallados por los propios vecinos.⁵³

Para dar cobertura y brindar protección a su población, la policía municipal preventiva de Tlajomulco de Zúñiga cuenta con un estado de fuerza de 377 policías,⁵⁴ de los cuales 364 participaron efectivamente en la encuesta *Justiciabarómetro*, de la que se desprende la naturaleza del propio cuerpo de seguridad pública y los siguientes perfiles y características esenciales de los uniformados.

⁵³ La aparición corriente de personas asesinadas y el descubrimiento de narcolaboratorios constituyen señales inequívocas de una fuerte presencia de la delincuencia organizada en el ámbito municipal.

⁵⁴ Dato proporcionado por el licenciado Emiliano Sandoval Delgado, director general de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, el 22 de agosto de 2009.

Datos demográficos y asuntos críticos

En primer lugar, vale la pena centrarse en la información básica de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

De los 364 efectivos encuestados, 340 pertenecen al sexo masculino y sólo 24 al femenino; por lo tanto, se tiene un porcentaje sumamente bajo de mujeres en el estado de fuerza de esta institución policial; o lo que es lo mismo, se trata de un perfil policial dominado por varones.

En cuanto a la distribución por edades, 69 de los encuestados tienen 41 años o más; 157 tienen 31 a 40 años y 109 tienen 18 a 30 años, de lo cual se infiere que esta fuerza policial no escapa a la tendencia de envejecimiento que presentan los cuerpos de seguridad pública de la ZMG. 88% del total de los policías de Tlajomulco están casados o viven en pareja y 55% tienen familias de dos a tres hijos.

Con respecto a las condiciones laborales y a la calidad de vida, la mayoría (60%) se traslada a su trabajo en transporte público y la tercera parte (34%) en automóvil, en tanto que poco más de la mitad (54%) no regresan a su casa para comer diariamente y convivir con su familia. Más de la mitad (55%) perciben de 8,000 a 9,999 pesos mensuales y 24% 10,000 pesos o más, lo cual indica que más de la mitad del personal tienen bajos salarios. Estos bajos ingresos se ven mermados aún más puesto que 59% de los policías gastan entre 51 y 100 pesos diarios en comidas.

Los salarios promedio explican también que 61% de la masa crítica humana tenga que rentar o vivir con sus familiares al no tener vivienda propia o ser propietario de un inmueble, y que incluso 14% reconozcan tener otra fuente de ingreso.

Tratándose de la salud de los policías, 70% afirman no haber sido sometidos a revisión médica recientemente, es decir, en los últimos tres meses previos a la encuesta. Además, cerca de 40% presentan tabaquismo como consumo habitual.

Con estos datos, es posible identificar los siguientes aspectos críticos:

- Los hombres se encuentran sobrerrepresentados, puesto que menos de 8% de los policías encuadrados en la institución son del sexo femenino.
- Tal como se puso de relieve en párrafos anteriores, la edad promedio

de los policías es de 34 años, presentándose un paulatino proceso de envejecimiento.⁵⁵

- Además, la mayor parte de ellos percibe un bajo sueldo (7,474 pesos de sueldo mensual bruto en promedio),⁵⁶ esto explica el que destinen un porcentaje muy elevado de su ingreso neto a la compra de alimentos.
- Tampoco poseen vivienda propia, por lo que se ven obligados a rentar o buscar refugio en la residencia de sus familiares.
- Los horarios, turnos y guardias impiden que poco más de 50% regresen a su hogar para comer diariamente, lo que atenta contra la necesaria convivencia familiar.
- Conviene insistir en que casi 40% de los policías fuman, consumo que contribuye al deterioro de su salud.
- Si bien son pocos (14%) los que aceptan tener otra fuente de ingreso, se trata de un colectivo de policías que en lugar de descansar u optar por el esparcimiento durante su tiempo libre, desempeña otra actividad fuera de la institución policial, a toda luz incompatible desde un abordaje legal.

Recapitulando: bajos ingresos, medios y prestaciones precarias colocan a la policía municipal preventiva de Tlajomulco de Zúñiga en un estado de indefensión, por lo que ante cualquier oferta laboral atractiva optan por abandonar la institución policial.

Desarrollo del perfil profesional del agente

Enseguida se hace una necesaria exploración del perfil de los policías municipales preventivos:

- Sólo alrededor de 10% no tuvieron actividad previa a la policial, mientras que antes de ingresar a la policía 74% sí desarrollaron otra actividad: 23% se dedicaron a la seguridad privada, 15% a oficios tales como mecánico o carpintero y 13% a trabajos propios de la actividad obrera.

⁵⁵ Información proporcionada por la Comisión Estratégica de Seguridad, Guadalajara, mayo de 2009.

⁵⁶ *Ibidem*.

- Poco menos de la mitad (49%) de quien tuvo algún empleo previo duró hasta tres años en su actividad anterior.
- Por su parte, se puede afirmar que la tasa de militarización de la institución policial es baja, ya que sólo 16% estuvieron *ex ante* encuadrados en las filas de las Fuerzas Armadas, de los cuales 63% lo hicieron hasta 6 años y casi la totalidad como personal subalterno.
- En referencia a los motivos por los que han escogido la profesión de policía, poco más de 40% afirman que para servir y el mismo porcentaje, asegura que para combatir la inseguridad, por lo que de acuerdo con los efectivos policiales en actividad, la vocación de servicio se erigiría en un intangible de peso.
- En ese sentido, 95% aseveran que de no ser policías en este momento, sí les gustaría serlo, porque les gusta (28%), por vocación de servicio (33%) o para servir a la sociedad (28%).
- Mientras que tan sólo poco más de 10% hablan inglés, lo que no deja de ser relevante dadas las características de parte de la población del municipio.
- En cuanto a la capacidad de retención del personal en las filas, 179 tienen menos de 6 años de antigüedad (50% tienen hasta 2 años en la institución policial y 23% hasta 4 años), frente a 36 con más de 15 años de servicio como policías. Estos datos ponen al desnudo un asunto por demás inquietante: la incapacidad de retener a los policías que se deciden por la carrera policial como proyecto personal de vida y, en consecuencia, un elevado nivel de rotación del personal encuadrado.
- La debilidad del subsistema de seguridad social, incluyendo salarios por debajo de sus pares de Guadalajara y Zapopan, coadyuva al proceso de baja de los policías municipales y a la búsqueda de otras opciones en el mercado de trabajo.
- Sólo 16 llevan a cabo funciones administrativas, y 11 combinan funciones administrativas y operativas, dato positivo puesto que implica una baja tasa de burocratización.
- En contraste, de los 364 policías, 80% son catalogados como *policía-chofer*, único caso en la ZMG y que se analizará más adelante.
- Por el contrario, se presenta una correspondencia con lo que se reconoce como *el principal tipo de contacto con la comunidad*, el cual es el patrullaje (57%).

- Más de la mitad de los policías (57%) aseguran no recibir la dotación de uniformes que les corresponde.

De la misma manera, destaca un conjunto de fortalezas, entre ellas:

- La vocación de servicio, como intangible o factor cualitativo no material, que se desprende tanto del motivo por el que eligieron ser policías, como por la innegable atracción que sienten hacia la profesión.
- La mayoría de los efectivos encuadrados tienen poca antigüedad en la institución policial, lo que permitiría apostar por la profesionalización de la masa del personal en funciones.
- La mayor parte de los efectivos son operativos, lo que supone —como se dijo— un bajo nivel de burocratización, favoreciendo el aprestamiento de la masa crítica humana. Dicho en otras palabras, la institución policial se caracteriza por un elevado grado de operatividad, en contraste con sus pares de otros cuerpos de seguridad pública municipal y estatal.

En contraste, los siguientes puntos rojos se erigen como debilidades insoslayables:

- La mayoría de los policías son *choferes*, lo que impone esquemas operacionales basados en el patrullaje vehicular, lo que a su vez atenta contra el contacto directo y la participación ciudadana e, incluso, contra el estado físico de los uniformados al contribuir a su sedentarismo.
- El desinterés por canalizar las energías sociales se pone de relieve al haber sólo 11 policías capacitados y que participan en programas preventivos como el D.A.R.E., lo que contribuye aún más al divorcio del policía preventivo con la comunidad.
- Tal como se adelantó, la institución no les provee de equipo, en especial uniformes; esto les genera altos niveles de frustración y da al traste con los más elementales derechos laborales.
- Sólo una minoría domina el idioma inglés, en un municipio donde residen pensionados estadounidenses y canadienses en sus fraccionamientos privados y zonas residenciales, y en el que existen convenios de “hermandad” con pares de Estados Unidos y Canadá y, por ende, la posibilidad de la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana.

Todo ello obliga a las autoridades municipales a sentar las condiciones para el desarrollo de una verdadera carrera policial en el futuro.

Conocimientos técnicos y cuestiones del debido proceso

En lo que se refiere a la formación del personal policial, se pone de relieve que:

- De conformidad con 68% de los policías encuestados de la policía municipal de Tlajomulco, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, frente a 29% que la considera un servicio público; consideraciones, dicho sea de paso, erróneas porque la seguridad pública es una competencia concurrente de la Federación, los estados y los municipios y una función pública, de conformidad con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- En cuanto a la principal función de la policía, las opiniones se dividen entre preservar la vida humana e integridad física de las personas y mantener la tranquilidad y el orden público. Y es que subyace un debate entre dos modelos policiales: el de la seguridad ciudadana, por un lado, y el tradicional de reacción o represión, por el otro.
- La abrumadora mayoría de los policías (95%) sabe que una persona puede ser detenida en caso de flagrancia, conocimiento fundamental para la actuación policial. Del mismo modo, 62% responden correctamente a la pregunta de hasta por cuántas horas puede ser detenida una persona en caso de cometer una falta administrativa.
- Mientras 80% demuestran también saber que a un presunto delincuente la policía lo debe poner inmediatamente a disposición del ministerio público.
- Aunque, resulta preocupante que 34% consideran que en ciertas ocasiones la policía necesita actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes, y que si bien tratan de respetar las normas, no siempre es posible.

Por otra parte, llama la atención que poco más de 64% valoran que el policía tenga derecho a la capacitación para el desempeño de la función de seguridad pública, frente a 31% que reclaman estabilidad y seguridad labo-

ral; lo que pone al desnudo el hecho de que la tercera parte de los policías vean más a la seguridad ciudadana como un empleo u ocupación que les garantiza un ingreso seguro, que como vocación profesional.

La profesionalización de aquellos ciudadanos que abrazan como proyecto personal de vida la profesión policial, se pone en entredicho por:

- La concepción de la seguridad pública aceptada por la mayoría, que contrasta con la vocación como motivo de ingreso a la institución.
- Además, como se destacó anteriormente, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, entidades federativas y municipios (competencia concurrente), de acuerdo con el Artículo 21 constitucional, lo que parece ignorar la mayoría de los policías.
- Asimismo, persiste un resabio del pasado que antepone la tranquilidad y el orden público a la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas, como principal función de la institución policial; de lo que se trata es de transformar positivamente la relación del Estado con los ciudadanos, por lo que las inercias van de la mano de una concepción que privilegia la represión se tornan en obstáculo o resistencia al cambio.
- Al tiempo que se verifica un déficit de cultura jurídica, puesto que poco más de la tercera parte de los efectivos entrevistados aceptan que, bajo ciertas circunstancias, cabe actuar al margen de la legalidad.

Sin embargo, no debe pasarse por alto el dominio del marco normativo (derecho positivo vigente, que aplican en sus actuaciones), a saber:

- Detención en flagrancia y por comisión de falta administrativa.
- Puesta inmediata a disposición del ministerio público, federal o estatal, tratándose de un presunto delincuente.
- A lo que se suma la conciencia generalizada entre los policías (superior a 64%) sobre el derecho a la capacitación para y en el trabajo, condición *sine qua non* para la profesionalización policial.

En síntesis, la formación de la policía municipal preventiva de Tlajomulco de Zúñiga presenta altibajos o claroscuros, aspectos positivos y negativos, por lo que convendría centrarse en las fortalezas.

Percepciones del trabajo, del crimen y la sociedad

La dimensión subjetiva de los policías municipales también se encuentra plasmada en los siguientes resultados de la encuesta:

- Alrededor de 69% de los encuestados consideran que el crimen y la inseguridad son temas muy urgentes, ligeramente por encima de la pobreza (62%), la creación de empleos (63%) y la educación (56%).
- Poco menos de la mitad de los policías (46%) identifican *la atención rápida* como la característica policial más valorada por la ciudadanía.
- En tanto que para poco más de la mitad (51%) el problema con el que la policía está más involucrada es el tráfico de drogas.
- Mientras que se reconoce que el problema que se resuelve con mayor facilidad es el pandillerismo. Por otro lado, reconocen que los problemas más difíciles de resolver son el secuestro y el tráfico de drogas.
- También, en el imaginario del policía municipal, los problemas que más le preocupan a la sociedad son: el tráfico de drogas y, en menor medida, el robo a casa-habitación. Aunque el problema más frecuente en el ámbito de la seguridad pública, percibido por los uniformados, es el robo a casa-habitación.
- Los mismos policías preventivos aseguran que las acciones consideradas más eficientes para combatir la inseguridad son: mayor participación de la comunidad (42%) y acabar con la corrupción (30%).
- No obstante los resultados negativos que arrojan las encuestas ciudadanas sobre confianza en la institución policial, 54% de los policías de Tlajomulco están convencidos de que la ciudadanía les otorga una calificación aprobatoria de 7 o más.
- Con respecto a cómo generar un mayor acercamiento a la gente, los propios policías sugieren apostar por una mejor comunicación (40%) y más programas preventivos (35%).
- Tratándose de aquellas situaciones en las que mejor es recibida la policía cuando interviene, destacan la violencia doméstica (42%) y el robo (19%).
- En cambio, los hechos en los que la presencia del funcionario encargado de hacer cumplir la ley no es grata, son la detención de un familiar (50%) y riñas entre vecinos (24%).
- En materia de integridad, resulta inquietante que 46% de los propios uniformados aceptan la existencia de elevados niveles de corrupción en

la institución policial y que 74% están convencidos de que la corrupción se concentra en los altos mandos.

- Por su parte, 53% opinan que son los ciudadanos los que fomentan la corrupción.
- En contraste, 73% de los entrevistados reconocen la honestidad como el principio o valor más importante que debería tener un policía; e incluso, más de 75% califican con 7 o más este principio o valor en el caso de la Dirección General de Seguridad Pública de Tlajomulco de Zúñiga.
- La mayoría de los efectivos encuadrados (84%) está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo en involucrarse en conductas ilegales no graves, siempre y cuando nadie salga lastimado; mismo porcentaje que afirma respetar y obedecer la ley por convicción.
- De igual forma, 53% consideran que se debe respetar la ley para mantener el orden público; y aproximadamente la mitad de los policías consideran que aplican la ley a todos por igual y proporcionan un trato justo a los ciudadanos.
- Al tiempo que se verifica un reclamo, puesto que 40% aseguran que no se toma en cuenta su opinión al legislar.
- A la pregunta de cuáles son aquellas áreas en las que se necesita más capacitación, la mayoría opta por leyes y reglamentos (46%), seguido por armamento y tiro (16%).

Estas percepciones de su propio trabajo, del comportamiento del crimen y de la sociedad a la que pertenecen y se deben, traen aparejadas las siguientes fortalezas:

- Son conscientes y sensibles de los temas que más preocupan a la sociedad y, por ende, existen condiciones para romper con el tradicional divorcio entre la institución de autoprotección social por excelencia y la ciudadanía.
- Tienen la convicción de que la ley debe ser la reguladora del orden social; al tiempo que rechazan involucrarse en conductas ilegales, aunque no revistan el carácter de graves, lo que supone una plataforma idónea para apostar por la integridad institucional.

Dicho en otras palabras, la mayoría reconoce la honestidad como el pilar de la función de la seguridad pública municipal.

También, resulta alentador que acepten la aplicación del principio de igualdad jurídica de las personas y trato justo a los ciudadanos; y reconozcan que la participación ciudadana es la clave en la prevención, disuasión y combate a la delincuencia, por lo que se imponen mejores canales de comunicación y programas preventivos de nuevo cuño, al decir de los propios policías.

Los resultados de la encuesta destacan la aquilatada experiencia policial tratándose de intervención en casos de violencia doméstica, por lo demás bien vista por la ciudadanía; piedra de toque para desarrollar un verdadero modelo de policía comunitaria o de proximidad orientada a la prevención y resolución de problemas domésticos.

Pero también aflora un conjunto de debilidades, entre otras:

- La aceptación de la existencia de la corrupción institucional.
- La creciente desconfianza en los mandos superiores, al estar convencidos de que es donde se concentra la corrupción; lo que denota serios problemas de liderazgo.
- El tráfico de drogas como el problema en el que más está involucrada la policía y, a la vez, el más difícil de resolver.
- La ausencia de consulta al policía, tanto en la formulación del marco legal, como en el diseño de la política sectorial.
- El desdén por la participación social y los instrumentos de prevención del delito —cuando no el dejarlos de lado—, al identificar el marco legal y el uso de armamento y tiro como las principales necesidades de capacitación; más el convencimiento de que son los ciudadanos los responsables de fomentar la corrupción.
- La baja capacidad de respuesta en casos de robo a casa-habitación, a la sazón principal problema en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

Todo lo cual impone trabajar sobre estos puntos débiles, lo que implica un rediseño institucional y un compromiso con la probidad de la masa crítica humana, a partir del mejoramiento salarial, de prestaciones sociales y de condiciones laborales en general.

Recomendaciones para mejorar la función de seguridad pública

Finalmente, y a la luz de los resultados y hallazgos de la encuesta *Justicia-barómetro*, es posible formular recomendaciones en materia de seguridad pública, con el objeto de coadyuvar a la profesionalización de la institución de autoprotección social por excelencia que es la policía y, por ende, mejorar esa función a cargo del Estado.

Modelo y doctrina policial

En primer lugar, se debe *apostar por el modelo de policía comunitaria, de proximidad o de aproximación*, por ser la autoridad policial más cercana a los ciudadanos.

Se trata de instituir un patrón policial que parta de una concepción *ciudadano-céntrica* de la seguridad, que anteponga la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas, es decir, el derecho a la vida; cuyo significado es que la persona humana debería erigirse en el eje articulador de las políticas, estrategias y líneas de acción de la institución policial, es decir, su razón de ser.

Por lo tanto, reconocer que la participación ciudadana es la clave en la prevención y combate a la delincuencia en el orden municipal, lo que impone establecer mejores canales de comunicación y programas preventivos de nuevo cuño, a partir de la instrumentación establecimiento y desarrollo de consejos ciudadanos barriales y vecinales.

Mientras que otras conductas delictivas y antisociales que atender son las de carácter patrimonial (el robo en sus diversas modalidades y, en especial, a casa-habitación) y la violencia intrafamiliar, en la que el policía debe fungir como mediador y protector de los grupos sociales más vulnerables. Pero, para ello, se debe dotar a los uniformados de competencias y habilidades que le permitan desempeñarse efectivamente como mediador y protector social, y contribuir a la resolución de problemas.

También deben prevenirse las adicciones, en particular, el alcoholismo y la drogadicción.

En segundo término se debería *generar una doctrina policial propia*, lo que significa, por ejemplo, innovar en el ámbito preventivo y buscar la canalización de las energías sociales, mediante mecanismos novedosos de participación ciudadana en materia de seguridad.

Dado que actualmente la mayoría de los policías son revistados bajo la categoría de *choferes*, lo que obliga a desarrollar esquemas operacionales basados en el patrullaje vehicular (el cual atenta contra el contacto directo con el ciudadano), se hace necesario repensar tanto el perfil de la mayoría de los policías encuadrados, como la planeación y ejecución de las operaciones y tácticas policiales; probablemente, en un futuro se imponga el patrullaje pie a tierra y la figura del policía barrial y escolar.

Componente humano

Precisamente, en tercera posición *se impone un proceso de reconversión profesional que responda al modelo de policía comunitaria*, especialmente si se pretende incorporar a ex militares y personal procedente del ámbito de la seguridad privada.

Tratándose del subsistema de reclutamiento y selección, entre los requisitos se deberían establecer los 23 años de edad como límite para el ingreso, y de esta manera renovar con “sangre nueva” y disminuir la edad promedio de la institución policial.

También se deberían someter a revisión los exámenes de admisión, haciendo hincapié en la vocación de servicio como principal motivo o interés del aspirante por la carrera policial.

Asimismo, se debería incrementar el personal de sexo femenino, tanto por el bajo número que presenta en el actual estado de fuerza, como por el perfil *ad hoc* para atender la problemática de la violencia intrafamiliar que aqueja al municipio.

En cuarto lugar, *aspirar al diseño y desarrollo de una verdadera carrera policial*, de conformidad con los parámetros e indicadores establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, apostando por un conjunto de factores cualitativos no materiales o intangibles, tales como: la generación de un espíritu de grupo entre los integrantes de la institución policial; el desarrollo de una cultura de la legalidad, acompañada de un riguroso código

de actuación (deontología policial), y el liderazgo que se traduciría en reglas de juego claras para los ascensos y promociones, en los que se abandonen el dominio de la red del relaciones, compromisos político-partidistas y lealtades, vinculados a la designación de los mandos medios y superiores.

Se trata de la profesionalización integral del personal policial a partir de la seguridad y estabilidad laboral que entraña la función de la seguridad pública municipal; para lo cual se debería:

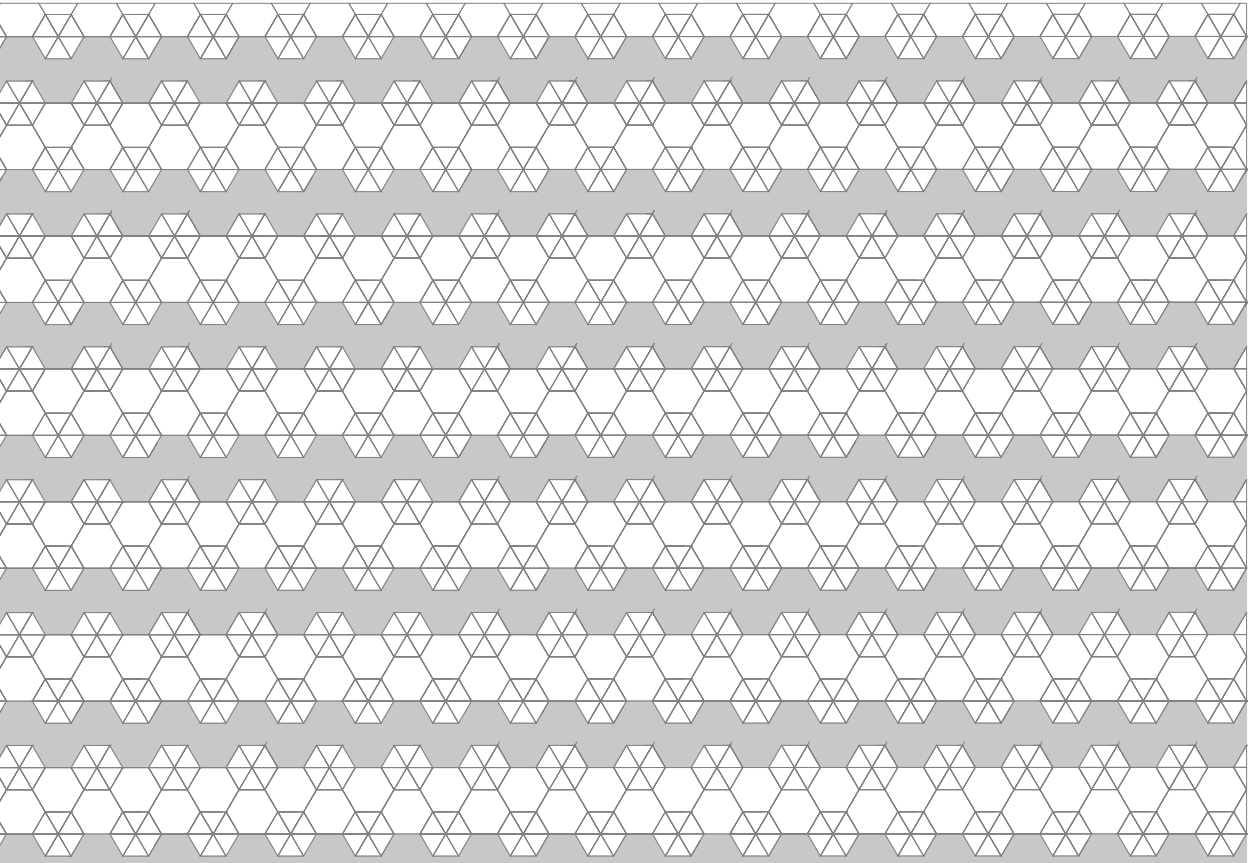
- Elevar el grado de escolaridad promedio y el dominio del idioma inglés.
- Mejorar, de manera escalonada y en la medida de las posibilidades del erario público, las condiciones laborales del funcionario encargado de hacer cumplir la ley, a saber: aumento de salarios hasta lograr su equiparación con los que perciben sus pares de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara; el establecimiento de horarios de 6 horas; brindar apoyos para adquirir vivienda propia, y dotar a los efectivos, regularmente, de equipos y uniformes.
- Poner en marcha un programa anual de salud preventiva y combate a las adicciones entre los uniformados.

La integración de un comité de expertos debería ser el primer paso para el diseño, desarrollo y evaluación de la carrera y profesionalización policial que la realidad y el marco normativo demandan.

Recapitulando: se trata de consolidar las fortalezas, a la vez que minimizar o neutralizar las debilidades identificadas en la Dirección General de Seguridad Pública de Tlajomulco de Zúñiga.

Guillermo Zepeda Lecuona

Zapopan
Las carencias de la policía mejor
pagada en Jalisco



Introducción y descripción general

La policía es una de las instancias gubernamentales más cercanas a la ciudadanía, representa en muchos casos el primer rostro del Estado y, como ha señalado un tratadista, tiene el “monopolio del contacto con la comunidad” (Rusconi , 1998: 193), por ello es una institución fundamental en la vida de una comunidad.

Por esta razón, mejorar la calidad de los servicios de seguridad ciudadana, así como dignificar y profesionalizar el desempeño de la función policial, es una prioridad de nuestra sociedad. En el diseño e instrumentación de políticas públicas orientadas a estos objetivos, la encuesta a la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) es un insumo muy valioso para el análisis y la toma de decisiones. Este instrumento muestra las características, las capacidades y la percepción de los policías del Valle de Atemajac sobre la sociedad, los conflictos sociales, las políticas de seguridad y sus propias instituciones policiales. La información e indicadores obtenidos por los más de 125 reactivos en que consistió el cuestionario pueden ser de gran utilidad.

En este documento se presentan y analizan en particular los resultados de los 1,518 cuestionarios aplicados a los policías de la Dirección de Seguridad Pública de Zapopan que libre y voluntariamente accedieron a contestar de manera anónima las preguntas del instrumento. Se agradece a las autoridades municipales su disposición y apoyo para la realización de este ejercicio pionero en el país, garantizando en todo momento la libertad y autonomía de los policías para participar en el proyecto. Cabe referir que la participación de los policías de Zapopan fue una de la más copiosas y completas de entre las que participaron, ya que se encuestó a 83.1% del total de sus policías.

Número de agentes de la institución policial

Las demandas de mayor seguridad se dirigen a todos los niveles de gobierno, pero con mayor intensidad a la autoridad más inmediata: los gobernantes del ámbito municipal. La policía es el actor más descentralizado, pues se encuentra a lo largo de la geografía municipal del país, respecto de una estructura de procuración e impartición de justicia penal centralizadas en el ámbito de competencia estatal y federal (de ahí también una de las condiciones estructurales que propician discrecionalidad y dificultad en el control de los actos de policía⁵⁷).

El número de servidores públicos dedicados a tareas de prevención, seguridad ciudadana, procuración e impartición de justicia penal, así como de readaptación social, se ha venido incrementando en los últimos años, teniendo a los policías dedicados a labores policiales en una proporción preponderante. Como se puede constatar, de los 509,173 servidores públicos que laboraban en estos subsistemas en agosto de 2009, 77%⁵⁸, esto es 390,781 agentes, corresponden a instituciones policiales (7.8% de ellos son policías investigadores y 92.2% restantes son policías preventivos uniformados).

En lo que se refiere a las instituciones policiales municipales, Jalisco es una de las entidades con mayor número de policías municipales por cada 100 mil habitantes, casi 60% de ellos en la ZMG. También tiene un considerable número de policías estatales, que auxilian a aquellos municipios cuyas policías tienen menos de 20 efectivos (42 de los 119 municipios del estado con policías municipales) (Secretaría de Seguridad Pública Federal, SPF, 2009: 16).

La policía municipal preventiva de Zapopan es una de las instituciones preventivas municipales más grandes del país; es la segunda en tamaño en Jalisco y la novena a nivel nacional. Al momento de realizar la encuesta, la policía contaba con 1,686 efectivos. De acuerdo con cifras de 2008 de la SSPF, la institución tenía 1,769 policías (véase el cuadro 1).

⁵⁷ Sobre este particular, se puede consultar Rusconi (1998).

⁵⁸ En junio de 2007 los policías representaban 81% del total de los servidores públicos. El descenso en esta proporción se debe principalmente a que en 2008 se incorporaron en los indicadores de personal recabados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) los oficiales de tránsito. Estos 390,781 policías en agosto de 2009 no consideran a los agentes de tránsito y vialidad (16,357 municipales y 6,708 estatales) ni al personal administrativo de las instituciones (12,955 estatales y 5,123 municipales); éstos se agregan en otras categorías.

Cuadro 1. Instituciones policiales con mayor número de policías en el país

Posición	Municipio	Policías municipales preventivos
1	Tlalnepantla de Baz, Estado de México	5,335
2	Tijuana, Baja California	3,418
3	Guadalajara, Jalisco	2,965
4	Acapulco de Juárez, Guerrero	2,661
5	Lerma, Estado de México	2,338
6	Ciudad Juárez, Chihuahua	2,300
7	León, Guanajuato	2,269
8	Mexicali, Baja California	1,902
9	Zapopan, Jalisco	1,769
10	Aguascalientes, Aguascalientes	1,523
11	Ecatepec de Morelos, Estado de México	1,406
12	Naucalpan de Juárez, Estado de México	1,285
13	San Luis Potosí, San Luis Potosí	1,185
14	Netzahualcóyotl, Estado de México	1,138
15	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	1,009

Fuente: SSPF (2009: 17), con información para 2008 de la Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales de la SSPF.

Datos demográficos y personales

Un apartado muy relevante de la encuesta obtuvo información general del entorno familiar y de la situación económica de los policías.

Por lo que se refiere propiamente a la información personal, se registra una preponderancia del sexo masculino, ya que 87% de los policías zapopanos encuestados son varones.⁵⁹ Es deseable una mayor presencia de las

⁵⁹ El municipio de la ZMG con el que mayor porcentaje de policías varones es Tlajomulco, con 93%; en tanto que Tlaquepaque presenta el indicador menor: 78% policías del sexo masculino y 22% del sexo femenino.

mujeres en las funciones policiales, particularmente en los programas de proximidad y acciones de mediación, toda vez que existe evidencia de que la figura femenina facilita la confianza y reduce la incidencia en desviaciones de autoridad y actos de corrupción.

En cuanto a la edad, la policía zapopana es la de mayor edad en la ZMG, ya que el promedio de edad de sus policías es de 39 años. En general, la policía municipal metropolitana tiene una edad promedio de 38 años (el municipio que presenta la menor edad promedio es Tlajomulco, con 35 años). Si bien se evidencia que los policías de Zapopan tienen mayor experiencia y madurez, también es cierto que esta característica representa un desafío para la capacidad de respuesta física en una sociedad con una edad promedio de 27 años y en la que la mayoría de los infractores de la ley oscilan entre los 16 y los 25 años.

Por otra parte, Zapopan presenta la tasa más baja de policías de menos de 31 años en la ZMG, lo que implica que de no aumentar el reclutamiento de policías jóvenes, el municipio mantendrá la tasa de envejecimiento del personal policial más alta de la región.

La dimensión del reto se ponderará con mayor detalle al analizar la antigüedad en la institución y las actividades previas de los miembros de la policía. La edad de ingreso a la institución policial determina los años en que deberá mantenerse activo el agente para acceder a una jubilación. Un indicio al respecto lo brinda el que 35% de los policías zapopanos activos tienen más de 41 años (la proporción más alta de este rango de edad en la ZMG).

En un estudio de la SSPF (2009: 21) se señala que 11.1% de los policías tienen menos de 25 años de edad, 40.7% tienen entre 26 y 35 años, 42.7% tienen entre 36 y 55 años de edad, y 5.6% tiene más de 55 años, siendo la mediana del indicador de edad 35 años (SSPF, 2009: 18).

De los policías zapopanos encuestados, 72% dijeron ser originarios de Jalisco, el indicador más bajo de la ZMG, que tiene en promedio 76% de policías jaliscienses. Tlajomulco y Guadalajara presentan el indicador más alto de esta categoría: 78%.

En las encuestas se muestra que una proporción significativa no ha sido sometida a un examen médico por parte de la institución policial en los tres meses previos a la aplicación de la encuesta. Y 27% de los policías de Zapopan reconocieron fumar tabaco (índice igual al de la media de la ZMG).

Entre los policías zapopanos, 81% viven en pareja, en tanto que 6% son divorciados. Un dato interesante y que permite una apreciación de las exigencias que la función policial demanda a los miembros de las instituciones policiales con respecto a su situación de género, es el de la vida conyugal.

Además, 92% tienen hijos⁶⁰. De éstos, 27% tienen 2 hijos, en tanto que 26% tienen 3; 13% tienen 4, y 12% tienen 5 o más. El promedio es de 2.8 hijos.

Estos indicadores nos muestran que el perfil de estos servidores públicos corresponde a la procuración de estabilidad en la vida personal, con motivación y compromiso para desarrollar una actividad que pueda reportar bienestar a sus hogares, ya que la vida familiar, como se verá en este documento, puede ser una fuente de motivación y de incentivos para permanecer en la función policial y tener buen desempeño.

Todavía la mitad de los policías zapopanos no son dueños de la finca en la que viven, 51% rentan o viven con familiares. Incrementar el patrimonio de los policías es otro de los alicientes que pueden considerarse al construir el modelo de incentivos para la permanencia y el buen desempeño policial. Su nivel de ingreso se refleja en el hecho de que más de la mitad cuentan con vehículo particular para dirigirse a su trabajo: 53% se trasladan en su vehículo (por encima de la media de la ZMG), en tanto que 40% utilizan el servicio de transporte público.

Sólo 42% de los policías pueden acudir a sus casas a comer, por lo que muchos comen en puestos callejeros. 59% de los policías de la ZMG destinan entre 51 y 100 pesos diarios a alimentos. Esto repercute en una dieta poco saludable y problemas de salud para los miembros de la institución.

Perfil profesional, formación y conocimiento

En cuanto a la escolaridad de los policías de Zapopan, está por debajo de la media metropolitana: 48% tienen estudios de secundaria (apenas por encima de la media), 25% tienen estudios de preparatoria (muy por debajo de la media: 30%, y lejos de Guadalajara y Tlajomulco, donde 35% y 36%

⁶⁰ El indicador más bajo en lo que se refiere a paternidad-maternidad se registra entre los policías de Guadalajara, de los que 85% tienen hijos. El indicador más alto en este rubro es el de Tlajomulco, donde 93% de los agentes encuestados tienen hijos.

de los policías, respectivamente, tienen estudios de preparatoria o su equivalente), 13% tienen estudios universitarios (sólo Guadalajara tiene más universitarios: 16%) y 1% cursaron estudios de posgrado. Un mejor salario permitiría atraer más policías con estudios de bachillerato o preparatoria y no deberían ingresar policías sin la secundaria terminada (7% tienen primaria completa, 2% primaria incompleta y 2% no tienen estudios formales).

Además, 10% señalaron hablar otra lengua; de éstos, sólo 1 efectivo dijo hablar náhuatl, en tanto que el resto indicó que habla inglés.

Como ya se había señalado, la función policial no fue la primera opción de muchos de los actuales uniformados. De acuerdo con los resultados de la encuesta que aquí se reportan, 68% de los policías zapopanos tuvieron una actividad laboral previa a su incorporación en la policía, durando en dicha actividad, en promedio, 6.3 años, lo que es otro indicio de la razón por la que se incorporan a la policía a edad mayor. Más de una cuarta parte se dedicaban a algún oficio.

También, 16% de los encuestados señalaron haber tenido alguna experiencia y/o formación militar antes de ser policía; esta proporción, junto con la de Tlaquepaque, son las más altas de la ZMG; las más bajas son las de Guadalajara y El Salto, con 9%. De los policías zapopanos con formación militar, 80% se desempeñaron en el Ejército, 15% en la Fuerza Aérea y 5% en la Marina. Se desempeñaron en este ámbito, en promedio, durante 6.2 años.

Esto evidencia que la función policial no es la primera opción de la mayoría de quienes ingresan a la institución policial. Sólo uno de cada tres tiene el servicio policial como su primera actividad. Además, la duración promedio de más de 6 años en esas actividades (por encima de la media metropolitana) confirma que se ingresa a la institución, en promedio, a una edad superior a la deseable.

Condiciones laborales, equipamiento y compensación

De los agentes de la policía zapopana encuestados, 92% tienen nombramiento de personal operativo, 7% de personal administrativo y 1% de actividades de ambas naturalezas.

Un indicador que nos permite conocer sobre los incentivos que tienen los policías para realizar una carrera en el servicio público de seguridad

ciudadana es su antigüedad. Como se puede apreciar, los policías de la ZMG tienen una experiencia promedio de 11.2 años en la función policial. Los policías de Zapopan se encuentran justo en la media metropolitana de antigüedad. Sin embargo, la antigüedad promedio de los policías de la ZMG dentro de la misma institución desciende sustancialmente: 9.7 años (ligeramente superior en Zapopan: 9.9 años).

Las instituciones policiales cuyo personal tiene menor experiencia son las de El Salto y Tlajomulco, donde ninguno de los encuestados ha alcanzado más de 10 años de antigüedad. La policía con personal de más antigüedad y arraigo en la institución es la de Guadalajara.

Una aproximación que se puede hacer a partir de variables que se han presentado es la siguiente: la edad promedio de 39 años, junto con una antigüedad promedio de 11.2 años, indican que un número significativo de los policías pudieron haber iniciado su carrera policial alrededor de los 28 años de edad.

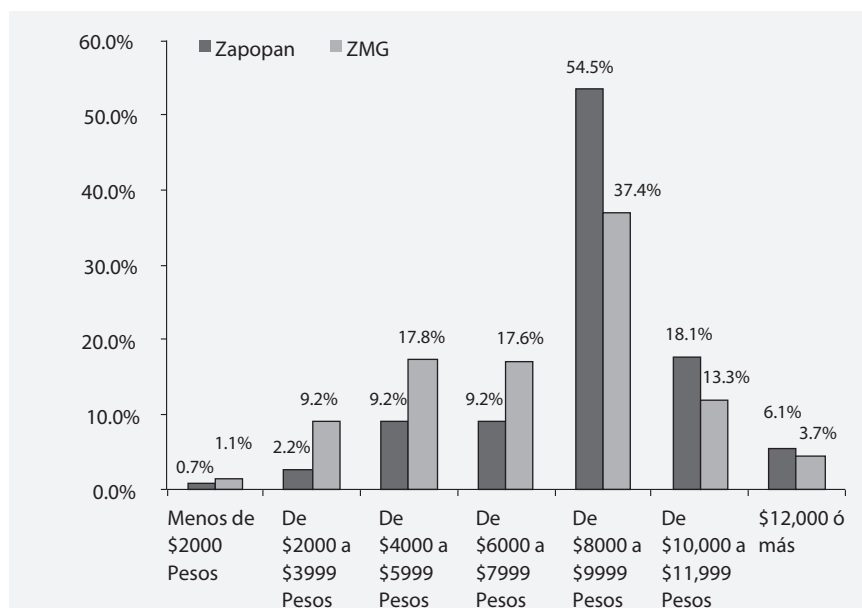
Uno de cada cuatro policías tiene más de 15 años de experiencia en esa función; sin embargo, son muy pocos los que duran más de 10 años en una misma institución policial, lo que explica su rotación ya sea porque se dan de baja⁶¹ o porque buscan espacios en otras instituciones. Esto es indicio de limitaciones en la estabilidad laboral y de escasez de incentivos para permanecer en la policía.

La información sobre la situación económica de los agentes completa el perfil personal de los policías zapopanos. Los policías de este municipio son, en promedio, los policías municipales mejor remunerados en Jalisco, perciben en promedio al mes, 8,988 pesos, casi 1,200 pesos más que el ingreso promedio de los policías municipales de la ZMG; casi 1,900 pesos más que el ingreso promedio de los policías de Jalisco (SSPF, 2009: 19), y más de 4,000 pesos más que el ingreso promedio de los policías municipales de El Salto, que son los de menor ingreso (4,914 pesos). Este ingreso promedio es también muy superior al ingreso promedio de los policías locales en nuestro país: 6,229 pesos (SSPF, 2009: 19). 78.7% de los policías zapopanos encuestados, perciben mensualmente más de 8,000 pesos. Es un buen salario, en el contexto de la función policial en el ámbito municipal, pero desde luego

⁶¹ Sería de gran utilidad realizar un análisis de los registros sobre los policías que se dan de baja en las instituciones policiales, para estimar mejor la antigüedad promedio de los policías y la tasa de rotación.

debe considerarse una mejora en las prestaciones y de la situación económica y patrimonial de los policías como un elemento fundamental para incrementar la profesionalización policial (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Niveles de ingreso de los policías



Del total de policías de la ZMG, 94% afirmaron que si pudieran cambiar su salario lo aumentarían (misma proporción que los policías de Zapopan). Al preguntar en qué porcentaje aumentarían su sueldo, los policías metropolitanos plantearon un incremento promedio de 40%; en tanto que los policías zapopanos consideraron que el incremento apropiado sería de 35% (los policías tapatíos fueron los que mayor aumento plantearon: 43%). 14% de los policías de la ZMG consideraron que un aumento adecuado oscilaría entre 91% y 100% (en Zapopan, 10% lo consideró así).

De los policías zapopanos encuestados, 17% dijeron tener otra fuente de ingresos, 42% de ellos de una actividad en el ámbito de los servicios, en tanto que 30% en una de comercio. El monto promedio mensual de esos ingresos adicionales asciende a 4,731 pesos, la percepción extra promedio más alta de entre los policías metropolitanos. El indicador más alto de esta

variable lo presenta Tlaquepaque, donde 18% de los policías señalaron tener otra fuente de ingresos. Curiosamente, en El Salto, cuyo nivel promedio de ingreso es el menor de la región, se presenta la menor tasa de policías que disponen de otros ingresos (12%).

En cuanto a las horas laborales por semana, 92% de los policías zapopanos dijeron laborar más de 40 horas semanales; 56.3% de éstos laboran más de 50 horas a la semana. Por lo que se refiere a los turnos de trabajo, sigue arraigada la práctica de jornadas de 12 horas de trabajo por 24 horas de descanso (51%); 24 horas por 48 horas (11%); u 8 horas por 12 horas (23%). Sólo 4% trabajan 8 horas diarias por 16 horas de descanso. La atención que requiere un adecuado desempeño de la amplia y compleja función policial exige limitar las jornadas a un máximo de 8 horas diarias y, en algunos casos (como los que dirigen la operación en cabina), dar descanso entre periodos menores de trabajo.

Valores y autopercepción de los policías

Los servicios en los que es mejor recibida la policía por parte de la ciudadanía es en los casos de violencia doméstica y robo; en tanto que la intervención policial es poco aceptada cuando se acude a detener a algún familiar o a atender riñas entre vecinos. A pesar de que se proponen como acciones para lograr un acercamiento con la ciudadanía mejorar la comunicación con la sociedad e incrementar los programas preventivos, los policías perciben que su principal contacto con la comunidad se da a través del patrullaje.

A pesar de que la calificación de la honestidad de la institución policial queda en el promedio, este valor se considera de suma importancia en la función policial y se rechazan prácticas corruptas; 43% de los policías zapopanos perciben que existe mucha corrupción en su institución.

Conclusiones y propuestas

Como se pudo apreciar en la presentación de los resultados particulares para Zapopan de esta encuesta, uno de los principales retos de la policía es reducir la edad promedio de sus agentes (como se mostró, es la policía con

mayor edad promedio de la ZMG: 39 años). Un mecanismo importante para lograrlo es atraer a reclutas más jóvenes, lo cual demanda ofrecer un conjunto de incentivos atractivos y de largo plazo, para que los jóvenes perciban el servicio público de seguridad ciudadana como una carrera profesional de largo aliento y que les permite la realización de su desarrollo personal.

Construir estos incentivos implica profesionalizar la labor policial en el municipio. A pesar de que en el discurso oficial se ha planteado a menudo como una prioridad, la profesionalización no se ha logrado consolidar en los últimos tres lustros. Cada administración municipal llega a refundar la institución policial y a realizar un diagnóstico basado en la desconfianza sistemática en los miembros y en la purga de cuadros directivos y de los oficiales que han colaborado con éstos. En el trabajo de seguridad, como un sector social y políticamente muy sensible, la alianza y lealtad política del director de la policía se privilegia frente al criterio de capacidad, trayectoria y carrera en la función policial.

Otro elemento clave para la profesionalización es la estabilidad laboral. Lamentablemente, en cada cambio de administración se despiden o se presiona a un porcentaje importante de policías para que dejen sus plazas. Hace falta generar información sobre la tasa de rotación de los policías; esta encuesta nos da indicios para estimar la magnitud de este fenómeno: una antigüedad promedio de 9.9 años para una policía de 39 años de edad promedio indica que se llega tarde a la actividad policial y se dura poco en ella. Los que duran más del tiempo promedio ya exceden los 40 años de edad. Desde luego, la experiencia en el servicio es fundamental, pero un policía con 20 años de carrera debería estar llegando a los 40 años de edad, no a los 55, como sucede en la actualidad.

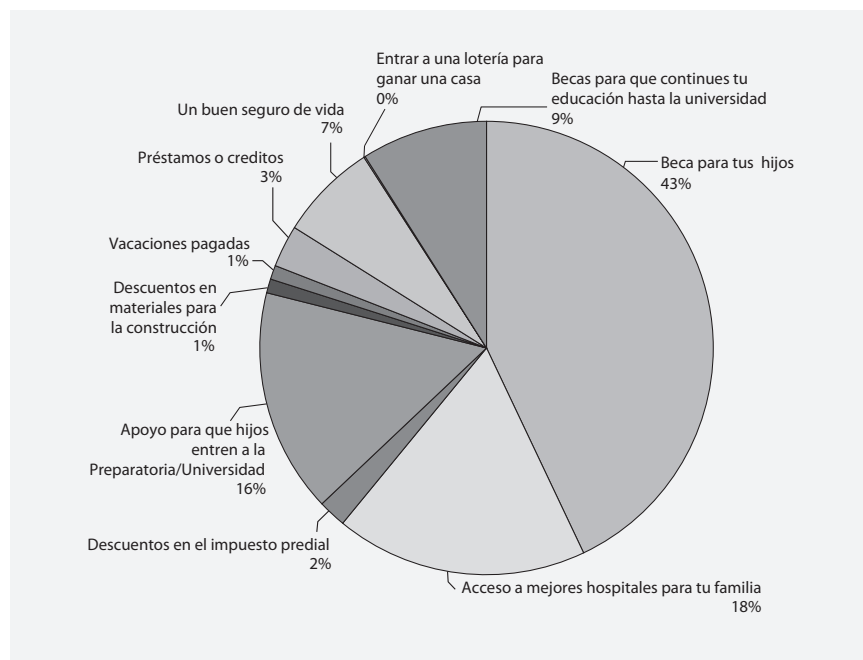
Como se mostró, los policías dedicaron en promedio 6 años a otras actividades antes de ingresar a la institución policial, y 17% realizan otras actividades para recibir ingresos adicionales, por lo que el servicio policial no fue su primera opción. En algunos casos se elige el servicio policial como una opción en caso de desempleo.

La policía de Zapopan tiene el atractivo de ser la institución policial mejor pagada del estado, esto le podría permitir atraer a reclutas mejor preparados y de menor edad, pero deberá fortalecer los incentivos estableciendo esquemas que otorguen mejores prestaciones (servicios médicos para el policía y su familia, seguro médico, fondo de ahorro), un servicio de

carrera policial que trascienda los tres años de la administración (un acuerdo con mayoría calificada del cabildo podría comprometer al ayuntamiento a respetar un esquema de incentivos de largo plazo); bonos económicos de antigüedad para policías con una buena hoja de servicio, aval para créditos o créditos con bajo interés para adquirir vivienda (más de la mitad de los policías no son propietarios), así como becas para estudios de los hijos, ya que, como se mostró, es de los aspectos que más interesa y motiva a los miembros de la policía zapopana. Se podrían lograr convenios con universidades y empresas de la ciudad para que directamente o con participación del ayuntamiento otorguen de manera completa, parcial o con atractivos descuentos artículos escolares, uniformes, becas, financiamientos y apoyos para hijos de policías.

De acuerdo con la percepción de los propios policías, las prestaciones que más les gustaría recibir son becas y apoyos para hijos, y mejores prestaciones médicas (véase la gráfica 2).

Gráfica 2. Si no fuera posible que te subieran el salario, ¿cuál de los siguientes beneficios te resultaría más atractivo? (Mi primera preferencia)



Una prestación muy significativa y que motivaría a los policías serían apoyos para acceder a servicios de guardería o de estancia infantil (haciendo un diagnóstico sobre la necesidad de espacios y acceso actual a ellos, podría considerarse la viabilidad de crear estancias cerca de las comandancias que más las requieran). Como se mostró, un gran número de mujeres policías son madres solteras, divorciadas o viudas; también los varones, sus cónyuges y sus familias podrían recibir esa prestación.

Todos los días se demanda que los policías respeten los derechos humanos; sin embargo, sistemáticamente se violan los derechos laborales fundamentales de los uniformados, como la estabilidad en el trabajo y las jornadas laborales excesivas. No se puede desarrollar adecuadamente la compleja y amplia labor policial por más de 8 horas seguidas, aunque, como se mostró, es la situación predominante en el desempeño policial.

Se debe contar con servicios y monitoreos médicos adecuados para supervisar la salud de los policías; el nivel de estrés, la exigencia física y las condiciones laborales poco favorables para el ejercicio y la correcta alimentación son factores de riesgo para la salud de los policías. Reservar tiempo para el ejercicio, crear comedores subvencionados en los cuarteles para que atiendan adecuadamente los requerimientos nutrimentales, así como ofrecer cursos sobre prevención de accidentes y enfermedades, son medidas muy apropiadas para enfrentar estos riesgos.

Transformar legal y administrativamente las organizaciones policiales, hacer de la carrera policial un destino de vida atractivo, mejorar la capacitación, el salario y las condiciones de trabajo, son una exigencia para desarrollar el gran potencial de los servicios de policía preventiva, con el fin de buscar la especialización en diversos ámbitos de acción, desde capacitar para atender y orientar a la ciudadanía; para desarrollar tareas de prevención e información entre la población en general y, particularmente en los grupos y regiones más vulnerables; para intervenir, encausar y resolver pequeños conflictos comunitarios y vecinales; para mantener el orden e intervenir en situaciones de crisis; para desarrollar mapas delictivos y diseñar programas de prevención de alto impacto; para desempeñar tareas de inteligencia; para realizar los trabajos de élite ante el crimen organizado; en fin, para crear una nueva policía, depurada, capaz, solvente, cercana.

La actuación policial debe realizarse bajo principios de legalidad y proporcionalidad. Esto adquiere aún mayor relevancia en el ámbito de la

actividad policial, pues ésta se caracteriza por la posibilidad de emplear legítimamente la fuerza, y las circunstancias en que suele ésta aplicarse se caracterizan por la demanda de una acción inmediata ante un suceso intempestivo, así como por un amplio margen de discrecionalidad para los policías. Por ello, la normatividad de la acción policial debe ser exhaustiva y regular las condiciones del ejercicio de dicha discrecionalidad. Los procedimientos y la capacitación policial deben imbuir en estos servidores públicos la responsabilidad de aplicar el principio de proporcionalidad en su actividad cotidiana.

Tanto sus actividades ordinarias de servicio policial, como su intervención en conflictos sociales incipientes y en el manejo de asuntos relacionados con el sistema penal (en el que se aplica el principio de proporcionalidad y el de mínima intervención penal), deben ser presididas y orientadas por este principio, indicador que funda y califica el servicio policial en una sociedad democrática. Un nuevo paradigma implicaría un modelo de organización policial que privilegie “mayor nivel de contacto entre la policía y la comunidad, de tal forma que se pueda lograr un acercamiento más individualizado a las distintas categorías de conflictos que requieren solución y encontrar de esa manera una respuesta racional y adecuada para los distintos tipos de casos” (Duce y González, 1998: 57).

Como señala Herman Goldstein:

Aquellos preocupados del control, no obstante, deben reconocer que los métodos de control de los que actualmente dependemos son mucho menos efectivos de lo que alguna vez se supuso. La preparación para dar más poder a los agentes individuales supone cambios en los estándares de reclutamiento y en el entrenamiento, establecer instrucciones para el ejercicio de la discrecionalidad, e inculcar valores que, en ausencia de instrucciones específicas, guíen la toma de decisiones (Goldstein, 1998: 124-125).

Delimitadas normativamente las condiciones y los criterios de la acción, el ámbito de discrecionalidad se acota y es susceptible de ser controlado tanto por mecanismos internos como externos.

Los mecanismos para evitar, corregir y, en su caso, sancionar la desviación del poder pueden consistir en la referida normatividad y manuales de procedimientos; las directrices de los superiores, que deben ser consistentes

con el marco de actuación formal;⁶² otros mecanismos internos, como por ejemplo los procedimientos *expost* derivados de quejas y señalamientos concretos, para los que deben estar expeditos un proceso y una instancia de atención autónoma e independiente que brinde seguimiento a la queja y, en su caso, determine si debe impulsarse algún procedimiento para deslindar responsabilidades. También deben existir áreas de asuntos internos, o bien instancias conformadas por funcionarios y ciudadanos que fiscalicen y conozcan de señalamientos y quejas, y detecten posibles desviaciones o anomalías.

Si la desviación es considerable y llega a configurarse alguna figura ilícita, debe también disponerse de comisiones internas de esclarecimiento e imposición de sanciones; por supuesto, debe haber un control judicial tanto de infracciones o delitos en los que se señale como probables responsables a policías, así como un control judicial de actuaciones policiales, como la producción de pruebas, para que en caso de que no se hayan cumplido los requisitos legales de actuación o no se hayan respetado los criterios rectores de los procedimientos, se considere la anulación de los actos y la posible sanción de los policías responsables de la anomalía.⁶³

El desarrollo organizacional debe favorecer los mecanismos de rendición de cuentas que reduzcan los espacios de inmunidad para prácticas corruptas y la desviación del poder.

Desarrollar procedimientos y protocolos transparentes que garanticen el buen desempeño y amparen el uso legítimo de la fuerza cuando tenga que ejercerse por parte de los uniformados.

De acuerdo con la encuesta, los policías de Zapopan consideran que necesitan más y mejor capacitación en el conocimiento de las leyes y reglamentos (42% de los encuestados) vigentes en su ámbito de acción, así como en prácticas de tiro (13%). Con frecuencia, los policías preventivos señalan su necesidad de que las áreas jurídicas de las instituciones policiales

⁶² Éste, en particular, marca una extensa agenda de investigación que analiza el problema agente-principal, así como los problemas de comunicación organizacional que pueden derivar en la proliferación de prácticas y criterios informales que confrontan claramente la normatividad oficial. En muchos casos estas directrices informales son impuestas y protegidas por los mandos intermedios, por lo que en no pocos casos prevalecen en la operación y en el conjunto de incentivos que enfrentan los policías en su actuación ordinaria.

⁶³ Sobre diversos modelos del control de la policía, rendición de cuentas y el "accountability" de la policía, es muy recomendable consultar a Varenik (2005).

los asesoren y representen cuando comparecen como agentes aprehensores, en los procesos judiciales derivados de sus detenciones. Cuando participan en procedimientos legales, los policías sienten abandono por parte de su institución.

Los policías se sienten en medio de tres fuegos: el de los delincuentes (como los del crimen organizado), que generalmente tienen más capacitación e información y un mejor equipo; el de sus jefes en turno, que desconfían de ellos y los someten a duras condiciones de trabajo y a metas y criterios de desempeño irracionales, si no es que incluso a prácticas corruptas; y el ataque más difícil de sortear, el de la sociedad, que no aprecia debidamente su labor, que desconfía de ellos y que es indiferente a sus esfuerzos y sacrificios.

En estos tres frentes debe trabajarse arduamente para cristalizar esa política pública que en los últimos tres lustros ha avanzado poco: la dignificación y profesionalización de la policía.

Referencias bibliográficas

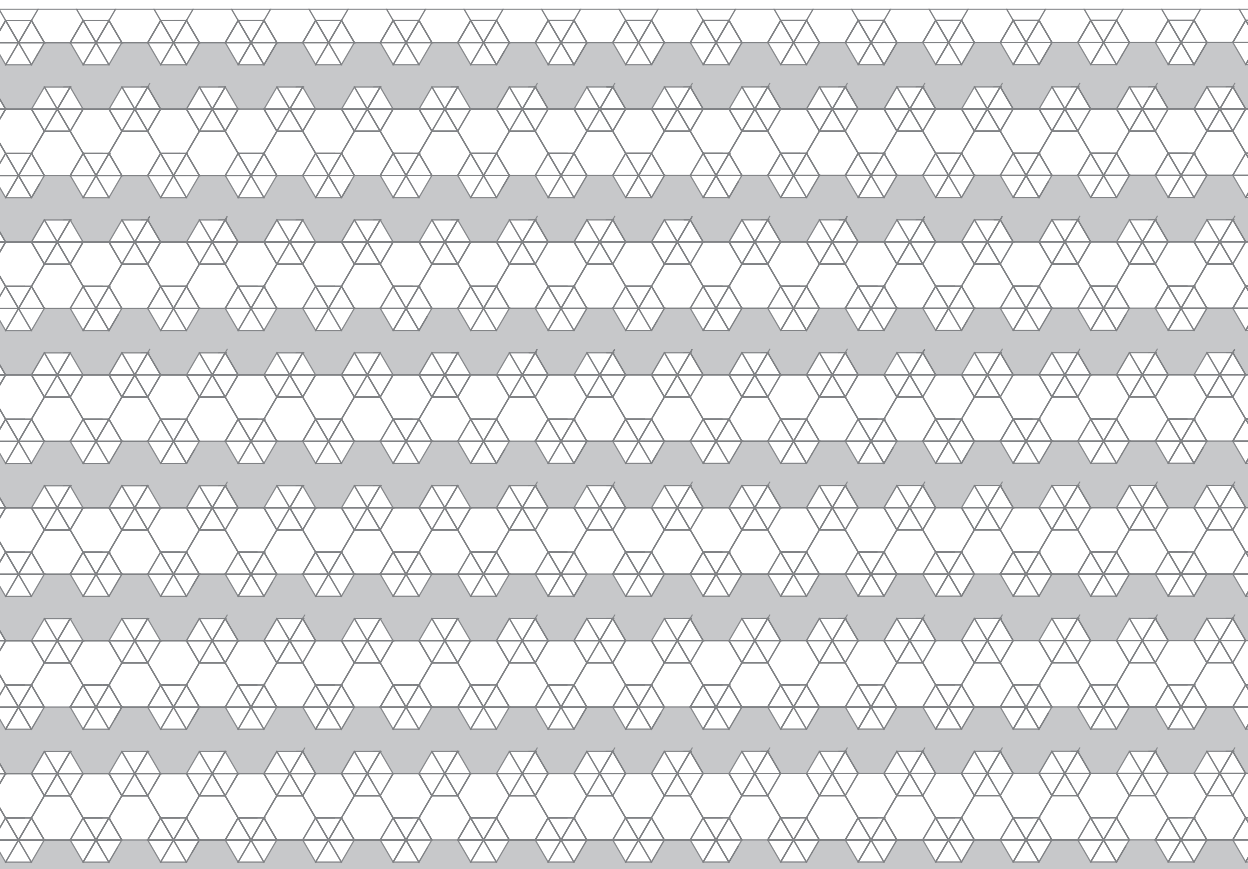
- DUCE, MAURICIO Y GONZÁLEZ, FELIPE (1998). "Policía y Estado de derecho: problemas en torno a su función y organización", *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado*, Revista Latinoamericana de Política Criminal, año 3, número 3. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998, pp. 51-62.
- GOLDSTEIN, HERMAN (1998). "La nueva orientación policial: confrontando la complejidad", *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado*, Revista Latinoamericana de Política Criminal, año 3 número 3. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998, pp. 117-128.
- RUSCONI, MAXIMILIANO (1998). "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones", *Policía y Sociedad Democrática, Pena y Estado*, Revista Latinoamericana de Política Criminal, año 3 número 3. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998. pp. 189-198.
- SSPF (2009). Nuevo Modelo de Policía (versión impresa proporcionada por la dependencia).

- SSPF-CON (2009a). "Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública y privada actualizada al 30 de agosto de 2009", solicitud con folio 2210300015709.
- SSPF-CON (2010). "Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública y privada actualizada al 31 de diciembre de 2009", solicitud con folio 2221300017209.
- VARENIK, ROBERT O. (2005). *Accountability, sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Marcos Pablo Moloeznik
María Eugenia Suárez de Garay
David A. Shirk

Configurando la Policía Metropolitana del futuro

Conclusiones y recomendaciones



Hacia la desaparición de las policías municipales preventivas

El 23 de marzo de 2010, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) aprobó impulsar la creación de un mando policial único en cada entidad federativa. La propuesta promueve la desaparición de 2,022 policías municipales y su integración a 32 cuerpos policiales estatales. Esta iniciativa se produce en medio de la peor crisis de inseguridad, criminalidad y violencia vivida en los últimos años en México.

La propuesta que sustenta la unificación policial, circulada y promovida por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), no explica de manera clara y contundente los criterios institucionales, organizacionales, técnicos y operacionales que sostienen las acciones que deberán instrumentarse para hacer viable lo que denomina “Nuevo modelo policial de mando único estatal”, a partir de la reforma de los Artículos 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las nuevas funciones y atribuciones que detentarían los municipios una vez suprimido su carácter autónomo y su rol en la prevención, protección, asistencia y seguridad de sus habitantes. Ésta es, sin duda, una clara tendencia contraria a la internacional dominante, que busca fortalecer las capacidades y liderazgos de los gobiernos para propiciar intervenciones multisectoriales en favor de la seguridad y la convivencia, junto con las comunidades, y donde las policías locales o municipales se convierten en actores clave de estos procesos (López Portillo, 2010).

Efectivamente, si se entiende por modelo policial el “conjunto ordenado de normas, órganos, recursos —humanos, materiales y de otro tipo— y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos” (Jar Couselo, 2000: 14), lejos se encuentra la opción de centralización del mando policial —presentada por el -Gobierno Federal— de erigirse en un modelo en la materia.

Los defensores del llamado “Nuevo modelo de policía de mando único estatal” sostienen que podrá “prevenir y combatir el delito a partir de la inteligencia policial”, fundamentándose y basándose en el ciclo básico de inteligencia y la tecnología proporcionada por Plataforma México (SSPF, s.f.: 26 y ss.).

Sin embargo, esta postura confunde algo esencial: confunde el *modelo* policial con la *inteligencia* policial. Ésta última es un componente o factor cualitativo no material de la estructura de la fuerza policial, que debe estar presente en las actuaciones policiales para tener un conocimiento real sobre la arquitectura y el funcionamiento de la delincuencia en sus diferentes modalidades, así como para dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones. Además, presenta un fuerte énfasis en la plataforma tecnológica, como si Plataforma México,⁶⁴ fuera la panacea de la política criminal del Estado mexicano y pudiera resolver la asignatura pendiente de la seguridad ciudadana. De ahí que se da una jerarquía más alta al factor tecnológico que a la masa crítica humana, cuando aquélla constituye sólo una herramienta o medio que no define por sí sólo al modelo policial.

Es decir, nos encontramos ante una propuesta de transformación del sistema policial, pero no del modelo; o lo que es lo mismo, del tipo de organización policial, que guarda correspondencia con la organización político-administrativa de cada Estado-nación. En el caso mexicano, la opción por el pacto federal y la figura del municipio libre ha impuesto durante muchas décadas el dominio de un sistema policial descentralizado; el que hoy, de la mano de la propuesta del gobierno central, busca imponer el tránsito hacia una policía centralizada.

Ahora bien, es importante resaltar que una de las características más llamativas del “Nuevo modelo policial” propuesto estriba en la excesiva autonomía y poder con que se dota a las policías estatales. Ello supone, entre

⁶⁴ Cabe señalar que Plataforma México es parte de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia del Gobierno Federal y “se fundamenta en el diseño e instrumentación de un modelo vanguardista de desarrollo tecnológico y comunicaciones cuyo propósito último es fortalecer la seguridad ciudadana. Consiste en la interconexión de redes de dependencias e instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública, que propicien y faciliten el intercambio de información de sus diferentes bases de datos a fin de optimizar la eficacia de estrategias y operativos para enfrentar a la criminalidad”. Según consta en la página del Gobierno Federal, el Programa “opera a nivel nacional y contempla tres etapas: la Red de Datos Encriptados, el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) y el Equipamiento de Estaciones de Policía” (disponible en: www.presidencia.gob.mx/programas/contenido).

otras cosas, que los efectivos municipales serían integrados a las filas de sus pares estatales, siempre y cuando cumplan con los estándares establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otro de los argumentos centrales que avalan la propuesta de desaparición de los operadores del sistema de justicia en el orden municipal se justifica a la luz de la propia debilidad institucional de las policías estatales y municipales,⁶⁵ pero fundamentalmente de éstas últimas. Algunos de los asuntos críticos a los que se hace referencia en este sentido son:

- Un diseño institucional que responde a la atención a las faltas cívicas, y deja de lado el combate a las etapas primarias o más tempranas de la delincuencia a escala local, lo que propicia la evolución de la criminalidad hacia la generación de cuadros delictivos más violentos.
- La dispersión y pésima distribución y cobertura, puesto que más de la mitad de los 2,022 cuerpos de seguridad pública municipales cuentan con un máximo de 20 agentes y las 25 instituciones policiales más importantes concentran 26% del estado de fuerza; obstáculo para unificar criterios, sistemas, métodos, procedimientos, y para concertar acciones de reducción de la delincuencia.
- Un déficit de profesionalización y un bajo nivel de escolaridad promedio, al acreditar menos de 10 años de formación académica.
- Policías viejos frente a una población joven, ya que la mitad de los uniformados municipales tienen más de 35 años de edad promedio.
- Una elevada vulnerabilidad ante la corrupción y cooptación de la delincuencia organizada, por percibir —la mayoría de los efectivos encuadrados (60.9%)— un ingreso máximo de 4,000 pesos mensuales.

Como se puede observar, los asuntos relatados parten de generalizaciones que no reconocen la diversidad de cuerpos policiales municipales preventivos que existen en el país, de su composición y características, de sus avances, logros y debilidades. En todo caso, poco se apunta a cómo se ha tratado de hacer frente a los desequilibrios o desbalances policiales desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública y a su incapacidad para garantizar el necesario proceso de homologación o estandarización que impone un sistema policial descentralizado como el mexicano.

⁶⁵ *Idem.*

Asimismo, se da por sentada la superioridad de la policía federal, cuyos indicadores se encontrarían por encima de sus pares municipales. No obstante ello, la integridad y honestidad de aquéllos se pone en entredicho permanentemente. Ejemplo de lo anterior es la reciente depuración masiva en las filas de los agentes federales, tal como se informó en los medios de comunicación⁶⁶:

La policía federal anunció el cese de 3,200 elementos, cerca de 10% de su plantilla, lo que representa la purga más importante desde que llegó al poder el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Incluso, el comisionado de la policía federal, Facundo Rosas Rosas aclaró que la separación de estos agentes es apenas la primera fase de un proceso que puede reducir aún más el personal de esta institución, ya que otros 1,020 policías no han superado los exámenes de control de confianza⁶⁷ y se encuentran a las puertas de la expulsión; a los que se suman 465 consignados ante el Consejo Federal de Desarrollo Policial, que podrían también ver truncadas sus carreras⁶⁸.

Estos hechos hablan de las debilidades de la policía federal para conducir el sistema de seguridad pública y dictar las directrices generales en la reestructuración organizacional, el funcionamiento policial y el desarrollo de estrategias eficientes frente a una realidad delictiva cada vez más violenta y compleja.

Sin embargo, la reflexión más importante a la que deben llevarnos estos signos de la desorganización y el desorden, consistiría en reconocer que la policía en México, a lo largo de su devenir institucional, no ha respondido —ni responde— a modelo policial alguno. Los híbridos que han caracterizado a los tres niveles de gobierno constituyen un reflejo del desinterés histórico del poder político por la seguridad y por el instrumento de auto-protección social por excelencia, la policía.

⁶⁶ Cfr. *El Informador*, “Histórica depuración en la policía federal”, Sección Nacional, Guadalajara, Jalisco, 31 de agosto de 2010.

⁶⁷ Los exámenes de control de confianza se realizan de manera periódica y consisten en cinco pruebas, a saber: poligráfica (detector de mentiras), toxicológica (exámenes de orina y sangre para detectar consumo de drogas), médica, patrimonial y psicométrica.

⁶⁸ Este proceso de separación de policías a los que se niega definitivamente la posibilidad de reinstalación o de migración a otras instituciones policiales, tiene como antecedente el 26 de junio de 2007, cuando se hizo el relevo de 284 mandos de la entonces policía federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigaciones, incluyendo los 34 coordinadores regionales del país. Consúltase: http://mx.starmedia.com/noticias/politica/mexico_198794.html (revisado el 31 de agosto de 2010).

Sabemos que no existen modelos policiales puros, adaptables a cualquier circunstancia y lugar. Antes bien, la génesis y evolución histórica de la institución policial, la situación política que la gobierna, la capacidad de generación y distribución de riqueza de la sociedad, el proyecto de nación o la ausencia de éste, el contexto internacional bajo el dominio de los fenómenos globales, la concepción de la seguridad, los riesgos y amenazas al tejido social, determinan y moldean un determinado patrón policial.

En este sentido, hoy en México el reto más urgente de afrontar es la necesidad de contar con un modelo de policía en el que, por principio, la ciudadanía no tenga prejuicios de que puedan existir abusos y restricciones. Y eso supone lograr la eficiencia policial y la sujeción a controles de carácter democrático, de carácter legal, de auditoría respecto al uso de los recursos y de evaluación respecto de la efectividad de los programas y proyectos llevados a cabo (Frühling, 2007: 181).

De ahí que el esfuerzo “refundacional” debería estar encaminado a dar respuesta integral a cuestiones sistémicas, estructurales y de interacción y colaboración con otras instancias de seguridad, desarrollo social y participación ciudadana. Sólo con la coordinación integral y preventiva se podrían ir diseñando nuevas fórmulas para gestionar territorialmente el orden público, la convivencia social y la seguridad ciudadana.

La importancia de las policías municipales preventivas

En una coyuntura signada por la violencia, la criminalidad y la inseguridad en México, las autoridades con responsabilidades constitucionales y legales en materia de seguridad, junto con las demás autoridades de justicia y la ciudadanía, debemos abreviar en un horizonte temporal de mediano y largo plazo, cuya piedra de toque sea el debate serio de la reforma policial y la generación de modelos policiales viables para el país. En este proceso habrá de reconocerse en la policía municipal preventiva a los operadores del sistema de justicia por su saber-hacer como personas, ciudadanos y funcionarios públicos formadores de ciudadanos, así como por su capacidad para contribuir a crear y desarrollar una cultura de paz y respeto a las normas y a los derechos de los demás.

Las experiencias exitosas en procesos de reforma policial identificadas principalmente en el ámbito local, hablan de la importancia que hoy juegan las policías municipales como agentes de intervención en la comunidad, para la prevención social de la violencia y la delincuencia. De ahí que resulta estratégico, para el proceso de reforma policial, fortalecer y diseminar aquellos esfuerzos de los gobiernos locales que en nuestro país han optado por avanzar en la dirección del paradigma de la seguridad ciudadana y que se caracterizan por impulsar modelos policiales centrados en el servicio a la ciudadanía, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas.⁶⁹

Por ello, un nuevo modelo policial preventivo —hablando de cambio de paradigma policial— que reconozca las condiciones y necesidades que deben ser atendidas y contempladas desde una visión municipal, supone reconfigurar la relación ciudadano-policía. Esto es, generar una plataforma participativa, donde la autoridad local y autoridades policiales trabajen de la mano con la ciudadanía para coproducir seguridad, definiendo diversas agendas que delimiten un objetivo común: generar las condiciones propicias de seguridad, convivencia y cohesión social. De ahí que no se pueda pasar por alto una de las recomendaciones internacionales más divulgadas y aceptadas, según la cual la seguridad en democracia se construye primero desde el gobierno municipal, y sólo de manera subsidiaria desde ámbitos superiores de gobierno (López Portillo,).

En este marco, las policías municipales preventivas tienen una mayor capacidad instalada para responder a las violencias, las faltas administrativas, los asuntos vinculados con la convivencia comunitaria, la infraestructura urbana, la recuperación de espacios críticos y la asistencia a la comunidad, que son los temas que ocupan, de manera más reiterada, la agenda municipal. En ese tenor, un modelo de policía estatal unificado se encuentra lejos de desarrollar y operar estas competencias y esta proximidad vitalmente necesaria con la comunidad (Mendoza, 2010).

⁶⁹ Tal es el caso de los esfuerzos institucionales que se han llevado a cabo en la policía municipal de Chihuahua, la policía municipal de Naucalpan, la policía municipal de Netzahualcóyotl, la policía municipal de Guadalajara, la policía municipal de Aguascalientes, entre otras. En algunos de estos casos, los cambios de administración han truncado los procesos de avance que se venían dando en materia de reforma policial.

Ahora bien, para impulsar un modelo policial preventivo que favorezca la seguridad y la convivencia, las instituciones policiales municipales deben trabajar —como lo dijimos al inicio— para consolidar una identidad institucional que contemple cambios y transformaciones profundas en la cultura institucional, la estructura administrativa y su proyección pública. Esto es, una transformación progresiva que integre la filosofía, la cultura organizacional, los enfoques y las estrategias de la institución policial, teniendo como referencias ineludibles las demandas ciudadanas y las necesidades específicas de seguridad que respondan a la realidad de cada comunidad.

Sólo así se podrá aportar a una reforma policial orientada a la seguridad ciudadana, que fortalezca los derechos humanos y la democracia, y se podrá promover una institución policial como una organización moderna, más civil y democrática. Cuando la profesión logre ganar un nuevo prestigio por el desempeño de sus miembros y la sociedad reconozca su responsabilidad en la configuración de “otra policía”, se estará trabajando en el tan olvidado reconocimiento social de las instituciones policiales y los policías.

Precisamente, ése es el espíritu que ha animado al proyecto *Justicia-barómetro*: participar en el debate de la reforma policial, dándole cauce a nuestro legítimo interés por conocer la opinión de los propios policías y contribuyendo así con interpretaciones plausibles sobre la magnitud y trascendencia del cambio deseado. Reiteramos que cualquier transformación o reforma debe partir de las experiencias y vivencias de aquellos hombres y mujeres que encarnan a la institución policial. No puede haber, no hay ni habrá una “nueva policía democrática” en ningún país, estado, municipio o localidad si nos olvidamos de algo fundamental: su componente humano, es decir, todos aquellos que la integran.

En ese sentido, nuestra aportación es también para pensar “desde lo posible”. Hemos querido, con las voces de los propios policías, conformar una robusta base empírica que permita comenzar a comprender las percepciones, las prioridades y las visiones de estos importantes funcionarios públicos para la vida de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Sus respuestas dan luz sobre los problemas clave de las instituciones policiales locales y las diferencias y similitudes entre municipios. Asimismo, develan áreas críticas que merecen la atención de los que toman decisiones, de los hacedores de políticas públicas y de todos aquellos actores de la sociedad civil comprometidos con el reto de consolidar y avanzar en el proceso de

transformación y modernización policial, mejorando al mismo tiempo la eficacia policial y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

El ejercicio investigativo emprendido es de los primeros de ese tipo que se realizan en México. Tiene un alto valor porque desde la óptica policial, justo desde quien en la práctica escenifica la policía, hemos encontrado indicios que nos han permitido reafirmar que los cambios son posibles. Los policías, al expresarse, nos obligan a aprender de sus experiencias e identificar posibles recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la seguridad en la ZMG.

Frente a las disyuntivas que en materia de seguridad hoy vive la metrópoli, implementar políticas de Estado respecto de la policía es apostar para que vuelva a existir el sentido de comunidad. Las consideraciones y propuestas que a continuación presentamos buscan ser un insumo para ese diálogo —hoy necesario y urgente— que nos conduzca al proceso de transformación de la institución policial producto de un sólido consenso ciudadano.

¿Podemos imaginar otro futuro?

La calidad de una policía no debe ser medida por el tamaño o la severidad de los problemas que encarna. Mejor dicho, es necesario concentrarnos en sus competencias y cualidades profesionales y su capacidad demostrada al desempeñar sus funciones constantemente con un alto grado de maestría y con apego a los valores que emanan del Estado democrático de derecho.

Ciertamente, cuando un doctor se enfrenta a los síntomas de graves problemas sociales —accidentes de tráfico que resultan de conducir bajo el influjo del alcohol, por ejemplo— no lo culpamos de las raíces del problema, sino que evaluamos su capacidad para responder profesionalmente a sus efectos. Del mismo modo, las instituciones policiales no pueden dar respuesta en su totalidad a los problemas que afectan al conjunto social hoy en día.

Es impensable que la policía asuma por sí sola el control de una sociedad o que pueda salvaguardar los ideales de “civilidad o decencia”, ni pueda atacar, resolver o controlar todos los comportamientos potencialmente peligrosos que derivan del delito y la criminalidad. Eso depende de la generación de

nuevas fórmulas sociales, en las que la acción policial es parte de un trabajo colectivo. Esto es, el policía no es un trabajador social, ni un abogado, ni un psicólogo, pero debe formar parte, junto con estos y otros profesionales y áreas de los ayuntamientos, de los equipos que diseñan y ejecutan programas de prevención social de la violencia y la delincuencia. No se puede hablar hoy de problemas relacionados con incivildades, comunidades juveniles vulnerables, violencia escolar, consumo de drogas, grafiti y otros temas similares, desde una perspectiva únicamente policial, sin tener en cuenta que la policía forma parte de un sistema social mucho más complejo.

Por eso resulta fundamental que la policía esté plenamente integrada en el tejido social. En otras palabras, que no sea un elemento más del mobiliario urbano que actúa de manera reactiva ante la coyuntura, sino que la integren auténticos profesionales que logren comprender los factores detonadores, precursores y de riesgo de la violencia. Para lograr este cambio radical, la policía debe asegurarse de que todos sus miembros cuenten con los conocimientos, las competencias, las habilidades y la experiencia necesaria para lograr enfrentar la transgresión con recursos como el contenido del bien común y la paz ciudadana, desde un enfoque preventivo.

Esto implica que la toma de decisiones no sea patrimonio exclusivo de un sector de la organización policial, sino de todos los profesionales implicados, empezando por los propios policías de línea —que constituyen 69% del total del estado de fuerza de las seis instituciones policiales municipales de la ZMG—, pues son precisamente ellos quienes más conocen el terreno y quienes más contacto tienen con las comunidades. Evidentemente, no es posible prevenir la violencia y la delincuencia, ni hablar de esta participación, si el policía no dispone de la información suficiente para abordar los problemas que aquejan a la zona donde debe desempeñar sus labores, y de unas estructuras que faciliten la plena coordinación entre las comandancias y otros cuerpos policiales distintos que puedan aportar a la resolución de los problemas.

Hacia la metropolización de la función de seguridad ciudadana: estructura y organización

Es necesario insistir en la importancia que reviste la generación de sinergias entre las instituciones policiales de la ZMG para impulsar la necesaria colaboración entre ellas y que ésta se convierta en parte de la cultura organizacional de todos sus integrantes. Ello posibilitaría a las policías potenciar sus esfuerzos hacia los factores inmediatos relacionados con el apoyo a los ciudadanos, a las víctimas, con la identificación y detención de presuntos delincuentes y el apoyo para la investigación de los delitos. Esto es, les permitiría apostar, perfeccionar y practicar la inteligencia social preventiva. Es decir, poner a jugar permanentemente sus competencias en el análisis prospectivo, para anticiparse a las situaciones que generan condiciones de violencia y vulnerabilidad y donde la colaboración no sólo de las otras instituciones policiales, sino también de los diversos sectores sociales, se vuelva parte fundamental de la solución de los problemas que aquejan a las comunidades.

Aunque en la ZMG hay experiencias importantes en materia de colaboración, como lo ha sido la Asociación Intermunicipal en Materia de Seguridad Pública, todavía hoy y en la práctica esto implica muchos cambios en la organización policial. Sobre todo se trata de un cambio cultural en todo el colectivo policial y en cómo esos cambios se traducen en nuevas maneras de ejercitar la profesión policial. Sin embargo, esos cambios no siempre son percibidos por el colectivo ni contribuyen a cambiar cómo se percibe la policía a sí misma.

Por ejemplo, un promedio de 30% de los encuestados de Guadalajara, Zapopan, El Salto, Tlaquepaque y Tonalá estuvieron totalmente en desacuerdo respecto a la existencia de una coordinación real entre los cuerpos de seguridad pública municipal, seguidos de un promedio de 20% que consideraban que sí existe coordinación. Sólo en el municipio de Tlajomulco 29.4% estuvieron totalmente de acuerdo en que existía una coordinación real entre las instituciones policiales, seguidos de 19.8% que opinaban lo contrario. Por ello, es importante asumir que la generación de sinergias es tan sólo un primer paso —necesario y trascendente— para lograr sentar las bases del proceso de metropolización policial que hoy se impone en la ZMG al conformarse como un solo espacio geográfico.

Como se ha mencionado párrafos arriba, los defensores de la desaparición de la policía municipal preventiva basan su posición —en buena medida también— precisamente en el fracaso de la coordinación entre las diversas instituciones policiales municipales y entre éstas y las estatales y federales. La experiencia en la ZMG sugiere que se debería hablar de diferentes momentos signados por la coordinación o, por el contrario, por el divorcio entre las seis instituciones policiales⁷⁰. De ahí la necesidad de cumplir con la idea consagrada en el artículo 115, fracción III, inciso I, de la Constitución General de la República, que a la letra reza: “Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que correspondan.”

En otros términos, para garantizar los resultados organizacionales que la sociedad civil legítimamente demanda, se propone avanzar en el camino de la metropolización de la función de seguridad ciudadana en la ZMG. Ello en primera instancia supone redefinir claramente la orientación macro de las acciones que se espera que los policías realicen en la práctica producto de esta coordinación interinstitucional. Por esto, es importante que se establezca cuál es la posición institucional frente al abanico de “modelos” propuestos desde diversos frentes hacia la seguridad ciudadana (Carrión *et al.*, 2009), que permita formular los principios, funciones y limitaciones de dicha colaboración.

Derivado de este proceso de cambio doctrinario pactado, debería diseñarse un segundo momento para la definición y elección de un mando unificado. Este mando unificado sería una suerte de Estado Mayor Policial, encabezado por un funcionario elegido a través del mecanismo que los municipios metropolitanos definan. Esta elección deberá darse mediante la construcción previa de un perfil que promueva la gestión de la seguridad y la convivencia desde un enfoque de respeto de los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y la legalidad, y la cohesión social.

⁷⁰ No hay que olvidar la creación y operación de la Dirección Intermunicipal de Seguridad Pública de la Zona Metropolitana de Guadalajara como uno de los primeros esfuerzos de coordinación entre los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. A partir de la decisión del gobernador del estado Enrique Álvarez del Castillo, mediante el decreto número 11550, fue presentada al Congreso del estado el 23 de febrero de 1984 y aprobada su creación el 25 de ese mismo mes y año. La cancelación de la policía Intermunicipal sucedió en 1989 con la llegada del gobernador Guillermo Cosío Vidaurri.

Una vez conformada la terna de aspirantes con dicho perfil, con propuestas de los municipios y con la participación activa de la ciudadanía a través de los Consejos Consultivos Ciudadanos que existan en la ZMG, deberá darse la elección en el marco de los espacios de asociación metropolitana, donde debe tener representación también la ciudadanía. A efecto de hacer posible esta participación ciudadana real y efectiva, es necesario impulsar la consolidación o bien, la integración de Consejos Consultivos de Seguridad Ciudadana o Pública en los municipios en los que no existan, a fin de darle legitimidad al proceso de elección de quien encabece la coordinación policial metropolitana. El resto de miembros del Estado Mayor serán designados de manera representativa por cada uno de los municipios y tendrán la facultad de participar en la planeación estratégica y operacional de la organización metropolitana.

A partir del mando unificado se podrían diseñar las sucesivas etapas de metropolización de la seguridad ciudadana y policial, y principalmente hacia dónde habrán de encaminarse los esfuerzos, a saber:

El fortalecimiento institucional

Desde la coordinación policial se deberá promover el fortalecimiento de las instituciones policiales municipales (liderazgos constructivos, formación y actualización profesional, derechos laborales y recursos), que al estar más próximas a la sociedad civil posibiliten la seguridad y la convivencia metropolitana. Entre las acciones prioritarias destacan:

- Diseñar reglas, requerimientos y mecanismos de ingreso, reclutamiento y selección mediante concursos públicos de oposición.
- Fortalecer la profesionalización, cuyo eje articulador deberá ser una formación y actualización continua y constante que contribuya al cambio deseable de la cultura policial, específicamente a modificar la base intuitiva a la que habrán de recurrir en su comportamiento policial práctico. Eso requiere de una política de profesionalización trazada a partir de la creación del Instituto Metropolitano de Formación Policial, incluyendo el Instituto Superior de Formación Policial destinado a la alta capacitación y especialización de los mandos.

- Diseñar una auténtica carrera policial que reconozca los derechos del policía y contemple un subsistema de garantías para la permanencia, estabilidad y seguridad laboral por igual en los seis municipios. El escalafón, los grados o rangos, y las reglas de ascenso o promoción deberán ajustarse conforme a lo establecido por la normatividad federal.
- En el marco del subsistema de garantías deberá contemplarse también que los salarios, pensiones y prestaciones, paulatinamente, se estandaricen u homologuen al alza en los seis municipios considerados.
- Diseñar y transformar de manera radical las jornadas laborales, turnos y guardias, para coadyuvar a incrementar los resultados del desempeño de los policías y fomentar una mejora en su calidad de vida.
- Dotar de medios y materiales dignos, idóneos y modernos para la función de seguridad ciudadana, comenzando por el uniforme Y el sistema de armas y comunicaciones.

La ciudadanización de las políticas policiales metropolitanas

Se trata de diseñar políticas policiales democráticas y eficaces, que coloquen en el centro de su quehacer al ciudadano. Entre las acciones prioritarias se pueden enumerar:

- Definir reglas claras que delimiten las funciones y responsabilidades para orientar las acciones policiales dirigidas a la prevención y al respeto de los derechos humanos.
- Desmilitarizar a la policía para que recupere su carácter civil y proveer servicios de seguridad y resolución de conflictos de manera coordinada e informando a la comunidad de la causas y finalidades de sus intervenciones.
- Generar diagnósticos representativos, confiables y válidos en materia de seguridad y convivencia en la ZMG, para definir programas y proyectos de corresponsabilidad comunitaria y metropolitana.
- Impulsar agrupaciones de policías comunitarias y modelos que se enfoquen en la solución de problemas, que reconozcan las características socioculturales de cada municipio y que permitan el intercambio de experiencias y la cooperación entre comunidades.

- Desarrollar planes integrales de seguridad, convivencia y participación ciudadana, con especial énfasis en la mejora de la seguridad de las mujeres, los niños y niñas, y grupos vulnerable.
- Impulsar la formación de cuadros de investigación que desarrollen programas de seguridad y convivencia ciudadana e impulsen el desarrollo policial en coparticipación con instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.

La creación de espacios de análisis estratégicos de la acción policial ⁷¹

Consiste en impulsar la creación de espacios de análisis estratégicos que permitan generar esferas de pensamiento de manera coordinada e integral entre las instituciones policiales, para favorecer el análisis y la reformulación de los problemas comunitarios, con la finalidad de definir los asuntos y temas prioritarios vinculados con la labor policial y lograr mayor precisión, eficiencia y profesionalismo en su tratamiento (inteligencia social preventiva). Entre las acciones prioritarias vale la pena citar:

- Procurar un mejor ciclo de inteligencia policial, en especial lo relativo a la recolección o captación de información, análisis y explotación de la misma; así como a la contrainteligencia o contramedidas para evitar la fuga de información propia o la infiltración de la delincuencia organizada en las filas policiales.
- Invertir en la plataforma tecnológica como medio contribuyente para garantizar la seguridad en la ZMG.
- Contar con una mayor capacidad de resolución de problemas, identificación de *falencias* de la policía respecto a la seguridad ciudadana desde una metodología alternativa a la represión en su labor, tales como Sistemas de Intervención Temprana, el Modelo de Policía Orientado a la Solución de Problemas o *Intelligence-Ied Policing*.
- Integrar estudios georreferenciados del delito y controles para hacer más eficiente el despliegue y la operación policial. Como por ejem-

⁷¹ *Idem*.

plo, las estadísticas comparadas o Zonificación Estadística Unificada de Supervisión.

- Sistematizar y generar información confiable y actualizada respecto al desempeño policial y su impacto en la seguridad ciudadana para las instituciones de seguridad y la sociedad civil; así como la recabada en los procesos de vinculación ciudadana.

El control interno y externo de la policía y rendición de cuentas

Habría que desarrollar políticas que incidan en la construcción de sistemas modernos y democráticos de controles y rendición de cuentas homologados y estandarizados para las seis instituciones policiales municipales.

- Construir un sistema de control interno autónomo que garantice independencia e imparcialidad, mecanismos de recepción de quejas y disciplina que impongan un comportamiento policial sujeto a sanciones que impidan la repetición de patrones de abuso y faltas, y que incentive las buenas prácticas.
- Crear indicadores e índices para evaluar la labor policial y hacer un seguimiento de la efectividad del vínculo entre policía y comunidad.
- Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en materia policial, accesibles para los diversos actores de la sociedad civil.

Lo hasta aquí trazado supone desear que la policía se convierta en uno de los mejores servicios metropolitanos de la ciudad. Y para ello es necesario crear un ambiente político propicio que deje el campo libre para una reforma policial auténtica y profunda. Los actores políticos deberán impulsar alianzas de cambio con los diversos sectores sociales, que les permitan sostener que el plan de transformación policial es también un plan de la comunidad, porque ha sido consensado en el diálogo y la comunicación. Sólo así podrán lanzar señales inequívocas de seriedad en sus propósitos, fines y metas, anteponiendo el derecho de los ciudadanos a vivir en una ciudad segura, equitativa y democrática.

Mejorar el Profesionalismo y el Servicio Civil de Carrera

Ya hemos dicho que la modernización de la policía supone impulsar su profesionalización, educación y entrenamiento, pero es necesario un apunte detenido sobre ello. Transformar los sistemas de reclutamiento, formación y capacitación, con una visión transdisciplinaria, que incluya innovaciones técnicas policiales y métodos pedagógicos avanzados puede permitir una estrecha vinculación entre el entrenamiento en las aulas con la exigencias reales de los ciudadanos. No podemos olvidar que la academia, como espacio clave en la socialización del policía, contribuye de manera sustancial a la calidad del servicio que brindan los aprendices una vez que ingresan a las instituciones policiales. Por ello, se trata de un espacio clave donde se pueda concretar una formación integral y profesional, y se dote a los policías de competencias y habilidades precisas para *ser-hacer* un sujeto-policía-preventivo y enfrentar los riesgos derivados de la violencia, la delincuencia y la inseguridad.

Sabemos que uno de los principales objetivos de la modernización policial es precisamente institucionalizar el servicio civil de carrera. Sin embargo, no es ético exigirle a la policía si primero no mejoramos las condiciones de vida de nuestros policías. Esto es, si no mejoramos sus sueldos, sus condiciones de trabajo, sus prestaciones, que a final de cuentas deben ser fuentes de protección de la carrera civil. El profesionalismo de la policía también supone que se institucionalicen estas buenas prácticas de gobierno y que incluso se tomen las medidas necesarias que aseguren su continuidad dentro de las instituciones policiales a través de las administraciones gubernamentales.

Los niveles de logro educativo en la policía municipal preventiva de la ZMG exceden al de la media estatal: 9% han alcanzado la educación primaria (o menos); 47% han finalizado la educación secundaria; 30% han acreditado la educación preparatoria, y 14% del personal policial han logrado alcanzar los estudios universitarios y/o estudios de posgrado. Comparativamente, se ha encontrado que hay un nivel considerablemente más alto del nivel educativo entre agentes más jóvenes; 43% de los agentes menores de 30 años de edad han obtenido una educación preparatoria (y el 15% han logrado título universitario), comparado con 30% de aquellos que tienen un promedio de 40 años de edad que alcanzaron sólo el grado de preparatoria (y el 10% que tienen un título universitario).

También hay una variación muy significativa entre los municipios. Los niveles más altos de logro educativo los tienen Tlajomulco y Guadalajara, donde, respectivamente, 36% y 35% de policías alcanzaron el grado preparatorio en cada caso. Esto probablemente refleja el hecho de que los policías en Tlajomulco son mucho más jóvenes que el promedio para la ZMG; 36% de los policías de Tlajomulco son menores de 30 años, comparado con 23% de los policías del resto de la ZMG.

Como ya se ha venido mencionando a lo largo de este libro, una de las líneas de acción prioritarias en materia de política policial para la ZMG es continuar impulsando las expectativas de superación educativa de los miembros que ingresan a la policía y promover entre sus integrantes la continuidad de su preparación educativa, facilitando y favoreciendo esquemas de trabajo que permitan su incorporación en diversos programas de formación.

Ahora bien, para poder poner en perspectiva el mejoramiento profesional y el servicio civil de carrera, hay que mirar simultáneamente temas pendientes cuyo abordaje y atención pueden hacer una diferencia importante. Por ejemplo, el estado de fuerza policial en la ZMG, como se ha podido observar en todos los municipios, es marcadamente masculino (los varones constituyen 86% del total de policías), mientras que las mujeres representan tan sólo 14%. Estos datos dan cuenta de una sobrerrepresentación masculina y de una institución donde, aun cuando la presencia de la mujer en la policía ya se ha convertido en una figura común, parecen seguir teniendo vigencia las diferencias y las relaciones desiguales de género que posibilitan que los principios, los valores, las normas y los códigos relacionados con la masculinidad sean ponderados en mayor medida que los femeninos, obstaculizando así la igualdad en el desarrollo de la profesión policial.

Ello también responde a una concepción tradicional de la seguridad pública dominante, basada en el mantenimiento de la tranquilidad, el orden público y la paz social, donde la policía ha sido concebida como un mero factor de control y persecución del delito. De ahí que se trate de una institución donde los imaginarios cognitivos moldean de manera significativa los cuerpos y las mentes de aquellos que la integran. La policía es, pues, una institución altamente patriarcal, masculina y machista, que históricamente ha justificado la dominación, la superioridad y el privilegio masculino sobre el femenino, y ello se ha constituido en un referente fundamental mediante el cual se juzgan los comportamientos y las trayectorias de sus integrantes.

Por eso no es extraño que todavía hoy la desproporción en el número de mujeres y hombres que componen las instituciones policiales municipales sea tan grande, porque todavía hay que derribar estos muros simbólicos que han hecho de la policía un espacio altamente masculino y cerrado al conjunto social, pese a que cada vez hay una mayor demanda de servicios donde la presencia femenina se hace necesaria.

Se trata también, como quedó comprobado, de una institución avejentada. La edad promedio en la ZMG es de 38 años. En algunas convocatorias de reclutamiento y selección incluso se suele extender la edad de ingreso hasta los 40 años. Aunque en dichas convocatorias se incluyen las generalidades formales conocidas (estatura, peso, preparatoria mínimo, licencia de manejo, nacionalidad), no parece establecerse un canon de jóvenes (más aptos para las actividades físicas) al dejar tan abierto el rango de edad para ingresar al mundo policial —entre los 20 y los 38 años de edad—. Se trata, pues, de una edad avanzada si se compara con diversas instituciones policiales de otros países, donde la edad máxima para ingresar a la policía es de 30 años en promedio.⁷²

Por otro lado, aunque una gran mayoría de los policías de la ZMG (92%) cuentan con nombramiento de personal operativo, lo que pone de relieve, aparentemente, un bajo índice de burocratización (tan sólo 8% son administrativos), lo cierto es que, como el resto de sus pares del país, no gozan de permanencia, estabilidad, ni seguridad laboral. Los policías pueden ser separados de la institución policial sin que sea posible su reinstalación, en virtud de lo establecido en el Artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷³ Esto significa

⁷² El requisito para ingresar al Cuerpo Nacional de Policía en España es tener entre 18 y 30 años. El Departamento de Policía de Nueva York establece como requisito tener una edad de entre 21 y 35 años. La policía de la Provincia de Buenos Aires establece que el aspirante a ingresar en sus filas debe tener entre 18 y 28 años. Para ingresar al grupo de Carabineros de Chile, los postulantes deben tener entre 18 y 25 años.

⁷³ Artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en irresponsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y

—como ya se dijo— que la “espada de Damocles pende sobre sus cabezas” o, lo que es lo mismo, la plasmación normativa del *spoils system* o sistema de despojo en materia de función pública. Dicho en otras palabras, no obstante que se concibe a la seguridad pública como una función a cargo del Estado⁷⁴ y, por ende, a los policías como funcionarios públicos, la ausencia de un subsistema de garantías para permanecer en la institución policial, la inestabilidad, incertidumbre e inseguridad laboral, ponen de relieve la inexistencia real de la carrera policial en México.

Es parte de los derechos de los policías percibir un salario digno que sea proporcional a la delicada función que prestan y al riesgo que su desempeño supone, y que sea un salario suficiente para satisfacer sus necesidades básicas de alimento, ropa y vivienda, según establecen los reglamentos propios de las instituciones policiales municipales. Es un derecho —ya se señaló— recibir el equipo, especialmente el uniforme reglamentario con sus accesorios, sin costo alguno.

Sin embargo, según la información arrojada por el censo, se percibe que estos derechos policiales no se cumplen ni respetan a cabalidad. En algunos casos, los policías señalan que el municipio no les provee los uniformes, o de hacerlo éstos son de mala calidad y que ello los obliga a adquirirlos por su cuenta. Además, se perciben desbalances o desequilibrios en percepciones y prestaciones entre las seis instituciones policiales municipales.

De ahí que se recomienda la observancia irrestricta de estos derechos básicos que contribuirían en el proceso de reforma y modernización policial. Por otro lado, resultaría sumamente adecuado que desde el marco de la metropolización de la función de seguridad ciudadana y policial, se impulsen iniciativas conjuntas que contribuyan a homogeneizar todo lo relativo a percepciones, y prestaciones del personal policial como parte del conjunto de estrategias de coordinación interinstitucional.

demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del ministerio público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.”

⁷⁴ Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.”

Adicionalmente, para sostener la capacidad de atraer y retener a personal de alto profesionalismo en las filas policiales, también es necesario:

- Diseñar y desarrollar políticas y acciones específicas para disminuir y erradicar las brechas estructurales de desigualdad entre mujeres y hombres policías, que promuevan la creación de oportunidades y la inclusión de mayores niveles de igualdad de género como parte del proceso de reforma policial.
- Implementar un plan contingente contra el envejecimiento de la plantilla policial que permita su control en el corto plazo, comenzando por el establecimiento de homologación metropolitana en el perfil de ingreso.
- Proporcionar niveles más adecuados de compensación, dado que los policías perciben como bajos sus propios salarios (reportan que deben ser aumentados de 10 a 50%), así como los salarios de sus superiores (que consideran elegible para un aumento de 10 a 20%).
- Proporcionar beneficios más adecuados, tales como oportunidades educativas para sus dependientes, así como un seguro de vida capaz de tender un manto protector sobre la familia del policía incapacitado o caído en el cumplimiento de su deber, mejor asistencia médica y psicológica, y programas de guardería para sus hijos.
- Impulsar un sistema de salud preventivo que permita a los policías recibir atención médica y tratamiento frente a problemas como el sobrepeso, diabetes, el desgaste psicológico y el estrés, que afectan su rendimiento cotidiano.
- Impulsar programas que faciliten la obtención de créditos para viviendas.
- Establecer un programa de asesoría legal para los policías que, como resultado de su desempeño, lo requieran; situación que puede agravarse cuando se ponga en marcha el sistema penal acusatorio y los juicios orales.

Reforzar la integridad institucional

También es necesario apuntar que a partir de las nuevas reformas de justicia penal a nivel federal y del muy probable avance del “Nuevo modelo policial de mando único”, el policía tendrá un rol mucho mayor en la recolección de indicios (que puedan devenir en pruebas aceptadas por el juzgador) y

en la participación de investigaciones de delitos. Así, su contribución en la procuración de justicia será esencial, tal como lo será la necesidad de asegurar y garantizar que integridad, profesionalismo y honestidad sean irreprochables.

La gran mayoría de los agentes en la ZMG reconocen la importancia de la integridad del policía e identifican un conjunto de valores que le dan cuerpo a ésta. En el colectivo policial, 70% identifican la honestidad como el valor más importante en un agente, y casi 100% identifican la honestidad como uno de los tres valores más importantes (junto con el respeto y la valentía). Sin embargo, y contradictoriamente, muchos de los encuestados reconocieron que la honestidad es precisamente uno de los valores menos presentes dentro de las instituciones de seguridad pública en la ZMG en este momento.

Fortalecer la integridad institucional de una institución policial supone la inculcación de valores como la honestidad, la lealtad, el respeto, la dedicación, la ayuda y servicio, el valor y la valentía, y ello requiere un importante esfuerzo en el diseño del proceso de socialización organizacional. Esto es, la definición de una secuencia de procesos no rígidamente predeterminados, pero que sí sean modelos de etapas donde los policías puedan adquirir un conjunto de conductas de rol apropiadas, desarrollar habilidades y destrezas laborales, y ajustarse a las normas y valores de la organización, de tal suerte que se pueda reducir la corrupción sistémica y promover un compromiso con los valores que emanan del Estado democrático de derecho.

Muchas de las recomendaciones que se mencionan aquí para promover el profesionalismo pueden ser benéficas para impulsar la integridad institucional de la policía metropolitana del futuro en Guadalajara. Hay una conciencia clara entre el personal policial de que dentro de la policía existen probabilidades de que los propios agentes estén involucrados en delitos, y ello habla de una débil integridad institucional. Incluso, el censo arroja información precisa respecto a que se considera que en donde en mayor proporción se practica la corrupción o se dan prácticas corruptas es entre los altos mandos, lo que implica sin duda un problema crítico en la designación de mandos en la organización jerárquica o de tipo piramidal.

Asimismo, se detectó que 45.2% de los encuestados consideran que sus compañeros podrían estar involucrados en asuntos de tráfico de drogas, y en segundo lugar, 24.3% opinan que podrían estar involucrados en accidentes de tráfico. Estas percepciones podrían revertirse significativamente cuando

desde la institución policial se logre hacer una inversión significativa en el desarrollo profesional de sus agentes, a través de mejores salarios y beneficios adecuados, cuando reciban el apoyo preciso para el desempeño de sus funciones de parte de sus superiores y de las comunidades a las que sirven.

Aun así, hay una necesidad de crear mecanismos más eficaces y prácticas para reducir la corrupción. Cuando hay una carencia de transparencia y una falta de criterios a base de méritos para el reclutamiento y ascensos (según más de 65% de los encuestados), ello aumenta la vulnerabilidad de los agentes a la presión de sus superiores para participar en prácticas y conductas indebidas. En cambio, si se institucionalizara el servicio civil de carrera, ello podría contribuir a la definición de las trayectorias policiales según el desempeño profesional y la conducta en el trabajo, eliminando el viejo estilo de la toma de decisiones por motivos políticos o prácticas discrecionales.

Impulsar una política de “tolerancia cero” hacia la corrupción interna en la fuerza policial, requiere del apoyo y la ayuda de otras instancias policiales para la realización de investigaciones sistemáticas a policías que se encuentren bajo sospecha de corrupción, para que, reunidas las pruebas, se inicien los procesos judiciales correspondientes.

En ese sentido, se hace necesario para asegurar la integridad institucional, el establecimiento de un sistema de control interno, de recepción de quejas y de disciplina, de manera que garantice un comportamiento policial sujeto a consecuencias inmediatas que impidan la repetición de errores y repliquen los aciertos. Para lograr esto se recomienda:

- Establecer un examen administrado de manera independiente para la admisión y el progreso en las instituciones policiales.
- Establecer comisiones independientes (integradas por miembros de las instituciones policiales, representantes de otras agencias, y la comunidad) para examinar las aplicaciones de ingreso y exámenes para los ascensos dentro de la policía, así como examinar y establecer acciones disciplinarias dentro de la institución policial.
- Crear mecanismos directos para que los policías puedan reportar actividades ilegales que ocurren dentro de las instituciones policiales a los consejos ciudadanos municipales.

Las relaciones policía-comunidad: el corazón de la policía metropolitana

A lo largo de este libro se ha insistido en que cualquier transformación policial que se pretenda, debe realizarse desde la mejor posición, que es al lado de la comunidad. Pero enseguida haremos algunas precisiones. En general, cada día hay mayor consenso en que la eficacia de la policía depende mucho de la colaboración ciudadana. Regularmente, se pide esa colaboración a los ciudadanos para que denuncien los delitos, para que aporten información o para que ayuden en las diversas investigaciones. Hay muchos lugares donde se promueven diversos sistemas de colaboración ciudadana con la policía, ya sea por medio de contactos frecuentes, cercanos e institucionalizados con miembros de la comunidad, para mejorar la confianza mutua.

En todos estos casos, sin embargo, la filosofía dominante es la del ciudadano colaborador con la policía. Desde esta perspectiva, la policía es la institución que recibe la colaboración de la sociedad para poder ayudar, desde su conocimiento, técnica y facultades, a esa misma sociedad. Ciertamente, se trata de un acercamiento que ha permitido a la policía trabajar conjuntamente con la comunidad para reducir el delito y la criminalidad.

Sin embargo, esta concepción del ciudadano colaborador con la policía debe superarse. La policía debe trabajar cada vez más de manera transdisciplinaria con diversos agentes sociales que intervienen de alguna manera en el tema de la seguridad y la convivencia. Porque, como ya se dijo, la policía municipal o local no puede resolver por sí sola ninguno de los grandes problemas en los que interviene: incivildades, comunidades juveniles vulnerables, violencia intrafamiliar, violencia contra las mujeres, consumo de drogas, grafiti, problemas vecinales, violencia comunitaria, etcétera. Por ello, debe trabajar con las diversas organizaciones sociales que tienen presencia en los distintos municipios, con las asociaciones vecinales y con los profesionales de todo tipo, así como con los ciudadanos, bajo la premisa de que no son una mera fuente de información o unos colaboradores potenciales, sino que son en sí mismos una parte trascendental para poder abordar eficazmente las diversas realidades problemáticas con las que se enfrentan en las distintas zonas municipales.

Así, la ZMG se podría beneficiar al impulsar los lazos de cooperación mutua entre la policía metropolitana (coordinación interinstitucional) y sus comunidades locales. Mediante esta estrecha colaboración se podría impulsar la búsqueda en común de alternativas y soluciones y se podría abordar racionalmente los objetivos para la orientación en la solución de problemas sociales concretos, como los que ya se tienen identificados y que pueden contribuir a mejorar la seguridad ciudadana, la convivencia y la cohesión social de las comunidades.

Por otro lado, si las policías locales a través de su esfuerzo de metropolización se orientan a la comunidad, los grupos comunitarios, cívicos y las asociaciones vecinales que deben formarse para ello, pueden convertirse en actores clave para desempeñar la labor central de monitorear e involucrarse para asegurar la transparencia y la responsabilidad en la aplicación de la ley por parte de las propias agencias policiales.

Asimismo, esta fructífera relación de mutua colaboración entre las comunidades locales y la policía puede fortalecer a los consejos ciudadanos municipales —máximos órganos de interlocución entre los gobiernos municipales y la sociedad civil—, llevando a su seno necesidades, problemáticas y soluciones conjuntas, y simultáneamente contribuyendo a fortalecer e institucionalizar estos espacios de participación formal.

Como ya se ha mencionado párrafos arriba, son los propios encuestados los que coinciden en que se requiere mejorar la comunicación y potenciar la dimensión preventiva en el trabajo policial. Por ello, se sugieren varios modos de impulsar esta implicación con comunidades locales:

- Impulsar la creación de frentes de seguridad locales que faciliten la gestión de la policía metropolitana (reconociendo la especificidad municipal) y den respuesta a la demanda y expectativa ciudadanas.
- Instalar módulos vecinales de servicios policiales y de protección civil que realicen monitoreo de objetivos y metas de seguridad barrial con la participación de vecinos y que funjan como enlace primario con la policía metropolitana.
- Integrar unidades de patrullaje a pie como uno de los elementos más eficaces para entrar en contacto con la comunidad y para detectar los problemas que más afectan la vida colectiva.
- Desarrollar programas de policía escolar en barrios y colonias con medianos y altos índices de violencia juvenil y consumo de drogas, que

mantengan contacto permanente con los centros educativos del sector o zona.

- Sostener reuniones abiertas regularmente con miembros de la comunidad, en las que participen, además de la policía metropolitana (unidades municipales), otros servidores públicos municipales vinculados con las problemáticas sociales que se presentan en las zonas en cuestión. Es recomendable que se acuerden tareas y tiempos para cumplir los compromisos.
- Establecer programas dirigidos a niños y jóvenes en situación de riesgo, para identificar factores de detonadores, precursores y riesgo de violencia, así como mitos y realidades asociados con consumos habituales de droga y a incivildades (por ejemplo, D.A.R.E., Alerta Joven, etcétera).
- Trabajar con los medios de comunicación para impulsar campañas informativas y de sensibilización sobre las problemáticas de seguridad, convivencia y para promover una cultura preventiva, de paz y de legalidad.
- Apoyar e institucionalizar los consejos ciudadanos municipales para que sirvan como órganos de consulta y emitan opiniones, ideas, sugerencias y propuestas en materia de seguridad pública.
- Transparentar información y rendir cuentas a los consejos ciudadanos y a las comisiones de derechos humanos para ayudarles a ser más eficientes en la evaluación de la policía metropolitana.

Toda política policial de acercamiento a la comunidad pasa por una transformación organizativa y de innovación. Ello supone que la policía metropolitana debe tener objetivos claros, concretos y factibles, que le permitan la anticipación y la prevención. Para ello, debe institucionalizar prácticas organizativas internas eficaces y eficientes, tales como:

- Desarrollar planes estratégicos de seguridad y convivencia con la participación de policías y comunidad en los distintos municipios, que establezcan compromisos calendarizados y obligaciones para ambas partes. Es recomendable que estos planes se establezcan por municipio aunque sean parte de la planeación estratégica de la coordinación interinstitucional (metropolización).
- Desarrollar estructuras más descentralizadas para la toma de decisiones y la ejecución de planes de acción, para que los comandantes y agentes

trabajen directamente con la comunidad local y desarrollen soluciones aplicables a la localidad, creando con ello un sentido de responsabilidad por los resultados locales. Para ello, es importante la rendición de cuentas ante el Estado Mayor Policial y la comunidad.

- Reglamentar estándares operativos homologados sobre el uso de la fuerza, para la policía metropolitana.
- Impulsar la capacitación de los mandos medios y superiores en nuevas herramientas de policiamiento (orientado a problemas, a la comunidad y basado en la inteligencia) para apuntalar las acciones, despliegues y programas preventivos para disminuir la incidencia delictiva.
- Impulsar la formación profesional de los agentes dedicados al enlace e información pública encargados de las relaciones con otras agencias, con la comunidad y los medios de comunicación.
- Fortalecer las direcciones técnicas para el desarrollo eficiente y eficaz de indicadores que permitan conocer la magnitud de los problemas acuciantes en materia de seguridad en la ZMG, indicadores de percepción de la seguridad, de desempeño institucional y de costos de la seguridad. Y otros más específicos, relacionados con los factores detonadores, precursores y de riesgo de violencia, criminalidad e inseguridad. Estos indicadores serían un insumo fundamental tanto para los comandantes, agentes públicos, los propios consejos ciudadanos y para la ciudadanía en general.

Como ya se ha venido mencionando, la policía metropolitana y su conocimiento especializado sobre cada municipio le puede permitir identificar los problemas y establecer prioridades de solución en conjunto con las propias comunidades, pues son ellas quienes conocen y experimentan los territorios, quienes los habitan y quienes deben ser no sólo beneficiarias de las intervenciones, sino también protagonistas de ellas.

La identificación de los problemas de mayor urgencia, la necesidad de evaluar sus causas, de reconocer sus raíces, sus determinantes y la capacidad para echar mano de las herramientas disponibles para comprenderlos y resolverlos de la mejor manera, requiere del conocimiento, la formación y el talante de un personal policial comprometido y empapado de una nueva mística de servicio y de la apropiación de pautas organizacionales distintas.

La policía metropolitana puede ser esencial hoy para responder a las necesidades de orden público, seguridad ciudadana y convivencia. Para ello,

habrá de trazar con toda claridad las estrategias preventivas y de atención de delitos, así como contribuir a impulsar con toda la fuerza las redes de vinculación que posibiliten generar la corresponsabilidad necesaria entre las comunidades y las autoridades locales en la búsqueda de soluciones. Sabemos que no siempre todas las soluciones propuestas serán acertadas o se cumplirán en el corto plazo, así que debe haber tolerancia por parte de las autoridades locales y policiales en el proceso de experimentación e innovación basada en los indicadores disponibles.

Dada la oportunidad de solucionar problemas de esta manera, el personal policial adquiere un sentido de responsabilidad mayor por el resultado, y eso suele traer consigo una cuota mayor de orgullo por su trabajo. Cuando estos esfuerzos son exitosos, merecen el reconocimiento de las autoridades policiales, de las autoridades municipales y, sobre todo, de la comunidad, animando así a continuar en el camino iniciado y a fortalecer la presencia de la policía entre los ciudadanos.

Lo visto hasta aquí nos permite afirmar que la policía metropolitana tiene un gran reto por delante: la necesidad de reivindicar la cercanía que el *policía preventivo uniformado* puede lograr con la ciudadanía. Los resultados de *Justiciabarómetro* sugieren que poner el acento o hacer hincapié en aspectos preventivos o en la resolución de situaciones cotidianas que afectan la convivencia comunitaria abre la posibilidad de pensar al policía preventivo como un auténtico *agente de paz y a favor de la convivencia ciudadana*. Es decir, ubica en el centro de su misión la *seguridad ciudadano-céntrica*, en la persona humana como principal preocupación, en la preservación de la vida y la integridad física de las personas y el goce de sus derechos.

Esto significa que cualquiera que sea la circunstancia, hoy tenemos que reflexionar colectivamente acerca de si estamos en condiciones de empeñar a nuestros policías municipales preventivos en el ámbito de la seguridad interior, incluyendo la atención de situaciones de tensión, disturbios y violencia interna, cuya respuesta sea la mera represión; así como en materia de seguridad nacional, tal como el combate frontal a la delincuencia organizada y, especialmente, el narcotráfico.

Hoy la ZMG se encuentra frente a la oportunidad histórica de buscar nuevas alternativas —como la policía metropolitana— que en materia de seguridad ciudadana y policía se conciba como una verdadera política de Estado, es decir, al margen de vaivenes y coyunturas político-electorales

y político partidistas, y de esta manera garantizar la continuidad de las estrategias y las líneas de acción en el horizonte temporal. Sólo así podrían orientarse los esfuerzos de reforma policial y configurar una policía metropolitana como ese espacio de coordinación interinstitucional capaz de desarrollar una verdadera función preventiva y de respeto a los derechos humanos, que además brinde atención a los problemas cotidianos de las comunidades, barrios y colonias, sin distinción de estratos sociales o posición socioeconómica. Que así sea.

Guadalajara, Jalisco, 2010.

Referencias bibliográficas

- CARRIÓN, FERNANDO, JENNY PONTÓN Y BLANCA ARMIJOS (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, FLACSO-Ecuador, Quito.
- FRÜHLING, HUGO (2007). "Reforma policial: una mirada al proceso de América Latina", *URVIO*, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, FLACSO-Ecuador, Quito.
- JAR COUSELO, GONZALO (2000). *Modelos comparados de policía*, Ministerio de Interior/Dykinson, S.L., Madrid.
- LÓPEZ PORTILLO, ERNESTO (2010). "Una sola policía, ¿con todo el poder?", *El Universal*, México, 30 de marzo.
- MENDOZA, ANTIA (2010). "Modelos de seguridad: avances y retrocesos desde la dimensión política", ponencia presentada en el Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, FLACSO-México, México.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL (s/f). "Nuevo modelo de policía", México, D.F.

Autores

John J. Bailey

Profesor y director del Proyecto México en la Universidad de Georgetown.

María Eugenia Suárez de Garay

Profesora investigadora del Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara.

Marcos Pablo Moloeznik

Profesor investigador de la División de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad de Guadalajara.

David A. Shirk

Director del Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego.

Pablo Gerardo Parás García

Director General de Data Opinión y Mercados, A.C.

Carlos Alberto López Olmedo

Director Asociado de Data Opinión y Mercados, A.C.

Dante Jaime Haro Reyes

Profesor investigador de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara.

Octavio Orlando Rodríguez Ferreira

Profesor investigador del Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego.

Carlos Mercado Casillas

Director General Adjunto de Promoción de los Derechos Humanos de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).

Guillermo Zepeda Lecuona

Profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).