

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo Secretarial 15018,  
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**



## **EFFECTOS DEL SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD EN LOS MUNICIPIOS (SUBSEMUN), EN LOS AYUNTAMIENTOS DE JALISCO**

Estudio de caso para obtener el título de  
**MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

Presenta: Lic. Luis Enrique Oropeza Rodríguez  
Asesor: Dr. Guillermo Zepeda Lecuona

## Resumen ejecutivo

El presente documento está basado en el análisis del programa denominado "Subsidio Para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN)" puesto en marcha por el Gobierno de la Republica a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a partir del segundo año de mandato de Felipe Calderón al frente del ejecutivo federal, y el cual continúa vigente en 2015; esta política pública consiste básicamente en otorgar recursos económicos a los municipios y delegaciones del D.F. con el fin de fortalecer a sus instituciones de seguridad.

Se determinó estudiar este tema, en primer lugar debido a que el tema de la seguridad en nuestro país es un asunto que siempre este vigente tanto en la agenda de las instituciones públicas como en la mente de los miembros de la sociedad; y en segundo lugar por el considerable monto del presupuesto que se destina a este subsidio y los magros resultados obtenidos vistos desde una visión global.

El desarrollo del presente trabajo está basado principalmente en la recolección de evidencias por medio de la entrevista con personajes involucrados en la materia, así como del estudio de informes estadísticos publicados por distintas fuentes de gobierno y organizaciones de la sociedad civil sobre los índices delictivos y de percepción, obtenidos por medio de las denuncias recibidas en las instancias correspondientes y de las encuestas realizadas a la población sobre el tema de la inseguridad.

La apreciación que se obtiene a groso modo sobre la operación del SUBSEMUN, parte de la premisa de que el diseño de sus objetivos no comprometen a los beneficiarios del programa a mejorar los servicios que sus policías proveen, en términos de progreso en los índices o referencias previas, sino que los verbos que se utilizan en la redacción de las metas pareciera que solo expresan que podrán ser cumplidos con el simple ejercicio del recurso, al usar verbos muy suaves o ligeros tales como fortalecer, equipar y promover, en lugar de utilizar algunos otros que generen una mayor responsabilidad, tales como disminuir, abatir o mejorar por mencionar algunos.

Es un hecho que la seguridad no es una cuestión que deba ser atendida solamente por las autoridades, sino también requiere de la participación activa de los ciudadanos, un deber de los gobernantes es tomar las mejores decisiones sobre cómo gastar eficazmente el dinero público, y también es responsabilidad suya poner en marcha el andamiaje que genere esa cohesión y sinergia entre ambas partes y que sea capaz de mejorar las condiciones actuales que prevalecen en nuestro entorno.



# Índice General

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Resumen ejecutivo</b>                                | <b>II</b> |
| <b>Índice General</b>                                   | <b>IV</b> |
| <b>Índice de tablas</b>                                 | <b>IX</b> |
| <b>Índice de Mapas</b>                                  | <b>IX</b> |
| <b>Índice de Imágenes</b>                               | <b>IX</b> |
| <b>Índice de Gráficos</b>                               | <b>X</b>  |
| <b>Capítulo 1. Presentación</b>                         | <b>1</b>  |
| 1.1 ¿Qué es SUBSEMUN?                                   | 1         |
| 1.2 ¿Por qué analizar SUBSEMUN?, oportunidad de estudio | 1         |
| <b>Capítulo 2. Introducción y objetivos</b>             | <b>2</b>  |
| 2.1 Antecedente   | 2         |
| 2.2 Objetivos generales del subsidio                    | 2         |
| 2.3 Preguntas de hipótesis                              | 3         |
| 2.3.1 Variable independiente                            | 3         |
| 2.3.2 Variables dependientes                            | 3         |
| 2.4 Hipótesis alternativas                              | 3         |
| 2.5 Particularidades del SUBSEMUN                       | 4         |
| 2.5.1 Elegibilidad                                      | 4         |
| 2.5.2 Ministraciones y sanciones                        | 4         |
| 2.5.3 Montos ejercidos                                  | 5         |
| <b>Capítulo 3. Definiciones</b>                         | <b>6</b>  |
| 3.1 Conceptos importantes y términos relacionados       | 6         |
| 3.1.1 Seguridad ciudadana                               | 6         |
| 3.1.2 Policía comunitaria                               | 7         |
| 3.1.3 Reforma policial                                  | 9         |
| 3.1.4 Policía de proximidad                             | 11        |
| 3.1.5 Nuevo modelo policial en México                   | 12        |
| 3.1.6 Plataforma México                                 | 13        |
| 3.1.7 Impunidad   | 14        |
| 3.1.8 Víctimas invisibles                               | 15        |
| 3.1.9 Cifra negra                                       | 15        |
| 3.1.10 Profesionalización                               | 16        |
| 3.1.11 Modelos de policías                              | 17        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.1.12 Participación ciudadana en temas de seguridad _____  | 18        |
| 3.1.13 Delincuencia organizada _____  | 19        |
| 3.1.14 Estado fallido _____   | 20        |
| 3.1.15 Delito _____   | 21        |
| 3.1.16 Equipamiento _____   | 22        |
| 3.1.17 Índice Nacional de Inseguridad _____   | 22        |
| 3.1.18 Otros conceptos vinculados _____   | 22        |
| <b>Capítulo 4. Estado de la cuestión _____</b>  | <b>23</b> |
| <b>4.1 Antecedentes de las últimas tres administraciones federales _____</b>                      | <b>23</b> |
| 4.1.1 Sexenio 2000-2006 _____   | 23        |
| 4.1.2 Sexenio 2006-2012 _____   | 24        |
| 4.1.3 Sexenio 2012-2018 _____   | 25        |
| <b>4.2 Contexto actual _____</b>  | <b>26</b> |
| 4.2.1 Áreas controladas por los carteles _____  | 28        |
| 4.2.2 Rutas usadas para el tráfico de drogas _____  | 29        |
| 4.2.3 Municipios beneficiados en Jalisco _____  | 32        |
| 4.2.4 Justificación del gasto _____   | 33        |
| 4.2.5 Fuerza Única _____  | 33        |
| 4.2.6 Desaparecidos en Jalisco _____  | 34        |
| <b>4.3 Actualidad _____</b>   | <b>35</b> |
| 4.3.1 Guadalajara _____   | 35        |
| 4.3.2 Zapopan _____   | 37        |
| 4.3.3 Bloqueos viales _____   | 38        |
| 4.3.4 Servicio civil de carrera policial _____  | 39        |
| 4.3.5 Infraestructura _____   | 40        |
| 4.3.6 Profesionalización y evaluación policial _____  | 41        |
| 4.3.7 Capacidades organizativas de las policías _____   | 42        |
| 4.3.8 ¿Quién ejerce el gasto en seguridad? _____  | 45        |
| 4.3.9 Participación ciudadana _____   | 45        |
| 4.3.10 Percepción ciudadana _____   | 45        |
| 4.3.11 Alerta Amber (Desaparecidos) _____   | 47        |
| 4.3.12 Transparencia y rendición de cuentas _____   | 47        |
| Información sobre SUBSEMUN en los portales municipales de la ZMG _____                            | 47        |
| 4.3.13 Auditorias _____   | 49        |
| 4.3.14 El estado toma el control de municipios _____  | 50        |
| <b>Capítulo 5. Datos; Búsqueda y análisis documental de informes y estudios _____</b>             | <b>52</b> |
| <b>5.1 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) _____</b> | <b>52</b> |
| 5.1.1 Costo del Delito _____  | 52        |
| 5.1.2 Percepción del Desempeño — Confianza _____  | 53        |
| 5.1.3 Percepción de inseguridad 2011-2014 _____   | 54        |
| 5.1.4 Percepción sobre Seguridad Pública — Principales preocupaciones _____                       | 55        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>5.2 Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara 2013, Observatorio Ciudadano</b> | <b>56</b> |
| 5.2.1 Percepción de incremento de la violencia   | 56        |
| 5.2.2 Percepción de incremento de la violencia   | 56        |
| 5.2.3 Denuncias relizadas  | 57        |
| 5.2.4 ¿Has levantado un acta o denuncia?   | 57        |
| 5.2.5 ¿Has sido víctima de algun delito?   | 58        |
| 5.2.6 ¿Has denunciado el delito del que has sido víctima?                                      | 58        |
| <b>5.3 Incidencia delictiva a nivel nacional (Cifras SNSP)</b>                                 | <b>59</b> |
| 5.3.1 Denuncias de delitos del fuero federal registradas en la república mexicana              | 60        |
| 5.3.2 Denuncias de delitos del fuero común registradas en la república mexicana                | 61        |
| 5.3.3 Proporción de delitos violentos con respecto a los delitos del fuero común               | 62        |
| 5.3.4 Denuncias de homicidio   | 63        |
| 5.3.5 Denuncias por secuestro  | 64        |
| 5.3.6 Denuncias por extorsión  | 65        |
| 5.3.7 Denuncias de robo con violencia  | 66        |
| 5.3.8 Denuncias de robo de auto con violencia  | 67        |
| <b>5.4 Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco</b>                                  | <b>68</b> |
| 5.4.1 Índices de delincuencia en Guadalajara y Zapopan   | 68        |
| 5.4.1.1 Homicidios dolosos   | 69        |
| 5.4.1.2 Secuestros   | 70        |
| 5.4.1.3 Extorsión  | 71        |
| <b>5.5 Índice de Paz México, análisis y evidencia</b>  | <b>72</b> |
| 5.5.1 Clasificación de Jalisco (32 entidades)  | 73        |
| 5.5.2 Mapa de colorimetría por entidad   | 74        |
| 5.5.3 Calificación de Jalisco en el IPM  | 75        |
| 5.5.4 Homicidio  | 76        |
| 5.5.5 Crimen violento  | 77        |
| 5.5.6 Crimen con armas   | 78        |
| 5.5.7 Encarcelamiento  | 79        |
| 5.5.8 Financiación de la policía   | 80        |
| 5.5.9 Crimen organizado  | 81        |
| 5.5.10 Eficiencia de la justicia   | 82        |
| 5.5.11 Nivel de paz  | 83        |
| <b>5.6 Análisis comparativo entre la información difundida por el estado y la federación</b>   | <b>84</b> |
| 5.6.1 Incidencia delictiva (SESNSP)  | 84        |
| 5.6.2 Total de delitos por cada cien mil habitantes (SNSP)                                     | 85        |
| 5.6.3 Delitos del fuero común (MIDE Jalisco)   | 86        |
| 5.6.4 Delitos del fuero común (MIDE Jalisco)   | 87        |
| 5.6.5 Homicidios dolosos (SNSP)  | 88        |
| 5.6.6 Homicidios dolosos (MIDE Jalisco)  | 89        |
| 5.6.7 Secuestro (SNSP)   | 90        |
| 5.6.8 Secuestro (MIDE Jalisco)   | 91        |

|  |            |
|--|------------|
| 5.6.9 Extorsión (SNSP)   | 92         |
| 5.6.10 Extorsión telefónica (MIDE Jalisco)   | 93         |
| 5.6.11 Robo (SNSP)   | 94         |
| 5.6.12 Robo (MIDE Jalisco)   | 95         |
| 5.6.13 Robo de vehículos particulares (MIDE Jalisco)   | 96         |
| 5.6.14 Robos a vehículos de carga (MIDE Jalisco)   | 97         |
| 5.6.15 Robos a personas (MIDE Jalisco)   | 98         |
| 5.6.16 Robos a negocios (MIDE Jalisco)   | 99         |
| 5.6.17 Robos a casa-habitación (MIDE Jalisco)  | 100        |
| 5.6.18 Robos a bancos (MIDE Jalisco)   | 101        |
| 5.6.19 Delitos considerados en la fórmula de elegibilidad (SNSP)   | 102        |
| 5.6.20 Fraudes (MIDE Jalisco)  | 103        |
| <b>5.7 Jalisco como vamos</b>  | <b>104</b> |
| 5.7.1 Encuesta 2011  | 104        |
| 5.7.1.1 ¿Qué tan seguro consideras que es vivir en esta ciudad?  | 104        |
| 5.7.1.2 ¿Considera segura la colonia donde vive?   | 105        |
| 5.7.1.3 Cuando se encuentra en alguno de estos lugares ¿cómo se siente?  | 106        |
| 5.7.1.4 ¿Hasta qué grado usted y su familia se sienten amenazados por los problemas locales de criminalidad y violencia?   | 107        |
| 5.7.1.5 ¿Qué tan graves son los siguientes problemas en su colonia?  | 108        |
| 5.7.1.6 ¿Qué tan grave cree usted que es el problema de consumo y venta del alcohol o drogas en su colonia?  | 109        |
| 5.7.1.7 ¿Fue víctima de algún delito en el último año?   | 110        |
| 5.7.1.8 ¿Qué tanta confianza tiene en cada una de las siguientes instituciones?  | 111        |
| 5.7.1.9 ¿Algún agente de policía le pidió una mordida o soborno en los últimos 12 meses?   | 112        |
| 5.7.1.10 Relación entre confianza y corrupción   | 113        |
| 5.7.1.11 ¿Algún policía le pidió mordida o soborno en el último año?   | 114        |
| 5.7.1.12 ¿Qué tanta confianza tiene en cada una de las instituciones de seguridad y justicia: jueces, procuraduría de justicia, ministerio público, ejército, policía municipal y estatal? | 115        |
| 5.7.2 Encuesta 2013  | 116        |
| <b>5.8 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI)</b>  | <b>118</b> |
| 5.8.1 Termómetro del delito por entidad federativa, comparativo 2007-2008  | 118        |
| 5.8.2 Principales preocupaciones   | 119        |
| <b>5.9 Para una vida mejor OCDE</b>  | <b>120</b> |
| <b>5.10 Presupuesto en seguridad por municipio y porcentaje que representó SUBSEMUN en 2012</b>  | <b>120</b> |
| <b>5.11 Consumo de drogas</b>  | <b>121</b> |
| <b>Capítulo 6. Diseño metodológico</b>   | <b>122</b> |
| <b>6.1 Aspectos a evaluar</b>  | <b>122</b> |
| <b>6.2 Otros elementos para medir el desempeño</b>   | <b>122</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>6.3 Método</b>  | <b>122</b> |
| <b>Capítulo 7. Descubrimientos, conclusiones y recomendaciones</b> | <b>124</b> |
| <b>7.1 Hallazgos</b>   | <b>124</b> |
| 7.1.1 Incentivo perverso   | 124        |
| 7.1.2 Infiltración en las corporaciones                            | 124        |
| 7.1.3 Gasto en otros rubros  | 125        |
| 7.1.4 Sanciones ejemplares   | 126        |
| 7.1.5 Diferencias en las estadísticas reportadas                   | 126        |
| 7.1.6 Municipalidades pequeñas (no elegibles)                      | 127        |
| <b>7.2 Conclusiones y recomendaciones generales</b>                | <b>128</b> |
| 7.2.1 Plazo para ver resultados                                    | 128        |
| 7.2.2 Dificultad nacional  | 128        |
| 7.2.3 Reportar no es denunciar                                     | 129        |
| 7.2.4 Percepción sobre seguridad                                   | 130        |
| 7.2.5 Relación costo - beneficio                                   | 133        |
| 7.2.6 Sobre los objetivos generales                                | 133        |
| 7.2.7 Efectos positivos y negativos del subsidio                   | 134        |
| 7.2.8 Estrategias alternativas                                     | 135        |
| 7.2.8.1 Sistema de Alerta Vecinal                                  | 135        |
| 7.2.8.2 Hablar con la delincuencia                                 | 136        |
| 7.2.8.3 Video vigilancia   | 137        |
| 7.2.8.4 Redes sociales   | 138        |
| 7.2.8.5 Cultura de la denuncia                                     | 139        |
| 7.2.8.6 Nuevas ideas   | 141        |
| <b>7.3 Deducciones y recomendaciones</b>                           | <b>144</b> |
| <b>7.4 Para finalizar</b>  | <b>145</b> |
| <b>I Bibliografía</b>  | <b>149</b> |



## Índice de tablas

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Montos ejercidos por el programa SUBSEMUN 2008-2012 y cantidad de beneficiados. Fuente: Portal de Transparencia del Secretariado Ejecutivo del SNSP, 2013.  | 5   |
| Tabla 2. Demarcaciones beneficiadas de SUBSEMUN 2008-2012. Fuente: Portal de Transparencia del Secretariado Ejecutivo del SNSP, 2013.  | 32  |
| Tabla 3. Cantidad de elementos policiacos, armas y vehículos decomisados en los municipios donde tomó el control la policía estatal de Jalisco. Fuente: Elaboración propia con información del portal de la Fiscalía General del Estado, 2015. | 51  |
| Tabla 4. Comparativo Nacional y de Jalisco de la percepción sobre inseguridad. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (INEGI) 2015.  | 54  |
| Tabla 5. Porcentaje de la población que percibe incremento en la violencia. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013.  | 56  |
| Tabla 6. Porcentaje de personas que han acudido a levantar una denuncia. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013.   | 57  |
| Tabla 7. Porcentaje de personas que han sido víctimas de algún delito. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013.   | 58  |
| Tabla 8. Homicidios dolosos en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.  | 69  |
| Tabla 9. Secuestros en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.  | 70  |
| Tabla 10. Extorsión en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.  | 71  |
| Tabla 11. Niveles de satisfacción. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2013.  | 116 |
| Tabla 12. Presupuesto en seguridad por municipio y porcentaje que representó SUBSEMUN. Fuente: Portales de los Ayuntamientos de Guadalajara y El Salto, 2013.  | 120 |

## Índice de Mapas

|  |    |
|--|----|
| Mapa 1. Zonas bajo la influencia de los carteles, 2011. Fuente: mapa interactivo de la crisis de seguridad de México, Diario "The Economist" | 28 |
| Mapa 2. Rutas de Trafico de Drogas, 2011. Fuente: mapa interactivo de la crisis de seguridad de México, Diario "The Economist".              | 29 |
| Mapa 3. Colorimetría de los estados en México según su nivel de paz. Fuente: Índice de Paz México, 2015.                                     | 74 |

## Índice de Imágenes

|  |    |
|--|----|
| Imagen 1. Comparativo de insignias, patrullas y uniformes de las policías federales y municipales. Fuente: Portales de la Comisión Nacional de Seguridad y del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco. | 44 |
|--|----|

## Índice de Gráficos

|   |    |
|---|----|
| Grafico 1. Comparativo Nacional y de Jalisco de la percepción sobre el desempeño y confianza en las autoridades. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (INEGI) 2014. _____   | 53 |
| Grafico 2. Comparativo Nacional y de Jalisco sobre las principales preocupaciones de la población. Distribución porcentual de los principales problemas. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (INEGI) 2014. _____ | 55 |
| Grafico 3. Porcentaje de la población que percibe incremento en la violencia. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013. _____   | 56 |
| Grafico 4. Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún delito y lo ha denunciado. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013. _____   | 58 |
| Grafico 5. Cantidad de delitos del fuero federal registrados en el país 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011. _____  | 60 |
| Grafico 6. Cantidad de delitos del fuero común registrados en el país 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011. _____  | 61 |
| Grafico 7. Proporción de delitos violentos con respecto a los del fuero común 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011. _____  | 62 |
| Grafico 8. Denuncias realizadas por homicidio 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011. _____  | 63 |
| Grafico 9. Denuncias realizadas por secuestro 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011. _____  | 64 |
| Grafico 10. Denuncias realizadas por extorsión 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011. _____   | 65 |
| Grafico 11. Denuncias realizadas por robo con violencia 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011. _____  | 66 |
| Grafico 12. Denuncias realizadas por robo de auto con violencia 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011. _____  | 67 |
| Grafico 13. Homicidios dolosos en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013. _____  | 69 |
| Grafico 14. Secuestros en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013. _____  | 70 |
| Grafico 15. Extorsión en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013. _____   | 71 |
| Grafico 16. Lugar que ocupa Jalisco a Nivel Nacional según su nivel de paz 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____   | 73 |
| Grafico 17. Calificación obtenida por Jalisco según su nivel de paz 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____  | 75 |
| Grafico 18. Homicidios por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____  | 76 |
| Grafico 19. Crímenes violentos por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____  | 77 |
| Grafico 20. Crímenes con armas por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____  | 78 |
| Grafico 21. Encarcelamiento por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____   | 79 |
| Grafico 22. Financiación de la policía por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____  | 80 |
| Grafico 23. Crimen organizado por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____   | 81 |
| Grafico 24. Eficiencia de la justicia por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____   | 82 |

|   |     |
|---|-----|
| Grafico 25. Nivel de paz por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015. _____  | 83  |
| Grafico 26. Delitos por cada cien mil habitantes 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015. _____  | 85  |
| Grafico 27. Delitos del fuero común por cada cien mil habitantes 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____ | 86  |
| Grafico 28. Delitos del fuero común 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____                              | 87  |
| Grafico 29. Homicidios dolosos 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015. _____  | 88  |
| Grafico 30. Homicidios dolosos 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____                                   | 89  |
| Grafico 31. Secuestros 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015. _____  | 90  |
| Grafico 32. Secuestros 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____   | 91  |
| Grafico 33. Extorsión 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015. _____   | 92  |
| Grafico 34. Extorsión telefónica 2009-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____                                 | 93  |
| Grafico 35. Robo 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015. _____  | 94  |
| Grafico 36. Robo 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____   | 95  |
| Grafico 37. Robo de vehículos particulares 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____                       | 96  |
| Grafico 38. Robo a vehículos de carga 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____                            | 97  |
| Grafico 39. Robo a personas 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____                                      | 98  |
| Grafico 40. Robo a negocios 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____                                      | 99  |
| Grafico 41. Robo a casa habitación 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____                               | 100 |
| Grafico 42. Robo a bancos 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____  | 101 |
| Grafico 43. Delitos considerados en la fórmula de elegibilidad 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015. _____  | 102 |
| Grafico 44. Fraudes 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015. _____  | 103 |
| Grafico 45. ¿Qué tan seguro te sientes? Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____  | 104 |
| Grafico 46. Seguridad en tu colonia. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____   | 105 |
| Grafico 47. ¿Cómo se siente en los distintos lugares que frecuenta? Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____                          | 106 |
| Grafico 48. Amenazados por la violencia y el crimen. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____   | 107 |

|  |     |
|--|-----|
| Grafico 49. Gravedad de los problemas en su colonia. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____                          | 108 |
| Grafico 50. Gravedad de la venta y consumo de alcohol y drogas en su colonia. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____ | 109 |
| Grafico 51. ¿Ha sido víctima de algún delito en el último año? Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____                | 110 |
| Grafico 52. Confianza en las instituciones. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____                                   | 111 |
| Grafico 53. Corrupción de la policía. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____   | 112 |
| Grafico 54. Relación entre confianza y corrupción. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____                            | 113 |
| Grafico 55. Corrupción en el último año. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____                                      | 114 |
| Grafico 56. Confianza en las instituciones. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011. _____                                   | 115 |
| Grafico 57. Seguridad y Justicia. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2013. _____   | 117 |
| Grafico 58. Termómetro del delito por entidad federativa 2007-2008. Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), 2009. _____            | 118 |
| Grafico 59. Principales preocupaciones de la población. Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), 2012. _____                        | 119 |
| Grafico 60. Consumo de drogas. Fuente: Encuestas Nacionales de Adicciones, 2002, 2008 y 2011. _____  | 121 |

## Capítulo 1. Presentación

### 1.1 ¿Qué es SUBSEMUN?

El Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) es un **recurso federal** que se le ministra a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de la fórmula de elegibilidad, y que el objeto de dichos recursos es el que se destine de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.

Surge a partir del acuerdo 01/2008 publicado en el Diario Oficial de la Federación, en el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios, para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN).

### 1.2 ¿Por qué analizar SUBSEMUN?, oportunidad de estudio

¿La erogación de recursos provenientes del programa SUBSEMUN, genera resultados lo suficientemente satisfactorios en cuanto a la mejora en la percepción de seguridad y disminuye la incidencia delictiva, de tal forma que justifique el monto de inversión que se ejerce, para darle continuidad al programa con el mismo impulso económico con el que se ha llevado a cabo hasta el momento de esta evaluación?

A partir de los mecanismos promovidos por SUBSEMUN, ¿se da realmente una participación de la sociedad civil organizada para prevenir el delito y hace que esta se involucre en el quehacer institucional?

¿Es competencia de los cuerpos de seguridad municipales, promover una política preventiva que incida sobre los contextos socioculturales de zonas con alta incidencia delictiva? O esa tarea debería ser ejecutada por otras instituciones gubernamentales con distinta naturaleza.

## Capítulo 2. Introducción y objetivos

### 2.1 Antecedente

SUBSEMUN nace en 2008 como una estrategia a implementar en consecuencia de las **reacciones que los grupos de la delincuencia organizada** realizaron a partir de que el gobierno federal implementó medidas que trataban de limitar su campo de acción y que afectaban de manera directa sus intereses.

### 2.2 Objetivos generales del subsidio

- **Fortalecer el desempeño** de las funciones que en materia de **seguridad** pública, ejerzan los municipios y, en su caso, los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos
- **Profesionalizar y equipar** a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones, en el marco de las disposiciones legales aplicables, así como para el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito.
- Fortalecer **los niveles de seguridad y confiabilidad** que demanden las instituciones de seguridad pública, mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas.
- Promover una **política preventiva** que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia, desde antes que ocurran los eventos que las detonan.
- Alinear las capacidades del Estado mediante una **estrategia de prevención social del delito**, que vincule el quehacer institucional con la participación de la sociedad civil organizada, así como de la ciudadanía que no cuenta con mecanismos de asociación que garanticen su derecho a ser partícipes en los actos de gobierno que los involucran.

## 2.3 Preguntas de hipótesis

¿El **aumento en el presupuesto** destinado a rubros de seguridad en municipios, es garantía de que los **índices delictivos disminuyan?** o por el contrario ¿El efecto de esta inversión genera un aumento en el número de ilícitos?

### 2.3.1 Variable independiente

Recurso económico invertido en los gobiernos locales proveniente de SUBSEMUN

### 2.3.2 Variables dependientes

Índices delictivos

Percepción de seguridad

## 2.4 Hipótesis alternativas

El fortalecimiento del presupuesto en seguridad para los municipios y delegaciones del D.F., genera **policías mejor capacitadas** y con niveles de **confiabilidad** más elevados.

La **percepción** de inseguridad de la ciudadanía, **disminuye** al ver una mayor presencia policiaca en las calles, y un mejor equipamiento e infraestructura en los cuerpos de seguridad o son los medios de comunicación el principal factor que influye en esta apreciación.

La sociedad civil no participa en proyectos que aporten a mejorar la seguridad ciudadana por **miedo a las represalias** que la delincuencia puede ejercer contra ellos.

La **imposición de una agenda** de gobierno con contenga en una proporción elevada temas relacionados con la seguridad, propicia que la ciudadanía perciba un ambiente más inestable en su entorno, genera miedo en la población y provoca que la gente tome medidas para disminuir riesgos y prevenir posibles daños.

## 2.5 Particularidades del SUBSEMUN

### 2.5.1 Elegibilidad

El **criterio de selección** que permite generar el listado anual de los beneficiarios del programa considera aspectos particulares de cada demarcación territorial como: la población, la incidencia delictiva (considerando con mayor ponderación a los delitos de alto impacto como homicidios dolosos, secuestro, extorsión y robos), destinos turísticos, zonas fronterizas, municipios conurbados, así como municipios que por su proximidad geográfica se vean afectados por otros con alta incidencia delictiva; cada elemento de los antes referidos tiene un valor en la fórmula de elegibilidad que ayuda a calcular la calificación del municipio para colocarlo en el listado y ver si es candidato elegible para percibir estos recursos; mas adelante se determinara el monto que percibiría en caso de ser aceptado.

### 2.5.2 Ministraciones y sanciones

El recurso es entregado a lo largo del ciclo fiscal en **tres partes** denominadas ministraciones, y depende del correcto uso y **comprobación** del ejercicio, la entrega de la **siguiente ministración**, asimismo están estipuladas sanciones para ser aplicadas cuando se detecta el uso indebido de los recursos; un ejemplo podría ser el municipio de Guadalajara, que fue observado por la ASF en relación a la transferencia indebida a otra partidas distintas del 85% de lo entregado en 2011 y de los cuales le solicita le sea reintegrado el recurso.



### 2.5.3 Montos ejercidos

En los primeros 5 años a partir de su creación, este apoyo económico ha ejercido más de 20 mil MDP a lo largo del territorio nacional; con excepción de 2010, el monto aprobado para ejercer ha crecido año con año, incorporando nuevas demarcaciones al listado de beneficiados. 2009 fue el periodo con el mayor crecimiento. Durante los primeros 2 años el porcentaje de participación en el subsidio por parte de los municipios fue de una cuarta parte dejando que el resto fuera aportado por SUBSEMUN, mientras que de 2010 a 2012 la cuota para los gobiernos locales creció al 30%.

| <b>Año</b>   | <b>Monto aprobado PEF</b>  | <b>Diferencia contra año previo</b> | <b>%</b> | <b>Municipios y demarcaciones beneficiados</b> | <b>Diferencia contra año previo</b> | <b>%</b> |
|--------------|----------------------------|-------------------------------------|----------|--|-------------------------------------|----------|
| 2008         | \$3,589,400,000.00         | -                                   | -        | 135  | -                                   | -        |
| 2009         | \$4,137,900,000.00         | \$548,500,000.00                    | 15.28%   | 206  | 71                                  | 52.59%   |
| 2010         | \$4,137,900,000.00         | \$0.00                              | 0.00%    | 206  | 0                                   | 0.00%    |
| 2011         | \$4,303,300,000.00         | \$165,400,000.00                    | 4.00%    | 220  | 14                                  | 6.80%    |
| 2012         | \$4,453,900,000.00         | \$150,600,000.00                    | 3.50%    | 239  | 19                                  | 8.64%    |
| <b>TOTAL</b> | <b>\$20,622,400,000.00</b> |                                     |          |  |                                     |          |

**Tabla 1. Montos ejercidos por el programa SUBSEMUN 2008-2012 y cantidad de beneficiados. Fuente: Portal de Transparencia del Secretariado Ejecutivo del SNSP, 2013.**

## Capítulo 3. Definiciones

### 3.1 Conceptos importantes y términos relacionados

#### 3.1.1 Seguridad ciudadana

Existen diversos términos relacionados con el aspecto de la seguridad, entre ellos el más común es el de seguridad pública; la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) (2010) menciona que este término ha estado relacionado desde **la preservación de las instituciones del estado** hasta la seguridad de regímenes autoritarios.

Los retos actuales han hecho que los conceptos y formas de actuar del estado vayan mutando y evolucionando a la par de los cambios que las nuevas generaciones demanden; sería muy complicado y costoso, ir engrosando los cuerpos de seguridad conforme la población o la cantidad de delitos se incrementen y casi imposible que un gendarme este a escasos metros del lugar donde se comete un acto ilícito, es por eso que los nuevos modelos apuntan hacia el **involucramiento de la población** en la preservación de la paz y la tranquilidad; de ahí pudiéramos decir que en muchos de los casos donde un crimen se presente habrá una persona que pueda dar aviso inmediato a las autoridades, tomar alguna evidencia o incluso evitar que el acto sea consumado.

La **prevención** es fundamental para desincentivar el actuar de los delincuentes y el llevar a cabo acciones que protejan la integridad de las personas y su patrimonio, terminaran por hacer que los índices delictivos disminuyan, dado que cada vez será más complicado que estos actos dolosos puedan culminarse de manera satisfactoria, tratando de que los delincuentes al ver la complejidad para realizar sus fechorías, dejen de ver ese camino como atractivo para verse beneficiados.

Hoy en día la tecnología y los avances que la modernidad ha logrado, nos hacen posible tener al alcance de la mano herramientas capaces de inhibir actos delictivos; los **teléfonos celulares** que cada vez incorporan más funciones, permiten **captar evidencias**

**en video** los sucesos al instante, reportar el incidente de manera inmediata, informar en las redes sociales los acontecimientos sucedidos en algún lugar o hasta incluso publicar en estos sitios, las pruebas recogidas.

Como refiere la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe 2009, el anterior concepto de seguridad solo se preocupaba por **garantizar el orden** como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado, hoy en día, debe **incluir la participación de los habitantes**, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. Desde un enfoque de derechos humanos debemos tomar en cuenta la generación de un ambiente adecuado para la sana convivencia de las personas que permitan evitar más que corregir los actos de violencia se presenten.

Por lo tanto entenderemos el término de seguridad ciudadana al **esfuerzo conjunto y coordinado entre sociedad y gobierno** para preservar y salvaguardar la integridad de los ciudadanos.

### **3.1.2 Policía comunitaria**

Los modelos de policía son diversos a escala internacional, el llamado modelo de policía comunitaria da inicio en algunos estados de **Brasil** con la finalidad de **mejorar las relaciones con la comunidad**, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana (Hugo Frühling E. 2003)

Algunos elementos esenciales que son comunes en el modelo según menciona Frühling (2003), son: *"que el modelo pone énfasis en la **actividad policial** de tipo **preventiva** enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de **relaciones estrechas con la comunidad** con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad; tercero, supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas, y cuarto, se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada*

*que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas".*

Pinto Rozas afirma que la policía comunitaria, no es la panacea, sino un complemento de la gestión moderna de los servicios policiales, trabajando no solo con la comunidad, sino desde la comunidad de la cual es parte. La Policía Comunitaria **es una filosofía y no una estrategia específica**, es una filosofía de trabajo y de vida, es un concepto proactivo y descentralizado desde el cual el Policía Comunitario realiza las acciones comunitarias en conjunto con su comunidad lo que desarrolla el sentimiento de confianza en los ciudadanos suficiente para colaborar con la Policía proporcionándole información y cooperación.

Según Pioli Prieto (2007) este modelo implica un proceso de reforma a largo plazo, que necesita un **cambio en la cultura en la Institución**, pues no solo implica cambios en los procedimientos operativos, sino en las **estructuras administrativas**, de los sistemas de asignación de tareas, pero principalmente en un sistema de estímulos que premien a aquellos Policías que se destaquen por su iniciativa y creatividad y no solamente por el número de procedimientos y/o arrestos

El caso de las policías comunitarias en **México** también llamados **grupos de autodefensa**, difiere en algunos aspectos del concepto que algunos autores manejan, ya que estos grupos están compuestos por personas de la sociedad civil y surgen a partir del hartazgo y la desesperación que les generó la no intervención del estado para resolver los problemas de seguridad que sus localidades sufrían; de ahí que actuaban como organizaciones independientes a las de gobierno, definiendo sus límites territoriales y desconociendo cualquier otro tipo de autoridad al interior, tratando de llevar la justicia por su propia mano al interior de su población; el término se distorsionó un poco cuando estas policías comunitarias trataron de desarmar a las policías municipales, retenían a los agentes de seguridad y exigían armamento a las autoridades superiores. Lo que es un hecho es que la situación mejoró, comparada con el periodo previo a su aparición.

Dado lo anteriormente expuesto podemos decir que la policía comunitaria consiste en una estrategia que **introduzca a los policías** de manera profunda en los **ambientes de convivencia de las personas**, involucrándolas de manera activa en su protección, sin estar estas por encima, ni al nivel de los cuerpos de seguridad, sino coordinados con y por ellos, basada en una cultura de prevención, capaz de generar confianza en los agentes del orden, motivando a estos últimos a ser mejores en su actuar e involucrándolos en las decisiones que los afectan o benefician; este proceso no se puede dar de la noche a la mañana, pero si se cimenta de manera profunda, los resultados podrán ser altamente efectivos y duraderos.

### 3.1.3 Reforma policial

*"Toda reforma policial es política en el sentido que afecta la posición e intereses de diferentes grupos al interior y exterior de la policía" David H. Bayley, 2001.*

Existen propuestas interesantes de modelos con resultados positivos en países con características similares al nuestro; el **mando único** es uno de ellos, y consiste en centralizar el poder de las corporaciones de seguridad de un estado en una sola figura; esto por obvia razones quitaría "poder" a quien tiene que ceder el control de lo que tiene, y como consecuencia muchas otras cosas más. En Jalisco la transición a este modelo se da de manera lenta y hoy en día se ha acordado que las corporaciones municipales cedan a este proyecto una pequeña cantidad de su estado fuerza para que dé inicio. Poco a poco se empieza a adoptar la medida en proporción a los incentivos que van llegando para quienes cumplen con los requisitos.

Es un hecho que las instituciones policiales en México necesitan un cambio de fondo, y es a partir de una transformación profunda como las cosas podrían mejorar en un plazo no muy lejano; el gobierno federal trata de tomar las mejores ideas de la mayor cantidad de voces por medio de **foros nacionales** para intentar presentar una propuesta que beneficie a todos o a la gran mayoría.

La red de especialistas en seguridad pública del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.) publicó en abril de 2012 un artículo de Ernesto López Portillo en

donde explica y menciona con un par de ejemplos la diferencia entre reorganización y reforma policial, textualmente dice: "*La reorganización es el cambio normativo, orgánico y de procesos de trabajo que no necesariamente transforman la manera como se hacen las cosas en la policía; la reforma es el cambio normativo, orgánico y de procesos que sí produce modificaciones en su forma de actuar. Típico ejemplo de la **reorganización es incrementar el despliegue policial mediante modelos convencionales de patrullaje; un ejemplo de reforma policial es la puesta en marcha de modelos de policía de proximidad que reconstruyen la relación policía-comunidad, precisamente porque logran la recuperación de la confianza. Modifican el fondo y no sólo la forma***".

La reforma policial debe sentar sus bases en los principios que la hagan compatible con un Estado de Derecho que privilegie el **respeto a los derechos humanos** y las libertades individuales, Miranda Chigüindo (2009); es decir, el fortalecimiento en las atribuciones de los cuerpos de seguridad no debe estar por encima de los derechos humanos de las personas, ni contraponerse con las leyes que protegen las garantías de los individuos.

La **transparencia** y rendición de cuentas es otro elemento importante que debe ser considerado en la reforma dado que la seguridad es un rubro que ejerce presupuestos importantes en todos los niveles de gobierno; es cierto que habrá información que por su naturaleza, este considerada como reservada, y no deba ser publicada, pero esto no debe servir como excusa para no mostrar lo que están obligados a informar.

Considero que esta reforma es de gran importancia como muchas otras para la nación, asimismo pienso que debe ir a la par y de forma **integral** con otras propuestas que no solo mejoren la parte policial sino también propicien un crecimiento **educativo y socio-cultural** de mayor calado.

Las estrategias organizativas, de operación y profesionalización de los cuerpos de seguridad en México obtendrían mejores resultados si en lugar de tener más y mejores policías en las calles, tratamos de tener más y **mejores ciudadanos** en sus ambientes de

convivencia, que vean a los elementos de seguridad como servidores públicos más que como represores.

### 3.1.4 Policía de proximidad

Los **tiempos de respuesta** de las demandas de seguridad de la población siempre serán un reto a superar para las corporaciones policiacas similar al desafío que tienen los corredores todo el tiempo, por mejorar sus registros; y es de esta necesidad de donde surge la idea de implementar formas de actuar que provean una atención inmediata a las peticiones que emerjan.

El número de patrullas que realizan sus recorridos en las calles difícilmente podrá  **cubrir la** totalidad de la  **extensión**  que abarca su zona y es muy probable que después de pasar por un sitio tenga que transcurrir un par de horas o más quizá, para que vuelvan a transitar por el mismo lugar, todo esto puede depender incluso de los índices de criminalidad del sector. Si un ideal sería tener  **un policía por cada habitante** , cada quien tendríamos que ser nuestro propio guardia de seguridad.

Es de ahí de donde surgen programas como la "policía de proximidad", que tiene como una finalidad el estar siempre cerca de los lugares donde pueda darse un acontecimiento delictivo y llegar en el menor tiempo posible; es en zonas céntricas, delictivas o con gran afluencia de personas donde se implementan estas estrategias, que consisten entre otras cosas en tener  **cercanos**  a los  **agentes**  del orden, en modo pie tierra, en bicicletas o motocicletas rondando por las zonas mencionadas, del mismo modo se proporciona a la ciudadanía los teléfonos móviles de quienes van a bordo de la patrulla que recorre cada sector para evitar que un reporte se triángule teniendo que pasar por la cabina de comunicación de la base policiaca.

Para la directora de la Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia Penal del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), María Eugenia Suárez de Garay, la proximidad policial y social contribuye a la transformación de las organizaciones policiales; este concepto, inscrito en el paradigma de la seguridad

ciudadana, ayuda a promover procesos de reconciliación y acercamiento policía/comunidad, al impulsar el diálogo, el **reconocimiento ciudadano**, y formas de interacción, e impulsar el rediseño y transformación de la policía en sus formas de trabajo.

Antes de ser ratificado por el senado, probable futuro titular de la Comisión Nacional de Seguridad, propuesto por el ejecutivo federal, Manuel **Mondragón** y Kalb declaro durante su comparecencia en comisiones del Senado que la **Gendarmería Nacional** que planea crear el gobierno federal será una “policía de proximidad”, encargada de delitos del fuero común, tendrá **10 mil** elementos integrados por “con un grupo de formación **castrense**” (8 mil soldados y 2 mil marinos), lo cual se contrapone un poco con los términos que acabamos de mencionar y a lo que Mondragón implemento en el D.F.; más bien pretende ser un tipo de cuerpo que acuda a atender los sitios en donde emerjan situaciones que ameriten su intervención ya sea por tiempos cortos o prolongados, según sea el caso. Y que la policía federal funja de igual manera como de proximidad en las carreteras.

### **3.1.5 Nuevo modelo policial en México**

Los sucesos que a diario acontecen en nuestro territorio y la diversificación en sus formas de actuar de los grupos delictivos han hecho que el estado mexicano se dé a la tarea de buscar nuevas formas de combatirlo, y se pretende que la lucha se dé **fuera del campo** de batalla donde se pelea **cuerpo a cuerpo**, tratando de debilitar a los criminales de forma estratégica con inteligencia y desarrollando elementos que sirvan para disminuir los índices de impunidad.

Con ello se pretende entre otras cosas, dejar que las policías actúen de forma reactiva a los sucesos que acontezcan y se dediquen en mayor parte a la actuación proactiva, es decir, que realicen las acciones **antes** de que se requieran de forma urgente, para **desarticular** por medio de la investigación criminal los planes que los maleantes pretenden realizar.

María Cristina Rosas coordina una publicación llamada "el nuevo modelo de policía en México" en donde participa el ex secretario de la extinta secretaría de seguridad pública,



Genaro García Luna, en donde mencionan que este nuevo modelo plantea **homologar procedimientos** y estructuras institucionales, busca implantar un sistema operativo que incluya el combate y la prevención del delito mediante la participación ciudadana, la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiacas y la modernización de los sistemas de operación y vigilancia de los centros penitenciarios de todo el país.

La **policía estatal acreditable** es un programa diseñado por el sistema nacional de seguridad pública como parte de este nuevo modelo, y consiste en la conformación de tres unidades bajo el mando del comisario general del estado (anteriormente llamado secretario de seguridad pública estatal) descritas a continuación: la unidad de **análisis táctico**, es el enlace con el sistema único criminal de plataforma México; la unidad de **investigación** realizara actividades de campo para tareas de investigación y operación; y la unidad de **operaciones** sería la encargada de efectuar los operativos con unidades de fuerza. Quienes conformen dichas unidades serán sujetos a incentivos y beneficios que hagan atractivo el puesto y fomenten el cuidado y la preservación del mismo.

La secretaria técnica del consejo de coordinación para la implementación del sistema de justicia penal en México (SETEC) refiere en un estudio (2010) la necesidad de una reestructuración por medio de un servicio profesional de carrera policial, un **esquema de incentivos** que motive al personal, dado que sus funciones son de alto riesgo y un reclutamiento y selección adecuados

### **3.1.6 Plataforma México**

Como parte de las necesidades en **tecnologías de información** y comunicación que la actualidad nacional enfrenta, surge una herramienta llamada plataforma México, la cual busca ser el gran contenedor de datos que faciliten las acciones estratégicas que apoyen las investigaciones y prevengan hechos delictivos futuros.

El Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) define plataforma México como un **sistema** que integra de manera segura y efectiva, información para **generar inteligencia operativa en tiempo real** y cuya puesta en marcha implicó modernizar y

homologar la tecnología utilizada por las instituciones de seguridad, así como la organización de bases de datos en el Sistema Único de Información Criminal.

El sistema posee entre otras cosas, **niveles de seguridad** informática elevados capaz de resistir ataques de piratas informáticos, redes de telecomunicaciones en línea con las corporaciones vinculadas de todo el país para **consulta y alimentación de las bases de datos**, sistemas de reconocimiento de voz que ayuden al esclarecimiento de las investigaciones, mapas cartográficos capaces de generar estadísticas gráficas que ayuden a identificar zonas delictivas y con ello analizar comportamientos delictivos por medio de reconocimiento de patrones, un sistema de reportes y consultas que hacen sencilla y rápida la búsqueda de información.

El informe de 2007 emitido por la extinta secretaría de seguridad pública se publicó que la herramienta de consulta directa e integral a todas las bases de datos alcanzo búsquedas en más de **200 millones de registros**. De igual modo se menciona que en colaboración con Microsoft se realizó una simulación con **2 600 millones de registros** de prueba, a fin de evaluar la capacidad de almacenamiento y operación. Se emularán **5 mil transacciones concurrentes** para lograr la certeza de la operación en condiciones de la carga esperada, para interconectarla a nivel nacional. El INEGI será el alimentador de la información cartográfica que alimente la aplicación y será por medio de un buscador como se pueda acceder a los mapas. Se denomina Sistema Único de Información Criminal (SUIC) a la aplicación que contiene la información delictiva de las personas

### **3.1.7 Impunidad**

Existen diversas definiciones sobre la palabra impunidad, para Jahir Dabroy, debe ser entendida como o la “**falta de castigo**”, la ausencia de cumplimiento de la ley. Es decir, no importa la existencia de la tipificación del delito y su sanción, pues quien transgreda la ley está asegurado de que no será castigado. Considero que si la legislación vigente no contempla un suceso como delito, no amerita una sanción y como consecuencia no existiría impunidad en el caso, es por ello que difiero un poco con el autor.

Barreto Nieto y Rivera asumen que la impunidad es un delito sin castigo, es el resultado que se obtiene cuando una conducta delictiva que **merece sanción, no la recibe**. Haría una catalogación para diferenciar aquellos ilícitos que quedan sin castigo porque la justicia no lo sanciona de los que sí fueron sentenciados pero la pena no se cumple porque el autor del delito se encuentra prófugo de la acción de la ley.

Para mí un concepto de impunidad sería la **acción nula o parcial de justicia** ante un acto que quebrante la ley, esto quiere decir que cuando un delito sea juzgado con un rigor menor al que su peso amerite también existiría una exención de la gravedad de la situación y de forma inversa cuando algo o alguien sea castigado sin causa justificada y quienes hayan propiciado esa injusticia por medio de la mentira y el engaño queden sin sanción, también estará presente la impunidad.

### **3.1.8 Víctimas invisibles**

Este término nace derivado de la necesidad de contemplar los casos de todas aquellas personas afectadas por el crimen y la violencia de manera indirecta y que erróneamente las autoridades no toman en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas y estrategias para combatir los delitos.

Un dato por demás relevante, según información recabada por la organización México Evalúa, misma que genera un índice con información publicada por el INEGI, llamado de Víctimas Visibles e Invisibles de Delitos Graves (IVVI), es que entre los años 1990 y 2009, en 9 de cada 10 casos de homicidio, la víctima era un hombre casado en edad productiva, esto indica que casi 90 mil mujeres quedaron viudas y más de 180 mil niños y jóvenes perdieron la figura paterna.

### **3.1.9 Cifra negra**

La cifra negra de la criminalidad en México (entendida como la cantidad de **delitos** cometidos **no denunciados** ante la autoridad) es también una variable representativa que puede alterar de forma positiva o negativa el cálculo de la fórmula de elegibilidad de

SUBSEMUN, dejando claro que según esta fórmula, para poder acceder a los recursos de este subsidio, mientras más delitos haya en una demarcación, esta tendrá mayores posibilidades de ser un candidato elegido.

El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) es una organización de la sociedad civil que impulsa la realización de encuestas para tratar de dimensionar la realidad del fenómeno delictivo. De acuerdo con el ICESI, en México cerca de 8 de cada 10 delitos no son denunciados ante la autoridad competente, esto provoca que los números oficiales que son revelados de manera oficial solo reflejen de manera parcial la realidad del fenómeno delictivo. Los porcentajes que este instituto público entre 2004 y 2009 evidencian que la cultura de la denuncia en nuestro país se mantiene casi intacta, incluso con una leve tendencia a la baja. La cifra de delitos denunciados ante el ministerio público en 2004 fue del 23%, este dato bajo en 2007 al 21%, y en 2008 y 2009 cerró en 22%.

### **3.1.10 Profesionalización**

Antes de tocar el tema de la profesionalización policiaca quisiera ir un poco más atrás y comentar sobre la **formación inicial** que los agentes del orden reciben de salir a las calles a efectuar su arriesgada y loable labor; originalmente se contempla una capacitación introductoria de terminología y marco legal de la profesión para después pasar a la parte de adiestramiento táctico y concluir con el manejo de las armas de fuego; esta formación se tiene contemplada para ser impartida en seis meses pero dada la premura para que salgan a las calles a fortalecer el estado de fuerza de la corporación, solo duran entre 2 y 3 meses en la academia, y se han documentado casos de policías que de inmediato entran en funciones operativas sin haber sido preparados con antelación

El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI) propone una formación básica para los policías con una duración mínima de **dos semestres** para los aspirantes a las áreas de **reacción**, **cuatro** semestres para los aspirantes a las áreas de **prevención** y **cinco** semestres para los aspirantes a las áreas de **investigación**, durante los

cuales los alumnos se dediquen íntegramente a sus estudios y prácticas del plan de estudios, de tiempo completo y con una beca que les permita subsistir.

Las exigencias que demanda la **carrera policial**, requieren de una actualización constante que les permita enfrentar las adversidades y les ayude a confrontar con las nuevas formas de operación de la delincuencia, asimismo es de vital relevancia practicar de manera constante el uso de las armas de fuego que pudieran en un momento determinado salvar la vida de otra persona o incluso de ellos mismos.

El Secretariado Ejecutivo del SNSP define a la profesionalización como el **proceso permanente** y progresivo de **formación** que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública

En algunos casos las únicas capacitaciones a las que se acuden los agentes del orden son aquellas en las que se otorga algún **estimulo** o en las cuales se pretende **evitar que sea retirado** cierto beneficio recibido con anterioridad.

Queda entendido como profesionalización policial todo aquel **adiestramiento físico, táctico y de conocimientos**, que los integrantes de los cuerpos de seguridad reciban en pro de dar un mejor cumplimiento con sus funciones laborales, del mismo modo las actualizaciones en materia legal que les permita respetar y no cometer injusticias sobre los derechos de las personas.

### **3.1.11 Modelos de policías**

La policía nacional de **Colombia** implemento una política estratégica educativa por medio del **sistema educativo policial**, el cual entre muchas otras cosas busca incorporar al diseño, desarrollo y evaluación curricular, el modelo pedagógico de formación por créditos y competencias, orientado a vincular lo educativo con el desempeño laboral; es decir, integra una formación vinculada del aspecto académico con la parte profesional, que le

permite al agente del orden, aplicar los conceptos teóricos a la práctica de sus funciones policiales.

El caso de los carabineros de **Chile** destaca el establecimiento de un modelo de **acercamiento policía-comunidad**, la incorporación de la **violencia intrafamiliar** como **tarea prioritaria** y la utilización de indicadores de disminución de delitos en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de aquel país. Uno de sus desafíos es fundar un modelo de acercamiento policía-comunidad que contemple un observatorio de prácticas socio-policiales exitosas para replicar aquellas que demuestren eficacia y eficiencia

En **Brasil** La Policía Militar de **cada estado imita el modelo** de los batallones de infantería **del Ejército**. Está regulada por el mismo Código Penal Militar y el Código Procesal Penal de las Fuerzas Armadas. Su Código de Conducta es muy similar al del Ejército. Su Código de Conducta es muy similar al del Ejército. Sus unidades de inteligencia continúan formando parte del sistema de información del Ejército y cumplen las disposiciones de los comandos militares regionales de sus respectivas jurisdicciones. Esto quiere decir que la Policía Militar está obligada por ley a enviarle toda la información recogida al comandante del Ejército

### **3.1.12 Participación ciudadana en temas de seguridad**

Lima Malvido (2002) afirma que hoy en día, en México, existe el marco legal adecuado para arrancar con un esfuerzo nacional con la finalidad de detonar la participación ciudadana en las tareas de **planeación y supervisión de la seguridad pública**; un ejemplo puede ser el consejo de participación ciudadana de la procuraduría general de la república y se pretendería que cada institución cuente con un órgano de este tipo.

Con ello se pretende ampliar la visión que se tiene para combatir la delincuencia, dejando de lado el pensamiento monocromático y unidireccional que cree que los **grupos criminales no evolucionan**. Es por ello que se debe trabajar en modelos apartidistas reales

donde los ciudadanos sean quienes realmente tomen las decisiones en los aspectos donde su tranquilidad este en juego.

La participación ciudadana institucionalizada es aquella que este enmarcada en las normas legales de la entidad y tiene procedimientos para la elección de representantes, para el funcionamiento de la organización y para entablar comunicación con las autoridades (Ziccardi, 1998); de ahí podemos desprender el termino de participación política que refiere a las formas de organización poblacional, vecinal o ciudadana que tienen por **objetivo influir en las políticas gubernamentales**, la distribución del poder y los recursos públicos (Alvarado m. 2010).

Con ello pudiéramos afirmar que la participación ciudadana en la seguridad publica eminentemente tendrá que estar relacionada con todas aquellas **acciones** que la **sociedad civil** lleve a cabo para **preservar el orden y la paz públicos**; nuestro país está ávido de que cada vez más esfuerzos se sumen y envíen la señal a los criminales de que cada vez que piensen cometer un ilícito, siempre habrá unos ojos que serán testigos de los hechos y buscaran que la justicia logre su cometido y siempre triunfe sobre la impunidad.

### **3.1.13 Delincuencia organizada**

Para La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo (2000), grupo delictivo organizado será un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente con el propósito de **cometer** uno o más **delitos graves** o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Cuando la delincuencia llega a tal extremo de evolución o perfeccionamiento; cuando **rebasa los límites** del control gubernamental; establece líneas especiales de operación basadas en un sistema complejo de tipo empresarial bien estructurado en su comisión; cuando persigue a través de determinadas acciones violentas la búsqueda del poder, ya sea político o social, podremos decir que estamos frente a un caso de delincuencia organizada.

Para Andrade Sánchez (2005) estos grupos delictivos poseen una **estructuración de actividades** entre quienes participan en la comisión del fenómeno delictivo, dividiéndose el trabajo, asignándose tareas y muchas veces llegando a una jerarquía donde hay un jefe, mandos intermedios y luego operadores de base.

Con ello podemos concluir que cuando nos refiramos a un grupo de personas que tienen una estrategia definida para ocasionar algún daño, que cuentan con **sistemas financieros bien estructurados** que las permita no poner en riesgo su existencia y busquen posicionarse de manera fuerte en el campo que se desarrollen, tratando de incidir por medio de la corrupción, infiltrándose dentro de las organizaciones de gobierno, estaremos hablando de un asunto relacionado con la delincuencia organizada.

### **3.1.14 Estado fallido**

El investigador parlamentario mexicano Mario Santos (2009) refiere que un estado fallido es un estado **débil** en el cual el gobierno central tiene **poco control** práctico **sobre su territorio**. El término es muy ambiguo e impreciso. Por ejemplo, si se toma de forma literal, un Estado fallido sería aquel en el que no hay un gobierno efectivo, y un gobierno dictatorial que acapara y utiliza todo el poder sería en estado en plenitud de facultades.

Para Juan Gabriel Tokatlian el término Estado fallido, hace referencia a la posibilidad de un **vacío de poder** en un país aquejado por el conflicto interno, como una de las amenazas que más aprehensión despierta sobre la suerte del equilibrio mundial, puesto que se identifica el concepto “con sociedades muy fracturadas y una legitimidad muy cuestionada, sin capacidad real de independencia territorial ni poder negociador económico (con) una soberanía negativa, soberanos en lo formal pero tributarios de un poder superior” a una situación de colapso, así, un Estado puede llegar de manera abrupta y acelerada o a través de un largo período de decaimiento y deterioro, abierto o elusivo. Se puede expresar según Fund for Peace, en un conflicto que se localiza en territorios que buscan autonomía.



En un Estado fallido, el gobierno no tiene el control físico sobre su territorio y **carece del monopolio de la fuerza**. Sus instituciones son débiles o inexistentes, el debate democrático está ausente. La guerra civil por sí sola no conlleva el fracaso del Estado se trata de un indicador complejo que incorpora otras variables distintas de la economía, para aportar mayores elementos de análisis sobre la condición de fortaleza o debilidad institucional del Estado. En total son tres variables incorporadas en el análisis de este aspecto: sociales, económicas y políticas que se desdoblan en doce indicadores, Ruiz Medrano (2011).

El termino es complicado en su definición pero para nuestros efectos, comprenderemos que nos estaremos refiriendo a las naciones en donde la acción del estado se ve **rebasada en sus capacidades** por la intervención de grupos delictivos que toman el control y desafían al gobierno sembrando el miedo en la población.

Estado fallido es un término que se menciona comúnmente por los medios de comunicación cuando se quiere hacer referencia al rebasamiento de las capacidades del estado por grupos **que no deben ejercer el uso de la fuerza**.

*"El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros".* Presidente Felipe Calderón, 27 de febrero de 2009

### **3.1.15 Delito**

Andrade Sánchez (2005) refiere que es una **conducta** que la sociedad considera **contraria a sus valores** y por esa razón la reprime imponiendo una sanción que inflija dolor o constituya una pérdida importante desde el punto de vista moral o material para el individuo que ha transgredido la norma y que debe ser castigado. Para el centro de estudios de Iberoamérica (CEIB) (2010), los delitos **graves** son aquellos que tienen una penalidad de **cuatro años** o más de prisión.

### **3.1.16 Equipamiento**

Entenderemos por equipo policial todo aquel **recurso físico o lógico**, individual o grupal, mueble o inmueble que facilite las labores de comunicación, operación y desempeño, que la profesión policial demanda, lo anterior con la finalidad de facilitar la tareas, mejorar los resultados y salvaguardar la integridad física de los agentes del orden.

### **3.1.17 Índice Nacional de Inseguridad**

El Índice Nacional de Inseguridad (INIS) está integrado por tres indicadores que reflejan la intensidad y la gravedad en los delitos: la incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes, los delitos cometidos con arma de fuego por cada 100 mil habitantes y los homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. El índice fue formulado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la idea de que fuera un termómetro del delito en los estados y el Distrito Federal. La escala parte de cero, la ausencia de delitos, y llega hasta 8.1, mayor nivel de inseguridad.

### **3.1.18 Otros conceptos vinculados**

Capacidades del estado, índices de seguridad, violencia, delincuencia, corrupción, honestidad, seguridad, cártel, narcotráfico, cooperación, combate, fuerzas armadas, coordinación, gobernabilidad, estabilidad, sujetos de derecho, indicadores sociales, políticos y económicos, percepción, confiabilidad, política preventiva

## Capítulo 4. Estado de la cuestión

### 4.1 Antecedentes de las últimas tres administraciones federales

#### 4.1.1 Sexenio 2000-2006

El periodo en el que Vicente Fox Quezada estuvo al frente de la presidencia de la Republica presento también una política en materia de seguridad para algunos considerada como fallida, es cierto que la problemática no fue tan fuerte como la que enfrento Felipe Calderón pero la percepción de inseguridad continuo siendo una preocupación fundamental en los mexicanos, a pesar de los montos de dinero asignados a su combate.

Los números que el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública eran muy similares a los reportados en tiempos priistas, en los cuales también se tenía la "falsa" creencia de que a la delincuencia se le ataca con más dinero y no se contemplaba la opción de definir una nueva estrategia que considerara de manera importante aspectos de inteligencia. Se dice que el sexenio foxista entrego a los estados casi 31,500 millones de pesos en áreas de seguridad, cantidad rebasada con creces en el periodo Calderonista; una variable importante a considerar, es que con Fox el presupuesto para seguridad lo ejercía en su mayoría la federación y los estados, política que Calderón trato de cambiar dándole mayor poder de decisión y adquisición a los municipios.

Cabe señalar que durante esta etapa, la entrega de los recursos en materia de seguridad se hacía por medio del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y hoy en día este fondo sigue existiendo pero con un menor peso, ya que gran parte del dinero se provee vía SUBSEMUN a municipios y delegaciones, quedando solamente como tarea de este fondo la transferencia de fondos a las entidades federativas y el distrito federal. Una de las debilidades del fondo en aquel entonces, era que los recursos eran auditados por congresos locales, de los cuales, por lo general poseen mayoría afín al titular del ejecutivo estatal y por ende las quejas interpuestas por la oposición en relación al uso político del fondo, eran recurrentes.

Una característica que marco un precedente importante en la lucha contra el crimen de este rango de tiempo fueron las advertencias que Estados Unidos y algunos países europeos emitieron a sus ciudadanos para tomar precauciones si decidían viajar a México, debido a la ola de violencia que se presentaba en ese entonces; de ahí se desprendió el programa "México seguro" el cual trató de combatir la violencia en las ciudades fronterizas del norte, afectadas mayormente por el fenómeno.

#### **4.1.2 Sexenio 2006-2012**

La “**declaratoria**” realizada por el entonces presidente mexicano, Felipe Calderón, el 11 de diciembre de 2006, en donde anunciaba el combate de las fuerzas armadas en contra del crimen organizado, hizo que los niveles de violencia se fueran a la alza, esto produjo que la idea original de que la seguridad se incrementaría, se viera cada vez más lejos; un resultado muy diferente a los que se tenía planeado en un inicio, era que el miedo y la desconfianza se acrecentaban; todo pareciera indicar que se abrió la caja de Pandora, desatando con ella un conjunto de sucesos difíciles de controlar, sin haber previsto todo lo que ello desencadenaría, ni las consecuencias que traería; es por eso que al no saber la magnitud de las reacciones de los delincuentes, los objetivos y las estrategias previstas (si es que las hubo) resultaron insuficientes a lo previsto.

Las cifras que se manejan de **decesos** relacionados con el crimen organizado en el sexenio del presidente Calderón (2006-2012) van desde la suma oficial de la SEGOB situada en **70 mil**, hasta cálculos de ONG's que mencionan **100 mil**, el número de **desaparecidos** publicado por Amnistía Internacional colocado en más de **26 mil**, **los 150 mil desplazados** a consecuencia de la violencia asociada con las drogas y el **98% de delitos** que quedaron **impunes** como consecuencia de las deficiencias del sistema penal, dan cuenta de la grave situación que enfrenta la nación mexicana y de las acciones inmediatas que deben tomarse para sacarla de la terapia intensiva en que se encuentra. La administración del presidente Peña Nieto está tratando de sacar de la esfera mediática esta temática al tratar de no mencionarla, salvo casos excepcionales, esto no quiere decir que el problema deje de existir

o que no se esté atendiendo, sino que se intenta controlar la agenda nacional colocando los aspectos que ellos consideran adecuados para sus fines.

La impresión de que la declaratoria de "guerra" contra el crimen organizado, se había dado **sin tener una estrategia** convincente capaz de hacer frente a las reacciones que se avecinaban, era cada vez más fuerte, y es por eso que surgen programas "emergentes" como SUBSEMUN, para tratar de paliar los males que se agravaban intensamente con el paso del tiempo.

La idea de capturar a los delincuentes más peligrosos y líderes de las organizaciones criminales, aparentemente no es fue mejor forma de atacar y debilitar a estos grupos, debido a que estos cuentan con una estructura bien planeada, capaz de suplir de manera casi inmediata a cualquier miembro de la agrupación sin afectar sus actividades, siendo casi transparente al interior el cambio de mando, todo ello con el fin de mantenerse vigentes y no verse debilitados en su operación.

#### **4.1.3 Sexenio 2012-2018**

Datos reportados por el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) muestran que durante el primer mes de la administración en cabecera por Enrique Peña Nieto, se registraron en promedio 50 asesinatos, 3 secuestros y 544 robos con violencia al día en el país, y fueron abiertas 129,589 averiguaciones previas en el Ministerio Público por delitos catalogados como de alto impacto a nivel nacional.

Estos números colocan en una posición incómoda al actual mandatario en comparación con los inicios de las dos administraciones anteriores; es probable que las condiciones de violencia con los que le toco recibir el gobierno federal son muy distintas a las de hace 6 y 12 años, pero esto no le resta por ningún motivo la gran responsabilidad que implica el trato que se le debe dar a este tema.

El equipo de trabajo del ejecutivo federal está tratando de sacar en la medida de lo posible los temas de la violencia e inseguridad de la agenda nacional, probablemente

tratando de que la percepción de la ciudadanía tome confianza, aparentando que nuestra nación poco a poco gana terreno a los grupos dedicados a delinquir, buscando entre otros fines generar certidumbre y tranquilidad hacia el exterior para fomentar el impulso de la inversión y el fortalecimiento turístico en los diversos destinos nacionales.

#### **4.2 Contexto actual**

El entorno que envuelve a la República Mexicana en torno a la delincuencia y la lucha que las autoridades llevan a cabo en contra de los grupos del crimen organizado, ha hecho que quienes se encargan de las cuestiones de seguridad a nivel nacional, tengan que darse a la tarea de buscar nuevas estrategias para hacer frente a este fenómeno; partiendo de esa premisa y derivado de las acciones que lleva a cabo el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, surge el programa denominado "Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN)", que a groso modo se encarga de proveer recursos económicos a municipios y delegaciones del Distrito Federal, para ser aplicados en cuestiones de seguridad.

Es importante que todos los programas que se ejecutan en cualquier ámbito, tengan un seguimiento pertinente que permita evaluar los resultados para determinar si están dando los resultados esperados o requieren ser modificados para eficientar su accionar y mejorar su desempeño; es de ahí de dónde parte este análisis que busca comprobar que este programa genere atractivos y duraderos frutos.

El hecho que haya más patrullas nuevas, avanzados y vanguardistas sistemas de tecnología, un mayor de elementos policiacos bien entrenados, certificados y capacitados en aspectos legales y de derechos humanos, ¿es garantía de que el número de delitos decrezca, de que las personas se sientan más seguras, de que los ciudadanos le tengan una mayor confianza a los cuerpos de seguridad o de que las quejas por abuso de autoridad ante las comisiones de derechos humanos aminoren?

La situación que vive México en términos de seguridad ha ocupado en los últimos años los primeros lugares de la agenda nacional; las notas sobre aspectos relacionadas con el crimen organizado, narcotráfico y el aumento de los delitos son comunes día con día;

pareciera ser que ver ese tipo de sucesos es algo normal y cotidiano que puede darse en cualquier parte y nos hace perder la capacidad de asombro al escucharlos; la ubicación geográfica en que se encuentra la nación, es un factor que eleva el riesgo de criminalidad, al ser una de las principales rutas de trasiego de drogas provenientes de distintas partes del mundo, que pretenden ingresar a los Estados Unidos, sin dejar a un lado que estamos en un país con un consumo local importante.

Un estudio realizado por el diario El Universal en 2010, muestra los caminos que utilizan los narcotraficantes para trasladar los estupefacientes a través del territorio nacional, indicando los puertos marítimos de acceso de narcóticos provenientes de Sudamérica y Asia; asimismo el gráfico refleja los principales puntos fronterizos por donde la droga cruza hacia Estados Unidos y por medio de colorimetría demarca los territorios en donde los carteles tienen influencia.

Es de resaltar que la ruta que atraviesa la zona centro del país no está pintada con algún color, lo cual indica que en el papel no existe control de cartel alguno al igual que en Baja California Sur; es probable que esta distribución geográfica haya cambiado y que los sitios bajo el dominio de algún grupo delictivo haya cambiado o se encuentre en disputa.

Mencionaré como un hecho relevante el descubrimiento y destrucción del plantío más grande de marihuana descubierto en la historia de nuestro país, localizado en el sur de Baja California y al parecer propiedad del Joaquín Guzmán Loera alias el "Chapo Guzmán", compuesto por más de 120 hectáreas y acondicionado con tecnología para la producción de droga y lo necesario para que quienes estaban a cargo del cultivo pudieran vivir en el lugar. Se dice que México es el primer productor de marihuana en el mundo y este tipo de estrategias de cultivo de droga utilizadas por las organizaciones delictivas hacen que los estupefacientes no corran el riesgo de ser decomisados en los retenes federales durante su traslado hacia la frontera norte del país y por ende denota la evolución de la táctica operativa de los productores de droga para minimizar pérdidas.

El diario estadounidense "The Economist" publicó en Noviembre de 2012 datos relacionados con el combate contra el tráfico de drogas en México y la ola de violencia que esto genera. La presencia de estos grupos delictivos tiene mayor fuerza en las regiones centro y norte del país pero es precisamente en Jalisco donde confluyen algunas de estas agrupaciones y en donde pondremos especial énfasis en este análisis.

#### 4.2.1 Áreas controladas por los carteles



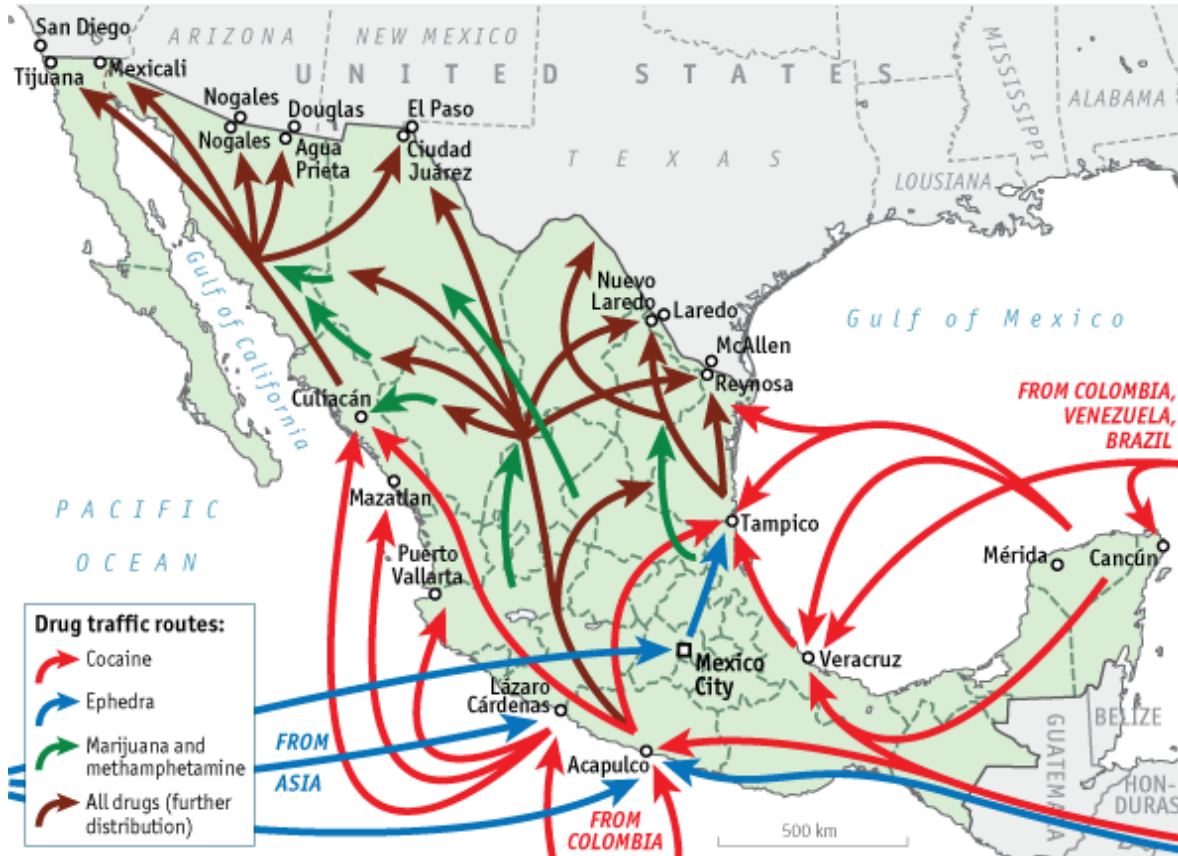
Mapa 1. Zonas bajo la influencia de los carteles, 2011. Fuente: mapa interactivo de la crisis de seguridad de México, Diario "The Economist"

El mapa que el periódico norteamericano muestra, posee mucha similitud con el mostrado por El Universal en lo que refiere a las vías por donde pasan los narcóticos para



llegar al límite fronterizo con el vecino país del norte, detallando más a profundidad aspectos como el tipo de droga y los caminos utilizados.

#### 4.2.2 Rutas usadas para el tráfico de drogas



Mapa 2. Rutas de Tráfico de Drogas, 2011. Fuente: mapa interactivo de la crisis de seguridad de México, Diario "The Economist".

La inseguridad es un tema por demás relevante para discutirse, debido a la **percepción** que tienen los mexicanos al respecto; datos del INEGI (Octubre 2012) revelan que este asunto, es la principal preocupación de los connacionales por encima de otros aspectos por demás importantes como el desempleo y la pobreza; lo anterior llama la atención de la prensa mundial y transmite una imagen deteriorada del país hacia el exterior, y trae como consecuencia el desplazamiento de inversión extranjera hacia otras

regiones del orbe, esto por ende debilita el sector económico y reduce los beneficios que pudieran atraerse de organismos internacionales.

La preocupación y desconfianza de quienes habitan **algunas ciudades del territorio** nacional, es claramente notoria; no es posible realizar actividades ordinarias como caminar por una calle llena de transeúntes a plena luz del día sin sentir el temor de ser asaltado o quedar en medio de un enfrentamiento armado; el hogar dejó de ser aquel refugio inatacable donde se podía disfrutar del tiempo libre de manera tranquila; las fiestas privadas y los lugares nocturnos son espacios en donde cada día se comenten más fechorías; y la autoridad parece verse rebasada en algunas localidades donde las calles han sido tomadas por los criminales quienes hacen imperar su propia ley.

En nuestro país las policías más vulnerables y propensas a **corromperse son las del tercer nivel de gobierno, es decir, las municipales**; el presupuesto para dichas corporaciones es menor (salvo casos contados) que el de los estados y la federación, esto provoca que los grupos criminales con su poder económico y al ver las limitaciones con las que policías municipales ejercen sus funciones, utilicen tácticas que por medio del soborno o la intimidación, seduzcan a los elementos de seguridad para lograr sus cometidos, mermando sus capacidades y efectividad; esto principalmente se presenta en localidades pequeñas en donde la vida personal de los policías es del dominio público, y los orilla a no ver otra alternativa más que corromperse.

Las corporaciones policiacas de los ayuntamientos son las que mantienen el **contacto más estrecho y conocen más a fondo la problemática delictiva de la ciudadanía**; aunado a ello también debo mencionar que son los mismos policías municipales, quienes poseen las peores niveles de percepción sobre corrupción entre la autoridades (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012), es por ello que es en ese terreno donde se debe revisar la estrategia con mayor énfasis.

La **capital de Jalisco se encuentra ubicado en el segundo lugar a nivel nacional** (solo por detrás de Tijuana) de acuerdo al índice de criminalidad compuesto, que SUBSEMUN calcula para determinar la elegibilidad de quienes pueden ingresar al programa, esto indica que el número de delitos que ahí se presentan, son más elevados con respecto a los demás municipios y delegaciones de la nación; a esto debemos añadir que la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) es la segunda más poblada de país, después de la del Valle de México y como consecuencia mientras mayor sea el número de habitantes, el riesgo de que los índices delictivos vayan a la alza, se incrementa.

Este programa comenzó a entregar recursos a municipios y delegaciones en 2008, **beneficiando a 150** de ellos; este número se ha incrementado en 4 años casi un 60% para llegar a otorgar recursos a **239** demarcaciones; en términos presupuestales, el monto autorizado el primer año ascendió a poco menos de 3,600 millones de pesos (MDP) y en 2012 la cantidad subió 24% para llegar a casi 4,454 MDP. Considerando que la cantidad de recursos que el subsidio maneja es representativa, se pretende revisar una muestra de sujetos beneficiados para analizar su ejercicio.

Las corporaciones policiacas municipales, siendo las del nivel más bajo dentro de los niveles de gobierno, son las más vulnerables a ser corrompidas, y es por ello que se busca fortalecerlas por medio de la entrega de mayores recursos económicos que les permitan ser entes robustos que puedan hacer frente a sus labores; los **exámenes de control de confianza** pretenden entre muchas otras cosas, depurar las dependencias a su interior para buscar disminuir la deshonestidad, mejorando la calidad en el servicio; asimismo se trata de realizar una detección y limpieza de posibles "infiltrados" que estén dentro y doten de información privilegiada a los criminales.

Todo ello ha hecho que el tema de seguridad sea una de las principales problemáticas de México y por ende una materia **merecedora de análisis**, en función de todas las repercusiones que este asunto puede generar en la esfera nacional. Para el caso particular de este estudio serán contemplados municipios de la Zona Metropolitana de

Guadalajara beneficiados con el subsidio a partir del periodo en que fueron beneficiados por primera vez con el recurso.

#### 4.2.3 Municipios beneficiados en Jalisco

En el año 2015 fueron **11** los municipios jaliscienses beneficiados con recursos provenientes vía SUBSEMUN, de los cuales todos han estado inscritos desde 2009, siendo solamente 4 los que el año inicial del programa (2008) no ejercieron presupuesto por esta vía (El Salto, Lagos de Moreno, Ocotlán y Zapotlán el Grande). Cabe señalar que del total de beneficiados, 6 pertenecen a la ZMG dentro de la región centro del estado, y los 5 restantes son cabeceras o sedes de su zona, Lagos de Moreno (Altos Norte), Ocotlán (Ciénega), Puerto Vallarta (Costa Norte), Tepatitlán de Morelos (Altos Sur) y Zapotlán el Grande (Sur).

| MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL D.F. ELEGIBLES PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS SUBSEMUN 2008-2012 |     |                                   |      |      |      |      |      |
|---|-----|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| ENTIDAD FEDERATIVA  | No. | MUNICIPIO/DEMARCACIÓN TERRITORIAL | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| JALISCO   | 98  | El Salto                          |      | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 99  | Guadalajara                       | ○    | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 100 | Lagos de Moreno                   |      | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 101 | Ocotlán                           |      | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 102 | Puerto Vallarta                   | ○    | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 103 | Tepatitlán de Morelos             | ○    | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 104 | Tlajomulco de Zúñiga              | ○    | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 105 | Tlaquepaque                       | ○    | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 106 | Tonalá                            | ○    | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 107 | Zapopan                           | ○    | ○    | ○    | ○    | ○    |
|   | 108 | Zapotlán el Grande                |      | ○    | ○    | ○    | ○    |

Tabla 2. Demarcaciones beneficiadas de SUBSEMUN 2008-2012. Fuente: Portal de Transparencia del Secretariado Ejecutivo del SNSP, 2013.

De las 11 demarcaciones, solo **Guadalajara** esta "**topada**" y recibe los 95 MDP que son el monto máximo de recursos que un municipio puede percibir, esto en razón de que considerando su índice de criminalidad compuesto es alto y debería recibir una mayor cantidad si el tope no existiera; Zapopan recibió en ese mismo año casi 75 MDP y Tlaquepaque poco más de 17 MPD; el resto de los municipios jaliscienses ejercieron el tope mínimo que son 10 MDP.

Por su parte El Salto invirtió 3 MDP en la puesta en marcha de un centro de llamadas de emergencia, mismo que fue muy criticado debido a que hubiese sido mucho más sencillo y casi gratis, integrarse como corporación a la infraestructura que el gobierno del estado ofrece por medio del centro integral de comunicaciones, el cual proporciona el servicio de recepción y canalización de reportes de emergencia a los demás municipios de la zona conurbada de Guadalajara.

#### **4.2.4 Justificación del gasto**

Mencionare el caso de Tlaquepaque para tratar de ejemplificar la realidad del programa en algunos lugares. Cuando se llegan los plazos para ejercer el recurso y no se tiene definido un destino del mismo, se busca presentar proyectos que **eviten el subejercicio** y por ende la devolución del dinero, aunque los resultados de estos sean casi invisibles, o su beneficio nulo; las **charlas** de concientización para prevenir el delito en polígonos con mayor violencia son comunes; esto que genera que quienes acuden a escucharlas **se cansen de asistir** y ver que la estrategia no cambia ni reditúa frutos visibles. Algunos de esos proyectos son presentados dentro de un ejercicio presupuestal aunque su ejecución se dé en el siguiente ciclo.

Algunas de las personas entrevistadas refirieron que una recomendación que se está haciendo en las pláticas, es tomar las buenas prácticas en políticas públicas de prevención de la violencia entre jóvenes de Rio de Janeiro, El Salvador, para implementarlas en polígonos urbanos con características similares.

#### **4.2.5 Fuerza Única**

El gobierno del estado lanzó en 2014 una estrategia encaminada a fortalecer las capacidades del gobierno estatal y los gobiernos municipales en términos de seguridad denominada "Fuerza Única Jalisco", este grupo de policías dividido en dos agrupaciones para dar cobertura a la entidad federativa; una de ellas llamada "metropolitana" que es encargada de atender a los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, la otra nombrada "Regional" es quien tiene la responsabilidad de vigilar el

interior del estado y operativamente está distribuida en 19 regiones definidas por la ubicación geográfica, vías de comunicación, problemática delincriminal (delitos de alto impacto) y extensión territorial.

Este grupo capacitado con entrenamiento especial para combatir no a la delincuencia convencional sino al crimen organizado, está compuesto tanto por elementos de la corporación estatal como por miembros de las policías municipales, comisionados a este agrupamiento especial y cuenta con equipamiento especializado y sistemas de inteligencia para hacer frente de manera adecuada a los grupos de la delincuencia organizada.

Analizando un poco más a fondo esta estrategia podríamos deducir que este podría ser el inicio de una centralización de las capacidades policiales del estado en un solo ente que concentre el uso legítimo de la fuerza probablemente encaminado a la absorción de las corporaciones municipales tratando de fortalecer a aquellas que sean endeble y por ende reduzcan las posibilidades de colusión con los delincuentes.

Algunos municipios de la ZMG cuentan con grupos espaciales denominados en algunos de ellos como "de reacción inmediata", los cuales (en el papel) deben contar con entrenamiento especializado para atender los sucesos más relevantes relacionados con la seguridad en la jurisdicción a su cargo, por lo general el vehículo va tripulado por 4 elementos como mínimo (a diferencia de los dos que comúnmente van a bordo de las patrullas) y realizan recorridos sobre las principales y más fluidas vialidades de la zona encomendada, para de este modo tratar de tener tiempos de respuesta más cortos en la atención de los servicios que puedan derivarles.

#### **4.2.6 Desaparecidos en Jalisco**

En su texto sobre los desaparecidos en Jalisco durante el sexenio de Calderón, Carlos Castañeda hace especial énfasis en los casos suscitados en jóvenes **estudiantes**, principalmente en la Zona Metropolitana de Guadalajara, en donde la **mayor incidencia** se presentó en **mujeres**, tendencia contraria a la media nacional. Estos datos fueron

presentados en la entidad, dentro del informe sobre la situación de los derechos humanos en Jalisco del 2012 realizado por el centro de justicia para la paz y el desarrollo A.C. (CEPAD)

Según información del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Extraviadas del Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), en el estado de Jalisco, desde 2007 se tiene registro de **2 mil 230 personas desaparecidas**, de las cuales casi el 50 por ciento son mujeres. La información de la Fiscalía General de Jalisco tiene registradas **2 mil 667 personas** desaparecidas en el estado entre los años 2006 y 2014.

Sin embargo, organizaciones civiles como Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (FUNDEJ) muestran una realidad mucho más alarmante, ya que tienen registro tan sólo en 2014 más de 1,059 denuncias por desaparición, lo cual (tal y como sucede a nivel nacional) pone en tela de juicio el registro oficial de desapariciones en el estado.

### **4.3 Actualidad**

#### **4.3.1 Guadalajara**

El número de oficiales de policía con que cuenta el municipio de **Guadalajara es mayor al número de elementos que el gobierno del estado** tiene para cubrir las necesidades de seguridad de la entidad; si contabilizáramos el número de gendarmes municipales de los ayuntamientos conurbados, el total rebasaría por mucho el estado de fuerza policial de Jalisco; con esto quiero decir que la policía municipal es quien tiene más presencia en número, debido a que operativamente, son ellos quienes tienen el primer acercamiento con las situaciones de auxilio de la población; de ahí se deriva que las corporaciones policiacas del estado y la federación funjan como apoyo de las municipales y centren sus esfuerzos en el combate de otro tipo de delitos de su competencia.

Considerando que según datos de INEGI, Jalisco contaba en 2010 con una población de 7'350,682 habitantes y una densidad de población de 94 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo que a nivel nacional la densidad es de 57 personas por km<sup>2</sup>; el municipio de Guadalajara siendo

la capital del estado y con una densidad de población elevada, cuenta con una cantidad de elementos policiacos, mayor incluso a la totalidad de habitantes de cada uno de los 3 municipios menos poblados del estado según datos del INEGI del 2010, Ejutla (2,082), Cuautla (2,171), y Santa María del Oro (2,517); caracterizados por la constante migración de su población en busca de mejores oportunidades. La ciudad más habitada de Jalisco cuenta con poco menos de millón y medio de pobladores y una densidad de población de 9,874 hab/km<sup>2</sup> (la más alta del estado), de los cuales solo 2,600 aprox. son policías (en 2013 eran 2,522 y 2,491 en 2012), esto nos muestra que cada gendarme tiene la responsabilidad de cuidar 575 ciudadanos aproximadamente. En la ZMG se tiene una presencia mayor de la policía del estado quien auxilia en algunas labores a las corporaciones municipales, por lo general en los sucesos más relevantes. Como dato adicional los 11 municipios que actualmente son beneficiarios de los recursos de SUBSEMUN son los más poblados del estado según datos de 2010 del INEGI, rebasando todos ellos los 100,000 habitantes a excepción de Ocotlán que solo rebasa los 90,000.

La Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) emitió derivado de un estudio realizado en 2006 un dato que tomaremos como referencia mas no como una norma, con la finalidad de realizar un comparativo con la situación que guarda la capital del estado; el análisis menciona mediana de aproximadamente 300 agentes de policía por cada 100,000 habitantes a nivel mundial, se debe considerar que este dato deberá revisarse para cada caso específico dado que cada país posee características muy particulares en su demarcación territorial. Si consideramos este dato como punto de partida para revisar el caso del municipio de Guadalajara podríamos afirmar que según la UNODC se requeriría un policía por cada 333 habitantes, por lo tanto en la capital del estado cada elemento policiaco estaría rebasando en casi un 73% el parámetro antes referido.

A esto habría que añadir que en la mayoría de los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara las corporaciones policiacas trabajan bajo la modalidad de 3 turnos, en consecuencia habría que dividir la totalidad de elementos entre este divisor para



calcular el estado real de fuerza por jornada laboral o guardia; esto sin considerar descansos, vacaciones, incapacidades, jubilaciones y otros aspectos adicionales que merman la presencia policiaca en las calles. Es relevante mencionar que los exámenes de control de confianza que aplica el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, generaron bajas significativas en las corporaciones de seguridad metropolitanas, aunado a ello y después de entrevistar a algunos elementos refirieron que no todos ejercen sus labores como policías ya que algunos se encuentran comisionados para cuidar a funcionarios del municipio y del estado e incluso a ex funcionarios de la pasada administración municipal. En la plantilla se tienen contempladas 3,200 puestos de policía, por lo que estaríamos hablando de un déficit de 600 vacantes por ocupar, pero al parecer las autoridades no están muy interesadas en ocuparlas dado que esta erogación ya está presupuestada y al no ejercer el recurso esto genera un ahorro que puede ser utilizado en otros rubros incluso de manera discrecional. Cabe hacer mención que algunos municipios del estado firmaron un convenio de coordinación con el gobierno del estado para comisionar elementos operativos a la fuerza única, poco antes de finalizar este acuerdo, algunos elementos adscritos a la fuerza única pertenecientes a la policía municipal de Zapopan han externado su deseo por regresar a su corporación.

En agosto de 2015 el ayuntamiento de Guadalajara aprobó la finalización anticipada del convenio firmado con la fuerza única Jalisco, rubricado en 2013 y con una duración de 6 años, para que de este modo al finalizar la administración municipal, los 123 elementos comisionados con el grupo policial estatal se reporten en su corporación; lo anterior al parecer derivado de la intención del alcalde electo y próximo a entrar en funciones Enrique Alfaro Ramírez de cambiar la estrategia de seguridad pensando como opción la desaparición de este grupo de seguridad estatal.

#### **4.3.2 Zapopan**

Derivado del mal prestigio con que la profesión policiaca cuenta ante la ciudadanía y lo peligroso de su ejercicio, un policía puede desempeñar sus labores de mejor manera cuando las ejerce bajo las condiciones adecuadas; hoy en día el municipio de **Zapopan** es

quien posee uno de los mejores parques vehiculares, armamento y **equipamiento** del estado, y quien otorga la mejor **remuneración** a sus gendarmes en Jalisco, incluso por encima de los tabuladores de la capital del estado y de los propios policías estatales; esto provoca que quienes ahí laboran tengan un compromiso mayor con su empleo, y traten de desempeñarlo de la mejor manera y sin cometer errores ni verse envueltos en actos de corrupción, sabedores de que existen homólogos de otros municipios conurbados, que están en la lista de espera de una oportunidad para incorporarse a las filas de dicha corporación.

Uno de los entrevistados en Zapopan refirió que existe un grave problema de corrupción en la asignación de proyectos a ejecutar con recursos de SUBSEMUN en ese municipio, entiéndase, lanzamiento de licitaciones a modo para beneficiar a ciertos participantes; comento que su despacho participo en una licitación para realizar un estudio al interior de la dirección general de seguridad pública y que jamás obtuvo una respuesta sobre quien se adjudicó el proyecto, hasta que la empresa que lo gano, lo busco para subcontratarlo para que ejecutara el proyecto, curiosamente pagándole la misma cantidad que esta persona había presentado en su propuesta; esto da a pensar que el proyecto ganador debió haber cobrado una cantidad superior a la de las otras propuestas.

### **4.3.3 Bloqueos viales**

El reciente fenómeno conocido como narco bloqueo, que la ola de violencia que azota el territorio azteca ha desencadenado, ha puesto en evidencia las limitaciones y carencias con que las fuerzas del orden poseen; este tipo de hechos son comunes cuando por medio de operativos estratégicos son detenidos o abatidos en alguna zona del territorio nacional, y en consecuencia los delincuentes toman las calles quemando vehículos y obstruyendo vialidades, generando caos y miedo, para ejercen una presión fuerte afectando directamente a la ciudadanía.

Se han diseñado estrategias conjuntas y coordinadas entre los diferentes cuerpos de seguridad de los distintos órdenes de gobierno para tratar de controlar este tipo de

situaciones, pero es muy complicado debido a que en recientes sucesos han ejecutado este tipo de acciones en el interior del estado y en carreteras volviéndose bastante complejo el poderlos detectar y por ende estar cerca del lugar donde pretendan actuar.

#### **4.3.4 Servicio civil de carrera policial**

Dos son los municipios del estado de Jalisco que han puesto en marcha el servicio civil de carrera policial; **Tepatitlán** de Morelos y **Tlajomulco** de Zúñiga emitieron la reglamentación respectiva en 2010 y tratan de marcar un precedente en la entidad que incentive a los oficiales de policía a esforzarse para obtener grados superiores por medio del esfuerzo y los méritos; no es una tarea fácil, ya que tienen que enfrentarse a la constante designación de los mandos superiores y medios, por parte de quienes se encuentran en la parte más alta de la pirámide burocrática. Es una práctica común que estas autoridades policiales, se rodeen de gente de su confianza (incluso para el manejo y control de droga), mismos que son protegidos y beneficiados con cargos más elevados sin el merecimiento suficiente que el puesto amerita.

La población de **Tlajomulco** ha **crecido** apresuradamente en la última década y ello ha propiciado que las demandas de seguridad de sus habitantes suban a la par, lo que a su vez ha hecho que el estado de fuerza de la dirección de seguridad pública municipal aumente y traiga como consecuencia la creación de **nuevos mandos** que dirijan las zonas de población recién construidas, y con ello la motivación para mostrarse y hacerse acreedor de uno de esos cargos. Los resultados en este rubro son incipientes hasta el momento en estos dos ayuntamientos y se espera que el mediano y largo plazo puedan traer neutralidad en la selección de estos puestos. Pudiéramos concluir que una variable que puede fortalecer a las policías y ser aún más importante que el propio recurso económico proveniente del SUBSEMUN, es el servicio civil de carrera policial. El dinero puede generar mejoras en las capacidades y equipamiento, pero la motivación de obtener un ascenso genera compromiso y lealtad que a la postre tendrán más durabilidad que las cosas materiales.

Seria valioso que se incorporaran aspectos exitosos del **modelo colombiano** al modelo policial mexicano; pensar desde el ingreso a las filas policiales, en un **proyecto de vida** con incentivos de diversos tipos que fomenten la fidelidad a la institución, un esquema que promueva la preparación constante, podría generar excelentes dividendos entre quienes lo forman parte del modelo.

#### **4.3.5 Infraestructura**

La inversión en infraestructura de **obra pública** puede ayudar a tener una cobertura más amplia de bases policiales en el territorio municipal, esta presencia policial puede hacer que los reportes delictivos puedan ser atendidos de forma más ágil, al estar más cercano al suceso.

La infraestructura tecnológica se puede separar en dos tipos; la primera es la infraestructura en **telecomunicaciones**, que no depende de manera directa de los ayuntamientos, sino que en el caso de Jalisco, es el **gobierno estatal** quien es responsable de proveer estas redes de radiocomunicación, y tiene como objetivo contar con un medio exclusivo, veloz y confiable de transmisión de voz para las corporaciones de seguridad, protección civil y servicios médicos en su mayoría. Una limitante que comienza a presentar complicaciones es el número de “canales” de comunicación con que se cuenta, y que puede representar un riesgo grande a la hora de que se presente alguna contingencia, dado que la red se puede “saturar” y esto complicaría o imposibilitaría la comunicación de voz vía radio. Dado que esta infraestructura pertenece al estado, los recursos de SUBSEMUN no pueden ser usados para dar solución a este obstáculo; es común que algunos municipios adquieran más radios y agraven la situación al tener más dispositivos utilizando la misma infraestructura; la segunda es la infraestructura relacionada con los **sistemas de información y telefonía**, misma que trata de que los datos recibidos por medio de los reportes que los usuarios levantan, sean transferidos a quien corresponda para su rápida atención; para ello existe el mecanismo propio de los municipios, basado en un número telefónico local de 8 dígitos que recibe las llamadas de emergencia de la ciudadanía en sus cabinas y se derivan directamente a las unidades vehiculares para su atención, y el otro es

por medio de la infraestructura estatal que recibe y captura las llamadas de auxilio de los usuarios vía el número nacional de emergencias “066”, para ser derivadas vía enlaces de datos, a las corporaciones de quien tenga injerencia en el servicio.

Deduciendo de lo anterior, son pocos los rubros en términos de infraestructura tecnológica en donde puede invertirse el recurso económico de SUBSEMUN debido a la dependencia que se tiene del gobierno estatal en este aspecto, y es por ello que en su mayoría se destina a equipamiento y obra pública.

#### **4.3.6 Profesionalización y evaluación policial**

La capacitación de los policías con miras de mejorar sus capacidades de respuesta, se convierte en un obstáculo que genera inconformidad al interior de las corporaciones; es común ver que los gendarmes son enviados a tomar los cursos **saliendo de su jornada laboral** (en ocasiones hasta de 24 hrs. o un poco más) con una expectativa de rendimiento muy baja y con una mentalidad negativa, al tomar su tiempo libre y de descanso para realizar actividades relacionadas con el trabajo. Incluso los exámenes de control de confianza son aplicados a policías en condiciones de cansancio excesivo, lo que ocasiona que sus resultados no sean favorables y generen consecuencias negativas con su puesto de trabajo; hay inclusive quienes ofertan **cursos** de entrenamiento **para aprobar el polígrafo**, considerado por muchos como el más complicado de las 5 evaluaciones.

La esencia de la profesionalización es mejorar las aptitudes de quienes integran las corporaciones policiacas con el fin de proveer un mejor servicio, pero en la práctica se vuelve una dificultad que no logra cumplir ese objetivo inicial. Si los resultados de la capacitación se miden en la cantidad de cursos impartidos o el número de personas que lo tomaron, será difícil **comprobar que la medida tenga éxito** y lo más probable es que la situación permanezca en el mismo estado que se tenía antes de su aplicación.

### 4.3.7 Capacidades organizativas de las policías

La estrategia operativa de las corporaciones policíacas de la ZMG ha sufrido algunos cambios con respecto al modo de actuar de sus miembros; es fácil pensar que traer a **especialistas** en tácticas operativas de países como Colombia o Estados Unidos puede ayudar a combatir la problemática, aunque no debe dejarse de lado que los **contextos** en donde estos instructores son expertos, son en ocasiones muy **distintos al nuestro** y es probable que esa estrategia no sea la más idónea para combatir nuestros males; los llamados narco-bloqueos por mencionar un ejemplo, son una modalidad que el crimen organizado ha adoptado en algunos casos y han evidenciado y exhibido las capacidades de la policía para atender de forma adecuada estos sucesos.

La disminución en los **tiempos de respuesta** a los llamados ciudadanos ante situaciones de emergencia, es un elemento trascendental que puede marcar la diferencia entre impunidad y justicia, si se llega a tiempo y antes de que los involucrados en el incidente se retiren del lugar; se trabaja para aumentar las capacidades operativas y tecnológicas para reducir estos periodos de duración y lograr estar dentro de los estándares internacionales.

Las **unidades de inteligencia** y de estadística criminal que buscan analizar el **comportamiento de los delincuentes**, su modo de operar y la cartografía que muestre las zonas donde actúan con mayor frecuencia, son prácticamente nulas a nivel municipal y es en las instancias estatal y federal donde puede encontrarse información de este tipo y a quien recurren los ayuntamientos a solicitar datos.

Un mecanismo efectivo que está en boga por los buenos resultados que ha ofrecido son los sistemas de **video vigilancia** urbana y circuito cerrado, mismo que han ayudado a detener delincuentes in fraganti, a esclarecer ilícitos y más importante aún, a prevenir delitos como consecuencia del efecto que genera sobre los malhechores, el saber que si cometen algún crimen, se generara evidencia confiable y capaz de ponerlos en aprietos ante la justicia.

Las **cámaras de video con micrófono dentro de las patrullas**, tal y como se usan desde hace algunos años en los vehículos de policía estadounidense, comienzan a implementarse en municipios como Guadalajara, con la finalidad de proteger al policía en el correcto ejercicio de sus funciones y de brindar evidencia jurídica al ciudadano que le permita defender sus derechos cuando sean violentados, como consecuencia de algún mal uso de la autoridad por parte de un servidor público. Dentro de las corporaciones, hay quienes critican esta medida y la consideran una forma de hostigamiento hacia los policías, al darse cuenta que sus movimientos y comentarios pueden ser vistos y escuchados por quien se encargue del monitoreo.

Otra medida que pretende fortalecer las capacidades de las policías, es la **instalación de más bases** de policía en zonas donde la delincuencia tenga una presencia importante y que se encuentren lejanas a otras bases; esto evitaría que los tiempos de respuesta en cualquier eventualidad fueran largos y de forma complementaria proveería una sensación de seguridad a quienes habitan dicha zona, inhibiendo delitos y generando un ambiente social sano y tranquilo. Algunos municipios aprovechan las oficinas de las delegaciones y agencias municipales para colocar más centrales de operación.

Un elemento adicional que caracteriza a los municipios SUBSEMUN y que es un requisito que estipulan las reglas de operación del programa, es la homologación en imagen de la indumentaria de los elementos policiacos y de las patrullas de las municipalidades beneficiadas, los colores de la vestimenta, los logotipos y hasta el tipo de letra y color de las leyendas que deben llevar las prendas, deben mostrar una uniformidad que sea similar a la de las prendas que porta la policía federal; probablemente esto trate de unificar la imagen para generar la sensación de una mayor presencia policial en las calles, o tal vez sea el inicio de una unificación policiaca que vaya incorporando a las instituciones del tercer nivel de gobierno junto con las superiores, pudiendo ser un ejemplo de esto el mando único en Jalisco, que incorpora en sus filas elementos de las corporaciones municipales.

## Insignias



## Patrullas



## Uniformes



**Imagen 1. Comparativo de insignias, patrullas y uniformes de las policías federales y municipales. Fuente: Portales de la Comisión Nacional de Seguridad y del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.**



#### 4.3.8 ¿Quién ejerce el gasto en seguridad?

Cada vez se ha ido fortaleciendo más a los municipios en el ejercicio del gasto relacionado con seguridad, en 2010 **más de la mitad** del desembolso por este concepto, fue erogado por las administraciones **estatales y municipales**, dejando atrás a la federación que era quien históricamente realizaba las inversiones más fuertes en este rubro; esta media ayuda a que los ayuntamientos puedan decidir en base a las necesidades que ellos perciban y no reciban el recurso en especie sobre lo que se “determino” que necesitaban.

#### 4.3.9 Participación ciudadana

Uno de los objetivos generales del programa es el armado de una estrategia de prevención del delito que involucre la participación de la sociedad civil; en ciertos lugares del territorio nacional es **difícil** pensar que las personas puedan ponerse de acuerdo para llevar a cabo acciones que combatan de manera directa a la delincuencia, dada la penetración que los criminales tienen en los distintos entornos, y las **represalias** que estos pueden ejercer sobre quienes interfieran con sus planes; la organización de las personas en función de intereses comunes que les permitan mantenerse ocupados en cuestiones distintas a lo ilícito, seguramente ayudara a que los niveles de delincuencia decrezcan.

#### 4.3.10 Percepción ciudadana

Es importante referir que el número de **cursos** impartidos o la cantidad de **gendarmes** que los hayan tomado, no son un referente confiable para decir que tenemos unos cuerpos policiacos más profesionales; aspectos como la **disminución de las quejas** referidas al mal uso de las funciones de estos servidores públicos o la percepción que se tiene sobre los mismos, pueden ser referentes reales más creíbles sobre el mejoramiento de las capacidades y habilidades de los policías.

La información generada por el INEGI con el fin de conocer lo que los mexicanos perciben con respecto al clima de inseguridad, son de gran utilidad para tratar de medir la permeabilidad que genera esta preocupación; según datos de la Encuesta Continua sobre la

**Percepción de la Seguridad** Pública (ECOSEP), el índice de percepción sobre la seguridad pública subió en promedio 2.5% de 2010 a 2011; Jalisco está posicionado tan solo un punto porcentual por debajo de la media nacional sobre la percepción de inseguridad.

Esta información junto con la generada por la Encuesta Nacional de **Victimización y Percepción sobre Seguridad** Pública (ENVIPE) que nace en 2011 y la Encuesta Nacional sobre **Inseguridad** (ENSI) levantada en forma periódica desde el año 2002, han recabado información referente a la percepción que tienen los habitantes sobre la inseguridad en su entorno, así como del número de delitos denunciados y no denunciados; las tres encuestas son realizadas por INEGI y pueden proporcionar información relevante sobre el modo de operar de los criminales para con ello, redefinir la táctica en su contra y tratar de inhibirlos.

Las capturas de **capos de alto rango** mejoran la percepción de la población en este rubro en las encuestas, pero es un efecto temporal que se va a la baja cuando en el día a día la cantidad de delitos continua estando en los mismos niveles.

#### 4.3.11 Alerta Amber (Desaparecidos)

Los recientes acontecimientos suscitados a finales de junio de 2013 en la ZMG con la desaparición de dos jóvenes de 15 años de edad en un mismo incidente en un centro comercial de Zapopan y el despojo de una niña de poco más de año y medio de los brazos de su madre en el municipio de Guadalajara, han puesto en **alerta** máxima a las autoridades y han generado que entre en operación el protocolo llamado “alerta amber”, el cual consiste en poner en conocimiento a las dependencias de gobierno y medios de comunicación estatales y nacionales con la finalidad de encontrar lo antes posible a quienes se encuentran en paradero desconocido.

Pudiera pensarse que ilícitos como los antes mencionados no son tan representativos en cuanto a número como para afectar los índices delictivos, pero el **impacto** que causan ante la ciudadanía son de gran calado, generan incertidumbre, desconfianza y provocan que los padres de familia extremen precauciones y cuidados con los menores de edad para evitar ser presa fácil de quienes pretenden privarlos de su libertad. Tal y como ocurrió en **mes** de 2012 cuando rumores sobre robo de infantes generaron psicosis en los padres de familia, al grado de que el ausentismo en algunas escuelas fue de un porcentaje elevado.

#### 4.3.12 Transparencia y rendición de cuentas

##### *Información sobre SUBSEMUN en los portales municipales de la ZMG*

La **carencia** de información que demuestre claramente el uso correcto de los recursos de este fondo, es una constante en los sitios web oficiales de los municipios de la región centro del estado de Jalisco, todo parece indicar que esta importante herramienta de divulgación de datos esta subutilizada y es vista como un riesgo latente por quienes las administran y por aquellos que tienen el control, que buscan ocultar y dificultar a toda costa el acceso a la información.

Es clara la evidencia de lo anterior cuando se ingresa al sitio y se perciben documentos carentes de una descripción detallada de las compras realizadas con dinero de

SUBSEMUN; es común ver **documentos** impresos y después **escaneados** con una resolución muy baja, que dificulta la correcta visualización de la misma; todo ello excusado con el argumento de que dichas hojas necesitan estar avalados y signadas por los funcionarios que la reglamentación estipula.

Otros casos denotan complicaciones y **trabas** para encontrar la información y es poco práctico y funcional que para llegar a un sitio se tengan que dar 6 o 7 clics, o incluso se debe utilizar el buscador de la página para hallar estos reportes de gasto. Resalta el caso de Tlajomulco, que a pesar de estar posicionado en el primer lugar nacional en el colectivo CIMTRA (ciudadanos por municipios transparentes), al intentar consultar la información del gasto relacionado con SUBSEMUN, no fue posible hallar datos relacionados.

Tlaquepaque por su cuenta, después utilizar su **buscador** dentro del portal, muestra una **nota** realizada por su dirección de comunicación social, que refiere que el municipio si ha cumplido con SUBSEMUN, y un escueto informe de su órgano de control interno en donde mencionan que un par de bases de seguridad fueron construidas con ese fondo, sin desglosar cantidades, mas no es posible leer los reportes de gastos relacionados con dicho subsidio. Es también cierto que existen solicitudes de información en el ITEI debido a que los sujetos obligados niegan la información como estrategia sistemática, para desincentivar a que los solicitantes de sus peticiones, logrando evitar la exhibición pública que los malos manejos de los recursos pudieran acarrear.

En consecuencia, se puede deducir que la **información** que los ayuntamientos publican en sus portales **difiere** demasiado de lo que **reportan al sistema nacional** de seguridad pública, para ser evaluados y por ende continuar gozando de los beneficios económicos del programa.

Aun y cuando la petición de información sea realizada por los conductos adecuados cuando esta no se encuentre publicada en el portal web, algunas unidades de transparencia municipales le dan largas a los asuntos respondiendo argumentos falsos como que la petición no está bien fundamentada o le faltan datos, o que la información esta publicada en

la página oficial, para desmotivar al solicitante tratando que este claudique en su intento y ni siquiera piense en recurrir a instancias superiores por los tiempos y costos que ello implique, logrando así su cometido de no proporcionar los datos requeridos.

#### **4.3.13 Auditorias**

El trabajo realizado por la auditoria superior de la federación (**ASF**) en torno a la fiscalización de los recursos de SUBSEMUN se ve limitado a sus capacidades de personal para auditar a el universo de municipios y delegaciones beneficiados, es por eso que realizan **inspecciones aleatorias** considerando la variable de monto asignado, es decir, aquellos que reciban un beneficio mayor, estarán más propensos a la revisión de este órgano federal.

Cabe señalar que de los 206 beneficiarios de 2009 solo poco más del 7% de ellos (15 demarcaciones) fueron auditadas, probablemente por los costos que ello implique; es importante mencionar que dichas revisiones tienen un nivel de penetración muy profundo y en consecuencia cualquier anomalía detectada por mínima que sea, es observada en los informes finales. Como dato adicional, las auditorías realizadas a los municipios de Zapopan y Guadalajara (únicos revisados en Jalisco, posiblemente porque son los que más recursos perciben de este subsidio) han tenido un dictamen u **opinión negativa** en los distintos años que han sido evaluados.

#### **4.3.14 El estado toma el control de municipios**

En diciembre de 2014 el Gobierno del Estado de Jalisco después de evaluar información de inteligencia que revelaba presuntos nexos con el crimen organizado, en particular por sospechas de colusión con el CJNG, tomo la decisión de realizar un desarme preventivo para que el grupo perteneciente a la policía estatal denominado “fuerza única regional” tomara el control de las corporaciones policíacas y se hiciera cargo de la seguridad de los municipios de Cocula y Casimiro Castillo, reteniendo a sus elementos y mandos para después enviarlos al Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, para reevaluarlos y que la Fiscalía General de Estado defina su futuro, después de determinar si son aptos o no para desempeñar las tareas de seguridad que sus cargos demandan.

Cabe señalar que la debilidad percibida hacia las policías municipales y sus oficiales tiene diversas aristas y razones que pudieran hacer que estas corporaciones requieran otro tipo de medidas que favorezcan su fortalecimiento y credibilidad, algunas de ellas pueden ser la dignificación de la profesión, tomando en consideración una mejor remuneración con prestaciones que no los hagan ser presa fácil de incurrir en actos de corrupción o verse involucrados con las operaciones que efectúa la delincuencia.

Posteriormente en Mayo de 2015 derivado del operativo denominado “Operación Jalisco” comandado del gobierno federal cuyo objetivo era la captura de los líderes del Cartel Jalisco Nueva Generación, el ejecutivo estatal tomó la determinación de desarmar las corporaciones policíacas de los municipios Villa Purificación y Unión de Tula; que si bien no son agrupaciones muy numerosas en cuanto a la cantidad de elementos que las componen, si representan una imagen de autoridad ante las personas que habitan dichas localidades.

Al inicio de Junio de 2015 Jilotlán de los Dolores y Pihuamo fueron demarcaciones en las cuales las fuerzas de seguridad estatales tomaron el control de sus policías enviando a sus miembros a ser sometidos a los exámenes de control de confianza. Cabe señalar que son corporaciones pequeñas cuyo estado de fuerza, armamento y parque vehicular son bajos.

| <b>Municipio</b>        | <b>Policías</b> | <b>Armas<br/>Largas</b> | <b>Armas<br/>Cortas</b> | <b>Vehículos</b> |
|-------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| Jilotlan de los Dolores | 11              | 11                      | 17                      | 4                |
| Pihuamo                 | 13              | 14                      | 27                      | 2                |
| Villa Purificación      | 19              | 36                      | 46                      | 9                |
| Unión De Tula           | 11              |                         |                         |                  |
| Casimiro Castillo       | 26              | 39 cortas y largas      |                         | 3                |
| Cocula                  | 45              | 60 cortas y largas      |                         | 7 y 4 motos      |

**Tabla 3. Cantidad de elementos policiacos, armas y vehículos decomisados en los municipios donde tomó el control la policía estatal de Jalisco. Fuente: Elaboración propia con información del portal de la Fiscalía General del Estado, 2015.**

## Capítulo 5. Datos; Búsqueda y análisis documental de informes y estudios

### 5.1 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

La **percepción es cualitativa pero se refleja en un número y va rezagada**, es decir, probablemente la policía mejor mejora mucho hoy y la gente comienza a reportarlo hasta dentro de 3 años porque la última vez que le toco evaluarlos fue con la policía de la anterior administración. Es un indicador objetivo pero numérico como para tener los dos y ahí se puede decir bueno esto no siempre motiva mucho a las policías porque no cambia rápido

#### 5.1.1 Costo del Delito

La ENVIPE permite estimar que para 2013, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representa un monto de **213.1** mil millones de pesos<sup>1</sup>, es decir, **1.27%** del PIB. Lo cual equivale a **5,560** pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza de manera anual la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) misma que busca proporcionar información importante para el diseño e implementación de políticas públicas en estos temas. En su estudio 2014 revela situaciones que evidencian cuestiones dignas de análisis y que pueden influir en el diseño de la actual estrategia en seguridad.



### 5.1.2 Percepción del Desempeño — Confianza

Nivel de percepción de confianza que la sociedad manifiesta respecto de autoridades: mucha o alguna

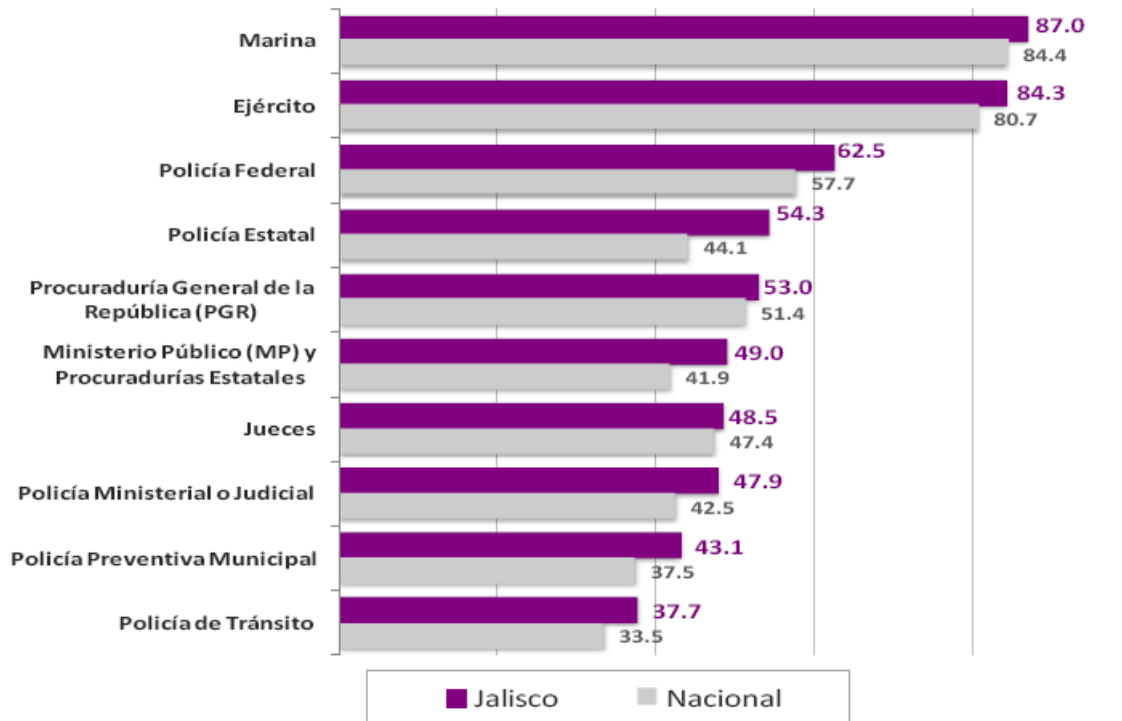


Grafico 1. Comparativo Nacional y de Jalisco de la percepción sobre el desempeño y confianza en las autoridades. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (INEGI) 2014.

Las corporaciones policiacas del tercer nivel de gobierno se sitúan en el penúltimo lugar en cuanto a confianza en las instituciones de seguridad se refiere, solo por encima de la policía de tránsito. La percepción que se tiene en Jalisco está por encima que sobre la opinión a nivel nacional, esto quiere decir que los jaliscienses le tienen más confianza a la policía municipal que la opinión nacional en poco más de cinco puntos porcentuales. Esto evidencia la poca credulidad que poseen estas instituciones en la opinión pública.

### 5.1.3 Percepción de inseguridad 2011-2014

| Entidad         | Entidad Federativa Insegura <sup>2</sup> (ENVIPE 2011) | Entidad Federativa Insegura <sup>2</sup> (ENVIPE 2012) | Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2013) | Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2014) |
|-----------------|--|--|---|---|
| <b>NACIONAL</b> | <b>69.5</b>  | <b>66.6</b>  | <b>72.3</b>                               | <b>73.3</b>                               |
| Jalisco         | 71.2   | 61.5   | 75.9                                      | 68.0                                      |

Tabla 4. Comparativo Nacional y de Jalisco de la percepción sobre inseguridad. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (INEGI) 2015.

La percepción que en términos generales tiene la población nacional sobre la inseguridad en su entidad federativa ha ido en ascenso en los últimos dos años, mientras que la apreciación en Jalisco muestra altibajos teniendo su máximo valor en 2013 y bajando el año siguiente casi 8%. Es de llamar la atención que los números en los 4 años de la encuesta son elevados y reflejan el pensamiento ciudadano; estos resultados aunados a otras variables hacen que el tema de seguridad está vigente en la agenda nacional.

### 5.1.4 Percepción sobre Seguridad Pública —Principales preocupaciones

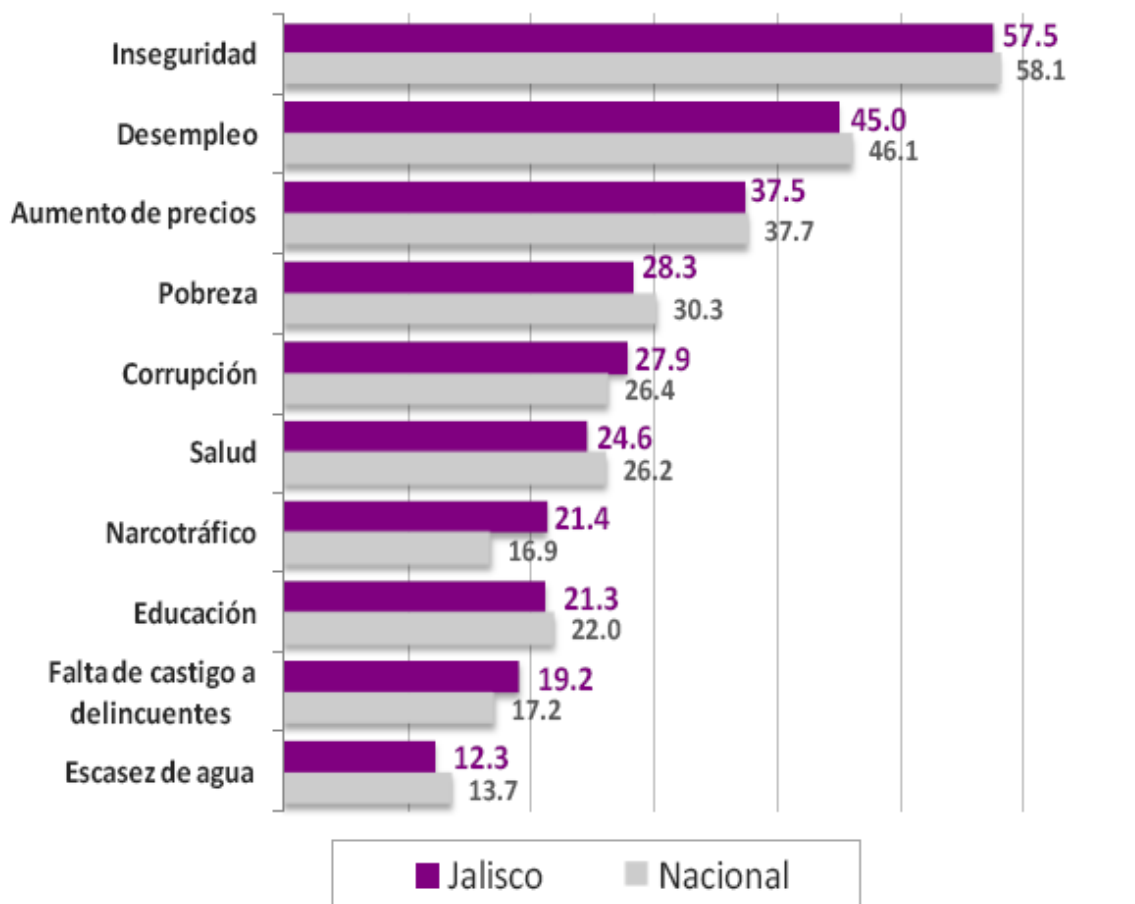


Gráfico 2. Comparativo Nacional y de Jalisco sobre las principales preocupaciones de la población. Distribución porcentual de los principales problemas. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) (INEGI) 2014.

Este gráfico es claro y refleja que la problemática de inseguridad es la principal preocupación en la mente de los encuestados por encima de aspectos de interés nacional como lo son el empleo, la inflación y las carencias económicas. La opinión en el estado es un poco mejor que la que percibe el país y las cuestiones de seguridad obtuvieron en los mexicanos, 12% más menciones que su más cercano perseguidor, el desempleo, esto refleja una clara preocupación de la ciudadanía hacia esta temática

## 5.2 Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara 2013, Observatorio Ciudadano

### 5.2.1 Percepción de incremento de la violencia

| Tomando en cuenta el último año ¿consideras que ha incrementado la violencia en el Municipio de Guadalajara? |             |            |            |                   |                      |
|--|-------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
|  |             | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
| Válidos  | Aumento     | 436        | 73         | 73.6              | 73.6                 |
|  | Disminuyó   | 25         | 4.2        | 4.2               | 77.9                 |
|  | Sigue igual | 131        | 21.9       | 22.1              | 100                  |
|  | Total       | 592        | 99.2       | 100               |                      |
| Perdidos   | Sistema     | 5          | 0.8        |                   |                      |
|  | Total       | 597        | 100        |                   |                      |

Tabla 5. Porcentaje de la población que percibe incremento en la violencia. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013.

### 5.2.2 Percepción de incremento de la violencia

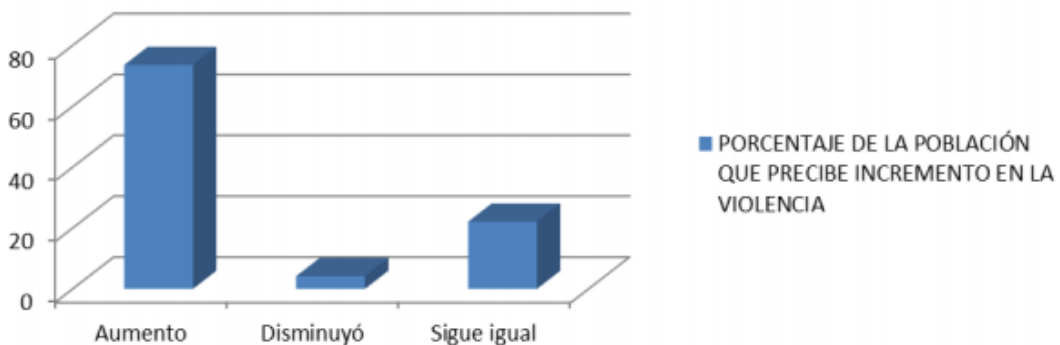


Gráfico 3. Porcentaje de la población que percibe incremento en la violencia. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013.

Es evidente que la violencia es una condición fuera de lo normal o de lo natural y que la ciudadanía sabe y percibe que con buenas prácticas e ideas esta situación de riesgo puede ser disminuida. El dato que resulta de la encuesta sobre percepción de incremento de la violencia es por demás preocupante, ya que un 73% quien consideraron que aumentó y sólo un 4.2% consideró que disminuyó, es decir 3 de cada 4 refirieron que la situación se agravo.

### 5.2.3 Denuncias realizadas

|   |
|---|
| Personas que levantaron un acta o denuncia por un delito reciente |
| 32.9% sí levanto un acta o denuncia.                              |

Este dato revela el porcentaje de personas encuestadas que hayan denunciado un ilícito recientemente, puede que quienes no hayan realizado este trámite no hayan sido víctimas de algún delito, pero quienes si fueron agraviados y no lo reportaron a la autoridad correspondiente serán parte de la cifra negra.

### 5.2.4 ¿Has levantado un acta o denuncia?

| Porcentajes |      |
|-------------|------|
| SI          | 29.2 |
| NO          | 70.8 |
| TOTAL       | 100  |

**Tabla 6. Porcentaje de personas que han acudido a levantar una denuncia. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013.**

Esta pregunta va ligada a la anterior, con la variante de que en esta interrogante no refiere que el hecho haya sido reciente; la respuesta fue un poco más baja que la anterior dado que está por debajo poco menos de 3 puntos porcentuales sin llegar siquiera al 30%.

### 5.2.5 ¿Has sido víctima de algún delito?

| Frecuencia |     |
|------------|-----|
| Sí         | 164 |
| No         | 428 |

Tabla 7. Porcentaje de personas que han sido víctimas de algún delito. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013.

Poco más de 1 de cada 4 personas han sido afectados en algún momento por algún acto ilícito; es un dato que llama la atención dado que aun y cuando no hayan sido víctimas, la percepción de inseguridad está presente y el riesgo latente para los ciudadanos de que llegue el momento en que les toque ser parte de la estadística negativa.

### 5.2.6 ¿Has denunciado el delito del que has sido víctima?

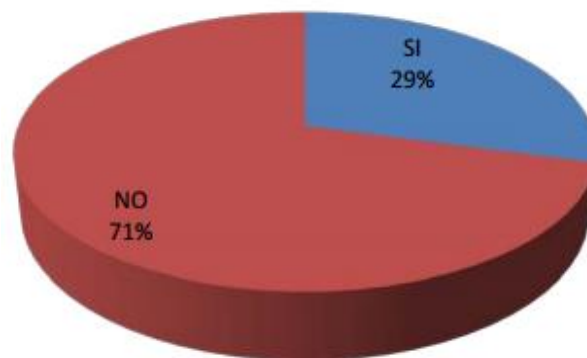


Gráfico 4. Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún delito y lo ha denunciado. Fuente: Encuesta municipal de percepción ciudadana Guadalajara, Observatorio Ciudadano, 2013.

Solo el 29% levantaron un acta de denuncia por ser víctima de algún delito en el último año; este porcentaje bajo es muy bajo y evidencia diversas situaciones que pueden ser la causa de este fenómeno de no reportar estos sucesos acontecidos, entre ellas resaltan la falta de conciencia en la cultura de la denuncia, y la idea que es inútil acudir a levantarlas.

### 5.3 Incidencia delictiva a nivel nacional (Cifras SNSP)

Los datos que el Sistema Nacional de Seguridad Pública proporciona con respecto a parámetros que el mismo organismo contempla para medir aspectos de seguridad en el país, muestran los resultados de una forma comparativa que permiten medir el desempeño de algunos periodos de tiempo en las últimas tres administraciones federales.

Indicadores como las denuncias de delitos del fuero federal, delitos del fuero común y por extorsión reflejan un incremento gradual con el paso del tiempo, acentuado de manera importante a inicios del 2007.

En el caso de las denuncias por homicidio, secuestro, robo con violencia, y robo de auto con violencia, todas reflejan un patrón que marca una disminución en el sexenio de Vicente Fox en comparación con su periodo inmediato anterior comandado por Ernesto Zedillo, y un incremento en la gestión encabezada por Felipe Calderón. Cabe señalar que el porcentaje de delitos violentos en relación a los del fuero común, tuvo un descenso constante de 1997 a 2006, repuntando en el ciclo Calderonista.

Algunos otros delitos relevantes aparte de los que refieren las lesiones dolosas, son los que tienen que ver con pandillerismo y narcomenudeo, en razón de que inciden de manera directa en la percepción que los habitantes tienen con respecto a la seguridad, derivado de los diversos delitos que pudiesen derivarse de los dos fenómenos sociales mencionados con anterioridad.

Se debe recordar que estos datos refieren únicamente a las denuncias realizadas, por lo que estos números pueden no ser acordes con la realidad dado que la cifra negra representa un porcentaje significativo de delitos. La información mostrada a continuación muestra en algunos gráficos una separación por periodos en forma de líneas naranjas horizontales, muy cercana a los rangos de tiempo de las administraciones federales, esto con la finalidad de mostrar la variación de la incidencia entre cada una de ellas.

### 5.3.1 Denuncias de delitos del fuero federal registradas en la república mexicana

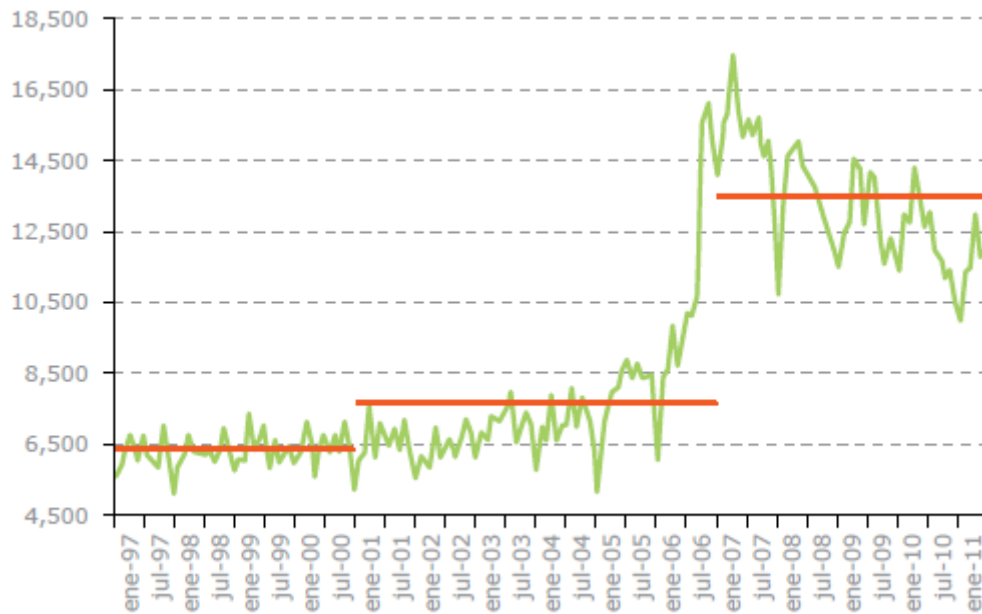


Grafico 5. Cantidad de delitos del fuero federal registrados en el país 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011.

El ascenso de este tipo de delitos es bastante significativo de 2007 a 2001 comparado con la década anterior, prácticamente se duplico.



### 5.3.2 Denuncias de delitos del fuero común registradas en la república mexicana

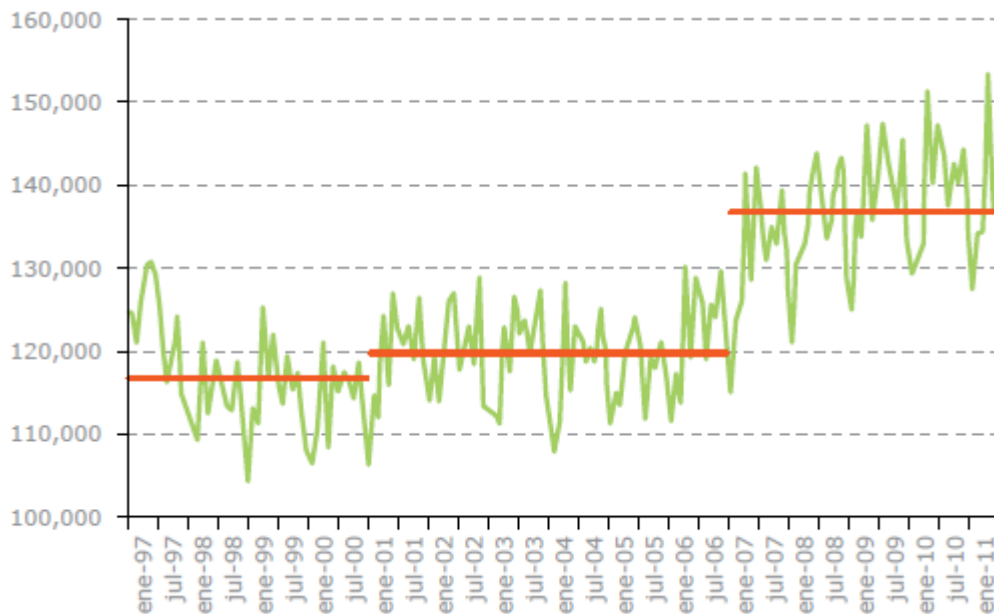


Grafico 6. Cantidad de delitos del fuero común registrados en el país 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011.

En el fuero común el incremento comparado con el decenio previo no es tan alarmante como en el caso del fuero federal, ya que solo representa un 17% de crecimiento aproximado.

### 5.3.3 Proporción de delitos violentos con respecto a los delitos del fuero común

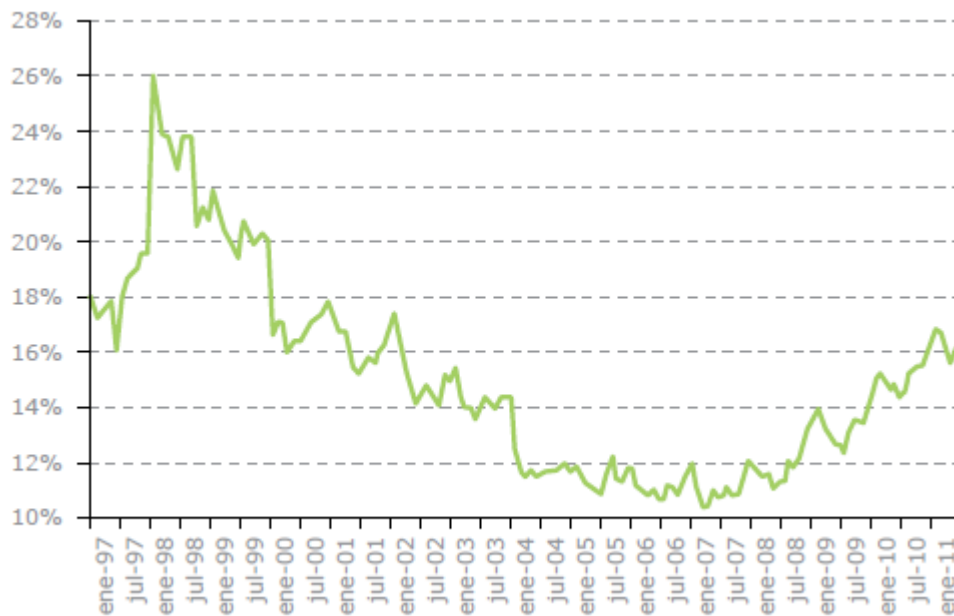


Grafico 7. Proporción de delitos violentos con respecto a los del fuero común 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011.

Este tipo de delitos tuvieron su cresta en 1998 y vinieron a la baja de forma por demás notoria entre 2004 y 2008, para tener una inclinación ascendente hasta 2011 sin llegar con este crecimiento a cifras tan elevadas como las de 1998.

### 5.3.4 Denuncias de homicidio

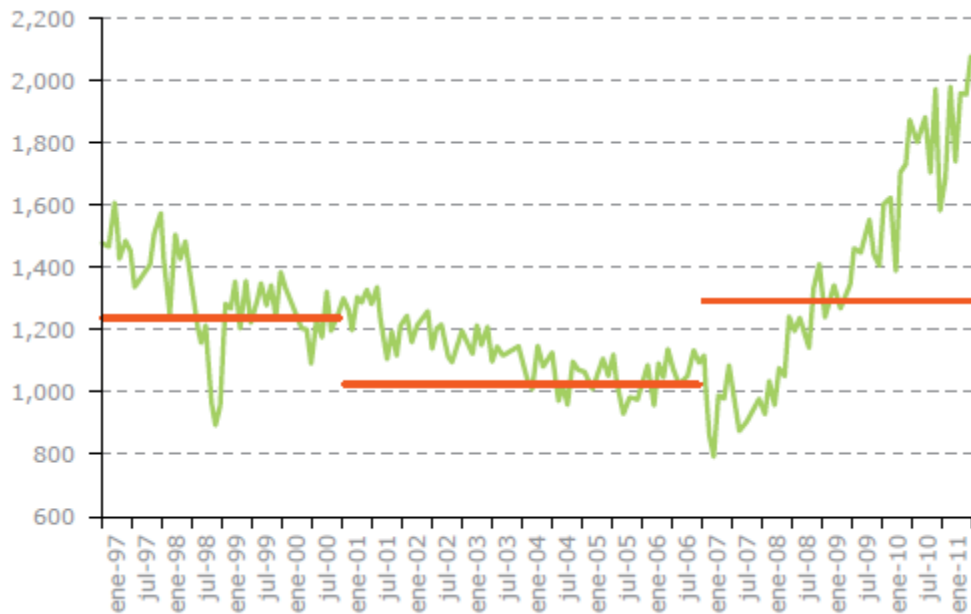


Grafico 8. Denuncias realizadas por homicidio 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011.

El promedio de homicidios prácticamente se ha mantenido estable, llamando la atención un descenso en los números durante el periodo de gobierno que abarco del año 2000 a 2006.

### 5.3.5 Denuncias por secuestro

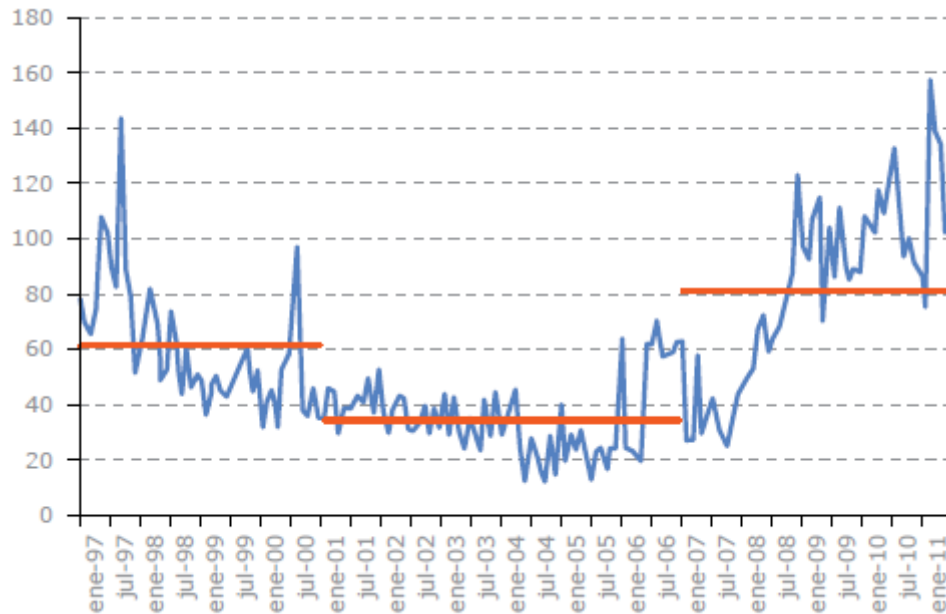
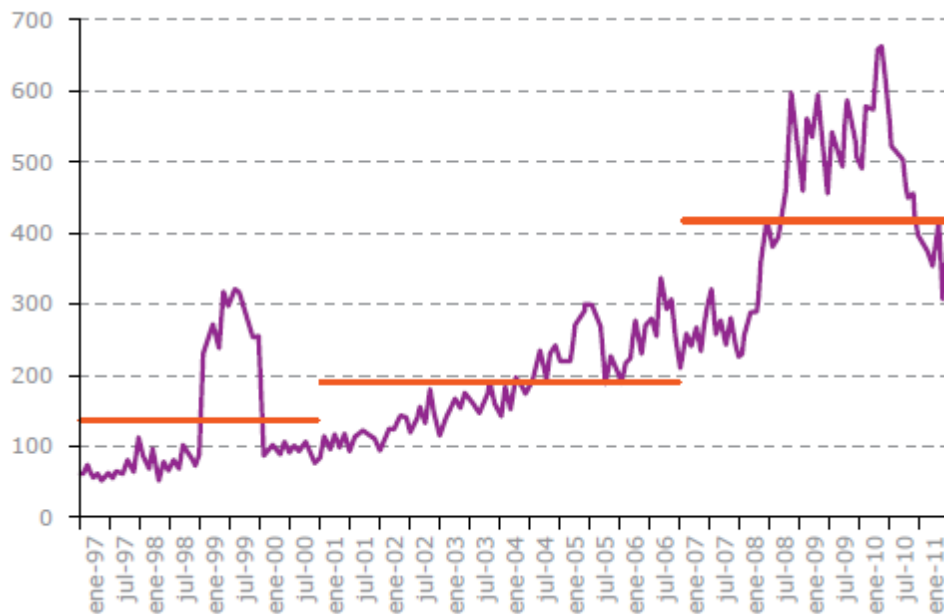


Grafico 9. Denuncias realizadas por secuestro 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011.

El secuestro es uno de los delitos catalogados como de alto impacto y que en diversas ocasiones no es denunciado; mostro un descenso significativo en el periodo de gobierno comprendido entre 2000 y 2006 en relación a la gestión previa pero a partir de 2007 su incremento fue de un 33%.

### 5.3.6 Denuncias por extorsión



**Grafico 10. Denuncias realizadas por extorsión 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011.**

Es una de las modalidades que ha sido adoptada por los delincuentes al ver limitadas sus capacidades de acción en otros campos y por ende su crecimiento en el último periodo analizado es por demás alarmante dado que en el último periodo de gobierno analizado prácticamente presento más del doble de delitos en referencia al periodo previo.

### 5.3.7 Denuncias de robo con violencia



Grafico 11. Denuncias realizadas por robo con violencia 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011.

El primer rubro analizado que ha mostrado un descenso significativo en los niveles reportados es el robo con violencia; en promedio la administración comprendida entre 2000 y 2006 mostro una reducción en este tipo de delitos de un 25% comparado con la gestión finalizada en el año 2000; de 2006 a 2011 el incremento significó un 10%.

### 5.3.8 Denuncias de robo de auto con violencia

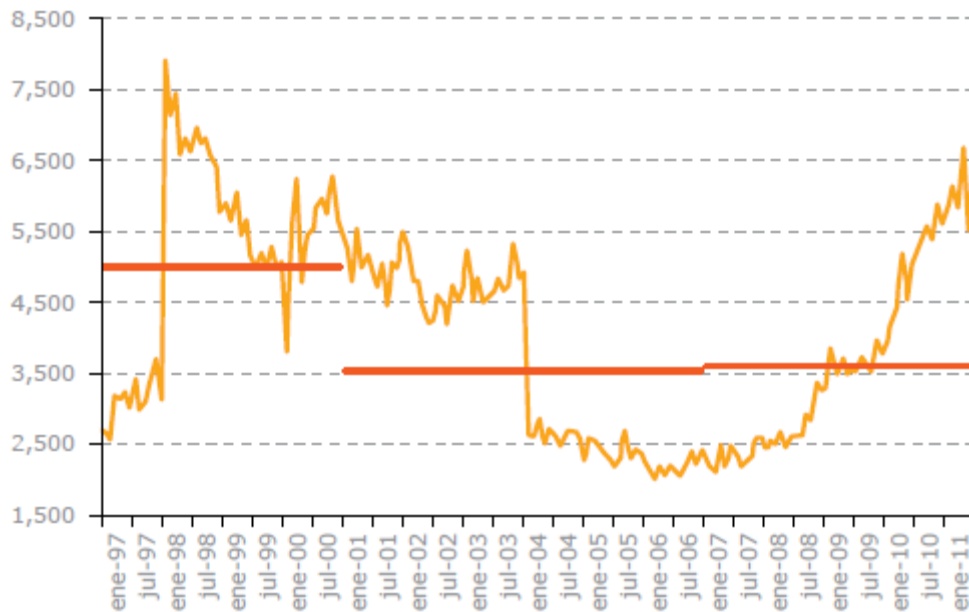


Grafico 12. Denuncias realizadas por robo de auto con violencia 1997-2011. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2011.

El robo de auto es también un ilícito común que afecta el patrimonio familiar; este delito mostro un comportamiento a la baja del 30% considerando los periodos que finalizaron en los periodos de 2000 y 2006 en promedio; de 2006 a 2011 el incremento fue apenas perceptible.

## **5.4 Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco**

El gobierno del estado de Jalisco por medio de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas lleva una estadística detallada de una lista de indicadores clasificados en diversas áreas; los mostrados a continuación son algunos de ellos relacionados con el rubro de la seguridad, considerados de alto impacto y contemplados en la fórmula de elegibilidad de SUBSEMUN

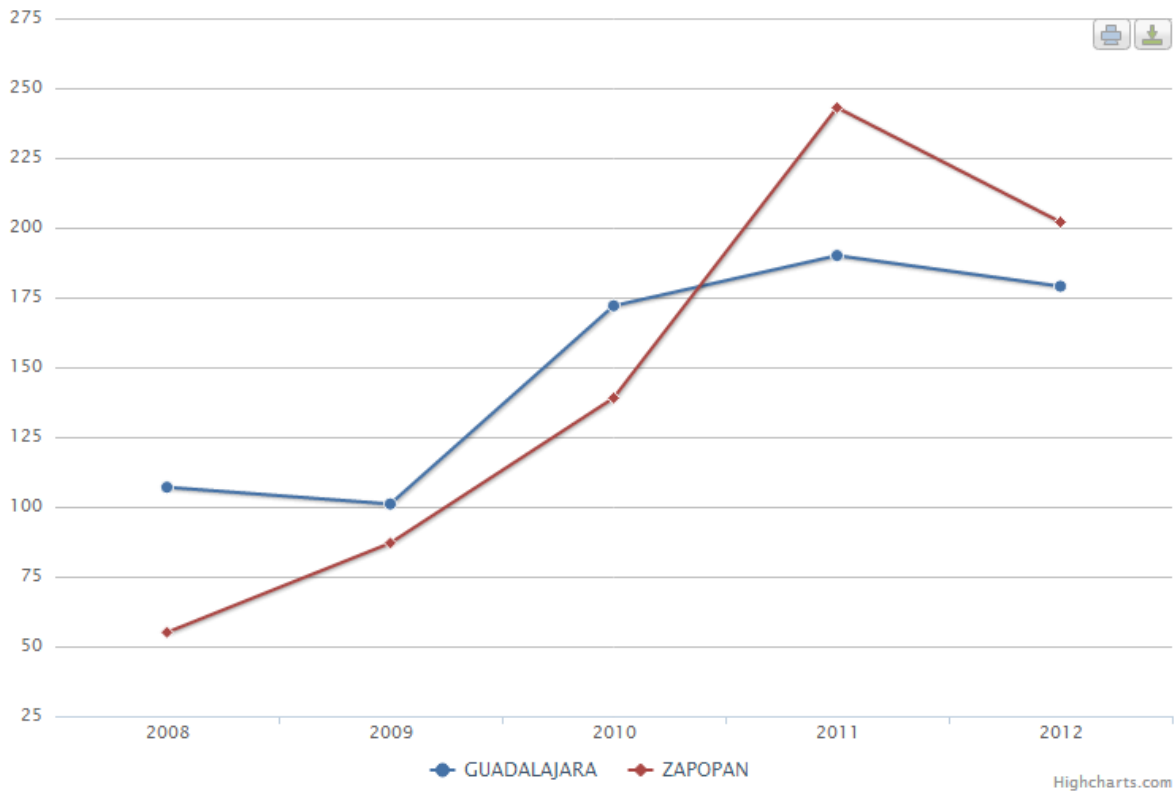
### **5.4.1 Índices de delincuencia en Guadalajara y Zapopan**

Fueron considerados estos dos municipios dado que son los que cuentan con mayor cantidad de habitantes del estado e incluso se encuentran entre los diez más poblados del país (Guadalajara en el lugar 3 y Zapopan en el 9), además de que son los que más perciben recursos de SUBSEMUN en la entidad y también quienes mayor presupuesto ejercen anualmente en el estado de Jalisco.



### 5.4.1.1 Homicidios dolosos

La capital del estado, al ser la municipalidad con mayor número de pobladores en la entidad, está expuesta a tener **índices elevados** de delitos de alto impacto. Tomando 2008 como año base con 107 delitos de este tipo, en 2009 el índice presenta una leve tendencia a la baja, elevándose considerablemente en 2010 y 2011, cayendo ligeramente en 2012.



**Grafico 13. Homicidios dolosos en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.**

| MUNICIPIO   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| GUADALAJARA | 107  | 101  | 172  | 190  | 179  |
| ZAPOPAN     | 55   | 87   | 139  | 243  | 202  |

**Tabla 8. Homicidios dolosos en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.**

### 5.4.1.2 Secuestros

Este es uno de los delitos que alimenta la **cifra negra**, debido a la complejidad que implica el manejo del ilícito, es por ello que esta cifra puede ser aún mayor a los datos estipulados en el portal del Gobierno de Jalisco.

Podemos apreciar una clara tendencia al **incremento** en ambos municipios, en donde en 2008 la cantidad de **denuncias** al respecto era mínima.

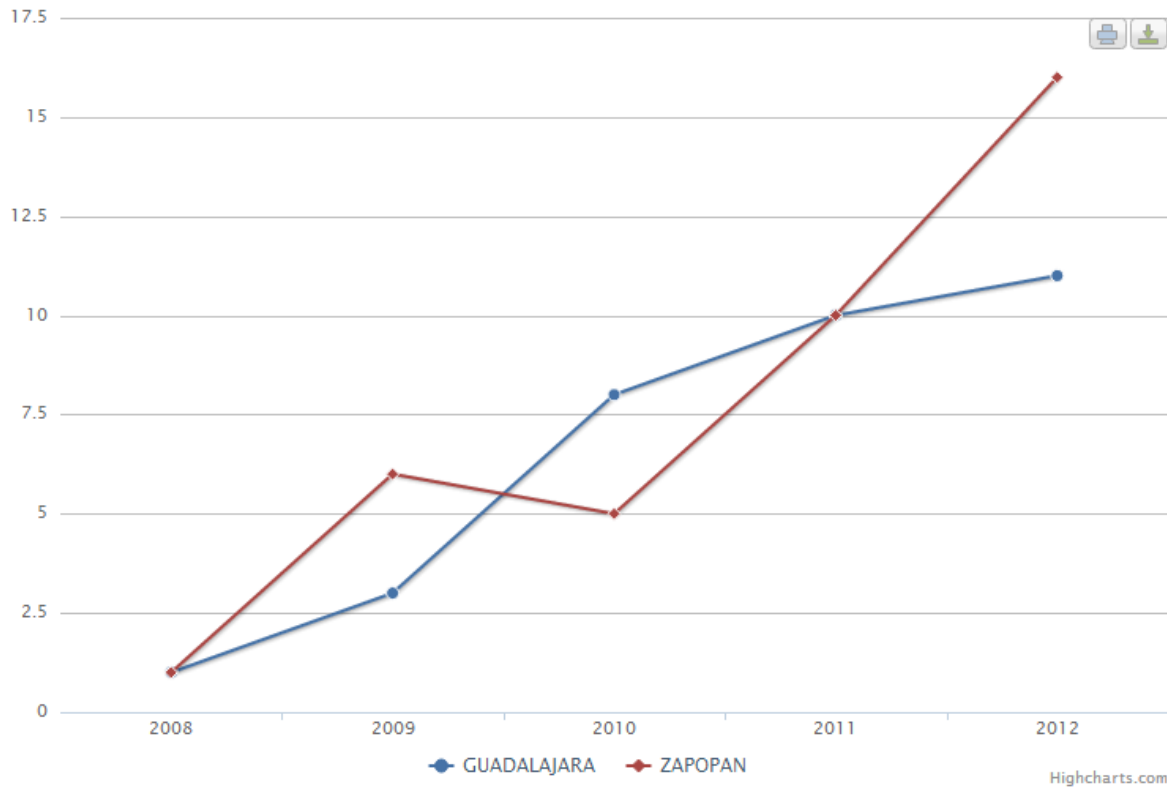


Grafico 14. Secuestros en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.

| MUNICIPIO   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| GUADALAJARA | 1    | 3    | 8    | 10   | 11   |
| ZAPOPAN     | 1    | 6    | 5    | 10   | 16   |

Tabla 9. Secuestros en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.

### 5.4.1.3 Extorsión

Al igual que el secuestro este delito es de los más **comunes** en el país y al que recurren cada vez más delincuentes dado que no ponen su integridad física en riesgo como lo sería en un asalto y es más complicado que puedan encontrarlos y comprobarles el ilícito. Tuvo su pico máximo en 2010 en ambas demarcaciones.

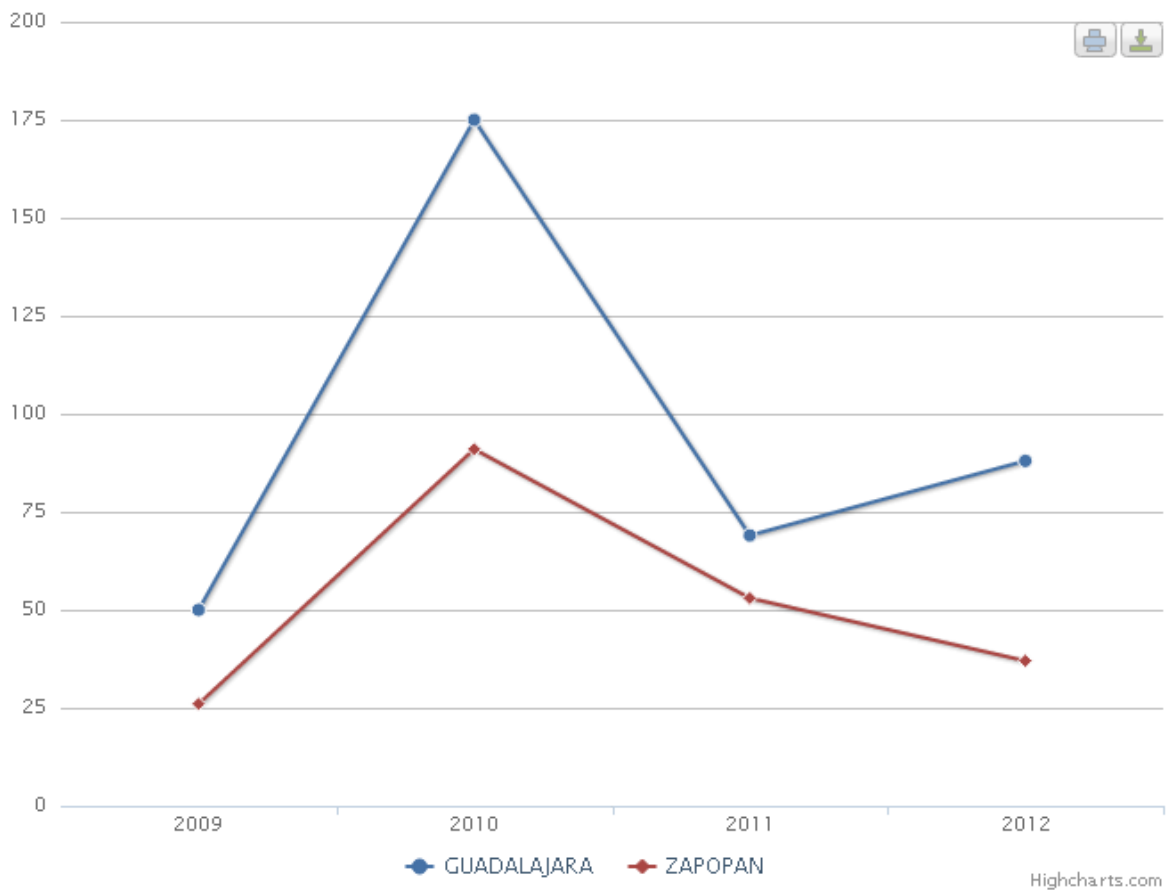


Grafico 15. Extorsión en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.

| MUNICIPIO   | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------|------|------|------|------|
| GUADALAJARA | 50   | 175  | 69   | 88   |
| ZAPOPAN     | 26   | 91   | 53   | 37   |

Tabla 10. Extorsión en los municipios de Guadalajara y Zapopan 2008-2012. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2013.

## 5.5 Índice de Paz México, análisis y evidencia

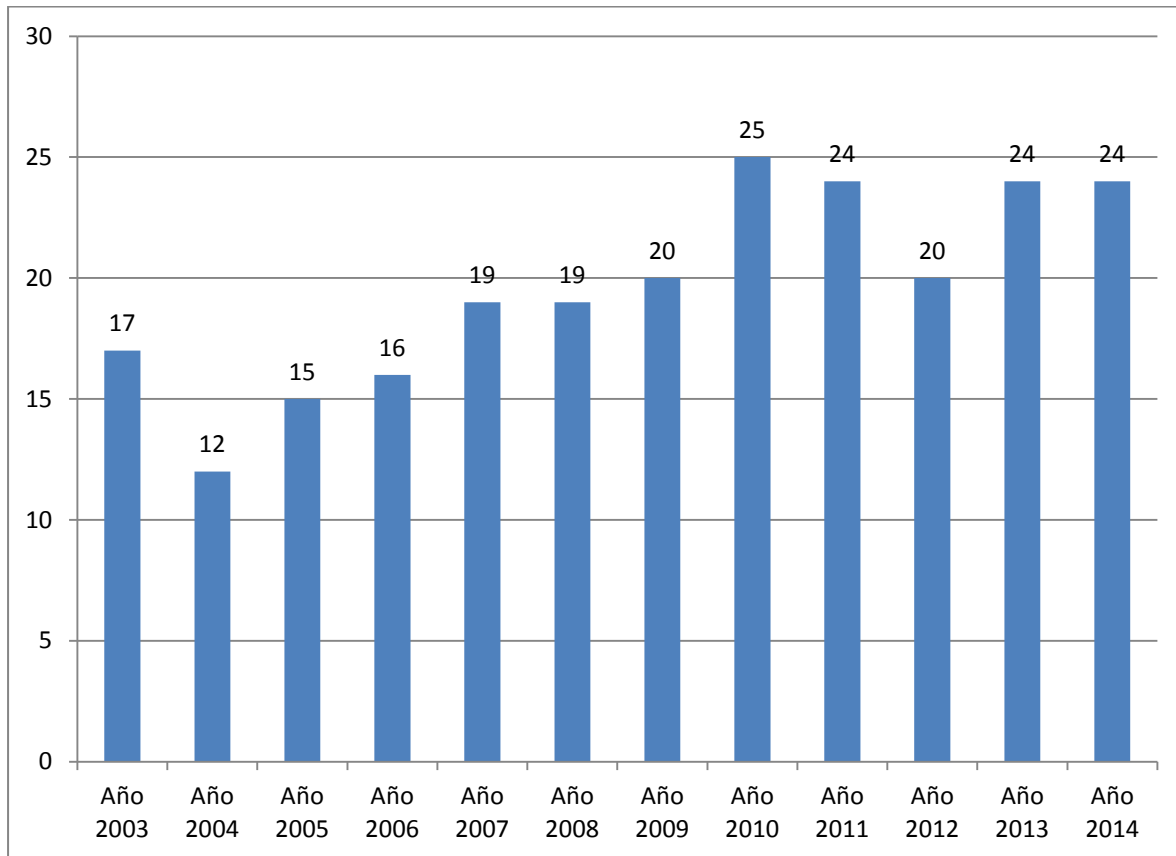
El Índice de Paz Global 2014 muestra cómo se clasifican 162 países del mundo de acuerdo a su tranquilidad. Este índice es la principal medida mundial de la paz global producida por el Instituto de Economía y Paz (IEP) por medio del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., y evalúa el actual conflicto nacional e internacional, la seguridad en la sociedad y la militarización en 162 países teniendo en cuenta 22 indicadores. Cabe mencionar que los indicadores que componen el índice tienen su fuente en datos extraídos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De acuerdo con la edición 2014, el mundo es un lugar cada vez más violento. No obstante, los países más pacíficos son Islandia, Dinamarca y Nueva Zelanda. México se ubicó en el lugar 138 de 162.

Se realizó un filtro para obtener datos específicos de la entidad, considerando el comportamiento de Jalisco de los once años previos al estudio, incluida la fecha del análisis. Durante 2014 los estados más pacíficos fueron Hidalgo, Yucatán Querétaro, Campeche y Tlaxcala, mientras que entre los menos pacíficos figuraron Guerrero, Morelos, Sinaloa, Michoacán y Guanajuato respectivamente.

Todos los indicadores reciben una calificación entre 1 y 5 (1: mayor paz y 5: menor paz). Después de calcular la calificación de cada indicador, se aplican ponderadores a cada uno de los indicadores con el fin de calcular la calificación final.

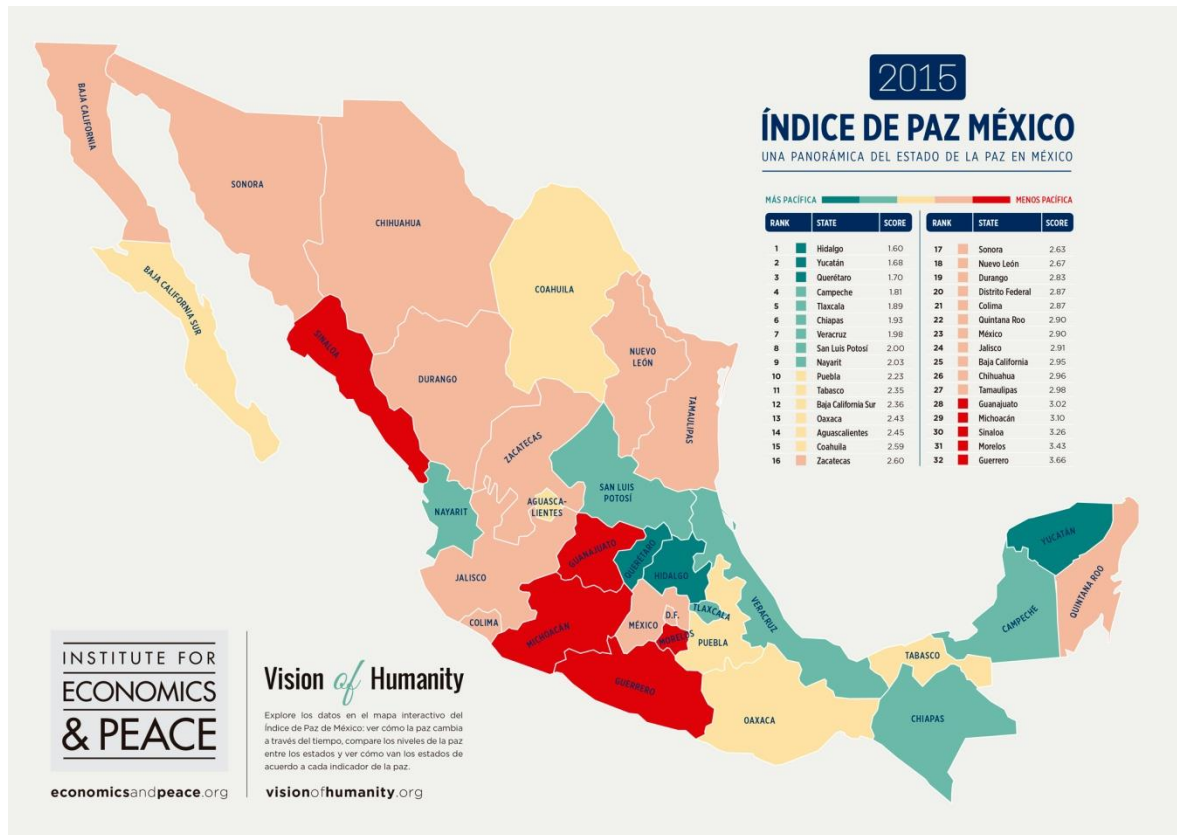
### 5.5.1 Clasificación de Jalisco (32 entidades)



**Grafico 16. Lugar que ocupa Jalisco a Nivel Nacional según su nivel de paz 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.**

Considerando las 32 entidades federativas de México, en donde el número 1 es estado más pacífico y el 32 el menos pacifico, Jalisco ha ido en ascenso constante exceptuando el año 2012; esto indica que ha ido perdiendo terreno ante otras demarcaciones y se ha visto rebasado por otros estados con mayor población como Veracruz, el estado de México y el Distrito Federal, en lo que a paz se refiere.

## 5.5.2 Mapa de colorimetría por entidad



Mapa 3. Colorimetría de los estados en México según su nivel de paz. Fuente: Índice de Paz México, 2015.

Con fecha de revisión en Mayo de 2015 el estado de Jalisco continua manteniendo la posición 24 dentro del ranking nacional con un nivel de paz “4”. Dentro de los estados que se encuentran en las últimas posiciones están algunos que sufren de conflictos sociales derivados de reformas recién aprobadas como la educativa o guerrero en último lugar distinguido por la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en 2014.

### 5.5.3 Calificación de Jalisco en el IPM

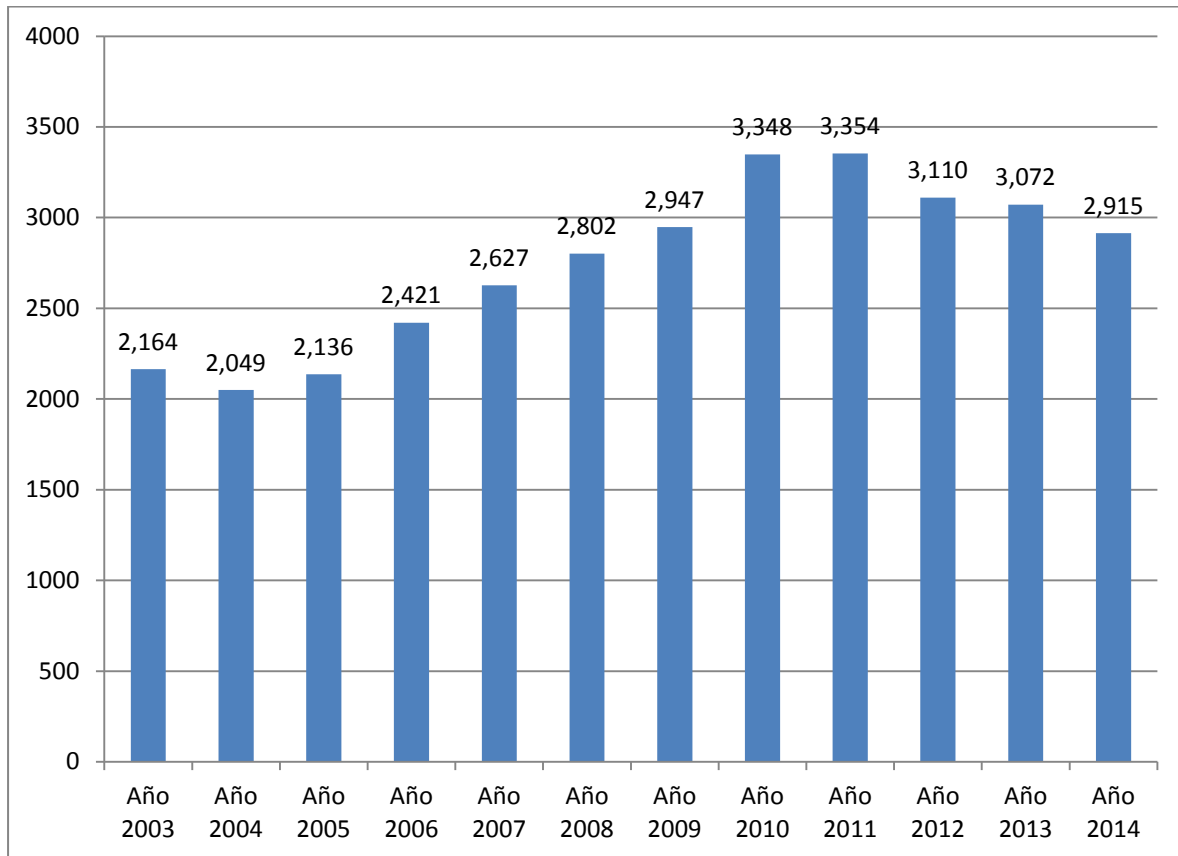
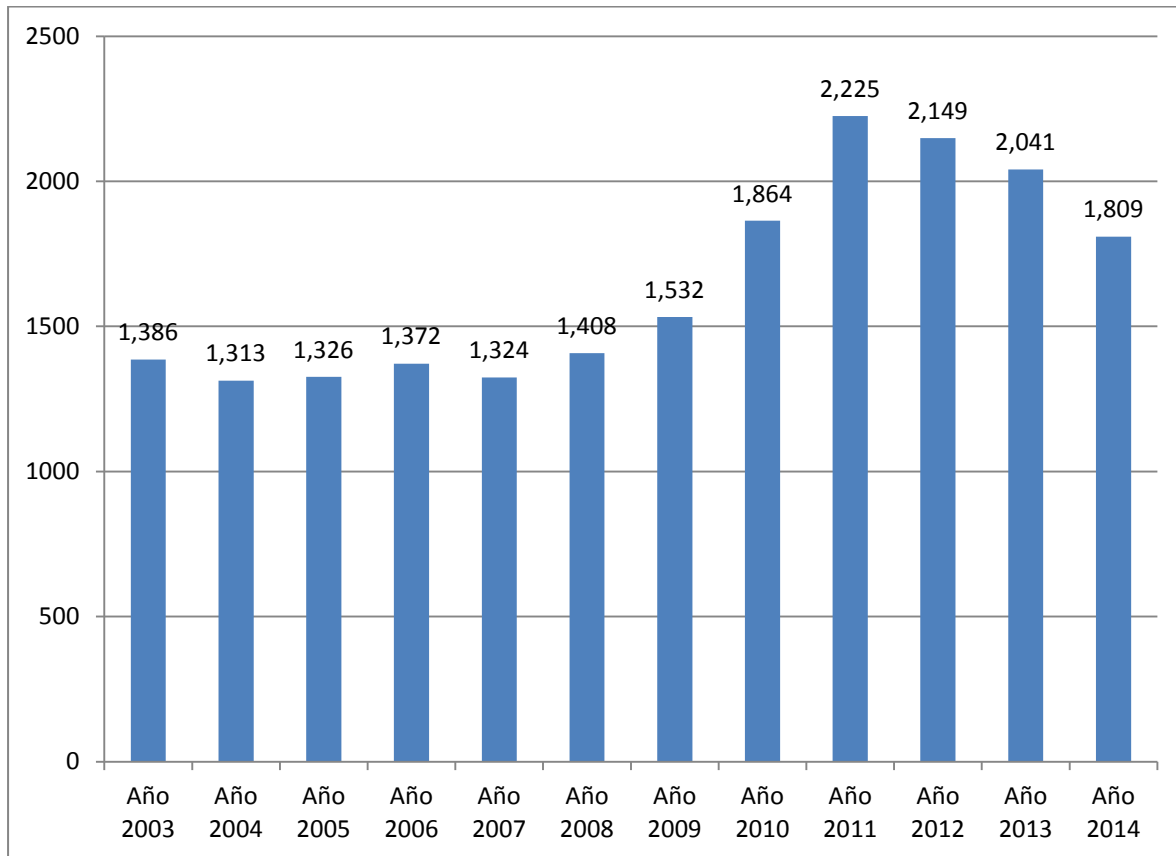


Grafico 17. Calificación obtenida por Jalisco según su nivel de paz 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.

El índice que el IEP genera, considerando diversas variables relacionadas con aspectos de seguridad y en donde mientras menor sea el valor indica que la entidad es más segura, muestra al estado con un ascenso desde 2004 hasta llegar a su cresta durante 2010 y 2011 con un incremento superior al 63% en referencia con 2004, a partir de este pico ha mostrado un descenso en menor escala.

### 5.5.4 Homicidio

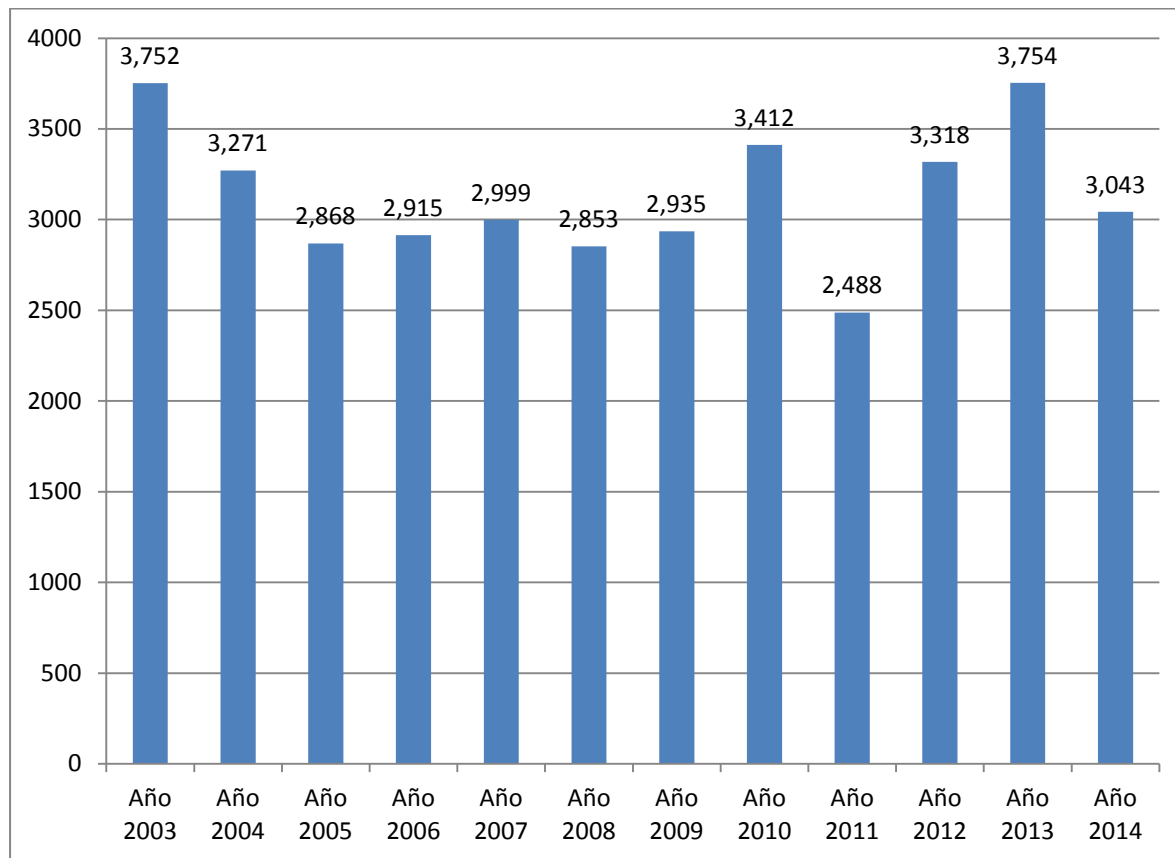


**Grafico 18. Homicidios por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.**

En lo que respecta a asesinatos, infanticidios y homicidios culposos sin negligencia, incluyendo homicidios relacionados con drogas, la gráfica exhibe números relativamente bajos en el periodo comprendido entre 2003 y 2008, es en 2009 cuando comienza a subir la cantidad de homicidios, teniendo su valor máximo en 2011 para después bajar de forma constante hasta el fin del periodo analizado, pero sin llegar a los niveles de los años iniciales del espacio estudiado.



### 5.5.5 Crimen violento



**Grafico 19. Crímenes violentos por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.**

En lo que refiere a crímenes violentos incluyendo violación, robo y asalto agravado, la entidad registro un comportamiento “moderado” de 2005 a 2009 para tener una alza significativa en 2010 y descender al nivel más bajo que el índice tenga registro en 2011; durante los dos años posteriores el incremento fue notorio alcanzando su cima en 2013 para bajar casi un 19% su valor en 2014.

### 5.5.6 Crimen con armas

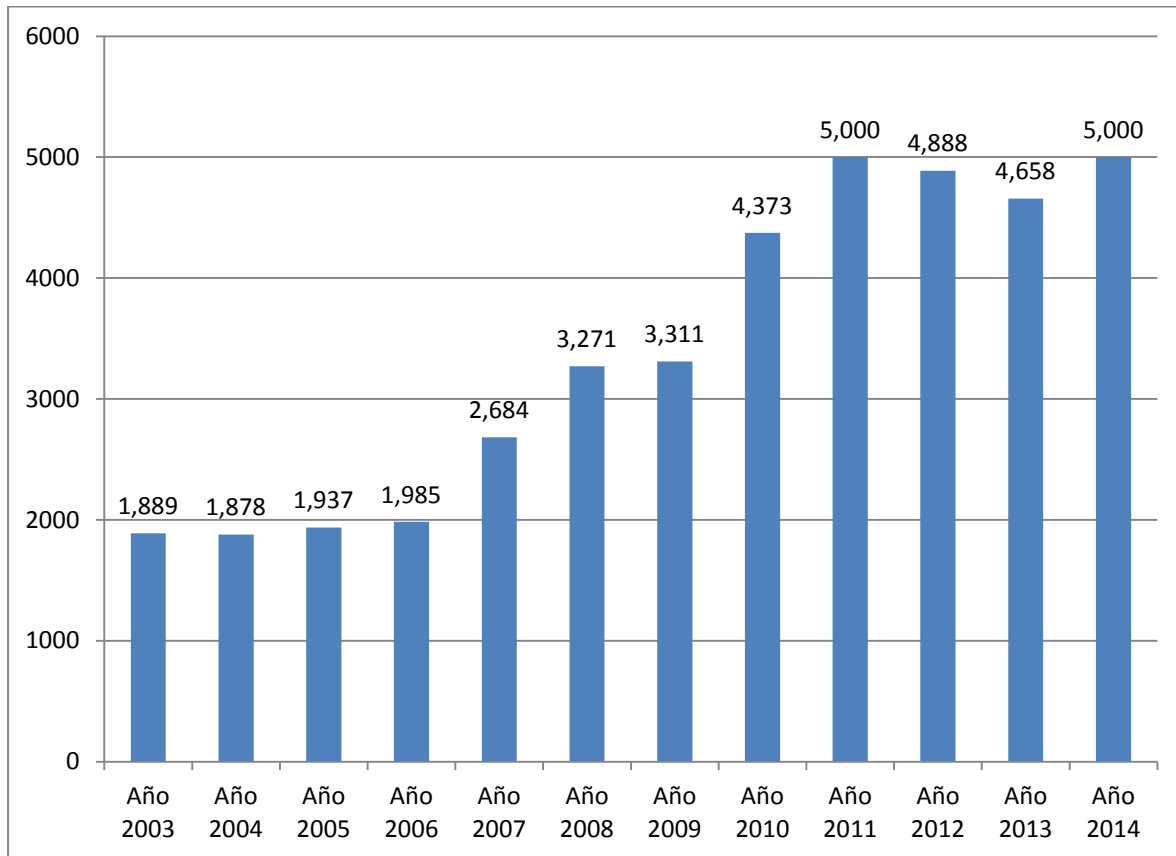
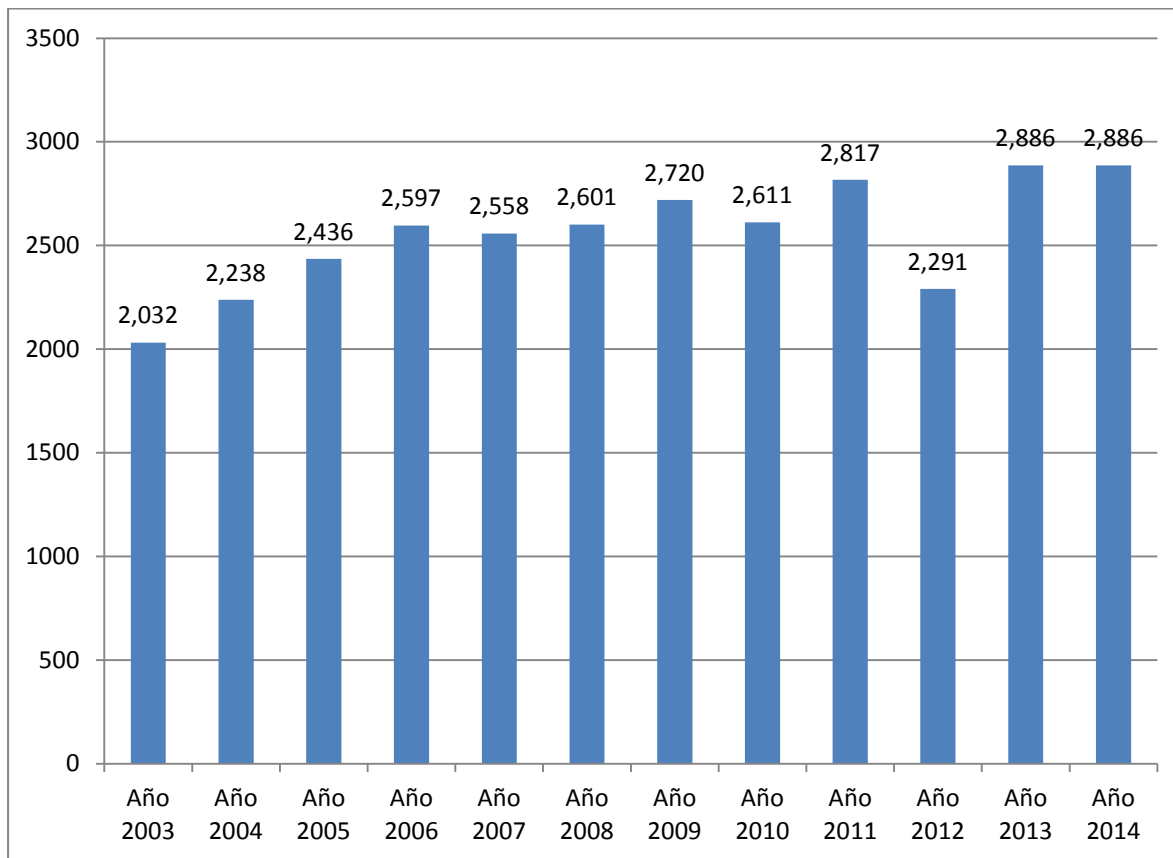


Grafico 20. Crímenes con armas por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.

Si bien algunos de estos indicadores no son variables que la fórmula de elegibilidad contemple, si pueden clarificar el entorno que la entidad vive en rubros representativos para la sociedad; el rubro de delitos en los que fue utilizada un arma de fuego para cometer la fechoría prácticamente ha ido a la alza de forma incesante, obteniendo su cúspide con valor máximo que el indicador contempla durante los años 2011 y 2014 y estando muy cerca de este límite durante 2012 y 2013; esto nos indica que este rubro llama la atención de forma importante en la entidad.

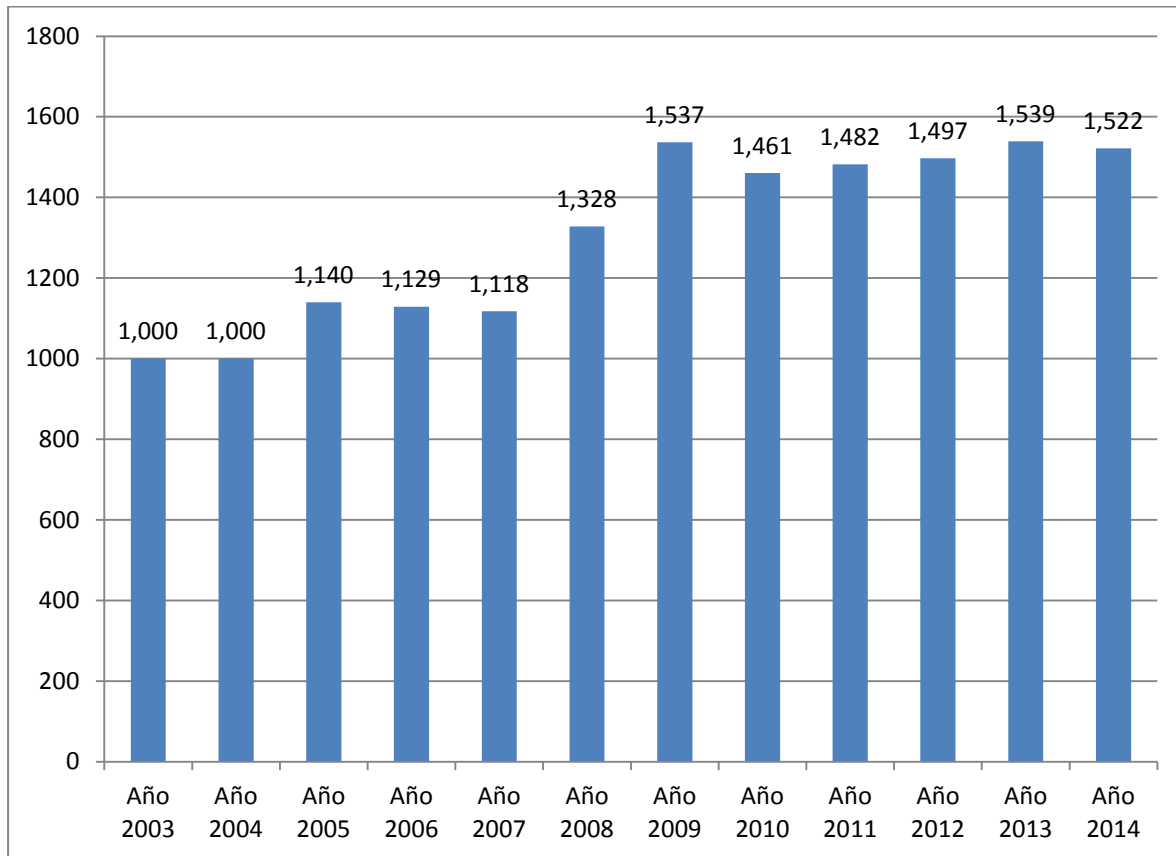
### 5.5.7 Encarcelamiento



**Grafico 21. Encarcelamiento por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.**

El indicador de encarcelamiento refleja el número anual de personas por cada 100,000 habitantes mayores de 18 años condenados a prisión; es otra señal de que los niveles de delincuencia han ido a la alza en el país, probablemente derivado del resquebrajamiento del tejido social que ha hecho que cada vez más personas sean privadas de su libertad como consecuencia de haber cometido algún delito; cabe referir que este indicador este estrechamente ligado con aspectos de calidad en la impartición de justicia y de ahí que sus números puedan variar por este factor; la población penitenciaria en Jalisco ha tenido un crecimiento moderado bajando su nivel en 2012 pero teniendo sus valores más elevados en los dos últimos años de la evaluación.

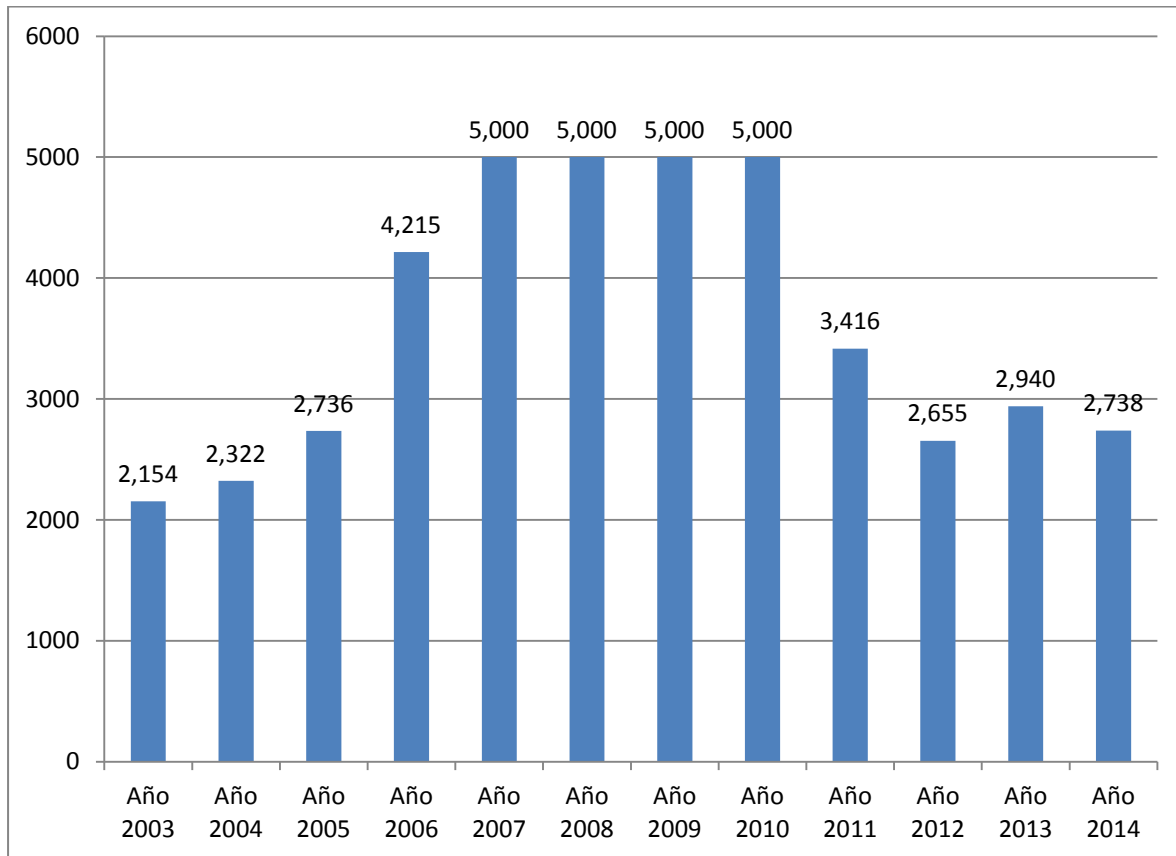
### 5.5.8 Financiación de la policía



**Grafico 22. Financiación de la policía por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.**

Este es el tema primordial del cual se desprende la investigación motivo que este documento trata de expresar, y es el dinero destinado a las corporaciones policiacas nuestro objeto de estudio; este indicador muestra como gran parte del fondo de contribución de seguridad pública del Distrito Federal es asignado a cada estado. El presupuesto que los cuerpos de seguridad reciben se incrementó prácticamente poco más del 50% considerando como punto de partida los primeros dos años de este grafico comparativo (2003 y 2004) hasta 2009, de ahí en adelante los siguientes años se ha mantenido en el mismo nivel el indicador. Tengamos presente que SUBSEMUN solo beneficia a once municipalidades en el estado de Jalisco.

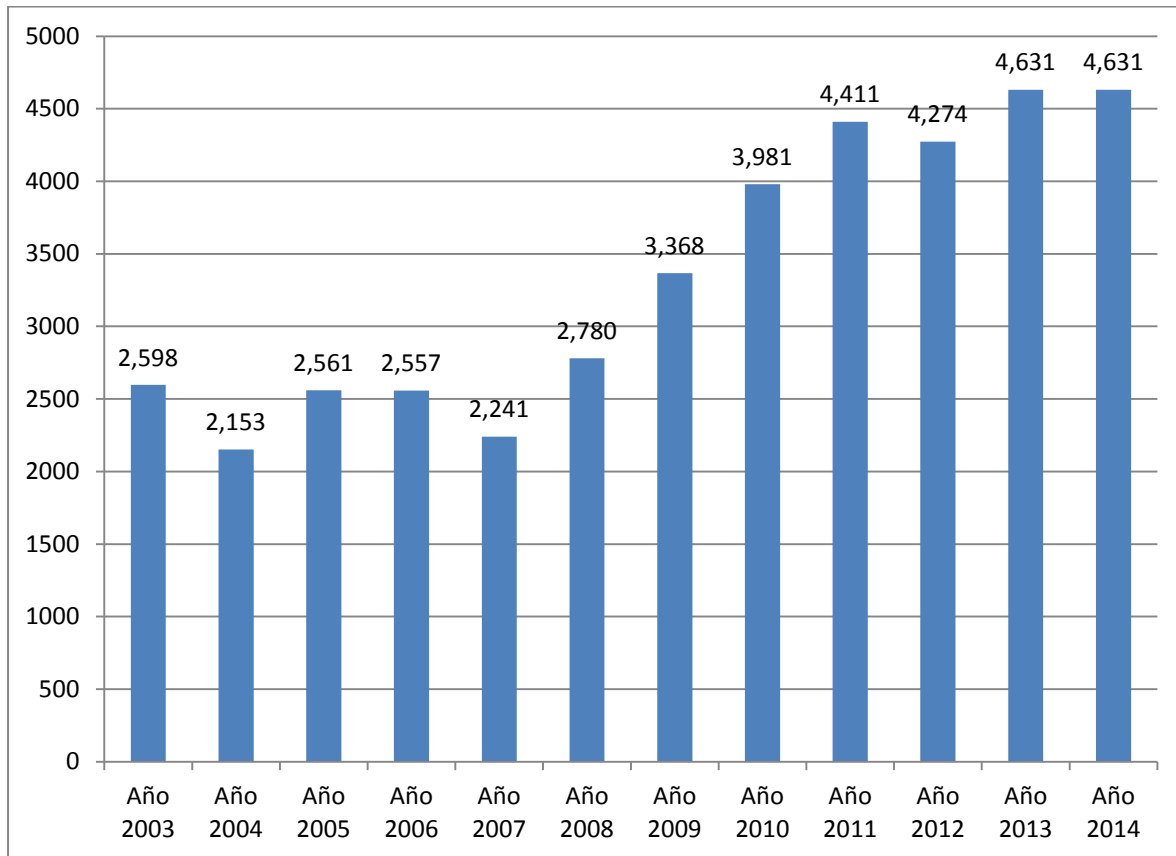
### 5.5.9 Crimen organizado



**Grafico 23. Crimen organizado por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.**

Esta variable está compuesta por los delitos de extorsión, secuestro, crimen organizado y crímenes relacionados con drogas, recordemos que algunos de ellos se encuentran integrados dentro de la fórmula de elegibilidad; por lo tanto este dato puede ser un buen parámetro para el análisis. Este parámetro presenta una subida de 2003 a 2005, llegando a su valor máximo establecido para el indicador en los cuatro años siguientes para mostrar una bajada que sigue estando por encima de los años iniciales del estudio.

### 5.5.10 Eficiencia de la justicia



**Grafico 24. Eficiencia de la justicia por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.**

Este grafico muestra la proporción de homicidios sentenciados de acuerdo al número total de homicidios; mientras el valor sea mayor la interpretación será más negativa o la justicia se dará en menor proporción. El índice ha mostrado un incremento constante desde 2007 teniendo un pequeño decremento en 2012 para repuntar a su valor más elevado en los últimos dos años del estudio.

### 5.5.11 Nivel de paz

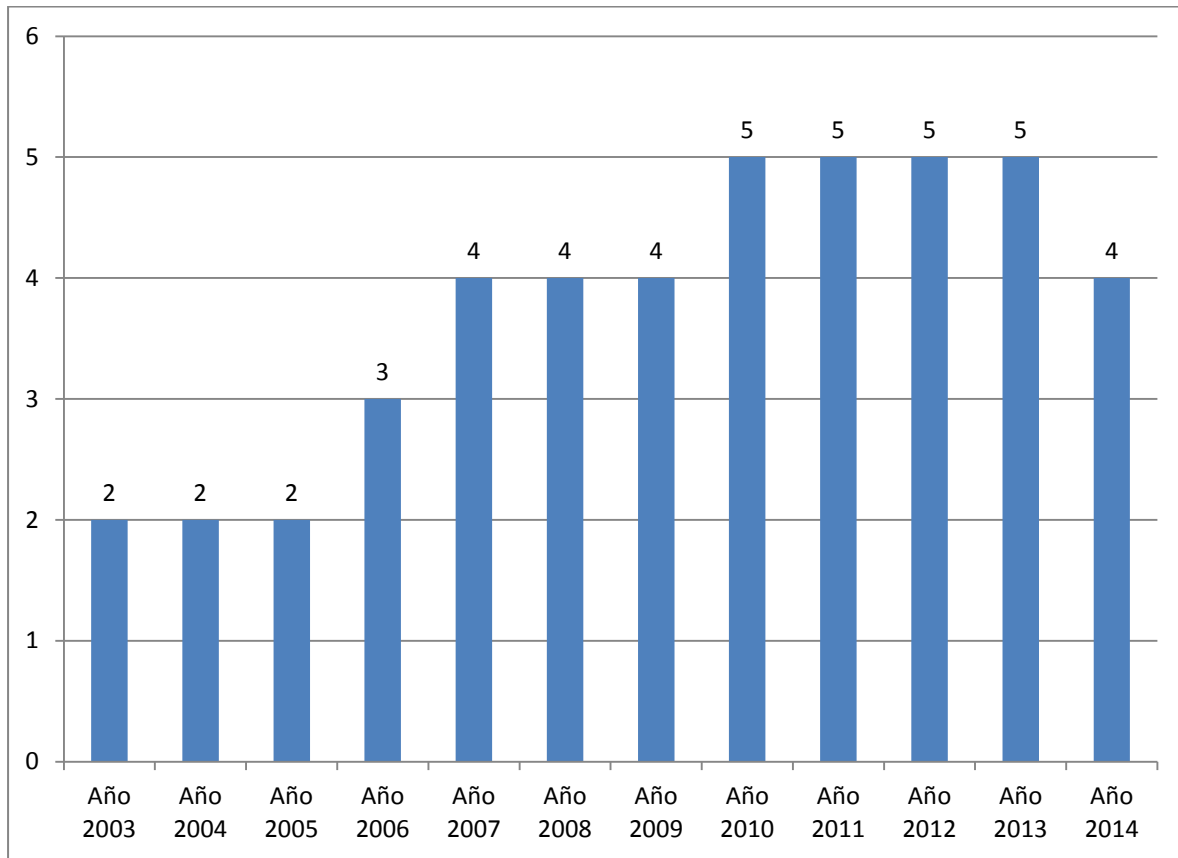


Gráfico 25. Nivel de paz por año en Jalisco 2003-2014. Fuente: Índice de Paz México, 2015.

Este es el concentrado de la conjunción de las distintas variantes revisadas en el estudio y muestra un dato resumen donde el valor uno significa muy pacífico y el cinco menos pacífico. Se puede apreciar el aumento constante del dato tocando la cima de 2010 a 2013, descendiendo un nivel en el año siguiente.

## **5.6 Análisis comparativo entre la información difundida por el estado y la federación**

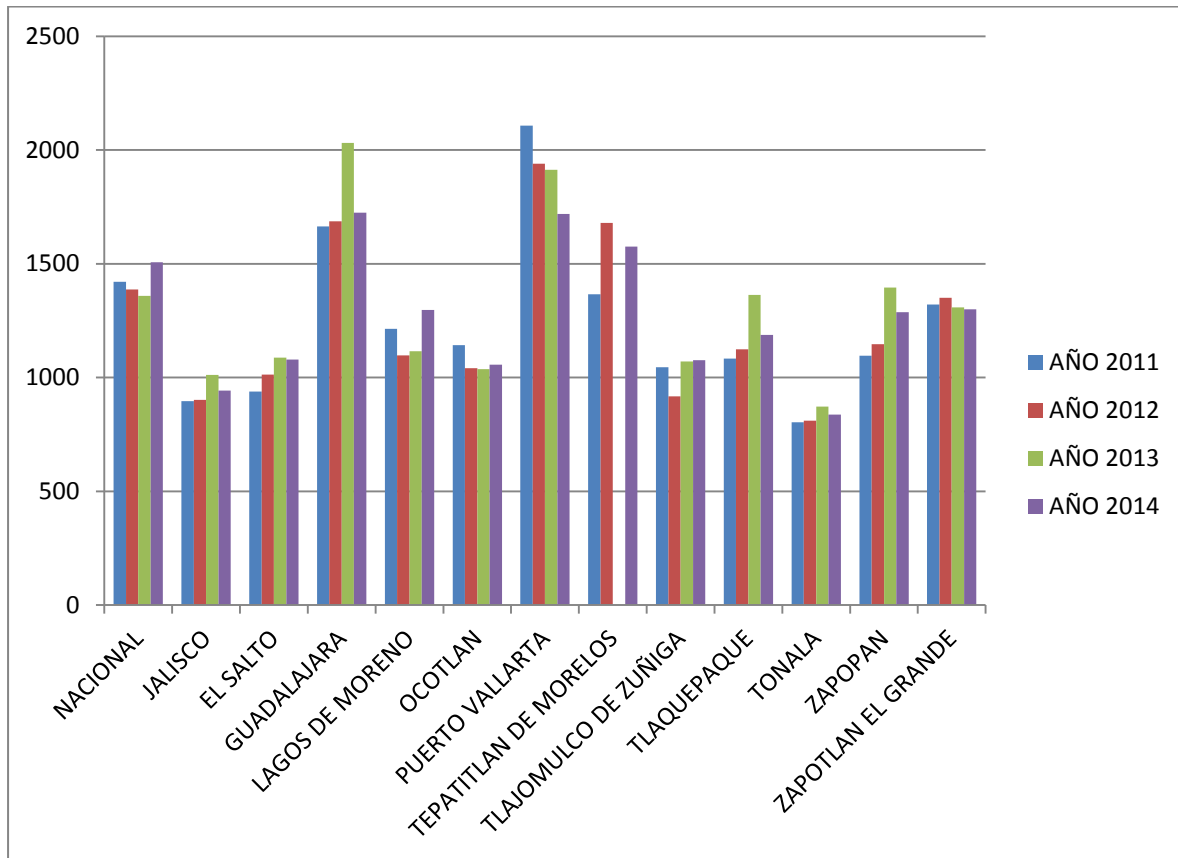
El siguiente análisis hace un comparativo con los datos reportados en el apartado de la incidencia delictiva en el portal estadístico del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la información publicada en el sitio de la secretaria de planeación que muestra el Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco en la sección relacionada con la Seguridad, desagregado en Valores Municipales Anuales

### **5.6.1 Incidencia delictiva (SESNSP)**

El siguiente análisis de información global es el resultado de los datos consultados sobre estadística delictiva en el portal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), mismo que tiene publicado el detalle por año y municipio a partir de 2011 y al momento del estudio mostraba los datos reportados por los municipios hasta mediados de 2014, motivo por el cual se realizó una proyección del año completo considerando el comportamiento de años previos para poder comparar ese año con los anteriores. Los datos mostrados en los gráficos muestran la cantidad de delitos por cada cien mil habitantes y contemplan los once municipios del estado de Jalisco que reciben recursos de SUBSEMUN, el estado de Jalisco y el total nacional; estas dos últimas demarcaciones se incluyen con la finalidad de comparar el comportamiento de cada municipio con los números del estado y los nacionales.



### 5.6.2 Total de delitos por cada cien mil habitantes (SNSP)



**Grafico 26. Delitos por cada cien mil habitantes 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015.**

Este grafico refleja la totalidad de los delitos que se presentaron en cada una de las demarcaciones territoriales y muestra como los municipios de Guadalajara y Puerto Vallarta rebasan la media estatal y nacional; cabe señalar que en la mayoría de los casos no se percibe una disminución en la cantidad de delitos, sino que por el contrario municipios como el salto muestran un crecimiento anual constante.

### 5.6.3 Delitos del fuero común (MIDE Jalisco)

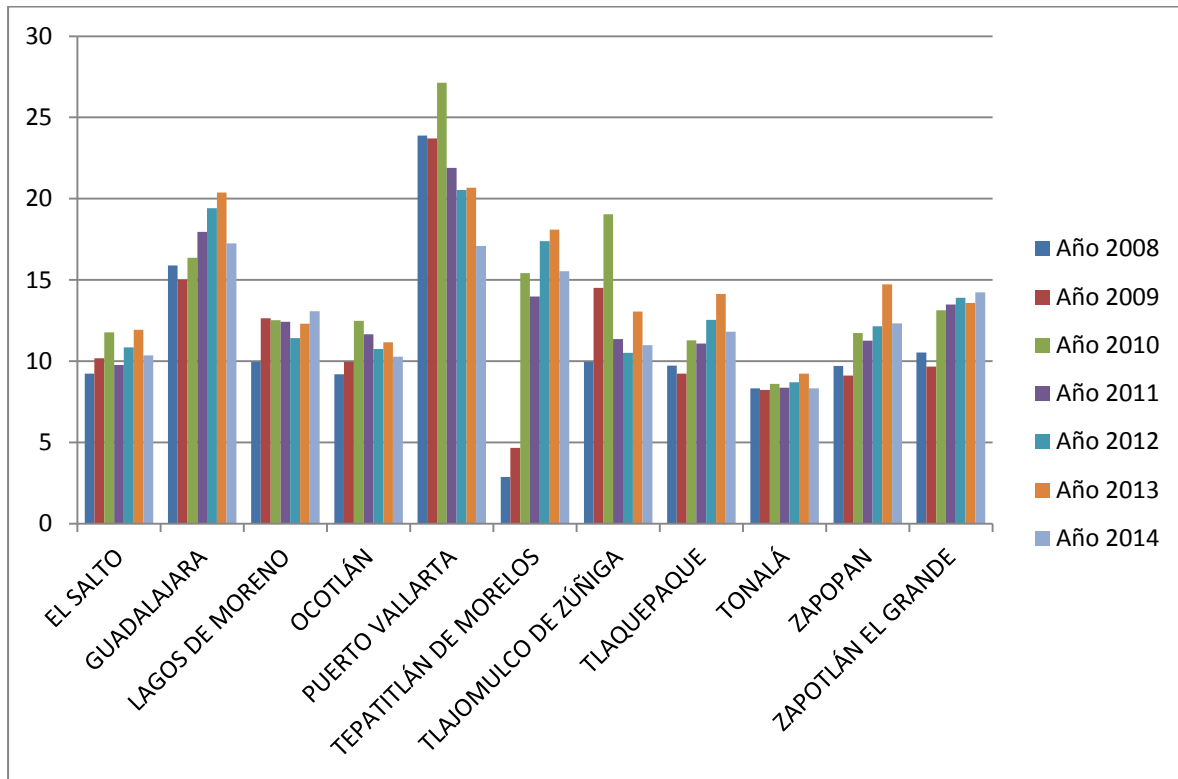


Grafico 27. Delitos del fuero común por cada cien mil habitantes 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.4 Delitos del fuero común (MIDE Jalisco)

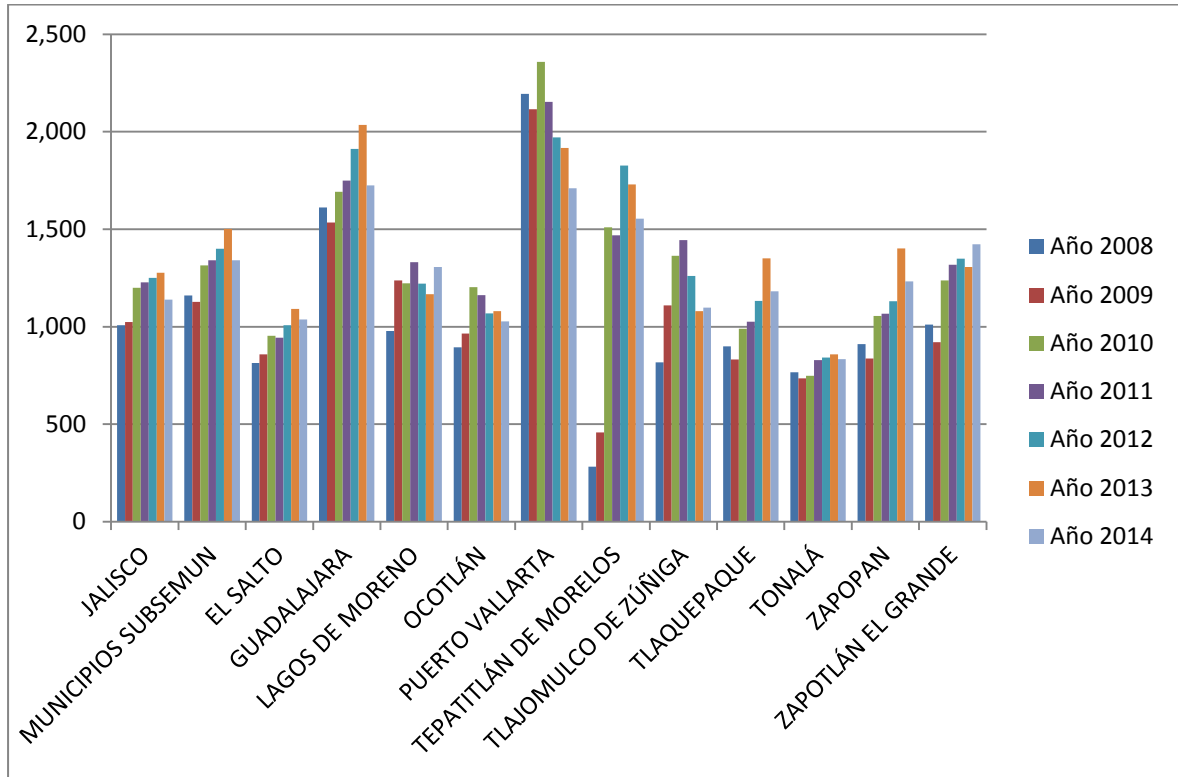
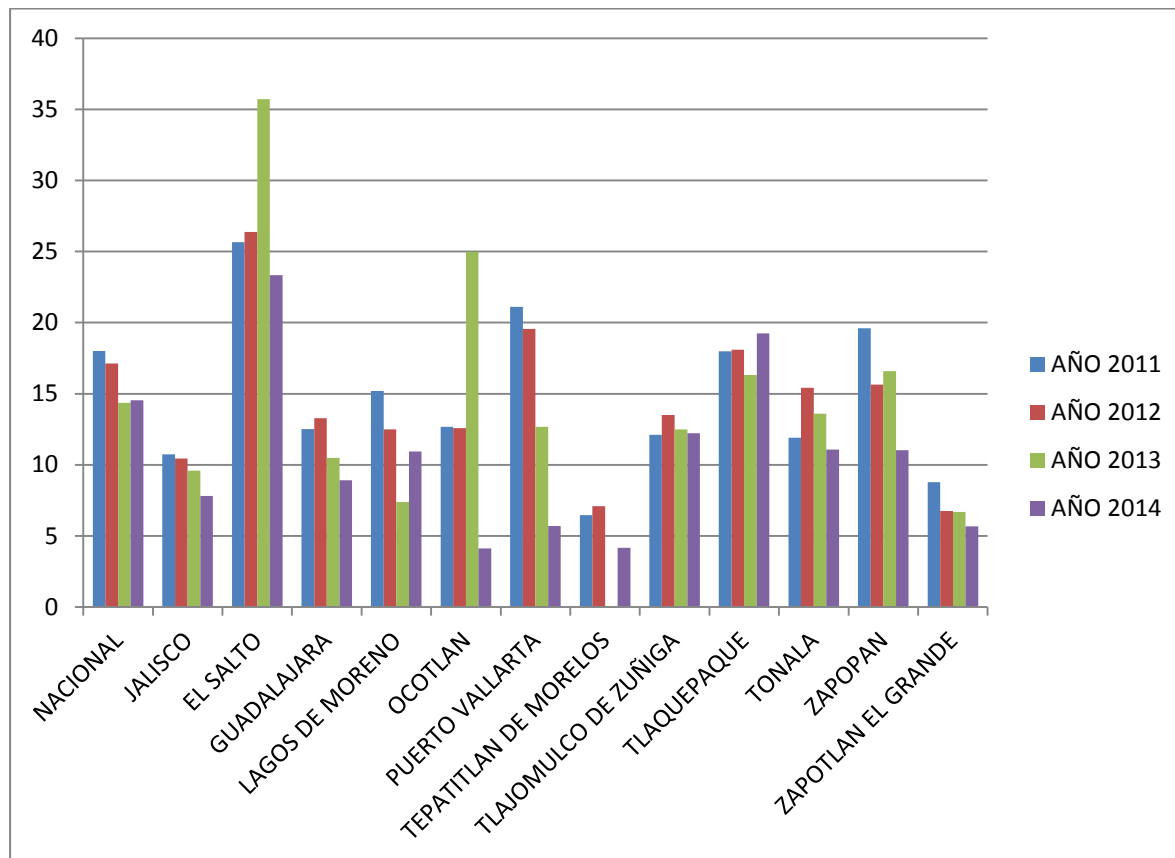


Grafico 28. Delitos del fuero común 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.5 Homicidios dolosos (SNSP)



**Grafico 29. Homicidios dolosos 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015.**

Fueron analizados de manera particular los delitos considerados de alto impacto contempladas en la fórmula que se utiliza para determinar que demarcaciones territoriales que serán beneficiadas con recursos del fondo; en el caso de los homicidios dolosos, los números a nivel federal y de la entidad federativa van a la baja, el salto (con la mayor incidencia) junto con Ocotlán llaman la atención de manera particular en 2013 con un ascenso significativo con respecto a años previos, para después decrecer en 2014, Zapotlán el grande, Puerto Vallarta y Guadalajara van a la baja en este rubro, y algunos otros como Tlajomulco y Tlaquepaque, a grosso modo mantienen sus mismos dígitos.

### 5.6.6 Homicidios dolosos (MIDE Jalisco)

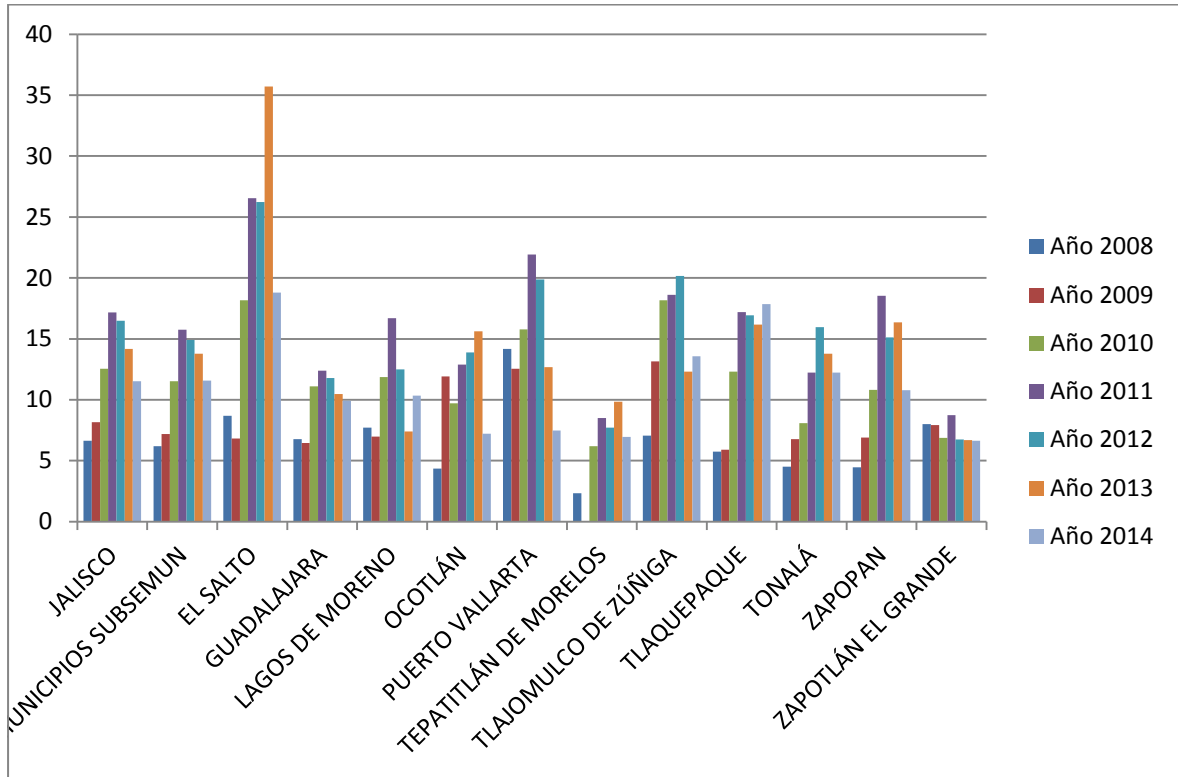


Grafico 30. Homicidios dolosos 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.7 Secuestro (SNSP)

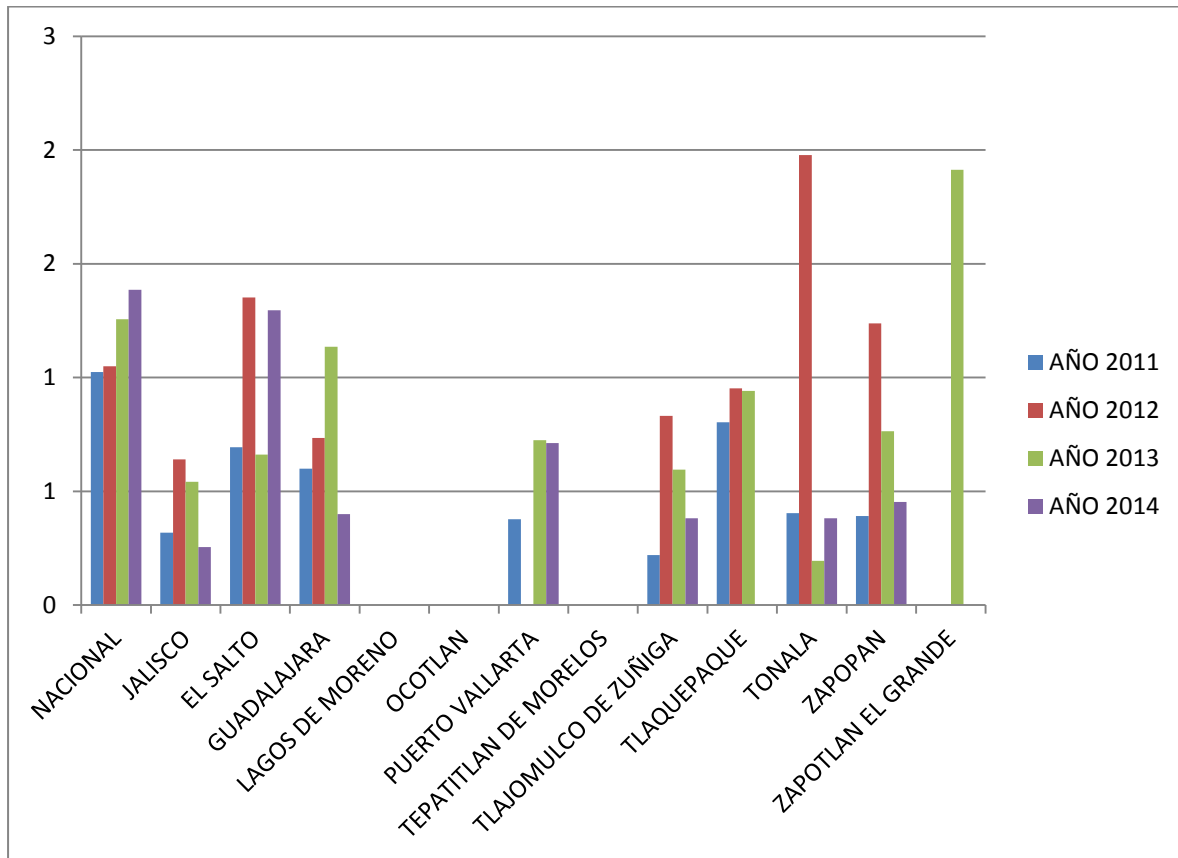


Grafico 31. Secuestros 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015.

La privación ilegal de la libertad es otro ilícito que se presenta en menor medida pero genera inseguridad y percepción negativa en la ciudadanía; en el territorio nacional en el territorio nacional este delito va a la alza de manera notoria, los números en nuestra entidad ha decrecido desde 2012, Lagos de Moreno, Ocotlán y Tepatitlán de Morelos no han presentado casos de este tipo en los últimos 4 años, Tonalá y Zapotlán el Grande mostraron incrementos considerables en 2012 y 2013 respectivamente, Tlajomulco y Zapopan al igual que el estado han descendido en los tres años previos.

### 5.6.8 Secuestro (MIDE Jalisco)

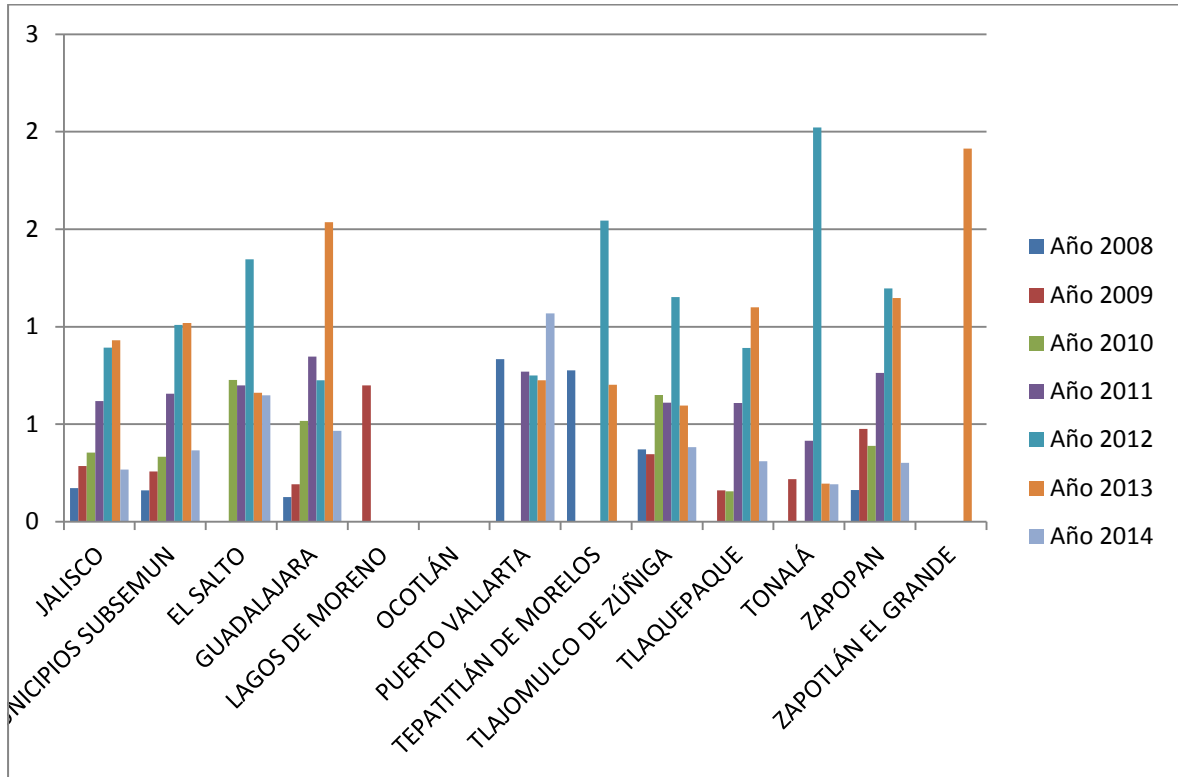


Grafico 32. Secuestros 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.9 Extorsión (SNSP)

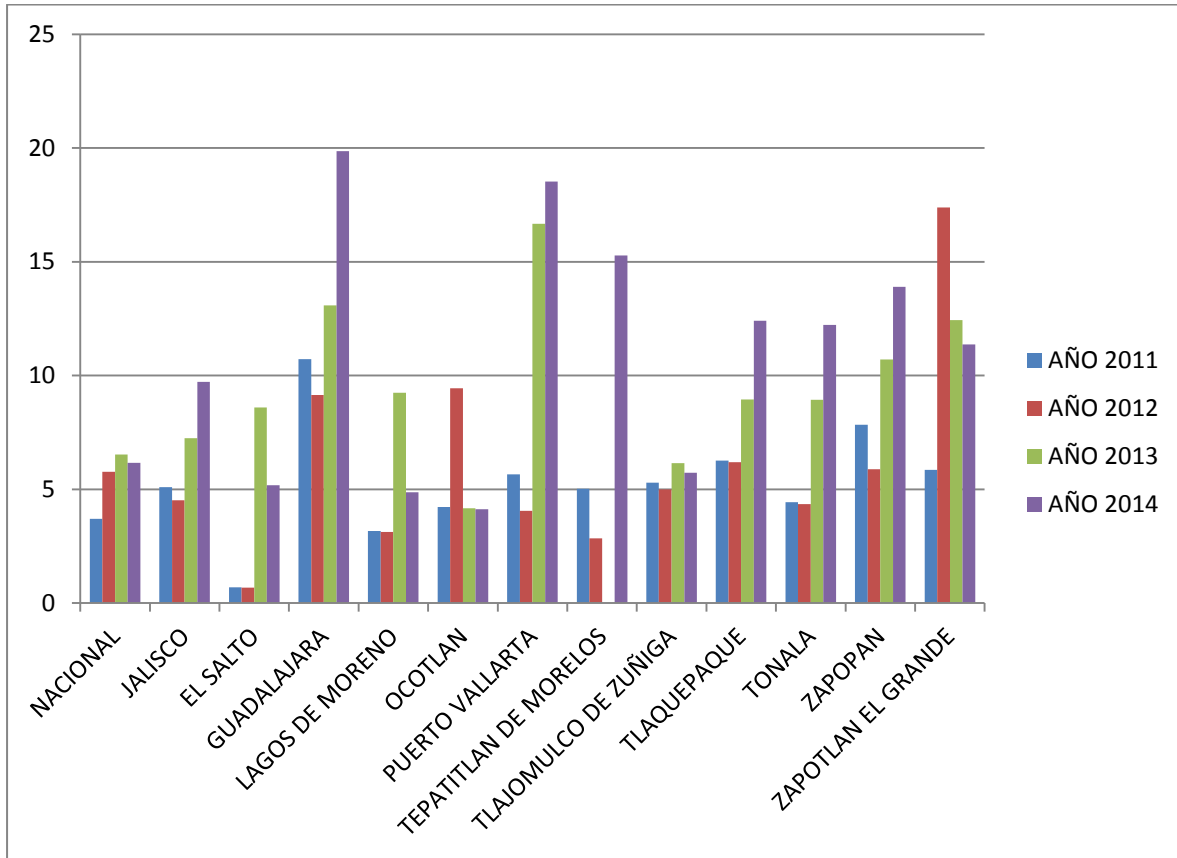


Grafico 33. Extorsión 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015.

En 2014 el Gobierno de Jalisco emprendió una campaña en los medios masivos de comunicación (en especial la radio) para tratar de informar a la población sobre el modus operandi de algunos grupos delincuenciales que utilizan la extorsión telefónica como forma de engaño para afectar el patrimonio de las familias; tal vez motivados en los altos índices reportados durante 2013 y 2014 en la mayoría de las municipalidades estudiadas. Cabe señalar que Jalisco se encuentra por encima de los datos nacionales; Ocotlán y Zapotlán el Grande tuvieron su pico más alto en 2012. Los municipios de Guadalajara y Puerto Vallarta sobresalen por encima de Tepatitlán, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, todas las demarcaciones antes mencionadas dispararon sus números durante 2014 en este concepto.



### 5.6.10 Extorsión telefónica (MIDE Jalisco)

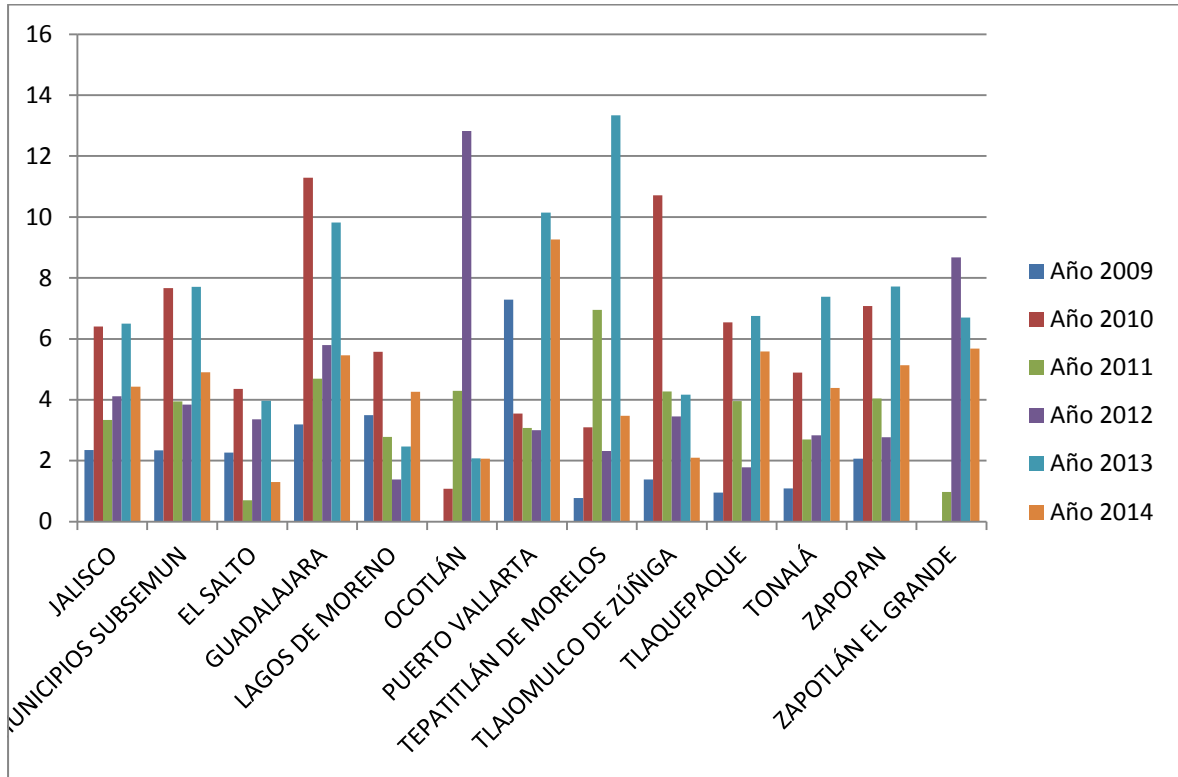


Grafico 34. Extorsión telefónica 2009-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.11 Robo (SNSP)

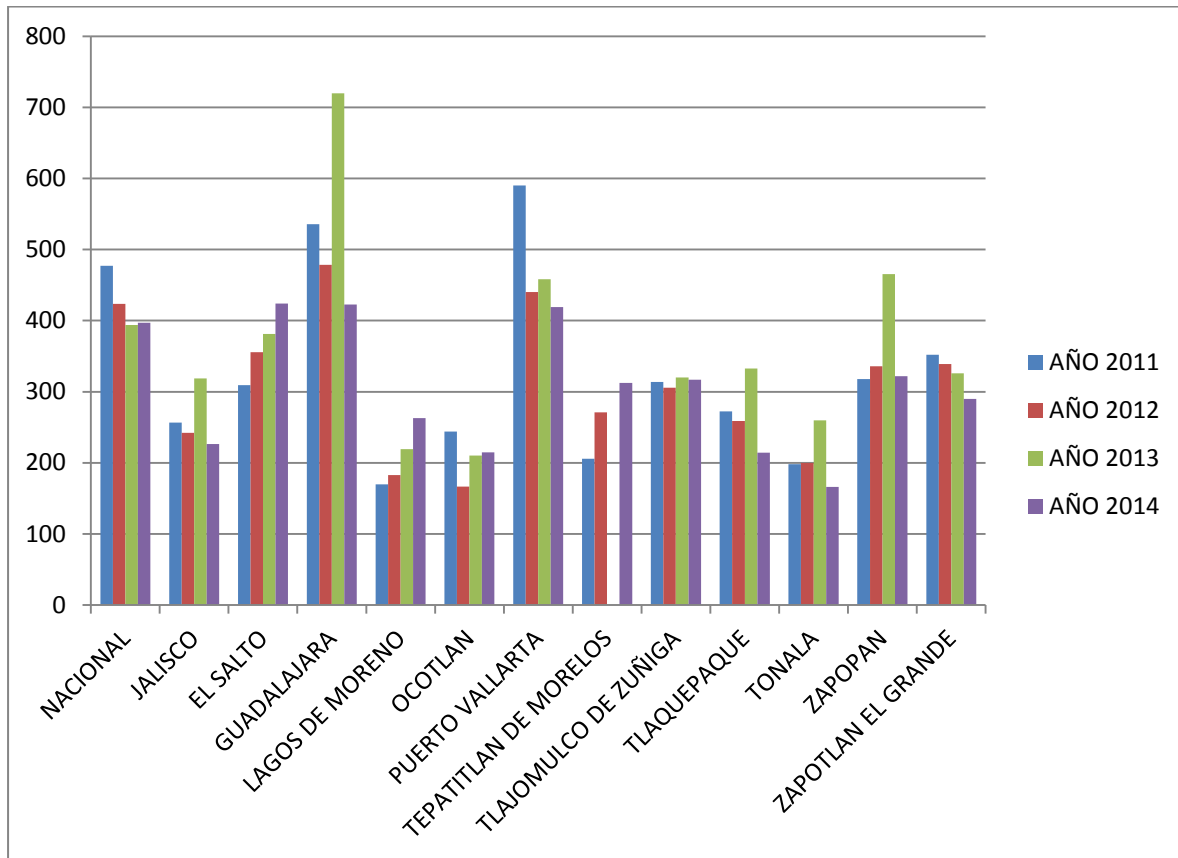


Gráfico 35. Robo 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015.

En este rubro están incluidos los robos con y sin violencia contemplados en los criterios de elegibilidad (a casa habitación, a negocio, a transeúntes, a transportistas, de vehículos y a instituciones bancarias). Solo Guadalajara y Puerto Vallarta se encuentran por encima de la media nacional; las cifras del estado son notoriamente inferiores en comparación con los datos de la república; el Salto, Tepatlán de Morelos y Lagos de Moreno muestran año con año un incremento constante en sus números durante el periodo analizado, por el contrario Zapotlán el Grande reporta un descenso anual sostenido; Tlajomulco mantiene su promedio anual con pequeñas variaciones.

### 5.6.12 Robo (MIDE Jalisco)

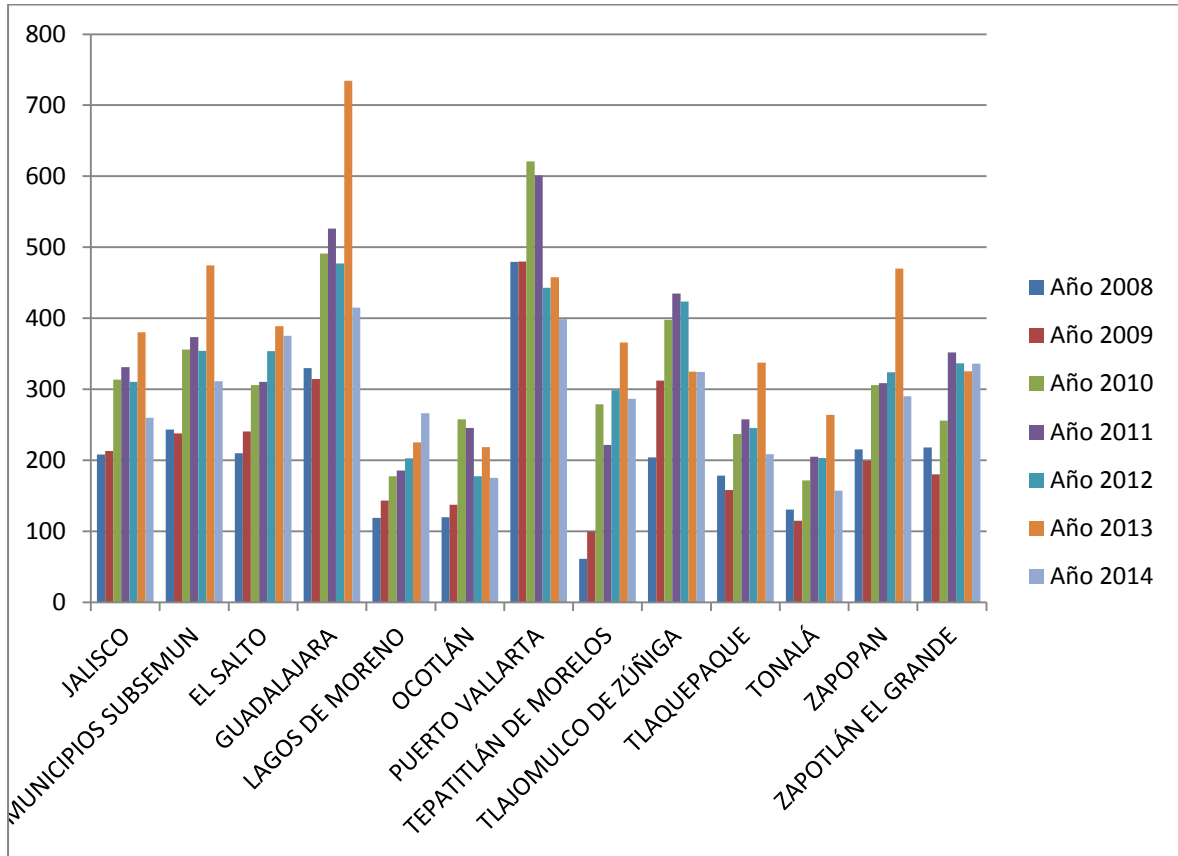


Grafico 36. Robo 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.13 Robo de vehículos particulares (MIDE Jalisco)

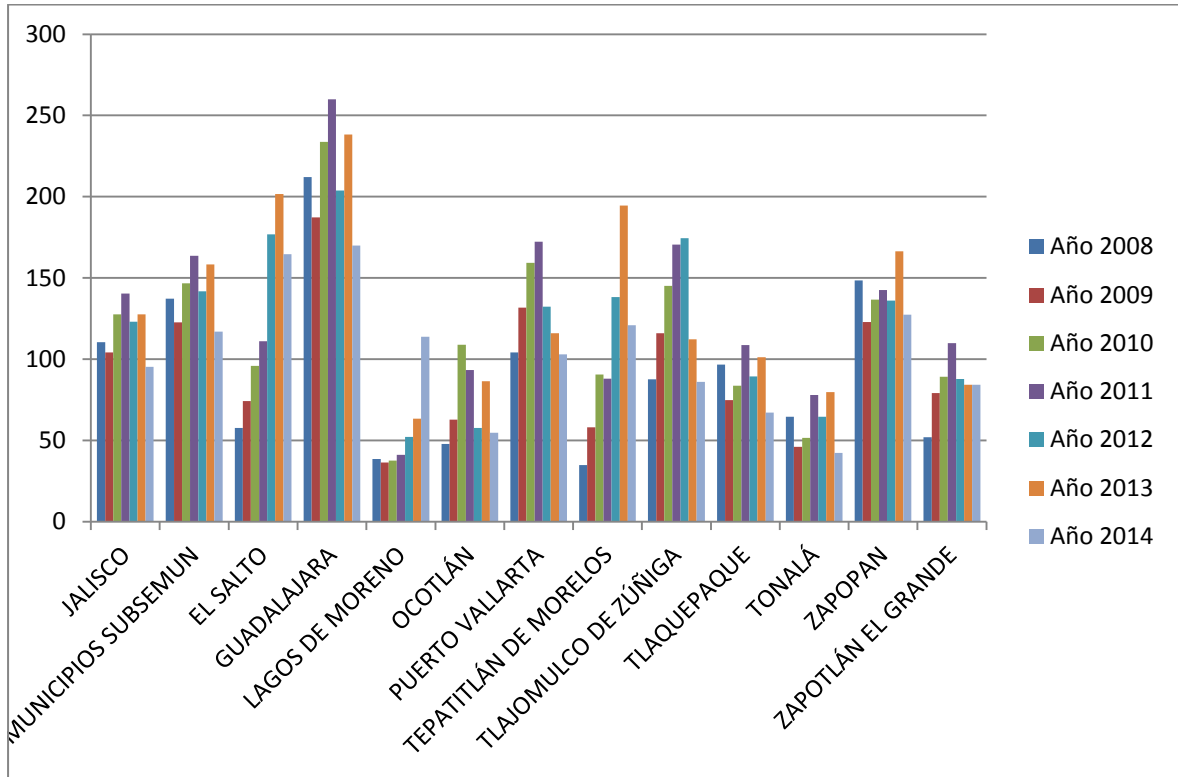


Grafico 37. Robo de vehículos particulares 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.14 Robos a vehículos de carga (MIDE Jalisco)

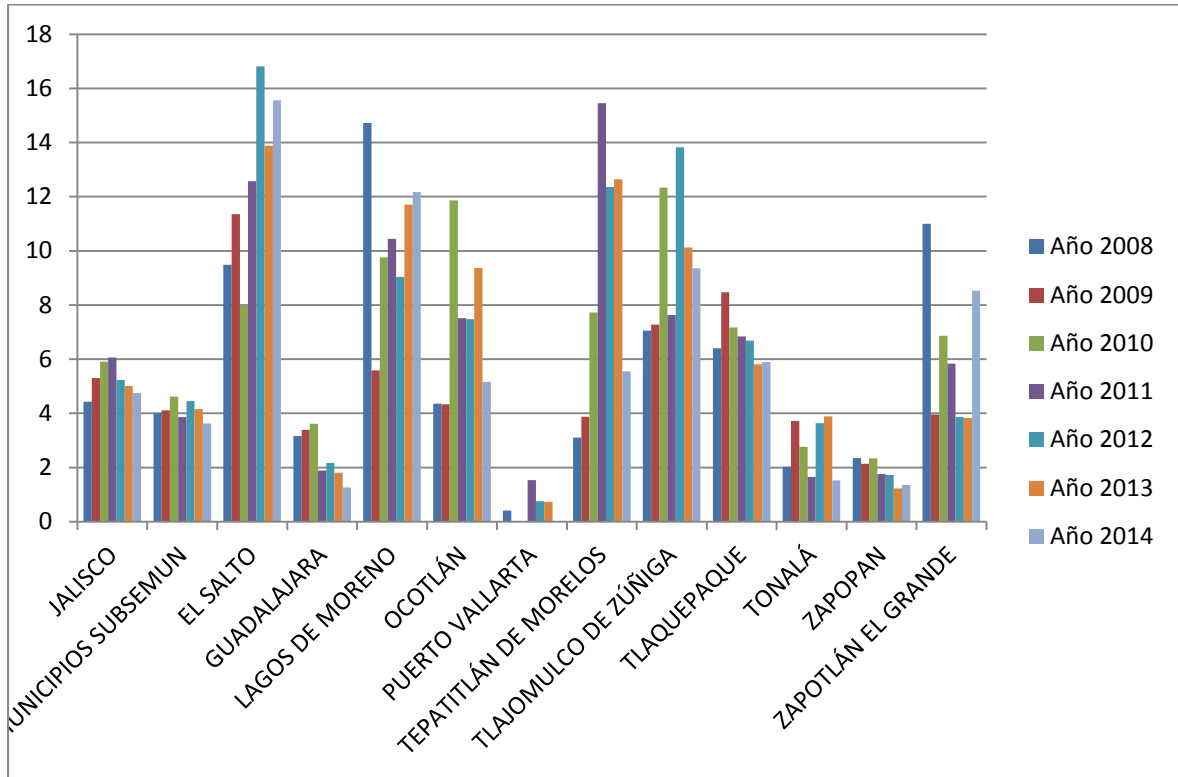


Grafico 38. Robo a vehículos de carga 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.15 Robos a personas (MIDE Jalisco)

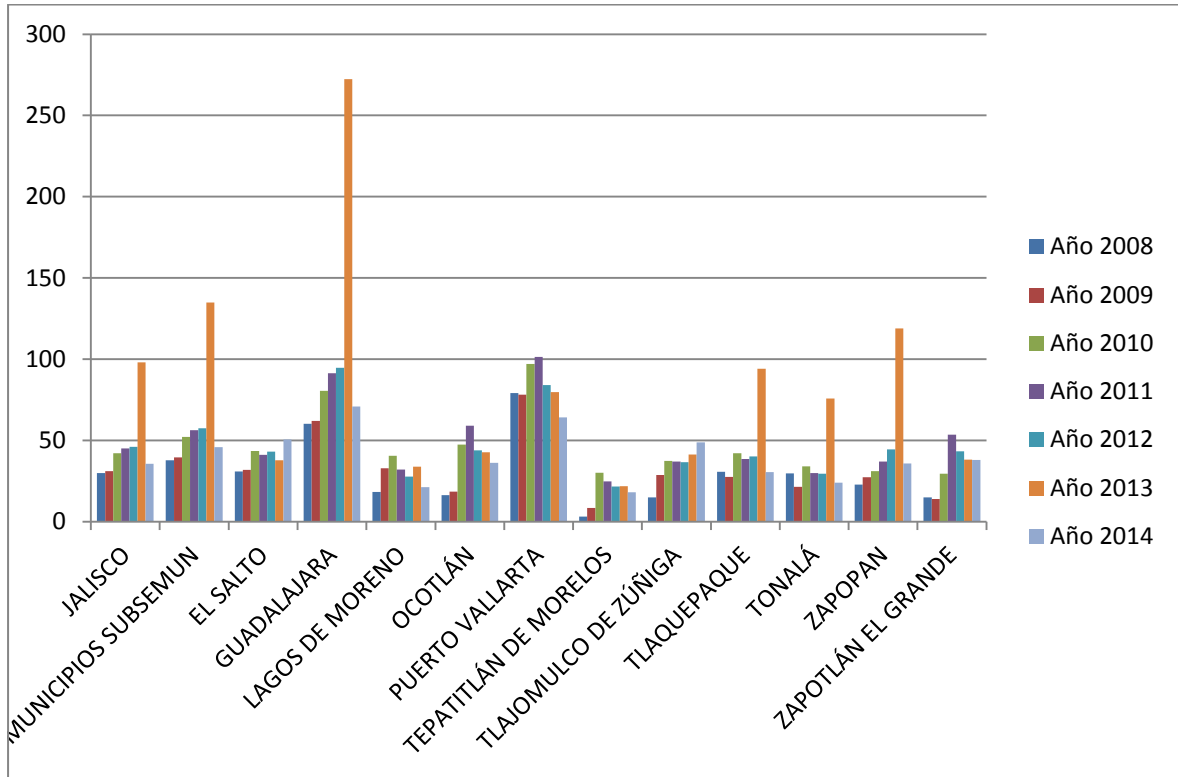


Grafico 39. Robo a personas 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.16 Robos a negocios (MIDE Jalisco)

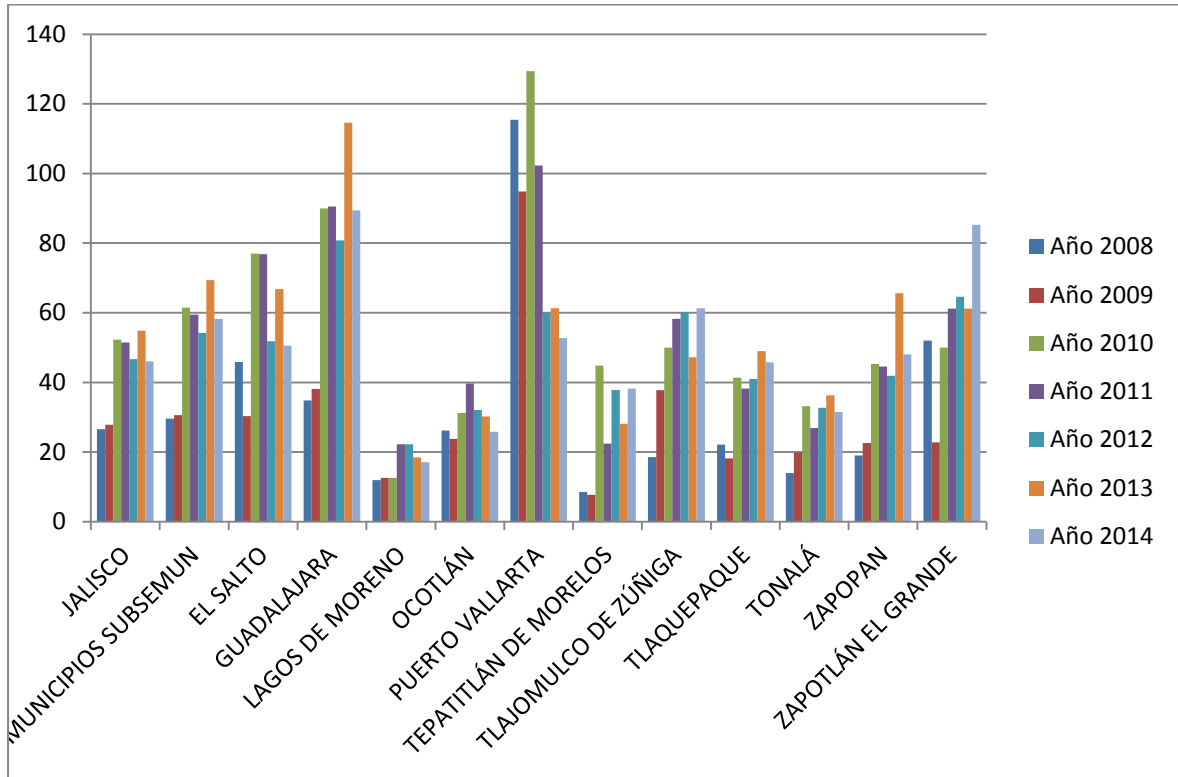


Grafico 40. Robo a negocios 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

### 5.6.17 Robos a casa-habitación (MIDE Jalisco)

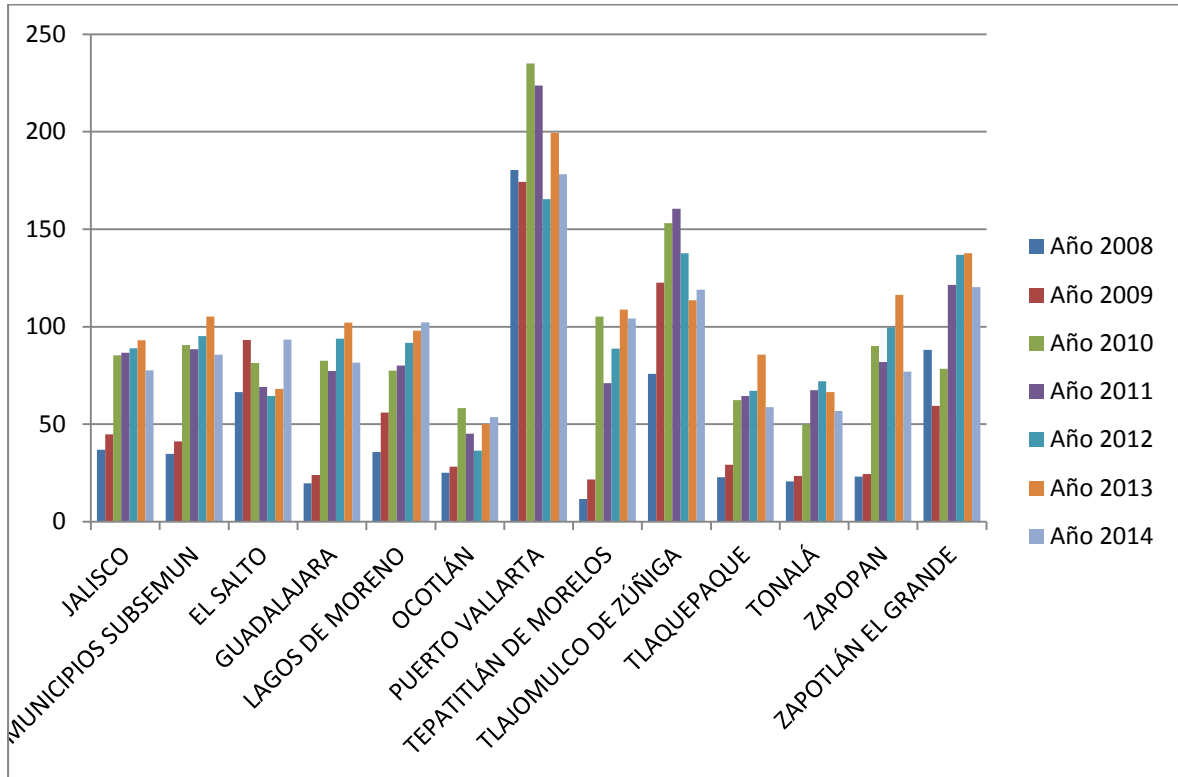
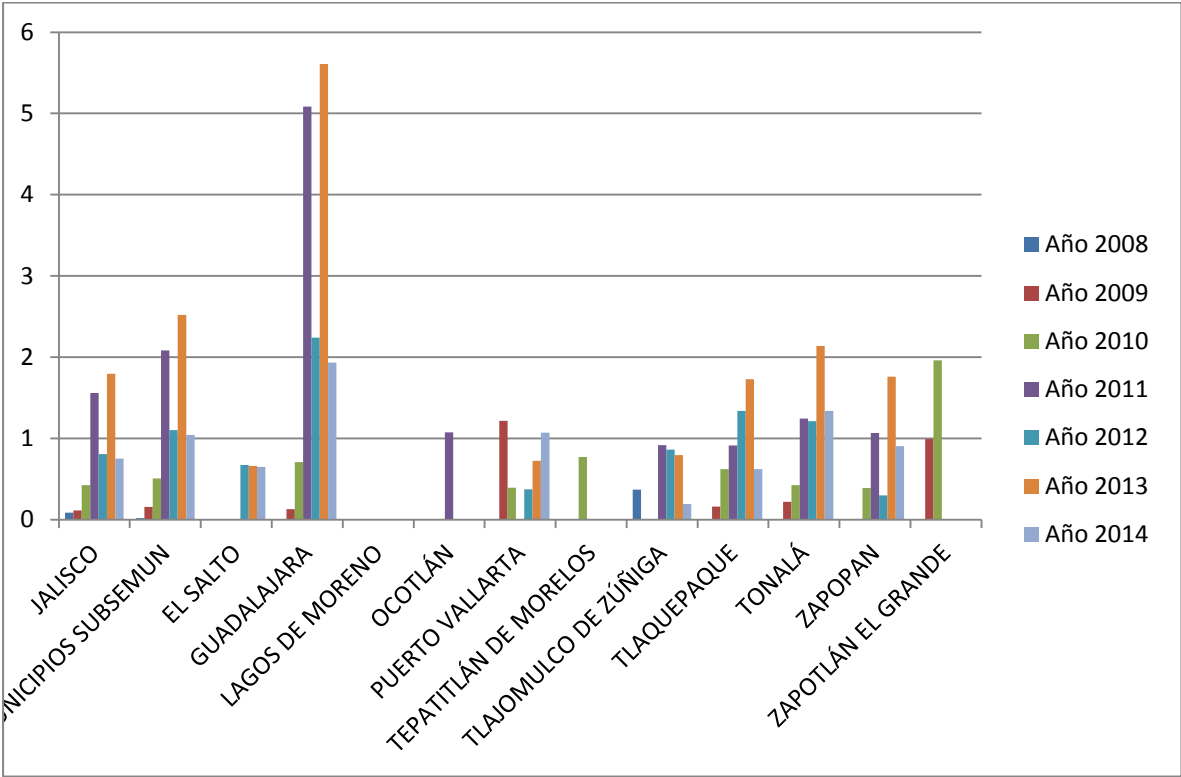


Grafico 41. Robo a casa habitación 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.

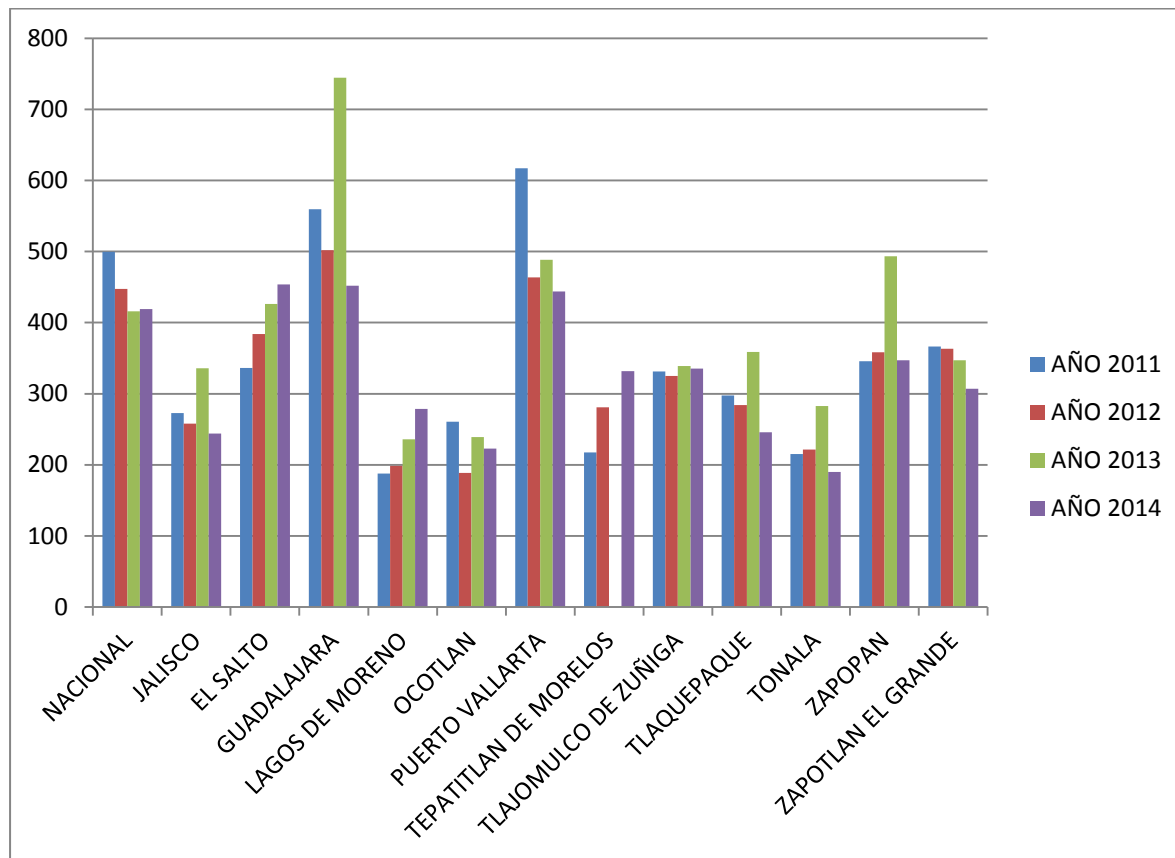


**5.6.18 Robos a bancos (MIDE Jalisco)**



**Grafico 42. Robo a bancos 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.**

### 5.6.19 Delitos considerados en la fórmula de elegibilidad (SNSP)

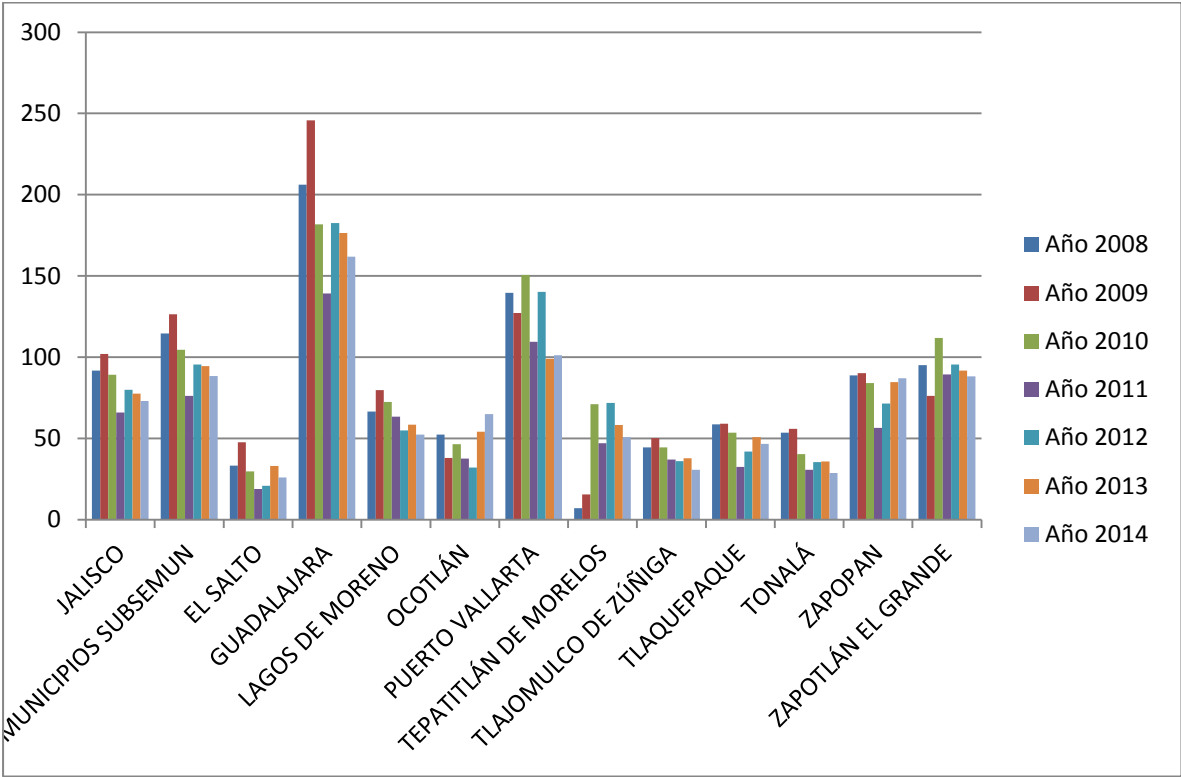


**Grafico 43. Delitos considerados en la fórmula de elegibilidad 2011-2014. Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Publica, 2015.**

Los delitos denunciados que contempla la formula determinada por el Secretariado Ejecutivo del SNSP para definir que demarcaciones territoriales serán favorecidos con el recurso del subsidio, son los considerados de alto impacto social y contempla homicidios dolosos, secuestros, extorsión y los robos referidos en el párrafo anterior.

La suma de estos 4 rubros da como resultado un comportamiento grafico muy similar al del gráfico con los datos sobre robo previamente analizado, esto debido a que este concepto es el que más delitos refleja en comparación con los otros tres que la formula considera.

**5.6.20 Fraudes (MIDE Jalisco)**



**Grafico 44. Fraudes 2008-2014. Fuente: Monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco, SEPAF, Gobierno del Estado, 2015.**

## 5.7 Jalisco como vamos

### 5.7.1 Encuesta 2011

El observatorio ciudadano de calidad de vida Jalisco como vamos (y del cual es socio fundador el ITESO) dentro de su primera encuesta de percepción ciudadana para el área metropolitana de Guadalajara realizada en Junio de 2011 muestra en su capítulo de seguridad ciudadana y justicia algunos datos que a continuación son expuestos.

#### 5.7.1.1 ¿Qué tan seguro consideras que es vivir en esta ciudad?

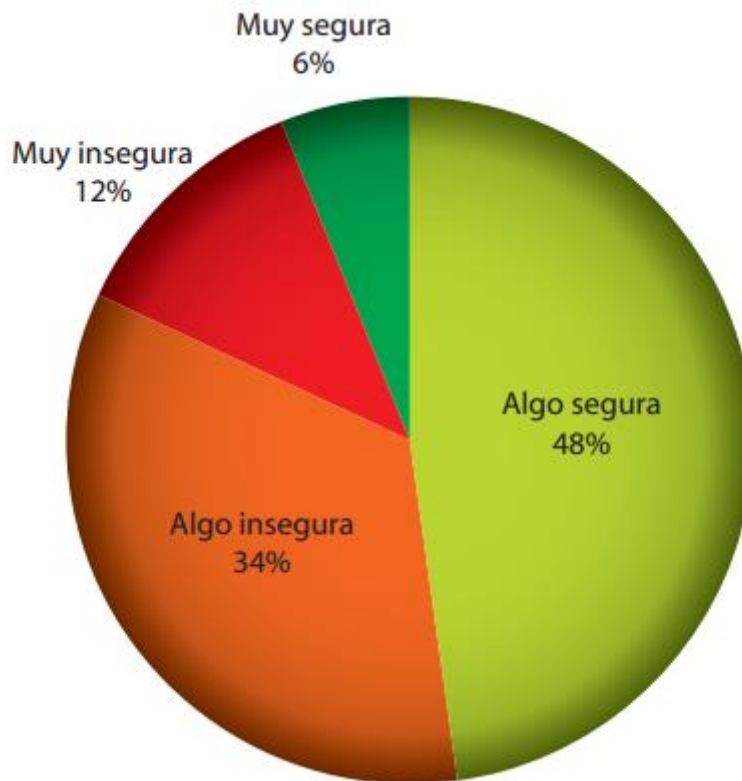


Grafico 45. ¿Qué tan seguro te sientes? Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

Los entrevistados casi están a la par si agrupamos en dos grandes rubros esta percepción, seguro e inseguro, el resultado final se inclina un poco más con lo que se sienten seguros, pero si ponemos en la balanza los extremos, es mayor la cantidad de

respuestas que la refirieron como muy insegura confrontado con los que la perciben como muy segura.

### 5.7.1.2 ¿Considera segura la colonia donde vive?

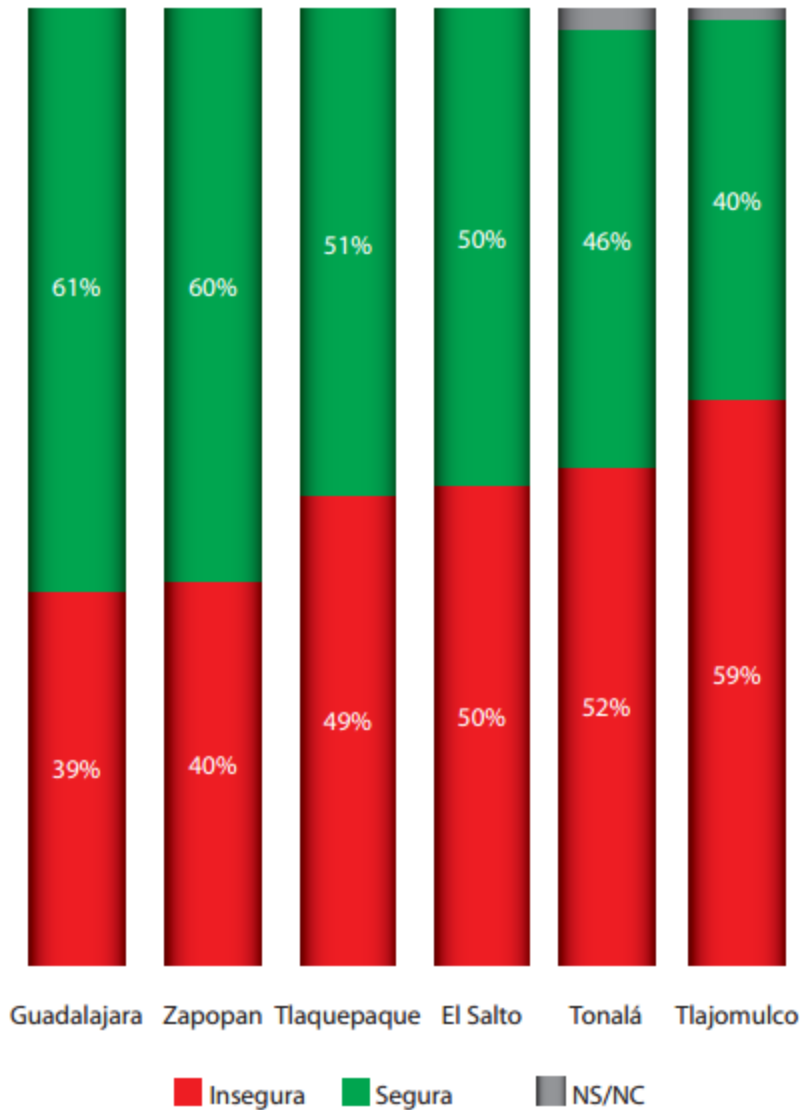


Gráfico 46. Seguridad en tu colonia. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

Este dato incluye los cinco municipios más poblados del estado incluyendo a el salto que también es parte de la ZMG, todos ellos pertenecientes a la región centro de Jalisco; si omitiéramos a el salto podríamos deducir que mientras más numerosa sea la cantidad de habitantes mayor es la sensación de seguridad en la colonia donde se reside.

### 5.7.1.3 Cuando se encuentra en alguno de estos lugares ¿cómo se siente?

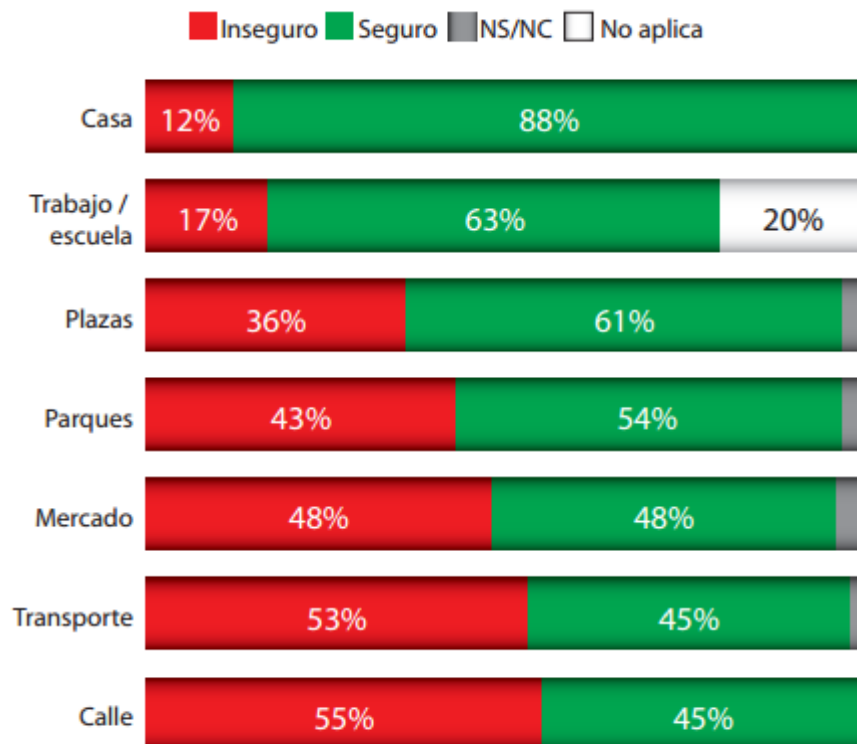
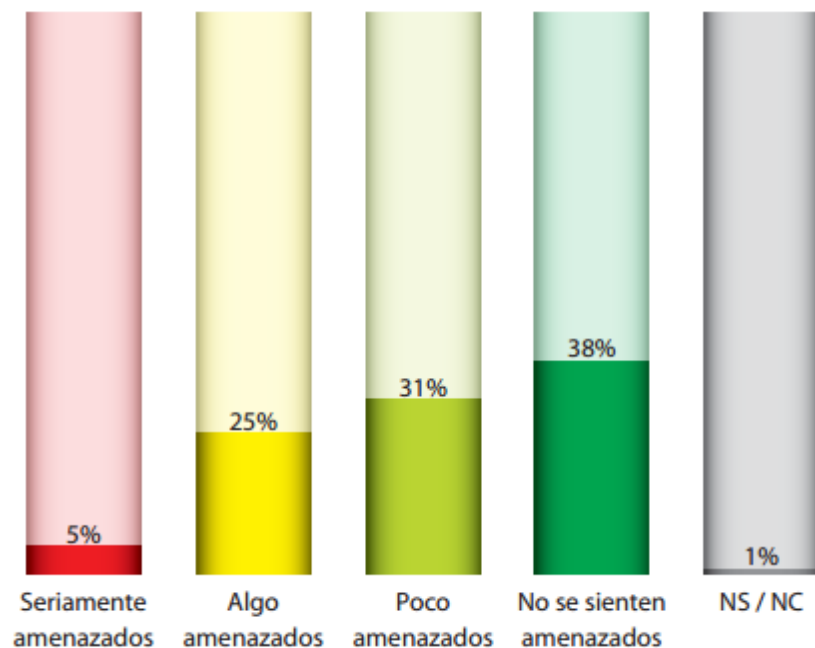


Grafico 47. ¿Cómo se siente en los distintos lugares que frecuenta? Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

El hogar es el sitio en donde la impresión de confianza es mayor, seguido por espacios de estancia fija como los centros de enseñanza y laborales; los lugares públicos o al aire libre son los percibidos como más desconfiables en términos de seguridad.

**5.7.1.4 ¿Hasta qué grado usted y su familia se sienten amenazados por los problemas locales de criminalidad y violencia?**



**Gráfico 48. Amenazados por la violencia y el crimen. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.**

El miedo de ser una víctima de la delincuencia está latente en la mayoría de los entrevistados, y es que poco más de 6 de cada 10 personas respondieron sentir algún tipo de amenaza derivada de los problemas de crimen y violencia en su entorno; este es un problema que puede afectar a gente de distintos estratos sociales y económicos.

5.7.1.5 ¿Qué tan graves son los siguientes problemas en su colonia?

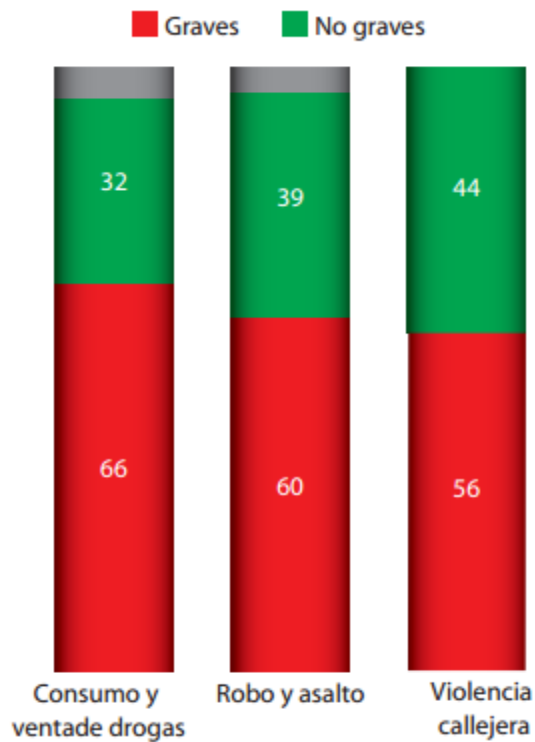


Gráfico 49. Gravedad de los problemas en su colonia. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

Esta pregunta considera tres de los problemas más representativos en las colonias relacionados con seguridad y en todos ellos más de la mitad de las respuestas apuntan a que la situación es complicada y por ende debe ser atendida para cambiar el panorama que actualmente se tiene la drogadicción, robo y asalto y violencia callejera.



5.7.1.6 ¿Qué tan grave cree usted que es el problema de consumo y venta del alcohol o drogas en su colonia?

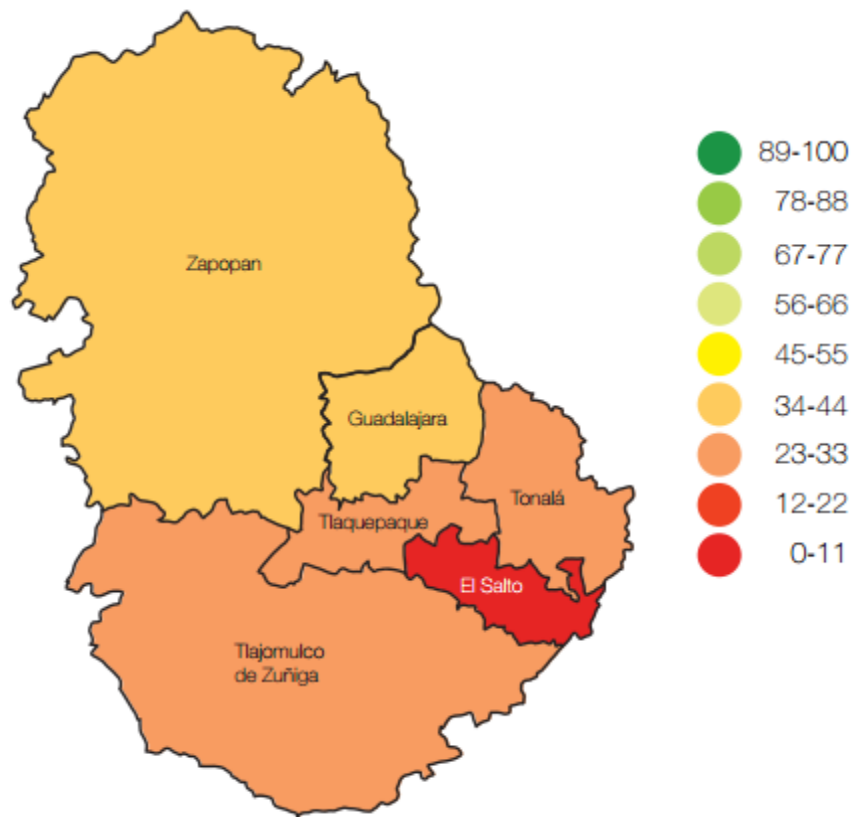


Grafico 50. Gravedad de la venta y consumo de alcohol y drogas en su colonia. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

Este mapa muestra con colorimetría la situación que guardan los seis municipios más habitados de la ZMG en lo que respecta a venta y consumo de alcohol y drogas, la ilustración muestra como los dos más grandes son los que tienen la problemática menos agravada dentro de este estudio, los tres siguientes en población muestran un tono que representa un panorama más serio que en los dos anteriores y el más chico en cuanto a cantidad de habitantes se ve con un problema más severo.

5.7.1.7 ¿Fue víctima de algún delito en el último año?

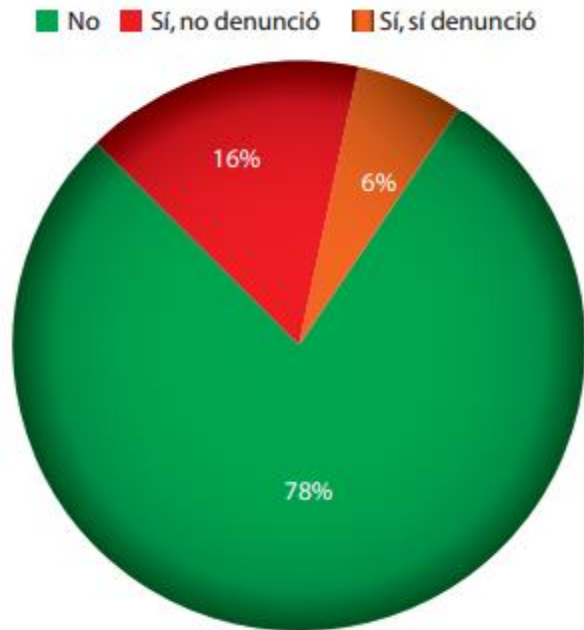


Gráfico 51. ¿Ha sido víctima de algún delito en el último año? Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

El dato refleja un 22% de quienes sufrieron algún suceso delictivo recientemente, siendo solo un 27% de los afectados quienes realizaron la denuncia respectiva.

### 5.7.1.8 ¿Qué tanta confianza tiene en cada una de las siguientes instituciones?

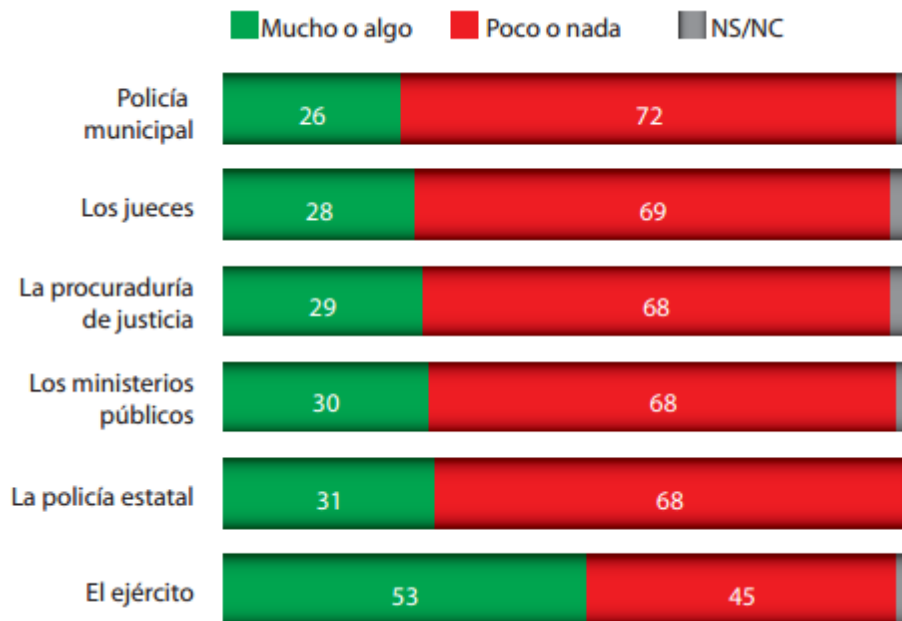
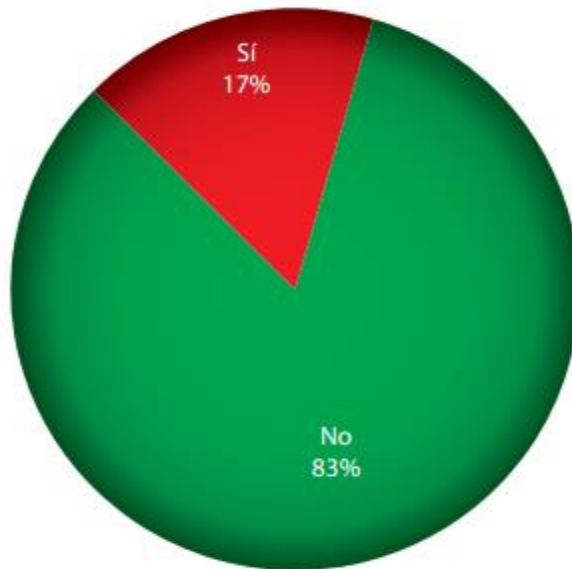


Gráfico 52. Confianza en las instituciones. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

Este dato es por demás relevante para el tema que nos ocupa en el presente documento, ya que pone al descubierto que las corporaciones policiacas de los municipios son en quien las personas menos confían, evidenciando que se debe trabajar en mejorar la percepción con estrategias eficaces que permitan obtener resultados positivos en el corto plazo.

*5.7.1.9 ¿Algún agente de policía le pidió una mordida o soborno en los últimos 12 meses?*



**Gráfico 53. Corrupción de la policía. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.**

La corrupción es un problema que se afecta de manera muy fuerte la imagen de las instituciones de gobierno en nuestro país, y las encargadas de la seguridad no son la excepción, sino que por el contrario son de las más señaladas; el 17% parece ser poco, pero se debería considerar que porcentaje del 83% restante tuvieron algún incidente con algún representante de la autoridad, es decir probablemente una gran cantidad de quienes respondieron que no, ni siquiera estuvieron en riesgo de haber sido extorsionados, porque de haber estado en esa situación probablemente el índice se hubiera incrementado.

### 5.7.1.10 Relación entre confianza y corrupción

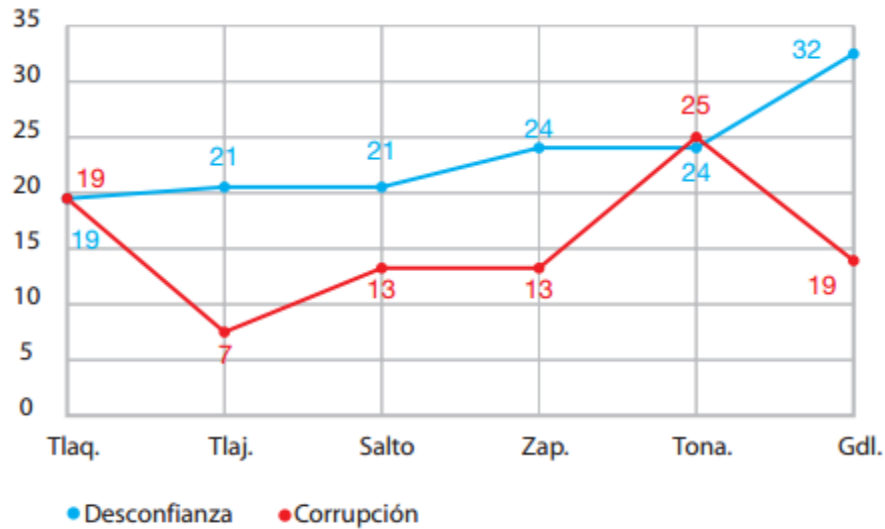


Grafico 54. Relación entre confianza y corrupción. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

La falta de confianza en las instituciones gubernamentales es un aspecto sensible en la apreciación que los ciudadanos tienen sobre quienes tienen la responsabilidad de gobernar, la clase política y la partidocracia en nuestro país sufren de un desprestigio generalizado con la población. En los 6 municipios del análisis en promedio más del 20% refirió falta de credibilidad y con excepción de Tlaquepaque que está en el mismo tabulador y Tonalá que se encuentra por encima un poco, los demás municipios muestran un problema de corrupción menor que el de desconfianza.

5.7.1.11 ¿Algún policía le pidió mordida o soborno en el último año?

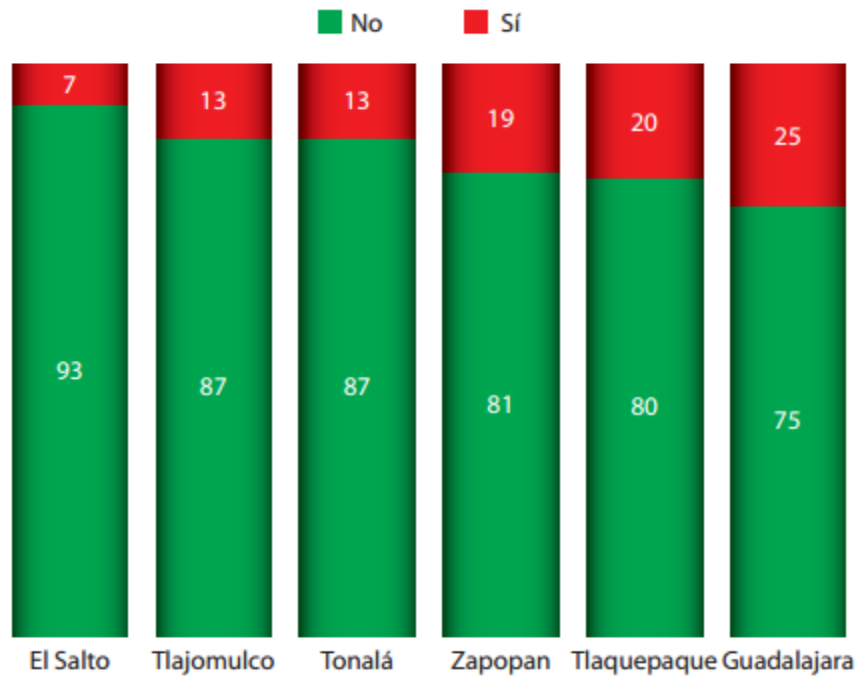


Grafico 55. Corrupción en el último año. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

Esta pregunta hace la desagregación por municipio y muestra como Guadalajara es quien tiene la peor imagen con 25% de afectados, seguido de Tlaquepaque y Zapopan con 20% y 19% respectivamente; el promedio de las seis demarcaciones que incluye el análisis arroja un 16.2% muy similar al 17% que resultado de la pregunta que no separa los datos por municipalidad

5.7.1.12 ¿Qué tanta confianza tiene en cada una de las instituciones de seguridad y justicia: jueces, procuraduría de justicia, ministerio público, ejército, policía municipal y estatal?

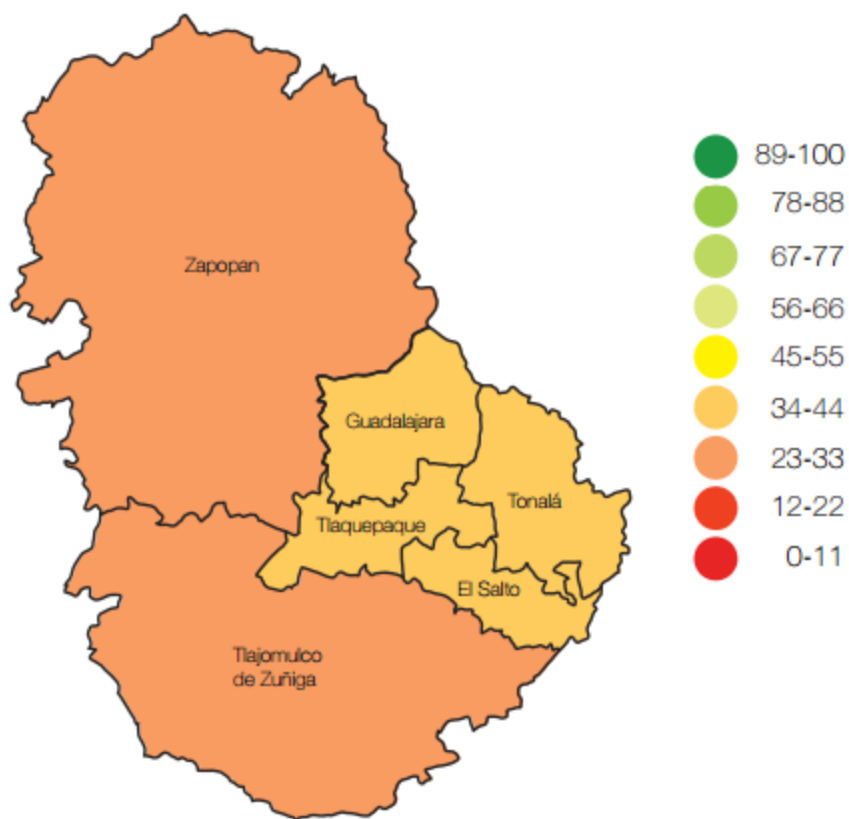


Grafico 56. Confianza en las instituciones. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2011.

La mayoría de las instituciones que este apartado analiza, no le competen de manera directa a la administración municipal y es por eso que la percepción que se tenga de ellas será solo la opinión que los entrevistados de cada municipio tengan al respecto. Solo Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga perciben una imagen peor de dichos organismos que la que percibe el resto de las municipalidades estudiadas.

## 5.7.2 Encuesta 2013



Tabla 11. Niveles de satisfacción. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2013.

El Observatorio ciudadano Jalisco como vamos público en su infografía 2013 los resultados de sus encuestas de percepción; el rubro que nos atañe ocupa el penúltimo lugar en los tres grupos en que fue clasificado el levantamiento, con una calificación apenas aprobatoria equivalente al 57% en el primer grupo sondeado, solo por encima de la imagen que se tiene del gobierno que ocupa el último sitio.





**Grafico 57. Seguridad y Justicia. Fuente: Jalisco Como Vamos, Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida, 2013.**

El diagrama anterior concentra algunos resultados relevantes en cuestiones de seguridad; primeramente consideran que es la problemática principal en su entorno, modifican sus hábitos cotidianos en el cuidado de sus pertenencias; un 75% fueron víctimas y la mitad de ellos en más de una ocasión, es decir, un 37.5% del total; el hogar es el lugar que provee una mayor sensación de seguridad y el 10% de los encuestados se sienten inseguros en ese espacio.

## 5.8 Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI)

### 5.8.1 Termómetro del delito por entidad federativa, comparativo 2007-2008

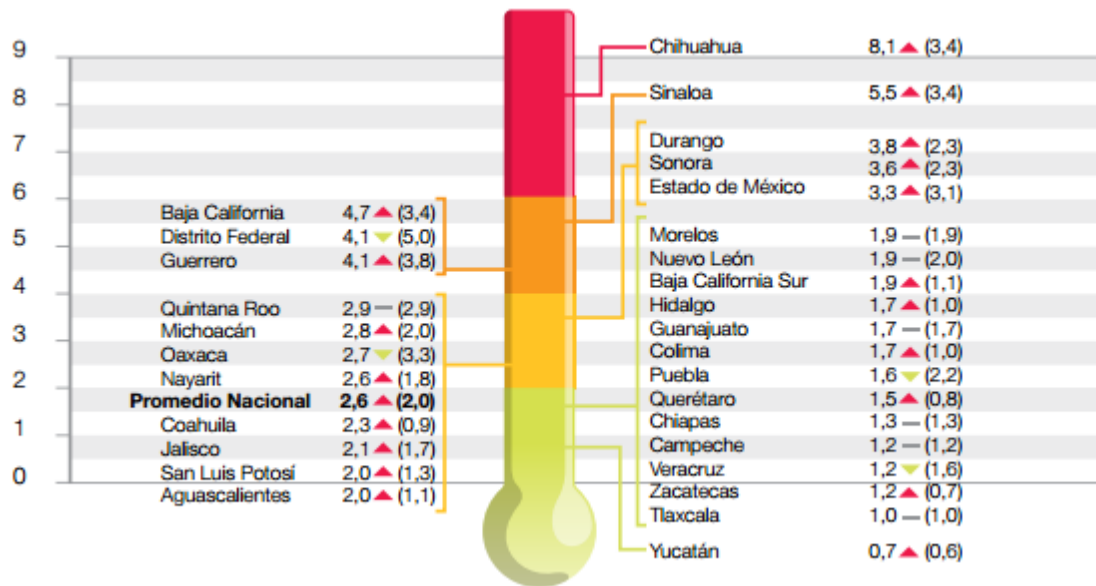


Grafico 58. Termómetro del delito por entidad federativa 2007-2008. Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), 2009.

El ICESI se encargaba de esta encuesta hasta que a partir de 2011 paso a manos del INEGI; Jalisco se mostró en los dos años analizados por debajo de la media nacional pero con un ascenso de 0.4 de 2007 al año siguiente, y se ubicó en el tercer cuadrante de color con tasas del 1.7 y 2.1 en cada año respectivamente.

## 5.8.2 Principales preocupaciones

El siguiente diagrama muestra el porcentaje de la población de 18 años y más por entidad federativa que señalaron como sus principales preocupaciones la inseguridad, el desempleo, el aumento de precios y la pobreza en 2012

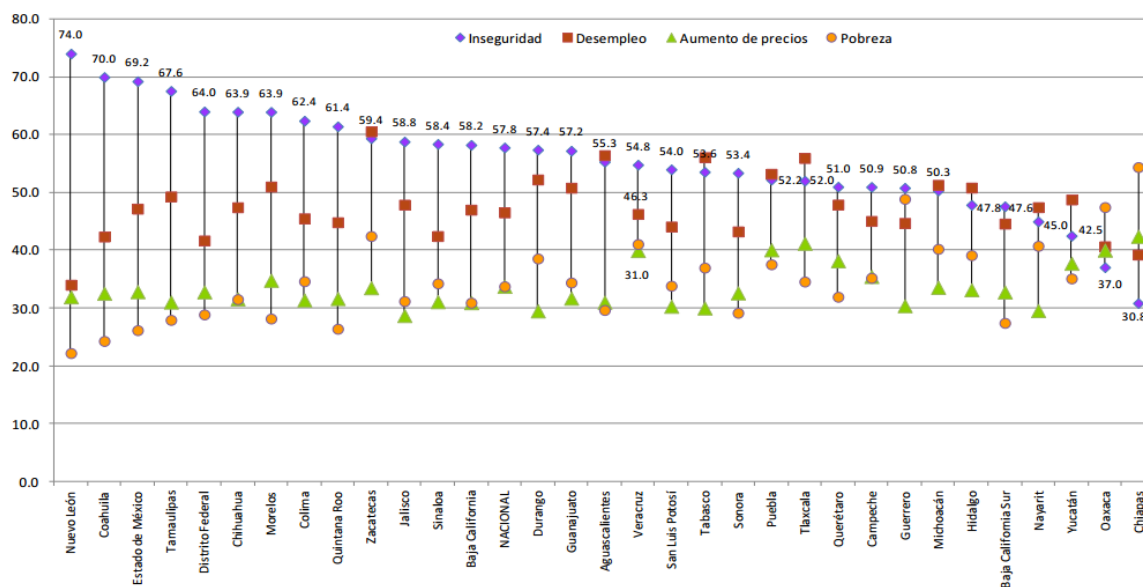


Gráfico 59. Principales preocupaciones de la población. Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), 2012.

En 2012 la inseguridad fue la principal preocupación en la mayor parte de los estados del país, seguida por el desempleo, en Jalisco casi el 60% de los entrevistados refirió esta problemática como un aspecto por el cual estar intranquilo, por arriba de la media nacional que se ubica cercana a los 58 puntos porcentuales.

## 5.9 Para una vida mejor OCDE

Es de resaltar que en un reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México obtuvo el **penúltimo lugar** dentro de un listado de **36 países** considerados para elaborar su índice “Better Life, para una vida mejor”, todo ello como resultado de sus calificaciones obtenidas en temas como ingreso, trabajo, vida en comunidad, educación, salud y seguridad. Cabe destacar que en **seguridad** se obtuvo la calificación de **cero**; y algunos otros resultados que sobresalen son que 13% de las personas encuestas dijeron haber sido víctimas de un crimen en los últimos 12 meses, mientras que la tasa de homicidios se elevó a 23.7 por cada 100,000 habitantes.

## 5.10 Presupuesto en seguridad por municipio y porcentaje que representó SUBSEMUN en 2012

| Municipio / Presupuesto | Presupuesto de egresos 2012 | Presupuesto SUBSEMUN 2012 | Presupuesto en seguridad | Porcentaje que SUBSEMUN representó en el gasto en seguridad |
|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------------|---|
| Guadalajara             | 6573.8 MDP                  | 95 MDP                    | 184.6 MDP                | 51.46%  |
| El Salto                | 411.5 MDP                   | 10 MPD                    | 60 MPD                   | 16.67%  |

Tabla 12. Presupuesto en seguridad por municipio y porcentaje que representó SUBSEMUN. Fuente: Portales de los Ayuntamientos de Guadalajara y El Salto, 2013.

Estos son algunos de los magros datos que se lograron obtener de presupuestos en de dos municipios de la ZMG, en donde en 2012 para la capital del estado este subsidio represento más de la mitad del recurso invertido en seguridad, y para El Salto solo una sexta parte.

### 5.11 Consumo de drogas

Datos revelados por la encuesta nacional de adicciones, levantada por la secretaria de salud, muestran las tendencias del consumo de drogas durante el último año en la población total de entre 12 y 65 años, en tres muestras tomadas con 5 años de separación; los resultados claramente marcan una alza considerable en el caso de los varones en todos los tipos de droga contemplados para el estudio y una notoria disminución en las mujeres.

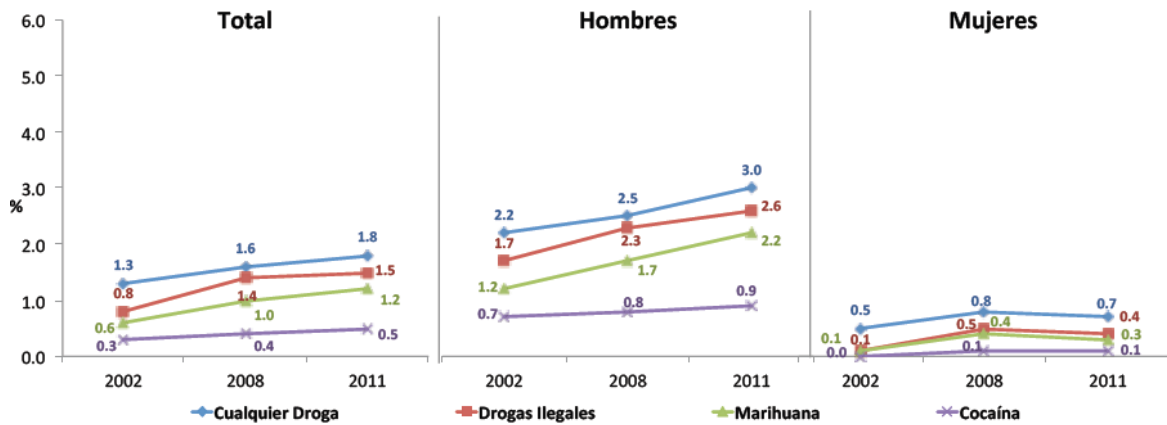


Grafico 60. Consumo de drogas. Fuente: Encuestas Nacionales de Adicciones, 2002, 2008 y 2011.

## Capítulo 6. Diseño metodológico

### 6.1 Aspectos a evaluar

Para tratar de medir los resultados de las corporaciones policiacas municipales considerando la mejora de los mismos después del otorgamiento de recursos por medio del programa que estamos analizando, se contemplan dos variables que se consideran de relevancia en sus avances; estas son los índices de percepción y la incidencia delictiva; ambas serán tocadas más a fondo en este estudio.

### 6.2 Otros elementos para medir el desempeño

La calidad con la que las policías municipales ejercen sus funciones pueden ser valoradas con la imagen que los ciudadanos tengan de ellas y esta puede ser medida por medio de encuestas que miden sus niveles de confianza; otro elemento importante que puede ser considerado, es la cantidad de quejas recibidas tanto en los órganos de control interno de las propias corporaciones, como en las instancias superiores que tratan de preservar los derechos de las personas, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

### 6.3 Método

La metodología a utilizar dadas las características y objetivos del subsidio, es el método **mixto** de investigación; se busca encontrar variaciones **cuantitativas**, a través de un **análisis** comparativo de los datos, revisando los índices delictivos de delitos de alto impacto (homicidios dolosos, secuestros y extorsión) del año 2000 a la fecha, para con ello equiparar información de años anteriores al inicio del ejercicio de los recursos del programa (2008 a 2012); de este mismo modo se estarían poniendo sobre la mesa, estadísticas de dos administraciones federales con estrategias de seguridad distintas (2000-2006 y 2006-2012), la última de ellas con la particularidad de haber confrontado de manera directa al crimen organizado; otro aspecto cuantitativo a considerar es el comportamiento de las quejas presentadas en las instituciones de derechos humanos sobre malas prácticas de los elementos de seguridad.

Asimismo se pretende examinar la percepción **cualitativa** por medio de 6 **entrevistas** a personal involucrado en dependencias de seguridad y de ser posible con la

**capacidad de incidir** en la forma de erogar el recurso de SUBSEMUN, para captar si se observa un cambio en el ejercicio de las funciones de los policías, como resultado de la capacitación y profesionalización marcadas en los objetivos generales del programa, esto puede verse reflejado en la atención los gendarmes brindan a la ciudadanía; un número igual de entrevistas será aplicado a policías que pertenezcan a municipios de la ZMG beneficiados con recursos de SUBSEMUN, esto con el objetivo de percibir sus puntos de vista con respecto a los cambios en sus dependencias (desde el inicio del programa), en sus capacidades organizativas y operativas, mejoras en infraestructura y equipamiento, pero sobre todo en la profesionalización y fortalecimiento de los niveles de confiabilidad de los elementos.

## Capítulo 7. Descubrimientos, conclusiones y recomendaciones

### 7.1 Hallazgos

#### 7.1.1 Incentivo perverso

El otorgamiento de beneficios económicos basados en los índices delictivos de los gobiernos del tercer nivel, puede provocar que te “convenga” mantener ese registro en niveles “elevados” que te permitan preservar el apoyo, es decir, si con el recurso se logra disminuir la incidencia delictiva, estaría en riesgo la recepción de ese apoyo durante el siguiente ciclo, dado que ya no serías candidato a ser beneficiado bajo la fórmula de elegibilidad; esto pudiera generar una **doble contabilidad** en donde sean unos números los reportados hacia el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y otros los publicados a la ciudadanía, que permitan informar los logros alcanzados en materia de seguridad.

Debemos considerar un dato que algunas autoridades afirman sobre un fenómeno que pudiese estarse presentando, y es que la cantidad de delitos no se esté incrementando en la realidad sino que la cultura de la denuncia se esté reproduciendo entre la población y la gente este acudiendo en mayor número a informar a las autoridades sobre los ilícitos de que han sido víctimas.

No hay un indicador claro que demuestre que haya una tendencia a la baja en la incidencia delictiva o una mejoría en la percepción ciudadana sobre la seguridad; los delitos de alto impacto generan una imagen negativa en la población y temor a ser víctimas de la delincuencia; este miedo propicia que algunos indicadores se mantengan elevados y que las personas sientan desconfianza aun y cuando no hayan sido afectados por algún delito.

#### 7.1.2 Infiltración en las corporaciones

Otro factor que influye de manera directa en las corporaciones más pequeñas de seguridad pública municipal, es la presencia de miembros de organizaciones delictivas que poco a poco se infiltran en las policías, y a base de la intimidación que ejercen sobre los elementos policiacos y los sobornos que les ofrecen, permean en el interior de las



instituciones. La estructura del denominado Cartel Jalisco Nueva Generación y su presencia en algunas regiones del estado, son factores influyentes en la descomposición de los cuerpos de seguridad municipales; y ponen en evidencia su debilidad y vulnerabilidad en algunas zonas de la entidad federativa. La fuga de información clasificada, la notificación de operativos especiales o de planeación de acciones, así como la omisión de acciones para permitir operar en ciertas zona a los grupos con que se tengan pactos convenidos, son prácticas que llevan a cabo en algunas regiones de la entidad.

Acercas de la posible infiltración de la delincuencia organizada en las corporaciones policiacas municipales, fuentes bien acreditadas del gobierno federal refieren que la secretaría de gobernación tiene clasificados como de alto riesgo a 50 municipios de Jalisco, y en aproximadamente 30 urge ejecutar acciones para quitarle el control que los grupos criminales ejercen sobre los cuerpos de seguridad locales. El gobierno estatal comparte la preocupación y la información de la federación, al grado que el ejecutivo federal haya incluido a Jalisco dentro de los cuatro estados con prioridad para llevar a cabo operativos contra las organizaciones delictivas, dado el alarmante nivel de injerencia que estos grupos poseen en algunas municipalidades, principalmente en aquellas que colindan con Michoacán. Esto evidencia el bajo poder y lo endeble que puede ser una policía municipal; entonces, que tan conveniente debería ser mantenerlas vigentes si estas deben ser tomadas por la fuerza del estado para poder mantener el control de sus demarcaciones y esta a su vez apoyada en ciertos casos por las fuerzas federales.

### **7.1.3 Gasto en otros rubros**

En el transcurso de la investigación se detectaron casos en donde entes de gobierno solicitan recursos a la Federación presentando proyectos con metas definidas; dichos proyectos son autorizados y el capital entregado, pero en el transcurso de la ejecución de los mismos, **el dinero es usado para otros fines** emergentes, pudiendo ser finalidades ligadas con la seguridad, o peor aún, erogados en rubros o conceptos que nada tengan que ver con aspectos de seguridad. El finalizar el ejercicio del recurso y cuando se llega la hora de rendir cuentas, no se logran las metas planteadas de inicio y esto por obvias razones

deslegitima la esencia de los programas de gobierno que buscan hacer frente a ciertas problemáticas, que a final de cuentas no son siquiera tomadas en cuenta por quienes ejercen el recurso. Esto nos hace pensar que la simulación de grandes logros puede hacer que seas elegible para obtener recursos específicos, pero al terminar el ciclo, todo aquello solo quedara en ideas prometedoras o solo buenas intenciones.

#### **7.1.4 Sanciones ejemplares**

Si partimos de la premisa de que cualquier presupuesto público debe ser fiscalizado, todo resultado de una revisión al uso del recurso, entiéndase auditoria, debe mostrar objetividad e imparcialidad; desgraciadamente en nuestro entorno, algunas autoridades encargadas de esa importante tarea, poseen una imagen hasta cierto punto negativa (por llamarla de algún modo) en el ejercicio de sus funciones, dado que en ocasiones estos resultados pueden entrar a la arena política y ser sujetos de un "manoseo" para evitar exhibir a la luz pública a cierto individuo o ente de gobierno; los castigos derivados del mal ejercicio de un recurso publico pocas veces son ejecutados o llevados a cabo como la ley lo mandata, tratando de cuidar la imagen de la persona o institución política afín a los intereses. Esto genera un desprestigio en la figura de las instituciones responsables y hasta cierto punto incentiva o puede generar que quienes incurrn en este tipo de acciones incorrectas no lo piensen dos veces para realizarlas o incluso pierdan el temor a ser castigados.

#### **7.1.5 Diferencias en las estadísticas reportadas**

Los datos que tiene publicados el portal de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF) del estado de Jalisco, en su apartado denominado "monitoreo de indicadores del desarrollo en Jalisco" dentro del rubro de seguridad, muestra información que no coincide en su totalidad con los datos mostrados sobre delitos en el portal que publica la estadística de la incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Publica; esto nos hace pensar que existe una doble contabilidad que favorezca la recepción de recursos en las demarcaciones territoriales del

estado con datos reales (números elevados), y en la página web local los indicadores reflejen números más bajos que traten de ocultar o disminuir las cifras con la finalidad de no perjudicar la percepción de la sociedad y mostrar una cara distinta a la verdadera en este aspecto, probablemente tratando de respaldar las estrategias implementadas en la materia, argumentando resultados favorables en la aplicación de las mismas.

### **7.1.6 Municipalidades pequeñas (no elegibles)**

Uno de los inconvenientes (por llamarlo de algún modo), que posee la fórmula de elegibilidad para gozar de los fondos del programa, es que existen demarcaciones territoriales que por su reducido tamaño o escasa población no son sujetos para recibir el recurso; a pesar de que sus niveles de delincuencia son mayores que otros municipios y los índices delictivos por habitante rebasan a municipios que incluso son beneficiarios del subsidio en cuestión.

Estas pequeñas municipalidades son excluidas o marginadas y por lo tanto no pueden ser sujetas de obtener el beneficio de SUBSEMUN y es por eso que tanto su equipamiento, capacitación, infraestructura y estado de fuerza son relativamente bajos y limitados, y en consecuencia fácilmente superables por el poder económico que algunas agrupaciones delincuenciales poseen.

El aspecto más importante que considera la fórmula de elegibilidad para poder recibir recursos de SUBSEMUN, es la población con que cuente la municipalidad o delegación que busque ser beneficiado con el apoyo, este factor representa el cuarenta por ciento en la ponderación del algoritmo; seguido por la incidencia delictiva con un 35% y la cobertura a municipios con un 25% que contempla factores como los destinos turísticos y las zonas fronterizas; esta consideración de los factores provoca que algunas demarcaciones con elevados índices delictivos en proporción con su número de habitantes no puedan ser favorecidos aun y cuando su ubicación geográfica se encuentre colindando con municipios o estados con severos problemas de inseguridad o incluso teniendo en el interior de sus propios límites disputas de territorio por parte de grupos delictivos.

## 7.2 Conclusiones y recomendaciones generales

### 7.2.1 Plazo para ver resultados

Es probable que los efectos medulares y los resultados representativos del programa SUBSEMUN no estén mostrándose de inmediato, sino que la planeación y dadas las particularidades de la situación que rige, sean el mediano y el **largo plazo** quienes traigan consigo las soluciones de peso a las preocupaciones actuales; también existe la posibilidad de que el establecimiento del nuevo modelo policial aunado a los renovados esquemas de formación y junto con el relevo generacional en la policía, vengan de la mano con las mejoras que se esperan y ayuden a la consecución de los objetivos.

### 7.2.2 Dificultad nacional

La problemática de la seguridad como algunas otras que envuelven a México y su entorno, debe considerar diversas vertientes para ser resuelta o al menos atenuada, tratando de recuperar en la medida de lo posible el ya muy deteriorado y resquebrajado tejido social; en el aspecto cultural y educativo se deben elevar los niveles de conciencia y conocimientos para ayudar a mejorar la parte formativa y de convivencia social, y así para evitar ser presa fácil del crimen organizado o de la delincuencia ordinaria. Esta estrategia integral debe incorporar también medidas que favorezcan el crecimiento de la economía, y la generación empleos bien remunerados para prevenir que no se busquen mecanismos ilegales para generar ingresos adicionales; asimismo el aspecto deportivo y de sana recreación debe ser tomado en cuenta como una seria opción para distraer de manera positiva y saludable la atención tanto de jóvenes como de niños y adultos. Estas propuestas se enfrentan con situaciones externas que generan dificultades para su concreción; sindicatos como el de educación al igual que sus disidencias, pueden ser un claro ejemplo de lo antes referido al tratar de evitar que las condiciones laborales actuales (entiéndase privilegios) de sus agremiados se vean afectadas, afectando de manera directa y severa el progreso formativo de los estudiantes; asimismo debe ser contemplada una distribución

más justa de los ingresos, ya que la brecha entre las clases sociales en lugar de irse acortando, cada vez es más grande.

Los hechos suscitados el 26 de Septiembre de 2014 con la desaparición de 43 los estudiantes de la Escuela Norma Rural de Ayotzinapa, demuestran la fragilidad y vulnerabilidad de los cuerpos de seguridad pública del tercer nivel de gobierno frente a las organizaciones criminales y a las caprichosas e incorrectas decisiones que pueden tomar funcionarios públicos que creen tener el poder absoluto para hacer lo que les plazca en las instituciones bajo su cargo. Estos sucesos provocaron que el Presidente Peña Nieto planteara la idea de presentar al Congreso una iniciativa para crear un mando único policial en las 32 entidades del país y con ello “pasar de más de 1,800 policías municipales débiles, que con facilidad pueden ser corrompidas por la delincuencia, a sólidas corporaciones de seguridad estatal que sean más confiables, más profesionales y más eficaces”, refirió textualmente el primer mandatario.

### **7.2.3 Reportar no es denunciar**

Cabe señalar la diferencia que existe entre reportar un delito y denunciarlo; por ejemplo, si al ir caminando por una calle soy víctima de un robo en donde un asaltante me despoja de mis pertenencias, puedo llamar a la línea de atención de emergencias 066 y reportar lo sucedido para que los cuerpos de seguridad acudan al lugar de los hechos y busquen al delincuente para tratar de detenerlo y que devuelva lo hurtado, pero si después de que se haya dado lo antes mencionado y no se haya tenido éxito en la recuperación de los bienes, no acudo a levantar la denuncia correspondiente (y en su caso ratificarla) para que se investigue el caso y se busque a los responsables, porque pienso que es lo mismo hacerlo y no hacerlo, creyendo que no va a pasar nada y las cosas seguirán igual, por ende, ese delito no se verá reflejado en la incidencia delictiva de la entidad en que ocurrió y por ende no afectara la estadística y simplemente será un dato más para la estimación de la cifra negra. La fiscalía general del estado de Jalisco cuenta con un área de política criminal y estadística que analiza las cifras reportadas en línea de emergencia 066, probablemente para tomar medidas preventivas y reforzar la vigilancia en las zonas de donde sean

recibidos la mayor cantidad de reportes, pero esto no se verá plasmado en la incidencia delictiva que pueda favorecer a la entidad para la recepción de recursos como el del tema que nos atañe, SUBSEMUN. Por lo tanto podemos deducir que los datos que sirven para el cálculo de las formula de elegibilidad del subsidio que estamos analizando, son solo los delitos denunciados y no los reportados.

#### **7.2.4 Percepción sobre seguridad**

La percepción es una sensación que la población puede tener sobre algún temas, y es la seguridad uno de los que más preocupa en términos generales; este aspecto puede estar relacionado de manera directa con lo que ocurre realmente en el entorno, o bien, puede estar influenciado por factores que repercuten en la forma de pensar de las personas; estas causas pueden ir desde comentarios realizados con gente cercana que haya sido víctima de algún delito o que haya escuchado a alguna platica relativa al tema, hasta crímenes perpetrados a personas públicas o muy conocidas entre la población; los medios de comunicación son otra vía que puede hacer que la impresión de las personas cambie de forma positiva o negativa, dependiendo de los contenidos que seas difundidos en sus diferentes espacios de publicación; cabe hacer mención que, un suceso no divulgado, no quiere decir que no haya sucedido, o eventos cotidianos acontecidos, pero expuestos a la audiencia con una relevancia mucho más elevada de la que realmente merecen, pueden alterar estos parámetros de los que estamos hablando; por lo tanto podemos deducir que los medios masivos de difusión y comunicación tiene en sus manos herramientas capaces de modificar hasta cierto punto estos indicadores estadísticos.

Es de suma importancia considerar que así como es relevante tratar de cambiar la percepción que se tiene en respecto a la seguridad y la delincuencia, también es trascendental mejorar la (hasta cierto punto) deteriorada imagen que se tiene de las corporaciones policiacas y las instituciones, buscando recobrar la confianza en ellas, generando una sinergia y colaboración entre autoridades y ciudadanos, intentando formar un frente común en contra de quienes alteran la paz social y desestabilizan la tranquilidad en los hogares.

El académico y especialista en temas de seguridad de la Universidad de Guadalajara, Dante Haro, opina en una de sus columnas que el ciudadano común y corriente puede sentirse más vulnerable e inseguro ante la delincuencia, si los funcionarios de alto nivel o incluso los miembros de los cuerpos de seguridad son víctimas de delitos de alto impacto como agresiones armadas u homicidios; asimismo refiere que le faltan capacidades al estado para poder poner orden ante esta situación y habla de una reforma en materia de seguridad pero no sobre la parte administrativa o de recursos financieros sino en la parte operativa refiriéndose a la forma de hacer frente a estos grupos delincuenciales, contemplando mejoras salariales para policías y ministerios públicos, estabilidad laboral que les permita enfocarse de lleno el trabajo preventivo para de este modo también poder reducir los índices de corrupción. El también presidente del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara comento que aproximadamente el 60% de los homicidios son perpetrados en Jalisco tienen relación con la delincuencia organizada. La impartición de justicia, el fomento a la denuncia, la reducción de impunidad son temas en donde existe mucho campo de crecimiento y mejora. Una frase muy representativa que expresa el investigador dice: “Más juventud, más ocio y menos trabajo es igual a más delito. Son variables que se están dando en países de vías de desarrollo como es el caso mexicano y no se están atacando”; con esto se puede concluir que la prevención es uno de los caminos que pueden ayudar de manera significativa a reducir los índices delictivos.

Casos emblemáticos como la reciente fuga del capo del narcotráfico Joaquín Guzmán Loera alias "el chapo" del penal de máxima seguridad del altiplano en Almoloya de Juárez, estado de México, después de haberlo hecho en 2001 del otro centro penitenciario de máxima seguridad en puente grande Jalisco, seguramente incidirán de manera directa en los índices de percepción en materia de seguridad, dado que queda evidenciada una vez más la debilidad de las instituciones del estado mexicano y pone al descubierto la fragilidad y facilidad de las autoridades para ser corrompidas. Y hablando de cuestiones de apreciación, este tipo de personajes gozan para sorpresa de muchos, de una amplia aceptación o aprobación en las poblaciones en donde radican o que frecuentan periódicamente, tal vez sea porque tienen controlada la delincuencia y en general son

localidades en donde las personas viven tranquilas y tienen ingresos que les permiten cubrir sus necesidades probablemente algunas de ellas realizando actividades relacionadas con el capo.

Otros aspectos que deberían estar contemplados como indicadores de gestión son los referentes a la imagen o impresión que las personas tienen sobre los cuerpos de seguridad, en términos de confiabilidad y niveles de corrupción principalmente; estos medidores pueden llevarse a cabo a través de encuestas dirigidas a la población en general, la cantidad de denuncias recibidas en los órganos de control interno de las dependencias o el número de quejas recibidas y recomendaciones emitidas por las comisiones locales y nacional de derechos humanos y dejar a un lado los montos invertidos o el número de personas capacitadas, que no sirve de nada si los resultados no son tangibles.

La percepción de la seguridad de las personas ante un tema tan representativo y vigente como lo es la seguridad, está relacionado con la difusión por parte de los medios de comunicación de acontecimientos ligados con este asunto; esto nos puede llevar a pensar en la frase: “si no me entero o no sale en los medios, no significa que no suceda”; ante esta suposición pudiéramos deducir que la prensa influye de manera importante en estos índices de apreciación, dependiendo de las notas que publique sobre seguridad y de cómo estas sean expresadas al receptor. Es relevante considerar que si la percepción sobre la inseguridad baja no significa que en la realidad la inseguridad haya bajado. No debemos dejar de lado que en algunas zonas de la republica el periodismo es una profesión de alto riesgo que en ciertos casos le llega a costar la vida a quien se dedica a ello e investigue o informe asuntos delicados o que afecten intereses de quien se trate; esto en cierto modo puede callar las voces de la prensa, que prefiere guardar silencio por miedo e intimidación.

En las encuestas referidas en este documento sobre confianza en las instituciones, la policía municipal es de las peores evaluadas, posiblemente por su vulnerabilidad a factores que las hacen corromperse; en poblaciones pequeñas donde los habitantes conocen información personal de los elementos de seguridad como su domicilio o quiénes son sus familiares, se presentan fenómenos de fragilidad por medio de amenazas e intimidación por



parte de la delincuencia hacia los policías, que los hacen ser cómplices forzados de las operaciones que estos grupos realizan para delinquir.

### **7.2.5 Relación costo - beneficio**

Dándole un seguimiento a las variables delictivas y al recurso aplicado, se puede establecer que **no hay una relación entre el tamaño de la inversión per cápita ejercida y la reducción de la incidencia delictiva**, como se supondría que debería responder con resultados el monto ejercido, es decir, podríamos pensar que la implementación en la práctica de una idea que contempla la entrega de dinero debería al menos ser generadora de un beneficio que pueda ser tangible para la población; alguien podría decir que al capacitar y equipar a las policías con mejores herramientas y armamento para desempeñar sus funciones, estamos beneficiando las condiciones de trabajo de los elementos y reduciendo los riesgos y el peligro que esa loable profesión implica, pero ¿realmente el programa y la gran cantidad de fondos que eroga van dirigidos solo a los policías? O se deben exigir resultados medibles y palpables en términos que generen utilidad para los ciudadanos, tratando de propiciar una autocrítica capaz de retroalimentar las entrañas del subsidio, para modificar, eliminar y añadir aspectos que fortalezcan su desempeño y de esta forma logre mejorar sus resultados en función de un tema tan medular y siempre vigente como lo es la seguridad. Incluso podríamos referir que en algunos casos en donde se ejerce presupuesto de SUBSEMUN el efecto es inverso, es decir, la cantidad de delitos ha aumentado en lugar de disminuir; asimismo se pudiera deducir que no solo es el recurso el que provoca la mejoría de las condiciones, sino el liderazgo de quien lo lleva de la mano, evalúa y está al pendiente de que la política pública este bien implementadas.

### **7.2.6 Sobre los objetivos generales**

Los objetivos generales del SUBSEMUN son ambiguos, a modo y fáciles de cumplir, ya que no se comprometen a mejorar aspectos sustanciales como la reducción de delitos o la mejora en la impresión que las personas tienen sobre lo vulnerables que pueden ser frente a la criminalidad. Dichos objetivos utilizan términos verbales como “fortalecer”,

“profesionalizar”, “equipar”, “promover” y alinear entre otras, que no implican mayor esfuerzo que la inyección de dinero para poder ser alcanzados y reportados como cumplidos.

Es de llamar la atención que las metas que busca alcanzar el programa no refieren una disminución en la incidencia delictiva de los entes beneficiados y solo menciona el fortalecimiento de las instituciones a cargo de proveer seguridad, la profesionalización de sus cuerpos y la promoción de una cultura preventiva hacia el delito; esto hace que dichos propósitos sean más fácilmente alcanzables con el hecho de gastar correctamente el recurso (respetando las reglas de operación) que si se hablara de finalidades que buscaran cambiar índices y resultados de encuestas de apreciación. Sería bastante interesante poder medir la efectividad del subsidio bajo otros parámetros.

### **7.2.7 Efectos positivos y negativos del subsidio**

Sin lugar a dudas los objetivos generales del programa buscan **reforzar** los aspectos de **seguridad** que actualmente envuelven a municipios y delegaciones del D.F., y pareciera que las intenciones son buenas; pero viendo el panorama desde un ángulo opuesto, existen corporaciones policiacas en Jalisco que tienen **plazas** operativas **vacantes**, debido a que la oferta laboral no resulta atractiva aun para quien tiene tiempo dentro de las filas del desempleo; el riesgo de la profesión es elevado e inminente, el respaldo jurídico por parte de la dependencia en situaciones de defensa legal ante querellas derivadas del ejercicio de las funciones es limitado y en ocasiones apático, la remuneración no es de lo más atractiva y la imagen que se tiene ante la opinión pública es en su mayoría es autoritaria, y carece de respeto. Junto con ello, los exámenes de control de confianza terminan por reducir aún más la plantilla laboral de dichas instituciones, generando que haya menos uniformados en las calles, y los que quedan, trabajen con la sensación de estar bajo la espada de Damocles, al percibir que son muchos los factores que les pueden provocar su cese de la institución.

Si bien, estudios realizados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),

sugieren que haya 3 policías por cada mil habitantes, Guadalajara no llega ni al 50% de esta media; del mismo modo sugieren a las autoridades que se busque tener **corporaciones mejor capacitadas en lugar de** que éstas sean **numerosas**.

## **7.2.8 Estrategias alternativas**

A continuación se mencionan algunas ideas que pudieran ser aplicadas en ciertos casos para ayudar a mitigar la incidencia delictiva, esto no quiere decir que estas opciones puedan aplicarse en todos los casos, ni que vayan a ser exitosas en la totalidad de los municipios que son o no beneficiarios de SUBSEMUN; solo se refieren como propuestas alternativas que buscan ser capaces de mejorar las condiciones actuales que se tienen en aspectos relacionados con la seguridad.

### **7.2.8.1 Sistema de Alerta Vecinal**

En Marzo de 2014 el ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque lanzo el programa SAV, en busca de proporcionar una **respuesta más rápida** en la atención de situaciones de **emergencia**; la inversión realizada fue de 17 millones de pesos y al parecer es parte de los fondos de SUBSEMUN; la mayor parte de este recurso está destinado a la construcción de una plataforma tecnológica que permita construir una red de comunicación entre autoridades y ciudadanos, constituyendo un tejido de colaboración entre vecinos en términos de seguridad principalmente. Inicialmente genero escepticismo pero podría ser un parte aguas que logre combatir la incidencia delictiva. El sistema consiste a groso modo en programar una tecla numérica del teléfono ya sea fijo o móvil, para que al ser marcado, automáticamente sea direccionado a un 01800 que informará a la corporación policiaca municipal del acontecimiento, y de manera simultánea estará enviando mensajes de texto a una cadena de destinatarios que el usuario elija (vecinos, familiares o amigos) para que estos puedan en un momento determinado estar alertas de la situación o acudir al lugar a prestar auxilio mientras la unidades policiacas arriban al sitio, pretendiendo que el tiempo estimado para que los gendarmes lleguen no sea mayor a cinco minutos.

En una charla informal efectuada con una de las personas que se encargan de dar de alta a los usuarios del programa, comento que al parecer una de las intenciones no

reveladas que tiene el programa es generar un empadronamiento con el fin de obtener información real sobre nombres y domicilios principalmente para sacarle provecho con fines electorales y de afiliación política; si bien es una cuestión difícil de probar, el hecho es que esos datos están bajo su resguardo y pueden ser utilizados con otros fines distintos a los propios del programa. El formulario para el registro en línea no muestra algún vínculo para consultar su aviso de privacidad, asimismo se sabe que la operación de este programa está a cargo de una empresa externa a la administración pública, misma que cobra al erario municipal la cantidad de 17 millones de pesos anuales; en septiembre de 2014 el sistema contaba con poco más de 44 mil usuarios, aproximadamente el 28% de las viviendas del municipio, según datos del ayuntamiento, no especifican si este dato incluye solo casas habitación o también los negocios; también se sabe que algunos habitantes muestran desconfianza y escepticismo para proporcionar su información personal y por ende deciden no realizar su registro en el programa.

#### ***7.2.8.2 Hablar con la delincuencia***

Hay quien propone ideas que pudieran parecer muy controversiales, descabelladas o simples ocurrencias que suenan como hipótesis que ni siquiera valen la pena para pensar un poco más allá para idear como ponerlas en práctica y pronosticar sus inciertos y posiblemente arriesgados resultados; el establecer mesas de discusión como lo ha hecho el gobierno del presidente colombiano Juan Manuel Santos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) por medio de los “diálogos de la paz” utilizando como sede la capital de Cuba puede ser un el inicio de un proceso para llevar la tranquilidad a esa nación afectada por esta problemática desde hace poco más de medio siglo; el gobierno sudamericano ha suspendido las ordenes de captura contra el máximo líder de las FARC reconociendo su labor como negociador de paz.

Se dice que ambas naciones latinoamericanas tienen similitudes que hacen pensar que la estrategia puede funcionar, dadas las características y formas de pensar de sus pobladores; incluso estas coincidencias llegan hasta el campo del narcotráfico en donde carteles mexicanos negocian con las FARC para el tráfico de drogas y armas. Sin lugar a dudas es una opción con un riesgo muy elevado en caso de ejecutarse, en primer lugar por

la lluvia de críticas que serían vertidas sobre la mesa al ser un tema medular en la agenda del país y controversial y polémico el intentar negociar con el "adversario", y en segundo lugar porque no se sabe que tan confiable pueda ser fiarse de alguien del que solo podrá poner su palabra en la mesa de negociación. Quiero aclarar que referir esta alternativa solo se menciona para contextualizar el entorno, sin que esta pueda ser considerada como una posibilidad para ser implementada y que garantice resultados provechosos, asimismo se refiere que la idea no es avalada o respaldada por quien escribe el presente documento, dada la delicadez y seriedad que se le debe dar a un tema tan relevante como lo es la seguridad.

### ***7.2.8.3 Video vigilancia***

Una estrategia que ha sido implementada en grandes metrópolis como lo es el Distrito Federal es la instalación de cámaras de seguridad (también conocida como circuito cerrado de televisión o por sus siglas CCTV) en puntos concurridos o en lugares donde son cometidos delitos con frecuencia; al parecer este tipo de implementaciones pueden ayudar en la disuasión de los ilícitos, dado que aunado a una difusión en medios de comunicación de casos exitosos en los que la grabación o evidencia extraída previno la consecución del acto o fue fundamental en la identificación y en su caso captura de quienes intentaron o perpetraron el acto. Este tipo de tecnologías son cada vez más aceptadas y adoptadas por las autoridades de cualquier orden de gobierno e incluso por empresas de la iniciativa privada o hasta por particulares en sus lugares de residencia o propiedades en busca de una mayor tranquilidad y seguridad de sus inmuebles y de su propia persona.

Día con día son más los inmuebles públicos o privados que cuentan con sistemas de circuito cerrado de televisión, en las grandes urbes cada vez es más fuerte la proliferación de cámaras que monitorean lugares muy concurridos o vialidades con alta carga vehicular, incluso algunos fraccionamientos con las capacidades económicas suficientes, instalan este tipo de mecanismos en sus calles buscando los mismos fines de prevención. Cabe señalar que un sistema mantenido en óptimas condiciones es equivalente a tener ojos vigilando las 24 horas del día durante todo el año, incluso algunos dispositivos con tecnología de punta pueden grabar los 360 grados con una amplitud visual o una abertura de ángulo muy

extensa permitiendo tener una cobertura casi absoluta, eliminando cerca de la totalidad de puntos muertos o lados ciegos en donde no se pueda tener visibilidad.

#### **7.2.8.4 Redes sociales**

Es fácil y cualquiera puede hacerlo, criticar y señalar los errores de las autoridades de cualquier orden, las fallas en el análisis, diseño e implementación de ciertas políticas públicas o incluso la carencia de resultados tangibles derivados de una toma errónea de decisiones, son prácticas comunes en los miembros de la sociedad, pero también vale la pena preguntarnos qué acciones individuales o en conjunto, llevamos a cabo como personas o grupos para cambiar y mejorar el status quo, la decisión es sencilla pero ponerla en marcha no lo es tanto; ver y callar o darse cuenta de algo y no actuar es una posición cómoda para muchos, considero que debemos de madurar como ciudadanos y convertirnos en actores participativos de la escena para contribuir con una parte, que por pequeña que parezca y en conjunto con la colaboración de otras contribuciones seguramente será esencial y aportara en algo a la solución final. Es importante no quedarnos sentados viendo cómo pasan los sucesos sin que nada cambie, a sabiendas de que esa pasividad podrá no solo dejar que el panorama continúe igual, sino que empeore a cada instante que transcurra. Si no eres parte de la solución, eres parte del problema.

Podemos decir que esta no es una estrategia como tal, que pueda ser implementada por alguna autoridad de cualquier nivel, sino que netamente las acciones que pueden llevarse a cabo en este rubro deben ser efectuadas por los miembros de la sociedad, tratando de fomentar mayormente esta práctica con el fin de favorecer la cultura de la denuncia y la proliferación en el uso de las tecnologías de información y comunicación, buscando como objetivo primordial el mejoramiento de las condiciones actuales de vida, participando directa y activamente en el alcance de esta meta. Este tipo de estructuras tecnológicas tan criticadas por muchos al ser catalogadas como serios distractores de la población y reductores de la productividad de las personas, así como fuentes de discordia y de crítica negativa, no solo son pueden ser utilizadas como herramientas de socialización y convivencia, (en ocasiones positiva y en otras cuantas no tanto) sino que también pueden usarse como instrumentos útiles para favorecer la disuasión de cierto tipo de conductas

incorrectas por parte de algunos individuos. La difusión de evidencias y pruebas en forma de material auditivo, fotográfico, de video o en cualquier otro formato que pueda ser publicado en redes sociales, y en donde se pueda demostrar el momento justo en el que quien delinque comete un ilícito, es un elemento que puede ayudar o favorecer al esclarecimiento de algunos delitos o en el mejor de los casos evitar la consumación de los mismos, ya que el infractor puede retractarse de realizar lo que pretende, al darse cuenta de la existencia de algún dispositivo tecnológico instalado o de la presencia de alguna persona que esté capturando la evidencia con algún dispositivo portátil; la rapidez con la que una prueba de este tipo puede ser vista por muchos o hacerse "viral" es casi inmediata, ya que los teléfonos inteligentes pueden "subir a la red" prácticamente de forma instantánea materiales que muestren algún suceso que se considere relevante o de interés generalizado; inclusive varios casos de éxito en los cuales el delincuente ha sido capturado o la acción no se haya consumado, han llegado a ser dados a conocer en la prensa nacional o en los medios de comunicación masiva como la televisión.

Los aparatos de telefonía celular con cámaras fotográficas y de grabación son cada vez más utilizados por los usuarios y con el paso del tiempo son más las personas que poseen este tipo de dispositivos; por lo tanto es mayor la probabilidad de que cuando ocurra algún suceso inesperado, haya alguien cercano que pueda tomar evidencia de lo acontecido para poder difundirlo; este tipo de mecanismos pueden ayudar a desalentar hasta cierto punto a que los delincuentes cometan fechorías. Un resultado ideal u optimo que pudiera generarse con estas acciones y que considero ya puede estarse dando en ciertos casos o lugares, es el desincentivo en la perpetración de los delitos, o la reducción del campo de acción de los infractores, que para delinquir tienen que buscar espacios libres del riesgo de ser captados e identificados; ojala que instrumentos como este puedan ayudar cada vez en mayor medida en la lucha contra la delincuencia.

#### **7.2.8.5 Cultura de la denuncia**

Al igual que el apartado anterior que refiere a las redes sociales como un mecanismo auxiliar en el mejoramiento de las condiciones vigentes en materia de seguridad; en este punto igualmente es muy necesaria la participación activa de los miembros de la sociedad,

pero asimismo también es tarea de la función pública el generar las condiciones adecuadas para que las personas se acerquen con confianza a las oficinas gubernamentales a realizar los señalamientos, ya que muchas veces la idea que se tiene en mente sobre ellas no es tan positiva y en ocasiones dados algunos antecedentes, se pudiera pensar que los ciudadanos no solo deben cuidarse de no ser víctimas de los criminales, sino que también de algunas autoridades.

El miedo a las represalias y las deficiencias en términos generales que existen en los sistemas de seguridad y justicia en el país, generan un desanimo común en gran parte de la población para presentar denuncias ante las instancias correspondientes. Situaciones relevantes dadas a conocer a la opinión pública, como delitos perpetrados sobre personajes famosos, funcionarios públicos de distintos niveles, elementos policiacos, individuos dedicados a aspectos seguridad y justicia, periodistas, o crímenes de alto impacto cometidos a individuos o grupos, provocan que las personas acudan en menor medida a las instituciones adecuadas para dar parte a la autoridad sobre los hechos delictivos que les han acontecido. Todo esto aunado a la endeblez de ciertas instituciones públicas en donde no se puede confiar plenamente y a ojos cerrados; debido a los casos que pueden suscitarse de filtración de información personal y confidencial, que violen el anonimato de los denunciante y que pongan en riesgo su integridad o la de quienes lo rodean. Uno de los grandes males que aquejan a nuestra sociedad es la falta de un castigo justo para quienes incumplen con la ley; y es este uno de los temas medulares en donde se debe trabajar profundamente para lograr erradicar o al menos atenuar este grave problema vinculado de manera directa con la corrupción y el influyentismo.

El control que ciertos grupos del crimen organizado tienen sobre algunas zonas del territorio nacional, aunado a los deficientes los mecanismos de atención de víctimas y seguimiento de los casos, la falta de resultados y la corrupción en los procesos son factores adicionales que reducen y desincentivan la presencia de los ciudadanos en las oficinas de gobierno para informar acerca de delitos cometidos.



Es un hecho que las autoridades deben adaptarse a los cambios que sufre el entorno social para buscar y proponer mecanismos alternos que facilitar los procesos para realizar las imputaciones e incluso omitir los requisitos que puedan provocar desánimo en las personas para acudir a las oficinas públicas, incluso datos como el nombre del acusador o que no sea necesaria su propia presencia física en las dependencias para realizar la acusación.

#### **7.2.8.6 Nuevas ideas**

¿No sería tiempo de pensar en un cambio de paradigma que modifique lo que pudiera ser un sistema obsoleto dadas las circunstancias que envuelven la actualidad de nuestra entidad federativa; o que tan descabellado sería establecer policías metropolitanas y policías del interior o regionales, como actualmente se usa en otras naciones del continente con resultados positivos?

O acaso ¿estaremos en la etapa inicial de la desaparición de las corporaciones de seguridad municipales, que están siendo tomadas poco a poco por la autoridad estatal en una operación discreta que no despierte la atención de los medios de comunicación ni de la opinión pública o de los propios ayuntamientos, justificando que estas agrupaciones están coludidas con los criminales? Habrá que esperar un poco para saber de qué se trata.

Estrategias como la policía preventiva o la policía de proximidad pudieran ser otras alternativas, estas opciones podrían ayudar a bajar los índices de delitos, pero si estos modelos son contemplados para zonas metropolitanas o demarcaciones territoriales con una población numerosa o en donde la geografía lo permita, dado que la estrategia deberá ser distinta en ciertos lugares del interior del estado o en poblaciones menos densas, considerando las condiciones de cada localidad en cuanto a la incidencia delictiva, permeabilidad de los grupos delictivos o colindancia con entidades federativas con problemas de crimen organizado, tomando en cuenta que la gran mayoría de los municipios del estado no son beneficiados con los fondos de SUBSEMUN.

Países como Colombia cuentan con una estrategia distinta a la que México utiliza, ellos utilizan un modelo de policía nacional desplegada en Departamentos y Policías

Metropolitanas que ha dado algunos resultados, incluso algunas autoridades estatales en México contratan especialistas de este país sudamericano para capacitar a su policía en técnicas de seguridad colombianas.

La propuesta de crear policías estatales desapareciendo a las corporaciones municipales con la opción de ser absorbidas o integradas es una opción que estando bien planteada y estructurada podría reducir algunos índices de corrupción o involucramiento en actividades delictivas; la rotación de personal operativo en ciertas zonas o poblaciones donde se han presentado estos actos o son propensas a sufrirlos, puede aportar buenos resultados en el corto plazo. El suceso acontecido en el municipio de San Sebastián del Oeste el 7 de abril de 2015 que dejó 15 elementos de la fuerza única estatal, cimbro el seno de los cuerpos de seguridad estatales y puso al descubierto el nivel de planeación y organización que los delincuentes pueden tener para perpetrar un acto de esta magnitud; el ataque a fuerzas federales en Ocotlán ocurrido en marzo del mismo año y el enfrentamiento entre fuerzas federales y presuntos delincuentes ocurrido en mayo de 2015 en el lugar conocido como rancho el sol ubicado en el municipio de Tanhuato en Michoacán y cercano a los límites con Jalisco donde murieron 43 personas la mayoría de ellos supuestos miembros del Cartel Jalisco Nueva generación, en donde al parecer este último hecho fue la respuesta de los dos anteriormente mencionados evidencian la muy elevada prioridad que la seguridad debe tener en la agenda de los gobiernos locales y del federal, y lo necesaria que es la ejecución de acciones contundentes que corrijan o al menos atenúen la situación actual que envuelve nuestra entidad; el reciente cambio del titular de la Fiscalía General del Estado pretende enviar una clara señal de que la forma de hacer las cosas debe cambiar para que los resultados puedan en consecuencia ser distintos.

Partiendo de esta premisa, no sería una locura pensar que probablemente es conveniente revisar opciones que pudieran otorgarle recursos a estos municipios con plantilla limitadas de elementos operativos para poder generar plazas que cubran estas espacios en las áreas donde más se requiera; así mismo la búsqueda de nuevas estrategias y una reestructuración operativa que permita una real coordinación intermunicipal o

metropolizar la policía y probablemente eliminar límites municipales en lo que a aspectos operativos se refiere podría arrojar buenos dividendos, dejando a un lado intereses particulares de cada municipalidad, colores políticos o deseos de sobresalir por encima de los demás, la seguridad es un tema serio y de interés nacional que debe ser atendido con la prioridad, seriedad e importancia debida. Si la delincuencia puede organizarse, porque no las instituciones a cargo de la seguridad.

Otra decisión que podría ayudar en para disminuir las posibilidades de involucramiento de los cuerpos policíacos con los grupos de la delincuencia organizada sería la de incrementar las percepciones salariales y prestaciones de los policías, de esta forma se lograría tener un mayor aprecio por el puesto de trabajo y temor a perderlo, asimismo se debe dar a conocer y generar conciencia sobre las sanciones que ser acreedor quien incurra en faltas u omisiones a las responsabilidades que el cargo demande.

### 7.3 Deducciones y recomendaciones

¿Existe un **beneficio real** o tangible derivado de la aplicación del recurso SUBSEMUN o que efectos podrían darse si ese dinero se **invirtiera en programas distintos** a la seguridad?, ¿los **índices delictivos** subirían, se mantendrían?

Los objetivos generales del programa denotan un incremento en las capacidades de las corporaciones policíacas y una política preventiva, mas **no refieren de manera directa una disminución de los índices delictivos o de la percepción de las personas**, sino que se deduce que como consecuencia del logro de estas metas se derivara una reducción en la criminalidad.

La fórmula de elegibilidad para determinar quienes pueden ser candidatos a recibir el beneficio, es criticado por algunos de quienes quedan excluidos del recurso, al ser municipios que aunque es evidente y del conocimiento de la autoridad, la presencia activa de grupos criminales que operan en la zona, los requisitos como el número de habitantes y la incidencia delictiva no son tan elevados como para poder ser incluidos en el listado.

El **tercer nivel de gobierno es el más vulnerable** a ser corrompido en aspectos de seguridad, por lo que estrategias de **centralización** de los cuerpos de seguridad como el mando único y por ende la re canalización de los fondos de SUBSEMUN a esta nueva idea, pueden ser opciones viables que ayuden a combatir de manera más eficaz a la delincuencia.

Los **informes de SUBSEMUN** hablan de resultados en términos numéricos de entes beneficiados, montos entregados, equipamiento e infraestructura, mas **no** refleja datos que el ciudadano pueda percibir de manera más concreta, como pudiera ser una **disminución en la tasa de delitos o en la apreciación** que tiene respecto a la seguridad. Podríamos referir que existe ambigüedad en los objetivos planteados, mismo que no pretenden reflejar una mejoría en los niveles de seguridad y confiabilidad, aunque de manera colateral puedan impactar en la incidencia delictiva

Pudiera pensarse que al erogar un recurso se debe obtener un bien físico, es decir, alguna herramienta tangible que sirva para luchar contra el enemigo; pero pudiera darse

que la inversión en **tecnología e inteligencia** den mejores frutos que el combate frontal a la delincuencia, e incluso a un costo más bajo.

La fórmula de elegibilidad considera solo los **delitos de mayor impacto** y que son más difíciles de esconder, aunque a final de cuentas el fortalecimiento de la estructura de las corporaciones policiacas pueda ayudar a **combatir cualquier tipo de ilícito**.

Se requiere **innovar** en los mecanismos utilizados para la **prevención social** del delito, que motive e involucre a la población en acciones que realmente ayuden a combatir los índices delictivos, tratando de robustecer el tejido social. Si el término delincuencia organizada refiere las capacidades de los delincuentes para generar estrategias tratando de tomar el control territorial en materia delictiva de ciertas zonas, porque como ciudadanía no somos capaces de crear y poner en práctica el término "sociedad organizada", refiriéndonos al diseño e implementación de estructuras compuestas por los miembros de las comunidades que busquen hacer frente a los criminales, no por medio de un combate frontal, sino por haciendo uso de una planeación eficaz e ideando formas estratégicas utilizando las herramientas tecnológicas y de comunicación que nos permitan lograr esa organización que prevenga la consumación del delito. Considero que no es una propuesta inalcanzable sino que podría ser una realidad si comenzamos con acciones tan básicas y fundamentales como la armonía en el hogar y con los vecinos dejando a un lado egoísmos, rencores e inútiles rivalidades que no sirven de nada y que por el contrario facilitan el trabajo de quienes buscan quebrantar el estado de derecho

#### **7.4 Para finalizar**

Si bien es cierto que no se puede hablar de que todos los indicadores analizados son negativos en términos de que los índices delictivos y de percepción se hayan incrementado después de la puesta en marcha del SUBSEMUN, se considera que partiendo del monto de inversión que se destina a este programa de gobierno, los resultados no son lo suficientemente positivos como para considerar que sea una práctica exitosa, además se considera que existe falta de metas firmes, productivas y contundentes en la elaboración de los objetivos generales del programa, dado que están diseñados para que puedan ser

alcanzados con facilidad sin comprometer su permanencia ni la de quienes lo operan, argumentando que estas metas se cumplen, es decir, pudiéramos decir que la entrega del dinero y su correcta erogación en los conceptos estipulados es suficiente para consumir los objetivos.

Sin lugar a dudas el tema de la seguridad es un asunto que debe atenderse desde distintas aristas, los bajos niveles de educación y cultura, la falta de oportunidades de crecimiento y desarrollo, aunado a los precarios ingresos que predominan en algunas regiones de la nación, hacen presa fácil a quienes ya sea por necesidad o gusto engrosan día con día las filas de la delincuencia.

La sensación de poder que a algunos les genera andar armado, el dinero que puede acompañarte, los bienes materiales, vehículos lujosos, propiedades costosas e incluso la cultura musical que pareciera mostrar estos prototipos de persona como positivos, ideales, heroicos y hasta modelos a seguir, son elementos que fomentan una falsa valentía y favorecen el fácil reclutamiento de personas para que realicen en conductas ilícitas. Inclusive algunos de estos usos y costumbres negativas y viciadas se van heredando de generación en generación y obviamente no aportan en absoluto elementos que favorezcan la reestructuración del tejido social, que por el contrario se resquebraja cada vez más. La ingesta de bebidas alcohólicas a temprana edad junto con el inicio de una vida sexual prematura son prácticas que se vuelven más recurrentes entre la población joven; los embarazos de adolescentes son factores que en muchos casos pueden ser con el paso de los años, formadores de personas con carencias en aspectos educativos, culturales y de principios y valores, que al final del día estos individuos pueden ser víctimas de las circunstancias al enrolarse en las filas del bando delictivo.

Una mejor coordinación entre los órganos evaluadores del Centro Estatal de Control y Confianza y las corporaciones policiales municipales y estatales podrá generar mayor credibilidad en los elementos sobre los resultados de las evaluaciones; la transparencia en los dictámenes finales sean aprobatorios o no dará tranquilidad en sus labores a quienes se encargan de cuidar la paz pública. El promedio de edad de las policías va creciendo, muchos

de ellos enfermos (en ciertos casos como consecuencia de acciones derivadas del cumplimiento de su deber, ya que es una profesión de riesgo elevado) y con un nivel de escolaridad bajo, algunos otros con adicciones que en caso de salir no aprobados en las evaluaciones les complicaría mucho volver a emplearse y mucho menos conseguir un puesto de trabajo en áreas relacionadas con la seguridad, ya que llevan consigo el antecedente de la evaluación que les impediría desempeñarse en campos afines. La renovación generacional debe darse de forma limpia y clara, dejando a un lado favoritismos e intereses políticos; se debe trabajar de manera conjunta con el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza y las áreas encargadas del proceso de selección de personal para que sean los más aptos quienes ocupen los cargos, dignificando la carrera policial y dejando a un lado la falsa idea que se tenía anteriormente de que cualquiera podía ser policía, dando a entender que son puestos de trabajo que nadie quiere ocupar por lo tanto el que se decidiera, obtendría el empleo.

La oportunidad para quien tiene un cargo público o una posición política en la que pueda beneficiarse de manera ilegal durante el tiempo que dure en el puesto, hace que la corrupción siga siendo sea un mal que pareciera estar presente en los genes de nuestra cultura y del cual la solución se perciba cada vez más lejana con el paso de los años.

Aun teniendo cuerpos de seguridad mejor capacitados, mas equipados, con una infraestructura robusta y una cobertura de comunicación amplia y eficaz, si en el séptimo año de operación de un programa que ha invertido más de 30 mil MDP, no se ven resultados tangibles o palpables en considerando los parámetros que son realmente representativos para medir la seguridad como lo son la incidencia delictiva y la percepción en términos de seguridad; es probable que estemos en el momento de reconsiderar el planteamiento y nos detengamos a analizar si la política pública realmente está dando las soluciones que en el corto o mediano plazo se tenían previstos.

Podrá ser más importante para un ciudadano sentirse seguro en la calle o en los lugares que asista frecuente o cotidianamente y no verse afectado en su patrimonio o su salud a consecuencia de algún delito del que haya sido víctima que ver por las calles pasar

de manera esporádica un convoy policiaco bien armado y entrenado que no va a estar en el momento justo cuando sea requerido.

Es una cuestión de soluciones reales la que se debe exigir a una estrategia que eroga una cantidad bastante representativa anualmente y es sensato darse cuenta de que si a pesar de todo el dinero que se ha gastado las cuestiones medulares y más representativas en materia de seguridad no han sido mejoradas, sea necesario dar un golpe de timón para corregir el camino y pensar en otro tipo de políticas públicas que mejoren las condiciones actuales en las que se encuentra el tema de la seguridad en el país.

Si bien es cierto que las policías municipales son el más bajo nivel de los órganos de gobierno en materia de seguridad y por ende sus corporaciones son en términos generales las más endeble y vulnerables de los tres escaños de la administración pública, no sería tan absurdo pensar en otro modelo de seguridad que las fortalezca o incluso porque no pensarlo, que las absorba o les provea de los insumos requeridos y de todo lo necesario para operar eficazmente, a partir de un análisis global de necesidades específicas para cada caso en particular, pudiendo unificar criterios, homologar tácticas operativas, eliminando barreras en la demarcaciones municipales y sus límites jurisdiccionales



## I Bibliografía

- Escobar, Guillermo. VIII Informe Sobre Derechos Humanos - Seguridad Ciudadana - Federación Iberoamericana de Ombudsmán (Trama Editorial) CICODE, 2011
- Velásquez M., Elkin. Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá – Primeros Resultados (ARFO LTDA) ISBN, 2008
- Lagos, Marta – Dammert Lucía. La seguridad ciudadana, el principal problema de América Latina. (Latinobarómetro) 2012
- Fuentes S., Claudio. - Carlos Basombrío I. - Emilio E. Dellasoppa - Hugo Frühling E. Seguridad Ciudadana en América Latina, miradas críticas a procesos institucionales. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. 2011
- Raúl Benítez Manaut - La crisis de seguridad en México - Artículo revista Nueva Sociedad No 220, marzo-abril de 2009, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.
- Frühling Hugo - Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto? - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) - Instituto de Asuntos públicos - Universidad de Chile - Mayo 2003 - Santiago, Chile
- Pinto Rozas Heber - la experiencia del modelo de policía Comunitaria en el Uruguay - Algunos antecedentes del modelo a nivel mundial - Inspector Principal Mayor (PA) - D.N.P.S.D. - Oficial Superior de la policía nacional argentina.
- Pioli Prieto Julio - Liderazgo "El punto de vista policial" - Comisario Jefatura de Policía de Maldonado - 3 de Octubre de 2007 - ESCUELA POLICIAL DE ESTUDIOS SUPERIORES - MINISTERIO DEL INTERIOR - Montevideo Uruguay.
- Bayley, David H. - democratizing the police abroad: what to do and how to do it, National Institute of Justice, 2001, pp. 13 y 14, <http://ojp.usdoj.gov/nij>
- López Portillo Vargas Ernesto - la asistencia internacional multilateral para la reforma policial en México; una alternativa experimental
- Miranda Chigüindo Carla - Los Retos de la Reforma Policial y la Capacitación en el Marco del Estado de Derecho y la Democracia en México - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - México, D.F. - Mayo de 2009.

- Suárez de Garay María Eugenia - Informe de resultados - Directora de la Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad y Justicia Penal de Insyde - 5 de Septiembre de 2012 - México D.F.
- Mondragón y Kalb Manuel - titular de la Comisión Nacional de Seguridad - revista proceso - 25 de febrero de 2013 - México, D.F.
- Rosas María Cristina - El nuevo modelo de policía en México - Centro de Investigación y estudios en Seguridad (CIES) - Secretaria de Seguridad Pública (SSP) - Septiembre de 2012 - México, D.F.
- Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en México - El Nuevo Modelo Policial
- Villa Vargas Luis Alfonso - Plataforma México: la expresión tecnología del nuevo modelo de policía - Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES) - - Sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa - secretaría de seguridad pública - octubre 2008
- Secretaría de Seguridad Pública - primer informe de labores (2007)
- Barreto Nieto Luis Hernando / Rivera Sneider - Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia - Ministerio del Interior y de Justicia - Agosto 2009 - Bogotá Colombia
- De la Barreda Solórzano Luis / Aguilar Valdez José Antonio / Sayeg Seade Cecilia - Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad A.C. (ICESI) - Propuesta para profesionalizar a nuestros policías - México, D.F. - 2010
- Sistema Nacional De Seguridad Pública - Programa Rector de Profesionalización
- Lima Malvido María de la Luz - Un nuevo paradigma: la participación ciudadana en seguridad pública
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos - Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (Viena) - Nueva York USA - Noviembre 2004
- Andrade Sánchez Eduardo - características y dimensión de la delincuencia organizada

- Santos Villarreal Gabriel Mario - Estados Fallidos: definiciones conceptuales - Cámara de Diputados LX Legislatura - Centro de documentación información y análisis - Abril 2009 - México, D.F.
- Ruiz Medrano Salvador Francisco - De los estados fallidos - Enero 2011
- Acuerdo 01/2008 por el que se establecen las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal. México, D.F., 2008, Diario Oficial de la Federación. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5028260](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5028260)
- Definición y objetivos generales del SUBSEMUN. México, D.F., 2008, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>
- Moody's: Municipios Mexicanos Pierden Subsidio para Seguridad Pública. New York, E.U.A. 2011. Moody's Corporation. [https://www.moody.com/research/Moodys-Municipios-Mexicanos-Pierden-Subsidio-para-Seguridad-Pblica--PR\\_224271?lang=es&cy=mex](https://www.moody.com/research/Moodys-Municipios-Mexicanos-Pierden-Subsidio-para-Seguridad-Pblica--PR_224271?lang=es&cy=mex)
- Ministraciones SUBSEMUN 2015. México, D.F., 2015, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/subsemun.php>
- Criterios a considerar para generar la lista de municipios y demarcaciones beneficiados por el SUBSEMUN. México, D.F., 2012. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Subsemun>
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Aguascalientes, Aguascalientes, 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/>

- Proyecciones de la Población 2010-2050. México, D.F., 2014. Consejo Nacional de Población. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>
- Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, 2013. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco. <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>
- Un mapa interactivo de la crisis de seguridad de México. Londres, Inglaterra, 2012. The Economist. [http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/02/drugs\\_mexico](http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/02/drugs_mexico)
- Fuerza Única Jalisco. Guadalajara, Jalisco, 2014. Fiscalía General del Estado de Jalisco. <http://fge.jalisco.gob.mx/content/fuerza-unica-jalisco>
- Auditorias públicas y contratos SUBSEMUN. San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, 2014. H. Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque. <http://transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/>
- Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Guadalajara, Jalisco, 2014. Ayuntamiento de Guadalajara. <http://transparencia.guadalajara.gob.mx/transparencia/subsemun>
- Nivel Financiero del Programa Federal SUBSEMUN. Zapopan, Jalisco, 2015. Ayuntamiento de Zapopan. <http://www.zapopan.gob.mx/transparencia/informes-planes-y-programas/ramo-33/>
- Ejercicio de Recursos. Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, 2014. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga. <http://www.tlajomulco.gob.mx/transparencia-ciudadana>
- Ejercicio de Recursos. Tonalá, Jalisco, 2014. Ayuntamiento de Tonalá. <http://www.tonala.gob.mx/transparencia-info-fundamental.html>
- Ejercicio de Recursos. Zapotlán el Grande, Jalisco, 2014. Ayuntamiento de Zapotlán el Grande. <http://www.ciudadguzman.gob.mx/Pagina.aspx?id=8502e52d-4751-45fd-8c00-4d5348e57f28>
- Ejercicio de Recursos. Tepatitlán de Morelos, Jalisco, 2014. Ayuntamiento de Tepatitlán de Morelos. <http://www.tepatitlan.gob.mx/transparencia/>

- Ejercicio de Recursos. El Salto, Jalisco, 2015. Ayuntamiento de El Salto. <http://www.elsalto.gob.mx/elsalto/node/365>
- Ejercicio de Recursos. Lagos de Moreno, Jalisco, 2015. Ayuntamiento de Lagos de Moreno. <http://www.transparencialagos.com/>
- Ejercicio de Recursos. Puerto Vallarta, Jalisco, 2015. Ayuntamiento de Puerto Vallarta. <http://www.puertovallarta.gob.mx/transparencia.php>
- Informes de cumplimiento de metas. Ocotlán, Jalisco, 2014. Ayuntamiento de Ocotlán. <http://portal.ocotlan.gob.mx/subsemun>
- Encuesta de calidad del servicio de la policía preventiva municipal. Zapopan, Jalisco, 2014. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social. <http://www.consejociudadano.org.mx/?q=informes-anuales>
- ¿Qué es el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)?. México, D.F., 2012. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que\\_es\\_1](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Que_es_1)
- Reglas de operación SUBSEMUN. México, D.F., 2014. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1362/1/images/ReglasSUBSEMUN2014.pdf>
- Informes Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jalisco. Guadalajara, Jalisco, 2012. Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A.C. <http://cepad.org.mx/informes-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-jalisco/>
- Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. (RNPED México, D.F., 2014. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>
- Incidencia Delictiva, Estadísticas y Herramientas de Análisis. México, D.F., 2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/>

- Jalisco y sus Desaparecidos. Guadalajara, Jalisco, 2014. Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco. <https://fundej.wordpress.com/jalisco-y-sus-desaparecidos/>
- Situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo. Salvador, Brasil, 2010. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. [https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A\\_CONF.213\\_3/V1050611s.pdf](https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050611s.pdf)
- Fuerza Única Jalisco desarma policías municipales. Guadalajara, Jalisco, 2014. Fiscalía General del Estado de Jalisco. <http://fge.jalisco.gob.mx/prensa/noticias>
- Búsqueda y localización de niñas, niños y adolescentes no localizados, México, D.F., 2015. Alerta Amber México. <http://www.alertaamber.gob.mx/>
- Índice para una Vida Mejor. Paris, Francia, 2013. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/>
- Rankings Transparencia. México, 2015. Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). <http://www.cimtra.org.mx/portal/rankings-transparencia/>
- Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; Gasto Federalizado (SUBSEMUN). México, D.F., 2011. Auditoría Superior de la Federación. [http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gasto\\_Federalizado/017\\_MR\\_SUBSEMUN\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gasto_Federalizado/017_MR_SUBSEMUN_a.pdf)
- Prevención social de la violencia. México, D.F. 2014. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/Catalogo-PCC.pdf>
- Herramientas básicas de Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación. México, D.F., 2013. Programa para la convivencia ciudadana. <http://www.pcc.org.mx/publicaciones/item/herramientas-basicas-de-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion>
- Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, D.C. E.U.A., Washington, D.C. Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/indice2009.htm>

- Reforma Policial y Plan Nacional de Desarrollo. México, D.F., 2013. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), Red de Especialistas en Seguridad Pública. [http://seguridadpublica.cide.edu/acervo-de-la-red/-/asset\\_publisher/Kk0AfbI9mcOs/content/id/283860](http://seguridadpublica.cide.edu/acervo-de-la-red/-/asset_publisher/Kk0AfbI9mcOs/content/id/283860)
- Sensibilización a policías en proximidad social. México, D.F., 2012. Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. <http://insyde.org.mx/portfolio/sensibilizacion-policias-en-proximidad-social/>
- El Nuevo Modelo Policial. México, D.F., 2012. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. <http://portal.setec.gob.mx/docs/curso5ac2d1.pdf>
- Victimización, incidencia y Cifra negra en México 8 análisis de la ENSI-6. México, D.F., 2010. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. [https://www.oas.org/dsp/documents/victimization\\_surveys/mexico/mexico\\_analysis\\_ensi6.pdf](https://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/mexico/mexico_analysis_ensi6.pdf)
- Fragile States Index 2014, Washington, D.C., 2014. The Fund for Peace. <http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1423-fragilestatesindex2014-06d.pdf>
- Fuerzas Armadas y Lucha Contra la Delincuencia Organizada en el Espacio Iberoamericano. Madrid, España; 2009. centro de estudios de Iberoamérica. [http://www2.urjc.es/ceib/formacion/cursos/Seminario\\_Fuerzas\\_Armadas\\_y\\_Delincuencia\\_org\\_11dic09.pdf](http://www2.urjc.es/ceib/formacion/cursos/Seminario_Fuerzas_Armadas_y_Delincuencia_org_11dic09.pdf)
- Informe Anual. Guadalajara, Jalisco, 2014. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. [http://cedhj.org.mx/informes/Informe\\_2014.pdf](http://cedhj.org.mx/informes/Informe_2014.pdf)