

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

TESIS:

EMPRESARIOS E INSEGURIDAD PÚBLICA: LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN JALISCO

PRESENTA:

ALBERTO ARELLANO RÍOS

PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JORGE REGALADO SANTILLÁN

Guadalajara, septiembre de 2004

A mis padres: Alberto y María Teresita

AGRADECIMIENTOS

Un trabajo de investigación terminado se sintetiza en la relación: tiempo y esfuerzo, pero sobre todo, en un proceso de diálogo constante con diversas personas, amigos e instituciones que lo hacen posible; amigo, quiero decirte que el trabajo que tienes en tus manos no es la excepción y es resultado de lo anterior. Agradezco por lo tanto, primeramente a mi *Universidad de Guadalajara*, a quien le debo haber estudiado el bachillerato y la licenciatura, y porque gracias a la beca que me otorgó fue posible que estudiara la Maestría en Política y Gestión Pública, en el *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente*, institución con reconocido liderazgo académico y social en los ámbitos local y nacional.

Quiero externar mi agradecimiento al *Dr. Jorge Regalado Santillán*, mi director de tesis, que con sus agudos comentarios y observaciones hicieron que rectificara y diera coherencia a la vagas ideas que tenía. También quiero agradecer a mi entrañable amigo y excompañero de la licenciatura *Marcos Cibrián González* que gracias a su ayuda fue posible que obtuviera mucha de la información que dio cuerpo a este trabajo, así como el intercambio constante de puntos de vista.

Asimismo, agradezco a *Luis Ángel Valdez, Julio Antonio Villalpando, Wilfrido Aceves, Jorge Octavio Navarro, Felipe Montiel, José Luis Salazar y Fernando Antonio Chávez* porque su amistad de cada uno de ellos, de alguna manera, fue parte de la investigación; finalmente, sólo puedo esperar que el trabajo tenga una utilidad académica y reflexiva, así como para la toma de decisiones.

Alberto Arellano Ríos

EMPRESARIOS E INSEGURIDAD PÚBLICA: LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN JALISCO

INTRODUCCIÓN **p. 1**

1. METODOLOGÍA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Enfoque Metodológico	9
1.2. Seguridad pública y teoría política	17
1.2.1. Seguridad y orden público	17
1.2.2. Seguridad pública y democracia	22
1.3 La seguridad pública en el Estado mexicano	32

2. LA MAGNITUD DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA COMO FENÓMENO SOCIAL

2.1. Medir la delincuencia en México	43
2.2. Delincuencia y procuración de justicia en Jalisco	49
2.3. La teoría económica del delito	60
2.4. La inseguridad pública: un problema de percepción	64

3. INSEGURIDAD PÚBLICA Y CAMBIO POLÍTICO

3.1. Empresarios y Estado en México: entre el colaboracionismo y la confrontación	73
3.2. Empresarios y poder político en Jalisco	78
3.2.1. El cuestionado gobierno de Guillermo Cosío Vidaurri	85
3.2.2. El interinato de Carlos Rivera Aceves	90
3.2.3. El arribo del PAN y el trastocamiento del sistema político	95

3.2.4. El gobierno “prianista” de Francisco Ramírez	100
4. INSEGURIDAD PÚBLICA: FENÓMENO SOCIAL Y POLÍTICO	
4.1. Los desencuentros empresariales con los gobiernos panistas	107
4.2. El secuestro: industria que pone en vilo a los empresarios	121
4.3. Los derechos humanos: discrepancia entre los actores	131
5. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD	
5.1. Demandas y propuestas de los empresarios	141
5.2. Las respuestas institucionales de los gobiernos del PAN	145
5.3. ¿Cómo se elaboran las políticas de seguridad en Jalisco?	158
5.3.1. El proceso de las políticas de seguridad	158
5.4. Alcances y límites de las políticas y programas de seguridad	165
5.4.1. La participación ciudadana	168
5.4.2. La administración del problema	172
CONCLUSIONES	175
BIBLIOGRAFÍA	179

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende abordar el fenómeno de la inseguridad pública a partir de la formulación de las políticas de seguridad que se han elaborado en los gobiernos de Alberto Cárdenas Jiménez y Francisco Javier Ramírez Acuña, ambos del Partido Acción Nacional y correspondiente a los años de 1995 al 2003; el espacio territorial se circunscribe a Jalisco en tanto las acciones gubernamentales y las políticas de seguridad llevan implícita la división político-administrativa, y sin que ello determine alguna rigidez e impida observar los procesos de interacción con otros ámbitos de gobierno y espacios de interacción más allá de Jalisco como entidad federativa.

Aún son pocos los estudios sobre la inseguridad pública en Jalisco que van más allá de lo que han tratado la criminología y el derecho penal, y son pocas las investigaciones académicas en el análisis de la inseguridad pública que consideran que el origen del fenómeno está, por ejemplo, en los problemas de eficiencia y capacitación policial; que el problema se origina en la ineficacia del sistema de procuración e impartición de justicia, o en la poca participación social para centrarse en algunas acciones colectivas que tienen en el fenómeno de la inseguridad el móvil de su organización. Por lo anterior, la inquietud por realizar un estudio sobre la inseguridad pública en Jalisco, y considerando lo investigado hasta el momento, parte además de saber cómo se manifiesta la inseguridad pública y cuáles son sus características como fenómeno social contextual, en conocer por medio de los actores políticos que intervienen el proceso de cómo se formulan las políticas de seguridad.

Este ejercicio hermenéutico requiere del enfoque del análisis de políticas públicas en tanto permite observar el proceso de actuación pública, es decir, en

comprender los complejos acontecimientos que determinan las medidas que adoptan los gobiernos y los efectos que se producen en las condiciones sociales. Con el análisis de las políticas se pretenden identificar los procesos en el que se formulan las políticas de seguridad a partir de conocer saber qué demandas y propuestas de los grupos de interés las conforman; así como en identificar el proceso de cómo se realizan las negociaciones que culminan en la elaboración de las políticas.

Por ello, en el primer capítulo: **METODOLOGÍA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA** se sientan las bases teórico-metodológicas e instrumental para el análisis del proceso de interacción y negociación política entre los gobiernos de Jalisco y los grupos empresariales del estado que intervienen en el proceso de formulación de las políticas de seguridad pública. Los grupos empresariales de estudio son: la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, la Confederación Patronal de la República Mexicana de Jalisco y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación que se aglutinan en el Centro Empresarial de Jalisco. El hilo conductor o hipótesis central que guía el análisis es la consideración de que *“la legitimidad de las políticas de seguridad no está en sus resultados sino en el proceso instrumental de su formulación”*. Esta idea se comprende en que las políticas de seguridad son las idóneas siempre y cuando los grupos de presión consideren que participan los actores apropiados y se incluyen sus intereses en el proceso de toma de decisiones. Esta condición explica porque las decisiones en los asuntos públicos se justifican y legitiman si y sólo si, por la forma en que se toman y los intereses que consideran.

Para contrastar la hipótesis planteada se requiere del análisis lógico y riguroso del proceso de formulación de las políticas de seguridad por medio de la descripción

clarificadora de dicho proceso; sigue a lo anterior, una exploración de la seguridad pública en la teoría política moderna, en tanto es una función básica del Estado, a partir de la noción del orden público liberal que se construyó en el siglo XIX y proseguir con la noción de orden público democrático que surge en la segunda mitad del siglo XX; y culminar con la reflexión en los nuevos paradigmas de seguridad que se han construido en los últimos años y conforme a ellos precisar los nuevos límites y alcances del Estado.

Asimismo, se hace una valoración de la importancia que tiene la seguridad pública para la gobernabilidad de la democracia en tanto es fuente de estabilidad y marco para la interacción social. Con base en lo anterior, se busca conceptualizar la seguridad pública en la legislación del Estado mexicano para poder determinar los supuestos, valores e ideas en el que se formulan las políticas de la seguridad pública. Una categoría esencial de análisis en el presente trabajo es la efectividad de las políticas, debido a que es un término intermedio entre la eficacia institucional del Estado y la eficiencia de la Administración Pública de manera que se pueda operativizar el trabajo de investigación.

El segundo capítulo: **LA MAGNITUD DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA COMO FENÓMENO SOCIAL**, no busca saber con exactitud el comportamiento de la delincuencia en México y Jalisco ni tampoco construir el instrumento de medición más preciso sino que pretende ser un acercamiento exploratorio del fenómeno a partir de respaldar la idea de que la delincuencia ha aumentado y alcanzado niveles nunca antes visto. En este capítulo se considera que el conocimiento de la delincuencia, es decir su identificación, tiene que pasar necesariamente por su cuantificación para poder hacer comparaciones significativas que permitan la búsqueda de soluciones posibles. Por eso se analizan y reflexionan las estadísticas judiciales del Instituto Nacional de Estadística

Geografía e Informática, las estadísticas delictivas que elabora la Procuraduría de Justicia del Estado de Jalisco, entre otras que distintos organismos elaboran.

La intención es encontrar una correspondencia entre el aumento de los índices delictivos con las manifestaciones sociopolíticas en torno a la inseguridad pública, así como intentar un proceso de reflexión crítica de los inconvenientes y virtudes de las consideraciones y supuestos con los que se mide la delincuencia. También se hace una consideración del enfoque económico del delito pues no será sea el eje teórico-metodológico de la investigación, sino que hacer referencia en tanto permite hacer una abstracción del complejo sistema de incentivos con los que cuenta el delincuente para proceder.

Después de observar la medición objetiva de la inseguridad pública en el país y en Jalisco, se reflexiona de la medición subjetiva: la percepción que tiene la ciudadanía de la inseguridad pública como constructo del imaginario colectivo. Las construcciones simbólicas permiten considerar la importancia y el valor de la confianza hacia las instituciones y organizaciones de seguridad pública, para tal fin se analizan las Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación, y algunas encuestas que los medios de comunicación para tener un acercamiento que permita la valoración de la importancia de la sensación de inseguridad y el miedo al delito como parte consustancial de este fenómeno social.

En el capítulo tercero: **INSEGURIDAD PÚBLICA Y CAMBIO POLÍTICO**, se intenta circunscribir la inseguridad pública en el amplio proceso de cambio político que sufrió Jalisco y México en la década de los noventa, al mismo tiempo de establecer una relación fundamental entre ambos. Este capítulo pone mayor énfasis en

los conflictos, interacciones y procesos de negociación en el que la inseguridad pública fue el problema que alimentó los discursos y estableció las estrategias de acción de los empresarios hacia el poder político.

Se hace una valoración de la relación que los empresarios han tenido en lo general con el Estado mexicano al indagar los mecanismos formales e informales que se establecieron con el antiguo régimen. De esta mirada panorámica se desprende un apartado de las particularidades sobre cómo los empresarios de Jalisco se han entendido y entiende con los gobiernos de Jalisco al considerar que no son sólo un grupo de interés sino que son parte esencial de la élite local, pues son antes que nada, una clase con status social.

En este capítulo se rastrean los hechos o fenómenos sociopolíticos de interacción, sobre todo de confrontación, que los gobiernos de Jalisco han tenido con el empresariado local por el entorno de inseguridad pública. Se hace un seguimiento de las acciones colectivas más importantes que se suscitaron en los gobiernos priístas de Guillermo Cosío Vidaurri y Carlos Rivera Aceves, los cuales usaron a la inseguridad pública como un elemento para la organización como: *Madres Unidas Contra la Delincuencia* y *Una Sola Voz*, movimientos que han sido ampliamente estudiados y que fueron parte fundamental del cambio político en Jalisco, y en general, se analizan los factores de desgaste de los mecanismos que el régimen del Partido Revolucionario Institucional construyó con la sociedad.

Por otro lado, el recuento de los hechos y procesos de interacción que se da entre los gobiernos de Alberto Cárdenas y Francisco Ramírez con los empresarios muestra qué mecanismos de negociación han sido rebasados, cuáles se conservan y qué

otros se han creado, todas éstas coyunturas y reacomodo de las fuerzas sociales, económicas y políticas se analizan en el marco en el cual la delincuencia aumenta. Se hace una enumeración socio-histórica de los escándalos y conflictos políticos en materia de seguridad entre los diversos actores sociales y políticos con los gobiernos priístas y panistas para ilustrar la lucha e interacción por el tema de la inseguridad.

El capítulo cuarto: **INSEGURIDAD PÚBLICA: FENÓMENO SOCIAL Y POLÍTICO**, precisa a la inseguridad pública como un fenómeno político en razón de que en torno a él diversos actores se pronuncian y cuestionan los gobiernos. Una idea presente con el cambio político y la apertura democrática fue la manifestación pública de las diferencias, o para ser precisos manifestaciones mediatizadas; con esta idea se realiza un recuento de los desencuentros que los empresarios han tenido con los gobiernos de Jalisco, principalmente el de Alberto Cárdenas, con el Legislativo y algunos organismos autónomos, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Uno de los desencuentros que se rememora en el capítulo, entre otros, es aquél que se refiere a la conferencia de prensa conjunta que la cúpula empresarial ofreció el 5 de mayo de 1999 en donde cuestionó fuertemente al gabinete y las políticas de seguridad de Alberto Cárdenas; posterior a ésta la manifestación pública se dio un encuentro de “primer nivel” entre el gobernador y la cúpula empresarial en Casa Jalisco del cual surgió el *Programa Jalisco de Seguridad y Procuración de Justicia*.

Este capítulo también da seguimiento al acto delictivo que más preocupó al sector empresarial: el secuestro, delito del que fueron víctimas connotados hombres de negocios además que constituyó el principal hecho delictivo que aglutinó las estrategias y demandas de los empresarios hacia el gobierno de Alberto Cárdenas.

La constante demanda en materia de cambios legislativos derivó en desencuentros entre el Poder Legislativo y la cúpula empresarial, tanto así que los empresarios se manifestaron en el movimiento México Unido Contra la Delincuencia, el 4 de diciembre de 1998, para exigir la aprobación de reformas al Código Penal. Asimismo, se hace un análisis pormenorizado de los desencuentros que los empresarios tuvieron con diversos actores por el “protagonismo” de Guadalupe Morfín Otero, entonces presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

También se analizan las estrategias de acción que el empresariado tuvo hacia el gobierno de Francisco Ramírez al observar como sus demandas en materia de seguridad, principalmente en la necesidad de implementar cambios institucionales, se trasladan a otro ámbito del poder público: el Poder Judicial.

El quinto y último capítulo: **LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD**, constituye el punto nodal y fuerte del trabajo en cuanto ya es posible, posterior a la revisión socio-histórica y el surgimiento de algunas ideas teóricas, reflexionar sobre las políticas de seguridad pública en Jalisco. La identificación del principal interlocutor, los empresarios, permite observar como las demandas específicas y concretas moldean dichas políticas, y con base en ello reconstruir el proceso de las políticas a partir del análisis previo de las distintas acciones gubernamentales y programas de seguridad al relacionarlos con el entorno social y político en el que fueron formulados.

De las consideraciones anteriores, se identifican las siguientes fases en el proceso de las políticas de seguridad en Jalisco: el surgimiento del problema, la discusión política, la integración y articulación de las demandas, los reajustes gubernamentales, los

impactos y la reformulación de la agenda y las estrategias que serán explicados en forma detallada; éstas son por lo tanto las tipologías que comprende el proceso de la formulación de las políticas de seguridad en Jalisco.

Redondea a este capítulo el análisis de los alcances y límites en dos puntos: el de la participación ciudadana requisito indispensable de la política pública, y el de la eficacia institucional y eficiencia organizativa de las políticas de seguridad a partir de la idea, según la cual, se ha llegado al punto en que “sólo se administra el problema”. Del análisis de las acciones gubernamentales, el nuevo entramado institucional, la compleja red organizativa y de los programas que se construyeron en el gobierno de Alberto Cárdenas, así como la reformulación de las estrategias gubernamentales en la primera mitad del gobierno de Francisco Ramírez nos lleva a la conclusión tentativa de que lo hecho hasta el momento es insuficiente aun cuando la *delincuencia objetiva o legal* haya disminuido.

Finalmente, se presentan las conclusiones que se espera respondan las expectativas de la investigación y resuelvan satisfactoriamente la hipótesis de trabajo, así como que contribuya al conocimiento práctico del fenómeno social y político y, en la medida de lo posible, sirva a los tomadores de decisión para emprender cambios en la acción gubernamental.

1. METODOLOGÍA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Enfoque Metodológico

Las ciencias sociales son un universo de proposiciones sistemáticas y ordenadas lógicamente que la hacen un lenguaje especializado para el conocimiento, comprensión e interpretación de la sociedad. En la búsqueda de certezas debemos de comprender el curso de la acción histórica al observar el comportamiento racional de acuerdo con la obtención de los fines y el cálculo retrospectivo de posibilidades que los actores sociales y políticos tienen. Con esta premisa analizó los hechos y el entorno de inseguridad pública que se suscitó en la década de los noventa y trato de conceptualizar metodológicamente el presente trabajo en un proyecto de investigación científica.¹

La inseguridad pública es un fenómeno que nos afecta a todos y cada quien lo concibe de manera distinta: consecuente con lo anterior, se formulan propuestas de solución muy amplias y diversas que en ocasiones son opuestas entre sí. La inseguridad pública ha sido tratada académicamente poco más allá de las ópticas de la criminología y el derecho penal, disciplinas con amplia tradición en el estudio y comprensión de la inseguridad pública. Ambas disciplinas estudian el delito, que no la delincuencia propiamente, la relación básica entre agresor y víctima que han aportado mucho a la comprensión de la delincuencia; más sin embargo, ambas ópticas hoy son limitadas y es necesario comprender el fenómeno desde otras perspectivas.

¹ Para una mejor comprensión y profundización metodológica véase a Imre Lakatos. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Universidad, 1993.

Los estudios que comenzaron a abandonar los “enfoques clásicos de estudio” abordan la inseguridad pública como un problema de eficiencia y capacitación policial, es decir, desde la economía del delito o de la elección pública; o como un problema en la falta de claridad de atribuciones y facultades organizativas, que desde el Derecho Público, concretamente del Derecho Administrativo encuentra explicación en la búsqueda de soluciones para dar claridad a las distintas atribuciones del poder de mando del Estado, función a cargo del Ejecutivo principalmente.

Pero en los últimos años varios investigadores y estudiosos del fenómeno de la inseguridad pública, ajenos a las disciplinas a las que se ha hecho mención hasta el momento, han intentado explicar y comprender la inseguridad pública a partir de dos grandes enfoques: el primero desde una *perspectiva institucional* en el cual se señalen las fugas que el sistema de seguridad pública tiene en su interior; este enfoque explora sobre cuáles son los incentivos formales e informales de las organizaciones e instituciones públicas que provocan dichas fugas y a partir de ellas explicar la ineficacia institucional del Estado en su combate contra la delincuencia.

El otro enfoque, es el que se refiere a ver la inseguridad pública como un problema de *disfuncionalismo estructural*, es decir busca descubrir las causas que explican la inseguridad pública las cuales se encuentran en las fallas estructurales que se dan en la sociedad; este enfoque busca comprender las diversas causas internas en la sociedad que provocan problemas en los procesos de integración y articulación que hace a las relaciones sociales imperfectas. Por lo tanto, los procesos de socialización son esenciales para comprender el fenómeno. En la realidad latinoamericana muchas de estos planteamientos se han formulado como teorías sobre el desarrollo, y tienen en la Comisión Económica para

América Latina (CEPAL)² y en estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³ las bases teórico-metodológicas para explicar en los últimos años, que el adelgazamiento del Estado no trajo consigo la funcionalidad institucional y organizativa que la ideología neoliberal suponía, sino que contribuyó aún más al estallido de fenómenos sociales como la pobreza y las violencias en América Latina.⁴

En estos dos enfoques la delincuencia y la violencia constituyen los ejes articuladores de análisis; ambos consideran que la delincuencia se define, señala y puntualiza a partir de la oposición a las prohibiciones del derecho penal. Así, el delito se constituye en una desviación de la conducta respecto a aquellos valores institucionalizados por las normas y disposiciones legales. La violencia por su parte se comprende como el uso de la fuerza física o psicológica que busca resolver un conflicto en un proceso recurrente;⁵ por lo tanto la violencia y la delincuencia son fenómenos distintos que se interrelacionan constantemente.

El estudio de la violencia hace referencia a la relación entre víctima y agresor y en la intención del acto violento en dos vertientes como acción instrumental y acción emocional. Ello abre la posibilidad de hacer distinciones entre violencia delincencial y violencia no delincencial, primero porque el mismo acto violento puede ser ilegal en unos

² Irma Arraigada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, agosto, no. 32, 1999.

³ Buvinic, Morrison y Shifter, "Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action". *Informe técnico*. Washington: BID, 1999.

⁴ Las violencias se comprenden como una asimetría de poder: la violencia esta presente cuando los seres humanos manifiestan insatisfacciones afectivas y mentales que están por debajo de sus realizaciones. La violencia puede ser física, psicológica, estructural, deliberada, manifiesta o latente.

⁵ Arraigada y Godoy, *op. cit.*

países y en otros no; y segundo, porque existen vínculos causales entre violencia criminal y no criminal, la violencia se aprende, y el hogar es el primer espacio de aprendizaje de esta.⁶

La construcción y materialización de la seguridad es gravitante en las diversas esferas y ámbitos del desarrollo social y económico, ya sea de una país entero o de una comunidad. La inseguridad pública es un problema social que posee diversas aristas, en donde se interpelan diversos fenómenos y variables sociales, económicas, políticas, culturales y estructurales. La inseguridad pública y los temas específicos que la conforman, crean un agregado de problemas “perversos”⁷ de difícil tratamiento gubernamental y social por lo que no se puede entender el problema con un enfoque reduccionista meramente policial o judicial porque en la comprensión del fenómeno se interpelan diversas variables sociales, económicas y políticas.

Ante lo dicho anteriormente, el presente trabajo de investigación tiene como propósito dilucidar sobre la inseguridad pública en Jalisco a partir de identificar las relaciones que se dan entre el gobierno y un grupo de interés específico: el empresariado y los gobiernos del Partido Acción Nacional en Jalisco (PAN). La intención de realizar una investigación de este tipo se apoya en la inquietud por comprender cuáles y cómo son las características de las políticas que afronta el fenómeno de la inseguridad en Jalisco a partir del análisis de las redes y las relaciones del empresariado jalisciense con el poder político. Analizar la inseguridad pública desde las posiciones y planteamientos de los distintos actores políticos en la formulación de las políticas públicas permitirá observar la

⁶ Un ejemplo de ello es el maltrato y castigo físico, así como la violencia doméstica y en el matrimonio. Buvinic, Morrison y Shifter, *op. cit.*

⁷ Se llaman “perversos” no porque sean deplorables éticamente sino porque carecen de una formulación definitiva y criterios uniformes para decidir cuándo se encuentra una solución; el término “perverso” se enuncia en un sentido de oposición a la benignidad y docilidad del tratamiento gubernamental de problema. Un problema “perverso” es por definición complejo, véase Michael M. Harmon y Richard D. Mayer. *Teoría de la organización para la administración pública*. México: FCE, pp. 37-40.

instrumentación que el gobierno del Estado hace ante un fenómeno que se materializa en la demanda y la exigencia de seguridad pública.

Como ya se ha dicho reiteradamente, la mayoría estudios sobre la seguridad pública que se han hecho en Jalisco tiene un corte periodístico, una perspectiva jurídico-legal o han sido vistos desde los procesos de acciones colectivas que tomaron en las demandas por el entorno de inseguridad pública el móvil de organización, y muy pocos, o puede ser que ninguno hasta el momento, esté realmente encaminado al estudio de las políticas públicas y de su subsistema⁸ en el que son formuladas. En este sentido, el estudio de la inseguridad pública desde el enfoque de políticas es importante en la medida que las políticas consideran las expresiones y acciones político-técnicas que los gobiernos de un Estado asumen ante un problema o problemas determinados. La interacción entre los actores que conforman el espacio y los procesos de integración sociopolítica en que se discuten los asuntos públicos, en este caso el de la inseguridad, permite dejar la abstracción y materializar el problema.

En razón de lo anterior, el fenómeno de la inseguridad pública en Jalisco en la última década del siglo XX se plantea como un problema de políticas en donde los diversos actores se encuentran y confrontan en las siguientes dimensiones: 1) la inseguridad es un problema público que exige la eficaz acción gubernamental que implica la movilización, la fuerza o potencia de un acto jurídico-político y administrativo del gobierno; 2) la inseguridad pública es problema que recrea un proceso de lucha y negociación entre actores determinados en el sistema político no estrictamente por el

⁸ El subsistema de políticas es el “espacio político” de interacción entre el gobierno y los diversos grupos de interés: si bien es cierto que en este espacio se elabora la agenda gubernamental y se formulan las opciones de políticas se añade a la cuestión técnica de la formulación, el cómo y en qué forma se dan las relaciones de poder entre los actores involucrados. Véase Luis F. Aguilar Villanueva en su “Estudio Introductorio” en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 49.

poder sino por la colocación de intereses, valores y sentimientos en la acción gubernamental, y 3) en que las políticas de seguridad implican programas, recursos (leyes, impuestos y empleados) y la mayor participación ciudadana posible.

En esencia, este enfoque parte de principios e instrumentos metodológicos de la sociología política orientada al enfoque de políticas públicas que permite observar los procesos de mediación en la formulación políticas de seguridad, así como en identificar las uniones y tensiones en el proceso de su elaboración.⁹ La importancia de la formulación de las políticas radica en que en ella se expresan y precisan los pensamientos e ideas que tienen los diversos actores sobre la naturaleza de un problema público, la forma en que se conciben los objetivos de la política, se diseñan y construyen las estrategias de solución del problema.

Para identificar las ideas y supuestos con el que se formulan las políticas de seguridad en Jalisco, considero necesario enfocar la investigación a los siguientes espacios de análisis: a) en comprender la presión institucional formal e informal, que los empresarios hacen al gobierno de Jalisco en su lucha contra la inseguridad pública. En este sentido la importancia de las relaciones, los recursos y capacidades entre los grupos y el gobierno puede arrojar luces en la comprensión del conflicto y los procesos de negociación y consenso, y b) en evaluar las respuestas institucionales de las autoridades del Estado a éstas demandas, a fin de conocer detalladamente los procesos institucionales y organizativos que se dan en la formulación de las políticas de seguridad.

⁹ Nos encontramos en un nivel intermedio de análisis, ya que por un lado un nivel de análisis macro, por ejemplo el estudio del papel del Estado, es muy abstracto y olvida los procesos de mediación; y un nivel micro de análisis, por ejemplo, el comportamiento y las actitudes individuales, tiende a pasar por alto los efectos de los factores estructurales en los procesos de decisión, véase Mark Evans, “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”. *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, 1998, pp. 230-232.

Por lo anterior expresado, la *hipótesis central* que guía el presente trabajo considera que “*la legitimidad de las políticas de seguridad no está en sus resultados sino en el proceso instrumental de su formulación*”,¹⁰ las políticas de seguridad son las idóneas siempre y cuando los grupos de presión consideren que participan los actores apropiados, y sus intereses, en el proceso de toma de decisiones. En esta condición se explica el cómo las decisiones en los asuntos públicos se justifican y legitiman si y sólo si, por la forma en que se toman y los intereses que consideran.

La complejidad del fenómeno social no facilita la delimitación territorial; por lo que la coordenada espacio y territorio se explican a partir de los procesos de interacción en el subsistema de las políticas de seguridad, entre el empresariado y el gobierno del Estado, y discursivamente hacen referencia a Jalisco en cuanto se constituye como entidad federativa reconocida en el marco jurídico y político-administrativo formal.

Los grupos empresariales de estudio en el subsistema de políticas son tres: la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara (CANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana de Jalisco (COPARMEX) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) que generalmente se aglutinan al Centro Empresarial de Jalisco (CEJ), sin dejar de hacer mención a otros organismos cuando se considere necesario. Es necesario señalar que los grupos son una práctica funcional de organización, y el análisis que se hace de los grupos de interés, en este caso del empresariado como eje articulador de la presión por el entorno de inseguridad en Jalisco,

¹⁰ El abc de las políticas públicas se puede comprender en tres principios básicos: 1) las políticas públicas se explican por su intención de resolver un problema o problemas que se catalogan como públicos y merecen la intervención gubernamental; 2) las políticas públicas son decisiones gubernamentales que incorporan la mayor participación ciudadana posible y, 3) en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas hay ganadores y perdedores.

ayuda a identificar las relaciones, la capacidad persuasiva y negociadora de los actores implicados en las políticas de seguridad.

Una intención es muy clara en el estudio y análisis de la política pública y es que está orientado a descubrir y resolver problemas, basándose en instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales,¹¹ y la inseguridad pública en Jalisco aún no ha sido tratada exhaustivamente desde este enfoque. El estudio de la seguridad pública desde el enfoque de las políticas públicas aprovecha además del conocimiento de las diversas disciplinas, que a diferencia de las ciencias sociales que tiene como fin el conocimiento por el conocimiento mismo, identifica las fortalezas y debilidades de la acción gubernamental para poder incidir en la medida de lo posible en ellas.

La inseguridad pública además de ser un fenómeno social que preocupa a un conglomerado humano, exige su estudio como un problema concreto desde las políticas públicas a partir de la identificación de las redes como el elemento definitorio de las mismas. La identificación de las redes nos permite reconocer que las acciones gubernamentales no son monolíticas, jerárquicas y aisladas entre sí sino que son todo lo contrario; este supuesto nos acerca a la comprensión de las redes cooperativas y no cooperativas que explican mayormente el cómo se formulan las políticas públicas.¹²

Finalmente, señalo que el estudio de los procesos sobre cómo se formulan las políticas públicas, parte de estudios de caso sobre la manera en que los grupos de presión se forman para propugnar sus intereses, así en cómo se definen las opciones de actuación y se realizan las negociaciones que culminan en la elección de una opción. El presente

¹¹ María del Carmen Pardo. “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”. *Foro Internacional*. México: El Colegio de México, 1993, vol. 33, núm. 1, p.27.

¹² Arturo del Castillo. “Problemas en la acción gubernamental: procesos y redes de actores”. David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2000, p. 362.

trabajo intenta con esta metodología hacer una estimación de quiénes interviene, quiénes influyen y quiénes salen beneficiados o perjudicados del proceso de actuación pública.

1.2. Seguridad pública y teoría política

La inseguridad pública: es decir la presencia de *conductas delictivas* que se definía básicamente por la violación del marco jurídico establecido ya no es suficiente, porque el fenómeno social ya no es un fenómeno preciso que se puede fácilmente delimitar. Considerando lo anterior, para efectos del análisis y estudio de la inseguridad pública en Jalisco, se considera como hilo conductor la observación del comportamiento y funcionamiento de las instituciones públicas de seguridad con las que cuenta el gobierno del estado de Jalisco, así como sus interrelaciones sociales y políticas que tienen con diversos actores y ámbitos gubernamentales.

Para tal fin, primero es necesario hacer un acercamiento sobre cómo el Estado mexicano define y conceptualización la seguridad pública de manera que se puedan observar los condicionamientos originales en los que la acción gubernamental parte hacia el combate contra la delincuencia.

1.2.1. Seguridad y la noción de orden público

La seguridad pública moderna se comprende en la salvaguarda de la integridad física de la población, así como de sus bienes frente a los enemigos naturales y sociales. Las colectividades establecen leyes y se ponen en vigor para buscar y facilitar la realización

de las aspiraciones que se estiman comunes a la gran mayoría de sus integrantes; evitar la violencia de particulares, proteger la vida y la propiedad son generalmente las condiciones primarias que cualquier noción moderna de seguridad pública considera. Si un entorno de seguridad se materializa en el momento en que es una condición de paz y tranquilidad, un entorno de inseguridad por el contrario, es un entorno de intranquilidad no sólo física y patrimonial sino psicológica que atemoriza, aleja y dificulta la convivencia en sociedad.

La noción de seguridad pública y de cómo el Estado debe garantizarla se encuentra ligada a la discusión que sucede en la teoría política sobre sus límites y alcances. En el Estado se encuentra implícitamente la idea de seguridad: la seguridad es entonces, la idea central que explica y justifica su creación y existencia; y es la noción antropológica hobbesiana del individuo la que mejor explica. Las pasiones y deseos que generalmente guían el proceso de raciocinio de los individuos los lleva a concebir una idea del poder que consiste en sus medios presentes para obtener un bien manifiesto futuro, de tal manera que si dos hombres desean la misma cosa, se vuelven enemigos y en el camino que conduce al fin, generalmente su propia conservación, tratan de aniquilarse o sojuzgarse uno a otro.¹³ En este contexto de desconfianza mutua, de competencia a atacarse con violencia, la “situación de guerra de todos contra todos”¹⁴ y de enemistad entre los hombres sin otra seguridad que su propia fuerza, se imposibilita la existencia y avance de la sociedad: “existe temor y peligro de muerte violenta y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve”¹⁵ que impide la estabilidad y desarrollo de

¹³ Thomas Hobbes. *El Leviatán. O la materia, forma y poder en una república eclesiástica y civil*. México: FCE, 1994, p. 69.

¹⁴ *Ibid.*, p. 102.

¹⁵ *Ibid.*, p. 104.

cualquier sociedad. En este entorno, las nociones de legalidad, derecho y justicia, no existen. De allí la importancia del ente coactivo de la libertad, porque si bien “la coacción no es medio normal o el único del Estado si es su medio específico”.¹⁶

Las funciones legislativas, de seguridad personal y orden público, la defensa de derechos adquiridos (justicia), la defensa de amenazas externas, las políticas sociales y la administración pública son sólo construcciones consecuentes al poder del Estado, que se explica entonces en el monopolio de la fuerza que emplea para castigar la desobediencia. Este supuesto permitió el proceso de construcción del medio fundamental que permitiría “engañar a nuestra primitiva ferocidad en parte inconsciente, por un lado estableciendo un régimen de orden y por el otro encontrando salidas inocentes para nuestros instintos pugnases”.¹⁷

El otorgamiento del monopolio de la fuerza al Estado requirió ahora que los individuos se defendieran del Estado con el fin de conservar su libertad y contener su fuerza por medio de la ley. La ley es entonces el elemento para legitimarse y/o lograr la eficacia en el mando. La comprensión sobre las ventajas que tiene el vivir en sociedad llevaron al hombre a encontrar en la ley el instrumento regulador de la convivencia. La libertad (política), señala Montesquieu, se define entonces como el derecho de hacer lo que las leyes permitan, y el hecho de que los hombres hagan lo que las mismas prohíben los lleva además de enfrentarse entre sí a que el Estado los prive de su libertad. La fórmula es muy sencilla: la ley en un Estado moderno de derecho constitucional y democrático considera que “la libertad política consiste en la seguridad”,¹⁸ y el espacio

¹⁶ Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE, 1997, p.1056.

¹⁷ Bertrand Russel. *Autoridad e individuo*. México: FCE, 1961, p.18.

¹⁸ Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa, 1998.

que media el conflicto que se suscita entre la fuerza del Estado y la ley es la noción básica de orden público.

No es muy clara la idea de orden público en tanto no hay consenso generalizado sobre sus alcances y sus límites, sin embargo, es posible que se conceptúe en la intencionalidad de mantener la seguridad, la paz y el orden social con respeto al ejercicio de las libertades individuales. En el orden público la fuerza del Estado opera en dos sentidos: el primero, como una amenaza de sanción y castigo que origina temor y causa obediencia por motivos internos de los individuos, y el segundo, como la expresión material de instituciones y organizaciones con las que cuenta el Estado para hacer cumplir por la fuerza física las infracciones a los ordenamientos jurídicos. Los instrumentos de fuerza con los que cuenta el Estado (policías, jueces y cárceles) son antes que nada los instrumentos técnicos y básicos con los que el poder estatal logra la ortopedia y la disciplina social,¹⁹ y por lo tanto, no son la fuente de explicación del orden público.

El orden público requiere de un proceso de socialización de los individuos en el que la obediencia, aceptada en gran parte por el fuero interno, expresan las probabilidades empíricas de conducta social generalizada y adquiere significación cuando se trastoca como supuesto. Estos supuestos colocan a la seguridad pública en un planteamiento “clásico”, en una idea de exclusión en cuanto se relaciona con la represión, las fuerzas del orden, y en última instancia, con la segregación del delincuente.

Una vez que se considera que el delito o crimen como una violación de la ley, la sociedad retira la protección y aceptación social para permitir que el Estado por medio de sus diversos instrumentos castigue al ofensor. El poder del Estado se enviste entonces

¹⁹ Michael Foucault. *Vigilar y castigar, el nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI. 1995.

de legalidad en tanto es un ordenamiento jurídico pero que rebasa las fronteras del Derecho pues se materializa en la fuerza y la coacción física. Este enfoque clásico sólo considera a la seguridad de los individuos, la actuación y espacio del Estado que se da por medio de las fuerzas de seguridad, los juzgados y los tribunales. Sin embargo, la seguridad en este enfoque clásico y limitado se comprende como la defensa de los ciudadanos frente a otros y no como un gran pacto de convivencia. No obstante lo anterior, el orden público es entonces una noción que tiene un significado de clase y categoría conceptual en la medida que exige el respeto básico al ejercicio de la libertad individual.

En los dos siglos de existencia del Estado moderno, el orden público se ha circunscrito a las transformaciones que ha sufrido el Leviatán en cuanto a sus dimensiones y alcance. La discusión sobre y redefinición de sus fines, además de ser una discusión de los límites y los espacios de acción estatal es una discusión concreta y materializada del orden público, y éste proceso de redefinición que ha sufrido el Estado moderno se puede sintetizar de la manera siguiente:

Cuadro 1. La dimensión y límites del Estado moderno

Estado liberal clásico	Estado social (Estado de bienestar)	Estado neoliberal	Modelo emergente ¿Estado de neobienestar?
Se concibe al Estado como el vigilante del orden público y garante de las relaciones privadas a través del orden legal.	Se conceptualiza al Estado como Estado Social y Derecho, ya que no sólo se considera que deben establecerse los límites de la acción estatal contra la libertad individual, sino que está obligado a	Se ubica al Estado, además de garante del orden jurídico, como el mejor y óptimo a aquél que sólo tiene a su cargo las funciones mínimas de seguridad (interna y externa) y la administración de justicia.	Hablar de un nuevo modelo implica mucho de aspiración y de poco de realidad sociológica debido a que no hay consenso en la propuesta. Más sin embargo, se establecen distinciones entre lo público estatal y lo

	propiciar las condiciones materiales con las que se puedan ejercer los derechos de manera real.		público social; el segundo como el interés de los miembros de la comunidad, y el primero sobre cómo deben utilizarse y gestionarse los instrumentos del Estado por todos los miembros para la aproximación de dichos intereses.
--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, la noción de orden público no es estática, y su dinamismo desde que se concibió en el siglo XIX estuvo determinado por los diversos cambios demográficos, en la industrialización, la urbanización, el proceso tecnológico, la complejización de las relaciones sociales entre ella y con el Estado. Queda claro que el orden público es un “bien público” y que hoy no es sólo responsabilidad del Estado sino que exige de la sociedad civil: corresponsabilidad.

No basta que el Estado tenga el monopolio de la fuerza y que privilegie el mando, al contrario debe apreciar su legitimidad con base en el consenso y el respeto al individuo. El Estado de principios del siglo XXI, en la propuesta teórica, asume su responsabilidad pública para garantizar seguridad un entorno en el que los ciudadanos exigen transparencia y respeto a la vigencia del Estado de Derecho en su lucha contra la delincuencia, pero además implora la participación de la sociedad civil.

El orden público de hoy se condicionan a partir de un proceso de interacción en el que Estado y la ciudadanía deben gestionar sus intereses y aspiraciones comunes de seguridad. En este orden de ideas, hoy los problemas de su redefinición de los límites de acción en materia de seguridad pública se centran en proporcionar en la lucha contra la

inseguridad, el estricto respeto a los derechos humanos, pero además en cómo lograr la eficacia institucional, la eficiencia en sus organizaciones públicas y la efectividad de las políticas de seguridad pública, es decir, la existencia de un Estado que no sólo responde sino que es responsable y comprometido.

1.2.2. Seguridad pública y democracia

La democracia es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas que buscan la mayor y amplia participación posible de los interesados, pero “la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, contrasta con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático, por medio de los cuales la clase política debe tomar decisiones adecuadas”²⁰ son el escenario en el que las demandas y el problema de seguridad se incrustan y se puede comprender su complejidad. Así, tenemos que los elementos básicos que definen institucionalmente la democracia como un sistema para la toma de decisiones es uno de los hilos conductores que pueden ayudar a comprender como los gobiernos actúan y definen sus acciones en su lucha contra la delincuencia.

Es necesario entonces, señalar que la democracia tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. La garantía de seguridad es un supuesto básico que explica la existencia de un poder regulador de las relaciones sociales, y la valoración que se hace del ejercicio del poder adquiere una importancia cuando establecen claramente las diferencias con el que se ejerce ya sea en un sistema democrático en oposición a un sistema autoritario.

²⁰ Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. México: FCE, 1996, p. 44.

La democracia no acepta autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. La democracia como es en la realidad, no es la democracia como debería ser; ya no se cuestiona a la democracia política, ceñida al modelo constitucional liberal como una democracia puramente formal, en la cual se dan garantías a los derechos individuales, al derecho de reunión y a las elecciones libres sino que se colocan una serie de puntos de referencia, agrupados en su mayoría de acuerdo a las dimensiones institucionales en torno al ejercicio del poder.²¹

No es fácil combinar la seguridad de la nación, la del gobierno y la del ciudadano, aunque sean parte de un todo, en la práctica no están ligadas de manera equilibrada y positiva²² cuando un país da un paso hacia la democracia, el respeto a las libertades públicas y privadas, así como la observación de la ley: el Estado de Derecho es entonces el fundamento esencial para garantizar política y jurídicamente los derechos individuales y de propiedad.

Las democracias por lo tanto están obligadas a dejar el modelo reducido del campo electoral, pues se da el caso de democracias electorales que violan sistemáticamente los derechos humanos llamadas: *democracias inciviles*,²³ que son resultado de un estancamiento en lo electoral de las democracias emergentes. Las democracias inciviles se caracterizan porque en las relaciones sociales y el ejercicio del poder político están inmersas en un entorno de prácticas autoritarias que provocan impunidad, corrupción y abuso en perjuicio de la ciudadanía.

²¹ Véase Robert Dhal. *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1989.

²² Lorenzo Meyer. “De la seguridad nacional a la seguridad del ciudadano”, *Mural*. Guadalajara, 5 de julio de 2001, p. 14A.

²³ Rachel Neid. *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. La sociedad civil y la evolución del debate sobre orden público*. (s.l.): Centro Internacional de los Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 1999.

Al problema transicional en el que se incrusta la inseguridad pública se une “la capacidad instrumental del Estado-nación resulta decisivamente debilitada por la globalización de las principales actividades económicas, por la globalización de los medios y la comunicación electrónica y por la globalización de la delincuencia”²⁴ quienes han hecho suya la racionalidad del capitalismo en cuanto han conformado redes que rebasan los sistemas de seguridad y penal, y se presenta como un ente inteligible y amorfo en diversas áreas y latitudes geográficas.

La globalización del crimen ha transformado los procesos de gobierno y paralizado en muchos casos al Estado. Se une a lo anterior el tráfico de drogas, la nueva economía mundial criminal y toda clase de ilícitos se desenvuelven en un sistema que extiende su alcance y poder sobre el mundo en la sombra de instituciones informales.²⁵

Aunado al proceso material de formación del Estado, la construcción de la democracia implica hoy, que los gobiernos democráticos y sus funcionarios actúen en un marco de legalidad, pero al mismo tiempo en el que los gobiernos democráticos procuren la creación de condiciones sociales básicas para el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos. La relación por lo tanto entre democracia y seguridad es en esencia más compleja, ya que los gobiernos democráticos deben sustentar gran parte de su legitimidad en la eficacia. En esta idea se comprende porque los gobiernos mexicanos pueden mermar su legitimidad por la imposibilidad institucional de materializar la seguridad pública.

La legitimidad en el ejercicio gubernamental a la que se hace referencia se explica en el consenso, el apoyo y el refrendo ciudadano la que se traduce entonces en un

²⁴ Manuel Castells. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, vol. 2, cap. 5, p. 272.

²⁵ *Ibid.*, p. 288.

proceso en el cual los individuos evalúan a quienes dirigen las instituciones del Estado con dos criterios básicos; ya sea por la suma de logros acumulados con relación a valores como la igualdad, justicia, tolerancia, seguridad, etc.; y/o la suma de incapacidades institucionales, sociales, económicas o políticas para acercarse a estos valores. Su legitimidad es referida a una idea de valoración, en el sentido de que otorga una argumentación y medidas que la hacen resaltar como una “buena” forma organización de la convivencia humana que le otorgan en principio en su fase histórica inicial de la aceptación y consenso generalizado. Sin embargo, ella misma debe apoyar la continuidad de su legitimidad en “objetos de legitimación”, es decir, en la forma en cómo se ejerce el poder que se explica en una serie de políticas sociales y económicas que las instituciones políticas implementan y las cuales constituyen sus medios de la legitimación.²⁶

Ante estas premisas, el Estado democrático y concretamente sus gobiernos tienen en la inseguridad pública a uno de los fenómenos que erosionan su legitimidad en el corto y mediano plazo, debido a que la seguridad es el valor colectivo esencial para el desarrollo de la sociedad; sí la emergente democracia mexicana no la garantiza en el largo plazo, la posibilidad de una regresión o quiebra de la democracia es latente.²⁷

Las democracias que son insuficientes sufren como consecuencia que los líderes y actores políticos, ante el clamor social por seguridad pública, tengan la tentación de implantar acciones autoritarias a la menor provocación de la delincuencia y desorden público y no estén dispuestos a enfrentar el problema con más democracia. Cuando la

²⁶ Becker, Werner. *La libertad que queremos. La decisión para la democracia liberal*. México: FCE, 1990, pp. 13-15.

²⁷ Considero que el factor fundamental de los quiebres democráticos, es la ingobernabilidad de la democracia. La incapacidad institucional de los gobiernos en el largo plazo, puede encontrar en la inseguridad pública un elemento primario que deteriore las relaciones sociales y lleve al quiebre democrático. Para una mejor comprensión generalizada y completan de las regresiones o quiebres democráticos véase Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad, 1989.

ciudadanía siente que el Estado ha sido rebasado por la delincuencia los gobiernos ponen en el debate público y a la ciudadanía el falso dilema de sacrificar derechos y libertades constitucionales en pro de mejorar la seguridad, pero ante éste dilema debe responderse que no es posible el camino que plantea el aniquilamiento de la sociedad civil.

La democracia como sistema de equilibrios entre estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación ciudadana y eficacia en la toma de decisiones debe quedarles claras a cualquier gobierno: no son condiciones excluyentes sino complementarias en la formulación de las políticas de seguridad.

Debajo del análisis del gran tema de la gobernabilidad de la democracia, subsiste con el análisis concreto de las políticas, un problema de gobernación: planteamiento distinto al de la gobernabilidad, el cual debe ser la categoría de análisis en el que se debe incrustar la inseguridad pública en razón de la temporalidad y el complejo proceso de cambio social que sufre el país y que escapa al trabajo de investigación. Mientras la gobernabilidad tiene como problema central la relación entre el sistema político y los ciudadanos (formulación de demandas y capacidad institucional); en el de gobernación, el tema se concentra en los instrumentos con el que disponen los gobiernos para emprender sus acciones políticas,²⁸ es decir asegurar y/o controlar lo mejor posible los procesos y resultados de la acción gubernamental. En la idea anterior la política ocupa un lugar central, porque la sociedad por medio de la opinión pública exige cosas que por sí misma no puede resolver.

La centralidad de la política es importante porque se desarrolla en el marco de un proceso transicional, o mejor dicho de consolidación de la democracia y que por lo

²⁸ Adrián Acosta. "Democracia y gobernabilidad". *Reglones*. Tlaquepaque: ITESO, núm. 46, agosto-septiembre, 2000, p. 6.

tanto la convierte de un problema de gobernabilidad; en esta problemática el interés se centra en la forma en cómo las demandas que se hacen a los gobiernos democráticos terminan por sobrecargar a la misma democracia de exigencias y expectativas por parte de ciudadanos, grupos y partidos políticos²⁹ que en muchos de los casos no puede resolver o necesita de mayores márgenes de acción y tiempo. Debe quedar claro hasta el momento que el mantenimiento del orden público es una variable clave para garantizar la supervivencia misma de la democracia para lo cual el Estado debe los delitos comunes y el crimen organizado afecten la gobernabilidad en el largo plazo.³⁰ La discusión académica y políticas se sitúa entonces en sobre qué tipo de acciones los gobiernos deben implementar para no llegar a este escenario: es decir el problema abstracto ahora se hace concreto.

No temer a una agresión de cualquier tipo se vuelve compleja en el momento en que la percepción implica que la inseguridad descansa, más allá de los que los índices delictivos señalan, en la construcción de una delincuencia omnipresente y omnipotente en que el Estado es incapaz por lo menos de velar por la ley y el orden con los instrumentos tradicionales. El sistema penal y los cuerpos policíacos (preventivos y represivos) no son capaces de posicionar en la ciudadanía que el sistema de justicia simboliza y asume: garante de la seguridad.

Esta consideración implica que los gobiernos democráticos buscan restaurar rápidamente los niveles mínimos de orden, el cumplimiento de la legislación y de las políticas gubernamentales. Con esta idea resulta claro que la inseguridad pública es, sobre todo, consecuencia de un abandono social, debido a que los ciudadanos se sienten

²⁹ Adrián Acosta. "Los límites de la política". *Público*. Guadalajara, 10 de febrero de 2001, p. 17.

³⁰ Véase Antonio Camou. *Democracia y gobernabilidad*. Ciudad Juárez: Noésis, año V, núm. 13, julio-diciembre, 1994, p. 35.

desprotegidos por las instituciones del Estado y sienten que su única protección son la comunidad y la familia. En esta idea la democracia puede poner fin a la represión pero no al miedo, el problema de inseguridad pública es entonces de gobernación y no de gobernabilidad.

Por lo tanto es necesario analizar la seguridad pública a partir de la efectividad de las políticas que los gobiernos implementan.³¹ La efectividad de las políticas es fundamental en la medida que es un concepto intermedio entre la eficacia institucional del Estado, entendida ésta como la fuerza para obrar, funcionar y hacerse presente; y la eficiencia en la gestión de los programas gubernamentales que se comprende como la facultad o aptitud para lograr un efecto concreto en la lógica de causa y efecto de la acción. De este modo, la efectividad es la dimensión que busca poner en práctica las medidas políticas formulas con el resultado deseado. Así, los componentes de la efectividad de las políticas de seguridad en su relación con la gobernación se explica a partir de la consideración sobre la forma real en que se organiza y ejercer el poder, en cómo los gobiernos administran su capacidad de respuesta, en cómo se incluye efectivamente la participación ciudadana, y en cómo se logra la transparencia en la lucha contra la impunidad.

En este mundo de incertidumbres, aumentadas por la globalización y las transformaciones del Estado, para no decir crisis del Estado puesto que aún es un ente esencial que influye, la sensación de inseguridad que impide a la gente elegir las oportunidades que tiene hoy y que no estarán ausentes mañana, se buscan garantizar desde un enfoque desde *lo local* en donde se han conceptualizado nuevos mecanismos participativos de los ciudadanos. Esta idea señala que los ciudadanos deben comprender

³¹ Linz. *op. cit.*, p. 49.

que el Estado no está en condiciones de dar respuesta a la inseguridad y que la proactividad es la actitud con la que se debe enfrentar la delincuencia en sus tradicionales y nueva manifestaciones. Del supuesto anterior se desprende el enfoque de vigilancia comunitaria, conocido como: “policía comunitaria”, que tiene en los siguiente elementos su razón de ser: la actividad preventiva se enfoca a una región geográfica muy reducida; se establecen relaciones estrechas con la comunidad y los esfuerzos policíacos se encaminan a establecer acciones preventivas en la comunidad.³²

La vigilancia comunitaria supone que la policía lleva a cabo consultas permanentes con la comunidad, de modo que la policía se supone conocedora de los intereses y necesidades locales y proporciona una retroalimentación que ayuda a prevenir la delincuencia. El énfasis en lo local tiene al menos el inconveniente de que se enfoca a los espacios urbanos debido a que en ellos es donde se incrementa la criminalidad y los gobiernos tienen mayor presencia material que los hace estar involucrados en el problema y el monopolio y el uso eventual de la fuerza del Estado.³³ Pero su gran virtud es la de considerar que el cambio y las soluciones posibles se encuentra ahora desde abajo, de la base de la sociedad y las localidades y los gobiernos municipales, hacia el gobierno estatal y federal. Los fenómenos sociales y políticos de la colonia, del pueblo y la ciudad ya no son un tedioso interés sino el espacio concreto de acción y cambio.

El reto para que la vigilancia comunitaria tenga éxito es la comunicación social y la redefinición sobre cómo integrar las áreas no urbanas, la apropiación del espacio público y la conformación de redes comunitarias que incluyen no sólo la vigilancia y la denuncia sino la construcción de un entorno material y psicológico más

³² Hugo Fröling. “Policía y sociedad. Tres experiencias sudamericanas”. *Renglones*. Tlaquepaque: ITESO, 2002, núm. 51, mayo-agosto, p. 25-26.

³³ José María Rico. *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI, 2002, p.152.

llevadero. La policía comunitaria implica un cambio en la misión, la organización, las estrategias, la función, pero sobre todo en el control y evaluación de los cuerpos de seguridad en la idea de “horizontalizar” los procesos de trabajo y de decisión. El modelo de policía comunitario o modelo de policía de proximidad, según José María Rico, tiene como finalidades específicas las siguientes misiones:

1. Identificar los problemas de la comunidad en materia de orden público y criminalidad y propiciar soluciones recurriendo a resolver problemas.
2. Disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad, así como el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía.
3. Incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial y del sistema penal.
4. Favorecer la participación activa de la comunidad en la “producción” de seguridad.
5. Contribuir a la coordinación interinstitucional en materia seguridad.
6. Valorizar al personal de policial.
7. Mejorar los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial; y
8. Ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.³⁴

Y las características del modelo policial de proximidad son:

1. Un cambio profundo en la organización que se traduce sobre todo en el énfasis de descentralización operativa, la delegación de responsabilidades y el patrullaje a pie.
2. La ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las funciones de prevención y represión sino que se involucra en los problemas de la comunidad.
3. La selección y capacitación del personal policial que deber ser más un gestor social encargado del mantenimiento del orden público.

³⁴ *Ibid.* p. 44.

4. Una intervención proactiva más que reactiva.
5. Un mayor acercamiento a la comunidad con la finalidad de dar respuesta personalizada de sus miembros.
6. Una amplia y activa participación de la sociedad civil y de la comunidad en la identificación y solución de sus principales problemas.
7. El establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación entre las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.
8. La inserción de la acción política en las políticas de desarrollo social; y
9. La obligación de rendir cuentas a las autoridades políticas y a la comunidad.³⁵

En la práctica existe una infinidad de variantes pero las acciones concretas se encaminan a obtener información sobre los focos de criminalidad y factores de riesgo de inseguridad y obtener ideas para diseñar políticas de carácter preventivo. Los esfuerzos para crear una policía comunitaria no son inéditos en México hay experiencias en Baja California, Chihuahua, Querétaro, Guerrero, Estado de México, Nuevo León, y el Distrito Federal, pero la experiencia de gestión y participación más memorable es en el estado de Guanajuato, concretamente en los municipios de: Guanajuato, León, San Francisco del Rincón, Purísima de Bustos, Silao, Manuel Doblado y Romita.³⁶

Más sin embargo, deber quedar claro que el delito y el delincuente no son ajenos a la sociedad: por lo tanto le es común. Hay un principio de física social que dice que: “la delincuencia no desaparece sino que se transforma” pero señalar que la seguridad pública no es sólo la dimensión policial y judicial abre el camino a nuevas alternativas de acción. Lo anterior se sintetiza en que el concepto democrático más moderno en la seguridad pública significa que las instituciones y las organizaciones de seguridad

³⁵ *Idem.*

³⁶ Espinosa F. *Programa de Prevención Integral del Delito*, Guanajuato: Gobierno de Guanajuato, febrero de 2002.

pública se guíen en términos del respeto a los derechos humanos; que las tareas se realizan con fines y orientación de servicio público, y que haya una responsabilidad en las conductas y los hechos ocasionados por las estrategias y políticas de seguridad que los gobiernos implementan en la idea de rendición de cuentas.

1.3. La seguridad pública en el Estado mexicano

La intervención del Estado en la sociedad es básica en la teoría política moderna; los actos de policía del Estado se identifican con el poder político y es la forma en que penetra en la sociedad civil para servir al interés de una idea de justicia y de orden público.³⁷ Esta idea de orden público guía al Estado mexicano, a esta noción clásica de orden público se ha incorporado la idea de un Estado Derecho y la importancia de gobernar democráticamente, pero a pesar de esto en las instituciones y organizaciones de seguridad pública está inmerso más el elemento represivo de las manifestaciones que pueden trastornar las relaciones político-económicas entre los grupos sociales, es decir, el uso de la fuerza en sus modalidades de disuasión y castigo.

De esta concepción material y objetiva se deriva al hecho un fin de orden público que se correlaciona con la legislación penal y la idea de un Estado policía en el que la convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada son un medio y un fin. La tradición jurídica positiva mexicana reduce el orden público al cumplimiento de la ley; parte de suponer que por el carácter coercitivo de la ley y el uso de las fuerzas es posible mantener el orden y disipar las conductas antisociales y criminales.

³⁷ Jean L. Cohen y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE, 2000, p.133.

Las fuerzas para mantener el orden en el sistema jurídico mexicano están divididos en dos: cuerpos preventivos y de investigación o procuración de Justicia. Básicamente en el primero se incrustan las Policía Federal Preventiva, las policías preventivas de los Estados y los municipios; en el segundo, la Agencia Federal de Investigaciones, la Policía Militar, y la Policía Judicial, Ministerial o Investigadora como es el caso del Estado de Jalisco. Además, forman parte del sistema de seguridad pública el Poder Judicial, el sistema penitenciario y la Victimología –ciencia encargada de analizar y estudiar a la víctima de un hecho antisocial o delictivo, no sólo por ser sujeto pasivo del mismo, al contrario porque es un ente activo en el delito-.

El sistema de seguridad pública sufrió una modificación sustancial a mediados de los noventa. La reforma constitucional del artículo 21 de diciembre de 1994, así como la ley reglamentaria de coordinación del sistema nacional de seguridad de diciembre de 1995, tienen su antecedente en la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación creada en abril de 1994, duramente criticada por carecer de sustento constitucional puesto que violaba el Art. 21 constitucional y por integrar las fuerzas militares en funciones de seguridad pública. Sin embargo, las posteriores reformas constitucionales, básicamente la creación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hicieron posible y hasta obligatoria jurídicamente, no sólo la coordinación en materia de seguridad pública en todo el territorio nacional sino que especificó la intervención del ejército y la marina en materia de seguridad pública.

Asimismo, en diciembre de 1994 se adicionó la fracción XXIII del artículo 73 constitucional otorgando facultades al Congreso para expedir la ley que establece las bases de coordinación mencionada, la cual vio luz el 11 de diciembre de 1995, y provocó

que en los Estados se promulgaran leyes locales sobre seguridad pública; no obstante, estos cambios jurídicos no alcanzan a superar la noción del orden público clásico tal y como señalan los siguiente ordenamientos jurídicos:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas [...]³⁸

[...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.³⁹

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.⁴⁰

Los valores que se postulan en el derecho positivo mexicano parten de proteger el valor supremo: la vida, pero también sus derechos y libertades frente al Estado sea en un acto de molestia (Art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) o de privación (Art. 14 *idem.*). La seguridad pública en nuestro marco jurídico, se contempla en el orden público libera clásico ya que la idea básica es la subsistencia misma del Estado, en oposición al desorden y la anarquía, la función de orden es conservar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos. Lo expuesto hasta el momento permite identificar los

³⁸ Art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Art. 2 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Información obtenida en la página web: www.camaradediputados.gob.mx

principios y misiones constitucionales que el Estado mexicano se plantea en materia de seguridad pública y que puede confrontarse al orden público democrático.

Cuadro 2. Principios en los que se fundamentan las nociones de orden público

La seguridad en el orden público liberal-clásico	La seguridad en el orden público democrático
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación estricta de la ley • El desorden es un problema de aplicación e incumplimiento de la ley • Sobrejudicialización de las conductas ilícitas aunque muchas de ellas no sean delitos • Los cuerpos encargados de mantener el orden público están estrictamente jerarquizados y centralizados 	<ul style="list-style-type: none"> • El orden no depende de la aplicación estricta de la ley • El orden público es un compromiso entre la autoridad y la sociedad con el establecimiento de mecanismos de interacción • Desjudicialización de las conductas ilícitas y la implantación entre los sectores sociales de un Estado de Derecho • Los cuerpos de seguridad están descentralizados moderadamente

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, se afirma que el dilema de la seguridad pública en México es mantener el orden para lograr un equilibrio entre coerción y respeto del individuo. El poder del Estado mexicano se reduce a formas policíacas y tiene la obligación de proteger a sus ciudadanos, proveer de seguridad y el buen orden de la sociedad. La idea de poder de policía en el Estado mexicano deriva de la idea de que su misión es restringir la libertad de los individuos con el fin de conservar el orden mediante el establecimiento de reglas calculadas para evitar o reducir el conflicto, esta situación se expresa en una acción y función de gobierno administrativa y coercitiva. La conclusión es sencilla: las misiones constitucionales en materia de seguridad pública del Estado mexicano no están concatenadas e integradas a las demás misiones que la Carta Magna le impone.

La seguridad pública se concede bajo la protección del gobierno y permite la reglamentación razonable de los derechos de la propiedad en cuanto sea esencial a la defensa de la comunidad. Las distintas nociones de orden público que hasta el momento se ha hecho referencia coinciden en la esencia en el estricto cumplimiento de la legalidad establecida como una de las características básicas del Estado de Derecho. Para identificar y diferenciar las convergencias y divergencias de las distintas nociones de orden que tienen asignado el Estado es posible identificarla desde su “sentido” en el cual se concibe y diseñan las políticas de seguridad:

Un primer, sentido es el *estado-céntrico* en el cual el Estado centra su atención en el poder y dominio: la territorialidad, el armamentismo y el control son sus preocupaciones. En esta tradición clásica del orden público se incrusta la criminología administrativa, la cual sostiene que *el delito no se puede erradicar y que lo único que se puede hacer es controlarlo*; en este paradigma se sustentan las políticas públicas encaminadas a la administración gerencial que otorga confianza excesiva al uso de la tecnología administrativa para enfrentar la inseguridad pública.⁴¹

El segundo sentido es *ciudadano-céntrico* en el que los objetivos y alcances de las políticas de seguridad se formulan a partir de las consideraciones, percepciones y sensaciones que los ciudadanos tienen de la inseguridad o de la insatisfacción. Esta noción de la seguridad pública no pretende dar certidumbre ya no al Estado o a sus instituciones sino a los ciudadanos; en consecuencia, la seguridad pública en esta idea se comprende generalmente, como un límite a los derechos y asume una importancia con referencia a los derechos de la libertad asegurados constitucionalmente.

⁴¹ Mario Arroyo Juárez. “Nuevos paradigmas en seguridad”. *Este País*. México, núm. 152, noviembre, 2003, p. 9.

El debate anterior se comprende de la siguiente manera, en el cual se comprende como el paradigma de seguridad nacional que tanto se enarboló en América Latina en los años setenta y ochenta, pues fue utilizado por los gobiernos militares para eliminar la oposición y atropellar los derechos humanos de la población. La seguridad nacional propugnada nada tenía que ver con el resguardo del Estado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas. En respuesta a lo anterior en América Latina y concretamente en América del Sur, se posicionó fuertemente la seguridad ciudadana en cuanto se oponía a la seguridad nacional que simple y sencillamente buscaba la seguridad del régimen; en el mundo cotidiano el régimen amenazaba al individuo y le violaba sistemáticamente su integridad física, psíquica, cultural, moral y sus bienes. Situación que permitió el que la seguridad ciudadana se posicionara en los marcos normativo para centrar la atención en las personas y no el Estado.

Sin embargo, en la década de los noventa se ha conformado el paradigma de seguridad humana, el cual tiene en el Informe de Desarrollo Humano de 1993 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo su justificación y principios rectores.⁴² La seguridad humana busca librar a las personas de amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión; así como proteger a la ciudadanía de las eventualidades que puedan perjudicar sus actividades (trabajo, hogar y la comunidad). La seguridad humana tiene como eje la seguridad de las personas y sus condiciones básicas como son: los múltiples ámbitos de integración político, social, económico y socia; se incorporan nuevas dimensiones o nuevos actores en la problemática de la seguridad, como el

⁴² Marcos Pablo Moloeznik. “Seguridad humana. Un nuevo enfoque impulsado por la ONU”. Tlaquepaque: ITESO. *Renglones*, núm. 51, mayo-agosto, 2002, pp. 45-50.

individuo, las organizaciones no gubernamentales y la propia sociedad, y cada vez mayor relación entre la seguridad y la seguridad interior.⁴³

Aún son ajenos estos enfoques a las nociones de seguridad pública en el entramado y discurso institucional del Estado mexicano, pero no lo son del todo en tanto que algunas políticas de seguridad hacen alguna referencia a ellos puesto se ha comprendido que la seguridad pública no se encuentra sólo en las manos de las fuerzas policiales sino que involucra al orden legislativo, judicial federal y estatal, así como a los municipios, pero sobre todo la participación de los grupos y la ciudadanía interesada. Estos paradigmas son esenciales en cuanto pueden explicar las bases en los que se cimientan los supuestos con los que se diseñan las políticas públicas y conforman el *corpus filosófico* con los que se concibe la actuación y el papel del Estado y la sociedad frente a la inseguridad pública.

Así, la seguridad pública en México, al menos jurídicamente, se comprende todavía en la idea de orden público del siglo XIX que se diferencia de otros paradigmas de seguridad que van más allá de este planteamiento; por ejemplo el de seguridad ciudadana o seguridad humana; planteamiento que dado las limitaciones jurídicas, pueden ser considerados e incluirse en las políticas o programas de seguridad que los diversos gobiernos elaboran. La seguridad pública que el Estado mexicano concibe aún se encuentra restringida a una noción clásica de orden público pero que en el discurso político de los gobiernos intenta ser más abarcadora e ir más allá. Un elemento de cambio, es el de concebir a la seguridad pública como un sistema que abarca: la prevención y la disuasión del delito; la procuración e impartición de justicia, la readaptación social, la participación ciudadana, etc.

⁴³ *Idem.*

Un elemento es constante en el paradigma de seguridad pública dominante en México, y es que éste se fundamenta jurídicamente en la razón de defensa del Estado desde una atribución del ejercicio del poder que se traduce en una relación mecánica y estática de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado que la hacen conservadora de la situación actual. La situación es por lo tanto un fin reservado al Estado en cuanto éste ejerce poder y excluye generalmente el control ciudadano.

En oposición a lo anterior, la seguridad pública en un Estado democrático de Derecho considera como ente central al ciudadano en la idea de que de él emana el poder: entonces, el respeto de sus derechos y ejercicio de sus libertades inherentes son la premisa a considerar en la relación sociopolítica entre el poder del Estado y la sociedad civil. La seguridad pública recae en ambos al establecer una relación activa que hace a la democracia un instrumento para alcanzar el fin de seguridad mediante el control y vigilancia técnico-profesional de las instituciones del Estado. La posibilidad de enmarcar la seguridad pública, más allá de la noción clásica de orden público que contempla el sistema jurídico mexicano, volviéndolo a reiterar, es posible en la formulación de las políticas y los programas gubernamentales, mientras no se cambie nuestra Carta Magna.

La importancia que adquiere lo local en los nuevos enfoques en la seguridad pública radica en los procesos de descentralización y democratización de la toma de decisiones exige necesariamente la coordinación interinstitucional y la implica participación ciudadana, en tal inquietud el fortalecimiento de los municipios se vuelve esencial para combatir la delincuencia.

El incremento de la capacidad institucional del municipio, en la lógica del enfoque de vigilancia comunitaria, permite mejorar el desempeño público de los

programas de seguridad en una corresponsabilidad compartida con los grupos y personas que invierten en las políticas públicas y en el problema de inseguridad. La inseguridad pública entonces no es un problema de la aplicación de la ley sobre el sujeto que delinque sino una situación anómala que atenta contra la libertad de los ciudadanos.

De todo lo anterior, se plantea que la seguridad pública en México enfrenta dos frentes, por un lado jurídicamente responde al enfoque legalista de orden público del siglo XIX, y paradójicamente en la práctica, al menos discursivamente, se intenta incorporar la participación de la sociedad civil, descentralizar y transparentar las estructuras organizativas en los principios de la democracia. Sólo queda decir que la consideración que hagan los gobiernos y los grupos de interés de estos paradigmas moldearán los métodos y acciones que se van a utilizar en la lucha contra la delincuencia y su importancia en el análisis de las políticas de seguridad es fundamental.

2. LA MAGNITUD DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA COMO FENÓMENO SOCIAL

“La información sobre las estadísticas de seguridad casi siempre son producidas por la procuraduría no por los policías”.⁴⁴

En la década de los noventa en América Latina la violencia política ha disminuido pero en proporción a ella ha aumentado la violencia criminal y el temor a la delincuencia.⁴⁵ la delincuencia ha aprovechado el anacronismo y la corrupción con el que al parecer operan los cuerpos policíacos, así como la dispersión de las instituciones y las políticas de seguridad para combatirla. El conocimiento de la delincuencia, es decir su identificación, tiene que pasar necesariamente por su cuantificación, el cual se constituye como la condición básica para comprender el nuevo fenómeno con el se enfrentan las democracias latinoamericanas; por lo tanto, medir es cuantificar los conceptos abstractos y comparar fenómenos en cuanto que la medición permite la búsqueda de soluciones concretas.

Como en todos los países latinoamericanos, las estadísticas sobre la delincuencia que las organizaciones gubernamentales elaboran no son muy confiables, debido a la falta de una cultura de aprecio y acumulación de conocimiento e información en las instituciones públicas, así como por la poca confianza que éstas generan, problema que no es pequeño en cuanto a que la información creíble es un principio básico para combatir al crimen.⁴⁶ Al problema anterior se añade la no denuncia que origina la llamada *cifra negra*⁴⁷ que es tema

⁴⁴ Entrevista a Marcelo Ebrad. “La seguridad en la ciudad de México: retos y alternativas”. *Este País*, México, núm. 152, noviembre 2003, p. 66.

⁴⁵ Fröling. *op. cit.*

⁴⁶ René Jiménez Ornelas. “Información creíble: principio del combate al crimen”. *Este País*. México, núm. 152, noviembre del 2003, p. 11.

⁴⁷ La cifra negra se comprende como una estimación de los delitos que no llegan al conocimiento de la autoridad; el silencio de la víctima y los desincentivos para denunciar son dos de las causas principales.

recurrente de debate entre los investigadores interesados en el análisis de los datos agregados: la preocupación fundamental es la confiabilidad de los mismos que permita saber con exactitud la magnitud de la delincuencia.

La subestimación de los delitos tiene una multiplicidad de explicaciones porque en ningún lugar se denuncia al 100%; los investigadores sobre los problemas que impiden una buena medición del fenómeno delictivo consideran como principal causa de explicación los pocos o nulos incentivos para denunciar que son generalmente de tipo económico-financiero y que explican la racionalidad de los individuos. Al margen de la construcción de identidades e imaginarios antropológicos, la racionalidad acierta por ejemplo: cuando un transeúnte que le roban 50 o 100 pesos no va ir al ministerio público a presentar su denuncia y perder tres horas, o en otros casos, en que es mejor la negociación que la denuncia “es mejor un mal arreglo que un buen pleito”.

En la medición de la inseguridad pública se encuentra inmerso un problema sobre que variables considerar de las muchas que hay, y que dificultan el conocimiento cuantitativo de la delincuencia; por ejemplo a algunos delitos no llegan al final de las estadísticas oficiales debido a los complicados y confusos procesos jurisdiccionales, así como tipificar los delitos y que agravantes concursan en la clasificación.⁴⁸

La clasificación se hace fundamental en cuanto permite ordenar el fenómeno de estudio y ayuda precisar los detalles que en él se encuentra. Estas consideraciones hay que tenerla en cuenta a la hora de abordar la magnitud de la delincuencia.

⁴⁸ En el concurso de un delito se comprende el hecho de que en el acto delictivo se cometen dos o más delitos tipificados en la ley, y se clasifica de acuerdo al delito principal, pero sobre todo en este proceso subsiste el criterio de quien clasifica. Jiménez Ornelas. *op. cit.*, p. 12.

2.1. Medir la delincuencia en México

Los delitos registrados no son una imagen clara de la criminalidad, son ante todo, un instrumento que se utiliza para evaluar el funcionamiento de las estrategias y políticas de seguridad que implementan los gobiernos. No siendo el objetivo el saber con exactitud la magnitud de la delincuencia y la precisión en su medición, si es importante considerar que hay una característica común en las cifras oficiales que presentan las autoridades federales y estatales, la cual consiste en corroborar la tendencia que indica que los índices delictivos han aumentado; información que es reforzada con el sentimiento y percepción de absoluta inseguridad pública en los últimos 20 años.

Las estadísticas que se elaboran en México parten de los delitos cometidos que se conocen por medio de la denuncia, y a los que comúnmente se recurre son a los elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática (INEGI), tanto las nacionales como el de cada una de las entidades federativas; otra fuente de información, son las procuradurías generales de justicia de los estados: en lo concerniente a los delitos denunciados, averiguaciones previas y consignadas, y ordenes de aprehensión. La información siempre es elaborada a partir de lo que reportan las procuradurías y hay pocas policías preventivas en México que construyen bancos de información y sistemas de estadística y geografía criminal propia: situación que limita sus oportunidades ante la delincuencia en razón de que son las organizaciones públicas que conviven más de cerca con las conductas delictivas y violentas que en muchos de los casos no constituyen delito.

Las críticas generalizadas de las políticas de seguridad pública en México radica en que están amparadas en información estadística que las procuradurías construyen y que son muy limitadas: es el caso de las estadísticas que no hablan de los números de presos que han sido sentenciados, de detenciones arbitrarias y sobre la asignación de recursos humanos y materiales en la administración pública.

A pesar de estas consideraciones es necesario tener un acercamiento para tener una imagen medianamente clara de la situación nacional. Así, tenemos que los presuntos delincuentes consignados⁴⁹ ante un juez en el fuero federal se incrementaron en un 81% del año de 1980 al año 2000, mientras que en el fuero común el incremento fue de un 63% (cuadro. 3); estos incrementos indican como primera lectura que las instituciones de procuración de justicia federal y del fuero común, tuvieron una sobrecarga de trabajo que en el mejor de los casos implicó su crecimiento para afrontar a una ola delictiva que en la realidad estaba sucediendo.

Cuadro 3. Presuntos delincuentes consignados en México (1980-2000)

Fuero	1980	1985	1990	1995	1996*	2000
Federal	6418	9938	21732	30372	36196	32260
Común	69748	105601	124797	149791	190046	188219
Total	76166	115539	146529	180163	226242	220479

Fuente: INEGI. *Cuadernos de Estadísticas Judiciales N. 5* (1998), y *9* (2001)

*Incluyo el año de 1996 porque en éste, los presuntos delincuentes consignados ante las distintas autoridades alcanzaron el máximo de las últimas dos décadas.

El incremento de la ola delictiva no presenta una tendencia constante de crecimiento, así tenemos que los presuntos delincuentes consignados en el fuero federal y

⁴⁹ La consignación de los presuntos delincuentes ante un juez, es en cierto modo un indicador que considera los delitos denunciados pero que incluye una labor de investigación de las instancias encargadas de procurar justicia.

común que va de 1980 a 1990 se incrementó en un 70% y en un 32% respectivamente; mientras que en los años de 1990 a 2000, el fuero federal tuvo un incremento del orden del 44% menor a la década anterior; el fuero común por su parte tuvo un incremento del 20%, incremento menor al registrado al de la década anterior. ¿Qué significa esto? Probablemente que la inseguridad pública no representó en el imaginario colectivo un problema a atender como lo demuestra a partir de los noventa y hasta nuestros días.

Una posible explicación puede ser que el fenómeno de la inseguridad pública no logró en los años ochenta el reconocimiento de problema grave por parte de distintos actores políticos en la medida que las prioridades eran el proceso de democratización, así como combatir y denunciar la violencia política que el mismo Estado cometía y no la violencia social presente en la sociedad.

La inseguridad pública tomó peso en cuanto fue parte de un instrumento de denuncia de los actores sociales y económicos en el proceso de cambio político, es decir su uso discursivo aceleró y alteró las estructuras políticas -pautas, interacciones y patrones de acción-, que se hallan en las normas, los valores, los productos y símbolos de una sociedad política determinada. Ciertamente los incrementos proporcionales en la década de los noventa son considerables, pero son menores a los de la década anterior. El proceso de liberalización que se venía dando desde la mitad de los ochenta puso poco a poco al tema de la inseguridad en la mesa de la discusión desde dos perspectivas: en denunciar la ineficacia institucional del Estado, y en que el tratamiento mediático que diversos grupos hicieron de la situación y de hechos coyunturales aceleraron el proceso de democratización en los noventa.

Sin embargo, no escapa al análisis el hecho de que el delito también se ha diversificado y que han dejado los cauces tradicionales de acción. Las expresiones del crimen en tanto actúan con una racionalidad más allá de la inmediatez, se ha organizado en una lógica capitalista que conjunta la violencia como recurso de agresión, la ofensa el insulto, los golpes y las armas no son sino los instrumentos cuyo fin es vencer y someter al otro o en usar los diversos mecanismos para corromper a la justicia y burlar a la sociedad. No es casualidad que ante dicha diversificación el Estado mexicano incorpore y utilice cada vez más instrumentos e indicadores de medición más complejos con el fin de comprender a la delincuencia y poder actuar.

Cuadro 4. Consignación de presuntos delincuentes y principales delitos en el Fuero Federal

Delito	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salud pública	10470	7753	8907	9840	9215	10930	13126	12266	12098	12754	12077
Contra la ley general de población	845	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	1247	1246	1541	1623	1772
Vías de comunicación	Nd	798	Nd	Nd	Nd	Nd	345	145	1001	1159	1118
Armas de Fuego	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	12527	12787	12923	12296	10597
Economía pública	Nd	Nd	1106	1260	1328	1033	792	793	705	705	815

Fuente: INEGI. *Cuadernos de Estadísticas Judiciales N. 5* (1998), y 9 (2001)

*Los delitos contra la economía pública se encuentran tipificados en el Código Fiscal y en él se incluye al peculado.

Nd. No hay dato.

Así, los delitos en el fuero federal contra: la salud, las vías de comunicación, el código fiscal, peculado, la ley de armas de fuego y contra la ley de población, forman parte de una clasificación más precisa que la autoridad hace para definir programas de seguridad encaminados a cada uno de ellos; pero como se observa en el cuadro 4, no existe información consistente de las clasificaciones en algunos de los delitos que se

presentan en los noventa, salvo el de los delitos contra la salud, sino a partir de 1996 situación que nos indica que es reciente la construcción de esta clasificación.

No basta con presentar a los presuntos delincuentes frente a un juez, sino que la autoridad encargada de procurar justicia debe demostrar su culpabilidad, este supuesto parte de que se ha realizado un proceso riguroso de investigación. La interacción entre la procuración y administración de justicia, es decir la relación entre consignación y la sentencia en los juzgados de primera instancia, dan como resultado un indicador llamado: *delincuencia sancionada* y que permiten medir la eficacia institucional que comparten el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Las tendencias y comportamientos delictivos antes demostrados, así como la presión política y social nacional, en la que se percibía y percibe a la inseguridad como un lastre que provoca la intranquilidad y obstaculiza el desarrollo en diversos sentidos, hizo que el 26 de agosto de 1998 el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo, presentara en el Museo Nacional de Antropología e Historia el programa denominado: “Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia”.⁵⁰

En el acto, el presidente ilustró con cifras realmente alarmantes, el problema de la inseguridad; diciendo que en el año de 1997 se denunciaron tan sólo un millón 490 mil delitos; de estas denuncias, se iniciaron 330 mil averiguaciones previas, pero sólo fueron consignados 49 mil delincuentes. Se libraron 149 mil órdenes de aprehensión, pero sólo se ejecutaron 85 mil; se desprendió de que por cada 100 delitos denunciados en el país sólo seis terminaron en arresto. En tanto que para investigar, perseguir, detener y juzgar a

⁵⁰ *El Informador*. Guadalajara, 27 de agosto de 1997.

los responsables las autoridades federales contaban tan sólo con 24 mil policías judiciales, 6,500 agentes del ministerio público y cerca de 3,500 peritos y 830 juzgados.⁵¹

En noviembre de ese mismo año el entonces secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa,⁵² anunció que para 1999 el gobierno federal y los estatales destinarían más de 10 mil millones de pesos a la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada. La propuesta buscaba el incremento en las penalidades, creación de una Policía Federal Preventiva, tipificación de nuevos delitos, nuevas reglas de acumulación de penas, incremento en el catálogo de delitos graves, negativa de los beneficios de preliberación en ciertos delitos.⁵³ Este pronunciamiento trató de difundir la idea compromiso gubernamental en su lucha contra la inseguridad. Así, el gobierno implementó una serie de acciones que consistieron en el abastecimiento de recursos financieros a todo el sistema de seguridad pública para que se movilizara e hiciera funcional al ente público.

Un estudio que realizó la Secretaría de Gobernación denominado *Incidencia delictiva nacional de 1999*⁵⁴ señaló que se cometieron 3 mil 611 delitos diarios del fuero común sin incluir la cifra negra y que por cada mil habitantes se cometían 14 ilícitos. El Distrito Federal tenía el 17.69% de los delitos totales en el país, el Estado de México 14.21%, Jalisco el 6.8% y Baja California el 5.16% del total nacional. Los diez delitos de mayor impacto fueron: robo, lesiones, contra la paz y seguridad de las personas, daños, amenazas, fraude, contra la violencia e integridad corporal, homicidio, y abuso de

⁵¹ *Idem.*

⁵² *El Informador*. Guadalajara, 17 de noviembre de 1997.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Crf. Raúl Monge. "Seguridad: el gran fracaso". *Proceso*. México, núm. 1243, 27 de agosto de 2000, pp. 28-31.

confianza; la radiografía no hacía sino evidenciar el fracaso en materia de seguridad de todos los gobiernos.

Con base en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)⁵⁵ con la intención de implantar una compleja red de organizaciones gubernamentales y sociales que permitiera avances sustanciosos en materia de evaluación, certificación, y capacitación del personal de seguridad pública; de igual manera, en la compra de armamento y equipo, en el registro de delincuentes procesados, sentenciados y de fichas dactilares, y en un sistema de información de vehículos robados y recuperados, así como, en el establecimiento del número telefónico 066 para emergencias. Las estrategias iniciaron con la implementación de un sistema de información que permita el intercambio y su cruce para combatir la delincuencia.

2.2. Delincuencia y la procuración de justicia en Jalisco

La medición de los fenómenos sociales como el de la delincuencia no está ajena a problemas de discusión sobre la intencionalidad política de quien diseña y publica los resultados de la medición de la delincuencia, por poner un ejemplo, en abril del 2003 la Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco negó la información sobre las cifras delictivas

⁵⁵ El SNSP que vio luz el 11 de diciembre de 1995, busca coordinar esfuerzos en los tres ámbitos de gobierno en materia de la prevención del delito, la impartición y administración de justicia, y la rehabilitación de las conductas antisociales (readaptación social) El SNSP es la instancia que coordina todas estas funciones y comprende actividades ejecutivas de prevención, acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes. Funciona a través de mecanismos de coordinación que establecen lineamientos, políticas y medidas para realizar acciones conjuntas, de conformidad con las facultades constitucionales y legales que tienen tanto la Federación, como los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Información obtenida en la página web: www.seguridad.gob.mx

difundidas por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal que elaboró con la participación de la UNAM, ITAM y COPARMEX; la Secretaría de Seguridad aclaró que en Jalisco en el año 2002 no se registraron 20 secuestros sino 16, que no hubo 6 mil 920 casos en el que los ciudadanos denunciaron robo con violencia a negocios sino que sólo fueron 3 mil 314; ni que tampoco se presentaron 6 mil 382 denuncias de robo con violencia a casas habitación sino que fueron 3 mil 118; y que además el índice de robo con violencia a negocios por cada 100 mil habitantes no fue de 110 sino de 47.⁵⁶

Esta discusión y diferencias entre organismos no sólo evidencia que no se cuenta con una base de datos y estadísticas confiables que midan el impacto de la delincuencia, y que los esfuerzos interesados o desinteresados para conformar un sistema de medición de inmediato se enmarque en un proceso de presión y exhibición política. Contar con información geográfica y estadística adecuada es necesario como presupuesto metodológico para facilitar la toma de decisiones; y en México aún no se ha integrado un sistema mínimo consensando de información estadística y geográfica entre el gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios que vayan más allá de lo que el INEGI produce sobre la delincuencia.

Para el conocimiento certero de la delincuencia se hace necesario que los diversos gobiernos realmente de forma coordinada determinen las razones y componentes del instrumento de medición general que se construya con el objeto de facilitar las tareas de análisis. Para que la información sea de mayor utilidad para el gobierno de Jalisco y los municipios ésta deber ser más precisa en cuanto a que deben identificarse las zonas criminológicas, considerando que la mayoría de los delitos son realizados por un grupo minoritario que actúa en zonas precisas.

⁵⁶ “Niegan que Jalisco sea el estado con más robos violentos”. *Público*, Guadalajara, 29 de abril de 2003.

La distinción entre la delincuencia organizacional, la ocasional del fuero común y las faltas administrativas exige que la medición sea usada correctamente con el fin de que se precisen los programas de prevención y reincidencia, pues si se consideran los factores asociados como son el sexo, la edad, la situación económica, la escolaridad, el empleo, las condiciones de vida, su situación familiar, el consumo de alcohol y drogas el combate contra el crimen será más efectiva. Muy pocos gobiernos trabajan y saben hacerlo con la información.

Además de la percepción social, las mismas cifras oficiales corroboran una tendencia sobre el crecimiento de la inseguridad pública en los primeros años de gobierno panista. Aun cuando las estadísticas sobre la delincuencia no sean confiables le significaron al gobierno de Alberto Cárdenas en el juego político que el fenómeno ya no fuera sólo un problema social que el Estado debería controlar en los márgenes posibles y permisibles sino que el problema era en sí político; es decir, se investía el fenómeno como un elemento instrumental, en el sentido de que generaba organización, movilización, protesta y posicionamiento de varios sectores de la sociedad en torno a las políticas públicas.

Los índices delictivos desde que inició el sexenio de Alberto Cárdenas Jiménez tuvieron un comportamiento a la alza; tan sólo el rubro de delitos denunciados⁵⁷ que recibió el gobierno del Estado por medio de la Procuraduría del Justicia del Estado (cuadro. 5) señala que en los tres primeros años del gobierno panista, los delitos con

⁵⁷ Toda medición causa un debate sobre su precisión, y considerar sólo los delitos denunciados implicaría observar una parte del proceso jurisdiccional; los delitos se denuncian, y consecuente con a ello se hace una averiguación previa, para posteriormente consignar al delincuente ante un juez y esperar la sanción. Del número denunciados, son pocos al final los que llegan al juzgado por lo que hay en este tortuoso proceso infinidad de “filtros” formales e informales que deben ser analizados. No obstante, la denuncia es un posicionamiento social que indica un contexto social de inseguridad concreto.

mayor número de denuncias correspondió al robo de vehículos, asaltos bancarios y secuestros, éstos últimos el dolor de cabeza en la gestión gubernamental. Los asaltos bancarios alcanzaron su nivel máximo en 1996 con 81 asaltos; el robo de vehículos en 1997 con 19 mil 904 unidades; el robo a autotransportes en 1998 con 860; pero sobre todo, el secuestro alcanzó su nivel máximo y escandaloso en 1997 con 112 secuestros, entre quienes se encontraba connotados empresarios locales y que implicó el posicionamiento público de los organismos empresariales en torno a las políticas de seguridad llevadas a cabo.

Cuadro 5. Delitos denunciados en Jalisco (1995-2003)

Delitos denunciados	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Robo de vehículos	15,876	18,661	19,904	16,264	14,705	14,035	13474	10779	8760*
Robos a casa habitación	5,358	6,518	6,120	5,223	5,400	5,133	6345	6694	6427
Robo a negocios	6,649	7,748	6,585	5,405	5,637	5,276	6931	6557	6071
Robo de mercancías a autotransportes	224	317	747	860	Nd	Nd	898	719	555
Asaltos bancarios	69	81	55	39	50	55	18	6	11
Abigeato	290	319	550	481	448	366	Nd	Nd	Nd
Secuestros	55	45	112	49	32	26	14	16	13
Homicidios dolosos	678	670	801	612	518	442	488	431	425

Fuente: Informes de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez.

Nd: No hay dato.

*Sólo se incluyen los robos de automóviles de la ZMG.

En contraste con los delitos denunciados con el gobierno de Alberto Cárdenas, en los dos primeros años de gobierno de Francisco Ramírez Acuña los índices delictivos son los más bajos desde 1995, salvo el robo a casas habitación, robo a negocios y robo de mercancías a autotransportes; los delitos “dolor de cabeza” como el secuestro y los asaltos bancarios en el gobierno de Francisco Ramírez, tuvieron sus incidencias más altas, en el caso del primero en el 2001 con 16 secuestros, y en el caso de segundo, con 11 asaltos bancarios en el año 2003; éstas incidencias delictivas aun cuando fueron las

más altas registradas hasta el momento en el gobierno de Francisco Ramírez no tienen comparación con las sucedidas en el gobierno de Alberto Cárdenas.

El fenómeno del secuestro y el robo a negocios han originado una tendencia muy marcada hacia la privatización de la seguridad pública que se traduce en la proliferación de empresas privadas que ofrecen servicios de seguridad que se conocen como la *industria del miedo*.⁵⁸ Los espacios que abandonaron los cuerpos de seguridad fueron llenados por la seguridad privada, tal es el caso de los centros comerciales, bancos, hospitales, las empresas. En el caso de Jalisco hasta el año de 1998 existían 300 empresas establecidas dedicadas a la fabricación y venta de artículos de seguridad, así como a la prestación de servicios de servicios y la contratación de personal de personal de vigilancia privada.⁵⁹

Esta situación de indefensión también provocó mecanismos de autodefensa que reflejaban y negaban el poco o nulo disfrute del espacio público y la calle; las *ciudades bunker* al interior de la ZMG son consecuencia de acciones ciudadanas, individuales, colectivas o de empresa para hacer frente a la sensación y peligro de inseguridad que se dan más a partir de los estratos medios altos. Los casos que más destacan son San Javier, Santa Anita, Ciudad del Sol, Chapalita, Jardines de Guadalupe, Valle Real y Puerta de Hierro.

Se puede decir que los delitos que más preocuparon a los grupos y actores políticos fueron el secuestro tradicional,⁶⁰ el robo de vehículos y los asaltos bancarios han

⁵⁸ Jorge Regalado Santillán y Marcos Pablo Moloeznik. "Privatización de la seguridad pública. Una aproximación a partir de estudios de caso". Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio. *México y Jalisco en la coyuntura. Primer semestre de 1998*. Guadalajara: ITESO, 1998, pp. 112-127.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ La aparición del *secuestro express* evidencia la capacidad con la que la delincuencia se transforma, readecua y responde a las medidas que el Estado implementa; esta situación obliga siempre a las autoridades a formular nuevas estrategias pero siempre en función de lo que el crimen marca como pauta.

sido controlados, con la tendencia a disminuir aún más en el presente gobierno. Se inferiere, entonces que el cambio político en el gobierno del Estado y el reacomodo de fuerzas sociales y económicas en la entidad, fue una condición para que la delincuencia común y organizada incrementaran sus actividades ilícitas, ya que el gobierno panista estaba en un proceso de toma del control de la administración pública no exento de presiones institucionales formales e informales de los diversos grupos locales. Dicho de otra manera, la delincuencia se siente suelta en un gran espacio de acción y pone a prueba al nuevo gobierno.⁶¹

Este proceso de doloroso aprendizaje en el primer gobierno, y la personalidad y oficio del gobernador Francisco Ramírez, le permitieron a los cuadros panistas, por lo menos así lo muestran las estadísticas oficiales, a llegar a márgenes de control de la delincuencia. La situación del incremento de la violencia en el delito propiamente dicho, el desorden en la sociedad de Jalisco en casi todas las actividades sociales y económicas ha posicionado la idea de que los cuerpos policíacos, y el mismo ejército, no pueden ser considerados los guardianes del orden público ni mucho menos de la seguridad nacional en tanto el narcotráfico se ha infiltrado al Estado.

Por otro lado, es notoria la ausencia de cartografía y estadística delictiva en Jalisco y sus municipios en tanto que aún no se construye. La identificación de las zonas delincuenciales, la aplicación de encuestas de victimización –el estudio de la víctima como sujeto no pasivo del delito- y bancos de información permitirán diseñar estrategias e indicadores para las políticas y programas de seguridad. En este sentido, es reciente el interés de las organizaciones públicas por relacionar la delincuencia con el territorio. La

⁶¹ Jorge Regalado Santillán. “Planes de seguridad pública y participación ciudadana”. Juan Manuel Ramírez Sáiz y Jorge Regalado (coords.). *Cambio político y participación ciudadana en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada-Universidad de Guadalajara, 2000, p.140.

llamada geografía criminal se encuentra en la etapa de identificación y construcción, al mismo tiempo busca la homogenización de los instrumentos de medición.

Así, por ejemplo, la Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara informó haber identificado las áreas con mayor incidencia de delitos como son: el Centro de la ciudad, el barrio de San Juan de Dios, Oblatos, La Huerta, la Perla, entre otras. De su análisis del año 2001 se desprende que el 51% de los índices delictivos son faltas administrativas; el 26.5% del fuero común y el restante 15.5% del fuero federal. Del fuero común los delitos son: el robo de autos, casas, comercios y pandillerismo; y del fuero federal son: la venta y posesión de drogas y la portación de armas de fuego.⁶² El *Centro Histórico* siempre ha sido considerado en el imaginario colectivo como una zona insegura, pero una radiografía del Centro nos señala que sólo tres zonas tienen problemas de inseguridad, éstas son: El Barrio de la Trinidad, El Barrio del Carmen y el Parque Morelos.⁶³

En la lógica anterior se hizo un trabajo de comunicación similar en donde se identificaban como estaban distribuidas las pandillas, así como sus perfiles delictivos. En la ZMG había 7 mil 24 jóvenes distribuidos en 364 pandillas que se contrastaba con los poco más de 6 mil policías preventivos que tenían los cuatro ayuntamientos de la ZMG. La distribución territorial de estas pandillas fue la siguiente: en Guadalajara se concentran 276 pandillas, en Zapopan 54, en Tlaquepaque 15 y en Tonalá 13; su incidencia delictiva

⁶² Las colonias con más faltas administrativas fueron: el Centro, San Juan de Dios, Oblatos, Lagos de Oriente, Benito Juárez, Insurgentes, Ferrocarril, Echeverría y Polanco Oriente; las colonias con más delitos del fuero común: el Centro, San Juan de Dios, Analco, La Perla, El Retiro, Blanco y Cuéllar, Talpita, Santa Rosa, Oblatos, La Esperanza, Lomas del Paraíso, San Andrés, Insurgentes y Jardines de la Paz, Miravalle, Echeverría, Polanco Oriente, Del Fresno, Jardines del Bosque, Abastos, Chapalita, Ladrón de Guevara y Providencia, y las colonias con más delitos federales fueron: el Centro, San Juan de Dios, Analco, Santa Rosa, Oblatos, San Isidro, Tetlán, Lagos de Oriente, Ferrocarril, Del Fresno, Abastos y la Echeverría. "Señala Guadalajara 5 barrios peligrosos". *Mural*. Guadalajara, 17 de diciembre del 2001.

⁶³ "Centro Histórico sigue en virtual abandono". *Ocho Columnas*. Guadalajara, 17 de marzo del 2004.

se manifiesta de la siguiente manera: 35.94% hacia el robo; el 60.15% al tráfico o consumo de drogas; al graffiti el 14.59%; el 27.4% a comportamientos violentos, y el 1.42% al homicidio y la violación.⁶⁴

El hecho de que los cuerpos preventivos de seguridad municipal comiencen a sistematizar información permite diseñar estrategias contra la delincuencia más precisas en las metas que desean cumplir.; tal es el caso del operativo “conejero”, asaltantes de cuentahabientes, que la Dirección de Seguridad Pública de Zapopan implementó. El operativo consistió en que cualquier persona llamara a un teléfono para pedir que los policías los escoltaran o transportaran hasta su destino al momento de salir de alguna de las 98 sucursales bancarias del municipio. Además, las autoridades localizaron las zonas de riesgo en donde operaban los conejeros, estas fueron: Concentro, Gigantes Las Aguilas, Cerro Gordo, Plaza Sur, Plaza del Sol, Plaza Tepeyac, Plaza Patria, Zona Industrial Belenes y Plaza Belenes, así como los patrones en que operan los delincuentes, el 15% de los afectados eran empresarios o comerciantes que sacan dinero para pagar la nómina⁶⁵ por lo que es posible trabajar en identificar los patrones delictivos y de dónde obtiene la información.

Los ejemplos expuestos hasta el momento no hacen sino evidenciar la importancia de que los policías preventivas cuenten con información para que se interprete y se diseñen los cursos de acción que en materia de seguridad pública se pueden aplicar. La información y el uso de recursos humanos y tecnológicos son parte de un proceso de conocimiento para saber cómo operan los delincuentes y cómo se transforman los hechos delictivos. La aparición, por ejemplo de la Policía Cibernética en

⁶⁴ “Operan 364 pandillas metropolitanas”. *Mural*. Guadalajara, 2 de mayo del 2000.

⁶⁵ “Arman un escudo contra conejeros”. *Mural*. Guadalajara, 9 de marzo del 2004.

Jalisco del agosto de 2002 que se encarga principalmente de encontrar páginas *web* de pornografía infantil no obedece sino al surgimiento de nuevas modalidades de los delitos.⁶⁶

A pesar de la separación funcional entre seguridad pública y la impartición de justicia es inevitable su interrelación sistémica, por lo que resulta inevitable hacer referencia al Poder Judicial aunque la capacidad de intervención de los actores políticos y sociales sea mínima dado su independencia del Poder Judicial y formal de la interacción política, aunque ello no significa que esté ajena a la discusión pública.

La justicia es una condición básica de legitimación política del Estado, y el Poder Judicial es el órgano depositario de este anhelo: el sistema judicial, que incluye a la procuración de justicia, tiene el propósito de resolver los conflictos que se presentan entre los diversos actores sociales.

El juez es por antonomasia el representante y la materialización de la última palabra del Estado. El reto de cualquier sistema judicial es impartir justicia rápida, expedita, imparcial y gratuita, sin embargo el rezago o los problemas de productividad en el mismo sistema se convierten en el problema básico de estudio en la “Jurimetría” para identificar las áreas o zonas de desgaste que elevan los costes en el sistema a fin de buscar nuevos arreglos institucionales y poder llevar a cabo los cambios institucionales que disminuyan la ineficacia.

⁶⁶ La Policía Cibernética es una división que pertenece a la Secretaría de Seguridad Pública y fue creada por ordenes de la Procuraduría de Justicia del Estado; de forma paralela se creó su similar en el ámbito federal. La lucha contra los delitos cibernéticos en México se integra en un grupo multidisciplinario e interinstitucional que esta integrado por el Instituto Tecnológico de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la UNAM y el Instituto Politécnico Nacional; además de las compañías proveedoras de Internet entre ellas Microsoft, Yahoo, Telmex, así como la PGR, el Estado Mayor Presidencial, las Procuradurías del DF, Estado de México y Jalisco, la AFI, y las áreas del FBI y el Servicio Secreto de la embajada de los Estados Unidos. “La policía jalisciense rastrea el ciberespacio”. *Público*. Guadalajara, 22 de marzo del 2004.

Cuadro 6. Eficacia del sistema judicial

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Delincuentes consignados	10178	10383	9369	9145	9199	8804
Delincuentes sentenciados	8839	9160	7459	6605	7006	6500

Fuente: Elaboración propia con base en los Cuadernos de estadísticas judiciales del INEGI.

Un acercamiento general y no exhaustivo a la productividad del sistema judicial de Jalisco en los años que van de 1995 al año 2000 nos señala que en la relación entre los delincuentes consignados y los delincuentes sentenciados en los juzgados de primera instancia se presentan las siguientes asimetrías: en el año de 1995 mil 339 delincuentes no fueron sentenciados lo que da como resultado 86% de productividad; en 1996 mil 223 delincuentes no fueron sentenciados que significa una productividad del 88%; en 1997, los delincuentes que no fueron sentenciados sumaron la cantidad de mil 910 delincuentes que no fueron sentenciados y que dio como productividad un 79%; en el año de 1998, fueron 2 mil 540 los delincuentes que no recibieron sentencia dando como productividad el 72%; para el año de 1999, los delincuentes que no fueron sentenciados sumaron 2 mil 193 delincuentes que dio como resultado el 76% de productividad, y en el año 2000, 2 mil 304 delincuentes no recibieron sentencia lo que dio como resultado de productividad el 73% que indica una reducción de la productividad del sistema judicial de Jalisco.

En estos años el sistema judicial de Jalisco en materia penal, tuvo un rendimiento de productividad promedio del 79% lo cual implicó un rezago del 21%, y al margen de la cantidad que no dice nada sino se le vincula con la necesidad de cumplir con una impartición de justicia rápida y expedita. Surge entonces la necesidad contar con infinidad de instrumentos de medición de la delincuencia y de la eficacia institucional

para corregir el entramado y darle fluidez, y así evitar la sobrecarga, la corrupción y los procedimientos que perjudiquen o maltraten a las víctimas del delito.

Pero la medición no sólo está en manos de las autoridades sino que pueden ser reinterpretados por otros actores, así por ejemplo, en agosto del 2003, la COPARMEX⁶⁷ con base en información del INEGI –y sin hacer de lado el uso político- denunció que en Jalisco la impunidad -el delito no castigado-, en el 2001 fue del 94.85%, colocando a Jalisco en el séptimo peor lugar del país por la mala integración de las averiguaciones previas, falta de pruebas o detenciones ilegales.

En este mismo sentido, el Centro de Investigación para el Desarrollo AC (CIDAC) ha dado seguimiento a las cifras de impunidad al construir el índice de desempeño institucional que consiste en promediar las variables de estructura (agencias del ministerio público por cada 100 mil habitantes), de procedimiento (proporción de averiguaciones previas concluidas) y de resultado (ordenes de aprehensión cumplidas e impunidad: número de sentenciados sobre número de denuncias) que les permite evaluar al país y a cada uno de los estados con los siguientes resultados en 1999: el índice de desempeño nacional es de 48.89% y el de Jalisco 57.77%; las agencias por cada 100 mil habitantes tuvo como media nacional de 2.53% y en Jalisco 3.42%; la efectividad en el desahogo de averiguaciones previas arrojó como resultados a nivel nacional una media de 14% y en Jalisco 17.37%; por lo que se refiere al cumplimiento de las ordenes de aprehensión en el país de 25% y en el estado de Jalisco 55.14%, y por último, el promedio de sentencias entre las denuncias señaló un promedio nacional de 89.20% y 93% en Jalisco.⁶⁸

⁶⁷ “Liberan juzgados a tres de cada diez”. *Mural*, 8 de agosto del 2003.

⁶⁸ Véase *Renglonas*, Tlaquepaque: ITESO, núm. 51, mayo-agosto de 2002, pp. 66 y 67.

La situación anterior le exige al sistema judicial cambios institucionales y organizativos que le permitan dar claridad y flexibilidad en los procesos judiciales para aminorar los costos de transacción que inciden en el sistema económico. En la situación anterior hasta el más ramplón de los delincuentes siente que puede eludir la justicia, el castigo y la ortopedia social que una comunidad ha construido. El paso hacia la democracia exige ahora la transición hacia el Estado de Derecho en donde no hay retorno: la legalidad, es decir la certeza en los procedimientos de interacción debe ser la norma de regularidad de la convivencia social y política de una sociedad democrática.

Es reciente, la obligación de que el Consejo Estatal de Seguridad Pública sea el órgano que ordene y vigila la integración de una base estatal de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación.

Asimismo, exige la constante actualización de la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social, y en general todas las instituciones que deben contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas. Dicha información, dice la ley, debe dar de baja de esta base de datos a la brevedad posible, por resoluciones de libertad por desvanecimiento de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias a los delincuentes que se encuentre en estos casos.⁶⁹

La ley también ha dispuesto las bases de un reglamento en el que se señalarán los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica, y en

⁶⁹ Art. 58 de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos del Estado y sus municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas para disponer de los mecanismos que permitan la evaluación y reordenación de las políticas de seguridad pública. La estadística de seguridad pública, plantea la ley, se integrará al sistema estatal de estadística criminal en donde se sistematizarán los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública.⁷⁰

De todo lo expuesto hasta el momento, una situación es muy clara en la medición de la inseguridad pública, la cual señala que no hay consenso ni acuerdo sobre la magnitud del problema no tanto por fiabilidad de la información recabada hasta el momento sino porque la información ha estado desvinculada del diseño de políticas integrales. Las políticas diseñadas hasta ahora consideran la información construida en cuanto se fijan como objetivos disminuir los índices sin dar el paso hacia la construcción de indicadores y métodos geoestadísticos con patrones multivariados.

2.3. La teoría económica del delito

En el estudio de las expresiones de la inseguridad deben considerarse dos modalidades de acción. El primero es la delincuencia individual u ocasional que es practicada por delincuentes aislados o con escasa ayuda de terceros y con un reducido equipo o armamento. El segundo es la delincuencia organizada que a diferencia del anterior subsiste un vínculo permanente y voluntario que implica un sentido de organización: es

⁷⁰ *Ibid.*, 55 y 57.

decir de funciones, atribuciones y acciones especificadas para maximizar los beneficios. Los delincuentes individuales tienden a delinquir en el robo a casas habitación, asaltos a transeúntes, comercio e instituciones pública y privadas en forma aislada; por su parte, los delincuentes organizados delinquen en el robo de empresas y bancos, así como en actividades de secuestro y ajusticiamientos entre bandas organizadas.⁷¹

La mayoría de los criminólogos coinciden que la delincuencia es parte inherente a los grupos colectivos. Los impulsos naturales hacia la violencia deberían ser controlados mediante valores o principio morales, sociales o religiosos, por la lógica o por el raciocinio, o simplemente por el temor al castigo; sin embargo, en muchas ocasiones no sucede así, y se evidencia que el delincuente aventaja a las fuerzas de seguridad: el anonimato y el goce de garantías, así como incentivos negativos como la corrupción ha llevado a diversos especialistas a señalar que si bien es imposible obtener el grado óptimo de delincuencia, es decir, que es imposible que el costo social resultante de la actividad delictiva se iguale con el costo social de prevenirla y combatirla, por ello se habla de niveles aceptables de delincuencia.

El tema del delito y el castigo ha sido estudiado desde diversos enfoques, Cesare Lombroso, considerado el padre de la criminología moderna, centró sus estudios en los aspectos físicos del criminal, y con ello trató de afirmar una taxonomía y perfil del delincuente; otros estudiosos del delito y la delincuencia como Emile Durkheim y Michael Foucault intentaron entender ambos fenómenos por medio de la conducta condicionada por el entorno social. Se suma a estos enfoques el enfoque económico del acto delictivo, Gary S. Becker quien concibió al delincuente desde la perspectiva

⁷¹ Juan Manuel Ramírez. “La seguridad pública talón de Aquiles de los ayuntamientos panistas del AMG”. Juan Manuel Ramírez y Alberto Chávez (coord.) *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 197.

económica, como un individuo racional amoral. Esta idea puede formalizarse en el modelo neoclásico de elección racional, en donde los individuos elegirán cumplir con la ley siempre y cuando los costos por delinquir sean mayores a los beneficios atribuibles al cumplimiento legal. El problema de elección se plantea en la siguiente formula económica:⁷²

$$ID = B(x) - C(x)$$

Donde:
ID = Incentivos para Delinquir
x = valor del artículo
B = Beneficios que reporta este artículo al ladrón
C = Costo por robar

Este modelo permite analizar la elección racional de las actividades delictivas y estructurar los incentivos a fin de desalentar el delito. Bajo esta idea básica Gary S. Becker plantea que los delincuentes o criminales son agentes económicos racionales que evalúan los beneficios y costos esperados por su actividad delictiva; de forma sencilla pero profunda, señala que un individuo cometerá un delito si los beneficios son mayores a los costos esperados del mismo en términos del valor presente. Los beneficios de una actividad delictiva pueden ser monetarios o no monetarios. En los primeros se encuentran todos los bienes materiales que han sido objeto de un delito, por ejemplo: autos, dinero en efectivo, joyas, etc. En los segundos, se encuentra la satisfacción que los delincuentes sienten cuando exteriorizan maltrato, violencia y tortura a sus víctimas.

Examinar el comportamiento desde una perspectiva económica, implica como se dijo anteriormente, que los individuos se enfrentan a un problema de decisiones en

⁷² Eduardo Bandrés y Amor Diez Ticio. "Delincuencia y acción policial. Un enfoque económico". *Revista de Economía Aplicada*, Madrid, núm. 27, vol. IX, pp. 5-33.

situaciones de incertidumbre a través de los cuales deben determinar la cantidad de tiempo, esfuerzo y dinero que destinan a actividades legales e ilegales, al asumir que el tiempo dedicado a ocio constante. Con este objeto se valoran los beneficios que destinan a dichas actividades mientras que los rendimientos ilegales están en función de dos posibles estados de naturaleza: ser capturado con una probabilidad de ser o no ser capturado con una probabilidad de que tenga éxito en su acción delictiva con la obtención de rendimientos. Mientras si es capturado, el delincuente debe soportar una pérdida por el castigo impuesto que depende del tiempo dedicado a estas actuaciones. La riqueza generada en caso de no ser capturado suponiendo que se realiza simultáneamente actividades legales e ilegales y que dispone de un nivel de riqueza inicial son el incentivo que debe considerar principalmente.

De este modelo se desprenden una serie de ecuaciones simultáneas que buscan la vinculación entre las acciones ilegales y las instituciones encargadas de luchar contra la criminalidad. Las relaciones recíprocas que se establecen entre los determinantes de la incidencia criminal, la actuación policial en su control y el despliegue de acciones de combate constituyen los componentes y argumentos que explican en la estructura teórica beckeriana la dimensión delictiva: su comisión y control social. Este enfoque analítico del delito parte de una dimensión individual, en la que los beneficios de ser o no ser atrapado, o concretamente las probabilidades de fracaso o éxito al cometer un delito ya han sido consideradas por el individuo.

Una vez que se establece un sistema legal, los individuos percibirán los incentivos para cumplir o violar la ley, y con ello delinquir o no. Para desincentivar el delito, el Estado y sus instituciones aplica, distribuye y hace uso de sus recursos, los

cuales debe constituirse para el delincuente en importes que deba considerar en el proceso de planeación delictiva. Por ello, podemos señalar que el incremento de la inseguridad pública ha dado como consecuencia creciente costos sociales; cada peso que la sociedad gasta en la reparación de daños derivados de hechos violentos es una oportunidad perdida para elevar la producción del país y el nivel de vida de la población. La inseguridad afecta directamente el funcionamiento de la economía, debido a que aumenta los costos, disminuye los ingresos y la productividad y se convierte en un obstáculo en la formación de factores totalmente competitivos y para la toma de decisiones en las áreas estratégicas.

No obstante, la preocupación que genera el fenómeno de la inseguridad pública en México y en Jalisco como problema social y político y que abordarlo desde una perspectiva económica no garantizan la seguridad y la paz pública, surgen dos cuestiones fundamentales que bien pueden ser el principio para diseñar estrategias eficaces de combate a la delincuencia:

2.4. La inseguridad pública: un problema de percepción

La medición de la inseguridad pública parte de dos dimensiones: una es la dimensión *objetiva* clásica que tiene en la tasa de homicidios (número de homicidios por cada cien mil habitantes) el indicador comúnmente aceptado, sin que ello no implique la construcción de otros; la segunda dimensión de medición es la *subjetiva* que da seguimiento a las percepciones ciudadanas de la inseguridad. La dimensión subjetiva es alimentada por el miedo a la delincuencia, aun sin ser víctima de algún delito y como

puede demostrar cualquier encuesta de opinión. La percepción es un problema en sí mismo, no porque constituya un peligro sino porque es la fuente que impide a la población la apropiación del espacio público en la medida que genera un espiral encaminada a percibir y hacer del entorno social violento.

La sensación de inseguridad en la sociedad, provocada por el miedo al delito, se constituye como un factor que se opone a la información oficial que vierten las instituciones y organizaciones de seguridad pública; de tal forma que la presentación discursiva en el ejercicio gubernamental de que la inseguridad pública disminuye se enfrenta con la incredulidad de la ciudadanía, situación que puede desestabilizar las políticas de seguridad y alterar el orden público con el uso de la fuerza no estatal.

Las diversas encuestas de opinión ponen en la mesa aspectos como el que la inseguridad suele colocarse como uno de los principales problemas sociales equiparables a los de tipo económico-estructural como el desempleo y la pobreza, asimismo indican que los encuestados perciben que la inseguridad aumenta sin cesar y siente mayor temor por los delitos menos frecuentes y de mayor impacto mediático. Muy pocas veces coinciden las mediciones subjetivas y objetivas de la delincuencia y cuando lo hacen se posiciona la idea de que el problema se reafirma en la que los gobiernos están perdiendo la batalla contra el crimen.

La percepción que tuvo la ciudadana de la inseguridad en el año del 2001,⁷³ en una de las muchas encuestas que realizaron los diarios, se manifestó de la siguiente manera: 31% de los encuestados dijo ser víctima de robos y el 27% ser asaltado en las calles; el 18% señaló haber sufrido robo en su casa; el 17% manifestó robo de auto y el 15% señaló ser asaltado en el autobús y en su negocio; precisamente se ven aparejados

⁷³ “Preocupa en Jalisco la inseguridad pública”. *Reforma*. México, 18 de junio del 2001.

con un comportamiento según el cual los delitos denunciados que más aumentaron en el año 2001 con respecto al 2000 fueron precisamente los relacionados con el robo de automóviles, a casas habitación y autotransportes que son los más cotidianos entre la clase media.

Cuando el entorno se ha percibido difícil para la convivencia humana y la población exige un entorno de seguridad puede generar en la ciudadanía una actitud que justifique y acepte la represión del poder en detrimento de las libertades y los derechos humanos. La percepción ciudadana en materia de inseguridad pública se encuentra marcado por el fenómeno de la subjetividad pues se alimenta de rumores, de la difusión de escenas violentas y por las imprecisiones en el tratamiento de la información en los medios de comunicación se crea pánico urbano. En el imaginario colectivo se perciben grandes peligros sociales y que son utilizados por grupos políticos que desean justificar sus acciones autoritarias.

El estudio de las percepciones ciudadanas sobre algún fenómeno social en donde se ven involucradas las instituciones públicas es importante en la medida que estos son mecanismos de evaluación del desempeño de las mismas. En los últimos años diversas organizaciones se han dado a la tarea de dar seguimiento a la percepción ciudadana, y generalmente los estudios se centran en la confianza ciudadana hacia una institución o determinados personajes.

La confianza requiere de certezas, expectativas razonables de las cosas, es un proceso mínimo en el que un sujeto confía y deposita en un tercero su confianza para que realice diversas acciones jurídico-políticas a las que está obligado. Confiar es un acto racional que facilita los intercambios y reduce los conflictos; cuando el depositario no

cumple las expectativas, el acuerdo se rompe y surge la sensación de traición, de promesas no cumplidas, de retiro de las creencias en la confianza. En sociedades complejas la confianza se asocia indisolublemente con las instituciones que genera condiciones de certidumbre en que las cosas de la vida pública y personal no cambiaran drásticamente. La voluntad y las ganas de los actores cuenta pero más cuentan las reglas de desempeño que son o representan las instituciones. La incipiente democracia mexicana arrastra un déficit institucional desde la época de la transición, que amenaza con volverse crónica.⁷⁴

La confianza expresa la resistencia o disposición ciudadana a colaborar con las instituciones o actores sociales, y el caso de la policía es “paradigmático” obtuvo uno índices de confianza más bajos con una calificación de 6.2 en una escala del 0 al 10, por debajo de los partidos políticos y los sindicatos en los resultados de las ENCUP (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas) que realizó la Secretaría de Gobernación en el año de 2003.⁷⁵ Ya en la primera ENCUP los ciudadanos mexicanos manifestaban su desconfianza de la siguiente manera: el 34.7% de los encuestados en nada confiaba en la policía; el 18.8% casi nada y el 23.9% poco.⁷⁶

La desconfianza y el temor del ciudadano están ligados generalmente a las figuras de poder: policías, políticos y narcotraficantes.⁷⁷ La figura del poder no es un espacio físico sino simbólico que se apropia del imaginario colectivo y causa temores y construye miedos en los espacios de interacción social, como lo refuerzan las siguientes

⁷⁴ Adrián Acosta. “La sociedad de la desconfianza”. *Público*. Guadalajara, 23 de junio del 2001.

⁷⁵ “Conociendo a los ciudadanos mexicanos 2003. Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas SEGOB ” *Este País*. México, núm. 150, septiembre, p. 18.

⁷⁶ *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*. Secretaría de Gobernación (resumen de resultados).

⁷⁷ “Los tres personajes más temidos”. *Público*. Guadalajara, 12 de agosto del 2001.

construcciones simbólicas que tiene los mexicanos de los espacios institucionales y las personas más corruptas: prevalece la idea de que la policía (todos los cuerpos) son una *caja negra* en la que corrupción abarca sino todo gran parte el sistema de seguridad pública y procuración de justicia.

La corrupción es un lastre que en sí es un tema de investigación, pero los resultados del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno relacionados con los servicios del sistema de seguridad pública arrojan los siguientes resultados que son muy ilustrativos: en el año 2001 en una escala del 0 al 100, los mexicanos manifestaron otorgar una *mordida* en los tramites para llevar o presentar un caso en un juzgado (15.4 puntos); para evitar la detención en el Ministerio Público, realizar una denuncia, acusación o levantar un acta y lograr que se le de seguimiento (28.3 puntos), y para recuperar su automóvil (30.3 puntos). Para el año 2002 en el primer caso la puntuación fue de 10.8; en el segundo: 21.3, y en último caso 26 puntos.⁷⁸

El hermetismo y el secretismo son los mecanismos de autodefensa de la institución policial, pues entre ellos, como miembros de una organización, se conforman redes de encubrimiento y solidaridad. En una doble dirección ya que por una parte se fortalece por la desconfianza ciudadana y el imaginario social que se tiene de los cuerpos policiales, y por el otro de que los policías no tienen más apoyo que el que se pueden dar entre sí.

Además, la seguridad pública en el entorno de la de la democracia parte del supuesto y principio de que el ejercicio del poder se realiza con base en la ley y no en la

⁷⁸ El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en materia de servicios se obtiene del número de veces en las que un servicio se obtuvo con mordida entre el número total de veces en las que se utilizó el mismo servicio, por cien. "Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003", México: *Este País*, 2004, núm. 154, enero, pp. 59-64.

tradición o el poder personal arbitrario, y dada las características de nuestra cultura política es necesario valorar el distanciamiento que hay entre el cumplimiento de la ley y la actuación social para inferir por lo menos en el imaginario la importancia de la legalidad vinculada a la exigencia de seguridad.

En este sentido, el 39.6% jalisciense por ejemplo, piensa que las leyes deben respetarse, en contraste con el 57.5% que piensa que las leyes deben ser respetadas sólo si son justas.⁷⁹ Estos datos evidencian una situación cultural propia de los mexicanos, hay un fetiche discursivo por las fórmulas rígidas de nuestro derecho positivo, pero en la realidad a cada rato se rompe la legalidad, las conductas de los individuos, así como que la fuerza y la coacción de los funcionarios del Estado no necesariamente siguen el ordenamiento jurídico.

Las encuestas de opinión hasta ahora utilizadas muestran que la intervención policial, es percibida como ineficiente en el combate contra la delincuencia, así como un ente de corrupción y violador de derechos humanos (tortura, abuso policíaco y poco profesionales) que se traduce en la falta de credibilidad en la institución policial y la reticencia de los ciudadanos para recurrir a ellos.

El proceso democrático que ha vivido el país, así como el que los medios dejarán de ser los locutores del poder para convertirse en los interlocutores entre el poder y la sociedad, si bien contribuyen a que el síntoma de inseguridad permanezca y/o crezca, no se han reflejado en posturas electorales de la ciudadanía claras y sistematizadas hacia los partidos y los gobiernos en materia de políticas públicas. De diversas encuestas y sondeos de opinión se desprende que la inseguridad pública, o mejor dicho el estado de

⁷⁹ Marco Antonio Cortés Guardado y Cecilia Soraya Shybya Soto. *Los valores de los jaliscienses. Encuesta estatal de valores*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1999, p. 111.

indefensión, impunidad y corrupción, son los asuntos críticos de cuya solución depende el posicionamiento de Jalisco como un asunto que haga a la entidad y al país competitivo y con grandes oportunidades de desarrollo.⁸⁰

El problema académico que plantea la seguridad objetiva y subjetiva se manifestó, por ejemplo, en el gobierno de Francisco Ramírez, pues los índices de inseguridad han disminuido considerablemente, pero en la percepción ciudadana la inseguridad no ha disminuido. Después de una sangrienta ola delictiva en el mes de marzo del 2003, el gobernador le pidió al secretario de Seguridad, Alfonso Gutiérrez Santillán, y los demás directores reforzar sus estrategias de seguridad a fin de que las mejoras en seguridad fueran percibidas por los ciudadanos.

De nada me sirve y así les he planteado, que me informen que fueron revisadas tanta miles de gentes en esta semana o la semana pasada o el mes, cuando no traemos resultados de detenciones, de gente que esté poniendo en jaque a la sociedad, porque al final de cuentas estamos molestando a la ciudadanía.⁸¹

[Pidió] que se intensifiquen sus acciones que nuestros bancos de datos los traigamos totalmente actualizados, que los mecanismos de sistemas los tengamos, al día, para estar cruzando diversas informaciones y ubicar exactamente dónde traemos algún tipo de problema.⁸²

Se concluye de lo anterior que los cuerpos de seguridad están ajenos a cualquier control ciudadano y cualquier control político que les ha permitido ganarse un espacio de autonomía en el que la corrupción y la violación de los derechos humanos son elementos que alimentan la desconfianza ciudadana, y que en ausencia de la vigilancia se

⁸⁰ Marcos Pablo Moloeznik. *Seguridad pública, justicia penal y derechos humanos en el Estado de Jalisco (1995-2000)*. La Jolla: USMEX Working Paper Series, 2003, en <http://usmex.ucsd.edu/justice>.

⁸¹ Véase “Debe mejorarse seguridad.- Paco”. *Mural*. Guadalajara, 24 de marzo del 2004.

⁸² “El gobernador regaña a directores de seguridad”. *Público*. Guadalajara, 24 de marzo del 2004.

han producido sus propios valores y reglas, ahora prácticas institucionalizadas al margen de la ley.

Todo gobierno tiene el compromiso de gobernar eficazmente, y cuando deja la premisa de estudio sobre quiénes tienen y ostentan el poder y trasladan su atención a la forma en que se ejerce poder, los estudios adquieren otra connotación en la que las formas de gobierno no es el objeto de estudio sino el grado de gobierno y la calidad con el que se ejerce.

Así, tenemos que la década de los noventa se dio una situación en la que a consecuencia de una idea generalizada de problemas graves de inseguridad pública, el país y el estado de Jalisco, pasan por un déficit de gobernabilidad que se caracterizan por una “situación de desequilibrio entre las demandas y capacidad de respuesta de los gobiernos, que es inaceptable por los actores políticamente activos”.⁸³

⁸³ El déficit de gobernabilidad que Antonio Camou tipologiza no se contrapone con el de gobernación. Camou. *op. cit.*, p. 34.

3. INSEGURIDAD PÚBLICA Y CAMBIO POLÍTICO

“¿Un empresario, por el hecho de serlo, está vetado para aspirar a un cargo público?, ¿quién lo dice?”⁸⁴

¿Cuál es la relación entre el cambio político y la inseguridad? La creciente inseguridad pública en la década de los noventa, en el marco de una transición de un régimen autoritario a un régimen democrático evidencia la incapacidad para consolidar la democracia y garantizar el respeto de las garantías individuales, crea matices que son importantes analizar para explicar que existe una relación estrecha. El fenómeno de la inseguridad pública del país y de Jalisco se desenvuelve en un proceso sociopolítico más amplio que se sintetiza en un proceso de transición política de un sistema autoritario mayoritario a una democracia consensual.⁸⁵

Esta transición se originó en el marco de la implantación gradual y silenciosa de un entorno de elecciones competitivas desde los municipios y las entidades federativas hasta llegar a la presidencia de la República, no si antes pasar por el Poder Legislativo cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en las elecciones de 1997; de tal forma que en el proceso de transición política hacia la democracia poco a poco la oposición venía ganando espacios políticos.⁸⁶

El sistema político mexicano escenificó dos procesos muy claros en su transición hacia la democracia lenta y tortuosa, en dónde PRI marcó la pauta y los ritmos al considerar la presión interna y externa en los procesos de cambio y apertura política. El primero se explica en un proceso de liberalización con las llamadas reformas neoliberales

⁸⁴ Arturo Márquez, vicepresidente de Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN). *Público*. Guadalajara, 18 de julio del 2001.

⁸⁵ Alonso Lujambio. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano, 2000 p. 31.

⁸⁶ *Idem*.

que el régimen presentó como una respuesta a los intentos de modernización del país. En ésta etapa se escenificó en mayor medida un proceso de liberalización económica que devino en político, y que originó el fortalecimiento de la oposición debido a la inconformidad interna y externa de algunas élites nacionales y locales que se incrustaban y tenían cabida anteriormente en el régimen.⁸⁷

Desde las regiones del país se orquestaba una movilización anti-autoritaria que cobraba forma electoral y partidista. La razón principal consistía en el agotamiento y caducidad del régimen surgido de la Revolución Mexicana, condición suficiente para que se iniciara el proceso que Soledad Loeza llama “la rebelión de las élites”.⁸⁸ La movilización social, el ascenso de élites regionales que tenían en el PAN al principal instrumento de coalición de intereses agro-exportadores y de las clases medias, así como el rompimiento en la cúpula del PRI en los años ochenta cuestionó en el fondo los pactos que entre las élites cimentaban y legitimaban el régimen político.

“La transición tienen un exceso de momentos fundadores, no un pacto sino muchos, no unas elecciones decisivas sino varias contiendas electorales dramáticas, no una constitución por diseño, sino una nueva realidad constitucional a través de transformaciones acumulativas de la realidad política”.⁸⁹ Por lo tanto, nuestra transición se dirigió a la idea básica de instaurar la democracia política o régimen democrático y no a la instauración de una sociedad democrática, por lo tanto la transición a la democracia llegó a su fin en 1997 y no en el 2000. Este movimiento hacia arriba y abajo, hacia

⁸⁷ Soledad Loeza. “La rebelión de las élites”. *Estudios sociológicos*. México. vol. XIX, núm. 56, mayo-agosto, 2001.

⁸⁸ *Idem*.

⁸⁹ Shedeler, A. “¿Porqué seguimos hablando de transición democrática en México?”. Labastida, Camou y Luján, (coords.) *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, México: UNAM-FLACSO, 2001.

adentro y fuera, explica la caducidad del modelo de gobernabilidad del régimen político que se basaba en el férreo control corporativo y vertical y que sólo por medio del partido hegemónico podrían encontrar respuesta.⁹⁰

Este proceso silencioso y tardío pero efectivo, permitió que los partidos políticos se movilizaran hacia el régimen en una lógica de exclusión hacia la inclusión: de forma tal que fue posible la implantación de un sistema de elecciones competitivas que le garantizarán al sistema político estabilidad⁹¹ como se precisará enseguida.

3.1. Empresarios y Estado en México: entre el colaboracionismo y la confrontación

El carácter popular de los gobiernos post-revolucionarios, que funcionó como elemento legitimador, tuvo como contraparte a los empresarios que expresaban resistencia o en ciertos momentos desprecio al poder del Estado. El recién conformado Estado mexicano presidencialista y corporativo le significó al sector empresarial un ente estatizante y populista, pero que del cual se sirvieron en la primera mitad del siglo XX para afianzarse y constituirse como clase social.

[...] el Estado se convierte a partir de un cierto momento en el principal promotor, si no es que en el único, del desarrollo social, debido, sobre todo, a la enorme dispersión de los factores productivos y a la debilidad de las relaciones económicas modernas.⁹²

⁹⁰ Adrián Acosta. *op. cit.* 5.

⁹¹ Lujambio, *op. cit.*, pp. 21-22.

⁹² Arnaldo Córdova. *La conformación del poder político en México*. México: ERA, 1987, p. 9.

Los empresarios reconocieron al Estado emanado de la revolución y a su sistema político en tanto participaban ventajosamente. Los empresarios y el Estado mexicano han tenido diferencias a lo largo de del siglo XX, y éstas se intensificaron cuando el régimen priísta trató de cooptarlos por medio de la Ley de Cámaras; los empresarios intentaron desde entonces escapar a la manipulación y control político del Estado,⁹³ actitud que les ha permitido crear mecanismos de organización para combatir su injerencia e intromisión.

Los grupos empresariales como la CANACO, COPARMEX y CANACINTRA que son conjuntos de compañías o empresas relacionadas entre sí por el capital y la rama económica, surgen como organizaciones políticas para defender sus intereses frente al Estado. Así, en 1917 se creó lo que hoy se conoce como CANACO y la CANACINTRA en 1941, ambas son, según la Ley de Cámaras, “órganos de consulta del Estado”; la COPARMEX, por su parte es una institución que se creó por la libre unión de los empresarios en 1929 en reacción al fuerte contenido obrero del Art. 123 federal, y al amparo de la Carta Magna que decidieron también constituirse como sindicato patronal. Los conflictos entre ambos se intensificaron en los momentos en que algunos gobiernos manifestaron claramente una actitud anti-empresarial como la desatada en el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, o por los corroídos mecanismos de interacción de una nueva clase empresarial en los años ochenta que presionaba a los gobiernos revolucionarios.

En términos generales en la historia de México subsiste en la relación empresarios-Estado un proceso de negociación de intereses entre ambos, en donde los

⁹³ Dale Story. *Industria, estado y política en México. Los empresarios y el poder*. México: Grijalbo-CONACULTA, 1990.

empresarios con amplios márgenes de autonomía pues estaban excluidos como sector del PRI. El empresariado al no ser parte del partido hegemónico como lo fueron los sectores campesino, trabajador y popular, logró escapar de la disciplina partidista, por lo que sus decisiones y sus confrontaciones en los márgenes que el sistema político imponía, les permitieron ser una parte fundamental en los cambios del orden institucional que redefiniría las nuevas relaciones Estado-economía-sociedad.⁹⁴

Como organizaciones corporativas, los empresarios siempre hacen propia la representación de la sociedad, y en su nombre suscribieron acuerdos, programas, pactos y planes con el antiguo régimen priísta;⁹⁵ hoy, sin variar en lo fundamental en tal pretensión, creen expresar los deseos y anhelos de la misma en el régimen democrático, porque como ente “tangible” y organizado de la sociedad se consideran el interlocutor fundamental con el poder del Estado.

Las pretensiones de dominación del Estado hacia los empresarios, tienen el primer intento en la Ley de Cámaras de 1941, en dónde se prohibió a los empresarios hacer política, situación que cambiaría entrada la década de los ochenta; con esta ley las organizaciones dejaron de ser voluntarias y el Estado tenía el poder para determinar a cuál cámara debería unirse cada una de las empresas.⁹⁶ La dominación se manifestó en el momento en que él era quien aprobaba la organización, estructura, constitución y estatutos de las organizaciones empresariales, y cada una de las reuniones de consejo acudía un representante gubernamental, con lo cual se mantenían vigiladas las discusiones, decisiones y acciones de las corporaciones empresariales.

⁹⁴ Francisco Valdés Ugalde. *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*. México: Siglo XXI-UNAM, 1995, p. 241.

⁹⁵ Jorge Regalado. *Sociedad civil y gobierno. La seguridad pública en Jalisco*. Guadalajara: CIESAS-Universidad de Guadalajara, 2001. [Tesis de doctorado].

⁹⁶ *Ibid.* p. 118.

La nueva relación política y que hoy se expresa abierta y clara, se formuló a partir de una visión de liberalismo conservador, porque de la propiedad privada derivó la visión “modernizadora” del nuevo orden social que impulsó el empresariado. La libertad, la democracia, la soberanía popular y la legitimidad de la acción social son los componentes de la plataforma con la cual se enfrentaron al Estado revolucionario;⁹⁷ su transición de corporaciones a organizaciones les permitió exigir al Estado su reconocimiento como actor político con derechos plenos. El activismo y las nuevas prácticas políticas del sector empresarial y sus nuevas relaciones en el sistema político son a juicio de Francisco Valdés Ugalde, producto de la consolidación del poder de la iniciativa privada para la gestión de sus intereses comunes con el Estado y una expansión de su voluntad política para ensanchar su presencia en la sociedad y modificar la que ocupan en el régimen político.⁹⁸

En general la relación con el régimen autoritario se caracterizó, y se sigue caracterizando, porque los empresarios frecuentaban las antecámaras de los funcionarios gubernamentales y apoyaban sus campañas políticas que les ha permitido tejer toda una red de relaciones formales e informales que en lo fundamental no varían. No debe descartarse en la relación corporativa la importancia que tuvieron las relaciones de compadrazgo, patrimonialismo y clientelismo, que por décadas eran los cauces ordenadores del sistema político que le daban estabilidad y reproducción.

Su identificación como grupos de presión conllevó en la práctica funcional organizativa a que las distintas organizaciones empresariales identificaran a las compañías o empresas relacionadas entre sí por el capital, actividad económica,

⁹⁷ *Ibid.* p. 251.

⁹⁸ *Idem.*

estabilidad y porqué no, intereses comunes (ideológicos y políticos) para enfrentarse al Estado.⁹⁹ En este sentido la facción política empresarial más notoria y activa, es la que representa la COPARMEX cuya característica es la *rudeza empresarial*.¹⁰⁰ Este organismo se manifiesta cúpula se diferencia de las demás organizaciones semioficiales - CANACO, CANACINTRA-, porque se mantienen como la organización empresarial de mayor de presión activista y que no está ligada al reconocimiento que el Estado intenta por medio de la Ley de Cámaras.

No obstante lo anterior, los empresarios no son un grupo homogéneo, pero en su conjunto los vincula su pensamiento que se expresa básicamente en señalar que la función del Estado está determinada en un papel de complementariedad en la creación de la riqueza,¹⁰¹ apoyándolos con infraestructura económica, política, jurídica y administrativa. Se conciben como organizaciones y clase encaminada a cumplir con la función de defender el interés general en la medida en que no afecte la actividad de los particulares. Su actitud frente al Estado está determinada por lo tanto, en cuatro puntos básicos que sirven de base para la conformación y diseño de sus estrategias:

- a) La participación activa y directa en el sistema político con el fin de vetar clara y absolutamente decisiones populistas y estatizantes que pretenda desarrollar los dirigentes políticos y su burocracia;
- b) Su intención clara y abierta por intervenir en todos los ámbitos de las actividades cívicas, educativas y culturales de México;

⁹⁹ Salvador Cordero, Rafael Santín y Ricardo Tirado, “El proyecto empresarial: ¿alternativa de proyecto nacional?”. *El poder empresarial en México*. México: Terranova, 1983, p. 177.

¹⁰⁰ Roderic Camp. *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*, México: FCE, 1990, p. 159.

¹⁰¹ Cordero (et. al.). *op. cit.* p. 72.

- c) La presión que intentan por todos los medios posibles para que las direcciones políticas queden en manos de personas que compartan su visión, y
- d) Su intención por fortalecer el conjunto de las organizaciones empresariales, así como la elaboración de un proyecto común de todo el sector empresarial de mediano y largo plazo.

Las élites empresariales, las mimadas por el gobierno de la revolución y por el gobierno del cambio, están nutridas de la anti-política y del anti-estatismo más feroz y rudimentario que se fue incubando poco a poco desde los tiempos de la demolición del milagro mexicano para declarar abiertamente que la política es una lata y el gobierno una carga¹⁰² por ello aunque cuando mantienen una relación con el Estado que en dada ha cambiado, ahora se intentan con sus declaraciones buscan colocar e incrementar su influencia en la vida política para conseguir apoyo colectivo.

A pesar que no se han transformado en lo sustancial las relaciones entre los empresarios y el Estado, aparecen hoy en las relaciones que se desarrollan entre ambos un instrumental distinto de negociación que se desarrolla en otra arenas que se tratarán de identificar en el transcurso de los siguientes apartados.

3.2. Empresarios y poder político en Jalisco

Una de las claves para entender la comprensión entre el empresariado y el poder político, al menos en Jalisco, se explica en la influencia y peso que tienen las autoridades

¹⁰² Adrián Acosta. “Empresarios, poder y glamour”. *Público*. 27 de marzo del 2004.

eclesiásticas.¹⁰³ Las costumbres y valores del empresariado local están guiadas por las posiciones que tiene la Iglesia Católica de Jalisco, o concretamente de la jerarquía, la oposición a ideas liberacionistas u opositoras y la defensa de las costumbres en la educación sexual y el concepto “tradicional” de la familia¹⁰⁴ moldean la mediación, y por lo tanto, los procesos que hay entre el empresariado y el gobierno del Estado; su respeto por el orden social y religioso la hace ser acomodaticia y compartidora del poder. Por ejemplo, fue el cardenal José Garibi Rivera quien sancionó el pacto de relaciones que los empresarios construyeron con los gobiernos del PRI en buena parte del siglo XX.

El comportamiento político que el empresariado y la Iglesia Católica de Jalisco, tuvieron con el régimen priísta sucedió en un entorno de hostilidad ideológica y cultural,¹⁰⁵ pero a pesar de lo anterior los intereses que los definían como élite no se trastocaban en lo fundamental. La discreción y la privacidad jugaron un papel fundamental en la toma de decisiones, el logro de acuerdos con el PRI que en el discurso se presentaba liberal, anticlerical y nacionalista, no impedían que se concretaran.¹⁰⁶

La cultura de los empresarios de Jalisco se caracteriza por formas simples, autoritarias y paternalistas en las relaciones de producción y organizativas en la

¹⁰³ Jaime Sánchez Susarrey. “El nacimiento de los mecanismos de negociación corporativa en el Estado de Jalisco”. Jacobo Edmundo, Matilde Luna y Ricardo Tirado (coords.), *Empresarios de México*, Guadalajara: Universidad Guadalajara, 1989, p. 74.

¹⁰⁴ Víctor Ramos. *Poder, representación y pluralidad en la Iglesia*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1992.

¹⁰⁵ La historia regional después de la década de los cuarenta está marcada por el enfrentamiento de dos visiones que devienen del siglo XIX y se concretizan en dos culturas políticas antagónicas: la religiosa y la anticlerical, el escenario principal de lucha fue el ámbito universitario que originó la creación de la Universidad Autónoma de Guadalajara, y posteriormente del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, así como el surgimiento de las demás universidades privadas.

¹⁰⁶ Véase a Carlos Alba Vega y Dirk Kruijt. *Los empresarios y la industria de Jalisco*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 1988, p. 251.

empresa;¹⁰⁷ en ellos no hay la racionalidad capitalista, ni el espíritu emprendedor, al contrario son conservadores y prudentes en sus negocios que se localizan en una amplia gama de actividades productivas a corto plazo o brindan seguridad y en las que no se sobresalen las industriales, como son: el comercio, los bienes raíces, la construcción y la hotelería¹⁰⁸ actividades que le otorgan al empresariado el calificativo de “burguesía rentista” de la vieja usanza mercantilista de la colonia.

Los empresarios de Jalisco se desenvuelven en el sistema político como en una gran familia, en la cual se asignan roles y funciones; su capacidad de negociación con los gobiernos de Jalisco, radica en su articulación como clase social a la que pertenecen y de sus vinculaciones con la estructura de poder.¹⁰⁹ Aun con este supuesto, las relaciones entre los empresarios y los gobiernos de Jalisco no han sido monótonas y exentas de tensión, las relaciones entre ambos se venían transformando desde la década de los setenta, pero es a partir de los ochenta cuando las élites locales inician su rebelión contra el centro y el régimen priísta en el gobierno del Estado justificado por un entorno de descomposición del régimen y de su alejamiento de los problemas reales de la ciudadanía.¹¹⁰

Es fuerte la idea en el imaginario colectivo, según la cual los empresarios en el espacio público y privado son un sector de gran peso en las decisiones políticas del

¹⁰⁷ Elena de la Paz Hernández Águila. “Hacia una nueva cultura empresarial”. Jorge Regalado Santillán y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coords.). *Jalisco antes y después de 1995*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2002, p.132.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ Carlos Alba y Fernando Gonzalez plantean que la organización étnica y endogámica, más que el agrupamiento formal en cámaras industriales, le otorgan a las relaciones de los empresarios de Jalisco con el gobierno, peculiaridades más de clase social, lo que explica con mayor precisión su convivencia cercana con el poder político y que pasa por lo tanto en la conformación de una élite (político, económica y religiosa) con características muy bien definidas, véase “Dirigentes económicos y poderes regionales en Jalisco”. Edmundo, Jacobo, Matilde Luna y Ricardo Tirado (coords.). *Empresarios de México*. Guadalajara: Universidad Guadalajara, 1989.

¹¹⁰ Jorge Alonso. *El cambio en Jalisco. Las elecciones en 1994 y 1995*. Guadalajara: CEEJ-U. de G.-CIESAS, 1995, p. 207.

Estado, y que cuando arribó el PAN al gobierno del Estado, los principales ayuntamientos y al Congreso se dieron cuenta que los mecanismos políticos de acercamiento tradicional con el empresariado eran insuficientes. Las *instituciones bisagra*: el Banco Refaccionario de Jalisco, creado en 1930 por iniciativa del gobernador del Estado como institución mixta para conjugar capitales del gobierno y de particulares que se constituyó como el espacio y contacto de proyectos comunes; el Consejo de Colaboración Municipal creado en 1943 también como institución mixta y proveniente de la presidencia de Guadalajara que se instituyó como el espacio de negociación y las formas no violentas de conducir y obtener las concesiones, y la vicepresidencia de Guadalajara creada a mediados de los cuarenta que tuvo misión incluir los intereses privados en los destinos públicos¹¹¹ eran mecanismos que no satisfacían al empresariado de Jalisco; de inmediato los nuevos gobiernos se dieron a la tarea de crear los espacios institucionales formales que garantizaran dicha participación y los estrecharon visiblemente con su identificación ideológica y política. La actividad electoral y política formal del empresariado en el contexto local le permitieron la toma de la plaza pública y el micrófono: los instrumentos de acción política propios de la normalidad democrática.

La tradición política en el antiguo régimen obligaba a que las diferencias políticas entre los grupos de poder se arreglaban en privado, pero que además terminaban doblegándose o subordinándose al planteamiento o deseo gubernamental,¹¹² sin embargo, a raíz del cambio y la apertura democrática, el escenario en el que se desarrolla la relación entre los grupos de poder en Jalisco se manifiesta de modo diferente.

¹¹¹ Alba y González. *op. cit.*, p. 388.

¹¹² Regalado. *Sociedad civil... op. cit.*, p.5.

La activa participación pública e incluso gubernamental, así como el posicionamiento político en torno a ciertos temas le otorgan al proceso de interacción política nuevos elementos que deben ser analizados. Si bien para muchos estos nuevos comportamientos públicos no “transforman” en lo fundamental las relaciones y redes políticas de parentesco, amistad y clientelismo que por muchos años, e incluso de siglos, las élites de Jalisco establecieron, hay un elemento distinto que no debe ser minimizado en que el orden y la estabilidad política de hoy no están en función de un control férreo y un ejercicio del poder en un contexto de opacidad pública. La publicidad y la transparencia del proceso de interacción política. El empresariado fiel a las estrategias de lograr una mayor y activa participación en el sistema político, muestra su preponderancia sobre otros sectores sociales, en tanto sus pronunciamientos públicos, demandas y propuestas tienen mayor “peso” debido a que las autoridades públicas determinan dicha valoración.

No es casualidad que el sector empresarial sea el grupo social que más influye y participa en las decisiones de gobierno, al espacio que tenía ganado en el Consejo del Comité de Adquisiciones, órgano encargado de vigilar las compras del Gobierno del Estado, se conjunta de hecho de que los empresarios están representados hasta en 13 de los 17 consejos consultivos de las dependencias públicas que funcionan en las diferentes instancias del gobierno.

El caso significativo es el Consejo de la Comisión de Adquisiciones de la Secretaría de Administración y el Consejo Electoral del Estado; otros consejos en los que están representados son: el Instituto Jalisciense de Asistencia Social; el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos; el Consejo Estatal para el Fomento Deportivo; el

Instituto de Fomento al Comercio Exterior que incluye también universidades públicas y privadas; el Consejo Estatal de la Secretaría de Promoción Económica que incluye también a líderes sindicales; el Consejo Estatal de Transplantes de Órganos y Tejidos; el Consejo Estatal de la Secretaría de Desarrollo Urbano; el Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes; el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; el Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes; el Consejo de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; el Consejo Estatal de Familia; hay otras cuatro instituciones en cuya estructura el gobierno considera la participación ciudadana, pero en realidad sólo tienen funcionarios públicos: el Instituto Jalisciense de Antropología e Historia, el Consejo Estatal de Población y el Consejo Estatal Editorial.¹¹³ A la participación consultiva del empresariado, converge su participación política en los órganos de representación popular: diputaciones y regidurías, y su inclusión en espacios en algunas carteras del gobierno del Estado.

Fue el PRI quien abrió las puertas del gobierno del Estado cuando el entonces gobernador, Enrique Álvarez del Castillo invitó a Gabriel Covarrubias Ibarra y Pedro Jiménez González a colaborar con él; después, Guillermo Cosío Vidaurri concedió dos secretarías al empresariado; Carlos Rivera Aceves concedió tres y Alberto Cárdenas Jiménez: seis. Con Francisco Ramírez Acuña no hubo excepción y otorgó cuatro secretarías a los empresarios y la ayuda política para que Alejandro Elizondo presidiera el Consejo Electoral del Estado.¹¹⁴

¹¹³ “Privilegian a empresarios en consejos ciudadanos”. *Mural*. Guadalajara, 6 de agosto del 2001.

¹¹⁴ “El gobierno estatal con sello de sociedad anónima”. *Público*. Guadalajara, 17 de julio del 2001.

Cuadro 7. Empresarios en el gobierno del Estado

Gobernador	Empresario	Procedencia	Cargo
Enrique Álvarez (1983-1989)	Gabriel Covarrubias Ibarra	Inmobiliarias	Tesorero general
	Pedro Jiménez González	Restaurantero	Jefe de planeación
Guillermo Cosío (1989-1992)	Ignacio Montoya González	Industria textil	Secretario de Finanzas
	Enrique Dau Flores	Constructor	Secretario de Desarrollo Urbano
Carlos Rivera (1992-1995)	Gustavo Martínez Guitrón	SIDEK	Secretario de Promoción Económica
	Carlos González Lozano	Industria zapatera	Diputado y Secretario de Turismo
	Eugenio Pelayo López	Industria hulera	Secretario de Vialidad
Alberto Cárdenas (1995-2001)	José Levy García	COPARMEX	Secretario de Finanzas
	Sergio García de Alba	CANACINTRA	Secretario de Promoción Económica
	Francisco Mayorga Castañeda	CAJ	Secretario de Desarrollo Rural
	Pablo Gerbert Stump	CANACO	Secretario de Turismo
	Carlos Petersen Biester	Constructor	Secretario de Desarrollo Urbano
	Leopoldo Montelongo Jiménez	CICJ	Secretario de Vialidad
Francisco Ramírez (2001-)	Guillermo Martínez Mora	COPARMEX	Secretario de Administración (y Educación)
	José Luis Macías Romano	CICJ	Secretario de Desarrollo Urbano
	Abraham González Uyeda	Sello Rojo	Secretario de Promoción Económica (y Administración)
	Horacio González Pardo	CANACO	Secretario de Turismo

Fuente: *Público*. Guadalajara, 17 de julio de 2001.

CICJ: Cámara de la Industria de la Construcción de Jalisco.

Los cargos que están en paréntesis fueron los últimos cargos hasta febrero del 2004.

Este salto a la escena pública vino corroborar su peso en las decisiones políticas de Jalisco ya no en privado sino que ahora se añade su abierta y creciente participación en los puestos del gabinete estatal. Resalta ahora que los organismos empresariales como la COPARMEX, la CANACO y la Cámara de la Industria de la Construcción de Jalisco sean proveedores y formadores de cuadros político-

administrativos. Ante tal hecho, los empresarios y demás actores políticos, coincidieron en que la participación abierta en la política ya era un hecho con el que ahora había que convivir.¹¹⁵ Entre los actores políticos surgió la necesidad de regular y vigilar su actuación pública a fin de evitar el conflicto de intereses en perjuicio del interés público; hecho que dejó de ser hipotético cuando el Congreso del Estado acusó a Francisco Mayorga Castañeda y Pablo Gerber Stum de mantener intereses privados en las empresas proveedoras al gobierno estatal.¹¹⁶

Otro ejemplo, que ilustra la importancia que el sector empresarial tuvo para el gobierno se ilustra con el análisis que hizo el periódico *Público* de la agenda de Alberto Cárdenas correspondiente al año de 1998.¹¹⁷ De las 995 actividades en que participó el entonces gobernador, 846 las realizó en el país, casi todas en Jalisco, y 149 en el extranjero; de 846 actividades referidas 609 fueron públicas y 237 privadas. De las públicas 73 tuvieron que ver con el sector empresarial, y de las privadas 48 las realizó con empresarios.¹¹⁸ El gobernador Alberto Cárdenas casi no recibió a puerta cerrada a las distintas agrupaciones campesinas, y muy escasamente a las asociaciones populares, sindicales, ciudadanas o civiles y dedicó poco tiempo a representantes de los otros poderes (Legislativo, Judicial, Gobierno Federal y Ayuntamientos, sin importar el origen partidario). Conclusión: los preferidos para participar en actos públicos y dialogar en privado son los empresarios.¹¹⁹

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ *Público*. Guadalajara, 7 de agosto del 2001, *passim*.

¹¹⁷ Sergio René de Dios. "Empresarios, interlocutores favoritos del gobernador". *Público*. Guadalajara, 18 de febrero de 1999.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ *Idem.*

Lo anterior alude a obstáculos para la construcción de una moderna ciudadanía y una relación simétrica y de igualdad entre los distintos sectores sociales y el gobierno. Los gobernantes del PRI privilegiaron las relaciones privadas y discretas con los empresarios por la ideología revolucionaria: no era políticamente correcto que la clase política ostentara relaciones de igualdad y respeto con este sector social. Esta situación se transformó totalmente con la alternancia partidaria en el gobierno permitiéndole a los empresarios asumir públicamente su papel y peso que en los pasillos y antecámaras del poder se les reconocía.

Proporcionalmente a este “ungimiento político” del empresariado, fue marcado el descenso en el activismo societal¹²⁰ que impidió a las organizaciones civiles y sociales por diversas razones, mantener sus acciones y plantear sus demandas de manera permanente y sistemática como las hace el empresariado.

3.2.1. El cuestionado gobierno de Guillermo Cosío Vidaurri

En el exgobernador Guillermo Cosío Vidaurri se expresa el prototipo clásico del político priísta del antiguo régimen; cuando arribó al Poder Ejecutivo contó con el consenso y la unidad de los intereses de los grupos locales económicos y políticos, así como de la aceptación popular, pero su forma de hacer y ejercer el poder lo llevaron a la expresión más acabada del autoritarismo¹²¹ que trajo como consecuencia que la corrupción, el

¹²⁰ Regalado. *Sociedad civil... op. cit.*, p. 12.

¹²¹ Juan Manuel Ramírez y Jorge Regalado. *Olvidar o recordar el 22 de abril*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1995, p. 28.

nepotismo y el enriquecimiento, de él y sus hijos,¹²² fueron haciendo de estos los factores que trastocarían la relación y el apoyo que los grupos locales le habían otorgado.

En el inicio de su administración, Cosío Vidaurri desapareció el Comité de Adquisiciones¹²³ lo cual le permitió amplios márgenes de discrecionalidad; consecuencia de lo anterior es que muchas de las compras se hacían por recomendación suya, las licitaciones y los concursos para la obra pública no tenían sentido, ni la venta de servicios o bienes al gobierno ya que eran por designación y la venia de Cosío.¹²⁴ Las relaciones de compadrazgo y amiguismo con el gobernador eran suficientes para asegurar los beneficios de intercambio del sector privado con el poder político. El uso del poder para negocios privados eran evidentes y se ventilaban públicamente.

Pero en aún en éstos sistemas de relación hay fricciones, y con ello ganadores y perdedores de las decisiones que se tomen, una de las fricciones más fuertes con los empresarios fue la concerniente a la designación del presidente del patronato de la Expo Guadalajara. Cosío Vidaurri proponía como candidato al puesto a Aurelio López Rocha, y al no lograrlo retiró la participación del gobierno del Estado en dicho patronato;¹²⁵ otra fue la denuncia que hicieron el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco y el Consejo Coordinador Empresarial de Jalisco por el alto costo que implicaba la presa “El

¹²² La familia Cosío estaba presente en cuanto negocio o asunto político había; por ejemplo, en jugosos negocios de desarrollo turístico (Coco Club Vallarta, Coco Club Moranda y Club Maeva) que tenía como cabeza visible al Ing. Arturo Altamirano Shehab del Grupo Alta, compadre de Guillermo Cosío Vidaurri, y a quien también se le asociaba con Enrique Dau Flores, en ese momento alcalde electo de Guadalajara. Además, su hijo Salvador Cosío, sin contar con los requisitos que la Ley del notariado exige, fue designado como tal por el fugaz gobernador interino Francisco Rodríguez Gómez. A su notaría le agregó un sistema de información encabezado por Roberto García Marrón, para detectar negocios privados con el gobierno del Estado. Véase Felipe Cobián. “En la costa de Jalisco, grandes negocios hoteleros a la sombra de Cosío Vidaurri”. *Proceso*. México, núm. 798, 17 de febrero de 1992, pp. 26-29.

¹²³ El Comité de Adquisiciones se concibe como un organismo integrado por representantes del sector privado y público que vigila y determina las compras de bienes y servicios.

¹²⁴ Cobián. *op. cit.*, p. 29.

¹²⁵ *Proceso*. México, 17 de febrero de 1992, *passim*.

Purgatorio” dentro del sistema de “La Zurda” para abastecer de agua a la ZMG.¹²⁶ Varias decisiones y actitudes de este tipo provocaron en el empresariado de Jalisco un rechazo de los procedimientos con los que el entonces gobernador se conducía: firmemente se oponían a la intromisión de Cosío Vidaurri en la vida interna de los organismos empresariales y en los procesos electorales.¹²⁷ Aunado a lo anterior, el sentimiento de inseguridad y zozobra que se había apoderado en la sociedad jalisciense tensaron las relaciones sociales, políticas y económicas en el estado.

Fue así que en febrero de 1992, el CCEJ, la CANACO, el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, el Consejo Nacional de Comercio Exterior de Occidente y el Centro Bancario de Guadalajara publicaron un desplegado en donde expresaban su preocupación por el incremento de la inseguridad en Jalisco y Guadalajara, y donde pedían “respetuosamente” al gobernador que combatiera la inseguridad. En un tono discursivo que evidencia todavía el acatamiento, reverencia y consideración que el empresariado aún tenía hacía el régimen priísta y con el gobernante en turno. Le plantearon en una “sugerencia de buena voluntad” que se resolviera un problema público.

Respetuosamente le solicitamos, se tomen las medidas que correspondan a los organismos responsables de la seguridad pública en nuestro Estado y convoque a las diversas instituciones representativas de nuestra comunidad para que juntos, gobiernos y particulares, aportemos nuestro compromiso para resolver con decisión este problema.¹²⁸

¹²⁶ Ramírez y Regalado. *op. cit.*, p. 40.

¹²⁷ Jorge Regalado. “Inseguridad, propuestas sociales y reformas institucionales”. *Ciudades*. Puebla: BUAP, núm. 40, octubre-diciembre, 1998, p .53.

¹²⁸ *El Occidental*. Guadalajara, 12 de febrero de 1992, pp.12-13. El desplegado aunque respetuoso, con el tiempo se interpretó como un mensaje fuerte y duro que rompió la aparente buena relación que tenían las autoridades y el sector privado. Sergio René de Dios. “Empresarios y seguridad pública”. *Público*, Guadalajara, 6 de mayo de 1999.

Siguió al desplegado, el asesinato de Ivette Roux Salomón y el ambiente de inseguridad que se sentían las clases altas de Jalisco. El asesinato de la joven generó una reacción colectiva y crítica social¹²⁹ hacia las autoridades gubernamentales, tanto que “La indignación llegó a la calle”¹³⁰ en “Una marcha con clase”¹³¹ en marzo de ese mismo año; 2 mil 760 personas participaron en la marcha silenciosa que organizaron las “Madres Unidas Contra la Violencia” conocidas como las mujeres de negro, manifestación social insólita que cimbró al poder político porque esencialmente eran mujeres pertenecientes a las élites tapatías.¹³²

Las mujeres de la clase alta dejaron las reuniones sociales y salieron a la calle a exigir al gobierno del Estado que disminuyera la inseguridad pública.¹³³ Cuando la marcha llegó a Palacio de Gobierno formaron una comisión de 25 personas que fueron atendidas por el subsecretario de Gobierno, Gutiérrez García, debido a que el gobernador se encontraba en esos momentos en la Ciudad de México. Al día siguiente, Cosío Vidaurri atribuyó la organización de la marcha a personas y grupos interesados en desestabilizar su gobierno¹³⁴ debido a que calcularon su ausencia, y reiteró su respaldo y

¹²⁹ Regalado. *Inseguridad, propuestas...* p. 54.

¹³⁰ *Siglo 21*. Guadalajara, 5 de marzo de 1992, p. 3.

¹³¹ *Idem*.

¹³² Señoras guapas, elegantes, bien vestidas portando cartelones con la leyenda “Basta ya”, “Basta la violencia” “Basta de crímenes” se dirigieron del Parque Revolución al Palacio de Gobierno. Los apellidos Covarrubias, Agnesi, Ascencio, Álvarez Bermejillo, García Arce, Quiñónez, Fernández del Valle, Plascencia, Martín del Campo, González Luna, Leaño, Camarena entre otros formaron parte de la marcha, *Idem*.

¹³³ La política de seguridad se definió al dejar los cuerpos de seguridad en manos de los militares: en la Dirección de Seguridad Pública tuvo al mano al teniente coronel Eduardo Ramírez Santamaría; la policía judicial al general Alejandro García Celís; la policía de Guadalajara al teniente Fernando Higuera Ramírez y la policía de Zapopan al mayor Antonio Rojas Camacho. Ramírez y Regalado. *op. cit.*, p. 24.

¹³⁴ En los círculos oficiales se atribuyó la organización de la marcha al DHIAC (Desarrollo Humano Integral A. C.) y al PAN. *Idem*.

confianza a los cuerpos policíacos de la Guadalajara,¹³⁵ esta actitud reflejaba la paranoia de Cosío ante una sociedad organizada que exageraba los problemas domésticos convirtiéndolos en elementos de ataque y desestabilización.¹³⁶

Dos días después de la marcha, Cosío recibió una comisión de las mujeres de negro a las cuáles explicó que para mejorar la seguridad habría que elevar el nivel de vida de los policías y las invitó a darles incentivos,¹³⁷ la reunión no tuvo trascendencia en las políticas pero la marcha había logrado dar un golpe más fuerte a la forma de ejercer el poder en Jalisco. La politización del fenómeno provocó que ahora un gran número de organizaciones civiles, vecinales y deportivas con vínculos claros al PRI, al día siguiente publicarían un desplegado más mesurado en el que aceptaban un entorno inseguro, pero respaldaban las acciones del gobierno del Estado y de los Ayuntamientos de la ZMG:

No nos anima señor gobernador, sectarismo, ni dogma político de ninguna naturaleza, compartimos con todos los jaliscienses la preocupación por contar con un cuerpo eficiente, profesional y suficiente para salvaguardar la vida, el patrimonio y la seguridad de todos los jaliscienses [...]

Reconocemos que el Gobierno de Jalisco, que usted dignamente coordina en colaboración con los municipios de la zona conurbada de Guadalajara, han hecho un esfuerzo sin parangón para mejorar las condiciones de seguridad pública, se han hecho inversiones cuantiosas para [...]¹³⁸

Este era el entorno social y político previo al 19 de marzo de 1992, día que debía presentar su tercer informe de gobierno; y así lo presentó sin más pena que gloria.

¹³⁵En la reunión y en entrevista a la prensa las madres de familia se pronunciaron por volver a implantar los retenes, al mismo tiempo de negar que detrás de la marcha haya existido un móvil político. “Hay quienes buscan desestabilizar el gobierno, afirmó Cosío”. *Público*. Guadalajara, 6 de marzo de 1992.

¹³⁶Ramírez y Regalado. *op. cit.*, p.28.

¹³⁷“El gobernador pidió cooperación económica a las madres”. *Siglo 21*. Guadalajara, 7 de marzo de 1992.

¹³⁸*El Occidental*. Guadalajara, 8 de marzo de 1992.

El hecho relevante fue la evaluación crítica que le hicieron las organizaciones académicas, sociales y políticas. Una de ellas fue la de Jorge Alonso quien lo calificó como un intento de autojustificación que se dirigía a buscar el apoyo del entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, pues carecía ya entonces del apoyo local.¹³⁹ Así, Cosío Vidaurri cosechó muchos desaciertos políticos y de gobierno que terminaron por enfrentarlo con diversos grupos locales y del gobierno federal.

La irritación de la sociedad civil, los partidos políticos, grupos empresariales y la iglesia era ya evidente y con las explosiones del 22 de abril se cerraba como triste colofón la evidente y postergada salida de Cosío de Casa Jalisco.¹⁴⁰ Los movimientos sociales combatieron y se propusieron construir el cambio y la transformación del ejercicio del poder en un entorno de convivencia democrática y justicia. El sistema político mexicano le recordó que cuando un ejecutivo estatal no es funcional a los intereses del presidente de la República o su estancia política y crea más problemas de los que resuelve tiene que ser removido.¹⁴¹

3.2.2. El interinato de Carlos Rivera Aceves

El interinato, y la posterior sustitución del gobernador con licencia “Guillermo Cosío”, pedía al sistema un hombre ampliamente conocedor de sus recovecos. Esa persona era Carlos Rivera Aceves. Su designación evidenció claramente las prácticas del sistema

¹³⁹ “Foro ciudadano analiza el tercer informe de Cosío Viadurri”. *Siglo 21*. Guadalajara, 20 de marzo de 1992.

¹⁴⁰ Ramírez y Regalado. *op. cit.*, p. 43.

¹⁴¹ Cosío entonces, se convirtió en uno de los 18 gobernadores que no terminaron su periodo hasta febrero de 1994, entrevista a Carlos Marínez Assad, “Récord: 18 gobernadores interinos”. *Siglo 21*. Guadalajara, 6 de febrero de 1994.

político priísta; por un lado, el ritual y el estigma de las designaciones o vistos buenos desde el centro sobre quiénes han de gobernar una entidad federativa, y por el otro, la salida formal por medio de la desaparición de poderes o la solicitud de licencia.¹⁴² Conforme a las reglas no escritas, la tarde del 30 de abril de 1992, el presidente Carlos Salinas de Gortari llamó al líder de la mayoría priísta en el Congreso del Estado, y le anunció que sería el próximo gobernador.¹⁴³

Después de tomar posesión como gobernador, Carlos Rivera delineó su estrategia encaminada a gobernar con responsabilidad buscando salidas a los conflictos pero sin garantizar una mayor participación de la sociedad: “Dije en mi toma de protesta que buscaría el diálogo y la conciliación y lo estoy haciendo”.¹⁴⁴ Como era de esperarse hubo cambios en la administración pública, pero quedó intacta la titularidad de Leobardo Larios Guzmán en la Procuraduría de Justicia del Estado, con este refrendo, Carlos Rivera mandó el mensaje de continuidad en la lucha contra la inseguridad pero al mismo tiempo anunciaba medidas que se encaminarían a la coordinación de los cuerpos de seguridad como la campaña de despistolización y combate a los vínculos de los cuerpos policíacos con la delincuencia.¹⁴⁵

Carlos Rivera centró sus acciones de gobierno a mantener en los márgenes permisibles el orden político, pero varios hechos marcaron a su gobierno. Poco días después de entrar en funciones se dio el violento desalojo de los damnificados del 22 de abril de la Plaza de Armas, el primero de junio de 1992, inmediatamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la recomendación en torno a dicho asunto. Esta

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ Felipe Cobián. “Rivera Aceves rehusa juzgar a Cosío pero ya despide a su equipo”. *Proceso*. México, núm. 812, 25 de mayo de 1992, p. 24.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 27.

fue incumplida.¹⁴⁶ El asunto del “Techo Móvil” instalado por instrucciones de Cosío Vidaurri para hacer una recepción a los dignatarios en la primera Cumbre Iberoamericana aún no tenía una respuesta satisfactoria; y todavía se encontraba en el proceso de reconciliación con los grupos cuando sucedió el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, el 24 mayo en el Aeropuerto Internacional Miguel Hidalgo,¹⁴⁷ que terminó por disipar cualquier intento de pacto con los grupos políticos y económicos en pro de la estabilidad.

Este hecho ocasionó una severa crisis y trauma social que en medio del caos surgían peticiones que solicitaban desde que Jalisco quedará en manos del Ejército hasta las exigencias de considerar a la violencia como un problema de seguridad nacional.¹⁴⁸ Poco tiempo después, se suscitó un incidente que se intentó relacionar con un ambiente de inestabilidad y desorden público imposible de manejar como la explosión de un coche-bomba a las afueras de hotel Camino Real cuando se realizaba una fiesta de narcotraficantes y donde, se rumoró, figuraban como invitados especiales miembros de primer nivel de la clase política gobernante;¹⁴⁹ y finalmente, una de las acciones colectivas más significativas en Jalisco en donde organizaciones de las más diversas posiciones políticas e ideológicas convocaron a una marcha el domingo 6 de junio con el nombre de “Una Sola Voz” manifestando lo siguiente:

1. Manifestamos nuestro profundo pesar por el asesinato del Señor Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo y de seis personas.

¹⁴⁶ Regalado. *Sociedad civil... op. cit.*, p. 8

¹⁴⁷ *El Informador, Ocho Columnas, El Occidental y Siglo 21*. Guadalajara, 25 de mayo de 1993.

¹⁴⁸ La primera posición la externó, conciente o inconscientemente, el Dip. federal Enrique Chavero Ocampo y la segunda Manuel Rodríguez Lapuente. “Que se acabe con la inseguridad pública, clamor popular”, *Siglo 21*. Guadalajara, 25 de mayo de 1993.

¹⁴⁹ Regalado. *Sociedad civil... op. cit.*, p. 8.

2. Repudiamos la situación de violencia e inseguridad que prevalece en el estado de Jalisco.
3. Denunciamos la incapacidad y corrupción de algunas autoridades, tanto para acabar con la delincuencia como para controlar a sus propias corporaciones policíacas.
4. Exigimos a las autoridades que se nos diga la verdad acerca de todos los asuntos que, como el pasado día 24, son de interés de la población.
5. Exhortamos a la ciudadanía a que pase del dolor a la acción, de la queja a la participación activa de la denuncia a la proposición de alternativas. Hagamos valer así nuestros derechos, rescatemos nuestra dignidad.¹⁵⁰

La marcha no fue desestimada por Carlos Rivera, y las miles de personas congregadas en la Plaza de la Liberación, de posiciones ideológicas de derecha e izquierda, se dieron cita en una efímera pero notable convergencia que ha sido considerada una de las mayores movilizaciones y acciones colectivas en Jalisco en términos de organización e inconformidad social frente a los gobiernos priístas de Jalisco.¹⁵¹ Los hechos anteriores, colocan la idea según la cual Carlos Rivera Aceves vino sólo administrar el conflicto en los límites permisibles por instrucciones del centro y no ha gobernar plenamente.

La sociedad civil hizo propuesta y exigió mayores espacios de participación y la respuesta que recibieron de los dos gobiernos del PRI demostró que no les interesaba establecer relaciones con los grupos organizados de la sociedad al margen del sistema corporativo debido a que sus posturas críticas y plurales escapan al control político. “La toma de decisiones demostró que en realidad no le interesaba [a los dos gobiernos del PRI] dicha participación, al menos de manera autónoma e independiente”.¹⁵²

¹⁵⁰ *Siglo 21*. Guadalajara, 6 de junio de 1993, p. 12, *passim*.

¹⁵¹ Regalado, *Inseguridad, propuestas...* *op. cit.*, p. 56.

¹⁵² Regalado. *Sociedad Civil...* *op. cit.*, p. 378.

Una cosa era segura, el régimen autoritario del PRI en Jalisco se descomponía ante la sociedad, y si bien la entidad era parte de un proceso de transición general, en la vida política local el inminente arribo hacia el pluralismo y la alternancia se percibía cada día más cercano. Buena parte de ese sentimiento se expresó en las elecciones federales de 1994 cuando el PRI sufrió un severo revés perdiendo la mitad de los 20 distritos electorales. Esto obligó al Comité Ejecutivo Nacional del PRI a implementar un proceso distinto de selección de su candidato a la gubernatura para ganar credibilidad.

Desde la Ciudad de México se diseñó un procedimiento de “democracia dirigida” en donde resultó triunfante Eugenio Ruiz Orozco -con el 75% de los votos de la convención-, acto que recibió en la medios y la opinión pública el calificativo de “el dedillazo”.¹⁵³ Pero aun cuando el PRI intentó demostrar síntomas de cambio y apertura, en el candidato Ruiz Orozco convergieron los compromisos con los dirigentes tradicionales del PRI: cetemistas, croquistas, agrarios y empresariales por mencionar algunos, que no pudieron contra una sociedad agraviada por los hechos del 22 de abril, del 24 de mayo, la inseguridad pública, la pobreza y el error de diciembre. Los lemas de la campaña presidencial de “Bienestar para tu familia” y “El sabe como hacerlo” apuntalaron la irritación colectiva en contra del PRI que creó en el animo colectivo ansias de un cambio político y que llevó al PAN a ocupar la gubernatura del Estado.

El antiguo régimen anunciaba su caída que explicaran el cambio político por las siguientes razones: a) la crisis en los canales de tradicionales de participación (el corporativismo); la crisis del sistema de partidos no competitivos; los desajustes entre las

¹⁵³ Felipe Cobián. “El experimentó favoreció al preferido de Zedillo”. *Proceso*. México, núm. 941, 14 de noviembre de 1994, p. 40-41.

demandas y la incapacidad de las instituciones para resolverlas, y d) la crisis del pacto político que sostenía la élite que había monopolizado el poder.¹⁵⁴

Fue por ello que los gobiernos del PRI mantuvieron inalterada su tendencia a aceptar sólo las propuestas sociales que coincidieran con la visión autoritaria de la seguridad pública: policíaca, punitiva y penalizadora, así como no aceptar interlocutores y representaciones sociales que provinieran de la matriz corporativa.¹⁵⁵

3.2.3. El arribo del PAN y el trastocamiento del sistema político

La posibilidad de usar el voto como instrumento de cambio pacífico y la sensación de insatisfacción entre la ciudadanía inhibió la maquinaria del Estado a que cometiera un fraude, no por un ánimo democratizador del mismo, sino por el temor de una grave crisis post-electoral que intranquilizara a los mercados y pusiera en apuros el recién iniciado gobierno de Ernesto Zedillo.¹⁵⁶ La victoria del PAN en las elecciones de febrero de 1995 fue apabullante, pues ganaron la mayoría en el Congreso, los cuatro municipios de la ZMG, además obtener el triunfo en alrededor de medio centenar de municipios siendo los más importantes de la entidad, pero sobre todo la gubernatura del Estado.

Cuando Alberto Cárdenas Jiménez y el PAN asumieron el poder trastocaron los esquemas simbólicos imperantes del sistema político de Jalisco que recompuso las

¹⁵⁴ Alicia Gómez López. *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1997, p. 182.

¹⁵⁵ Regalado. *Sociedad civil... op. cit.*, p. 378.

¹⁵⁶ Alonso., *op. cit.*, p. 207.

élites y la correlación de fuerzas.¹⁵⁷ La más importante se manifestó en la urgente necesidad de dismantelar el régimen político que se cristalizó con la reforma política de 1997, y en la cual participaron conjuntamente gobierno, partidos y sociedad.¹⁵⁸ Es preciso puntualizar que el gobierno de Alberto Cárdenas pertenece a una primera generación de gobiernos “azules” que tuvieron como características lo siguiente: legitimidad democrática, ineficacia y torpeza en la procuración de justicia, antepusieron la eficiencia administrativa a la política, emprendieron cambios de fondo en el aparato de gobierno, pero sobre todo, su talón Aquiles fue su relación con los medios de comunicación.¹⁵⁹ Los políticos panistas de nuevo cuño aparecen a la vida pública vía COPARMEX, CANACO o de la mismas empresas privadas, son pragmáticos y al poco tiempo de obtener una alcaldía o diputación se convierten en gobernadores.

La gestión de Alberto Cárdenas no estuvo ajena a los escándalos y los torbellinos políticos que sufren los gobiernos en el ejercicio del poder; y en los primeros 100 días de gobierno por el centro de Guadalajara transitaron alrededor de 99 manifestaciones y marchas públicas, entre ellas, la del líder barzonista Maximiano Barbosa, que pueden interpretarse como un reacomodo de las distintas fuerzas sociales y políticas. Sin embargo, Alberto Cárdenas siempre contó con amplios márgenes de popularidad por su carisma, porque era calificado como un hombre bien intencionado, honesto y con dotes de buen administrador a pesar de sus novatadas políticas.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Laura Patricia Romero Miranda. *Jalisco: Hacia una democracia gobernable*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2001, p. 200.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 258-261.

¹⁵⁹ Francisco Ortiz Pinchetti. Ahí vienen: cómo se vive bajo el gobierno de los panistas en Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco”. *Proceso*: México, núm. 1046, 17 de noviembre de 1996, p. 24.

¹⁶⁰ Francisco Ortiz señala que Alberto Cárdenas fue un político con problemas de dicción, pésimo orador y lector de discursos, prolífico en el uso de frases y expresiones coloquiales, francote, y muy pocas veces respetuoso del protocolo; al respecto, hace un recuento de dichas novatadas. *Ibid.*, p. 29.

Un indicador muy ilustrativo sobre los problemas que Alberto Cárdenas tuvo fue el hecho de que en la Procuraduría de Justicia del Estado hubo tres procuradores titulares: el primero, fue Jorge López Vergara (12 de febrero de 1995 al 5 de abril de 1997); el segundo, Pedro Raúl Mendieta Fernández (5 de abril de 1997 al 13 de abril de 1998), y el tercero fue Félix Javier Ledesma Martínez Negrete¹⁶¹ (del 13 de abril de 1998 al 14 de febrero del 2000). A lo largo del sexenio, los diversos actores políticos exigieron al gobierno del Estado resultados en materia de seguridad, a lo que en su defensa el mandatario, al igual que Cosío en su momento, culpó a “grupos oscuros” que quieren desestabilizar su gobierno, entre ellas las campañas orquestadas desde los medios de comunicación en su contra.¹⁶²

Varios fueron los escándalos y hechos que pusieron en *jaque* a su gobierno, uno de ellos fue con respecto a los hechos violentos en el penal de Puente Grande en donde policías, presumiblemente de la Judicial Federal, arremetieron contra los internos causando caos y muerte.¹⁶³ El fallido rescate de Elva Rosa Frank el 19 de febrero de 1996 que culminó con su muerte a causa de las balas de los mismos agentes judiciales, el lamentable hecho mostró a una procuraduría y cuerpos policíacos ineficaces.¹⁶⁴ La presión de la opinión pública provocó la remoción del titular de la Dirección de Seguridad Pública, del capitán Horacio Montenegro.

¹⁶¹ El día en que Félix Flores Ledesma dejó el cargo como procurador el gobernador Alberto Cárdenas nombró a Roberto Aguilera Hernández como encargado del despacho quien lo propondría como titular ante el Congreso, pero que éste lo rechazó por no cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de Jalisco. El nombramiento de Gerardo Octavio Solís Gómez no estuvo ajeno al cuestionamiento de algunos diputados quienes señalaban que no cumplía con los requisitos que marca el artículo 59 de la Constitución del Estado. Entre ellos la experiencia de diez años en el ejercicio de la profesión ha partir de haberse titulado, trascendió en la prensa que sólo tenía ocho años. *Público*. Guadalajara, 3 de mayo del 2000.

¹⁶² Alejandro Caballero y Felipe Cobián. “Ante un gobierno inexperto, en Jalisco crece la inseguridad y hay ‘activismo’ del Ejército”. México: *Proceso*, núm. 1013, 1 de abril de 1996, p. 28.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 29.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 28.

En protesta unos 500 policías antimotines con armas en mano, y alentados probablemente por el Ejército, se manifestaron en Palacio de Gobierno y exigieron la reinstalación de Horacio Montenegro;¹⁶⁵ en esa misma manifestación se pidió la renuncia del procurador Jorge López, del secretario General de Gobierno, Raúl Octavio Espinoza, y su secretario particular, Fernando Garza Martínez. Como consecuencia del incidente, y para reconciliarse con las Fuerzas Armadas, Alberto Cárdenas puso al coronel Raúl Durán Belloso en la Dirección de la Policía Auxiliar y al capitán José Rogerio Cantón Vinagre al frente de la Policía Preventiva,¹⁶⁶ pero en definitiva el Ejército les negó el permiso para trabajar en la administración panista como forma de acción y manifestar su molestia.

Ante los señalamientos de Horacio Montenegro, el procurador de Justicia Jorge López Vergara, reiteró su negativa de haber dirigido la operación de rescate y al mismo tiempo frente a la opinión pública y afirmó contar con el respaldo del gobernador del Estado;¹⁶⁷ al final, Jorge López Vergara incurrió en probable responsabilidad administrativa según el informe que presentó la Comisión de Seguridad Pública del Congreso del Estado en donde se señaló que el Ministerio Público intentó culpar a otras corporaciones, así como que no le dio seguimiento a las investigaciones del caso Elva Rosa Frank.¹⁶⁸

En otro caso del sistema de justicia penal y en el entorno político se acusó a la administración de Alberto Cárdenas de intentar jubilar a los magistrados del Supremo

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ “El procurador insiste en que él no dirigió la operación”. *Siglo 21*. Guadalajara, 12 de abril de 1996.

¹⁶⁸ *El Informador, El Occidental, Ocho Columnas, Siglo 21*. Guadalajara, 11 de diciembre de 1996, *passim*.

Tribunal de Justicia con un “cañonazo” de 150 mil pesos para poder renovar el Poder Judicial.¹⁶⁹

Se une a lo anterior, el caso de los 36 mil chalecos antibalas que fue otro escándalo de grandes magnitudes. Los chalecos fueron comprados en diciembre de 1997 a las empresas *Morlop International*, *Jablisco* y *US Armor*, en una investigación se comprobó que los chalecos carecían de blindaje, pero además se evidenció por un lado vínculos del entonces secretario General de Gobierno, Raúl Octavio Espinoza, con la empresa Jablisco, y por el otro, las malas decisiones de secretario de Administración, Carlos Rodríguez Combellerm pues esta compra debió haber pasado por la anuencia del Comité de Adquisiciones. Organismo en donde el empresariado se encuentra muy bien representado.

Los severos cuestionamientos de legisladores y partidos de oposición a los integrantes del Comité de Adquisiciones provocó que los empresarios de inmediato hicieran frente a las interpretaciones. Los dirigentes empresariales salieron en defensa de los mecanismos de compra que se realizaban en el Comité de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado, y en rueda de prensa el sector empresarial fijó su postura y sentenció que “en la compra no hubo falla” desmarcándose de la calidad y los vínculos en la negociación debido a que en estas fases del proceso estaban en manos de las autoridades.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Caballero y Cobián. *op. cit.*, p. 29. El gobierno de Alberto Cárdenas trató de emular la estrategia del presidente Zedillo que consistió reconfigurar la Suprema Corte de Justicia de la Nación con nuevos integrantes para que llevaran a buen término las reformas a la procuración de justicia y al Poder Judicial Federal del 31 de diciembre de 1994. La reforma del Poder Judicial de Jalisco en 1997, “fue la más limitada debido a la posición priísta de mantener el control de este poder para defensa de sus intereses”, véase, Romero Miranda. *op. cit.*, p. 261.

¹⁷⁰ En la rueda de prensa estuvieron Manuel Bermejillo, José Luis Macías Romano, Alejandro Elizondo y Guillermo Martínez Mora, véase, *El Informador*, *El Occidental*, *Mural*, *Público*, *Ocho Columnas*, Guadalajara, 3 de septiembre de 1999.

Siguen a los escándalos el aumento de los índices delictivos, entre ellos el secuestro de prominentes empresarios, la ola de ajusticiamientos, de los cuales sobresale el de dos cuerpos descuartizados con una motosierra que previamente fueron asesinados a balazos y cuyos nombres fueron María Guadalupe Camberos y Raymundo Alcalá Guzmán, este último agente judicial federal, y por último, el homicidio del ex procurador Leobardo Larios Guzmán en las puertas de su domicilio.¹⁷¹

Por otro lado, la gestión de Felix Javier Ledesma Martínez Negrete estuvo plagada de una serie de recomendaciones de la CEDH sobre la reiterada práctica de la tortura como “método de investigación policial” y antes las presiones de empresarios y organizaciones civiles por este y varios hechos presentó su renuncia el 14 de febrero del año 2000. Se añade también el hecho de que la recién creada Secretaria de Seguridad Pública tuvo como primer titular a Daniel Ituarte Reynaud, expresidente municipal de Zapopan quien fuertemente cuestionado durante su gestión, además de que su perfil no satisfacía a los actores políticos y la opinión pública debido a su poco o nulo conocimiento en materia de seguridad.

Curiosamente el incremento de los índices delictivos (1996-1999), la multitud de escándalos y las manifestaciones callejeras no suscitaron grandes crisis de gobernabilidad como en los gobiernos de PRI, “quizá porque la ciudadanía mantenía el voto de confianza, dado en las elecciones a los nuevos gobiernos”.¹⁷²

Finalmente, al terminar el sexenio se había estructurado en el sistema político entre los actores la implantación definitiva del método democrático; tan es así que el

¹⁷¹ El 10 de mayo de 1995, Rodríguez Bañuelos, “La Rana” encabezó una operación para asesinar al ex procurador debido a su negativa de recibir un soborno; grupos ligados al Poder Judicial y al PRI, arremetieron contra Jorge López Vergara por el hecho de retirarle la escolta que tenía asignada a dos meses de haber dejado el cargo.

¹⁷² Ramírez. *La seguridad... op. cit.*, p. 195.

respeto del voto dio paso a la evaluación sobre la capacidad de gestión de los gobiernos. Detractores y analistas del gobierno de Alberto Cárdenas al hacer un balance de su gobierno, coinciden unánimemente, por un lado en que su gestión el incremento de la inseguridad pública no tuvo precedente y que las estrategias y programas de gobierno encaminados a combatir la inseguridad fracasaron¹⁷³ que ningún momento significaron un grave problema de inestabilidad política o desgobierno.

3.2.4. El gobierno “prianista” de Francisco Ramírez

Con un apretado triunfo del PAN con 45.49% de los votos en la elección de gobernador y contra el 43.33% que obtuvo Jorge Arana Arana, candidato del PRI,¹⁷⁴ así como la pérdida de importantes espacios políticos en el Congreso y varios ayuntamientos, Francisco Javier Ramírez Acuña asumió la titularidad del Ejecutivo prometiendo devolverle al Estado el “protagonismo” que poco a poco había perdido. Francisco Ramírez ofreció encabezar un gobierno de unidad después de las fisuras que se presentaron en el PAN como resultado de su nominación a la candidatura y con el PRI partido que no quedaba satisfecho con la derrota. Para valorar esta proposición este planteamiento es necesario dar un vistazo a la formación política de Francisco Ramírez; formación que es muy interesante en cuanto a que su ideología es panista, pero su praxis política es priísta, tanto que sus correligionarios le dicen que “es el más priístas de los panistas”.

¹⁷³ Felipe Cobián. “Insensibilidad, la marca panista en Jalisco”. *Proceso*. México, núm. 1268, 18 de febrero de 2001, pp. 46-48.

¹⁷⁴ *Memorias de Jalisco 2000*. Guadalajara: Consejo Electoral del Estado de Jalisco.

Amante del orden, a Francisco Ramírez se le reconoce su “oficio y olfato político” a diferencia de su antecesor, él “es el eje en torno al cual se reúnen las fuerzas vivas de los distintos partidos políticos en el Estado”¹⁷⁵ no le molesta relacionarse con gente del PRI, “su pragmatismo político es inversamente proporcional a la postura ideológica de Alberto Cárdenas Jiménez, que parecía odiar todo lo priísta”.¹⁷⁶ El objetivo de Francisco Ramírez es mantener la paz y la estabilidad cultiva relaciones aún con opositores políticos e ideológicos que en algunos casos son de amistad; el ejemplo más significativa es la asistencia de los exgobernadores Guillermo Cosío Viadurri, Carlos Rivera Aceves y Alberto Orozco Romero, a su toma de posesión.¹⁷⁷ Relaciones que no son sólo actos públicos sino también privados.

La mayoría de esas relaciones se cultivaron a partir de que Francisco Ramírez fue miembro de la XLIX Legislatura estatal (1980-1983);¹⁷⁸ además, de que se reúne periódicamente con Enrique Dau Flores, Enrique Zambrano Villa, quien fuera exrector de la Universidad de Guadalajara, José María Muriá, de El Colegio de Jalisco, y Hugo Iván Ramírez. Estas relaciones le permitieron a Francisco Ramírez atenuar la protesta de los priístas por los resultados electorales; relaciones que se pusieron práctica cuando la fracción del PAN intentó reformar el Código Civil y reformar la Ley del Notariado para otorgar la titularidad a los suplentes y poner una serie de candados para que realmente se dedicaran a las labores de fedatarios públicos. Estas acciones afectarían connotados

¹⁷⁵ Ivabelle Arroyo. “El súper gobernador”. *Mural*. Guadalajara, 16 de agosto del 2003.

¹⁷⁶ “Los amigos priístas del gobernador”. *Público*, Guadalajara, 14 de mayo del 2002.

¹⁷⁷ Al gobernador Francisco Ramírez le preocupa en serio no tener el control de la situación; por ejemplo, cuando se llevó a cabo un operativo en el mercado de San Juan de Dios por parte de la Policía Federal Preventiva con el fin decomisar contrabando y piratería, inmediatamente el gobernador protestó porque no se le informó.

¹⁷⁸ Legislatura considera histórica por la presencia por primera vez de diputados de representación proporcional. Entre quienes formaron parte de esa legislatura se encuentran: José Luis Leal Sanabria, Gustavo García Villa, Porfirio Cortes Silva, José Guillermo Vallarta Plata, Juan José Bañuelos Guardado del PRI, y Claudio Palacios del PRD, entonces del Partido Comunista de México. *Idem*.

priístas y Francisco Ramírez se movió de la siguiente forma: “La lógica es muy sencilla: negocio orden por reconocimiento. El gobernador reconoce a los priístas a cambio de tranquilidad”.¹⁷⁹

El estilo de gobernar de Francisco Ramírez metió reversa a los cambios impulsados desde la gubernatura de Alberto Cárdenas como fue el proceso descentralización y desconcentración del poder público. Con la complicidad del Congreso arrebató a los ciudadanos espacios a costa de la legalidad, uno es el desaseado proceso de “no-nombramiento” del titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH); el otro, el nombramiento del Consejo Electoral del Estado del Jalisco (CEEJ), y por último, la concentración de recursos del programa de regionalización en las secretarías y dependencias del gobierno de Jalisco, señala María Marván.¹⁸⁰

En el caso de la CEDH porque la titular, en ese entonces Guadalupe Morfín Otero, era una persona incomoda para el gobernador desde que fue alcalde de Guadalajara. Una de esas incomodidades manifiestas fue cuando la ombudsman de Jalisco emitió la recomendación 21/98, en donde se hacía la petición de que se destituyera a Enrique Cerón Mejía, director de la policía tapatía, por el caso de tortura y violación con un tolete a Jaime Llanos Meza en presencia de Cerón; asimismo, la CEDH, en la recomendación 1/2000, denunció la detención de payasitos y limpiaparabrisas en la vía pública por parte de la policía, la cual señalaba como arbitraria y violadora de los derechos humanos.¹⁸¹

En el asunto del CEEJ, el gobernador cumplió un compromiso con el sector empresarial al momento en que Alejandro Elizondo fue nombrado presidente del

¹⁷⁹ Moisés López Rosas. “La política de la intimidación”. *Público*. Guadalajara, 13 de junio del 2002.

¹⁸⁰ María Marván. “Jalisco soy yo”. *Público*. Guadalajara, 7 de julio del 2001.

¹⁸¹ “Daré Morfín informe en medio de polémica”. *Mural*. Guadalajara, 6 de febrero del 2001.

organismo electoral, y en el caso de la regionalización para concentrar la toma de decisiones y tener un mayor control sobre las 12 regiones y los municipios.¹⁸² Estos hechos corroboran una idea básica en muchos actores: Francisco Ramírez aboga por liderazgos de bajo perfil que no cuestionen la forma de ejercer el poder del Ejecutivo estatal. El estricto control de su gabinete, el liderazgo al interior del PAN -con sus adversarios derrotados, disminuidos o acotados-, tersas relaciones con la oposición construida, sobre la base de acuerdos políticos con distintos actores más que ejercer el poder (empresarios, líderes sindicales, Iglesia, grupos universitarios); así como, una tensa pero eficaz relación con los medios de comunicación han permitido la buena tranquilidad social pero sin resolver las demandas de grandes grupos sociales.¹⁸³

Aún con su pretensión de control y orden, el gobierno de Francisco Ramírez no ha estado ajeno a escándalos en materia de seguridad pública y de derechos humanos, como fue en el caso cuando el secretario de Seguridad Pública, Efrén Flores Ledesma, quien anteriormente presidía el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, y otros funcionarios que permitieron la salida de dos internas del Centro de Readaptación Femenil a una fiesta. El acto “bochornoso” culminó con su destitución y una orden de aprehensión que no prosperó debido a la consecución de un amparo pues el delito de excarcelación no es un delito grave.¹⁸⁴

Otro escándalo fue el que lo confrontó con los jóvenes, algunos medios de comunicación y organismos de derechos humanos por una redada en una fiesta *rave* en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, (4 de marzo de 2002) la policía del Estado llevó a cabo una redada y ante las fuertes críticas el gobernador declaró que su gobierno no

¹⁸² Marván. *op.cit.*

¹⁸³ Rubén Martín. “El proyecto político de Ramírez Acuña”. *Público*, Guadalajara, 4 de marzo del 2004.

¹⁸⁴ Cfr. *Mural*. 12, 14 y 19 de abril de 2002.

permitirá “orgías y francachelas” y que los jóvenes asistentes a estos eventos eran “maleantes”. Alrededor de mil 500 de jóvenes que asistieron a la *fiesta electrónica* fueron “tirados” al suelo como parte de un operativo para interceptar droga en fuertes cantidades y detener a distribuidores al menudeo. Los resultados fueron magros.¹⁸⁵

Las autoridades en ningún momento mostraron preocupación por las futuras quejas a la violación de derechos humanos de quienes fueron detenidos y revisados. Ocho días después alrededor de 6 mil jóvenes, con música *house*, *techno* y otros ritmos electrónicos, realizaron una fiesta *rave* en Plaza de Armas, para demandar la renuncia del director de la policía estatal, Aldo Monjardi, y la retractación del gobernador por sus declaraciones. En el acto los jóvenes guardaron un minuto de silencio ante lo que consideraron una violación de sus derechos, y colocaron más de 200 muñecos en protesta por lo que la policía les había hecho. En ningún momento se presentó un interlocutor del gobierno del Estado.¹⁸⁶

El acto colectivo de los jóvenes evidenció claramente la existencia de redes juveniles de organización informal que se constituyen en grupos sociales, y actores, que se mueven aparte de las institucionales y los escenarios políticos formales¹⁸⁷ pero que actúan en forma coyuntural frente al poder político.

A la mitad del gobierno de Francisco Ramírez el sentimiento social tenía muy cimentada la idea en que la inseguridad no disminuía. En una semana de marzo del 2004 se asesinó a un joyero de 45 años en Tlajomulco, se unió al hecho anterior, acontecimientos sangrientos como aquél en el que se localizó en el interior de un auto un

¹⁸⁵ “Habrà cero tolerancia a los excesos en ‘raves’”. *Mural*. Guadalajara, 7 de mayo del 2002.

¹⁸⁶ “Se levantan jóvenes.” *Público*. Guadalajara, 13 de mayo de 2002.

¹⁸⁷ Para una mejor comprensión de la situación de los jóvenes de Jalisco, véase Rogelio Marcial. “Redes juveniles: presencia cultural y latencia organizativa”. Jorge Alonso. *Identidades, acciones colectivas y movimientos sociales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2001, pp. 71-101.

cuerpo de un hombre en estado avanzado de descomposición, el homicidio de dos personas a quienes les querían arrebatar sus pertenencias, así como varias muertes violentas. Los hechos obligaron una reunión con el carácter de urgente entre el secretario de Seguridad Pública, ahora Alfonso Gutiérrez Santillán, el delegado de la PGR en Jalisco, Jaime Rodríguez Aguilar, los directores de seguridad pública de Zapopan, Guadalajara, El Salto, Tlaquepaque, y el secretario de Seguridad de Guadalajara para analizar y coordinar estrategias frente a la ola delictiva¹⁸⁸ que culminó con el incremento de los patrullajes en la ZMG. Un caso más que explica la sensación de inseguridad que se opone a la disminución de los índices delictivos fue el caso del “violador del Periférico” que desde el año 2000 atacó a más de 15 mujeres en el sur de la ciudad, todas de entre 17 y 24 años de edad y que su captura si bien tranquilizó a la sociedad la llenó de horror por la forma despreocupada con la que delinquía.¹⁸⁹

Sólo un hecho ha indignado al sector empresarial hacía el gobierno de Francisco Ramírez y fue el asesinato del empresario Alejandro Cabrera cuando le quisieron robar un reloj marca rolex. Inmediatamente el gobernador se comprometió ante la cúpula empresarial a reforzar la seguridad pública.¹⁹⁰

El problema de la inseguridad pública durante el gobierno de Francisco Ramírez ha estado relacionado más con el respeto de los derechos humanos y la inhibición de la participación ciudadana en materia de seguridad y no propiamente con la ineficacia de las políticas y cuerpos de seguridad como lo fue en el caso del gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. Los escándalos han sido pocos, y de hecho las estadísticas oficiales parecen indicarlo. Amante del orden y control, Francisco Ramírez puntualiza en

¹⁸⁸ *Mural*, *Público*, y *Ocho Columnas*. Guadalajara, 17 de marzo del 2004.

¹⁸⁹ “Confesó con cinismo: ‘he violado a más de 15’”. *Público*. Guadalajara, 24 de marzo del 2004.

¹⁹⁰ “Ejecutivo ofrece más seguridad”. *Público*. Guadalajara, 11 de abril del 2003.

muchos casos traslada el problema de la inseguridad a espacios institucionales ajenos a su control, con justa razón o no, como es el ámbito federal en el caso de hechos de ajusticiamiento por causa del narcotráfico y del crimen organizado.¹⁹¹

Se establece hasta el momento que los gobiernos panistas no tuvieron “insurgencias civiles” a causa de la inseguridad pública que implicaran un problema de continuidad gubernamental por vía del voto. No escapa entonces en ningún momento la idea de que la delincuencia desatada y violenta mejor capacitada que la policía provocara un proceso de desgaste en los gobierno del PAN, por una parte porque los gobiernos de Acción Nacional no han podido establecer un equilibrio entre el uso de la fuerza del Estado y el respeto de los derechos humanos.

¹⁹¹ *Idem.*

4. INSEGURIDAD PÚBLICA: FENÓMENO SOCIAL Y POLÍTICO

El entorno de inseguridad pública se dio en un proceso de cambio político en el que los empresarios se ostentaron como interlocutores notables en el espacio público, ya sea por medio de los organismos ciudadanos o los instrumentos de acercamiento y negociación con los que siempre han contado al ser élite; pero un fenómeno fue claro con la alternancia y fue que permitió el posicionamiento público de distintos actores en los medios de comunicación para implorar y exigir seguridad a las nuevas autoridades.

El escenario político de Jalisco entró en un sistema competitivo entre las distintas fuerzas políticas por el control social del gobierno, se dejaba atrás el régimen paternalista y autoritario y surgían espacios plurales de discusión del quehacer público. Al reacomodo entre las fuerzas políticas, sociales y económicas se intensificó el aumento de la delincuencia común, el crecimiento creciente de la delincuencia organizada y la violencia estructural que obligaron a la diversificación de los instrumentos con los que cuenta los gobiernos para combatir el crimen; muchos de ellos sin, contar plenamente con estrategias garantistas de los derechos humanos formulados bajo los planteamientos limitados y conservadores del fenómeno de la inseguridad.

4.1. Los desencuentros empresariales con los gobiernos panistas

Los empresarios siempre habían sido excluidos de la participación política formal, pero siempre han sido un actor muy importante en la toma de decisiones en el sistema político-administrativo. Situación que cambió en la década de los noventa. El escenario de

apertura democrática le otorgó a los empresarios un nuevo papel en la arena pública, el cual se comprendió en que los distintos grupos de presión buscaban abierta y públicamente influir en las decisiones y políticas gubernamentales.¹⁹²

Esta presión o manifestación de su interés abierta la hacen de manera abierta en los medios de comunicación, y existe un consenso generalizado en el sentido de que los medios de comunicación poco a poco conformaron un frente fundamental de lucha por la apertura democrática para presentarse como los interlocutores de los reclamos sociales. Sin embargo, hoy ésta pretensión es tomada con reserva, pues “no son neutros y las ideas que expresan y comunican no se encuentran en el vacío de una sociedad”¹⁹³ por lo que se considera a los medios de comunicación como parte de un proceso complejo en las relaciones de poder.

El uso mediático y la lucha por la interpretación son la fuente de enlace en la que los actores políticos explican el disfrute de los derechos políticos, y que los empresarios han aprendido a establecer estrategias de relación que les permiten mayor impacto y divulgación social. En esa misma tónica los medios de comunicación al “dar voz” a diversos actores sociales conforman también sus redes que les sirven para criticar y presionar el poder.

¹⁹² Los grupos de presión al generalizar la organización, movilización, protesta o posicionamiento sistemático de sus demandas frente a la acción gubernamental impulsan de forma explícita el que se les considere por medio de mecanismos formales e informales. Los grupos de presión son parte significativa del proceso político en los sistemas democráticos aunque no se les acepte plenamente, pero cuando los grupos de presión son el factor determinante y explicativo del sistema político, evidencia la grave crisis de la administración pública y de los organismos representativos, véase Gianfranco Pasquino. “Participación política, grupos y movimientos”. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad 1986, pp. 179-215.

¹⁹³ Javier Rentería Vargas. “Entre la ruptura y el movimiento 22 de abril: legitimidad, democracia y medios de comunicación”. Jorge Alonso (coord.). *Identidades, acciones colectivas y movimientos sociales*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 2001, p. 130.

El tono en el discurso que el empresariado ha tenido a lo largo de los noventa frente al poder es un fenómeno interesante para analizar; quedaron atrás las prácticas en las que el “virrey priísta” anunciaba las acciones a seguir mientras sus súbditos elogiaban su determinación. Cuando Guillermo Cosío Vidaurri presentó su Plan Estatal de Desarrollo en Palacio de Gobierno a los sectores sociales del estado, recibió el apoyo decidido e intenso para su cabal cumplimiento; todos los sectores veían el gobierno de Cosío con grandes esperanzas. Así, Leonardo Plascencia Enríquez, entonces subcoordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, manifestaba su acuerdo con el plan y elogiaba algunos proyectos de inversión entre los que destacan: el “extraordinario proyecto de La Zurda”¹⁹⁴ -que después sería tema de desencuentro-.

Los problemas entre las élites trajeron como consecuencia una dinámica de interacción distinta que se reflejó en cómo se ventilaron sus diferencias en los medios de comunicación. De este hecho palpable se encuentra un proceso complejo de transición a la democracia en Jalisco y en el país entre las que se encuentran varias acciones colectivas, el reacomodo de las fuerzas de poder en el Estado y varias coyunturas políticas.

La movilización y acción colectiva que fundamentaba su proceder en la exigencia de un entorno de seguridad pública no volvieron a aparecer, y en la vida política sólo uno se enfocó a la presión sistemática y utilitaria en materia de seguridad pública: los empresarios.

La identificación de los móviles, intereses y concepciones que tienen los empresarios al plantear sus demandas ayudan a la comprensión de la acción

¹⁹⁴ *Por la grandeza de Jalisco. Reseña del primer año de gobierno.* Guadalajara: Gobierno del Estado, 1990, p. 306.

gubernamental en el sentido de la administración del conflicto y la extensión e intromisión del Estado en la sociedad mediante los programas gubernamentales. Para llegar a ello es necesario antes identificar los desencuentros y las tensiones que han producido en las relaciones políticas entre los empresarios y los gobiernos panistas en el Estado de Jalisco.

Cuando el gobierno de Alberto Cárdenas se planteó la transición a la democracia tenía poco poder y autoridad para emprender cambios institucionales, pero con la legitimidad ganada en las urnas emprendió la reforma política en 1997. Esta reforma transformó el sistema político de Jalisco pero fue limitada en cuanto se propuso reformar el sistema judicial, que repercutiría más tarde en su combate contra la corrupción. En cuanto al ejercicio del poder en su respectivo ámbito, le escenificó un marco institucional en donde la gestión gubernamental se volvió muy complicado, pues el reacomodo de fuerzas políticas, sociales y económicas evidenció desde diversas expresiones colectivas y grupales la manifestación del ejercicio de sus derechos políticos y civiles. Los derechos conferidos se ejercieron desde entonces con la participación activa en la intervención en la vida pública entre gobernantes y gobernados, de modo que la vida pública de Jalisco se tornaba altamente politizada.¹⁹⁵

En los tres primeros años de gobierno de Alberto Cárdenas, la sociedad le criticó el “severo” incremento del delito y de la impunidad. La mayor parte del incremento sucedió en la gestión del procurador Jorge López Vergara, quien como muchos panistas no escapaba a la formación legalista¹⁹⁶ y como tal exigió que los agentes

¹⁹⁵ Juan Manuel Ramírez Sáiz. “Los grupos conservadores y el ejercicio de los derechos políticos”. *Jalisco antes y después de 1995*. Jorge Regalado Santillán y Juan Manuel Ramírez Sáiz. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2002.

¹⁹⁶ Ortiz Pinchetti. *op. cit.*

del Ministerio Público se ajustaran a ley y respetaran los derechos humanos. López Vergara se opuso a los retenes, prohibió el uso de autos ilegales y, al menos en el discurso, prohibió la tortura; éstas acciones serían insuficientes en tanto que al parecer era sólo eso: intenciones, debido a que no dio a los policías las herramientas científicas para investigar; rompió sus relaciones con los medios de comunicación y acabó con las audiencias públicas que años atrás había establecido Guillermo Reyes Robles.¹⁹⁷

En los siguientes tres años de gobierno de Alberto Cárdenas, la persecución del delito estuvo a cargo del procurador Félix Flores Ledesma que al contrario de su antecesor, las estrategias y acciones se encaminaron a la lucha contra la delincuencia que recibieron el calificativo de políticas de “mano dura” por la poca preocupación por los derechos humanos, el respeto a la legalidad y de una posible concepción errónea de la eficacia gubernamental en la lucha contra la delincuencia.¹⁹⁸ Las acciones emprendidas colocaron a debate entre los diversos grupos y organizaciones civiles sobre en qué concepción descansaban las estrategias contra la inseguridad pública.

Los empresarios en este escenario empezaron a jugar su papel y en septiembre de 1998 en la clausura del II Congreso Empresarial de Jalisco, en declaratoria conjunta el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, CEJ, el Consejo de Comercio Exterior de Occidente, la CANACO, el Consejo Agropecuario de Jalisco y el Centro Bancario de Guadalajara exigieron a la Federación, los poderes del Estado y sus ayuntamientos la plena vigencia del Estado de Derecho para que propiciara un clima de “confianza,

¹⁹⁷ Además, hubo casos en los que se vinculaba a funcionarios del Consejo Estatal de la Familia, entre ellos a su esposa, en adopciones irregulares que trascendieron a instancias federales e internacionales, así como el hecho de que el bufete de sus hermanos, según fuentes militares y la *Drug Enforcement Administration* (DEA), se les vinculaba con los Arellano Félix en la prestación de servicios notariales. *La Jornada*, México, 30 de junio de 1996.

¹⁹⁸ Regalado. *Sociedad civil... op. cit.* p. 38.

seguridad, tranquilidad y progreso”.¹⁹⁹ Los empresarios señalaron que la inseguridad les implicaban altos costos que restaban competitividad, inhibían la acción empresarial y amenazaban la presencia de las unidades productivas.

Quizá la manifestación pública que más ha repercutido, fue la del 4 de mayo de 1999²⁰⁰ cuando los empresarios se unieron para protestar por la falta de inseguridad que imperaba en la entidad, el pronunciamiento causó un revuelo en las autoridades del Estado nunca antes visto hasta el momento. En el acto, los empresarios hicieron una evaluación del incremento de los índices delictivos, criticaron fuertemente al Poder Judicial pero, ante todo, expresaron que si los responsables de la seguridad pública en Jalisco no pueden resolver el problema deberían ser removidos de sus cargos. Una treintena de organismos empresariales en voz de Guillermo Martínez Mora manifestaron lo siguiente:

No tenemos por qué ser los que pidamos la destitución de ningún funcionario. Nosotros exigimos resultados, si el funcionario no los está dando, pues es el gobernador quien tiene la responsabilidad de evaluar sobre su funcionario si le está dando resultados.²⁰¹

Este posicionamiento público se comparó al desplegado de febrero de 1992 que los empresarios hicieron años antes cuando Guillermo Cosío Vidaurri era gobernador.²⁰² En ese mismo día, los entonces titulares de la Procuraduría de Justicia, Félix Flores Ledesma, y de la Secretaría de Seguridad Pública, Daniel Ituarte Reynaud,

¹⁹⁹ “Los empresarios exigen más seguridad en el estado”. Guadalajara. *Público*, 27 de septiembre de 1998.

²⁰⁰ Véase: *El Informador*, p. 1A; *El Financiero*, p. 2A; *Público*, p. 4; *El Occidental*, p. 3A; *Mural*, p. 1A. Guadalajara, 6 de mayo de 1999.

²⁰¹ “Cambios drásticos en la PGJE, exigen empresarios”. *Público*, Guadalajara, 6 de mayo de 1999.

²⁰² René de Dios. *Empresarios y... op. cit.*, p. 8.

citaron a conferencia de prensa con el carácter de urgente en la que no aclararon nada ni cuestionaron nada a lo dicho por los empresarios: el golpe político ya estaba dado.

Los empresarios fueron claros, argumentaron que en el primer trimestre de 1999 los delitos de homicidio, secuestro, lesiones y robo a casas habitación, a bancos, negocios y personas habían aumentado considerablemente, y explicaron que el problema de los robos de mercancía repercutía de tal manera que los costos de producción se incrementaron en un 3 y 8%, y que el pago de rescates por secuestro ascendió a 20 millones de pesos. Asimismo reiteraron que la Costa Norte y Sur tenían los índices delictivos más altos del estado con 68 y 58 delitos por cada 10 mil habitantes.

La rueda de prensa empresarial, organizada por el CEJ, mostró claramente la intención política de hacer presión e incidir en las decisiones gubernamentales, pues tuvieron poco tiempo para hacer un análisis serio de la inseguridad y tenían de alguna manera clara del impacto que la conferencia de prensa tendría en las autoridades del estado. En esta conferencia de prensa la cúpula empresarial no sólo denunció sino que exigió “la caída de cabezas” de las personas del gabinete de seguridad; al menos, eso se puede interpretar que Guillermo Martínez Mora manifestó sobre cómo se concibió y organizó la tan controvertida rueda de prensa:

Nosotros como Coparmex coordinamos la reunión en respuesta a la inquietud de 31 organismos solidarios que trabajamos juntos desde hace muchos años, en muchas cámaras y asociaciones particulares de profesionistas. En consecuencia de una reunión que habíamos tenido ocho días antes, y detecté una gran inquietud en ellos, de incluso hacer manifestaciones públicas, de sacar desplegados de prensa. Entonces determinamos hacer una rueda de prensa. [...] En mi caso como representante estoy convencido de que es mi responsabilidad.²⁰³

²⁰³ “Responden a denuncias con mayor violencia”. *Mural*. Guadalajara, 9 de mayo de 1999.

Días después de este pronunciamiento se realizó en Casa Jalisco una reunión de “alto nivel” a puerta cerrada que duró cuatro horas y media entre los empresarios y el gobernador Alberto Cárdenas, y sin la presencia del procurador y del secretario de Seguridad Pública, tal y como lo solicitaron los empresarios.²⁰⁴ Al diálogo de “cara a cara” con el gobernador asistieron Alejandro Elizondo, presidente de la CANACO; Guillermo Martínez Mora, presidente de COPARMEX; Manuel Álvarez Bermejillo, presidente del Consejo de Comercio Exterior de Occidente; José Rubio Torres, presidente del Consejo Agropecuario de Jalisco; Gonzalo Rojas Ramos, presidente del Centro Bancario, y José Luis Macías Romano, coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco.

La reunión con el gobernador buscó a demás de manifestar su inconformidad por la inseguridad pública, encontrar esquemas de colaboración económica. En el ambiente mediático se percibió una fuerte presión sobre el gobierno, tanto que Alberto Cárdenas declaró a la prensa lo siguiente: “No es para que fijen plazos, es más bien para que se sumen compromisos”.²⁰⁵ En esa tesitura, días después el gobierno del Estado presentó ante un centenar de empresarios su *Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia* elaborado por una consultoría de la ciudad de México de nombre: Organización para el Análisis de la Criminalidad AC, en el acto público el gobernador les solicitó apoyo económico a lo que los empresarios manifestaron su

²⁰⁴ “Inseguridad, un tema que se discutió tras puertas cerradas”. *Público*. Guadalajara, 18 de mayo de 1999.

²⁰⁵ “Los empresarios ofrecen recursos para la seguridad”. *Público*. Guadalajara, 19 de mayo de 1999.

disposición a otorgar recursos pero de manera limitada y condicionados a ciertos parámetros.²⁰⁶

Este hecho marcaría los siguientes desencuentros entre ambos actores políticos, pues meses después cuando Guillermo Martínez Mora rindió su primer informe como presidente del CEJ ante su invitado especial: Alberto Cárdenas, acusó a las autoridades de corruptas y lentas en la procuración de justicia manifestando la existencia de un “estado de violencia”²⁰⁷ además señaló la debilidad institucional y la corrupción dentro del gobierno del Estado que no hacía otra cosa más que mermar la legitimidad del gobierno de alternancia por su ineficacia, así como por la inefectividad de las políticas y programas seguridad implementados en las siguientes palabras:

Nos preocupa el creciente vacío jurídico que se ha apoderado progresivamente de nuestra comunidad, la aplicación discrecional de la ley, la corrupción, la inseguridad pública y la impunidad para el crimen y el delito nos pone de manifiesto que estamos, en medio de una crisis institucional.²⁰⁸

En este estilo discursivo con el cual se mostró Guillermo Martínez reafirma que el *estilo COPARMEX* coloca al organismo empresarial alejado de los mecanismos formales de interacción aún cuando son el organismo empresarial más activo y crítico. En respuesta a lo anterior, Alberto Cárdenas se salió del guión de su discurso y dijo: “invitó directa y públicamente al señor presidente de COPARMEX a que diga cuáles son y dónde están los casos de corrupción”.²⁰⁹ Pocas veces se había visto un enfrentamiento tan directo, público y en un mismo escenario entre actores que comparte un mismo proyecto

²⁰⁶ “Piden recursos a la IP para tareas de seguridad pública”. *Público*. Guadalajara, 25 de mayo de 1999.

²⁰⁷ “Chocan de nuevo CEJ y gobernador”. *Público*. Guadalajara, 15 de marzo de 2000.

²⁰⁸ *Idem.*

²⁰⁹ *Idem.*

político-ideológico; al final del encuentro, las partes involucradas y otros dirigentes empresariales trataron de suavizar el choque.

Las diferencias de estilos de diálogo con el gobierno corrobora que el empresariado no es un ente monolítico ni homogéneo, en su interior se han dado diferencias principalmente por los espacios en donde se ha institucionalizado la participación ciudadana. Por ejemplo, cuando Guillermo Martínez Mora criticó la actuación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública considerando que no ha dado resultados ni informado a la ciudadanía y que por lo tanto, ya no formarían parte de él. Inmediatamente Ignacio Guerrero Marín,²¹⁰ coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, y Alejandro Elizondo, presidente de CANACO,²¹¹ le puntualizaron al presidente de COPARMEX que quienes pueden opinar de sí el consejo está funcionando o no del consejo de seguridad sólo son los organismos que por ley debe formar parte del mismo.²¹²

Al final del sexenio de Alberto Cárdenas, si bien no disminuyeron los índices delictivos de 1995, sí se había implantado un modo distinto de llevar a cabo las políticas en materia de seguridad pública, en gran parte guiados por las peticiones del empresariado. Esto implicó una reingeniería institucional; la aplicación de presupuestos mayores a este rubro como ningún otro; la creación de programas operativos de seguridad más complejos, así como la aplicación de tecnologías administrativas que le permitieron

²¹⁰ “Minimizan del CEJ sobre el Consejo Ciudadano”. *Público*. Guadalajara, 24 febrero de 2000.

²¹¹ “El CEJ no tiene por qué hacer críticas: Canaco”. *Público*. Guadalajara, 25 de febrero de 2000.

²¹² Al respecto el Art. 30 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco señala que el Consejo se integra por un presidente que será el gobernador o la persona que él designe; tres consejeros nombrados por él; los diputados de la Comisión de Seguridad del Congreso del Estado; los presidentes municipales de la ZMG; cuatro consejeros de la sociedad civil; un representante de la Cámaras Industriales y de la Cámara de Comercio; un representante de cada universidad pública y privada, y el secretario de Seguridad Pública.

al gobierno sentar las bases organizativas para una nueva gestión pública para el siguiente gobierno.

Cuando Francisco Ramírez Acuña tomó el gobierno del Estado los índices delictivos disminuyeron considerablemente situación que no le daba a nadie la oportunidad de cuestionarlo en este rubro. Una de sus primeras estrategias estuvo en dejar el cargo a Gerardo Octavio Solís Gómez en la Procuraduría del Estado, pero ante todo en seguir una política de acercamiento con los distintos actores políticos que le permitiera mantener el orden y tranquilidad pública. Francisco Ramírez ahora contaba con una estructura organizativa que le permitía ahora si centrarse en los problemas de gestión pública y búsqueda de “resultados medibles objetivamente”.

El activismo de los empresarios frente a los gobiernos ya no se centró en la crítica sobre la ineficacia del Ejecutivo del Estado sino en la del Poder Judicial que desde la reforma de 1997 había sido el poder con menos cambios institucionales.²¹³ Las demandas de los empresarios se enmarcaron en la idea de transparentar y modernizar el Poder Judicial para que cuente con niveles aceptables de eficacia y efectividad institucional en la impartición de justicia. Entre los actores políticos, sociales y económicos y aun en Francisco Ramírez, se ha posicionado la necesidad de llevar a cabo y de manera urgente una reforma en el Poder Judicial en tanto se concibe entre los actores políticos como un poder con grande recovecos de corrupción e impunidad que hacen de la opacidad una de sus características.

²¹³ El tono se había moderado pero la preocupación por el tema siguió; pues en junio de 2002 la COPARMEX creó el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal en su capítulo Occidente, para evaluar, apoyar y exigir a las autoridades un mejor combate a la inseguridad pública. “Constituye Coparmex el consejo de seguridad”. *Mural*. Guadalajara, 18 de junio de 2002.

La corrupción y la impunidad son primas hermanas que andan en el sistema judicial y de procuración de justicia, señaló ahora Juan José Frangie Saade, nuevo presidente de COPARMEX;²¹⁴ en su primera reunión con el gobernador Francisco Ramírez, el dirigente de empresarial pidió que se reformará el Código Penal, se implementaran cambios en las estrategias de seguridad pública y se aumentara la partida presupuestal a la procuración de justicia y el Poder Judicial para la creación de más juzgados porque los que existían eran insuficientes y no estaban preparados para atender el número de casos.

Hicimos mucho énfasis en el aspecto de que tenemos que crecer las bases de los juzgados: los juzgados están teniendo muchísimo trabajo y tenemos el mismo número de juzgados desde hace muchos años, mientras que el número de casos ha crecido mucho.²¹⁵

Un año después, el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco se pronunció también porque el Poder Judicial sea transparente y en un desplegado pidieron a las autoridades mayores acciones contra la delincuencia, así como que los jueces presentaran declaración patrimonial.²¹⁶ Días después del desplegado, los empresarios lograron presionar al Congreso para que se elevara la pena a 50 años de cárcel en los casos de reincidencia en homicidio calificado.²¹⁷

La importancia que tiene este poder para el sistema democrático y para la economía, pero sobre todo para los llamados “neoinstitucionalistas” es que es el ente que garantiza la certidumbre en el cumplimiento de las reglas de juego y da estabilidad al

²¹⁴ “Comprueban elevada corrupción en justicia”. *Público*. Guadalajara, 2 de julio de 2002.

²¹⁵ “Pide IP más dinero para justicia”. *Mural*. Guadalajara, 8 de octubre de 2003.

²¹⁶ “La IP quiere más control sobre jueces”. *Público*. Guadalajara, 2 de mayo de 2003.

²¹⁷ “Modifican diputados Código ante presión”. *Mural*. 24 de mayo de 2003.

sistema; son varias las voces empresariales que señalan que al negar seguridad jurídica, arbitrios imparciales y eficacia institucional se ahuyenta A las inversiones.

En el fondo de la discusión, entre los diversos actores políticos y líderes de opinión, subsiste el debate de renovar o no el poder Judicial de Jalisco para poder impulsar cambios que lo modernicen, transparente y terminen con las relaciones y lealtades que se tejieron en el gobierno del PRI. Cuando llegó el momento de la ratificación o no de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia (STJ) por parte del Congreso del Estado, y en cumplimiento del Art. 61 de la Constitución del Estado, 14 de los 28 magistrados que integran el STJ y que se encontraban en esta situación, se opusieron a la revisión argumentado su inamovilidad para lo cual interpusieron una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); en ella argumentaron que cuando fueron ratificados en 1997 obtuvieron su inamovilidad por lo que no procedía la revisión del Congreso.²¹⁸ En el juicio interpuesto ante la Suprema Corte los magistrados obtuvieron la suspensión del proceso de ratificación en su cargo.²¹⁹

La resolución, en el fondo, manifiesta una posición clara de la Corte en el sentido que los jueces y magistrados obtengan la inmovilidad pero la decisión judicial fue vista por muchos analistas, actores políticos y líderes de opinión como la cancelación de la reforma y transformación profunda del poder Judicial de Jalisco planteado desde la reforma política de 1997.

²¹⁸ La reforma política de 1997 planteaba la cancelación de la posibilidad, cuando cumplieran siete años, de renovar a los integrantes del STJ. Los magistrados que cumplían siete años en el cargo y que deseaban reelegirse, por 10 años más, son: Manuel Higinio Ramiro, presidente STJ, Gregorio Rodríguez Gutiérrez, Jaime Cedeño Coral, José María Magallanes, Gilberto Ernesto Garabito, Raúl Acosta Cordero, Guillermo Valdez Angulo, Joaquín Moreno Contreras, Ramón Soltero Guzmán, Tomás Aguilar Robles, Salvador Cantero Aguilar, Alfredo González Becerra, Esteban de la Asunción Robles Chávez y Ernesto Chavoya Cerventes. Esperanza Romero Díaz y Sergio René de Dios. “La decisión de la Suprema Corte genera tranquilidad: Higinio”. *Público*. Guadalajara, 13 de febrero de 2004.

²¹⁹ *Idem*.

Ante la imposibilidad hasta el momento de llevar a cabo una reforma al Poder Judicial, la discusión de los cambios y estrategias de acción para combatir la delincuencia desde el sistema de justicia penal se hace desde las cuestiones económico-financieras y en el tema de la transparencia. En el caso del primero, se aprobaron reformar para evitar que el Judicial reciba cantidades presupuestales menores a los ejercidos en el año anterior en términos absolutos, pero que no resuelve los problemas de recursos humanos, técnico-financieros y estructurales del Poder Judicial. El presidente del Poder Judicial, Manuel Higinio Ramiro, puntualizó que se tenía un rezago del 80% en la atención de los casos.

Las cargas de trabajo están rebasando la capacidad humana para que dentro de un horario normal alcancen a desahogaras, y hasta ahorita tenemos un buen gesto de naturaleza voluntario de la mayoría del personal de los Juzgados que generalmente se queda, después de las tres de la tarde.²²⁰

La declaración hace notar que los recursos determinan el sentido de acción de cualquier organización y justifican el atraso que entre los actores políticos y la sociedad es evidente: el Poder Judicial es el poder público más rezagado y no se encuentra plenamente modernizado. Para justificar su petición el STJ realizó un estudio, en el cual requirió de 15 millones de pesos adicionales al presupuestado en el año 2004, para contratar más relatores y auxiliares judiciales; a ésta petición hecha al gobernador, también se unió el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) para cubrir necesidades en los juzgados de primera instancia, la cifra al final redondeaba los 47 millones de pesos.²²¹ La queja previa de los magistrados fue de que mientras otras dependencias públicas recibieron un aumento del 30% con respecto al año anterior, el Poder Judicial sólo recibió

²²⁰ “Faltan recursos para juzgados”. *Mural*, Guadalajara, 24 de febrero del 2004.

²²¹ *Idem*.

un aumento del 4%,²²² situación que repercute en la sobrecarga laboral; por ejemplo, la primera sala penal del STJ hasta el 2 de abril de 2004, tenía conocimiento de 553 asuntos, cuando en la misma fecha del año anterior: “a esta fecha sólo iban 438”²²³ de los mil 873 asuntos que conoció en todo el año del 2003.

Junto a las inquietudes de ampliar el presupuesto del Poder Judicial el gobierno del Estado anunció la creación de la Ciudad Judicial; conjunto arquitectónico a donde se trasladarían en principio, diversos juzgados civiles, familiares y mercantiles del Primer Partido Judicial, el CGPJ, la Dirección de Defensoría de Oficio, Sindicatura y Trabajo Social, el Archivo del STJ, y probablemente el Tribunal Administrativo y el Tribunal Electoral del Estado, cuyo costo oscila los 325 millones pesos obtenidos vía la obtención de un crédito.²²⁴ Tres meses después el gobierno del Estado definió el sitio para construir la Ciudad Judicial en un terreno ubicado frente a la Unión Ganadera; las vías de comunicación y la decisión de construirla verticalmente fueron los elementos considerados para elegir el lugar que se cristalizará a partir del año 2006. La construcción de este complejo arquitectónico permitirá el ahorro de una partida considerable de su presupuesto destinado al pago de rentas de algunos inmuebles que no son suyos.²²⁵

La creación de infraestructura, el reclutamiento y mejoramiento de la situación laboral del personal, hace a los integrantes del poder Judicial pedir la ampliación de recursos como condición previa para mejorar la eficacia en la administración de justicia, sin detallar el uso en programas de gestión específicos que inciden en la calidad.

²²²“Magistrados se quejan de exceso de trabajo”. *Público*. Guadalajara, 2 de abril de 2004.

²²³ *Idem*.

²²⁴ “El gobierno busca terreno para la Ciudad Judicial”. *Público*. Guadalajara, 12 de febrero de 2004..

²²⁵ “La Ciudad Judicial, frente a la Unión Ganadera”. *Público*. Guadalajara, 10 de mayo de 2004..

Lo anteriormente expuesto, permitió el recorrido y un acercamiento de los desencuentros entre el sector empresarial y los dos gobiernos panistas para con ello observar cómo los empresarios han marcado la agenda. Queda la idea que indica que el avance político en Jalisco hacia la democracia electoral no ha estado aparejado con un desarrollo similar en las políticas de seguridad ni que se han hecho los cambios institucionales necesarios en el sistema judicial y que los empresarios como actores políticos inciden y determinan la acción gubernamental.

4.2. El secuestro: industria que pone en vilo a los empresarios

La delincuencia en nuestra época se caracteriza por la adaptación de figuras delictivas a las condiciones científicas, técnicas, económicas y sociales, contemporáneas, y el secuestro no es la excepción ya que al estar al margen de la ley y guiarse por mecanismos institucionales no formales le han permitido aventajar a las autoridades y sociedad obligando a las primeras a replantearse nuevos métodos científicos y técnicos. Ya no basta el uso del Derecho y la criminología para la comprensión de secuestro se impone a la formulación de las políticas de seguridad contra el secuestro el auxilio de ciencias como la antropología, la sociología, la sicología, la psiquiatría, biología, victimología, medicina forense, etc. El secuestro no es un delito nuevo, sin embargo, en el proceso del cambio político en Jalisco adquirió matices propios de fenómeno sociopolítico a partir de la segunda mitad de los noventa. Los empresarios coinciden en que la ola delictiva inhibe la inversión, pero es el secuestro que más le preocupa.

El secuestro se comprende como la privación de la libertad de una persona por más de dos individuos, el fin es obtener ganancia o utilidad económico-financiera por este acto ilícito a cambio de ofrecer la libertad y garantizar su integridad física. Esta *industria*, en tanto es conjunto de operaciones para la obtención o transformación de un fin, quizá es el ilícito más traumatizante pues de manera igual secuestra a los familiares de las víctimas. En los años de 1991 a 1998 se habían cometido 320 secuestros en Jalisco entre empresarios, comerciantes, ganaderos y agricultores ocasionándole al sector pérdidas millonarias.²²⁶ El entorno de incertidumbre y los gastos extras para hacerle frente convierten al secuestro en un indicador o *externalidad* que cualquier inversionista debe considerar en sus negocios.

El secuestro es hoy un delito tipificado como delito de la delincuencia organizada; la delincuencia organizada es aquella en donde tres o más personas se organizan bajo ciertas reglas de disciplina para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos alguno de los delitos legalmente previstos; además del secuestro como delito de la delincuencia organizada se encuentra el terrorismo, sabotajes, robo calificado, extorsión, tortura, posesión y tráfico de armas de fuego, narcotráfico, tráfico de indocumentados, lavado de dinero, etc.²²⁷ El secuestro es una variante del crimen organizado en cuyas estructuras hay jerarquización de las actividades y las relaciones organizativas que expresan métodos nuevos para delinquir. Los expertos en seguridad indican que es posible la protección del secuestro cuando se reducen las probabilidades de ser secuestrado. Las probabilidades de reducción están determinadas con el cambio de actitudes y patrones de conducta. Los secuestradores

²²⁶ “Plagiaron 320 empresarios”. *El Occidental*. Guadalajara, 14 de septiembre de 1998.

²²⁷ Art. 194 *bis* del Código Federal de Procedimientos Penales.

vigilan y analizan al prospecto y al menor hueco de ausencia de seguridad materializan el ilícito.²²⁸

Esta actividad delictiva preocupó al empresariado de Jalisco a partir de que los índices aumentaron alarmantemente hasta llegar a la cifra de 112 secuestros en la entidad en 1997 y a la alarmante cifra de mil 24 secuestros en el ámbito federal la mayor registrada en la historia reciente y que le planteó al gobierno federal en 1998, junto con otros delitos, la puesta en marcha de los la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia, la inversión de más de 10 mil millones de pesos en el sistema de seguridad pública, y la creación del SNSP.²²⁹ El gobierno del Estado por su parte respondió, en parte por la presión del empresariado, con la puesta en marcha del *Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia* que derivó en varios cambios institucionales. Es clara la idea que dice que en materia de secuestros el gobierno de Jalisco ha sido más efectivo en el combate como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. El secuestro en México y Jalisco

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
México*	547	569	1047	734	590	548	505	433	422
Jalisco**	55	45	112	49	32	26	14	16	13

Fuente: **Ocho Columnas*. Guadalajara, 18 de febrero de 2004, p. 1B. **Informes de gobierno.

La situación de temor que provocó el secuestro entre los empresarios fue tal que una comida ofrecida por la CANACO al entonces embajador de Estados Unidos en

²²⁸ Existen compañías aseguradoras como Hiscox Group, Kroll Associates, Control and Risk International y Assurex que con 20 mil dólares cubren un monto de máximo un millón de dólares al plagiado, los honorarios del personal encargado de negociar con los delincuentes, recompensas monetarias, cirugías plásticas, gastos médicos y psicológicos y otras “eventualidades”.

²²⁹ Cfr. *El Informador*. Guadalajara, 27 de agosto y 17 de noviembre de 1998.

México, James Jones, señaló que se establecería un consejo asesor de seguridad para dar apoyo a los hombres de negocio estadounidenses en Jalisco.²³⁰

El incremento de inseguridad que los empresarios percibieron fue ocasionado por el secuestro. Connotados hombres de negocios de Jalisco fueron plagiados por esta industria, por ejemplo, en el mes de agosto de 1997, en la ZMG se suscitaron tres secuestros y dos ejecuciones entre empresarios y funcionarios públicos. Los empresarios secuestrados fueron: el expresidente de la CANACO, René Rivial, por quien pedían diez millones de dólares; el empresario de origen árabe Antonix Antonio por quien pedían cinco millones de pesos, así como el secuestro del hermano del delegado de la Secretaría de Comunicaciones, Sergio Zambrano. Por otro lado, las personas ejecutadas en la ZMG fueron: Carlos Tinajero Valencia, delegado de la Comisión para la Regulación y Tenencia de la Tierra (CORETT), e Ignacio Morales Buenrostro, empresario restaurantero.²³¹ Otro de los casos que tuvo repercusiones en los medios locales fue el secuestro del empresario tapatío Federico del Toro, conocido en el mundo de la compraventa de automóviles, y Daniel Castellanos León que fue mortalmente golpeado por sus plagiarios cuando se encontraba secuestrado causándole graves daños cerebrales. Además de estos casos, el sector empresarial se conmovió con el asesinato del empresario Eduardo Valencia Uribe quien circulaba en su automóvil en compañía de su esposa y dos hijos, y del homicidio de dos empresarios vallartenses: Emiliano Santana Alencaster y Alfredo Rosales Ruvirosa.²³²

Por causa del incremento de los secuestros los empresarios comenzaron a presionar no sólo al gobierno del Estado sino también al Congreso a quien le solicitaban

²³⁰ *Ocho Columnas*. Guadalajara, 8 de marzo de 1996.

²³¹ *El Nacional*. México, 12 de agosto de 1997, *passim*.

²³² *El Informador*, *Ocho Columnas*, Guadalajara, 24 de noviembre de 1998.

el aumento de éstas de 60 años de cárcel para los secuestradores, la pena máxima en ese momento era 40 años de prisión. El ambiente enrarecido que provocó el secuestro, tuvo como consecuencia que en una inusual protesta los dirigentes empresariales encabezados por el presidente de la CANACO, Xavier Orendáin, en diciembre de 1998 se manifestaron en el Congreso del Estado y con pancartas que decían “Exigimos leyes más severas contra delincuentes”,²³³ no pedían sino que exigían a los diputados dictaminar la llamada “Ley Antisecuestros”. Pese a que el acto se dio sin sobresaltos Xavier Orendáin fue enérgico frente a los diputados con el siguiente posicionamiento público:

Hace cinco meses teníamos una inquietud, pero en este momento más que una inquietud, es una exigencia. Han pasado cinco meses de que se presentó la iniciativa antisecuestros, es intolerable que pase más tiempo. [...] Sentimos que la división de poderes es buena cuando crea contrapesos que frenan abusos o irresponsabilidades, [pero] nos incomodan las confrontaciones frecuentes en el Ejecutivo y la descalificación mutua.²³⁴

Agrupados en el movimiento México Unido contra la Delincuencia (MUCD), acudieron también a dicho encuentro Guillermo Martínez Mora por COPARMEX y como presidente de MUCD-Jalisco, así como Marisela Moguel del Circulo de Mujeres por México. Los 50 manifestantes portaban un moño blanco en la ropa como símbolo de solidaridad con las víctimas. La protesta fue calificada en los medios y la opinión pública como una manifestación “light” o de “alcurnia” y demostraba el ambiente de tensión política provocado por la inseguridad pública.

Al final quedó en el entorno político y la opinión pública el hecho de que los empresarios hacían uso de diferentes instrumentos de lucha política para acelerar el

²³³ “Empresarios exigen avalar ley antisecuestros”. *Público*. Guadalajara, 4 de diciembre de 1998.

²³⁴ *Idem*.

proceso de reforma legislativa. Los empresarios creían conveniente que el proceso culminara con la aprobación de las leyes que le interesaban, -trascendió que la iniciativa para endurecer las penas fue elaborada por un despacho de la Ciudad de México a petición del Ejecutivo del Estado-. Sin embargo, se posicionó en el entorno político la sensación de que la manifestación fue un mensaje de ultimátum que los empresarios hacían a los legisladores y al Congreso en general para desentramar las reformas al Código Penal no sin antes de calificar a los legisladores de irresponsables.²³⁵

La manifestación social y política de los empresarios, primero en la rueda de prensa en mayo de 1999 y la protesta en el Congreso en diciembre de 1998, cuestionaron en un momento el ejercicio con el que se desarrollaba el poder político; la movilización y la manifestación pública por obvias razones no surgen de manera espontánea sino que conforman redes y procesos previos de organización.

Las expresiones de protesta pública y presión política abierta del empresariado, hacen pensar que los mecanismos de negociación entre el empresariado y los actores de las distintas fuerzas políticas representados en el Congreso del Estado fallaron, que de hecho así eran. La presión en buena parte respondió a los señalamientos que el gobierno de Alberto Cárdenas manifestaba ante la opinión pública, pues al no contar con la mayoría absoluta en el Congreso sus iniciativas no prosperaban o eran retenidas. No obstante, la manifestación vino desentramar la situación de 20-20²³⁶ en la que se encontraba el partido del gobernador en el Congreso del Estado.

²³⁵ Véase: *El Informador, El Occidental, Ocho Columnas, Público, Mural*. Guadalajara, 4 de diciembre de 1998.

²³⁶ La conformación de la LV Legislatura (1998-2001) fue 20 diputados para el PAN, 17 para el PRI, 2 para el PRD y 1 para el PVEM, y al final terminaría perdiendo la mayoría relativa con el abandono de Manuel Castelazo de las filas panistas.

La presión del empresariado fue *algo diferente* de los rituales con los que el empresariado se había dirigido al poder político. La protesta y la manifestación tuvo repercusiones mediática y políticas, ya que en el mismo escenario del Congreso del Estado los hombres del capital cuestionaban la institucionalidad y la forma de hacer política entre los actores: esta protesta pública trastocó, en un sentimiento de descontento de inacción política del Congreso, las relaciones e interacciones institucionales entre ambos poderes. La idea fue muy clara en el empresariado: se vio obligado a utilizar la protesta pública como un instrumento de presión política en la medida que podía acelerar cambios en la toma de las decisiones.

Después de más de seis meses de discusión y presión de los empresarios sobre el gobierno del Estado y el Congreso, y pocos días después días de la inusual protesta, finalmente se aprobaron las reformas al Código de Procedimientos Penales.²³⁷ Las reformas se concretaron al incremento de las penas, por ejemplo: las penas de los secuestradores se incrementaron a 35 años, y si hay homicidio a 40 años. Se otorgó al gobernador del Estado la facultad para fijar recompensas de hasta 200 salarios mínimos a un máximo de tres personas por caso (Art. 88); que una vez consumado el secuestro, quien delate el secuestro y forme parte de él se le castigue con pena corporal de seis meses a dos años, y además que el acceso a la libertad bajo caución sólo podía ser otorgada por el gobernador.²³⁸

El proceso de reforma legislativa puso de manera clara que la mayor parte de las leyes son más el resultado de los conflictos que del consenso expresado en la “voluntad general”. Pesan más las afinidades ideológicas y el peso social y económico de

²³⁷ “Aprobaron la ley antiplagios”. *Público*. Guadalajara, 31 de diciembre de 1998.

²³⁸ *Idem*.

unos actores que otros, es decir los actores políticos que tienen el poder para tomar las decisiones son más sensibles a sus demandas –recuérdese la iniciativa de violencia intrafamiliar de Voces Unidas que no prosperó-. Esta situación provoca en las organizaciones de la sociedad civil un sentimiento en que en los procesos de negociación con el poder político subsiste una posición de desventaja previa, al no poder contar con el favoritismo político de los partidos políticos y los gobernantes.

Los roces que los empresarios tuvieron con el gobierno de Alberto Cárdenas provocaron que se implementaran acciones inmediatas que frenaran el secuestro. Ante esta situación, el gobierno y los empresarios crearon la Unidad de Atención a Casos Especiales (UACE)²³⁹ que tenía como propósito apoyar a las víctimas y sus familiares. Esta instancia por mucho tiempo estuvo en el anonimato y no fue del conocimiento de muchos de los actores políticos, pues el hermetismo entre el gobierno y los empresarios fue determinante para que tuviera algunos logros significativos: como el rescate del hermano de Sergio Zambrano.

El surgimiento de unidades especiales conocidas como *antigang* obedece a la constitución de cuerpos de seguridad de investigación minuciosa; estas unidades especiales reconstruyen y estudian la forma en que operan y se llevan a cabo las actividades ilícitas del crimen organizado. Ninguna organización pública de combate a la delincuencia escapa a la tendencia de crear grupos especiales, por mencionar un ejemplo, la Dirección de Seguridad Pública de Zapopan creó el UMO: Unidad Móvil de Operaciones que actúa en los puntos rojos del municipio para desinhibir los

²³⁹ “La oficina antisequestros es extralegal, dicen diputados”. *Público*. Guadalajara, 20 de agosto de 1999.

enfrentamientos entre pandillas, el graffiti y los delitos en general,²⁴⁰ estos grupos se convierten en un problema cuando el adiestramiento y la información obtenida la utilizan para delinquir o llevar a cabo actos de asociación delictiva con el crimen.

La localización e identificación de las redes criminales, la intervención inmediata antes y después del crimen y la entrega de los delincuentes a los tribunales y las pruebas correspondientes para su sentencia son las misiones estratégicas con las cuales surgen estos cuerpos especiales de seguridad. La conformación de unidades especiales de este tipo parte de haber llevado una rigurosa obtención de la información sobre la incidencia del delito, en este caso del secuestro. Así, la UACE se circunscribe a las características anteriores, con la salvedad de no estar adscrita formalmente a la procuraduría aún cuando estaba bajo las ordenes directas de Alberto Cárdenas y los funcionarios de primer nivel de la Secretaría de Seguridad Pública quienes mantenían estrecha relación de intercambio de información con la cúpula empresarial. Los legisladores al conocer de su existencia reconocieron su importancia pero plantearon crearle un marco legal para evitar que se negociara la ley con la delincuencia o al margen de ella.

Las unidades especiales recopilan la información, se procede a lo anterior al análisis que hace un órgano coordinador de estrategias a fin de integrar la información de casos particulares; posteriormente, se diseña un plan estratégico que se complementa con la coordinación con las demás esferas de gobierno, esfuerzos que serían inútiles sino es posible convencer a los familiares para que cooperen. La conformación de unidades especiales contra la delincuencia organizada presupone trabajo de información

²⁴⁰ El UMO se compone por el escuadrón Motorizado, la Policía Montada, los Ciclopolicías, la Policía Turística, el escuadrón Canino y el Escuadrón de Rescate y Operaciones Especiales (EROE). “Lanzan UMO a zonas conflictivas”.Guadalajara. *Mural*. 21 de marzo del 2004.

inteligencia y continuidad para disminuir los índices de impunidad, pero sobre todo la búsqueda de la profesionalización de los miembros de las unidades especiales y de los demás cuerpos de seguridad bajo principios mínimos de organización y ética.

Las acciones del crimen organización y el uso de la violencia cada vez más exarcebada fueron uno de los factores que provocaron que Guillermo Martínez Mora enviara un comunicado al Congreso del Estado para exigir celeridad al análisis y la dictaminación de las propuestas de la diputada Cristina Solórzano que consistían en que el Ministerio Público y el órgano jurisdiccional adecuaran su interpretación a la reforma del Art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Martínez Mora acusó a los legisladores de mantener el rezago de hasta de un año en algunos casos las iniciativas relativas al “cuerpo del delito”. En su misiva Martínez Mora puso mayor énfasis en la delincuencia organizada al solicitar que se agregarán sanciones mayores a los actos delictivos que fueran cometidos por dos o más personas; a su juicio, debían suprimirse los beneficios a los sentenciados por los delitos de secuestro y crimen organizado.²⁴¹ En reacción al secuestro y los robos, los empresarios lanzaron un manual de seguridad en donde esbozan diversos consejos a un centenar de empresas para prevenir los delitos de robo a negocios, secuestros, a camiones, a personas, bancos y la drogadicción.²⁴²

Las medidas al parecer tuvieron su efecto y se disminuyó la cantidad de secuestros que incidieron en el gobierno de Francisco Ramírez, pues en su gestión se suscitaron las cifras más bajas de los últimos años desde 1995. Los mismos empresarios han reconocido esta situación porque en el 2002 se tuvieron sólo cinco casos de secuestro

²⁴¹ “Nuevo reclamo de Coparmex a diputados por ritmo de trabajo”. *El Informador*. Guadalajara, 6 de diciembre de 1999.

²⁴² *Público*. Guadalajara, 23 de agosto de 1999, p. 3.

de conocidos empresarios. La demanda de los empresarios ahora se centró en solicitar a las autoridades que el secuestro sea elevado a máxima prioridad en las políticas de seguridad, así como que se creara una instancia centralizada y nacional que combatiera este ilícito, ya que los programas federales no bajan al estatal y viceversa por causa de la descoordinación, así lo señaló Martha Rodríguez, secretaria técnica de la Comisión Ciudadana de Seguridad Pública y Justicia Penal en Jalisco ante el presidente de COPARMEX, Juan José Frangie Saade.

El sector empresarial reconoció que la situación que privaba en Jalisco era mejor que la nacional, pues México era el segundo lugar mundial en secuestros y que se había llegado al pago del rescate más cuantioso de la historia: 30 millones de dólares.²⁴³ Las cifras oficiales y los planteamientos del empresariado avalan la actuación del último gobierno panista en su lucha contra el secuestro, pero aún éste ilícito preocupa al empresariado en cuanto proponen que el secuestro se incluya en el código penal federal. Este cambio jurídico traería la inminente centralización de las estrategias de prevención e investigación del secuestro en el proceso de procuración de justicia ante el Poder Judicial.

4.3. Los derechos humanos: discrepancia entre los actores

La relación del sistema de seguridad pública con los derechos humanos se da cuando los servidores de seguridad tienen que hacer uso de la fuerza. El hecho se complejiza y se vuelve polémico cuando en el proceso de las relaciones sociales e institucionales crean un ambiente propicio para la violación sistemática de los derechos a la vida, la integridad

²⁴³ “Exige Coparmex mano dura contra secuestradores”. *Ocho Columnas*. Guadalajara, 18 de febrero del 2004.

física y dignidad humana. Sin embargo, la paradoja de los derechos humanos es que aunque se necesitan para proteger del Estado moderno, únicamente en la estructura del Estado es posible su protección.²⁴⁴

Los derechos humanos son el instrumento que permiten la diferenciación entre el Estado y la sociedad civil, esta condición hace posible la existencia de la democracia en tanto no hay fusión entre ambos. El problema de los derechos humanos no es su justificación filosófica sino su protección real, es decir, es ante todo un problema de aplicación política. Los derechos humanos son ajenos a la tradición jurídica mexicana, puesto que parten de una concepción *iusnaturalista* y en México se inscriben en las garantías individuales en la que el Estado está obligado a “garantizar”, el disfrute de las garantías individuales es lo importante mientras no se opongan a la sociedad en su conjunto.²⁴⁵ La protección de dichas garantías estuvo confiada al Poder Judicial mediante el juicio de amparo pero ahora está rebasado por su complejidad.

Las comisiones de derechos humanos son aceptadas porque han probado su eficacia. Los gobiernos han crecido y multiplicado sus organizaciones por lo que las fricciones entre éste y los ciudadanos tendrían que aumentar la mayor parte en perjuicio del ciudadano; además el sistema judicial es costoso, formal y lento por lo que las comisiones derechos humanos legitiman su razón en tanto evitan los obstáculos procesales jurisdiccionales y emiten recomendaciones públicas sustentados en la calidad moral de su titular. De hecho las comisiones de derechos humanos no cuentan con más

²⁴⁴ Cohen y Arato. *op. cit.*, p. 231.

²⁴⁵ Miguel Bazdresch Parada. “Los derechos humanos: una causa en la coyuntura”. Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicochea (coords.) *México y Jalisco en la coyuntura. Primer semestre de 1998*. Guadalajara: ITESO, 1998, pp. 156 y 157.

autoridad para hacer valer sus recomendaciones que su peso moral expresado a través de la opinión pública.

Las críticas que han recibido las comisiones de derechos humanos es que se diseñaron conforme a lo hecho en otros países ajenos a la tradición jurídica mexicana, bajo el mismo arreglo de estructura jurídica en la figura del “defensor del pueblo” institución coadyuvante del Ministerio Público. Pero a pesar de lo anterior, las comisiones de derechos humanos son eficaces en la vigilancia de quienes ejercer el poder desde la calidad moral y la denuncia pública que hace la institución. “Pretender que una comisión de derechos humanos sea discreta o no protagónica es anular realmente la función de las comisiones de derechos humanos”,²⁴⁶ Cuando se creó la CEDH de Jalisco el 28 de febrero de 1993 se abrió un instrumento “no-jurisdiccional”²⁴⁷ de protección de los derechos humanos que demostró su importancia cuando su segunda titular, Guadalupe Morfín Otero, venida de las organizaciones ciudadanas, dejó el proceder judicialista de su antecesor Carlos Hidalgo Riestra²⁴⁸ y que regresó nuevamente con su actual titular, el abogado Carlos Manuel Barba.

Quienes veían en Guadalupe Morfín el ejercicio eficaz de las labores para la que fue creada la CEDH, no lo fue para los empresarios y la jerarquía católica de la entidad. Alrededor del tema de los derechos humanos estos grupos colocaron por igual el debate entre la violencia de los grupos criminales y la violencia de los grupos policíacos en donde no se hacían diferenciaciones. La guerra de declaraciones entre el cardenal Juan Sandoval Iñiguez y Guadalupe Morfín sobre el hecho de que la CEDH pone mayor

²⁴⁶ Jaime Tamayo. “Democracia y derechos humanos”. *Público*. Guadalajara, 26 de mayo del 2001, p. 18.

²⁴⁷ Bazdresch Parada. *op. cit.* p. 161.

²⁴⁸ *Idem*.

atención en los delincuentes que en las víctimas desató una polémica a la que se sumó Guillermo Martínez Mora, José Luis Macías Romano y otros dirigentes empresariales.

El problema de inseguridad pública se explica en que los instrumentos del Estado (cuerpos policíacos) tratan de reprimir dicha violencia con poco éxito, pues los mismos están penetrados por el crimen, situación que pasaban por alto los grupos conservadores. La denuncia pública de que la CEDH “defiende a delincuentes” ignora que la comisión no es un organismo que forma parte directa de la interacción entre el sistema de procuración y administración de justicia.

El desconocimiento y el rechazo a la CEDH llevó al empresariado a plantearse la creación de un organismo de apoyo a víctimas del delito; el organismo se creó como “un contrapeso a la Comisión Estatal de Derechos Humanos que algunas veces ha actuado con soberbia ante nuestros planteamientos”,²⁴⁹ expresó Jorge Salcedo Padilla, vicepresidente de la Comisión de Seguridad de la CANACO. La presentación del organismo se dio en el marco del “Primer ciclo de conferencias sobre claroscuros de los derechos humanos” con invitados especiales extranjeros entre los que destacaron Gonzalo Ibarra Santa María, exmiembro del Consejo de Estado de Chile con Pinochet, y Bernardino Montejano, pro-golpista argentino. En el acto los invitados extranjero y los empresarios externaron su condena a los “izquierdistas organismos de derechos humanos”.²⁵⁰ El organismo de apoyo a las víctimas tendría como modelo a la Asociación de Víctimas del Terrorismo de España y las formas en las que operaría la organización sería en las siguientes líneas de apoyo:

²⁴⁹ “Crearán un organismo de apoyo a víctimas del delito”. *Público*. Guadalajara, 9 de septiembre de 1999.

²⁵⁰ Cfr. Felipe Cobián. “Combaten los empresarios el mito de los derechos humanos”. *Proceso*: México, núm. 1199, 24 de octubre de 1999, pp. 35 y 35.

1. Asistencial: para tener contacto directo con las víctimas y dar a las víctimas asesoría, ayuda moral y material, así como defender sus intereses ante el gobierno.
2. Jurídica: para resolver mediante un equipo de abogados especializados cualquier problema de tipo legal y jurídico que se derive de la condición de víctimas de un delito.
3. Administrativa: con la intención de gestionar ayuda de las instituciones para las víctimas como becas, indemnizaciones y pensiones.
4. Ayuda psicológica: por medio de un equipo de psicólogos y psiquiatras: para ayudar a que las víctimas superen las secuelas que padecen o hayan sufrido; y
5. Prensa: para mantener relaciones con los medios de comunicación y que estos ayuden a sensibilizar a la opinión pública de los problemas de las víctimas.²⁵¹

La creación de un organismo de estas características, así como las declaraciones de Jorge Salcedo como cuando declaró que “Los empresarios y los ciudadanos debemos estar representados en organismos que tienen que ver con la seguridad pública”²⁵² sólo exteriorizaban una idea presente en todos los empresarios: el sector empresarial se erige como el interlocutor privilegiado de la sociedad de Jalisco ante las autoridades del estado. En el ciclo de conferencias Guillermo Martínez Mora por la COPARMEX y Alejandro Elizondo por CANACO, reafirmaron su exigencia de que la CEDH se le suprimiera el presupuesto de 26 millones de pesos y se le asignará a la defensoría de los derechos de víctimas que ellos crearían; al evento asistieron Daniel Ituarte Reynauld, secretario de seguridad pública, y Félix Flores Ledesma, procurador de justicia, así como gente de la Secretaría General de Gobierno que le otorgaban al evento público una importancia que preocupó a varios organismos y académicos por los planteamientos de claro corte fascista.

²⁵¹ “Crearán un organismo de apoyo a víctimas del delito”. *Público*. Guadalajara, 9 de septiembre de 1999.

²⁵² *Idem*.

Apenas una semana antes, los empresarios manifestaron su disgusto por la visita a Guadalajara de Joel Solomon, relator para América de *Human Rights Watch*, porque consideraron que era una intromisión extranjera en las siguientes palabras: “Nadie puede, y menos un extranjero, venir a México a decirnos que un nuestras instituciones y nuestros funcionarios son disfuncionales y corruptos, aunque eso fuera verdad”²⁵³ declaración que manifestaba ambigüedad y confusión porque en el ciclo de conferencias que los empresarios organizaron los extranjeros intervinieron en asuntos internos.

En el interior del empresariado se localizan sectores que manifiestan tendencias de mano dura, de poca o nula preocupación por los derechos humanos y por el respeto a la legalidad. Lo que importa son los éxitos cuantificables de la lucha contra la delincuencia sin importar la legalidad y los derechos humanos.²⁵⁴ Aun cuando los empresarios tenían intenciones de crear un organismo paralelo a la CEDH pedían un lugar en su consejo general; así, Guillermo Martínez Mora presentó un escrito al gobierno del Estado en donde solicitaban dos o cuatro espacios, de los ocho consejeros y el presidente, que integran el consejo general de la CEDH.²⁵⁵ Guillermo Martínez Mora consideraba que el sector empresarial debía estar representado pero ignoró que el consejo se integra en forma diversificada para lograr una mayor representatividad social.

En el mes de octubre, la COPARMEX realizó una encuesta entre los empresarios, directores y personas con negocio claramente inducida en el que se cuestionaba el actuar de la CEDH.²⁵⁶ Constantemente el sector empresarial se pronunció porque el Congreso de Estado analice las actuaciones y el protagonismo de Guadalupe

²⁵³ Cobián. *op. cit.* p 34.

²⁵⁴ Regalado. *Sociedad civil... op. cit.*, p. 379.

²⁵⁵ “IP pide lugar en la CEDH”. *Público*. Guadalajara, 8 de diciembre de 1999.

²⁵⁶ “No se califica a la Comisión”. *Público*, Guadalajara, 8 de diciembre de 1999.

Morfín. Por ejemplo, la CANACO y COPARMEX en voz de Alejandro Elizondo y Guillermo Martínez Mora pedían que las recomendaciones a los funcionarios no se hicieran públicas, el planteamiento se originó después de una controversia en que las recomendaciones afectaron la investigación de dos secuestros. Jorge Salcedo Padilla, presidente de la Comisión de Seguridad de CEJ, cuestionó a la ombudsman de Jalisco de su proceder en las investigaciones:

[La COPARMEX] preocupada por el excesivo protagonismo que se busca a la hora de emitir recomendaciones, [en una misiva privada] le hicimos a [Guadalupe] Morfín [Otero] para que por lo menos en asuntos de secuestro no hiciera recomendaciones sino hasta que se concluyera la investigación.²⁵⁷

La cúpula empresarial propuso al Congreso del Estado por medio del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública su inquietud por cambiar los estatutos de la CEDH para que no intervinieran en los procesos en los que la procuraduría aún investigaba.

Aun cuando la CEDH fuera cuestionada por los organismos empresariales recibió desde un inicio el respaldo del gobernador Alberto Cárdenas²⁵⁸ que lo confrontó con los empresarios y que no pasó de un conflicto mediático.

La situación cambió cuando llegó la ratificación o nueva designación del nuevo presidente de la CEDH, el nuevo gobernador Francisco Ramírez y la fracción del PAN entraron con un objetivo muy claro evitar que Guadalupe Morfín fuera reelecta titular de la comisión.²⁵⁹ La fracción del PAN asumió como suyas las presiones de los

²⁵⁷ “Pide IP acotar a la CEDH”. *Mural*. Guadalajara, 17 de diciembre de 1999.

²⁵⁸ “Cárdenas respalda a la CEDHJ” *Público*. Guadalajara, 15 de julio de 1999.

²⁵⁹ Rubén Martín. “Contrapesos al Ejecutivo”. *Público*. Guadalajara, 24 de mayo del 2001.

empresarios y aprehendió a leer la línea del gobernador;²⁶⁰ de esta manera, después de un complicado proceso de no-designación de Guadalupe Morfín, al final el Congreso designó a Carlos Manuel Barba como nuevo presidente de la CEDH. Una gran cantidad de organismos civiles defensores de los Derechos Humanos criticaron el desaseado proceso al mismo tiempo que se opusieron a la designación de Carlos Manuel Barba.

A partir de la nueva designación la comisión dejó un importante espacio ciudadano y al mismo tiempo se vio en vuelta en un conflicto interno que produjo la escisión de algunos consejeros que acusaron a Carlos Manuel Barba de mutilar recomendaciones, suavizarlas y hacer creer a la ciudadanía que eran enviadas a las distintas autoridades.²⁶¹ Esta actuación de la CEDH se inscribe en un contexto en el que Francisco Ramírez ha sabido negociar con las cúpulas del Estado para mantener el “orden” pero en detrimento de los organismos de consulta y participación ciudadana.²⁶²

La seguridad pública en un sistema democrático se incrusta constantemente en un escenario en donde los problemas y la búsqueda de sus soluciones no se limita a la transmisión de la nota roja en los medios de comunicación y la denuncia del delito. Lo importante es la creación de espacios para el debate público, que al contrario de lo que piensan grupos conservadores fortalece el desarrollo de las democracias emergentes. Ello significa que “gobernar democráticamente, es una cosa bastante distinta a tener una democracia”,²⁶³ ello no equivale a decir que la democracia es vacía en su formalidad, sino que al contrario “una sociedad gobernada de forma democrática pueda albergar en su seno una gran variedad de preferencias, orientaciones, inclinaciones políticas distintas y

²⁶⁰ Marván. *op. cit.*

²⁶¹ Denisse Rodríguez. “Lo que faltó”. *Mural*. Guadalajara, 2 de febrero de 2004.

²⁶² Jaime Preciado Coronado. “Activos y déficits a la mitad del camino”. *Público*. Guadalajara, 6 de febrero del 2004.

²⁶³ Camou. *op. cit.* p. 38.

alternativas entre sí, todas ellas legítimas en principio”²⁶⁴ que explica la dificultad para mantener el equilibrio entre la legitimidad y la eficacia institucional: seguridad pública y derechos humanos en todo momento deben buscar el punto de equilibrio.

Ante ello los grupos sociales, económicos y políticos, y en particular, los organismos de derechos humanos tienen un papel clave al supervisar y criticar la acción gubernamental en tres áreas potenciales: a) al presionar por la transparencia de las instituciones de orden público, de los debates y del proceso de diseño de las políticas; b) al presionar e incrementar la responsabilidad en la función pública, en la lógica de la rendición de cuentas y resultados, y c) al animar la mejora en las relaciones de mutuo conocimiento de necesidades entre los cuerpos de seguridad y la comunidad.²⁶⁵

La labor de las comisiones de derechos humanos es luchar contra el autoritarismo que conduce a la ilegalidad, restringe las garantías individuales y atenta contra la dignidad humana.²⁶⁶ La importancia de los derechos humanos en la democracia, su estricta observancia y respeto de las fuerzas del orden, así como su consideración en las políticas de seguridad estriba en que la democracia es calificada como *civil*,²⁶⁷ puesto que ya no sólo es una democracia reducida a los mecanismos de acceso al poder sino que respeta los componentes civiles de los individuos que realmente los hacen ciudadanos.

En las “democracias estables”, la legitimidad del gobierno o de apoyo varía de intensidad sin que se modifique el convencimiento de la sociedad en la legitimidad de las reglas de sucesión del poder, es decir, en la legitimidad del sistema. Por el contrario,

²⁶⁴ Michelangelo Bovero. “Democracia, alternancia y elecciones”. *Conferencias Magistrales*. México: IFE, 18 de agosto de 2000, www.ife.org.mx.

²⁶⁵ Neid. *op. cit.*, p. 24.

²⁶⁶ Sergio René de Dios. “La mano dura de la obstinación”. *Público*. Guadalajara, 16 de septiembre de 1999.

²⁶⁷ Neid. *op. cit.*, p. 7.

en las “democracias inestables”, como bien podría ser la nuestra, ya que se encuentra en un proceso de consolidación, el riesgo de confusión de ambos tipos de legitimidad está siempre presente, es decir que la estabilidad de la democracia depende de la capacidad de la sociedad de distinguir entre el apoyo al sistema y el apoyo al gobierno.

Por último, se concluye que los cuerpos de seguridad deber redefinir sus acciones en dar cuentas “hacia abajo” y no sólo a los mandos de dirección, y señalar que en un régimen democrático, tener y ejercer el poder son dos caras de la misma moneda política que suelen tener rumbos separados y contradictorios. Las políticas de seguridad deben cumplir con una serie de requisitos como es la de ser formuladas democráticamente, pero ante todo respetando irrestrictamente los derechos humanos.

5. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

“Los supuestos básicos están en crisis. El primero: presencia es igual a disuasión; el segundo supuesto: la policía preventiva sólo va actuar en flagrancia o a petición de parte, pero casi en flagrancia”.²⁶⁸

La década de los noventa significa para Jalisco una etapa de vertiginosos cambios políticos y sociales que inciden en los procesos y las relaciones entre los distintos grupos. En el momento en que el proceso de democratización establecía las condiciones de respeto al voto y la posibilidad de la alternancia, así como el surgimiento de un entorno comprometido con la legalidad y libertades democráticas, la percepción del fenómeno de la inseguridad fue distinta a la de una década atrás y la organización y movilización de grupos que se sentían afectados fue más clara y notoria. El incremento de la criminalidad, manifestada en los índices delictivos y la percepción pública, colocaron a un problema social que devino en político. Hoy es habitual, en el juego sociopolítico democrático que grupos de interés abiertamente traten de incidir en las decisiones gubernamentales.

Las políticas públicas en materia de seguridad pública se colocan como indispensables en tanto buscan romper la espiral de violencia y delincuencia por lo cual las políticas de seguridad se constituyen como un *conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal.*²⁶⁹ Las políticas de seguridad siguen el principio de garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad porque constituye la razón principal de existencia del Estado. Al estar insatisfecha una comunidad por la inseguridad puede arrebatarse el monopolio del uso de la fuerza por lo que su mejor formulación e implementación parte consustancia a la

²⁶⁸ Entrevista a Marcelo Ebrad. *op. cit.* p. 68.

²⁶⁹ Rico y Chinchilla. *op. cit.* p. 114.

existencia del Estado. Además, las políticas de seguridad apuntan a la reducción de factores de riesgo originados por la delincuencia pero ante todo a legitimar la acción gubernamental.

5.1. Demandas y propuestas de los empresarios

Todo sistema político para subsistir en el tiempo, requiere de cuatro zonas de acción, dichas zonas son: el mantenimiento de la ley y el orden, como condición básica y primaria para su existencia; pero además debe contar con la suficiente capacidad para llevar adelante la gestión eficaz de la economía; promover el bienestar social de su población, y que el mismo sistema cuente con las vías institucionales para incorporar, restringir y reacomodar a los individuos y grupos en el juego político,²⁷⁰ y los organismos empresariales se mueven o son decisivos en la acción gubernamental en por los menos tres de ellas.

Los empresarios se dieron cuenta de su nuevo rol como actores políticos en un sistema de libertades democráticas, y desde un inicio trataron de presentarse ante la opinión pública como los actores efectivos y potenciales en la exigencia de seguridad en la medida que argumentaban contar con la cantidad y calidad de información; así como la habilidad y el conocimiento para poner recursos y exigir cambios institucionales y organizativos;²⁷¹ es decir, las políticas de seguridad deberían pasar por su anuencia. Por tal motivo que la formulación de las políticas de seguridad implicaría la forma en que ellos objetivan el problema, sientan las bases del discurso y enumeran las prioridades.

²⁷⁰ Véase Camou. *op. cit.* pp. 11-39.

²⁷¹ Giandomenico Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE, 2000, p. 141.

Es necesario señalar entonces que el proceso de actuación pública es el conjunto complejo de acontecimientos que determinan las medidas que adoptan los gobiernos y los efectos que producirán en las condiciones sociales. En materia de seguridad el proceso de actuación pública de los gobiernos de Acción Nacional ha estado determinado por un sector sociopolítico específico: el empresariado local ha condicionado la formulación de las políticas de seguridad en Jalisco.

El primero se dio en la reunión que el entonces secretario general de gobierno de Guillermo Cosío Vidaurri, Enrique González Romero, tuvo con la cúpula empresarial el 4 de marzo de 1992²⁷² y aunque no se concretizaron sus demandas de manera inmediata estaban por lo menos marcando la agenda y las estrategias de acción en materia de seguridad.

En esa reunión asistieron Julio García Briseño, presidente de CANACO; Fernando Pérez Jiménez, presidente del Centro Empresarial de Jalisco; José Palacios, coordinador del Consejo de Cámaras Industriales; José Fernández de Castro, presidente del Centro Bancario, y Hugo Peregrina, del Centro Joyero. Los empresarios colectivamente le propusieron al gobierno del Estado lo siguiente: a) que todas las policías estuvieran uniformadas; 2) que la policía judicial portará placas locales; 3) la reubicación de las oficinas de la PGR de Av. Unión y La Paz; 4) el reforzamiento del Consejo Consultivo de Seguridad y Protección Ciudadana con mayor participación del sector empresarial, y e) el aumento de las partidas presupuestales a las corporaciones policíacas, así como su mejor equipamiento, mejoría salarial y condiciones de vida.²⁷³

²⁷² “Reunión de alto nivel”. *Siglo 21*. Guadalajara, 5 de marzo de 1992.

²⁷³ *Idem*.

Las propuestas no hicieron sino anunciar el nuevo rol en un tema específico que el empresariado tendría en la formulación de las políticas.

Las peticiones y propuestas que los empresarios hicieron en los tres primeros años de gobierno de Alberto Cárdenas estuvieron enmarcados por una serie de preocupaciones más que de propuestas serias, los empresarios manifestaron su acuerdo con los retenes y presionaban a las autoridades para que fueran implementados a su máxima expresión. Proponían al gobierno que trabajará en tres aspectos en la prevención del delito, la procuración del delito y la aplicación de la ley; sin embargo, aún los empresarios no tenían ideas o planteamientos claros y precisos. Pasarían los tres primeros años sin brújula pues el reacomodo en las fuerzas de seguridad no permitían la elaboración de políticas de seguridad mas o menos articuladas sino hasta que los acontecimientos obligaron a los empresarios pasar de la generalidad a las propuestas concretas. El posicionamiento público de los empresarios de mayo de 1999 y una serie de coyunturas locales y nacionales que sacudieron la administración pública tuvo como primera gran repercusión en materia de las políticas de seguridad en Jalisco, la creación del *Programa Jalisco de Seguridad y Procuración de Justicia* que diseñó el gobierno de Alberto Cárdenas.

Encabezados por Guillermo Martínez Mora, entonces presidente de COPARMEX, el sector empresarial lanzó las siguientes propuestas en materia de seguridad: 1) La profesionalización y moralización del personal relacionado con la procuración de Justicia; 2) más apoyo a las autoridades por parte de los empresarios; 3) aumento a los salarios de policías y funcionarios de la procuración de Justicia; 4) revisión de los procedimientos penales; 5) apertura a la participación ciudadana; 6) mayor

cooperación de organizaciones sociales y ciudadanos; 6) fiscalización ciudadana a las autoridades;²⁷⁴ 7) contar con un padrón de exconvictos para que puedan ser fuente de información a las autoridades; 8) realizar encuestas entre las víctimas sobre la calidad del servicio recibido por los agentes del Ministerio Público y del personal de la procuraduría; 9) crear un registro estatal del personal de seguridad, que incluya datos sobre la rotación de estos elementos en las corporaciones, y 10) contar con una oficina que se dedique a dar información sobre el seguimiento de las denuncias.²⁷⁵

La creciente ola delictiva propició que emergieran compañías de vigilancia a las que tendrían que recurrir las empresas y negocios del Estado; la CANACO tuvo que solicitar a las autoridades mayor control sobre ellas y pidió información sobre las que estaban registradas ante la Dirección de la Policía Auxiliar y Seguridad Privada, la información solicitada a las autoridades sería entregada a los miembros de este organismo empresarial con el fin de que al hacer uso de sus servicios lo hicieran con conocimiento de causa.

En mayo de 2003, la Comisión de Justicia del Congreso del Estado presentó ante el pleno un paquete de reformas de 150 modificaciones a sus 278 artículos. Lo interesante es que la comisión se reunió de última hora para analizar varios hechos por la presión de COPARMEX, de las peticiones que los empresarios habían hecho al Congreso los legisladores consideraron como reincidente a la persona que cometa en segunda ocasión un delito sin importar el tiempo que halla transcurrido; se propuso como penalidad máxima para gozar la suspensión condicional de la pena cuatro años, mientras

²⁷⁴ “Cambios drásticos en la PGJE, exigen empresarios”. *Público*, Guadalajara, 6 de mayo de 1999.

²⁷⁵ “Los empresarios ofrecen recursos para la seguridad”. *Público*. Guadalajara, 19 de mayo de 1999.

que a los reincidentes se les quitó este beneficio. Asimismo, a petición del Dip. Rafael Sánchez se integró un capítulo dedicado a la corrupción de menores con discapacidad.²⁷⁶

Poco tiempo después el empresariado en voz de Juan José Frangie Saade, en su primera reunión con el gobernador Francisco Ramírez pidió cambios en las estrategias que las instituciones de seguridad pública llevaban hasta el momento; el aumento de la partida presupuestal a la procuración de justicia y al Poder Judicial, así como que se reformará el Código Penal cuya principal petición consistía en que se elevará la pena a 50 años de cárcel a los reincidentes de los delitos considerados graves.²⁷⁷

La nueva dirigencia empresarial también tuvo algunos desencuentros con el STJ por las denuncias de corrupción. Resulta evidente ante lo expuesto que los empresarios no han hecho sino pretender marcar el ritmo de las políticas de seguridad; situación que los coloca con éxito como el actor político más relevante en el subsistema de políticas de seguridad pública pues han sabido manifestar sus inquietudes y ponerlas como colectivas. Han sabido utilizar los rituales recursos que la democracia formal les permite para legitimar sus intereses aún cuando sigan utilizando los *procesos de negociación en corto* con el poder político.

5.2. Las respuestas institucionales de los gobiernos del PAN

Los gobiernos son el elemento central del sistema político, sus acciones adquieren gran relevancia en el entorno social, ya que la toma de decisiones vinculantes en la producción

²⁷⁶ “Modifican diputados ante presión”. *Mural*. Guadalajara, 24 de mayo del 2004.

²⁷⁷ “Pide IP más dinero para justicia”. *Mural*. Guadalajara, 8 de octubre del 2003.

de poder²⁷⁸ para disminuir la sensación de inseguridad en un contexto de sociedad compleja, lo obligan en una lógica de equivalencia funcional.²⁷⁹ Una vez que en el sistema político, el tema de la inseguridad pública se incluye en la agenda de sus instituciones y organizaciones públicas como ámbito de su competencia; los gobiernos orientan sus estructuras y procesos internos a dar respuestas a la ciudadanía, y concretamente a un electorado. La seguridad es, o debe ser, consecuencia de la cesión al Estado del uso y monopolio legítimo de la fuerza y coacción; por lo tanto la seguridad se comprende en la teoría política normativa en sí como “bien público” que debe proporcionarse y garantizarse por completo.

Para llevar una mirada analítica de las políticas de seguridad de los gobiernos panistas de Jalisco es necesario considerar tres aspectos: primero, el que se refiere a la formulación de los objetivos, tomando en cuenta las presiones dominantes y el potencial de resultados efectivos; segundo, en determinar con precisión y claridad las acciones que se consideran, y tercero, en determinar la cantidad y el potencial de acuerdo a los objetivos planteados. Para ello, es necesario primero señalar que según el Art. 50 de la Constitución del Estado, el gobernador tiene como facultades y obligaciones en materia de seguridad pública lo siguiente:

Vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo, con autorización del Congreso; celebrar convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares, en su caso; dar órdenes a la policía preventiva municipal en aquellos casos que bajo su responsabilidad juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; facilitar al Poder

²⁷⁸ El poder comprendido como la reproducción de decisiones políticas.

²⁷⁹ La equivalencia funcional entendida como la capacidad operatoria de las instituciones.

Judicial el auxilio que necesite para el ejercicio de sus funciones y hacer que se cumplan las sentencias de los tribunales; conceder, conforme a las leyes, indulto, reducción o conmutación de pena; celebrar convenios con los gobiernos Federal y de los estados para que los reos sentenciados por delitos del orden común, puedan cumplir las sanciones privativas de libertad en establecimientos ubicados fuera de la entidad, y celebrar convenios con la Federación, con los municipios y con particulares, respecto de la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, conforme a las disposiciones de esta Constitución y las leyes.²⁸⁰

Considerar los principios constitucionales es fundamental en la medida que son el sustento y la base legal con la cual el gobierno usa los diversos instrumentos para enfrentar la inseguridad pública; su importancia deriva de facilitar o impedir la efectividad de la acción gubernamental.

Ante el grave problema de la inseguridad, la mayoría de las respuestas institucionales del régimen priísta se dieron en el gobierno de Carlos Rivera Aceves; las estrategias de gobierno buscaron paliar el descontento social que Guillermo Cosió generó en la sociedad de Jalisco. Rivera Aceves buscó el acercamiento con los jaliscienses y reorientar la acción gubernamental; para ello llevó a cabo reuniones territoriales y sectoriales de diálogo²⁸¹ de las que tal vez surgió la idea de la Subsecretaría de Seguridad Pública, Protección Civil, Prevención y Readaptación Social; la elaboración del Programa Estatal para la Prevención del Delito;²⁸² la Ley de Seguridad Pública que entró en vigor el

²⁸⁰ **Art. 50 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, fracciones: XII, XIII, XV, XVI y XVII.**

²⁸¹ “Reuniones distritales y sectoriales. Anexo III”. *Cuarto Informe de Gobierno. Lic. Carlos Rivera Aceves*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1992, pp. 11-54.

²⁸² *Quinto Informe de Gobierno. Lic. Carlos Rivera Aceves*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1994, p. 10.

29 de enero de 1994; el Programa de Seguridad Pública; el Programa Emergente de Seguridad para la Zona Metropolitana.²⁸³

El nuevo marco jurídico sentó las bases para crear el Consejo Estatal de Seguridad que sería la instancia encargada en Jalisco, de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Estatal de Seguridad Pública, así como de autorizar la prestación de servicios de seguridad privada conforme a lo establecido en la presente ley, en el reglamento respectivo y a los lineamientos que para tal efecto emita.²⁸⁴

La creación de estos instrumentos evidenciaron en el subsistema de políticas la ausencia de marcos institucionales de acción gubernamental en materia de seguridad pública porque anteriormente el control del fenómeno era por instituciones informales propias del autoritarismo. Las acciones de Rivera Aceves se enmarcaron en el principio que buscó *fortalecer la justicia social, la seguridad y la libertad individual* que estaba enmarcado en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) del gobierno de Guillermo Cosío.²⁸⁵ Sin embargo, las acciones colectivas y las demandas de diversos actores obligaron al gobierno interino a reorientar la administración pública en la precisión de programas

²⁸³ *Sexto Informe de Gobierno. Lic. Carlos Rivera Aceves.* Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1995, pp. 9-10.

²⁸⁴ El Consejo Estatal de Seguridad Pública se integra por: un presidente, que será el gobernador del Estado; los titulares de las siguientes dependencias de la Secretaría General de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Vialidad y Transporte, la Dirección General de Seguridad Pública, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el presidente de la Comisión de Seguridad Pública del Congreso del Estado, los presidentes municipales de las cabeceras de los partidos judiciales en el estado; del ámbito federal: el comandante de la región militar y de la zona militar que correspondan a la entidad, el delegado estatal de la Procuraduría General de la República, el representante en el Estado de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, el delegado estatal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el delegado general de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Estado, el comandante regional de la Policía Federal de Caminos, el administrador regional de la Auditoría Fiscal de Occidente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y un secretario ejecutivo. Véase la Ley de Seguridad Pública Art. 48.

²⁸⁵ Los otros puntos fueron: impulsar el crecimiento económico; elevar el bienestar social de los jaliscienses, y lograr un mayor equilibrio económico y social entre las áreas y urbanas y rurales Cfr. *Por la grandeza de Jalisco. Reseña del primer año de gobierno.* Guadalajara: Gobierno del Estado, 1990.

gubernamentales (leyes, dinero, recursos técnicos y humanos) hacia un problema que merecía atención.

Cuando Acción Nacional arribó al poder político, emergió en él una inquietud primordial que guió su acción gubernamental y consistió en presentarse como gobierno de transición democrática. La *construcción de un Estado de Derecho, libre y Democrático* contenido en el PED (1995-2001)²⁸⁶ trajo como resultado la Reforma Política de 1997, que quizá fue su mayor logro. El tema de la seguridad estaba incluido en este principio, pero fueron los hechos y las coyunturas, así como las interacciones sociales y políticas entre los distintos actores políticos los que colocaron a la inseguridad como tema fundamental. El gobierno de Alberto Cárdenas inició su gestión con la creación de 123 comités de prevención del delito; el Consejo Estatal de Seguridad en Carreteras, el Departamento de Atención a Víctimas del Delito; el Centro de Computo y Análisis, y el Centro Integral de Comunicaciones.²⁸⁷

Las acciones gubernamentales antes que nada era de tipo organizativo encaminadas a los procesos de mejora en la gestión gubernamental. Por ley debe haber un programa de seguridad pública para el estado²⁸⁸ que el gobierno de Alberto Cárdenas diseñó en el segundo año de su gestión, por un lado, y por el otro ante el incremento de la

²⁸⁶ Los otros principios rectores del PED 1995-2001 fueron: lograr una economía justa, humana y competitiva; garantizar una mejor calidad de vida para todos; fortalecer una Administración Pública eficiente y honesta. Cfr. *Compromiso entre sociedad y gobierno para el desarrollo sustentable de Jalisco. Plan Estatal de Jalisco 1995-2001*. Guadalajara: Gobierno del Estado, 1995.

²⁸⁷ Véase *I Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1996.

²⁸⁸ El Programa de Seguridad Pública se concibe como un documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los cuerpos de seguridad pública y que le corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública para coordinar a las dependencias y corporaciones respectivas, en la elaboración e implementación del Programa de Seguridad Pública para el Estado, así como de los programas regionales de seguridad pública como parte del primero. Así como contener las bases de concertación entre los gobiernos estatal (y sus dependencias), federal y municipales, así como con los órganos consultivos del Gobierno del Estado, y la ciudadanía en general, con la finalidad de mejorar la prestación de este servicio. Art. 33 de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

delincuencia; el Plan Estatal de Seguridad Pública que era encabezado en ese entonces por el Secretario General de Gobierno y buscó lo siguiente:

Cuadro. 9. Estructura del Plan Estatal de Seguridad Pública

Primer programa de seguridad pública de Alberto Cárdenas

Objetivos y Estrategias

- 1) Prevenir el delito con la participación ciudadana.
 - 2) Incrementar la efectividad de las corporaciones.
 - 3) Procurar una justicia expedita, con estricto cumplimiento de los procedimientos jurídicos.
 - 4) Contar con un sistema penitenciario congruente con las políticas de desarrollo humano.
 - 5) Eficientar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales.
-

Fuente: Plan Estatal de Seguridad Pública.

Con el paso del tiempo es posible decir que el Plan Estatal de Seguridad Pública se basaba en generalidades que no expresaban cambios institucionales sustanciales y que se avocaban a eficientar programas de prevención del delito, incrementar la efectividad de las corporaciones y agilizar la procuración de justicia expedita. El plan de seguridad enmarcó el sistema penitenciario en elementos de dignificación y no de readaptación, y por último en optimizar los recursos humanos y materiales.

En esta etapa se sentaron las bases sobre las cuales funcionarían el Consejo Estatal de Seguridad Pública, el Consejo Consultivo de Protección Ciudadana y los Consejos intermunicipales de Seguridad Pública,²⁸⁹ de la reestructuración del Plan Estatal

²⁸⁹ Véase *II Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1997.

de Seguridad Pública se desprendieron 17 programas de trabajo²⁹⁰ que indicó como cuantitativa y cualitativamente se comienza a complejizar la gestión gubernamental.

Junto a las acciones que el gobierno de Alberto Cárdenas emprendió en este momento, en el ámbito federal se consideró constitucional el hecho de que las Fuerzas Armadas participarán en acciones a favor de la seguridad pública y en situaciones que no requieran la suspensión de las garantías individuales. La resolución de la SCJN señaló que las Fuerzas Armadas participarían a solicitud expresa de las autoridades civiles, a las que deberán estar sujetas y en acatamiento de órdenes del presidente de la República. El debate entre los actores sociales y políticos quedaba superado con la resolución de la SCJN.²⁹¹

No es casualidad que el gobierno de Alberto Cárdenas convocará al foro “Frente Común Contra la Delincuencia” en 1997, pues en ese año los delitos de robo de vehículos, homicidios dolosos, pero sobre todo los secuestros provocaron que los diversos actores: empresarios, medios de comunicación y sociedad en general, presionarán al gobierno para que llevara a cabo acciones inmediatas que frenaran la delincuencia. Del foro surgieron cinco estrategias básicas para una reforma integral del sistema de seguridad pública y procuración de justicia que consistía en cambios institucionales sustanciales como: 1) actualización legislativa; 2) modernización administrativa y tecnológica; 3) profesionalización, capacitación y desarrollo personal; 4)

²⁹⁰ Los programas de trabajo fueron: vecinos en alerta; familia unida; prevención del delito; coordinación; policía amigo; operativos intermunicipales conjuntos; análisis de seguridad pública; mejora del sistema de control; Ministerio Público; profesionalización ministerial; despresurización de centros penitenciarios, de los cuales muchos siguen en operación. *II Informe de Gobierno...*, op. cit.

²⁹¹ La participación de las Fuerzas Armadas en la crisis de inseguridad pública en la década de los noventa se origina en la intención de remplazar la ineficacia de las fuerzas civiles del orden público para apoyar las misiones de combate al narcotráfico y el crimen organizado, para diversos actores políticos y sectores sociales con el Ejército es posible combatir la criminalidad que se vuelve patológica y terminar con la ineficiencia policiaca. “Participará el Ejército en acciones de seguridad pública”. *El Universal*. México, 20 de marzo de 1996.

modernización de instalaciones y equipamiento, y 5) la organización y participación comunitaria. De estas estrategias surgieron la creación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Readaptación Social, el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses; la Policía Investigadora dependiente del Ministerio Público.²⁹²

Una convergencia de hechos, coyunturas y estrategias nacionales como la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia con la dinámica local en la segunda mitad de 1998 y los primeros meses de 1999, mencionados en capítulos anteriores, culminaron con la creación del *Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia* que se presentó a los empresarios y a la sociedad como un esfuerzo y modelo de seguridad pública nunca antes diseñado,²⁹³ y que a grandes rasgos se planteaba los siguientes objetivos, metas y fases:

Cuadro 10. Estructura del Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia seguridad Pública

Segundo programa de seguridad en el gobierno de Alberto Cárdenas	
Objetivos generales	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de los índices delictivos en el Estado. • Abatimiento eficaz de la impunidad. • Recobrar la confianza y credibilidad de la población en sus instituciones de seguridad y procuración de justicia.
Metas del Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr la integración de estrategias, acciones y resultados de las diferentes instituciones encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia en el estado, autoridades federales y municipales. • Reestructurar las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. • Implantar una nueva policía investigadora dependiente del Ministerio Público y mejorar los

²⁹² Cfr. *III Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1998.

²⁹³ El 26 de julio de 2000, Alberto Cárdenas en un encuentro con el presidente electo, Vicente Fox, le vendió ésta idea, véase Raúl Monge. *op. cit.* p. 30.

	<p>servicios periciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el marco jurídico penal que permita un combate eficaz a la delincuencia organizada, entre otras.
Estrategias fundamentales y fases que integran el programa	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización jurídica. • Modernización administrativa y tecnológica • Profesionalización y desarrollo del personal • Modernización y dignificación de instalaciones. • Organización y participación de la comunidad • Proyectos operativos específicos.

Fuente: Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Del análisis del programa se puede decir que los tres objetivos generales planteados como el de la disminución de los índices delictivos no se cumplieron sino hasta tres años después de terminada la gestión de Alberto Cárdenas; los otros dos objetivos como el abatimiento de la impunidad y recobrar la confianza de la ciudadanía aún no se cumplen y necesitan de mayor tiempo.

Por lo que se refiere a la reestructuración de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia como la implantación de una nueva policía investigadora dependiente del Ministerio Público y el mejoramiento de los servicios periciales, así como la actualización el marco jurídico no fue posible medir los impactos en el corto plazo pero si valorar los cambios institucionales que resultaron insuficientes debido a que se debate en la necesidad de darle autonomía del Ejecutivo a las labores de procuración de justicia. Las estrategias fundamentales y las fases que integran el programa de modernización jurídica, administrativa y tecnológica, así como la profesionalización y desarrollo del personal y la modernización de infraestructura sólo se pueden medir en su cuantificación y no en la calidad el programa de seguridad. Con la implementación del Programa Nacional de Seguridad Pública y la afluencia de recursos las primeras acciones devinieron en la creación de la Ley Orgánica de la Procuraduría

General de Justicia y algunas reformas a la ley del Código Penal y el de Procedimientos Penales.²⁹⁴

Culminados los grandes cambios institucionales, el gobierno de Alberto Cárdenas se centró en labores de mejorar la gestión pública como sería el equipamiento, el apoyo tecnológico y la recopilación de información para disminuir los índices.²⁹⁵ Al final, el gobierno de Alberto Cárdenas se ufana de la disminución de los índices delictivos precisamente del secuestro, el robo de vehículos y los homicidios dolosos. “Estoy contento con los resultados alcanzados hasta ahora. Los índices delictivos han disminuido y la gente confía en nosotros,”²⁹⁶ secundaba el secretario de seguridad pública, Daniel Ituarte, al optimismo de Alberto Cárdenas.

En su último informe de gobierno, Alberto Cárdenas hizo un recuento de los hechos del sexenio y detalló los programas específicos que se habían construido; - claramente se ve como las políticas y programas de seguridad se complejizan y diversifican por el siguiente principio: si aumentan las demandas ciudadanas, aumenta el gobierno vía los programas gubernamentales-.²⁹⁷ Ya es posible señalar con toda certeza, tal y como lo demuestran los informes, que los gobierno tienden a crecer por medio de las llamadas tecnologías blandas que él usa y crea: los programas gubernamentales.

²⁹⁴ *IV Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1999.

²⁹⁵ Las acciones de gestión se encaminaron en diez retos: disminuir los índices delictivos de mayor impacto social; integrar 500 asociaciones vecinales para la prevención del delito en las doce regiones; actualizar 10 mil elementos de la dependencias que participan en el programa de seguridad; lograr el buen uso del 080; incrementar el 30% del cumplimiento de ordenes de aprehensión; reducir el 30% del tiempo en el cumplimiento de integración de averiguaciones previas; poner en operación 30 nuevas agencias del ministerio público; crear cinco agencias regionales para atender a diversos municipios; agilizar el 80% del tiempo en la emisión de los dictámenes policiales, e iniciar la operación del primer laboratorio de genética forense en el occidente del país

²⁹⁶ Monge. *op. cit.*, p. 30.

²⁹⁷ Véase Richard Rose. *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: FCE, 1999.

Como consecuencia de las acciones anteriores, el gobierno de Francisco Ramírez Acuña cuenta con un complejo entramado institucional y organizativo que le facilitan sus esfuerzos para mejorar las problemáticas de gestión pública en el Poder Ejecutivo. Recordemos que los cambios institucionales se encaminan al Poder Judicial. Esta situación explica que el PED 2001-2007 sea más preciso, detallado y coherente, al menos programáticamente, a diferencia de los anteriores en su lucha contra la delincuencia.

En el PED 2001-2007 la delincuencia ya ha aparece como política y preocupación gubernamental de mediano plazo, pues cuenta con un apartado especial. El problema de la inseguridad se enuncia como uno de los cinco ejes rectores y se concibe como uno de los compromisos de gobierno: *Combate frontal contra la delincuencia*;²⁹⁸ de tal manera que conservan un proceso metodológico de acciones gubernamentales a los cuales hay que evaluar detalladamente al final del sexenio. Este compromiso que se señala en el PED contiene 7 objetivos generales.

Cuadro 11. Las políticas de seguridad en el gobierno de Francisco Ramírez

Combate Frontal contra a la delincuencia

Objetivos y Estrategias

- 1) Consolidar la vinculación, cooperación y retroalimentación de las políticas en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, con otros ámbitos de competencia.
 - 2) Modernización del marco jurídico, compromiso con la legalidad y respeto de los derechos humanos.
 - 3) Coordinación interinstitucional y con las instancias municipales de seguridad pública.
-

²⁹⁸ Los demás ejes rectores son: Gobierno cercano y transparente; Desarrollo Humano; Oportunidades para todos, y Desarrollo equilibrado y sustentable. *Exposición del contenido del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007*. Guadalajara: COPLADE-Coordinación de asesores (versión ejecutiva), 29 de agosto del 2001.

-
- 4) Profesionalismo, transparencia en las instituciones integrantes del gabinete de Combate Frontal contra la Delincuencia.
 - 5) Eficacia y eficiencia de desempeño.
 - 6) Compromiso con la ciudadanía y las víctimas del delito.
 - 7) Infraestructura y plataforma tecnológica.
-

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007.

La evaluación necesita por lo tanto de que se cumplan el periodo de tiempo para el cual fueron diseñados, más sin embargo se puede decir que en el gobierno de Francisco Ramírez no hay un programa de seguridad pública como el que se creó en la segunda mitad del sexenio de Alberto Cárdenas; pero en un aspecto ha sido muy claro en su PED y es la forma programática con que fue diseñado, es decir se detallaron y desmenuzaron cada uno de los cinco compromisos en los objetivos generales y estos en estrategias. Sin embargo, muchos programas específicos de prevención diseñados en el gobierno de Alberto Cárdenas que se siguen aplicando en lo fundamental.²⁹⁹

La novedad en los programas gubernamentales en el gobierno de Francisco Ramírez es la conformación del Fondo de Seguridad Pública conocido como FOSEG,³⁰⁰ del que se obtuvieron 359 millones 505 mil 544 pesos en el segundo año de gobierno y 276 millones 735 mil 393 pesos en el tercero; así como los programas por un Jalisco Libre de Drogas y el de Denuncia Anónima.³⁰¹

²⁹⁹ Seguridad vecinal; Enlace juvenil; Norma técnica; Identificación de zonas de riesgo; Planeación estratégica; Aprendiendo a cuidarte; Adolescentes descifrando su naturaleza; padres en prevención; Docentes en prevención; Juventud y Autoridad; Mi amigo el policía.

³⁰⁰ El FOSEG es un fondo del SNSP y se integra por once programas: apoyo a tribunales superiores de justicia; de seguimientos y evaluación; estatal del sistema nacional de información; estatal básico de la red nacional de telecomunicaciones y servicio telefónico de emergencia; de equipamiento de corporaciones; de construcción y dignificación de infraestructura de seguridad pública; de dotaciones complementarias no regularizadas para los agentes de Ministerio Público, peritos y policías en activo; de construcción y dignificación de infraestructura penitenciaria; de participación ciudadana de la comunidad; de fortalecimiento de academias regionales, y de laboratorio para la investigación criminalista.

³⁰¹ Cfr. Los informes de gobierno de Francisco Ramírez Acuña.

Cuando por ley o políticamente se determina una misión pública, las agencias gubernamentales requieren movilizar recursos humanos y técnicos lo cual se hace por medio del dinero; y la lucha por él, constituye en el proceso de presupuestación acciones y reacciones interdependientes al interior del gobierno pues es un juego de suma cero. La importancia social de las áreas de la Administración Pública está determinada generalmente por los recursos financieros de cómo se manejan y se distribuyen. Los recursos presupuestales definen a las organizaciones públicas, y éstas a su vez se manifiestan en: oficinas, agencias, programas y empleados; y desde que se creó la Secretaría de Seguridad Pública la proporción de su partida presupuestal con respecto al presupuesto total, ha indicado la magnitud del problema que se debe atender.

Por muy impresionante que sea una política pública su aplicación está condicionada por los fondos y recursos económicos. La importancia que suscitó la creación de la Secretaría de Seguridad Pública en la segunda mitad del sexenio de Alberto Cárdenas, es observable por los recursos financieros que se ha ejercido. El gasto público en seguridad, es decir, la erogación, generalmente en dinero y que son expresión de las finanzas públicas, determinan cómo los gobiernos los distribuyen de acuerdo a los fines económico-sociales que consideran indispensables o forma parte de su proyecto gubernamental que intenta dar respuesta a las demandas sociales. Así, en 1998 la secretaría de Seguridad Pública ejerció el 5.48% del gasto total, en 1999 el 6.89% y en el año 2000 6.22%. Cantidad que se redujo llegado el gobierno de Francisco Ramírez a casi la mitad con respecto al año anterior con un 3.62% del gasto total para llegar al máximo registrado hasta el momento de 7.80% de los poco más de 30 mil millones de pesos ejercidos en el año 2002.

Cuadro 12. Gasto en Seguridad Pública*

	1998	1999	2000	2001	2002
Total	14'548,923,357	18'850,634,505	24'999,956,000	27'971,892,750	30'066,624,138
A seguridad	797,281,000	1'299,147,195	1'530,800,000	1'012,658,433	1'801,360,298
Porcentaje	5.48%	6.89%	6.22%	3.62%	7.80%

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco. Informes de Gobierno.

*Sólo se considera el rubro expresamente denominado Seguridad Pública, en él no se toma en cuenta las asignaciones presupuestales al Poder Judicial en materia penal y a la Procuraduría de Justicia del Estado que forman parte del sistema de seguridad pública

Las políticas públicas que desean resolver un problema limitan su acción cuando los programas tienen vida propia. Se señala entonces que la actuación policial no es sino más bien un “output intermedio” debido a que sus labores de captura la hacen depender tanto de los recursos disponibles como de los delitos a los que tiene que hacer frente. Las organizaciones públicas que convergen en la seguridad pública pueden controlar varios inputs, todos ellos explicados en los recursos (leyes, dinero y empleados públicos) como determinantes del éxito bajo las siguientes lógicas en obtener mejores resultados: a) haciendo más con menos recursos; b) en hacer más con igual de recursos disponibles, o c) en hacer igual con menos recursos.

El incremento de los recursos financieros y el rediseño institucional en la segunda mitad del sexenio de Alberto Cárdenas Jiménez para combatir la delincuencia han permitido la disminución de los índices delictivos en el gobierno de Francisco Ramírez que se comprende marginal pero contigua y continua aunque sea debatible.

En el discurso gubernamental los gobiernos de Acción Nacional han reiterado constantemente que la lucha contra la inseguridad es en serio y con la disminución de los índices quieren reforzarlo, y en este escenario el gobierno de Francisco Ramírez Acuña ha logrado acercarse a los índices de 1995; sin embargo en el entorno social, la

percepción que los grupos y la ciudadanía tenían del fenómeno no legitimaban las acciones del gobierno en este rubro. Subsiste la sensación de que los programas efectivamente han logrado contener la delincuencia en los márgenes permisibles pero el entorno social no se percibe seguro: se puede decir entonces que el problema de la inseguridad se encuentra en una etapa en la cual: *el problema es administrado pero no resuelto*.

5.3. ¿Cómo se elaboran las políticas de seguridad en Jalisco?

En el proceso de formulación de las políticas públicas se construye la legitimidad del problema en cuanto se juzga intervenir de tal forma que los programas gubernamentales se guían con relación a las directrices oficiales y al mantenimiento de los objetivos generales de la actuación que se han establecido en la política pública.

El análisis de las políticas se puede hacer desde tres niveles: *el técnico, el administrativo y el institucional*; en el primero, se analiza la competencia técnica y coordinación sólida de la burocracia; en el segundo; un nivel intermedio, en donde se evalúa a los funcionarios que se encuentran entre los políticos electos y los funcionarios de primer nivel; estos se encargan de obtener los presupuestos, personal, autoridad y al mismo tiempo deben solicitar la conducta necesaria de los burócratas para que hagan su trabajo, y el tercer nivel, el institucional donde los políticos electos y funcionarios buscan el apoyo político en el trazo de estrategias.³⁰²

³⁰² Donald F. Kettl. “En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla”. Barry Bozeman (coord.) *La gestión pública. Su situación pública*. México: FCE, 1998, pp.110-111.

En este orden de ideas y para determinar el alcance y límites de las políticas de seguridad y sus programas en el presente trabajo se considerarán como espacios analíticos de las políticas de seguridad pública los niveles institucional y administrativo.

5.3.1. El proceso de las políticas de seguridad

Las políticas públicas son ejercicios de exploración y aprendizaje constante, pues en su proceso de formulación hay un entorno de incertidumbre que obliga a la constante retroalimentación. Las políticas públicas son entonces un proceso que se rehace sin cesar³⁰³ y que en su mayor parte es una labor artesanal: la primera y la más común, consiste en identificar las fases y procesos en los que se formulan o implementan las políticas; el proceso no está determinado por los elementos legislativos o administrativos sino por la actuación e intervención de diversos actores a lo largo del tiempo. El gobierno es la manifestación material del poder y autoridad del Estado de un modo que compromete a los diversos actores políticos con sus decisiones y acciones; el gobierno no es la resolución de problemas sino que es el ente que autoriza o habilita una acción técnica que ha sido construida mediante la convergencia de compromisos. De tal manera que el proceso de las políticas seguridad nos indica cómo los actores han formulado su intervención técnica y políticamente en el problema para el cumplimiento de expectativas razonables de éxito y considerando lo anterior es necesario iniciar con la forma en cómo se operó dicho proceso.

³⁰³ José Luis Méndez. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. *Foro Internacional*: El Colegio de México, 1993, vol. 33, núm 1, p. 119.

El proceso de formulación de las políticas de seguridad debemos entenderlo como el cumplimiento de tareas críticas requeridas por el problema en el cual los actores están de acuerdo. Así, para la conformación de un proceso de las políticas de seguridad en Jalisco, se tiene en cuenta que el proceso no es lineal y que pueden interceptarse varias fases al mismo tiempo. Para dar orden y claridad al análisis, se ha diseñado la siguiente tipología del siguiente proceso de actuación pública e intervención del gobierno del Jalisco en el problema de la inseguridad.

Tenemos primeramente el *surgimiento del problema*; en esta fase los actores políticos han identificado y constatado que existe un problema que merece o debe incrementarse la actuación gubernamental en torno a él, como es el caso de la inseguridad pública. El problema si bien se percibe, necesita más que nada que en su construcción se tome en cuenta su legitimidad frente a otros problemas para que el gobierno pueda intervenir; la legitimidad en la definición del problema es importante porque en él se detalla su significado o naturaleza.³⁰⁴ Esta fase se suscita en los años de 1994-1997, después de que las acciones colectivas en torno a la problemática de inseguridad contribuyeron al cambio político, pero sobre todo a que la inseguridad pública emergiera como una preocupación ante el incremento de los índices delictivos como: el robo de vehículos, que afecta mayormente a los sectores sociales medios; los asaltos bancarios, el robo a auto-transportes, pero sobre todo, los secuestros, que preocuparon al sector empresarial de Jalisco. Al mismo tiempo que en la población se apodera un sentimiento de zozobra por la creciente inseguridad. Inseguridad que se reforzó por el plagio del de prominentes empresarios como el expresidente de la CANACO, René Rivial; Antonix

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 123.

Antonio, Federico del Toro, Daniel Castellanos León, Eduardo Valencia Uribe Emiliano Santana Alencaster y Alfredo Rosales Ruvirosa, entre otros.

La segunda fase del proceso de las políticas de seguridad en Jalisco, se denomina de *discusión política* que se intensifica en los años de 1997-1999 con el posicionamiento público del empresariado. Las críticas y severos cuestionamientos de las cúpulas empresariales y los medios de comunicación sobre la ineficacia de los cuerpos policíacos y de procuración de justicia, así como la ausencia de estrategias en materia de seguridad son el punto esencial de la definición en su actuación política. En esta fase el empresariado tiene los mayores roces con el gobierno del Estado, por ejemplo, la declaración conjunta en la clausura del II Congreso Empresarial de Jalisco en septiembre de 1998 en donde exigían la plena vigencia del Estado de Derecho que propicia un clima de “confianza, seguridad, tranquilidad y progreso”; y la rueda de prensa de mayo de 1999 de la cúpula empresarial que causó revuelo en las autoridades del Estado. En donde criticaron fuertemente al gabinete de seguridad y al Poder Judicial, pero ante todo exigieron la remoción de los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia.

La tercera fase es la *integración y articulación de demandas* que de alguna manera siempre está presente en todo el proceso, pero son los años de 1995-1999 los de mayor intensidad. En esta fase los empresarios plantearon de manera precisa sus demandas en foros públicos y llevan acciones de movilización política con vista obtener cambios en la acción gubernamental. Se rememora como el gobierno del Estado ante al aumento de los índices delictivos y la creciente sensación colectiva de inseguridad, en una primera fase reestructuró el plan de seguridad pública acorde con una nueva

legislación y el programa nacional. Acciones consideradas como insuficientes y que en la segunda mitad del sexenio lo obligaron a diseñar un segundo programa de seguridad pública que exigió de una reingeniería institucional y organizativa. Los hechos sociopolíticos más importantes que recrean esta fase en las políticas de seguridad fueron la reunión de “alto nivel” en Casa Jalisco entre el gobernador Alberto Cárdenas y la cúpula empresarial en mayo de 1999; la creación de UACE, las reformas al Código Penal en diciembre de 1999, la petición de solicitar espacios en el consejo general de la CEDH, entre otros.

En los años de 1998-2000 tenemos la cuarta fase del proceso de las políticas de seguridad denominada fase de *reajustes gubernamentales* como una etapa en la cual se concilian las discordancias de la acción gubernamental. El paso de estrategias de gestión organizativas en la primera mitad en el sexenio de Alberto Cárdenas abre paso de una serie de estrategias de cambio institucional que muestran la inquietud por modificar el entramado institucional en una idea de modernización jurídica, administrativa y tecnológica contenidas en el Programa Jalisco de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Los cambios institucionales se manifestaron posteriormente a la reforma política de 1997; las posteriores reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales; las reformas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial; reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia y la Ley de Seguridad Pública del Estado. Reformas que se dan en el marco de lo que señala el Art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Federal

contra la Delincuencia Organizada, que no son más que un proceso de cambios institucionales que se sintetizan en la transformación de la Procuraduría General de Justicia, y la creación de instituciones como el Consejo General del Poder Judicial, la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, y el Instituto de Ciencias Forenses.

La quinta fase llamada de *impactos* se presenta con la disminución de los índices delictivos a partir del año 2001; no obstante lo anterior, entre los actores y la sociedad en general persiste una sensación de inseguridad e insatisfacción de la que poco hay que decir si se ignora que en el sistema de seguridad pública se intercepta la procuración-administración de justicia que disminuye la eficacia. Posterior al tercer informe de gobierno de Francisco Ramírez fue clara la manifestación encontrada de la seguridad objetiva y la subjetiva; el gobernador reiteró con cifras su percepción técnico-política en la que los delitos que preocupan a los jaliscienses han disminuido: robo a negocios, vehículos, auto-transportes, casa habitación y secuestros, mientras que los demás actores políticos y la sociedad consideran que la seguridad es uno de los principales reclamos que no ha sido disminuido.³⁰⁵

El Poder Ejecutivo llevó y lleva a cabo acciones, en su ámbito que no dejan de estar en un sistema de reajuste constante y al que los actores no están ajenos ni dejan de supervisar; sin embargo, el proceso de las políticas de seguridad se dirige a la *reformulación de la agenda y las estrategias* que ha colocado al proceso general de las políticas de seguridad en una lógica de *incrementalismo inconexo*.

³⁰⁵ Sergio René de Dios. “Dos percepciones de la inseguridad pública”. *Público*, Guadalajara, 4 de febrero del 2004.

Ahora los actores (empresarios, Ejecutivo y una parte del Legislativo) presionan al Poder Judicial que por su naturaleza está ajena a un proceso de interacción de juego político que no sea por cauces institucionales formales, a la apertura y la transparencia para combatir la impunidad, la corrupción y mejorar el sistema de impartición de justicia.

Cuadro 13. El proceso de las políticas de seguridad en Jalisco

Fase	Factores sociopolíticos	Temporalidad
El surgimiento del Problema	El incremento de los índices delictivos y el apoderamiento en la población de un sentimiento creciente de inseguridad.	1994-1997
Discusión política	Acontecimientos y condiciones precisas crean el entorno de discusión entre empresarios, medios de comunicación y gobierno.	1997-1998
Integración y articulación de demandas	La fuente de consulta, modificaciones y diseño de las políticas y programas del gobierno del Estado se encuentra en el sector empresarial.	1995-1999
Reajustes gubernamentales	Implementación de cambios institucionales y organizativos en la Administración Pública.	1998-2000
Impactos	Tendencia de los índices delictivos ha disminuir y administrar el problema en los márgenes permisibles.	2001-2003
Reformulación de la agenda y las estrategias	Se mantiene la percepción de inseguridad y las políticas se dirigen al Poder Judicial	2001-2003

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas de seguridad en el gobierno de Alberto Cárdenas se encaminaron al cambio institucional en el aspecto regulatorio en cuanto el escenario de decisión fue el Congreso del Estado. La relación entre las unidades políticas se dio en un sistema de intereses, ideas y afinidades ideológicas compartidas sin estar ajenas al conflicto y cuando se dio se caracterizó por la búsqueda de los reajustes y reacomodos en los momentos que los procesos de interacción política lo permitieron.

Las políticas de seguridad en el gobierno de Francisco Ramírez se enfocan más a los programas gubernamentales para que sean efectivos por lo que el escenario de decisión se encuentra en el Ejecutivo del Estado; para lograr dicha efectividad se ven en la necesidad de introducir nuevos actores como observadores de las funciones administrativas precisas a cumplir. El paradigma de acción en el Poder Ejecutivo es ahora reducir los costos y elevar la eficiencia de las organizaciones públicas, al mismo tiempo de considerar que debe cambiar sus estrategias hacia los procesos de cambio institucional en el Poder Judicial. Los modelos sobre el papel que el Estado moderno y sus instituciones formales han girado en una lógica de prueba error; pero en lo esencial han mostrado la continuidad en cuanto a su función básica y primaria: garantizar el orden y la paz pública.

La identificación del proceso de las políticas de seguridad tuvo como propósito la identificación de cómo se operacionalizan las demandas de un actor político determinado, y cómo son causa de desequilibrios de una participación ciudadana más amplia. El ejercicio de identificar la red de participantes en el proceso de elaboración de las políticas de seguridad permite observar que las confrontaciones entre los grupos interesados en el problema no han producido una conjunción sistemática con las políticas sociales, ni la participación organizada consciente e informada de otros grupos que no sean exclusivamente los empresarios, ni mucho menos la profesionalización de los cuerpos de seguridad y el acercamiento con la comunidad.

El conflicto y la negociación en el que son formuladas las políticas de seguridad en Jalisco se dan a partir de un sistema bicéntrico excluyente en la práctica más no en el discurso. Los empresarios, quienes se constituyen como élite y grupo de presión,

influyen mayormente en las decisiones y la acción gubernamental en materia de seguridad pública por afinidades ideológicas en una relación directa entre el status socioeconómico y el poder.³⁰⁶ Sin embargo, el proceso de las políticas de seguridad en Jalisco permite comprender el entendimiento de las relaciones de poder al conectar formas y causas. Se comprende la actuación pública en una sociedad a partir de la naturaleza de los intereses en la política pública en torno a un problema.

5.4. Alcance y límites de las políticas y los programas de seguridad

Identificado el proceso de las políticas de seguridad en Jalisco, se hace necesario ahora su análisis general interno y externo de las políticas y sus programas. Las acciones en su mayoría han dado prioridad a la sistematización de las sanciones y el incremento de los tipos de delitos, que son necesarias, más no suficiente para el combate de la inseguridad pública, ya que se está sistematizando y racionalizando la corrupción a las que hay que combatir con la vigilancia ciudadana política y la implementación de nuevas técnicas administrativas control y evaluación en el sistema de seguridad pública.

La idea clásica de que la Administración Pública es eficaz y eficiente porque opera de acuerdo a ley es refutada cuando la complejidad social demuestra lo contrario. Hasta el momento ha sido claro que los cuerpos policíacos y de procuración de justicia no apoyan al régimen político o a un gobierno particular en razón de que no requieren de legitimidad pública. El ensanchamiento de la administración pública, crecimiento burocrático, en materia de seguridad a partir del último tercio de la década de los

³⁰⁶ Theodore J. Lowi. "Políticas públicas estudios de caso y teoría política". Luis Aguilar F. Villanueva. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 89-117.

noventa, ha producido la proliferación de nuevos métodos, reglas y organismos que ha ocasionado una multiplicidad y diversificación de cuadros y actividades que no necesariamente se encaminan en la dirección de solucionar el problema de inseguridad. El fenómeno de la inseguridad desde el gobierno es ahora un fenómeno burocrático.

5.4.1. La participación ciudadana

Una parte de la explicación señala que los cambios institucionales en el Poder Ejecutivo han llegado a su fin y explica que las intenciones y estrategias de cambio ahora se dirigen en forma puntual al sistema de procuración e impartición de justicia quedándole al Poder Ejecutivo mejorar su capacidad de gestión de los programas y sus organizaciones públicas. En este sentido, se sustenta la idea de que las instituciones de seguridad pública, concretamente sus organizaciones: los cuerpos de seguridad y de procesos policíaco-administrativos, se siguen reservando la misión de gestionar su acción al margen de los mecanismos de control externo como la vigilancia ciudadana, no tanto de observación; subsiste en los cuerpos policíacos espacios y modos de acción que no necesariamente corresponde a las exigencias de un sistema democrático. La disimulación provoca que la ausencia de transparencia en la organización genere un sentimiento de pertenencia y solidaridad entre sus miembros que los une contra la sociedad civil a la que consideran una amenaza.

[...] uno de los problemas centrales de las corporaciones policiales: las redes y los hábitos de corrupción. Cualquier agente que ingresa a las filas de las corporaciones policiales sabe de la metamorfosis que se sufre cuando llega por primera vez al mundo policial, que

tan alejado se encuentra de los valores que se les intenta transmitir en las academias de policía. Integrarse a una organización en la que ya existe una compleja red de influencias enfrenta al policía recién llegado con una situación complicada, pues lo que se pone en juego es precisamente la situación personal del policía recién llegado con una situación personal del policía, ya sea para obtener beneficios o para lograr la protección cuando cometa alguna irregularidad.³⁰⁷

La desconfianza, originada por lo anterior, se constituye en dique de acercamiento con la sociedad, pero al mismo tiempo es llevada al extremo para convertirse en el instrumento de la acción policial al margen de la legalidad. El legado autoritario de los cuerpos policíacos se manifiesta en el anacronismo y la corrupción que dispersa los esfuerzos institucionales y las políticas públicas; también puede ser una degradación de las funciones de orden público y de la justicia penal como resultado de conflictos internos violentos.

A la delincuencia originada por diversas razones estructurales como las de tipo socioeconómica, se añade la inseguridad que proviene directamente de los cuerpos y de las instituciones responsables de garantizar la seguridad pública, así como de su vinculación con delincuentes creando un contrasentido que se comprende como la violencia institucional que explota, es injusta, discriminatoria, autoritaria, intolerante, excluyente y prejuiciosa.³⁰⁸

Los policías no siempre ignoran que están actuando fuera de la ley. Saben cuando es ilegal su actuación pero se sienten autorizados por la rutina, por las necesidades del momento por las condiciones laborales.³⁰⁹

³⁰⁷ María Eugenia Suárez de Garay. "Claves para entrañar el mundo policial. Un acercamiento antropológico". *Replones*. Tlaquepaque: ITESO, 2002, núm. 51, mayo-agosto, p. 90.

³⁰⁸ Ramírez. *La seguridad... op. cit.*, p. 199.

³⁰⁹ Suárez. *op. cit.*, p. 93.

La compleja red de relaciones y complejidades no han sido modificadas en lo substancial los cuerpos de seguridad y en las políticas de seguridad pública no pueden obtener resultados efectivos porque las organizaciones policíacas son auténticas *cajas negras*. Esta situación explica de fondo porque los cuerpos policíacos rechazan la intermunicipalización y la preferencia por la colaboración metropolitana, pues aunque los directores actúen honestamente, no quieren perder el control de un territorio y de su cuerpo de policía, ni mucho menos cuando están vinculados con la delincuencia.³¹⁰ Consecuencia de lo anterior los cuerpos policíacos se fortalecen tanto que se constituyen como un frente y un bloque contra los gobernantes y la sociedad civil.

Así, los cambios institucionales y organizativos impulsados por Alberto Cárdenas en el Poder Ejecutivo corresponden al tope que el entorno social y político puede impulsar en materia de seguridad, y que han sido reforzados con el estilo del gobernador Francisco Ramírez; la causa se fundamenta en la exclusión de una mayor participación ciudadana y, consecuencia de ello, la limitación de las políticas de seguridad al ser formuladas por un actor no representativo de la sociedad: los empresarios.

En el primero tenemos que el relevo en la élite política, causado por diversos factores de participación, excluyó al final esa suma de voluntades. A los actores tradicionales en el sistema de seguridad: legisladores, cuerpos policíacos y demás sectores del sistema penal no les interesa la participación de la sociedad civil. Aun cuando a los gobiernos de Acción Nacional le interesa discursivamente la participación ciudadana, no han podido consolidar las vías institucionales de participación en materia

³¹⁰ Ramírez. *La seguridad... op. cit.*, p. 227.

de seguridad pública. No bastó la creación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado, los consejos ciudadanos de seguridad de Guadalajara y Zapopan, los 13 consejos regionales de seguridad y los 33 comités municipales de pública.³¹¹

El problema es que en Jalisco los gobiernos del PAN apelan a la participación ciudadana pero en los hechos se ha observado que ésta ha sido parcial e impulsada a en los sectores afines y cómodos. Las formas principales de participación que los gobiernos panistas esperan de la población son de colaboración, con aportaciones económicas, la proporción de información sobre delincuentes, sospechosos o posibles infractores³¹² pero no de rendición de cuentas. Los actores políticos son sensibles con las demandas de algunos sectores sociales como son los empresarios que no son todos los de la sociedad civil, ejemplo de ello es la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar que presentó el colectivo Voces Unidas y que no prosperó; otra situación que nos permite reforzar la idea hasta el momento planteada, se explica a partir de la integración del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado, pues se integra de la siguiente manera: 4 personas son nombrados por el Ejecutivo, los diputados de la comisión de seguridad pública del Congreso del Estado que generalmente son 5, los primeros ediles o sus representantes de la ZMG, 4 representantes de la sociedad civil, 2 representantes del sector empresarial (CANACO y CANACINTRA), representantes de las universidades públicas y privadas que son 6.³¹³

³¹¹ Los Comités Ciudadanos Municipales de Seguridad Pública instalados hasta el año 2000 fueron: Teocaltiche, Amatitán, Tequila, Arenal, Tamazula, Talpa, Etzatlán, Teuchitlán, Ahalulco, Jocotepec, Techaluta, Acatic, Cañadas de Obregón, Zapotlán, San Julián, Yahualica, Jalostotitlán, Jesús María, Mexicán, Acatlán, Hostotipauillo, La Barca, San Marcos, Mazamitla, La Huerta, Lagos de Moreno, Ocotlán, Mascota, Ameca, Chapala, Mezquitic, Guachinango y Atenguillo. *Memorias 1998-2000 del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social*, p. 21.

³¹² Ramírez. *La seguridad... op. cit.*, p. 342.

³¹³ Art. 29 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

De esta manera el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública lo integran 24 personas: 13 del poder público que pueden convergen con 4 de las universidades privadas y 2 los empresarios para conformar una mayoría que pueden formular políticas limitadas que no rebasan el enfoque de orden público clásico: judicialista-criminológico, que no tiene en el respeto los derechos humanos un principio inseparable de actuación, pero sobre todo que no refleja la pluralidad social y política.

Por lo tanto la integración del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública es de entrada desigual, condicionada a una lógica de cuotas o desde una participación territorial que ignora redes sociales y de identidad en la comunidad. Además, la participación no deja de ser consultiva³¹⁴ cuando se puede transitar a una participación de vigilancia y control de los cuerpos de seguridad. La ausencia de la vigilancia ciudadana en las policías preventivas y de procuración de justicia y demás organizaciones del sistema de seguridad pública provoca áreas geográficas o funcionales con lenguajes, valores, reglas y conductas ajenas a las que un sistema democrático pide al sistema de seguridad pública.

Las vías institucionales de participación que el gobierno del Estado ha impulsado han generado los efectos contrarios pues los ciudadanos no “son protagonistas del diseño y la formulación de las políticas”³¹⁵ la participación de la ciudadanía por medio de diferentes, instancias y programas de gobierno (órganos auxiliares, comités de vecinos y de solidaridad) contribuyeron con un efecto contrario cercano al inmovilismo. Al final se comprueba que los “gobiernos panistas como los priístas, pero de manera diferente, temen y desconfían de la sociedad civil”.³¹⁶

³¹⁴ *Idem.*

³¹⁵ Alicia Ziccardi. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1995, p.29.

³¹⁶ Regalado. *Planes de seguridad... op. cit.*, p. 163.

Aún cuando hay experiencia de participación comunitaria y desarrollo local en Jalisco no se ha visto convincente en materia de seguridad pública queda claro que en las políticas de seguridad no existe participación activa de organizaciones civiles, al menos procedimentalmente en su formulación.

Y las experiencias institucionales de intervención directa de los ciudadanos para garantizar seguridad son preocupantes pues implican la conversión de los ciudadanos en parapolicías o delatores de vecinos. “Plantear y propiciar la delación entre los ciudadanos equivale a impulsar un régimen de desconfianza y persecutorial entre la población”.³¹⁷

Otro caso es el que las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones civiles de salud, género, asistencia y vecinales, así como que los expertos de organismos y privados no han querido o no han podido convertirse en los demás actores que completen el subsistema de políticas y que pongan constantemente el acento con el compromiso de los derechos humanos y la *desjudicialización* de las políticas de seguridad pública.³¹⁸ Su participación es necesaria en tanto se puede establecer una red de asistencia social entre el gobierno y las organizaciones sociales, civiles y asistenciales para reorientar la conducta y evitar la reincidencia, o reducir el número de presos sin condena, sin antes llevar a cabo rigurosos procesos de investigación policíaca.

La razón es muy sencilla, consiste en alejar a algunos infractores del sistema penal confiando el problema a otras instancias menos coercitivas (civil o administrativo) a organizaciones civiles, asistenciales, derechos humanos, salud, educación, género, etc., así como la descriminalización de conductas menos graves. Al contrario de lo anterior

³¹⁷ Ramírez. *La seguridad... op. cit.*, p. 241.

³¹⁸ Rico y Chinchilla. *La seguridad... op. cit.* p. 100.

algunos sectores de la sociedad, entre ellos los empresarios, insisten reiteradamente en el aumento de las penas corporales y en bajar la edad penal a los 16 años. La implantación de estas redes amplía las opciones para el manejo de poblaciones con conductas ilícitas que si no son tratadas llegan al acto delictivo. Las redes entre las agencias públicas, de aplicación de la ley y de servicios humanos pueden producir considerables beneficios, no sólo para las agencias involucradas y los individuos que necesitan ayuda sino para las comunidades.

La ausencia de una participación efectiva en las políticas de seguridad sólo ha generado estigmatización social, ha establecido privilegios en cuanto a que el espacio público no se disfruta, además de que surgen espacios privados en la ciudad. Las políticas de seguridad pública tienen por lo tanto un alto contenido clasista.

5.4.2. La administración del problema

Se ha concretado la idea de que los gobiernos por medio de sus organizaciones no solucionan problemas sino que administran programas, porque aun cuando los índices delictivos han disminuido se corre el riesgo de que el fenómeno burocrático y la opacidad ante la ausencia de controles internos y externos sean los problemas centrales. La errónea autonomía que han ganado los cuerpos de seguridad se encuentra determinada por reglas ajenas a la cooperación y coordinación interinstitucional e intrainstitucional que exige el buen gobierno del sistema democrático.

En este sentido la vigilancia del criterio con el que actúan las organizaciones que conforman el sistema de seguridad pública es fundamental debido a que se da en las

interpretaciones de la ley y los mecanismos reglamentarios en los asuntos poco claros que se hacen en perjuicio del ciudadano; terminada una fase del cambio institucional del sistema de seguridad pública de Jalisco, los cambios organizativos exigen enfocar los problemas de la seguridad en este momento, en un problema de gestión al considerar que los problemas se originan con el ejercicio de todos los participantes de las redes en el sistema de seguridad pública, claro sin olvidar antes que hay un problema social muy complejo y que la perspectiva administrativa y de las políticas es una parte.

Hasta ahora la respuesta del gobierno del Estado se ha caracterizado por la creación de mecanismos de colaboración, aumento de las partidas presupuestales, campañas de moralización y depuramiento de los cuerpos de seguridad, de endurecimiento de las legislaciones penales, así como la reestructuración institucional y organizativa de las administraciones que no tienen satisfecha a la ciudadanía. En toda este proceso de reingeniería institucional, los actores aún no se ocupan de la redefinición del modelo de seguridad pública que se necesita y se requiere. La importancia de lo anterior estriba que precisar el sentido de a qué dirección de justicia penal y políticas de seguridad se quieren.

Las políticas de seguridad que hasta el momento se han formulado parten de ideas y sentimientos lo menos sobrios e imparciales posibles,³¹⁹ inician de muchos prejuicios y posiciones clasistas, decimonónicas u organicistas de la sociedad. Las instituciones encargadas de implementarlas, el gabinete de seguridad conformador por la Procuraduría, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Vialidad y Transporte, el Instituto de Ciencias Forenses, el Consejo Estatal de Seguridad, la Secretaría General

³¹⁹ Eugene Bardach. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas". Luis F. Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 224.

de Gobierno, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, están descoordinadas de factores de riesgo que tratan otras instituciones del Poder Ejecutivo encargadas de la política social, otros ámbitos de gobierno y diversas organizaciones civiles que se encaminan al desarrollo y ampliar las oportunidades de los individuos.

Los consejos de seguridad, tanto de coordinación intra e interinstitucional como de participación ciudadana, no son capaces de aglutinar y ordenar las estrategias y políticas de seguridad. Queda en el aire como en otros ámbitos, la necesidad de reformas y acciones de segunda generación para culminar la segunda gran transición del país: el establecimiento del Estado de Derecho. Estas reformas tendrán que tocar al Poder Judicial, situación que hasta el momento se antoja imposible en Jalisco, y la cual será posible si el impulso del cambio llega desde el ámbito federal.³²⁰

Es importante señalar que es el momento en que la procuración no se subordine a exclusivamente a la ley para que no se usen sus recovecos del sistema de justicia penal y se tenga en el ambiente sensaciones de inseguridad; en desvincular al Ministerio Público del Poder Ejecutivo, y en cómo hacer efectiva la prevención del delito con la participación ciudadana. El Ministerio Público aún tiene demasiados márgenes de discrecionalidad porque no se rinden cuentas a la sociedad sino sólo a sus superiores en razón de que la acción penal está en sus manos y eso da motivo por diversos motivos a la impunidad. Aun cuando los recursos son importantes los gobiernos deben considerar que

³²⁰ El 29 de marzo del 2004, el presidente Vicente Fox envió al Congreso de la Unión una ambiciosa iniciativa de *Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal* que a grandes rasgos propuso la reforma de 22 artículos constitucionales, la creación de seis leyes federales, así como la reforma de siete más. En ellas se propone la sustitución de la PGR en una Fiscalía General de la Federación que involucraría que los estados le dieran autonomía a los ministerios públicos; independencia operativa de las policías locales y la implantación de juicios orales. La Secretaría de Seguridad Pública se convertiría en una Secretaría del Interior, y la AFI y la Policía Federal Preventiva se integraría en un solo cuerpo; la iniciativa también plantea cambios como el que los servicios periciales no sean atribución del Ministerio Público. “Plantea Fox crear Fiscalía General”. *Mural*. Guadalajara, 30 de marzo de 2004.

el éxito de las políticas y programas de seguridad son efectivos en tanto implican menos gasto público y mayor participación social. Una de las primeras y principales estrategias consiste en capacitar sobre el tema a los organismos, asociaciones y grupos organizados en la problemática y asistirles para su eficiente y duradera organización³²¹ sin que se considere el interés o conveniencia política de los mismos, ante todo está la razón de solucionar un problema público.

³²¹ Rico y Chinchilla. *op. cit.*, p. 151.

CONCLUSIONES

En resumen las políticas de seguridad pública en Jalisco parten de información e instrumentos de medición en los que los expertos y las instituciones de seguridad aún no llegan a un acuerdo; las estrategias y las políticas de seguridad no han logrado sensibilizar las instituciones de seguridad más allá de las prácticas e inercias. La sociedad civil más allá de la percepción y las demandas de seguridad no ha podido hacer suyas las políticas de seguridad.

Se concluye que en las políticas de seguridad priva hasta el momento una idea de que son formuladas bajo la idea de represión y en última instancia de segregación; siguen el patrón de excluir, puesto que la seguridad se construye ahora como parte consustancial al status económico y a un estilo de vida, así como no ver el problema de la inseguridad pública con un enfoque más holístico.

Surge la inquietud de que las políticas de seguridad pública no son claras ni constantes pues ciertamente se han complejizado las herramientas y los instrumentos con los que cuentan el gobierno para combatir el crimen, pero no hay aún coordinación en los tiempos y estrategias que los distintos ámbitos de gobierno deben compartir, así como que participen un mayor número de actores sociales en la formulación de las políticas de seguridad pública en buena parte porque no se define el problema ni sobre qué enfoque de la seguridad debe guiar constitucionalmente el Estado mexicano.

Lo hasta aquí expuesto permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. Que la conceptualización de la seguridad pública en el Estado mexicano se limita a la noción de orden público clásico que responde al enfoque legalista, pero que paradójicamente no se cumple sino sólo en su elemento autoritario y represivo. Al mismo tiempo, con la apertura democrática los gobiernos panistas intentan incorporar la participación de la sociedad civil, al menos discursivamente, para descentralizar decisiones y transparentar las estructuras organizativas de las instituciones de seguridad y los cuerpos policíacos en la noción de seguridad ciudadana;

2. Que el interlocutor efectivo, más no representativo, en la formulación de las políticas de seguridad son los empresarios, pues ningún otro grupo ha sabido ejercer presión ni tampoco han tenido interés en el tema de la inseguridad. Los desencuentros entre el sector empresarial y los dos gobiernos panistas, ha permitido observar cómo los primeros han marcado la agenda del cambio institucional en materia de seguridad pública; así como, los espacios en los cuales se debe actuar y los lineamientos de las acciones gubernamentales. Los hechos expuestos evidencian que los empresarios no han hecho sino marcar el ritmo del proceso de las políticas de seguridad, situación que los coloca como el actor político más relevante en el subsistema de políticas de seguridad en tanto manifiestan sus inquietudes y los pone como colectivas, aunque no lo sean.

3. Que la arena y espacio de negociación pública en el que son formuladas las políticas de seguridad en Jalisco se dan a partir de un sistema bicéntrico excluyente en la práctica más no en el discurso. Los gobiernos del Estado y los empresarios que se

constituyen como élite y grupo de presión influyen mayormente en las decisiones y la acción gubernamental en materia de seguridad pública por afinidades ideológicas. Los recursos y la organización con el que cuentan los empresarios les permite utilizar los rituales de la democracia para legitimar sus intereses aún cuando surjan usando los antiguos procesos de negociación con el poder político. Además, los espacios institucionalizados que tienen contemplado el gobierno para la participación en materia de seguridad excluye la crítica y promueve su integración con sectores afines y de bajo perfil que no hace sino desvirtúa el sentido de la participación en la formulación de las políticas de seguridad y vigilancia de los cuerpos de seguridad;

4. Que los valores y los principios en el que son formuladas las políticas de seguridad no se realiza con la consideración de los derechos humanos y el respeto de la dignidad humana, sino que son formuladas bajo la idea de represión y en última instancia de segregación: siguen el patrón de excluir, puesto que la seguridad se construye ahora como parte consustancial al *status* socioeconómico y un estilo de vida. Al final las políticas de seguridad formuladas en Jalisco son más reactivas que proactivas, privilegian los centros urbanos como es el caso de la ZMG y por la misma razón por la que son formuladas las políticas de seguridad no han logrado sensibilizar a la sociedad civil de participar en sus espacios comunitarios efectivos. No debe confundirse una política pública con cualquier decisión tomada por las autoridades gubernamentales y que involucre alguna forma de participación ciudadana de la sociedad. Lo gubernamental se disfraza de política pública en algún punto de la red de formulación e implementación pero se evidencian sus fallas cuando sus resultados

no son compartidos por la sociedad; ésta situación crea en la ciudadanía que la inseguridad no ha disminuido aún cuando las estadísticas demuestren lo contrario. La razón muy sencilla: la sociedad no participa en la construcción del entorno seguro; y

5. Aún cuando se ha complejizado el entramado institucional y organizativo en el Poder Ejecutivo estos aun no cuentan con rigurosidad técnico-administrativa que implique menores costos en el gasto público y mayor efectividad; en parte porque las políticas de seguridad son formuladas a partir de información e instrumentos de medición en el que los expertos y las instituciones de seguridad en Jalisco aún no llegan a acuerdos por lo que no es posible unificar estrategias y lograr la coordinación. Además, los cambios impulsados desde 1997 en el Poder Ejecutivo llegaron a su tope y para que amplíen su efectividad necesitan de cambios que transforme el sistema de justicia penal, el cual tendrá que pasar por la reforma del Poder Judicial. Los nuevos cambios institucionales exigen que la procuración no se subordine exclusivamente a la ley para que no se usen sus recovecos legales, ni que tampoco tenga amplios márgenes de discrecionalidad, desvincular al Ministerio Público del Poder Ejecutivo, y en cómo hacer efectiva la prevención del delito con la participación ciudadana.

Ninguna de las acciones emprendidas hasta el momento ha podido superar la desvinculación institucional y organizativa del sistema de seguridad pública, así como de su marcado autoritarismo. Al final queda que la reflexión sobre la seguridad pública requiere conciliar las demandas de seguridad con la exigencia de respetar la legalidad y los derechos humanos. Pero al mismo tiempo se concluye que las políticas de seguridad

pública no alcanzan todavía el rango de políticas de Estado porque no eran preocupación en el régimen autoritario sencillamente porque la preocupación del diseño de “buenas las políticas de seguridad pública” es reciente ante un fenómeno complejo que se desenvuelve en un entorno democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introdutorio”. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 15-72.
- Alba, Carlos y Fernando González. “Dirigentes económicos y poderes regionales en Jalisco”. Edmundo, Jacobo, Matilde Luna y Ricardo Tirado (coords.). *Empresarios de México*. Guadalajara: Universidad Guadalajara, 1989, pp. 381-394.
- Alba Vega, Carlos y Dirk Kruijt. *Los empresarios y la industria de Jalisco*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 1988.
- Alonso, Jorge. *El cambio en Jalisco. Las elecciones en 1994 y 1995*. Guadalajara: CEEJ-U. de G.-CIESAS, 1995.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL, agosto, Núm. 32, 1999.
- Bardach, Eugene. “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”. Luis F. Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp 219-233.
- Bazdresch Parada, Miguel. “Los derechos humanos: una causa en la coyuntura”. Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicochea (coords.) *México y Jalisco en la coyuntura. Primer semestre de 1998*. Tlaquepaque: ITESO, 1998, pp. 155-166.

- Becker, Werner. *La libertad que queremos. La decisión para la democracia liberal*. México: FCE, 1990.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México: FCE, 1996.
- Buvinic, Morrison y Shifter, “Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action”. *Informe técnico*. Washington: BID, 1999.
- Camp, Roderic, *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*, México: FCE, 1990.
- Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, vol. 2, cap. 5.
- Castillo, Arturo del. “Problemas en la acción gubernamental: procesos y redes de actores”. *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2000, pp.359-395.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE, 2000. Arnaldo
- Córdova, Arnaldo. *La conformación del poder político en México*. México: ERA, 1987.
- Cordero, Salvador, Rafael Santín y Ricardo Tirado. *El poder empresarial en México*. México: Tera nova, 1983.
- Cortés Guardado, Marco Antonio y Cecilia Soraya Shybya Soto. *Los valores de los jaliscienses. Encuesta estatal de valores*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1999.
- Dahl, Robert A. *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid: Tecnos, 1989.

- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar, el nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI, 1995.
- Gómez López, Alicia. *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1997.
- Hobbes, Thomas. *El Leviatán. O la materia, forma y poder en una república eclesiástica y civil*. México: FCE, 1994.
- Hernández Águila, Elena de la Paz. “Hacia una nueva cultura empresarial”. *Jalisco antes y después de 1995*. Jorge Regalado Santillán y Juan Manuel Ramírez Sáiz. (coords.). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2002, pp.129-147.
- Kettl, Donald F. “En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla”. Barry Bozeman (coord.) *La gestión pública. Su situación pública*. México: FCE, 1998, pp.100-116.
- Lakatos, Imre. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Universidad, 1993 9-23.
- Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad, 1989.
- Lowi, Theodore J.. “Políticas públicas estudios de caso y teoría política”. Luis Aguilar F. Villanueva. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 89-117.
- Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano, 2000.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: FCE, 2000.

- Marc Ferry, Jean y Dominique Wolton. *El nuevo espacio público* (et. al). Barcelona: Gedisa, 1998.
- Marcial, Rogelio. “Redes juveniles: presencia cultural y latencia organizativa”. Jorge Alonso (coord.). *Identidades, acciones colectivas y movimientos sociales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2001, pp. 71-101.
- Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa, 1989.
- Neid, Rachel. *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. La sociedad civil y la evolución del debate sobre orden público*. (s.l.): Centro Internacional de los Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 1999.
- Pasquino, Gianfranco. “Participación política, grupos y movimientos”. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad 1986, pp. 179-215.
- Peters, B. Guy, *La política de la burocracia*. México: FCE, 1999.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel. “Los grupos conservadores y el ejercicio de los derechos políticos”. Jorge Regalado Santillán y Juan Manuel Ramírez Sáiz. *Jalisco antes y después de 1995*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2002.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Jorge Regalado Santillán. *Olvidar o recordar el 22 de abril*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1995.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Alberto Chávez Sevilla. “La seguridad pública, talón de Aquiles de los ayuntamientos panistas del AMG”. Juan Manuel Ramírez Sáiz (coord.) *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 193-245.

- Regalado Santillán, Jorge. *Sociedad civil y gobierno. La seguridad pública en Jalisco*. Guadalajara: CIESAS-Universidad de Guadalajara, 2001. [Tesis de Doctorado].
- “Planes de seguridad pública y participación ciudadana”. Juan Manuel Ramírez Sáiz y Jorge Regalado (coords.). *Cambio político y participación ciudadana en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada-Universidad de Guadalajara, 2000, pp. 119-166.
- Rentería Vargas, Javier. “Entre la ruptura y el movimiento 22 de abril: legitimidad, democracia y medios de comunicación”. *Identidades, acciones colectivas y movimientos sociales*. Jorge Alonso (coord.). Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2001, pp. 123-141.
- Rico, José María y Laura Chinchilla. *La seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI, 2002.
- Romero Miranda, Laura Patricia. *Jalisco: Hacia una democracia gobernable*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2001.
- Rose, Richard. *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: FCE, 1999.
- Russell, Bertrand. *Autoridad e individuo*. México: FCE, 1961.
- Sánchez Susarrey, Jaime, “El nacimiento de los mecanismos de negociación corporativa en el Estado de Jalisco”. Jacobo Edmundo, Matilde Luna y Ricardo Tirado (coords.). *Empresarios de México*. Guadalajara: Universidad Guadalajara, 1989.

Shedeler, A. “¿Porqué seguimos hablando de transición democrática en México?”

Labastida, Camou y Luján, (coords.). *Transición democrática y gobernabilidad.*

México Y América Latina, México: UNAM-FLACSO, 2001.

Story, Dale, *Industria, Estado y política en México. Los empresarios y el poder*, México:

Grijalbo-CONACULTA, 1990.

Valdés Ugalde, Francisco. *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el*

Estado en México. México: Siglo XXI-UNAM, 1995.

Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE,

1994.

--“La ciencia como vocación”. *El político y el científico*. México: Colofón,

1997.

Ziccardi, Alicia. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”. *La tarea de*

gobernar gobiernos locales y demandas ciudadanas. México: Miguel Ángel

Porrúa-UNAM, 1995, pp. 13-37.

Artículos

Acosta, Adrián. “Empresarios, poder y glamour”. *Público*. 27 de marzo del 2004.

-- “La sociedad de la desconfianza”. *Público*, 23 de junio de 2001.

-- “Los límites de la política”. *Público*. Guadalajara, 10 de febrero de 2001.

-- “Democracia y gobernabilidad”. *Reglones*. Tlaquepaque: ITESO, núm. 46,

agosto-septiembre, 2000.

Arroyo, Ivabelle. “El súper gobernador”. *Mural*. Guadalajara, 16 de agosto de 2003.

- Arroyo Juárez, Mario. "Nuevos paradigmas en seguridad". *Este País*. México, núm. 152, noviembre, 2003, pp 8-10.
- Bovero, Michelangelo. "Democracia, alternancia y elecciones". *Conferencias Magistrales*. México: IFE, 18 de agosto de 2000, www.ife.org.mx.
- Bandrés, Eduardo y Amor Diez Ticio. "Delincuencia y acción policial. Un enfoque económico". *Revista de Economía Aplicada*. Madrid, núm. 27, vol. IX, pp. 5-33.
- Camou, Antonio. "Democracia y gobernabilidad". *Noésis*: Ciudad Juárez, año V, núm. 13, julio-diciembre, 1994, pp.11-39.
- Caballero, Alejandro y Felipe Cobián. "Ante un gobierno inexperto, en Jalisco crece la inseguridad y hay 'activismo' del Ejército". *Proceso*. México núm. 1013, 1 de abril de 1996, pp. 28-29.
- Cobián, Felipe. "Insensibilidad, la marca panista en Jalisco". *Proceso*. México, núm. 1268, 18 de febrero de 2001, pp. 46-48.
- "Combaten los empresarios el mito de los derechos humanos". *Proceso*: México, núm. 1199, 24 de octubre de 1999, pp. 35 y 35.
- "El experimentó favoreció al preferido de Zedillo". *Proceso*: México, núm. 941, 14 de noviembre de 1994. pp. 40-41.
- "Rivera Aceves rehusa juzgar a Cosío pero ya despide a su equipo". *Proceso*. México, núm. 812, 25 de mayo de 1992, pp. 24-27.
- "En la costa de Jalisco, grandes negocios hoteleros a la sombra de Cosío Vidaurri". *Proceso*. México, núm. 798, 17 de febrero de 1992, pp. 26-29.
- Evans, Mark. "Análisis de redes de políticas públicas". *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, vol. VII, núm. 2, pp. 229-266.

- Früling, Hugo. "Policía y sociedad. Tres experiencias sudamericanas". *Renglones*. Tlaquepaque: ITESO, 2002, núm. 51, mayo-agosto, p. 23-35.
- Jiménez Ornelas, René. "Información creíble: principio del combate al crimen". *Este País*. México, núm. 152, noviembre de 2003, pp. 11-14.
- Loeza, Soledad. "La rebelión de las élites". *Estudios sociológicos*: México, El Colegio de México, 2001, vol. XIX, núm. 56, mayo-agosto.
- López Rosas, Moisés. "La política de la intimidación". *Público*. Guadalajara, 13 de junio de 2002.
- Martín, Rubén. "El proyecto político de Ramírez Acuña". *Público*. Guadalajara, 4 de marzo de 2004.
- "Contrapesos al Ejecutivo". *Público*. Guadalajara, 24 de mayo de 2001.
- Marván, María. "Jalisco soy yo". *Público*. Guadalajara, 7 de julio de 2001.
- Méndez, José Luis. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas". *Foro Internacional*: México, 1993, vol. 33, núm 1, pp. 111-144..
- Meyer, Lorenzo. "De la seguridad nacional a la seguridad del ciudadano". *Mural*. Guadalajara, 5 de julio de 2001.
- Monge, Raúl. "Seguridad: el gran fracaso". *Proceso*: México, núm. 1243, 27 de agosto de 2000, pp.27-30.
- Moloeznik, Marcos Pablo. "Seguridad humana. Un nuevo enfoque impulsado por la ONU". *Renglones*. Tlaquepaque: ITESO, núm. 51, mayo-agosto, 2002.

- Ortiz Pinchetti, Francisco. "Ahí vienen: cómo se vive bajo el gobierno de los panistas en Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco". *Proceso*. México, núm. 1046, 17 de noviembre de 1996, pp. 22-29.
- Pardo, María del Carmen. "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina". *Foro Internacional*. México: El Colegio de México, 1993, vol. 33, núm. 1, pp. 12-29
- Preciado Coronado, Jaime. "Activos y déficits a la mitad del camino". *Público*. Guadalajara, 6 de febrero de 2004.
- Regalado Santillán, Jorge. "Inseguridad, propuestas sociales y reformas institucionales". *Ciudades*. Puebla: BUAP, núm. 40, octubre-diciembre, 1998, pp. 52-58.
- Regalado Santillán, Jorge y Marcos Pablo Moloeznik. "Privatización de la seguridad pública. Una aproximación a partir de estudios de caso". Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio. *México y Jalisco en la coyuntura. Primer semestre de 1998*. Tlaquepaque: ITESO, 1998, pp. 112-127.
- René de Dios, Sergio. "Dos percepciones de la inseguridad pública". *Público*, Guadalajara, 4 de febrero e 2004.
- "Empresarios y seguridad pública." *Público*, Guadalajara, 6 de mayo de 1999.
- "Empresarios, interlocutores favoritos del gobernador". *Público*. Guadalajara, 18 de febrero de 1999.
- "La mano dura de la obstinación". *Público*. Guadalajara, 16 de septiembre de 1999.
- Rodríguez, Denisse. "Lo que faltó". *Mural*. Guadalajara, 2 de febrero de 2004, p. 4B.

Suárez de Garay, MaríaEugenia. “Claves para entrañar el mundo policial. Un acercamiento antropológico”. *Reglones*. Tlaquepaque: ITESO, 2002, núm. 51, mayo-agosto, pp. 85-96.

Documentos

“Conociendo a los ciudadanos mexicanos 2003. Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas SEGOB ” *Este País*. México, núm. 150, septiembre, pp. 1-31.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001. Secretaría de Gobernación (resumen de resultados).

“Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003”, México: *Este País*, 2004, núm. 154, enero, pp. 59-64.

Exposición del contenido del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2001-2007. Guadalajara: COPLADE-Coordinación de asesores (Versión Ejecutiva), 29 de agosto de 2001.

Compromiso entre sociedad y gobierno para el desarrollo sustentable de Jalisco. Plan Estatal de Jalisco 1995-2001. Guadalajara: Gobierno del Estado, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuadernos de Estadísticas Judiciales N. 5. México: INEGI, 1998.

Cuadernos de Estadísticas Judiciales N. 9. México: INEGI, 2001.

Espinosa F. *Programa de Prevención Integral del Delito*, Guanajuato: Gobierno del Estado, febrero de 2002.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Jalisco.

Memorias 1998-2000 del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social. Participar para tener seguridad.

Por la grandeza de Jalisco. Reseña del primer año de gobierno. Guadalajara: Gobierno del Estado, 1990.

Programa Jalisco de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia. Guadalajara: Gobierno de Jalisco, 1998.

Quinto Informe de Gobierno. Lic. Carlos Rivera Aceves. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1994.

Sexto Informe de Gobierno. Lic. Carlos Rivera Aceves. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1995

“Reuniones distritales y sectoriales. Anexo III”. *Cuarto Informe de Gobierno. Lic. Carlos Rivera Aceves.* Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1992.

I Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1996.

II Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1997.

III Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1998.

IV Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 1999.

V Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2000.

VI Informe de Gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2001.

1 Informe de Gobierno de Francisco Ramírez Acuña. Guadalajara: Gobierno del Estado, 2002.

2 Informe de Gobierno de Francisco Ramírez Acuña. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2003.

3 Informe de Gobierno de Francisco Ramírez Acuña. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2004.

Memorias de Jalisco 2000. Guadalajara: Consejo Electoral del Estado de Jalisco.

Referencias hemerográficas

El Informador. Guadalajara, Jal.

El Financiero. México, D.F.

El Nacional. México, D.F.

El Occidental. Guadalajara, Jal.

El Universal. México, D.F.

La Jornada. México, D.F.

Mural. Guadalajara, Jal.

Público. Guadalajara, Jal.

Siglo 21. Guadalajara, Jal.

Páginas web

www.camaradediputados.gob.mx

www.ife.org.mx.

www.seguridad.gob.mx

<http://usmex.ucsd.edu/justice>