

APROXIMACIÓN A LA POLICÍA MUNICIPAL
PREVENTIVA MEXICANA: EL CASO DEL MUNICIPIO
DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO
*An Approach to the Mexican Municipal Preventive Police:
The Municipality of Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco*

Marcos Pablo MOLOEZNİK*

*Dedicado al Profesor Dr. Andrzej Dembicz,
pionero de los estudios latinoamericanos
y luchador ineludible de la democracia
y la justicia social en América Latina*

Fecha de recepción: abril del 2010

Fecha de aceptación y versión final: agosto del 2010

RESUMEN: En México la seguridad pública es una función a cargo del gobierno central, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia; lo que se traduce en un modelo policial descentralizado, en el marco del cual poco más de 38% del estado de fuerza se encuentra representado por la Policía Municipal Preventiva. En tanto que, recientemente, los resultados de la encuesta *Justiciabarómetro*, levantada en los seis municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, dan cuenta de una situación signada por la indefensión entre los uniformados responsables de velar por la seguridad ciudadana; debilidad que comparten sus pares de los cuerpos de seguridad pública del país y que puede ilustrarse a partir del caso del municipio de Tlajomulco de Zúñiga que se somete a análisis.

Palabras clave: seguridad pública, Policía Municipal Preventiva, Tlajomulco de Zúñiga, zona metropolitana de Guadalajara, México.

ABSTRACT: In Mexico, public security is provided by the central government, states and municipalities, within their respective spheres of competence, resulting in a decentralized police model, under which a little more than 38% of state force is represented by the municipal police custody. While recently the survey results *Justiciabarómetro*, conducted in the six municipalities of the metropolitan area of Guadalajara, account for a situation marked by helplessness among the soldiers responsible for ensuring public safety; weakness shared by their peers from the police forces of the country which can be illustrated by the case of the municipality of Tlajomulco de Zuniga.

Keywords: public security, Municipal Preventive Police, Tlajomulco de Zuniga, metropolitan area of Guadalajara, Mexico.

* Dr. Marcos Pablo Moloeznik – Profesor e investigador en el Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, colaborador permanente del CESLA, UW.

I. SEGURIDAD PÚBLICA E INSTITUCIÓN POLICIAL EN MÉXICO

Entre los componentes del sistema responsable de velar por la seguridad pública en la República Mexicana, destaca la policía, a la sazón institución básica de autoprotección social por excelencia y subsistema a cargo de la prevención y disuasión de los delitos y conductas antisociales, del mantenimiento de la tranquilidad, orden público y paz social, así como del auxilio a la justicia en la persecución y sanción penal.

La seguridad pública constituye una competencia concurrente, puesto que el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la concibe como¹:

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

Lo que, desde el punto de vista policial, se traduce en un modelo descentralizado; si por un lado, en México y el estado de Jalisco coexisten policías federales, estatales y municipales, por el otro, se hacen presente dos tipos de fuerzas policiales: la preventiva, uniformada o administrativa y la judicial, investigadora o ministerial que actúa *ex post* a la comisión de un delito, en calidad de auxiliar subordinado al agente de Ministerio Público, para la investigación y persecución del crimen².

La misma Ley Suprema de la Nación, en su Artículo 115, Fracción III, inciso h, le reconoce a los municipios la función de seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, incluyendo a la Policía Preventiva Municipal. El mando de esta última, en principio y a la luz de la Fracción VII, lo ejerce el Presidente Municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado; al tiempo que debe acatar las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,³ reglamentaria del Artículo 21 constitucional, recoge la letra y espíritu de la Carta Magna, al reconocer, en su Artículo 2 que:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos

¹ Última reforma publicada en; *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 24.08.2009.

² Para mayores detalles; ver, Marcos Pablo Moloeznik, "Public Security and Police Reform in Mexico", en: *Public Security and Police Reform in the Americas*, edited by John Bailey and Lucia Dammert, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, PA, 2006, pp. 169-186.

³ Publicada en: *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 2 de enero de 2009.

y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, asume el compromiso estatal de desarrollar:

(...) políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

A partir de este marco normativo, en México se desarrollan los cuerpos de seguridad pública federales, estatales y municipales, cuyos efectivos en funciones están distribuidos de la siguiente manera:

TABLA 1. ELEMENTOS ACTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LA REPÚBLICA MEXICANA

Institución policial	Elementos	Distribución porcentual
Secretaría de Seguridad Pública Federal	32,357	7.65%
Procuraduría General de la República	4,298	1.02%
Policía Estatal Preventiva	198,897	47.02%
Policía Ministerial Estatal	26,495	6.26%
Policía Municipal Preventiva	160,967	38.05%
Total fuerza policial	423,014	100.00%

Fuente: Poder Ejecutivo de la Federación, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Elementos activos de seguridad pública en México, México, D.F., 21 de enero de 2010.

Esto significa que poco más de 91% de los efectivos policiales mexicanos se concentran en las entidades federativas y los municipios, es decir, en el ámbito local.

De conformidad con la misma fuente oficial, 20 entidades federativas no cuentan con cuerpos de seguridad pública en todos sus municipios; esto es, más de 400 municipios no tienen un cuerpo de seguridad pública propio.

Además, 88.5% de las corporaciones policiales municipales tiene 100 o menos efectivos encuadrados. Por su parte, 89% de los ciudadanos en el orden municipal mexicano, reconoce tener poca o ninguna confianza en la policía uniformada, estatal y/o municipal, de acuerdo con la más reciente encuesta a cargo del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)⁴.

⁴ ICESI, *Resultados Principales*, Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6), Agosto de 2009, p. 36; en: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNaciona>

TABLA 2. CORPORACIONES MUNICIPALES DE POLICÍA

Rango	Municipios	Porcentajes	Porcentaje acumulado
De 1 a 5 elementos	206	10.20%	10.20%
De 6 a 10	328	16.20%	26.40%
De 11 a 15	295	14.60%	41.00%
De 16 a 20	231	11.40%	52.40%
De 21 a 30	254	12.60%	65.00%
De 31 a 40	153	7.60%	72.60%
De 41 a 50	114	5.60%	78.20%
De 51 a 70	118	5.80%	84.00%
De 71 a 100	91	4.50%	88.50%
Más de 100 elementos	232	11.50%	100.00%

Fuente: Poder Ejecutivo de la Federación, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Elementos activos de seguridad pública en México, México, D.F., 21 de enero de 2010.

Todo ello, explica, en parte, la propuesta de “institucionalizar la fuerza policial en todo el país”, presentada por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal Genaro García Luna, durante su comparecencia en el H. Congreso de la Unión el 21 de enero de 2010.

Se trata, lisa y llanamente, de la desaparición de las policías municipales preventivas que, siguiendo al Secretario de Seguridad Pública Federal, serían absorbidas por las policías estatales preventivas.

En síntesis, este alto funcionario del gobierno federal mexicano, aprovecha el foro del Poder Legislativo, para además de presentar un “Informe del estado de la seguridad pública en México”, hacer pública una agresiva propuesta de reforma policial que traería aparejada la eliminación de la función de seguridad pública en el orden municipal y, por ende, la carta de defunción de su principal componente, la Policía Municipal Preventiva.

les/ENSI-6.pdf; y *Resultados Principales 14 Zonas Metropolitanas (Ciudades) ENSI-6*, página 35; en: http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI6_urbana.pdf, respectivamente.

TABLA 3. PERCEPCIÓN URBANA - CONFIANZA EN LAS POLICÍAS (EN PORCENTAJES)

Tipo de Policía	Mucho	Poco	Nada
Preventiva local/municipal	9	62	27
Judicial/ministerial estatal	12	53	33
Tránsito	8	55	36

Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., *Resultados Principales 14 Zonas Metropolitanas (Ciudades), Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6), 2009, página 41*; en, http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/-ENSI6_urbana.pdf.

Cabe destacar que, poco antes, las Universidades de San Diego (California), Guadalajara y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, llevaron a cabo un verdadero censo de la Policía Municipal Preventiva de la zona metropolitana de Guadalajara, cuyos resultados fueron presentados tanto a las autoridades municipales salientes como entrantes de la región centro del estado de Jalisco.⁵

En rigor, esta encuesta pionera y única en México, puede considerarse un verdadero censo policial, puesto que participaron de manera voluntaria 5,422 policías, que representan aproximadamente 80% del estado de fuerza de las direcciones generales de seguridad pública de los seis municipios contemplados en el estudio.

La misma constituye un esfuerzo del proyecto *Justiciabarómetro*, cuyo objetivo general es producir información confiable para conocer las experiencias de los operadores del sistema de justicia penal en México. Esta primera encuesta estuvo a cargo de Data Opinión Pública y Mercados (Data-OPM) con la autorización de los seis municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara y el nivel de confiabilidad es de 95%, con un margen de error de solo 2%.

De ahí que valga la pena presentar los resultados de uno de los seis casos considerados: el del municipio de Tlajomulco de Zúñiga; debido a sus peculiares características y al crecimiento urbano y dinamismo social de los últimos años.

⁵ Marcos Pablo Moloeznik, David A. Shirk y María. Eugenia Suárez de Garay, *Justiciabarómetro, Reporte Global, Resultados de la encuesta a la Policía Municipal Preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara, 2009, Justice in Mexico Project, 2009*, Trans-Border Institute (TBI) University of San Diego, Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 69 pp. ISBN 978-0-615-34387-7. Disponible en: <http://justiceinmexico.org/resources/pdf/justiciabarometro.pdf>.

II. APROXIMACIÓN A LA POLICÍA MUNICIPAL PREVENTIVA MEXICANA:
EL CASO DEL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO

Tlajomulco de Zúñiga constituye una ciudad y municipio de la región Centro del Estado de Jalisco, México; forma parte de la zona conurbada de Guadalajara y se encuentra al suroeste de la misma. Al norte limita con los municipios de Zapopan, Tlaquepaque y El Salto, al sur con Jocotepec y Chapala, al este con Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos y al oeste con Acatlán de Juárez y Tala.

El nombre de Tlajomulco proviene del náhuatl *tlalli* (tierra), *xomulli* (rincón) y *co* (lugar), que se interpreta como: “lugar del montón de tierra” o “tierra en el rincón”⁶.

Su extensión territorial es de 636.93 km² y tiene una población de 220,630 habitantes.

Cabe destacar que Tlajomulco de Zúñiga es el municipio de mayor crecimiento en América Latina en los últimos años⁷, base de la industria y de gran parte del comercio de la zona; además es donde se encuentra enclavado el Aeropuerto Internacional de Guadalajara. Durante los últimos años también ha sido sede de varios proyectos residenciales de lujo y fraccionamientos de clase media que intentan promover la convivencia con la naturaleza, al estar más retirados de la mancha urbana.

Según el II Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el municipio tiene 220,630 habitantes; lo que representa el 3.3% del total de la población de Jalisco.

TABLA 4. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA ENTRE 1980 Y 2005

Año	1980	1990	2000	2005
Población	50,697	68,428	100,797	220,630

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>. Cabe destacar que entre 1995 y 2005, Tlajomulco duplicó su población residente. Ahora es un municipio de carácter crecientemente urbano, que ya forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG); ver, <http://www.tlajomulco.gob.mx/#pags/plandesarrollo.php>.

Para dar cobertura y brindar protección a su población, la Policía Municipal Preventiva de Tlajomulco de Zúñiga cuenta con un estado de fuerza de 475 efectivos encuadrados⁸; de los cuales 361 participaron efectivamente en la encuesta *Justicia-*

⁶ *Tlajomulco de Zúñiga*; en, Los municipios de Jalisco. Enciclopedia los Municipios de México, Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Jalisco, 1988.; en, <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/jalisco/mpios/14097a.htm>.

⁷ De conformidad con datos proporcionados por la Dirección General de Desarrollo y Bienestar Social, H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, agosto de 2009.

⁸ Dato proporcionado por el Lic. Emiliano Sandoval Delgado, Director General de Seguridad

barómetro, de la que se desprende la naturaleza del propio cuerpo de seguridad pública y los siguientes perfiles y características esenciales de los uniformados:

III. DATOS DEMOGRÁFICOS Y ASUNTOS CRÍTICOS

En primer lugar, vale la pena centrarse en la información básica de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a la sazón, como aproximación:

- de los 361 efectivos encuestados, 337 pertenecen al sexo masculino y solo 24 al femenino;
- en cuanto a la distribución por edades, 69 tienen 41 años o más; 157 de 31 a 40 años, y 109 de 18 a 30 años;
- por su parte, 88% de sus elementos se encuentran casados o viven en pareja y 55% tienen familias de 2 a 3 hijos;
- la mayoría (60%), se traslada a su trabajo en transporte público y la tercera parte (34%) en automóvil; en tanto poco más de la mitad (54%), no regresa a su casa para comer diariamente y convivir con su familia;
- 55% ganan de 8,000 a 9,999 pesos mensuales y 24% 10,000 pesos o más, cuyo significado es el de bajos salarios para más de la mitad del personal encuadrado;
- asimismo, 59% gasta entre 51 y 100 pesos diarios en comidas, lo que no sorprende a la luz del ingreso medio;
- 61% renta o vive con familiares, por no tener vivienda propia o ser propietario de un inmueble;
- 14% reconoce tener otra fuente de ingreso;
- además, 70% de los efectivos afirma no haber sido sometido a revisión médica. recientemente, es decir, en los últimos tres meses;
- cerca de 40% presenta tabaquismo como adicción.

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

- los hombres se encuentran sobre representados, puesto que menos de 15% de los elementos encuadrados en la corporación son del sexo femenino.
- la edad promedio de los policías es de 34 años, presentándose un paulatino proceso de envejecimiento⁹;
- la mayor parte de ellos percibe bajos sueldos (7,474 pesos de sueldo

Pública del H. Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, el 22 de agosto de 2009.

⁹ Información proporcionada por la Comisión Estratégica de Seguridad, Guadalajara, mayo de 2009.

mensual bruto en promedio)¹⁰ y esto explica que destinen un porcentaje muy elevado de su ingreso neto a la adquisición de alimentos;

- tampoco poseen vivienda propia, por lo que se ven obligados a rentar o buscar refugio en residencia de familiares;
- los horarios, turnos y guardias impiden que poco más de 50% regrese a su hogar para comer diariamente;
- casi 40% de los policías fuma, adicción que contribuye al deterioro de su salud;
- si bien pocos (14%) aceptan tener otra fuente de ingreso, se trata de un colectivo de policías uniformados que en lugar de descansar u optar por el esparcimiento durante su tiempo libre, desempeña otra actividad rentada fuera de la corporación.

IV. DESARROLLO DEL PERFIL PROFESIONAL DEL AGENTE

En segundo término, se debe explorar el perfil de los policías municipales preventivos, de donde:

- 10% no tuvo actividad previa a la policial;
- 16% estuvo, *ex ante*, encuadrado en las filas de las Fuerzas Armadas; de los cuales 63% hasta seis años y casi la totalidad como personal subalterno;
- 74% antes de ingresar a la corporación se dedicó, mayoritariamente, a: la seguridad privada (23%); oficio como mecánico o carpintero (15%); y, obrero (13%);
- 49% de los que tuvieron un empleo previo, duraron hasta 3 años en su actividad;
- en cuanto a los motivos por los que es policía: unos 40% afirma que para servir y el mismo porcentaje, asegura que para combatir la inseguridad;
- 95% asevera que, de no ser policía en este momento, sí le gustaría serlo, porque le gusta (28%), por vocación de servicio (33%) y para servir a la sociedad (28%);
- tan sólo poco más de 10% habla inglés;
- 179 tienen menos de 6 años de antigüedad (50% tiene hasta 2 años en la corporación y 23% hasta 4 años), frente a 36 con más de 15 años de servicio como policías;
- sólo 16 llevan a cabo funciones administrativas, a los que se suman 11 que combinan funciones administrativas y operativas;

¹⁰ Ibidem.

- de los 361 policías, 292 (80%) son catalogados como “policías choferes”, único caso en la ZMG;
- hay una correspondencia con lo que se reconoce como “el principal tipo de contacto con la comunidad”, cual es el patrullaje (57%);
- 57% de los efectivos asegura no recibir la dotación de uniforme que le corresponde.

De esta manera, destaca un conjunto fortalezas, entre ellas:

- la vocación de servicio, como intangible, que se desprende tanto del motivo por el que eligieron ser policías, como por su innegable atracción por la profesión;
- la mayoría tiene poca antigüedad en la corporación, lo que permitiría apostar por la profesionalización de la masa del personal;
- la mayor parte de los efectivos son operativos, lo que supone un bajo nivel de burocratización, favoreciendo el aprestamiento de la masa crítica humana. Dicho en otras palabras, la corporación se caracteriza por un elevado grado de operatividad en contraste con sus pares de otros cuerpos de seguridad pública.

En contraste, los siguientes puntos rojos se erigen en debilidades insoslayables:

- la mayoría de los policías tienen la categoría de “choferes”, lo que impone esquemas operacionales basados en el patrullaje vehicular, lo que a su vez atenta contra el contacto directo y la participación ciudadana;
- sólo 11 policías se encuentran capacitados y participan en programas preventivos, lo que contribuye aun más al divorcio del policía preventivo con la comunidad a la que se debe;
- la institución no les provee de equipo, en especial, uniformes; esto genera altos niveles de frustración y da al traste con los más elementales derechos laborales;
- sólo una minoría domina el idioma inglés, en un municipio donde residen pensionados estadounidenses y canadienses en sus fraccionamientos privados y zonas residenciales, y en el que existen convenios de “ciudades hermanas” con pares de Estados Unidos y Canadá y, por ende, la posibilidad de la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana.

V. CONOCIMIENTOS TÉCNICOS Y CUESTIONES DEL DEBIDO PROCESO

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

- de conformidad con 68% de la policía municipal de Tlajomulco, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, frente a 29% que la considera un servicio público;
- en cuanto a la principal función de la policía, la opinión de la misma se encuentra dividida entre preservar la vida humana e integridad física de las personas y mantener la tranquilidad y el orden público;
- la abrumadora mayoría de los uniformados (95%), sabe que una persona puede ser detenida en caso de flagrancia;
- 62% responde correctamente a la pregunta de hasta por cuántas horas puede ser detenida una personas en caso de cometer una falta administrativa;
- 80% demuestra también saber que a un presunto delincuente la policía lo debe poner inmediatamente a disposición del Ministerio Público;
- 34% considera que, en ciertas ocasiones, la policía necesita actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes; y que tratan de respetar las normas, pero no siempre es posible;
- poco más de 64% valora que el policía tenga derecho a la capacitación para el desempeño de la función de seguridad pública, frente a 31% que reclama estabilidad y seguridad laboral; lo que pone al desnudo el hecho de que la tercera parte de los uniformados vean más a la seguridad ciudadana como un empleo u ocupación que les garantiza un ingreso, si bien bajo, seguro cada quincena, que como vocación profesional.

La profesionalización de aquellos ciudadanos que abrazan como proyecto personal de vida la carrera policial, se pone en entredicho, debido a:

- la concepción de la seguridad pública aceptada por la mayoría, que contrasta con la vocación como motivo de ingreso a la corporación;
- además, la seguridad pública es una función a cargo de la federación, entidades federativas y municipios (competencia concurrente), de acuerdo con el Artículo 21 constitucional, lo que parece ignorar la masa de los policías;
- persiste un resabio del pasado que antepone la tranquilidad y orden público a la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas, como principal función de la institución policial; de lo que se trata es de transformar positivamente la relación del Estado con los ciudadanos, por lo que las inercias de la mano de una concepción que privilegia la represión se erige en un obstáculo o resistencia al cambio;

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

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

- detención en flagrancia y por comisión de falta administrativa;
- puesta inmediata a disposición del Ministerio Público, federal o estatal, tratándose de un presunto delincuente;
- a lo que se suma la conciencia generalizada entre los uniformados (superior a 64%) sobre el derecho a la capacitación para y en el trabajo, condición *sine qua non* para la profesionalización policial.

VI. PERCEPCIONES DEL TRABAJO, CRIMEN Y SOCIEDAD

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

- poco más de 69% considera que el crimen y la inseguridad es un tema muy urgente, ligeramente por encima de la pobreza (62%), la creación de empleos (63%) y la educación (56%);
- 46% de los elementos identifica “la atención rápida” como la característica policial más valorada por la ciudadanía;
- para la mayoría (51%), el problema con el que la policía está más involucrado es el tráfico de drogas;
- mientras que se reconoce que el problema que se resuelve con mayor facilidad es el pandillerismo;
- siendo lo más difícil de resolver, el secuestro y el tráfico de drogas.
- para la policía municipal, los problemas que más le preocupan a la sociedad son: el tráfico de drogas y, en menor medida, el robo a casa-habitación;
- aunque el problema más frecuente en el ámbito de la seguridad pública, percibido por los uniformados, es el robo a casa-habitación;
- las acciones consideradas más eficientes para combatir la inseguridad son: mayor participación de la comunidad (42%) y acabar con la corrupción (30%);
- 54% de los policías están convencidos que la ciudadanía les otorga una calificación aprobatoria de 7 o más;
- para un mayor acercamiento a la gente, los propios policías sugieren apostar por una mejor comunicación (40%) y más programas preventivos (35%);

- las situaciones en las que mejor es recibida la policía, cuando interviene, son: la violencia doméstica (42%) y el robo (19%);
- en cambio, los hechos en los que la presencia del funcionario encargado de hacer cumplir la ley no es grata, son: la detención de un familiar (50%) y riñas entre vecinos (24%);
- 46% acepta la existencia de elevados niveles de corrupción en la corporación y 74% está convencido que hay más corrupción en los altos mandos;
- 53% considera que son los ciudadanos los que fomentan la corrupción.
- en contraste, 73% de los entrevistados reconoce en la honestidad el principio o valor más importante que debería tener un policía; e, incluso, más de 75% califica con 7 o más a este principio o valor en la Dirección General de Seguridad Pública de Tlajomulco de Zúñiga;
- 84% está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo en involucrarse en conductas ilegales no graves, siempre y cuando nadie salga lastimado.
- la mayoría de los uniformados (84%) afirma respetar y obedecer la ley por convicción;
- de igual forma, 53% considera que se debe respetar la ley para mantener el orden público;
- aproximadamente, la mitad de los policías considera que aplican la ley a todos por igual y proporcionan un trato justo a los ciudadanos;
- 40% asegura que no se toma en cuenta su opinión al legislar;
- en cuanto a las áreas en las que se necesita más capacitación, se decantan por: leyes y reglamentos (46%) y armamento y tiro (16%).

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

- son conscientes y sensibles de los temas que más preocupan a la sociedad y existen condiciones para romper con el tradicional divorcio entre la institución de autoprotección social por excelencia y los ciudadanos;
- tienen la convicción de que la ley debe ser la reguladora del orden social;
- rechazan involucrarse en conductas ilegales, aunque no revistan el carácter de graves, lo que supone una plataforma idónea para apostar por la integridad institucional;
- ó, lo que es lo mismo, la mayoría reconoce en la honestidad el pilar de la función de la seguridad pública municipal;
- aceptan la aplicación del principio de igualdad jurídica de las personas y trato justo a los ciudadanos;

- reconocen que la participación ciudadana es la clave en la prevención, disuasión y combate a la delincuencia, por lo que se imponen mejores canales de comunicación y programas preventivos de nuevo cuño;
- destacan la aquilatada experiencia en intervención en casos de violencia doméstica, por lo demás bien vista por la ciudadanía; piedra de toque para desarrollar un verdadero modelo de policía comunitaria o de proximidad orientada a la prevención y resolución de problemas domésticos.

Pero, también aflora un conjunto de debilidades, entre otras:

- la aceptación de la existencia de la corrupción;
- la creciente desconfianza en los mandos superiores, al estar convencidos que es donde se concentra la corrupción; lo que denota serios problemas de liderazgo;
- el tráfico de drogas como el problema en el que más está involucrada la corporación y, a la vez, el más difícil de resolver;
- la ausencia de consulta al policía, tanto en la formulación del marco legal, como en el diseño de la política sectorial;
- el desdén, cuando no dejar de lado, la participación social e instrumentos de prevención del delito, al identificarse el marco legal y el armamento y tiro como las principales necesidades de capacitación; más el convencimiento de que son los ciudadanos los responsables de fomentar la corrupción;
- la baja capacidad de respuesta en casos de robo a casa-habitación, a la sazón principal problema en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

VII. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

Finalmente, a la luz de los resultados y hallazgos de la encuesta *Justiciabárometro*, es posible formular recomendaciones en materia de seguridad pública, con el objeto de coadyuvar a la profesionalización de la institución de autoprotección social por excelencia que es la policía y, por ende, mejorar esa función a cargo del estado.

VIII. MODELO Y DOCTRINA POLICIAL

En primer lugar, se debería apostar por el modelo de policía comunitaria, de proximidad o de aproximación, por ser la autoridad policial la más cercana a los ciudadanos.

De lo que se trata es de un patrón policial que parta de una concepción *ciudadano-céntrica* de la seguridad, que anteponga la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas, es decir, el derecho a la vida; cuyo significado es

que la persona humana debería erigirse en el eje articulador de las políticas, estrategias y líneas de acción de la institución policial, es decir, su razón de ser.

Por lo tanto, reconocer que la participación ciudadana es la clave en la prevención y combate a la delincuencia en el orden municipal, lo que impone mejores canales de comunicación y programas preventivos de nuevo cuño, a partir del establecimiento y desarrollo de Consejos Ciudadanos barriales y vecinales.

Mientras que otras conductas delictivas y antisociales a atender son las de carácter patrimonial (el robo en sus diversas modalidades y, en especial, a casa-habitación) y la violencia intrafamiliar, en la que el uniformado debe fungir como mediador y protector de los grupos sociales más vulnerables. Pero, para ello, se debería dotar a los uniformados de competencias y habilidades que le permitan desempeñarse efectivamente como mediador y protector social, y contribuir a la resolución de problemas.

También debe prevenir las adicciones, en particular, el alcoholismo y la drogadicción.

En segundo término, se debería generar doctrina policial propia, lo que significa -por ejemplo- innovar en el ámbito preventivo y buscar la canalización de las energías sociales, mediante mecanismos novedosos de participación ciudadana en materia de seguridad.

Dado que, actualmente, la mayoría de los policías revistan bajo la categoría de “choferes”, lo que obliga a desarrollar esquemas operacionales basados en el patrullaje vehicular (el que atenta contra el contacto directo con el ciudadano), se hace necesario repensar tanto el perfil de la mayoría de los efectivos encuadrados, como la planeación y ejecución de las operaciones y tácticas policiales; probablemente, en un futuro se imponga el patrullaje pie a tierra y la figura del policía barrial y escolar.

IX. COMPONENTE HUMANO

Precisamente, en tercera posición, se impone un proceso de reconversión profesional que responda al modelo de policía comunitaria, especialmente con ex militares y personal procedente del ámbito de la seguridad privada.

Tratándose del subsistema de reclutamiento y selección, entre los requisitos, se debería establecer 23 años como límite de edad para el ingreso; y, de esta manera, renovar con “sangre nueva” y disminuir la edad promedio de la corporación.

También, se deberían someter a revisión los exámenes de admisión, haciéndose hincapié en la vocación de servicio como principal motivo o interés para abrazar la carrera policial del aspirante.

Asimismo, se debería incrementar el personal de sexo femenino, tanto por el bajo número que presenta en el actual estado de fuerza, como por el perfil *ad hoc* para atender la problemática de la violencia intrafamiliar que aqueja al municipio. En cuarto lugar, aspirar al diseño y desarrollo de una verdadera carrera policial, de conformidad a los parámetros e indicadores establecidos por el Sistema Nacional de

Seguridad Pública, apostando por un conjunto de factores cualitativos no materiales o intangibles, tales como: la generación de un espíritu de cuerpo entre los integrantes de la corporación; el desarrollo de una cultura de la legalidad, acompañada por un riguroso código de actuación (deontología policial); y, el liderazgo, que se traduciría en reglas de juego claras para los ascensos y promociones, en los que se abandonen el dominio de la red del relaciones, compromisos político-partidistas y lealtades en la designación de los mandos medios y superiores.

Se trata de la profesionalización integral del personal policial, a partir de la seguridad y estabilidad laboral que entraña la función de la seguridad pública municipal; de donde se debería:

- elevar el grado de escolaridad promedio, y la enseñanza del idioma inglés;
- mejorar, de manera escalonada y en la medida de las posibilidades del erario público, las condiciones laborales del funcionario encargado de hacer cumplir la ley, a saber: aumento de salarios hasta lograr su equiparación con los que perciben sus pares de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara; el establecimiento de horarios de 6 horas; brindar apoyos para adquirir vivienda propia; y, dotar a los efectivos, regularmente, de equipos y uniformes;
- poner en marcha un programa anual de salud preventiva y combate a las adicciones entre los uniformados.

La integración de un Comité de Expertos, debería ser el primer paso para el diseño, desarrollo y evaluación de la carrera y profesionalización policial que la realidad y el marco normativo demandan.

Recapitulando, de lo que se trata es de consolidar las fortalezas, a la vez que minimizar o neutralizar las debilidades identificadas en la Dirección General de Seguridad Pública de Tlajomulco de Zúñiga. Lo que significa que la Policía Municipal Preventiva, lejos de desaparecer (tal como lo propone el gobierno central mexicano), debería ser rescatada por el estado, tanto por su propia naturaleza (ser la autoridad en contacto permanente con el ciudadano), perfil de sus integrantes, como por sus innegables fortalezas que la separan y alejan de otros tipos de policías más proclives a la corrupción y nexos con el crimen organizado. De donde, sería recomendable diseñar, ejecutar y evaluar experiencias piloto de policías municipales de proximidad en ámbitos territoriales como el caso de Tlajomulco de Zúñiga expuesto.

Zapopan, Jalisco, México, 3 de abril del 2010.