Estado de derecho

8.1 Seguridad ciudadana

UN PLAN DE TODOS
PARA UN **FUTURO COMPARTIDO**

Seguridad ciudadana y clima de inseguridad

La seguridad ciudadana es un concepto más amplio que el de seguridad pública. Una definición de seguridad ciudadana sería: "el no temer a una agresión violenta, saber respetada la integridad física, sobretodo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temor a un robo o una agresión" (Dammert, Ribarne, Díaz, Manzano, & Piña, 2006) . Otra forma de definirla es "la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia, amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros" (PNUD-Costa Rica, 2005).

Por ello, representa uno de los principales temas en las agendas públicas de los gobiernos. Existen grandes retos, entre ellos garantizar la seguridad pública e integridad de las personas en un marco de libertades y derechos. La tarea es aún mayor cuando se busca involucrar a la ciudadanía en la participación para la prevención, atención a víctimas y seguimiento a denuncias. De lograrse, esto permitirá coproducir seguridad en conjunto con el Estado y una constante comunicación entre ciudadanos y autoridades.

La encuesta de Bienestar subjetivo realizada por la Subsecretaría de Planeación en Jalisco para 2015, mostró que poco más de la mitad de la población (56.4%) considera que la seguridad pública en su localidad es deficiente, mientras que 40% se declara insatisfecho en alguna medida con la seguridad de la zona en la que vive, el promedio de satisfacción estatal fue de 6.2 muy similar al que reporta la encuesta BIARE del INEGI que fue de 6.1 por encima del promedio nacional que fue de 5.9. Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI-ENVIPE, 2015) establece que en Jalisco 59.6% de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día al estado; seguido del desempleo, con 43.7%, y el aumento de los precios, con 31.4%. Además, resultado de esta misma encuesta, se tiene que más de dos terceras partes de la población (69.6%) perciben un ambiente de inseguridad en el estado, mientras que a nivel nacional fue de 73.2%. En este mismo sentido, en la encuesta My World (2015), que elabora la ONU, reporta que dentro de las seis prioridades que establecen los ciudadanos, en 9.3% de las veces se menciona la protección contra el crimen y la violencia, lo cual la ubica entre las cinco prioridades más recurrentes.

En las cifras del MIDE (2014), se observa que la incidencia de delitos del fuero común por cada mil habitantes en el estado fue de 11.68 delitos; con 91 577 denuncias sobre ilícitos tipificados en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. Por otra parte, la Procuraduría General de la República reporta el índice de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes del fuero federal, para el cual Jalisco se encuentra en 49.34, muy cerca del nivel nacional que es de 49.77 delitos.

Asimismo, del total de delitos ocurridos sólo 9.3% son denunciados ante el Ministerio Público (MP), y de ellos sólo 56.2% inició averiguación previa, cifras muy parecidas a las nacionales que son de 10.7 y 67.5%, respectivamente. Este bajo nivel explica en parte la sensación de vulnerabilidad social. Según los datos de la última encuesta del observatorio ciudadano Jalisco Cómo Vamos (2014), "sólo el 11% de los jaliscienses se sienten muy seguros en su ciudad y en el AMG apenas 9%". De acuerdo con la misma encuesta, "los jaliscienses que se sienten algo o muy inseguros alcanzan 40%", una cifra menor que la que reporta la ENVIPE (2015), 69.6%.

Tabla 8.1 Delitos ocurridos, denunciados y en carpeta de investigación de Jalisco, 2015

Entidad federativa	Delitos ocurridos[1, 2]	Delitos denunciados		En carpeta de investigación			
				Sí		No	
		Absolutos	Relativos (porcentaje)	Absolutos	Relativos (porcentaje)	Absolutos	Relativos (porcentaje)
Nacional	33 704 032	3 599 276	10.7	2 430 372	67.5	982 398	27.3
Jalisco	2 266 586	209 921	9.3	118 067	56.2	61 995	29.5

[1] Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el MP.

[2] El total por entidad federativa incluye 29 230 casos en los que no se especificó la condición de denuncia.

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN con base en información de ENVIPE, INEGI, 2015.

De acuerdo con información de la Dirección de Política Criminal y Estadística de la FGE, en el año 2013 hubo un incremento de 13.5 % en el número de averiguaciones previas, en comparación con 2012. Se contabilizaron 1 099 homicidios dolosos, 139 robos a bancos, 391 robos a carga pesada, 4 268 robos a negocios, 7 817 robos a personas, 9 892 robos a vehículos, 7 211 robos a casas habitación, 69 secuestros y 522 violaciones. Esto representó que para Jalisco el índice delictivo por cada 100 mil habitantes fuera de 79.9 a nivel nacional, lo que lo ubica en el lugar 19 de 32, con una afectación grave, y con lo cual pasó del lugar 12 al 17 en el periodo que comprende del 2010 al 2012. Finalmente, bajó hasta el lugar 19 en 2013, (CIDAC, 2013).

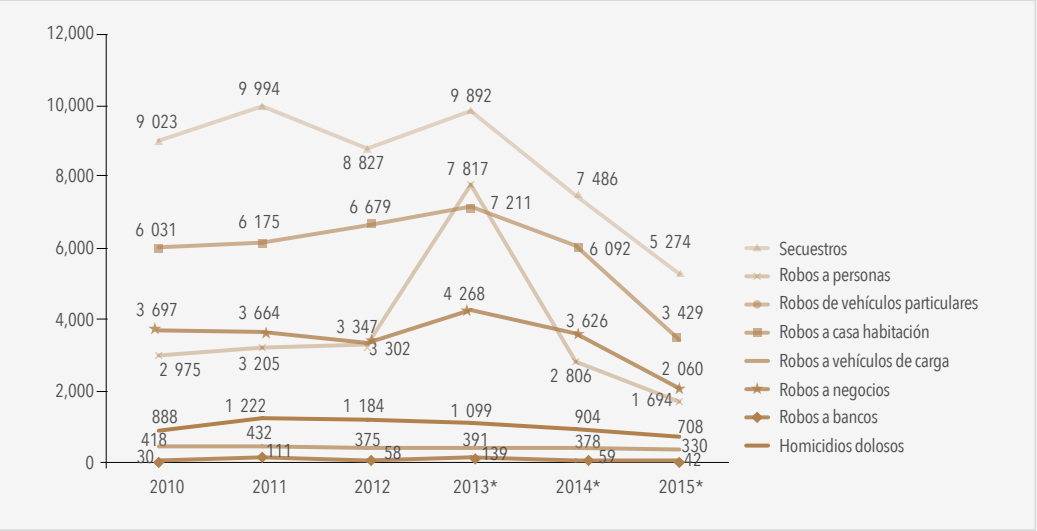
Tabla 8.2 Delitos de alto impacto registrados en Jalisco, 2010-2015

Delitos	Valores					
	2010	2011	2012	2013*	2014*	2015*
Secuestros	25	46	72	69	22	20
Robos a personas	2 975	3 205	3 302	7 817	2 806	2 344
Robos de vehículos particulares	9 023	9 994	8 827	9 892	7 486	7 253
Robos a casa habitación	6 031	6 175	6 679	7 211	6 092	4 753
Robos a vehículos de carga	418	432	375	391	378	477
Robos a negocios	3 697	3 664	3 347	4 268	3 626	2 773
Robos a bancos	30	111	58	139	59	55
Homicidios dolosos	888	1 222	1 184	1 099	904	1 017

* Cifras preliminares

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN con base en información del Sistema MIDE Jalisco, 2010-2015.

Figura 8.1 Delitos de alto impacto registrados en Jalisco, 2010-2015



* Cifras preliminares
Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN con base en información del Sistema MIDE Jalisco, 2010-2015.

Otro dato que aporta la ENVIPE (2015) es que 36.9% de los hogares del estado tuvieron al menos una víctima de delito durante 2014. Del total de víctimas estimadas en Jalisco, el rango de edad que registra mayor incidencia es el que va de los 30 a 39 años; a nivel nacional, fue en el que va de 18 a 19 años.

En lo que corresponde a la tasa de delitos más frecuentes por cada 100 mil habitantes para la población de 18 años y más en el estado de Jalisco, los principales delitos de enero a diciembre de 2014 fueron extorsión, robo total o parcial de vehículo, y robo o asalto en la calle o en el transporte público. Del total de los delitos estimados en Jalisco, la víctima estuvo presente en 54.2% y en 25.5% de los casos manifestó haber sufrido daño, a nivel nacional fue sólo de 17.9%. El costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares de Jalisco representó un monto de 17 174 millones de pesos. A nivel nacional, el costo ascendió a 226 670 millones de pesos, (INEGI-ENVIPE, 2015).

De acuerdo con las cifras correspondientes al año 2014 del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF, 2014), del total de las autopsias realizadas (4 450); 725 correspondieron a arma de fuego como causa objeto de muerte. Es importante implementar diversas acciones de coordinación para doblegar esfuerzos y sacar de las calles las armas de fuego, que en muchos de los casos están en posesión de menores de edad. Este problema se percibe en las continuas peleas entre pandillas suscitadas en las distintas colonias de los municipios del AMG, que en más de una ocasión han costado la vida de varias personas.

Vulnerabilidad en el sistema de seguridad pública

Una de las principales necesidades de los municipios es la de personal operativo. De acuerdo a datos de la FGE, en el periodo del 1 al 31 de junio de 2014, las direcciones de seguridad pública de los municipios que conforman el área metropolitana reportaron 6 570 elementos, lo que equivale a 1.39 policías por cada mil habitantes. Por su parte, en el interior del estado se contabilizaron 5 820 elementos, es decir, 1.88 policías por cada mil habitantes. Esto contrasta con la recomendación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2011) de 2.86 por cada mil habitantes. La situación se agravó aún más debido a la entrada en vigor de la obligatoriedad de controles de confianza a todo el personal de seguridad pública. Por una parte, esto propició la separación de personal que no cumplió con ellos y, por otra, disminuyó el número de contrataciones por la rigidez del esquema de aplicación de pruebas.

Aunado a lo anterior, las condiciones del parque vehicular de los municipios son deficientes y, si bien Jalisco se ubica a nivel nacional en el lugar número tres en cuanto a la cantidad total de vehículos (ver tabla 8.3), muchos de ellos cuentan con patrullas obsoletas, desgastadas, antiguas y que, en muchas ocasiones, no poseen las características necesarias para transitar por lugares de difícil acceso, lo que propicia la demora en la atención de emergencias y servicios. Otro problema es la falta de vehículos blindados que contrarresten ataques de grupos con armamento de alto calibre. La tecnología de apoyo (cámaras, blindaje, GPS) es inexistente y el armamento es obsoleto y no responde a las necesidades operativas.

Tabla 8.3 Recursos materiales por entidad según tipo de vehículo, 2015

Entidad	Total	Automóviles	Camiones y camionetas	Motocicletas	Otro
Estados Unidos Mexicanos	22 754	10 240	10 952	1 035	527
Chihuahua	2 765	410	1 919	128	308
Jalisco	2 356	597	1 614	129	16
Distrito Federal	2 086	1 636	187	183	80
México	1 736	1 338	314	82	2

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN con base en información de Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, INEGI, 2015.

Las direcciones municipales cuentan con más de tres mil armas propiedad del Estado, lo que significa que tres de cada 10 armas están en comodato. Además, existen nueve municipios que no cuentan con armamento propio, el que tienen es propiedad del Estado. En muchas de las corporaciones de los municipios el personal no cuenta con chaleco balístico para su protección y seguridad.

El Instituto de Formación y Profesionalización cuenta con una plantilla docente de 18 personas, insuficiente para capacitar en lo correspondiente a la formación inicial, continua y especializada. De estos instructores, 14 participan en los cursos de: formación inicial para Policía Estatal, para Seguridad y Custodia, y para Policía Preventivo con terminación en Policía Vial. Asimismo, 10 de ellos cuentan con acreditación en el curso de formación inicial para Policía Estatal Acreditable en tres de las unidades que conforman el programa: ética y valores; tronco común, y operaciones, investigación y análisis táctico. Finalmente, 11 cuentan con la acreditación para realizar la evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos de la función, tanto a personal del Estado como de municipios.

Tabla 8.4 Número de personal operativo participante en programas de capacitación, 2007-2013

Capacitación	Número de participantes
Formación inicial	1 281
Formación continua	30 651
Regionalización	11 196
Capacitación internacional	1 487

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN, con base en información de la Dirección General de la Academia de Policía y Vialidad del Estado.

Con la plantilla docente también se atienden las necesidades de capacitación de todos los municipios, incluidos los beneficiados con el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). A nivel estatal, el personal destinado a funciones de seguridad pública asciende a 6 585 elementos, distribuidos en los diferentes niveles operativos y administrativos, mismos que requieren de capacitación mínima inicial y continua.

Tabla 8.5 Personal destinado a funciones de seguridad pública, según nivel jerárquico, 2010

Entidad	Total	Primer nivel jerárquico	Nivel intermedio de jerarquía	Nivel operativo de jerarquía	Personal administrativo	No aplica a tipo de corporación policiaca
Nacional	204 596	1 913	6 346	171 954	24 383	99
Jalisco	6 585	3	22	4 291	2 269	1

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN, con base en información de Encuesta Nacional de Gobierno, INEGI, 2010.

La confianza en las instituciones es un indicador de cohesión social y de integración de las sociedades. El nivel de confianza que los ciudadanos depositan en las autoridades encargadas de la seguridad pública es muy variado. La Marina y el Ejército tienen los porcentajes más altos de confianza de los ciudadanos 84.8 y 79.1%. Por otro lado, la mayor desconfianza (poca/nada) es para la policía de tránsito (64.7%), seguida por la policía preventiva municipal (59.6%). Los ministerios públicos tampoco gozan de mucha confianza de parte de la ciudadanía: 51.9% confía poco o nada en ellos, (INEGI-ENVIPE, 2015). Según las estadísticas, en Jalisco, el nivel de confianza en las autoridades encargadas de la seguridad pública es superior al promedio nacional.

Tabla 8.6 Niveles de confianza que los ciudadanos de Jalisco tienen en las distintas autoridades/instituciones públicas, 2015

Autoridad/Institución	Nacional		Jalisco	
	Nivel de confianza* (porcentaje)		Nivel de confianza* (porcentaje)	
	Mucha/Alguna	Poca/Nada	Mucha/Alguna	Poca/Nada
Marina	81.6	15.2	84.8	12.4
Ejército	77.6	21.0	79.1	19.4
Policía Federal	56.2	41.9	58.7	40.1
Procuraduría General de la República (PGR)	49.2	48.0	51.8	47.0
Jueces	46.2	51.3	43.7	55.3
Policía Estatal	42.5	56.1	51.6	47.3
Policía Ministerial o Judicial	42.4	55.5	48.9	49.9
MP y procuradurías estatales	41.5	56.5	46.0	51.9
Policía Preventiva Municipal°	36.0	63.3	40.1	59.6
Policía de Tránsito°	31.3	67.7	34.1	64.6

*Excluye la opción "No sabe / no responde".

°Excluyen los casos en los cuales el informante declaró que no existe dicha autoridad.

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN, con base en información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI, 2015.

Por último, destaca el hecho de que los ciudadanos consideran que las principales causas de la inseguridad son: la corrupción, las leyes poco adecuadas, los malos policías, la poca coordinación ente gobiernos, impunidad, el sistema judicial deficiente y las prisiones que no cumplen con el fin de reinsertar al individuo, (Jalisco Cómo Vamos, 2012, pág. 234).

Estandarización policial: mando único

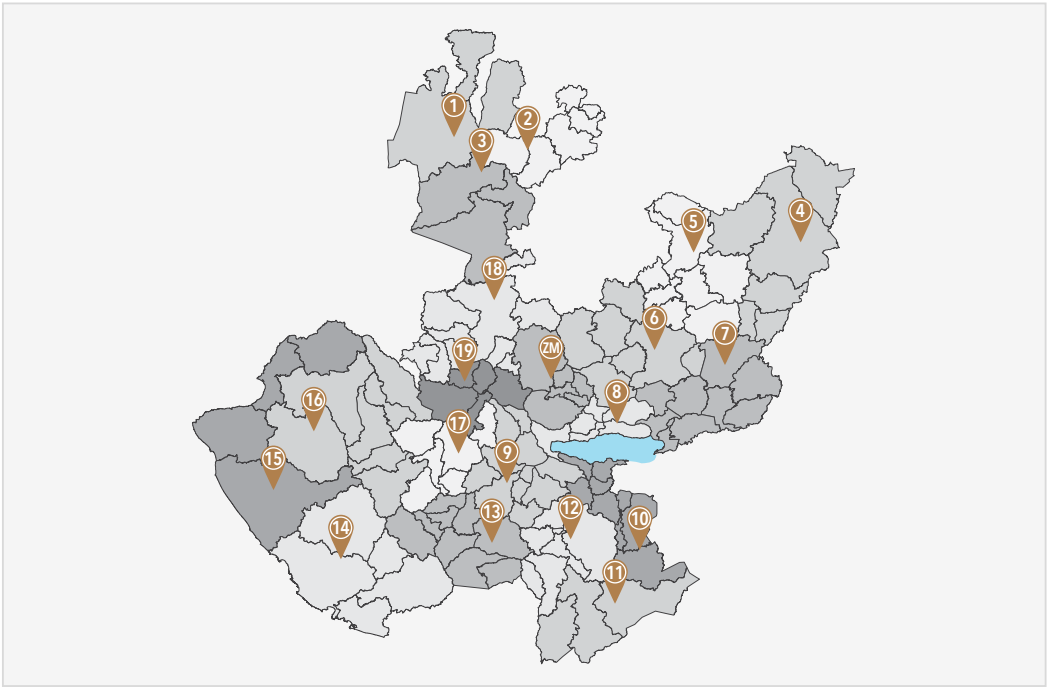
Con la creación de la Fuerza Única Jalisco, se establecieron las bases de coordinación de los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales para la integración de una fuerza operativa bajo un solo mando. Ésta aportará a la generación, el análisis e intercambio de información útil para la prevención del delito y el combate a la criminalidad, así como para depurar y fortalecer las bases de información sobre la seguridad pública. La Fuerza Única Jalisco coadyuva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el desarrollo de las tareas de investigación y persecución de los delitos con la intervención correspondiente de la FGE y el Instituto de Ciencias Forenses.

La Fuerza Única Jalisco es una de las columnas que sostienen el Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco. Esta fuerza policial se concibe como un instrumento operativo, cuya misión es reforzar la capacidad de los gobiernos del Estado y de los municipios de Jalisco para garantizar el orden y la paz pública, así como para proteger la integridad física y patrimonial de sus habitantes, residentes temporales y personas en tránsito, (FGE, 2014). Todo esto, por medio de la instrumentación eficiente de políticas de prevención general y especial de los delitos, así como de una persecución eficaz de los mismos.

Las problemáticas que se han detectado en los municipios de Jalisco son, entre otras, los ataques a instituciones y atentados contra elementos de Seguridad Pública; la presencia del crimen organizado y tránsito de grupos armados; el aumento de delitos de alto impacto; la falta de coordinación intermunicipal y de recursos de inteligencia de las policías para hacer frente a la delincuencia organizada, y la vulnerabilidad de las policías municipales ante las acciones del crimen organizado, (FGE, 2014). La Fuerza Única de Jalisco tiene como objetivos principales aplicar eficientemente los recursos con que cuentan los municipios, tanto humanos como materiales, para la prevención y combate de la incidencia delictiva en delitos de alto impacto; facilitar la coordinación entre instancias de los tres niveles de gobierno para atender la problemática delictiva; equipamiento y capacitación especial contra acciones del crimen organizado, y la integración del Sistema de Inteligencia en las operaciones policiales.

Se realizan, además, acciones para el intercambio de información confiable, actualizada y veraz de los mandamientos judiciales liberados, con la finalidad de unir esfuerzos e intercambiar información para abatir las conductas delictivas y evitar la impunidad. La Fuerza Única Metropolitana, se encuentra conformada por 450 elementos y la regional por casi 1 400 elementos. Para una operación eficiente, se dividió el estado en 19 regiones operativas, más el área metropolitana, como se muestra en la figura 8.2.

Figura 8.2 División operativa del Mando Único en Jalisco, 2014



Fuente: Fiscalía General del Estado. Fuerza Única de Jalisco, 2014

Participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad

Se espera que la participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad se dé mediante la reforma al Consejo Ciudadano de Seguridad y Procuración de Justicia, a partir de un mecanismo de selección de su presidente al margen del gobernador, quien actualmente lo designa, para que dicho Consejo cumpla con la potestad que le reconoce la normativa vigente y que hasta el momento jamás ha ejercido (Moloeznik & Zepeda, 2013, pág. 41).

La participación ciudadana en las políticas públicas de seguridad debe ser entendida no únicamente como el ejercicio del voto, sino como el involucramiento del ciudadano en los asuntos públicos gestionando su participación en la ejecución, diseño, evaluación y prevención de la seguridad pública. Esto podría ser un factor crítico de éxito para conseguir los objetivos en el rubro de seguridad.

En este sentido, se han dirigido esfuerzos por parte de la FGE, se ha desarrollado y puesto en funcionamiento una serie de estrategias para las que se emplean las TIC. Por ejemplo, *Fiscal directo,* una plataforma en línea para denunciar abusos y actos de corrupción de servidores públicos de la Fiscalía, bajo el lema de cero tolerancia a la corrupción. Otra de ellas es *Botón de Pánico*, una aplicación para teléfonos celulares que agiliza la comunicación entre el ciudadano y el servicio de emergencias atendido desde el 066, con él se puede pedir ayuda desde cualquier punto del estado y en cualquier tipo de emergencia, con sólo presionar un botón que envía la ubicación remota para que puedan acudir a auxiliar a quien lo solicita. También existe *Denuncia en Línea,* una plataforma en línea a través de una aplicación que el ciudadano debe descargar del portal *web* de la fiscalía, desde ahí podrá hacer su denuncia para que los agentes del MP la analicen y den respuesta al ciudadano por correo electrónico, sin necesidad de acudir a las instalaciones, a menos que sea estrictamente necesario. Este sistema permite denuncias de robo o extravío de celular o documentos; medidor de SIAPA, y placas de vehículos. Este tipo de estrategias puede incidir en la alta cifra negra que presenta el estado, como ya se mencionó en párrafos anteriores.

Otra gran apuesta enfocada en la prevención del delito podría estar en incrementar y mejorar el acceso de la población a actividades culturales, deportivas y recreativas, pues de acuerdo con la encuesta BIARE (2015) sólo 38% de los encuestados en Jalisco declaró realizar alguna actividad física. Aunado a esto, en la Encuesta de Bienestar Subjetivo, (Casillas, Michi & Munguía, 2016), el promedio de satisfacción de la población en cuanto a las actividades artísticas y culturales a las que tiene acceso es de 6.1 (en una escala de 0 a10) y de 6.2 en cuanto a los lugares para recreación y esparcimiento de la zona en la que viven.

Es cierto que aún queda camino por recorrer en los rubros descritos, perfeccionando los sistemas, implementando otros y gestionando la mayor participación y acceso de los ciudadanos a este tipo de proyectos y actividades, sin embargo, esto podría representar una potencialidad a desarrollar que permita un verdadero avance en el tema seguridad.

Análisis del diagnóstico

Problemas PED

- Alta incidencia delictiva, Jalisco ocupa el lugar 19 de 32 en el país
- Bajos o nulos niveles de confianza de la población hacia las autoridades e instituciones de seguridad pública, particularmente policía de tránsito, preventiva y MP.
- Insuficiente plantilla para capacitar en formación y profesionalización a personal para policía estatal, seguridad y custodia y policía preventivo con terminación en policía vial.
- Insuficiente equipamiento y personal operativo. 1.88 policías por cada mil habitantes, recomendación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2011) de 2.86 por cada mil habitantes.

Contexto regional

En el contexto regional quienes presentan mayores problemas relacionados con el tema de seguridad pública son las regiones Norte, Altos Norte y Costa-Sierra Occidental. De acuerdo a los planes regionales de desarrollo, en este conjunto de regiones los homicidios dolosos, el robo a negocios, el robo a personas, el robo a vehículos y el robo a bancos representaron los principales delitos del fuero común en el año 2014.

Tabla 8.7 Porcentaje de delitos del fuero común por región, 2014

Región	Homicidios dolosos	Robo a bancos	Robo a negocios	Robo a personas	Robo a vehículos particulares	Total general
Altos Norte	6	6	10	12	62	100
Costa-Sierra Occidental	4	4	23	24	41	100
Norte	24	24	7	7	33	100
Total general	6	6	22	17	47	100

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN, con base en información del Sistema MIDE Jalisco, 2014.

En lo que se refiere a los delitos del fuero común (por cada mil habitantes) las regiones Centro, Altos Sur y Valles registraron los mayores índices durante el 2015 (114, 92 y 88 respectivamente).

Potencialidades PED

- Puesta en marcha del mando único
- Participación ciudadana en las políticas de seguridad

Contexto regional

Con la Fuerza Única de Jalisco se espera proteger la integridad física y patrimonial de los habitantes, residentes temporales y personas en tránsito en el AMG, las regiones y sus municipios. Opera en 19 regiones, más el área metropolitana. En cuanto a la participación ciudadana, se ha considerado el involucramiento del ciudadano mediante la ejecución, el diseño, la evaluación y prevención de la seguridad pública. Algunos esfuerzos importantes en este sentido son la puesta en marcha de sistemas como *Fiscal Directo*, *Botón de Pánico* y *Denuncia en Línea,* mismos que pueden ser operados por el ciudadano desde cualquier punto del estado por medio de la *web* o una aplicación para teléfono celular.