

Jalisco a futuro 2050

Jalisco mañana



Eje 6. Seguridad pública y justicia penal



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

Luis Gustavo Padilla Montes
**Rectoría del Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas**

Missael Robles Robles
**Coordinación de Entidades Productivas para
la Generación de Recursos Complementarios**

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición, 2024

Coordinación general
César Omar Avilés González

Coordinación académica y edición
Adrián Acosta Silva
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Mauricio Merino Huerta, Paula Ramírez Höhne, Héctor Raúl Solís Gadea, Mónica Montaña Reyes, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, David Gómez Álvarez Pérez, María Azucena Salcido Ledezma, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Edson Eduardo Navarro Meza, Juan Carlos Silas Casillas, Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas, María Isabel Enciso Ávila, Dulce María Zúñiga Chávez, Francisco Estrada Medina, Cristina Guadalupe Palomar Vereá, Enrique Provencio Durazo, Antonio Sánchez Bernal, Moisés Alejandro Alarcón Osuna, Carlos Eduardo Barba Solano, César Augusto Ricardi Morgavi, José Igor Israel González Aguirre, David López García, Luz Orieta Rodríguez González, Francisco Javier López Ballesteros, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita, María Julia Carabias Lillo, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Patricia Noemi Vargas Becerra, Edith Yolanda Gutiérrez Velázquez, Alejandro Isidoro Canales Cerón, Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, Enrique Cabrero Mendoza, Claudia del Carmen Díaz Pérez, Yolanda Martínez Mancilla, Sandra Judith Gómez González, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero Juárez, Jorge Ramírez Plascencia, Marcos Pablo Moloznik, Arturo Villarreal Palos.

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación del proyecto
Jalisco a Futuro**

Eduardo Garibaldi Álvarez
**Jefatura de la Unidad de Estudios de
Opinión, Actitudes y Valores**

Esta obra fue sometida a dictaminación doble ciego de acuerdo con las normas establecidas por la Universidad de Guadalajara y las buenas prácticas internacionales.

D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara



Ingeniero Hugo Vázquez Reyes 39
interior 32-33, Industrial los Belenes
45150, Zapopan, Jalisco
editorial.udg.mx
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8
DOI de libro completo: <https://doi.org/10.32870/9786075811918>
DOI eje 6: <https://doi.org/10.32870/9786075811918.v02e06>

Mayo de 2024

Hecho en México
Made in Mexico



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

Índice

- 9** **Presentación**
César Omar Avilés González
- 11** **Introducción. Jalisco 2050: una política para el futuro**
Adrián Acosta Silva
- 39** **Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**
- 43** **Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia**
Mauricio Merino Huerta
- 65** **El expediente electoral de Jalisco**
Paula Ramírez Hóhne
- 87** **El futuro de la democracia no está escrito**
Héctor Raúl Solís Gadea
- 115** **Los partidos políticos**
Mónica Montaña Reyes
- 141** **El futuro del gobierno digital**
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
- 171** **El futuro de la burocracia**
David Gómez-Álvarez
Azucena Salcido
- 189** **Eje 2. Cohesión social para el desarrollo**
- 193** **Educación y cohesión social**
Gilberto Guevara Niebla
- 211** **¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?**
Eduardo Navarro Meza

- 243 La educación básica**
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**
Jordi Planas Coll
José Navarro Cendejas
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**
Dulce María Zúñiga
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**
Cristina Palomar Vereá

365 Eje 3. Prosperidad y bienestar

- 369 El futuro económico de México**
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**
Antonio Sánchez Bernal
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**
Carlos Barba
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**
Luz Orieta Rodríguez González
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**
Antonio Ruiz Porras
Nancy García Vázquez
Javier Emmanuel Anguiano Pita

581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

585 Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

607 El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

655 El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

703 La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

739 La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente

Enrique Cabrero Mendoza

767 Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

795 La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

827 El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

857 El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

877 La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

903 El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

923 Conclusiones

***Jalisco mañana.* Consideraciones finales,
escenarios y recomendaciones**

Adrián Acosta Silva

1051 Autores

EJE 6

**Seguridad
pública
y justicia
penal**

Presentación

Uno de los mayores retos para el país es el desafío que representan los problemas de seguridad pública y de procuración de justicia. Este eje, con un tema de vital importancia y altamente sensible por las consecuencias inmediatas que tienen los delitos de alto y bajo impacto, se centra en el estudio y análisis de la situación actual para, a partir de ello, utilizar el análisis prospectivo para elaborar escenarios probables, identificar problemáticas más urgentes y generar propuestas o recomendaciones de política pública.

El trabajo del eje 6 inicia con el análisis del contexto nacional. Sergio López y José Caballero identifican en su investigación las principales causas de la crisis de inseguridad en el país. Los autores se enfocan en el estudio de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, en las cuales se establecen las fallas institucionales que han provocado la situación actual. En el nivel estatal el texto de Jorge Ramírez analiza la violencia organizada en Jalisco y las violencias emergentes relacionadas con el cambio climático y tecnológico. Por su parte, Marcos Moloeznik escribe acerca de la seguridad pública y pone énfasis en la debilidad institucional de la fuerza pública del estado. Finalmente, este eje integra las reflexiones de Arturo Villarreal, quien estudia la justicia penal desde la perspectiva de la seguridad pública con un enfoque de prevención, investigación y persecución de delitos.

Cada uno de estos textos refleja una realidad de atención urgente en el estado. Los autores identifican relaciones de causalidad y efectos de las fallas institucionales que se utilizan como diagnósticos para establecer una línea de acción sobre la política estatal de seguridad pública. Entre los hallazgos más alarmantes están las repercusiones y el futuro que nos espera en caso de continuar con la inercia que ha persistido en materia de delincuencia, violencia y acceso a la justicia.

El futuro de la seguridad y la justicia en México

— Sergio López Ayllón
José Antonio Caballero Juárez

Introducción. México tiene una crisis de seguridad desde hace décadas

Desde los años ochenta del siglo XX, México tiene un grave problema de violencia e inseguridad (ver Chabat, 2010; Solar, 2014; O’Neil, 2009). Con los años, a pesar de su visibilidad y de las múltiples declaraciones, programas y acciones gubernamentales, la violencia y la inseguridad siguen creciendo en intensidad y crueldad. Estos fenómenos tienen diferentes causas y explicaciones. Sin embargo, existe una constante a lo largo de estos cuarenta años que nos parece es la principal variable detrás del fenómeno de la violencia y la inseguridad. Nos referimos a la ineficacia de las instituciones del Estado y el contubernio que, en muchos casos, existe entre ellas y la delincuencia en todos sus niveles.

A partir de 2008 los índices de violencia se agravaron, al punto de alcanzar niveles inéditos que se han equiparado a los de una guerra civil (ver Schedler, 2018). Un indicador inequívoco fue el notable incremento en el número de homicidios a partir de ese año. Lo que resulta desconcertante es la ausencia en el horizonte de acciones o políticas que permitan dar una respuesta articulada a la violencia endémica que enfrenta el país.

Nuestro punto de partida retoma los diagnósticos que existen sobre la violencia y la inseguridad desde hace años.¹ Antes de iniciar, nos parece crítico reconocer tres cuestiones. La primera es que la tendencia al incremento de la violencia era perceptible desde principios de los años ochenta. Esto quiere decir que incluso los periodos que son con frecuencia señalados como “detonantes de la violencia” no

1 Este estudio reconoce a las numerosas personas que desde hace años han estudiado la violencia en el país y han hecho propuestas para su solución. A lo largo de este trabajo haremos referencia a muchas de ellas. Una obra seminal acerca de la crisis del sistema de justicia penal es la de Zepeda (2004).

representan más que marcas en el largo camino de su desarrollo. Así, la violencia en el país no puede ser entendida simplemente como el efecto de una “mala decisión”, sino como la suma de diversos problemas estructurales.

Esto nos lleva a la segunda cuestión. Los problemas de desempeño institucional y corrupción de las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia son añejos, pero se agravaron por el incremento de la delincuencia y, en general, de la violencia en el país. Para decirlo brevemente, las instituciones del Estado mexicano no estaban preparadas ni fueron capaces de responder al enorme reto que implicaba atender un crecimiento significativo de la violencia.²

La tercera es que a pesar de los múltiples diagnósticos sobre los problemas y causas de la inseguridad y la violencia, la mayor parte de los planes y acciones de las autoridades se mantienen enfocados en acciones simbólicas o en metas de corto plazo que poco o nada inciden en la solución estructural del problema.³

El estudio del fenómeno de la violencia y la inseguridad admite varias perspectivas. En este trabajo no analizaremos directamente la violencia ni el fenómeno de la delincuencia en general y la delincuencia organizada. Nos concentraremos en el análisis de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. Nuestro argumento central es que, en gran parte, el problema de la inseguridad y la violencia se explica por el deficiente funcionamiento de estas instituciones; que este problema se conoce desde hace muchos años; y que solucionarlo pasa por una reforma institucional de gran calado y largo plazo.

Nuestro análisis empieza por exponer algunos de los indicadores más significativos que permiten establecer el diagnóstico general de la seguridad pública y del estado que guardan las instituciones de procuración de justicia. Posteriormente revisamos algunas explicaciones globales acerca de las razones que explicarían el crecimiento de la violencia en México. En particular nos referimos a la reforma procesal penal de

2 El notable antropólogo Claudio Lomnitz ha avanzado en la hipótesis de que la violencia del país no es una consecuencia de una crisis moral (la ruptura del tejido social), sino de la retracción del Estado que ha perdido su capacidad de regular la economía informal y la economía ilícita. La violencia sería el principal síntoma de un “nuevo Estado” que tiene un alto grado de soberanía, pero poco control de su aparato de policía y justicia criminal. Ver Lomnitz (2022).

3 Por acciones simbólicas nos referimos a las expresiones del punitivismo penal que se traducen en reformas legislativas para aumentar las penas de los delitos. En el caso de las metas de corto plazo podemos ver los operativos de las fuerzas armadas, de la extinta policía federal o de la guardia nacional en diversas partes del país. Resultados en apariencia rápidos que desaparecen prácticamente de inmediato.

2008 y a la llamada “guerra contra las drogas”. En la medida en que ninguna de estas razones nos parezcan suficientes, exploramos con mayor detalle las fallas institucionales que consideramos permiten una mejor explicación de la prevalencia de la violencia en el país. Concluimos el análisis con algunos escenarios prospectivos.

El diagnóstico. Algunos datos relevantes

En este apartado presentamos información, principalmente cuantitativa, que permite ilustrar varias cuestiones. Primero exponemos cómo la tendencia a la pacificación que inició en el México posrevolucionario se modificó a partir de los años ochenta de siglo XX. A continuación presentamos estadísticas acerca de los homicidios en México desde 1990 que nos permiten mostrar la manera en la que la violencia ha aumentado significativamente. Después revisamos algunos indicadores del desempeño institucional para ilustrar la persistencia de las deficiencias del aparato estatal de seguridad pública y procuración de justicia.

La paz posrevolucionaria y la crisis de los años ochenta

La conclusión de la Revolución mexicana exigió la desmovilización de fuerzas armadas en el país y la sustitución por un ejército institucional. Este tuvo dos características. La primera fue que permitió resolver los conflictos internos y detener cualquier sublevación. La segunda fue su paulatino distanciamiento del poder político. Este periodo tiene un hito fundamental con la llegada a la presidencia de la república de Miguel Alemán Valdés, el primer presidente civil posrevolucionario. A partir de entonces, la estrategia de control de la violencia del Estado mexicano se enfocó en mantener la paz en el país.

En este contexto, las policías municipales —estrechamente vinculadas con los centros de poder locales— fueron una de las principales herramientas para el control social. El ejército permanecía como un testigo silencioso de los acontecimientos y solo intervenía cuando algo se salía de control o excedía las capacidades de las policías. Así, por ejemplo, el ejército se encargó de las actividades de combate al cultivo de estupefacientes. Los problemas sociales de finales de los años sesenta y principios de los setenta pusieron en guardia al Estado mexicano respecto del surgimiento de la violencia política. Una de las primeras reacciones fue

limitar el comercio de armas de fuego en el país. Para ello se modificó el artículo 10 de la Constitución y se expidió la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.⁴

Sin embargo, y a pesar de la violenta actuación del Estado mexicano en contra de los movimientos sociales de izquierda en el país, en general se mantuvo la paz social. Las estadísticas sobre criminalidad así lo indican. No obstante, en la década de los ochenta las cosas empezaron a cambiar (Piccato, 2003). Los homicidios y otros delitos aumentaron y apareció la delincuencia organizada. En particular nos referimos a la presencia del Cártel de Guadalajara y los hechos en torno de la muerte de Enrique Camarena en 1985. Pocos años después, en 1993, la muerte del cardenal Posadas en el aeropuerto de Guadalajara volvió a colocar el problema del crimen organizado en las primeras planas nacionales (Patenostro, 1995).

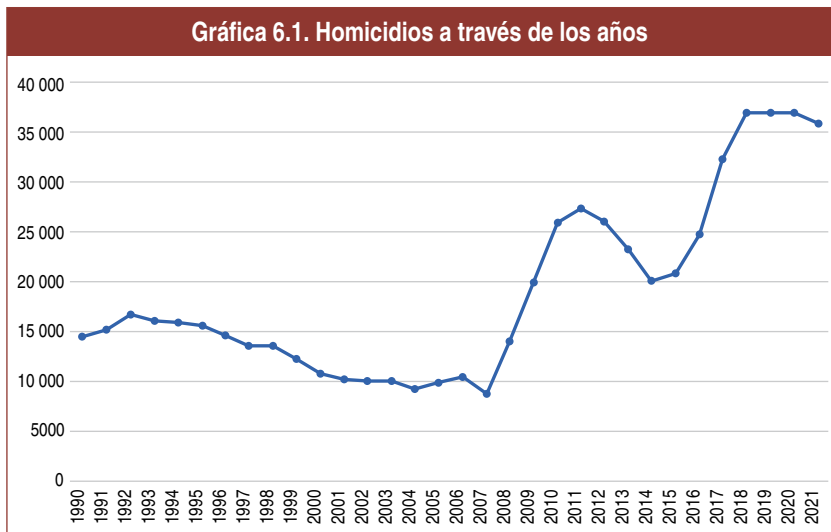
A partir de entonces, la espiral ascendente de la violencia y la delincuencia se volvió parte de la cotidianidad de la sociedad mexicana (ver Patenostro, 1995; Aguirre, 2014) y se hicieron evidentes las carencias de los sistemas de seguridad pública y procuración e impartición de justicia.

Tasa de homicidios, violencia y capacidades del Estado

La presidencia de Felipe Calderón marcó un cambio importante en la estrategia del Estado mexicano hacia la delincuencia. Identificamos tres aspectos clave: 1) el fortalecimiento de las policías (estatales y federal), lo que implicó que las municipales dejaran de ser la principal (en ocasiones única) alternativa del Estado para resolver problemas de seguridad y enfrentar a la delincuencia; 2) el incremento de la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública; y 3) el combate frontal a la delincuencia organizada. Los dos últimos son los que más suelen mencionarse.

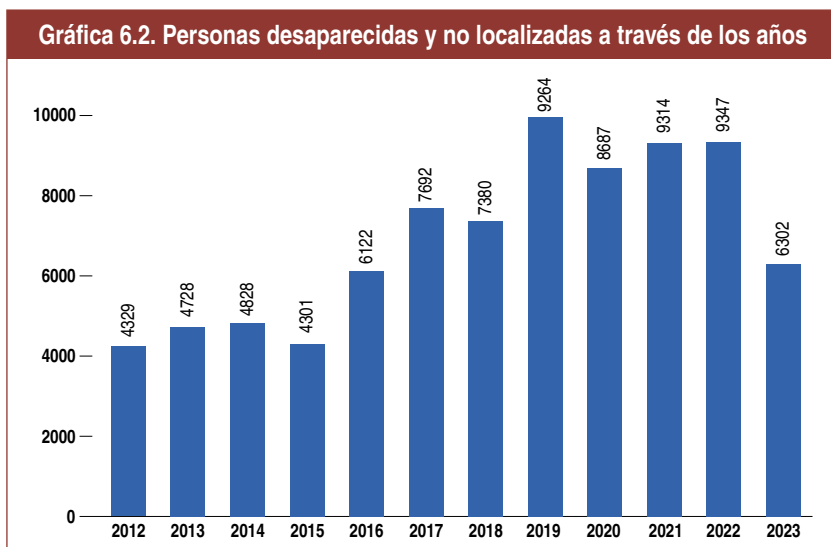
Como puede verse en la gráfica 6.1, 2008 marca el inicio de la tendencia al incremento constante de la violencia en el país (los descensos que se aprecian fueron temporales). Así, el cambio de estrategia coincide con el inicio del incremento de homicidios, aunque no es suficiente para establecer una relación de causalidad.

⁴ Reforma constitucional publicada el 22 de octubre de 1971.



Fuente: Defunciones por homicidios, Mortalidad, INEGI (1990-2021).

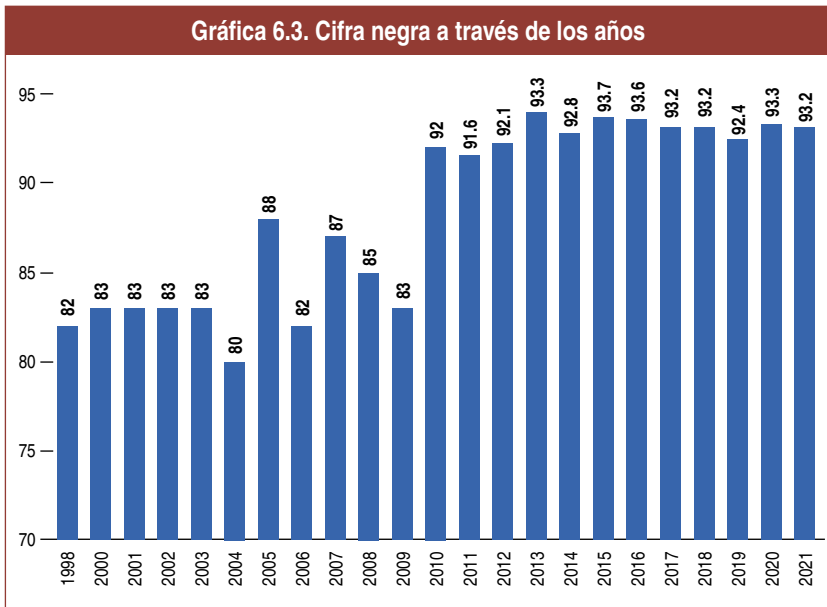
Un fenómeno semejante ocurre con el caso de las personas desaparecidas. Las cifras han crecido notablemente y no parece haber elementos que indiquen que puede haber una disminución en el futuro cercano.



Fuente: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO), Segob (2012-2023).

A la violencia se suma la impunidad. Por ella entendemos la situación en la que se comete un delito y este no es procesado por las autoridades para lograr que el perpetrador sea castigado.⁵

Un primer indicador de impunidad es la llamada cifra negra. Esta expresión se refiere a los delitos que se cometen y que no son denunciados, o bien en los cuales no se inició una carpeta de investigación. La gráfica 6.3 nos muestra una serie sobre la cifra negra en México.

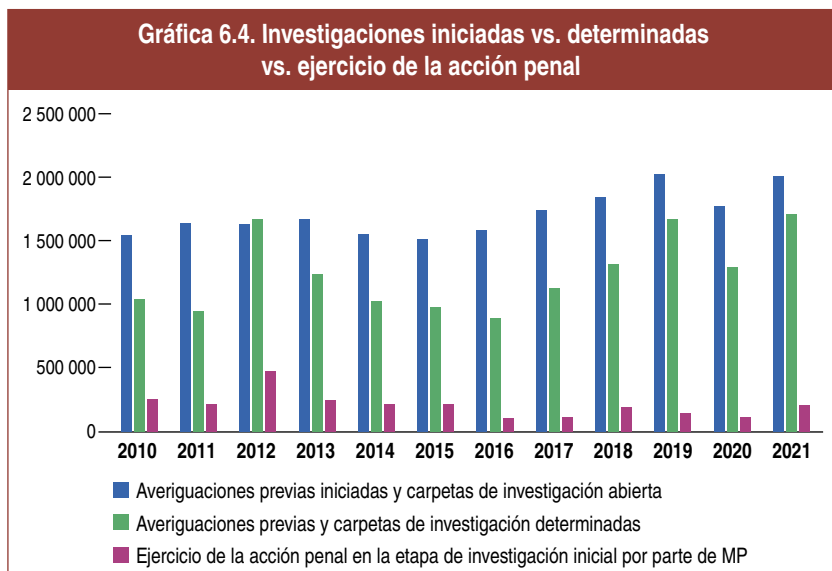


Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2011-2022), Números rojos del sistema penal, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC, 2000-2003, 2006, 2009), Encuesta Nacional sobre Inseguridad, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI, 2004-2005, 2007-2008).

Aunque las cifras de la gráfica 6.3 provienen de fuentes diversas (la serie del INEGI empieza en 2010), los datos muestran con claridad que es un problema que persiste desde hace al menos veinticinco años. Las personas simplemente no denuncian los delitos, y aun cuando este fenómeno es bien conocido las fiscalías (antes procuradurías) no han logrado hacer nada significativo para reducirlo. El resultado es dramático: en México se denuncian menos del 10 % de los delitos que se cometen.

⁵ Esta definición implica que el Estado cumple su función cuando formula una imputación contra la persona que entiende cometió el delito.

Un segundo nivel de análisis es revisar qué sucede con los delitos que sí se denuncian. O dicho de otro modo, ¿cuántos delitos se resuelven? De acuerdo con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia del INEGI, en la gráfica 6.4 pueden verse las tasas de procesamiento de las carpetas de investigación iniciadas.



Nota 1: Estos datos no incorporan el rubro de justicia para adolescentes.

Nota 2: La base de datos de 2017 y 2016 no incluye la opción “ejercicio de la acción penal”, solo “inicio de la investigación complementaria”.

Nota 3: La base de datos de 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 y 2010 no incluye la opción de “ejercicio de la acción penal”, solo “inicio de la investigación”.

Nota 4: Los datos de 2019, 2020 y 2021 solo consideran los ejercicios de la acción penal durante la etapa de investigación inicial y no en las averiguaciones previas.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (2011-2022).

Los datos de la gráfica 6.4 permiten comparar, en primer término, las averiguaciones previas iniciadas con aquellas que son determinadas. Esto último quiere decir que son los casos en los que las fiscalías deciden lo siguiente: ejercer la acción penal, abstenerse de investigar, aplicar el criterio de oportunidad, establecer acuerdos reparatorios, sobreseer, archivar temporalmente, declararse incompetentes o acumular. Los datos muestran con claridad que existe un rezago importante que, aunque varía con los años, implica que muchas carpetas abiertas quedan literalmente en el limbo.

Ahora bien, de ese conjunto de carpetas determinadas solo en un porcentaje muy reducido el ministerio público ejerce la acción penal; es decir, sujeta a los presuntos culpables a juicio frente a un juez. Este porcentaje promedio en el periodo analizado (2010 a 2021) es de solo el 13 por ciento. Dicho de otro modo, existe una bajísima probabilidad que un delito sea denunciado, y cuando lo es, la probabilidad que concluya en el ejercicio de la acción penal es apenas superior al 10 por ciento.

Otros estudios han medido el fenómeno de la impunidad y llegan a resultados similares. Por ejemplo, el Índice de Impunidad 2021 de la organización México Evalúa (2021) estima que la media de impunidad nacional fue de 94.8 % en 2020 y de 91.8 % en 2021⁶ (la reducción se explica en parte por el efecto de la pandemia). En cualquier caso, el hecho es que desde hace muchas décadas México es un país donde simplemente reina la impunidad, ya que las fiscalías resuelven muy pocos casos.

Una dimensión adicional del problema está relacionada con la relación de las personas con las fiscalías. Los datos muestran que los ciudadanos simplemente no confían en las instituciones de procuración de justicia y, por una diversidad de razones, entre otras los tiempos de espera para presentar una denuncia o por la baja expectativa de resultados, se abstienen de denunciar los delitos.⁷ Además, debe tenerse en cuenta que la percepción sobre la corrupción en las fiscalías es muy alta desde hace muchos años.⁸

Otro tipo de mediciones confirman que la calidad de la justicia penal en nuestro país es mala desde hace años y que nada se ha hecho para mejorar. Por ejemplo, el World Justice Project elabora un reporte anual acerca de la calidad de la justicia penal en México. En el informe de 2022, México ocupa el lugar 128 de 140 países evaluados; es decir, la justicia penal en nuestro país, comparada con otros 139 países, está en los últimos lugares.⁹ Desde 2015, nuestro país aparece en esta evaluación con una calificación muy baja (ronda entre el .31 y el .28. En el

⁶ Vale la pena destacar que en algunos delitos la tasa de impunidad es mayor que el promedio; por ejemplo, para 2021 en extorsión es de 98.2 %, en violación de 96.4 % y en desaparición forzada de 98.9 por ciento. También existe una varianza importante entre entidades federativas.

⁷ Por ejemplo, datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) del año 2022, del INEGI, muestran consistentemente que a lo largo de los últimos diez años más del 30 % de las denuncias tardaron más de cuatro horas en ser atendidas. También muestran que las razones para no denunciar (pérdida de tiempo, desconfianza, falta de pruebas, trámites largos y complejos) han permanecido estables a lo largo del tiempo.

⁸ La Envipe lleva años documentando esta situación.

⁹ Ver World Justice Project (2022).

informe 2022, el país con calificación más alta obtuvo .84 y la calificación más baja fue .12). ¿Cómo explicamos esta grave situación?

Un problema que no ha podido ser resuelto ¿Por qué?

A continuación exploramos algunas de las respuestas que intentan explicar el crecimiento de la violencia y la inseguridad en México.

Algunas ideas frecuentes (pero insuficientes)

Existen dos ideas que suelen usarse con frecuencia como explicaciones al problema de la inseguridad y la violencia en el país. Una lo vincula con la implementación del nuevo sistema penal acusatorio que inició en 2008. La segunda lo entiende como una consecuencia de la “guerra contra las drogas”. Ambas, a nuestro juicio, son insuficientes.

El nuevo sistema penal acusatorio

En años recientes, una explicación recurrente de la violencia en México la relaciona con la reforma procesal penal de 2008, cuya entrada en vigor concluyó en 2016. El argumento es que esa reforma fracasó en su pretensión de reducir la impunidad. Estas narrativas son especialmente frecuentes en el ámbito de las fiscalías y las policías. Pero también se reproducen entre funcionarios y políticos ante el argumento de la “puerta giratoria” (ver *Expansión*, 21 de julio de 2017; Hidalgo, 2017).

¿Hasta dónde tienen sustento estas afirmaciones? Para tratar de responderlas conviene recordar cuál fue el contenido de la reforma de 2008. *Grosso modo* tuvo tres propósitos: 1) establecer un nuevo sistema de justicia penal; 2) dar un trato excepcional a la delincuencia organizada; y 3) articular un sistema nacional de seguridad pública.

En materia del sistema de justicia penal, la reforma se enfocó principalmente en mejorar la calidad del proceso y reducir las violaciones a los derechos de víctimas e imputados. Respecto de la delincuencia organizada se tomaron medidas para federalizar la persecución de este delito y se crearon reglas especiales para la persecución de las personas relacionadas con el mismo. En cuanto al sistema nacional de

seguridad pública, la reforma generó las bases constitucionales para su consolidación normativa.

Los resultados de la reforma de 2008 han sido diversos y desiguales¹⁰. Pero es muy difícil sostener que la reforma de 2008 es la causa de los problemas de inseguridad y violencia del país. En primer lugar porque las líneas de tiempo que hemos presentado en el apartado anterior nos muestran que los problemas ya existían y que se han mantenido a lo largo del tiempo con muy pocas variaciones. En segundo porque si bien la reforma procesal no ha tenido todos los efectos deseados su propósito no era reducir la inseguridad. En realidad buscaba mejorar la calidad del servicio de procuración de justicia penal tanto para víctimas como para imputados, así como generar condiciones para un proceso penal más equilibrado. Estos propósitos difícilmente se han logrado.

La narrativa que ve en la reforma procesal penal la causa de la inseguridad dio origen a contrarreformas aprobadas de prisa y con muy poca evidencia empírica de soporte. Una de ellas tiene que ver con el uso más extendido de la prisión preventiva oficiosa, en particular la reforma al artículo 19 constitucional publicada el 12 de abril de 2019. El resultado ha sido un notable incremento de la población en prisión preventiva sin que ello tenga efecto alguno en la crisis de seguridad que vive el país (ver Gómez *et al.*; *Animal político*, s.f.).

La guerra contra las drogas

Una segunda hipótesis que busca explicar la violencia se presenta en el marco de lo que se ha denominado la “guerra contra las drogas”. De acuerdo con esta postura, los esfuerzos del Estado mexicano por erradicar la producción, tráfico y consumo de drogas, así como por desmembrar a los grupos de la delincuencia organizada encargados de ello, han generado los altos índices de violencia que vivimos (Atuesta y Ponce, 2016). Estas posturas presentan el desmembramiento de las bandas dedicadas a la producción y tráfico de drogas como una variable capaz de explicar la generación de la violencia.

A lo anterior se suma que la intervención de las fuerzas armadas en este curso de acción ha generado por sí misma más violencia.¹¹ Entre otros indicadores se usan el índice de letalidad¹² o las persistentes vio-

¹⁰ Ver los datos que se presentan en el estudio México Evalúa (2021).

¹¹ Ver el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (2023, enero).

¹² Ver el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (s.f.).

laciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y la Guardia Nacional.¹³

Sin negar el impacto que han tenido las políticas de mano dura contra las drogas en la generación de violencia, nos parece que la realidad es mucho más compleja. Por ejemplo, estas explicaciones no suelen tomar en cuenta las debilidades institucionales del Estado mexicano. También omiten temas como el de la corrupción, la imbricación que existe entre algunas fuerzas policiales y el crimen organizado, o fenómenos delictivos paralelos al del mercado de las drogas, como el robo de vehículos, la trata de personas y la comercialización de combustible.

Ninguna de las explicaciones previas nos parece suficiente para dar cuenta del problema de la violencia, por ello, en el apartado siguiente presentaremos algunas ideas que intentan dar cuenta de algunos de los factores institucionales que inciden en este complejo fenómeno.

Las fallas institucionales. La raíz del problema

El diagnóstico presentado muestra que el problema de la inseguridad y la violencia no es nuevo y que tiene décadas enquistado en la realidad nacional. Quizá la novedad, más allá de los números, son los niveles de crueldad y brutalidad alcanzados, cierta normalización del fenómeno, y la multiplicación del número de víctimas que han sido abandonadas a su suerte por los diferentes gobiernos.

Uno de los factores menos explorado en las explicaciones tiene que ver con la dimensión institucional del problema en al menos dos dimensiones: la política y la organizacional. Nos referiremos brevemente a la primera, para concentrar nuestra atención en la segunda.

La transición política del país y el proceso de redistribución del poder modificó los arreglos locales, regionales y nacionales que estaban controlados desde el régimen de partido único. Los vacíos de poder los llenaron rápidamente actores que no se ajustaron a la legalidad. Así, los cacicazgos locales y regionales, apoyados en las policías locales, empezaron a actuar con mayor libertad y, por lo general, ejercieron el poder bajo nuevas formas de violencia. Una de las consecuencias de este proceso fue la imbricación de los grupos de poder locales con diferentes formas de delincuencia organizada (a veces voluntaria, en ocasiones por la fuerza). Esto creó un tejido

¹³ Ver CNDH. Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos.

donde el poder político está vinculado con las redes de criminalidad y, en muchas ocasiones, con las fuerzas de seguridad pública. El caso Ayotzinapa es un ejemplo claro de esta situación.¹⁴ Otra de las consecuencias fue el surgimiento de actos graves de corrupción no solo para el enriquecimiento de funcionarios públicos, sino sobre todo para el financiamiento ilícito de actividades electorales. Así, los encargados de mantener el orden se convirtieron en fuente de ilegalidades y de violencia.

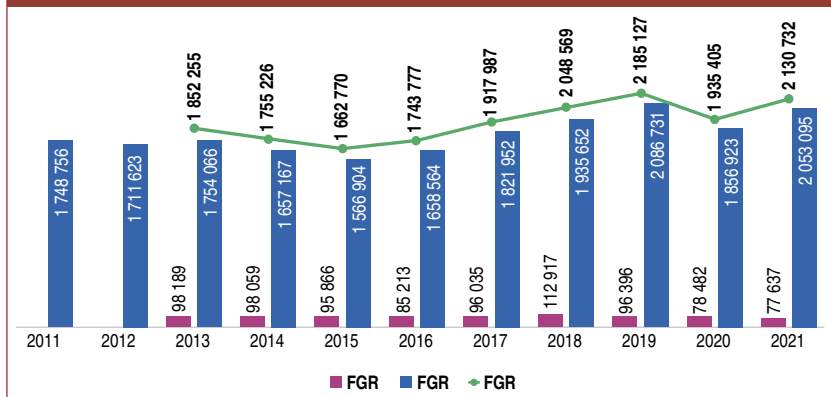
Desde el punto de vista organizacional conviene destacar que la seguridad pública y la procuración de justicia forman un sistema indisoluble donde existen al menos cuatro eslabones necesarios que cumplen funciones concatenadas: las policías que previenen e investigan, las fiscalías que conducen la investigación criminal y ejercen la acción penal, los tribunales que juzgan y eventualmente condenan y el sistema penitenciario que, en teoría, es el último de los recursos para sancionar un delito grave como el homicidio doloso. Si alguno de estos eslabones institucionales falla, el conjunto del sistema funciona mal o simplemente no funciona.

Para darle mayor complejidad al asunto tenemos que considerar que, en razón del sistema federal, en realidad tenemos treinta y tres sistemas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, uno por cada entidad federativa más el sistema federal. Cada uno de estos sistemas es relativamente independiente, pero para generar seguridad y contener la violencia deben actuar de manera coordinada.

Lo anterior es especialmente importante si consideramos que la mayor parte de los delitos ocurren a nivel local. En relación con los delitos registrados en las averiguaciones previas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas, en el año 2021 se registraron 2 130 732, de las cuales solo 77 637 en la Fiscalía General de la República, FGR, y 2 053 095 en las Fiscalías Generales del Estado, FGE. (INEGI, 2022). Esta es una tendencia histórica que puede observarse en la gráfica 6.5.

14 Existe una amplia bibliografía y documentos oficiales sobre el caso Ayotzinapa. Para efecto de este artículo nos importa destacar las relaciones que tenía el alcalde José Luis Abarca con las redes de delincuencia en la región. Ver *Nexos* (2015, octubre).

Gráfica 6.5. Delitos registrados en las averiguaciones previas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas, por la FGR y las FGE



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal (INEGI, 2022).

Acercas de las implicaciones de todas estas condicionantes institucionales reflexionamos a continuación.

Implicaciones de articulación horizontal y vertical

La estructura del pacto federal y los esquemas de distribución de competencias tienen una incidencia directa en la capacidad de las autoridades para prevenir y enfrentar la violencia. Justo aquí encontramos uno de los principales problemas, ya que el orden constitucional mexicano es impreciso, por decir lo menos, en la forma en la que se distribuyen las competencias en materia de seguridad pública.

El artículo 21 constitucional tiene una definición plausible de lo que se entiende por seguridad pública,¹⁵ función que atribuye a la federación, las entidades federativas y los municipios y que por tanto constituye una facultad concurrente. Ahora bien, si acudimos a la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución para saber cuál es el alcance de la competencia federal y las bases de coordinación, encontramos que esa fracción reenvía al artículo 21. Y si para saber cuál es el alcance de la competencia municipal recurrimos al artículo 115, fracción III, inciso h), encontramos que de nueva cuenta nos reenvía al artículo 21. En síntesis, un galimatías

¹⁵ La Constitución dice: “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas 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”.

que, al final del día, es difícil saber a qué nivel de gobierno le corresponde hacer qué en materia de seguridad pública. Dicho de otro modo, todos son responsables de todo y nadie es responsable de nada. Y justamente por eso, con mucha frecuencia, cuando algún municipio es incapaz de asegurar la seguridad pública suele responsabilizar al gobierno estatal y este, a su vez, a la federación, que revierte los argumentos en sentido inverso.

Así, para poder dar una respuesta articulada a la inseguridad y la violencia se requiere una coordinación horizontal entre los cuatro eslabones del sistema (policía, fiscalías, tribunales y cárceles), y vertical entre los niveles de gobierno, tanto en conjunto como entre cada una de las instituciones que integran el sistema. Precisamente por ello se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Sin embargo, desde su creación por ley en 1995, este no ha logrado articular la acción de los tres niveles de gobierno en beneficio de las acciones de seguridad pública y procuración de justicia.

Una evaluación global del SNSP nos indica que este mecanismo ha sido incapaz de proporcionar una política de Estado estable para coordinar los esfuerzos en la seguridad pública y la procuración de justicia en el país. Sea por falta de talento en el secretariado ejecutivo sea por pasividad en la participación de los tres niveles de gobierno, el SNSP no se ha logrado consolidar como la herramienta para la que se diseñó. Lo anterior se ilustra con bastante claridad con la falta de una política criminal del Estado mexicano.¹⁶ Desde su creación, el SNSP no ha podido establecer en el ámbito nacional una política criminal integral. Sus esfuerzos han sido parciales y no siempre con el sustento empírico adecuado. Por ello, el SNSP cosecha más fracasos que éxitos.

El Estado como generador de violencia

En la operación ordinaria de las fuerzas de seguridad y procuración de justicia se reconoce que existen múltiples irregularidades en el manejo de recursos, en el tratamiento de víctimas y detenidos y, en general, en

16 Por política criminal se entiende el conjunto de acciones que el Estado adopta para combatir la comisión de delitos. Se integra con todos aquellos elementos que se formulan con el objeto de definir qué tipo de conductas deben sancionarse como delitos, la manera en que deben prevenirse, la forma en la que se deben perseguir, la determinación de aquellos delitos que deben considerarse prioritarios en su persecución, así como la manera en que las personas usadas deben ser juzgadas. Ver PGR (2017, p. 41).

todas las actividades que realizan. Las crónicas de la “guerra sucia” de los años sesenta y setenta del siglo pasado dan puntual cuenta de la actuación violenta e ilegal de las autoridades en la represión de guerrilleros y otros grupos opositores. Desde ese entonces, las acciones violentas a cargo del Estado han contado con una general complacencia por parte de mandos directos y autoridades encargadas de su supervisión. Incluso existen posturas abiertamente cínicas que pretenden justificarlas o matizarlas.¹⁷ El efecto es que tenemos un aparato del Estado altamente violento en la represión de la delincuencia cuyos efectos seguramente generan mucha más violencia.

La estrategia de mano dura contra la delincuencia ensayada en época de Felipe Calderón muy probablemente contribuyó a exacerbar el problema de la violencia del Estado. Casos como el de Florence Cassez (ocurrido antes del inicio de ese sexenio, pero defendido a capa y espada por el presidente Calderón) ilustran con claridad la forma en la que las autoridades estaban dispuestas a evadir discutir las irregularidades en la actuación de las fuerzas del Estado a cambio de una aparente eficacia en el combate a la delincuencia. Estas omisiones tuvieron el efecto de debilitar los controles en la actuación de las autoridades y un evidente aumento en la actuación violenta y criminal de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas (Magaloni *et al.*, 2018). Esto es en particular relevante en el caso de estas últimas.

Los temas de extorsión a delincuentes y otras formas de corrupción también se mencionan con mucha frecuencia desde hace mucho tiempo. Esto se refleja especialmente en los bajos índices de confianza que tiene la ciudadanía hacia las policías y que desde hace años se mantienen así.

La gravedad del problema de la violencia en la actuación del Estado se presenta como un callejón sin salida cuando se observa la poca disposición de los mandos en trabajar para reducir y perseguir este tipo de actos violentos y de corrupción. Esto a pesar de que desde hace mucho tiempo es claro que el actuar irregular del Estado aparece como un muy destacado catalizador de la violencia en el país.

17 Las defensas del Estado mexicano en la Corte Interamericana de Derechos Humanos ilustran con claridad este punto. Puede verse por ejemplo el Caso García Rodríguez y otro Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C No. 482.

La gobernanza de las instituciones

Las instituciones de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia presentan graves problemas de gobernanza desde hace mucho tiempo, que varía de institución en institución. Sin duda, las fiscalías, las policías y los sistemas penitenciarios presentan las situaciones más críticas. Los tribunales tienen relativamente mejores condiciones, aunque su principal problema está en la falta de independencia de los jueces y otros operadores.¹⁸

Tanto en las policías como en las fiscalías un problema central es la falta de profesionalización de sus cuadros. Salvo algunos ejemplos aislados y efímeros, no se han logrado establecer carreras policiales, ministeriales y periciales que permitan dar estabilidad y calidad en la operación de estos cuerpos. Pero a esta condición general se suman otras específicas.

Las policías

Las policías constituyen uno de los rompecabezas más complejos del entramado institucional de seguridad pública. Recordemos algunas ideas básicas. Jurídicamente, pueden existir policías en cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal). Por mandato constitucional estos cuerpos son de naturaleza civil y su función es prevenir e investigar los delitos, esto último bajo el mando y conducción del ministerio público.

Desde el punto de vista operativo, no todos los cuerpos de policía necesitan ser iguales, pues tienen contextos, condiciones y necesidades muy diferentes. No es lo mismo las capacidades que requieren las policías de las grandes ciudades que la de municipios medianos o pequeños. Esto también sucede entre las policías estatales. Por lo demás, existen diferentes visiones de cómo entender y organizar a los cuerpos policiales.

Una de las sorpresas de la transición política es que “descubrimos” que los gobiernos carecían de cuerpos de policías profesionales; ni siquiera medianamente capacitados. Por ello, en el marco del SNSP, los primeros esfuerzos se centraron en asegurar que los gobiernos estatales y municipales contaran con los recursos necesarios para cubrir sus necesidades en materia de seguridad pública. En una etapa posterior,

¹⁸ Por razones de espacio no vamos a ampliar el análisis de los poderes judiciales. Baste con señalar que las debilidades institucionales de los poderes judiciales los hacen presa fácil de los gobernadores.

la estrategia de ministración de recursos se complementó con acciones para revisar la integridad de las policías.

En este periodo se implementaron los controles de confianza. Al poco tiempo, y ante su fracaso, se intentó el llamado “mando único”, cuya idea era centralizar el control de las policías para asegurar su operación. La estrategia también fracasó. El SNSP ahora ha centrado sus esfuerzos en el fortalecimiento de las policías municipales a través del modelo nacional de policía y justicia cívica.¹⁹

Desde otro punto de vista, uno de los problemas centrales es la inestabilidad que enfrentan las corporaciones policiales.²⁰ Los policías soportan condiciones laborales difíciles, inestables y poco apoyo cuando enfrentan investigaciones criminales o administrativas derivadas del ejercicio de sus funciones. Con raras excepciones, las acciones para profesionalizar las policías logran subsistir a mediano plazo. El caso de Fuerza Civil en Nuevo León o el de la desintegración de la Policía Federal ilustran con claridad el punto. En otros casos, la situación es todavía más precaria, en particular en el caso de las policías municipales.

Una cuestión adicional a considerar es el riesgo. La muerte de policías en acción es mucho más frecuente de lo que estamos dispuestos a aceptar.²¹ La impunidad en estas situaciones es tan grave como la que aqueja al resto de los delitos. Así, matar a un policía en México parece sencillo y sin consecuencias. Esto resulta escandaloso y poco o nada se hace para resolverlo.

Las fiscalías

Las fiscalías son el otro eslabón débil de la cadena, quizá el más problemático. La actuación de los ministerios públicos es mala, incluso en los casos en donde existe interés porque las cosas salgan bien.²² Las capacidades para realizar investigación criminal son escasas —por ello es frecuente el uso de la tortura— y no existen modelos o protocolos de

¹⁹ Ver Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. (s.f.). Del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica conviene señalar que es de los pocos documentos elaborados con buen sustento empírico y un ejercicio explícito de planeación para su implementación.

²⁰ Ver el informe Causa en Común. Las policías en México: radiografía de un retraso crónico 2018-2022.

²¹ Ver Causa en Común el Registro de policías asesinados de la organización.

²² El mejor ejemplo de ello es el caso Ayotzinapa; pero junto a él, los casos relevantes que terminan mal son mucho más frecuentes de lo que las propias fiscalías están dispuestas a aceptar. Y cuando las cosas salen mal, se culpa invariablemente a los jueces.

atención, políticas criminales institucionales que orienten la acción de las instituciones, ni mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Además, la corrupción y la actuación por encargo son altamente frecuentes en la actuación de las fiscalías.²³ Desde hace décadas, el Estado mexicano prácticamente no ha invertido en las procuradurías.

La autonomía constitucional de las fiscalías solo agravó la situación. En efecto, esta fue resultado de una reforma a la Constitución aprobada de última hora y sin análisis alguno sobre sus implicaciones.²⁴ Por lo general, los nuevos gobiernos de las entidades federativas han logrado obtener las renuncias de los “fiscales autónomos”. Y cuando esto no sucede, optan por recurrir a la abierta arbitrariedad como pasó en el caso de Veracruz, o se han generado conflictos políticos como en Nuevo León o Morelos. En otros casos, la autonomía ha modificado los esquemas de rendición de cuentas y la ha hecho aún más compleja. El caso más evidente es el de la FGR, que lejos de consolidarse ha tenido retrocesos importantes y cuyo titular parece poder actuar sin contrapesos.

Un estudio realizado en 2017 por la entonces Procuraduría General de la República (PGR), y cuyos resultados son aún vigentes, reconoció que México carece de un modelo de procuración de justicia que cumpla con los estándares constitucionales. También admitió que “la corrupción, la ausencia de imparcialidad, las violaciones a los derechos humanos y las enormes deficiencias en la gestión al interior de las procuradurías son claramente factores que alimentan la desconfianza”, y añadió “que se identificaron problemas en la organización de las instituciones y en los métodos de trabajo que emplean”. Este documento contiene un conjunto de recomendaciones que se quedaron en el papel.²⁵

La situación incluso ha empeorado. Un estudio desarrollado a lo largo de nueve años por la organización México Evalúa para dar seguimiento y evaluar el sistema de justicia penal en México, en particular el desempeño de las fiscalías, concluye que se advierte “una clara ausencia de una perspectiva de Estado para formar o fortalecer instituciones, renuencia para invertir en la justicia penal y consolidarla, así

²³ El caso Black WallStreet Capital ilustra esta situación. Ver Ruíz (2023).

²⁴ Ver reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Como podrá verse, dicho decreto se ocupa fundamentalmente de cuestiones electorales. La autonomía de la fiscalía federal y las de las entidades federativas aparecen casi por generación espontánea. Esto ilustra más que una política de Estado con objetivos definidos, una negociación de última hora para cumplir con algún capricho.

²⁵ Ver PGR (2017).

como abandono de los esfuerzos por cerrar los espacios de impunidad y ampliar el acceso a la justicia” (México Evalúa, 2021). El mismo estudio muestra que existen muy importantes asimetrías entre las diferentes entidades federativas.²⁶ En general se observa que las fiscalías carecen de objetivos y estrategias, mayor uso de la prisión preventiva, persecución penal sin enfoque de priorización y debilitamiento de los servicios enfocados a la protección de víctimas.

Los tribunales

Los tribunales son quizá el eslabón más fuerte de la cadena, pero esto no quiere decir que estén exentos de problema. En efecto, existen importantes asimetrías en las capacidades institucionales de los poderes judiciales de las entidades federativas. En general podemos advertir problemas con la independencia judicial, los presupuestos, la carrera judicial y la capacitación de los jueces que operan el sistema penal.

Así, a pesar de diversos esfuerzos por fortalecer a la justicia local, en particular su independencia, es necesario reconocer que muchos problemas subsisten y que incluso hemos tenido retrocesos recientes por el abandono presupuestal y las relaciones con los gobernadores de los estados. De igual manera subsisten problemas de diseño institucional, de gobernanza y de articulación institucional con las fiscalías que suelen culpar a los jueces de los fracasos por judicializar casos relevantes.

Recientemente, las frecuentes críticas que ha realizado el presidente Andrés Manuel López Obrador acerca de los poderes judiciales y la independencia judicial han agravado la situación. Aunque se pueden rastrear expresiones negativas entre sus predecesores, la frecuencia y virulencia de los ataques de López Obrador a los poderes judiciales han contagiado a muchas otras autoridades del país. La erosión de la de por sí endeble independencia judicial es evidente.²⁷

Las cárceles

Los sistemas penitenciarios constituyen el último eslabón del sistema de justicia penal. Desde hace años los penales han sido abandonados, y a pesar de la amplia evidencia que existe sobre las penosas condicio-

²⁶ Por ejemplo, en 2021 Querétaro alcanzó 1 012 de 1 200 puntos mientras que Morelos apenas llegó a 241 puntos.

²⁷ La persecución de la jueza Angélica Sánchez da fiel cuenta de esto. Ver Barragán (2023).

nes en que se encuentran, y la violación sistemática de los derechos de las personas en reclusión, poco o nada se ha hecho para corregir su situación.

Así, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública reconoce que “los Centros Penitenciarios se han convertido en escuelas de delincuentes y centros operativos del crimen organizado”.²⁸ Por su parte, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022 de la CNDH reconoce que de

seguir invisibilizando las graves problemáticas que enfrenta gran parte del sistema penitenciario en nuestro país, como son: la sobrepoblación, el autogobierno y/o cogobierno, el hacinamiento, la insuficiencia del personal de seguridad, la falta de supervisión de las personas titulares, la indebida o ineficiente clasificación de las personas, constituyen alarmas que requieren atención primordial, que de no observarse continuarán generando graves efectos, que ponen en riesgo, no sólo la seguridad de los centros, sino en la vida de quienes viven y trabajan en ellos, así como la paz social (CNDH, 2022, p. 12).

Al respecto conviene destacar dos situaciones. Primero, que en un número importante de centros penitenciarios florece la corrupción por parte del personal, o más grave aún, son gobernados o cogobernados por grupos criminales que detentan el poder *de facto* al interior de la institución.²⁹ Segundo, que una gran mayoría de las personas que están en prisión son de escasos recursos y por ello la corrupción los afecta de manera desproporcionada.

Lo cierto es que estamos muy lejos de tener un sistema penitenciario capaz de cumplir sus objetivos de administrar las penas privativas de la libertad, que deberían constituir la última ratio del sistema de justicia penal, y de hacerlo garantizar las condiciones mínimas de razonabilidad para las personas detenidas o condenadas.

²⁸ Ver *Diario Oficial de la Federación* (2019).

²⁹ La CNDH ha hecho un llamado urgente a todas las autoridades para que implementen acciones que permitan recobrar la gobernabilidad, seguridad y debido funcionamiento de los penales. Llamado que no ha sido atendido. Ver CNDH (2023).

La militarización

Uno de los aspectos más controvertidos del combate a la violencia lo constituye la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Por razones de espacio no podemos desarrollar en este trabajo los diferentes ángulos de este problema, por lo que nos limitamos a destacar algunos elementos relevantes.

Al menos desde los años ochenta del siglo XX, las fuerzas armadas tuvieron diferentes intervenciones en materia de seguridad pública, las cuales fueron legitimadas por una controvertida decisión de la Suprema Corte de Justicia que estableció que la participación del ejército, la armada y la fuerza área en auxilio de las autoridades civiles en materia de seguridad pública era constitucional (ver P./J. 38/2000). Fue al amparo de esta tesis que diversos gobiernos solicitaron el apoyo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, y que tuvo su expresión más importante con la decisión del expresidente Felipe Calderón Hinojosa de solicitar explícitamente la intervención del ejército en lo que entonces se llamó la “guerra contra las drogas”. Es importante recordar que esta decisión sucedió de manera paralela al esfuerzo por construir una policía federal profesionalizada y de carácter civil.

A partir de 2006, las fuerzas armadas tuvieron una presencia constante y creciente en tareas de seguridad pública, pero el sustento jurídico de esta intervención era endeble. Por ello, al final del sexenio del entonces presidente Enrique Peña Nieto se intentó generar un marco normativo más robusto por medio de la expedición de la Ley de Seguridad Interior. Sin embargo, esta fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

Todo cambió con el gobierno del presidente López Obrador, quien como una de sus acciones prioritarias propuso una reforma constitucional para desaparecer a la policía federal y crear la Guardia Nacional, que sería un cuerpo militar, sin subordinación a las autoridades civiles y con un consejo para coordinar las fuerzas civiles y militares.

Pero la reforma tuvo cambios muy importantes. Luego de un largo e intenso debate, el Senado aprobó la creación de la Guardia Nacional, pero con un modelo y un mando inequívocamente civil. Junto con lo anterior, también expidió un régimen transitorio que permitía al presidente de la república disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública, ante ciertas condiciones, por un periodo de cinco años (que posteriormente se amplió a nueve años). Meses más tarde, el presidente

López Obrador emitió un decreto para disponer de la fuerza armada en tareas de seguridad pública que establece un catálogo de funciones que ordinariamente corresponden a la Guardia Nacional pero que pueden ser realizadas por el ejército y la armada. Esto genera serias distorsiones en el funcionamiento ordinario del sistema constitucional de justicia penal.

Junto con lo anterior, y lejos del mandato constitucional, en los hechos la Guardia Nacional fue organizada, estructurada e integrada por militares. De acuerdo con datos recientes, el 87 % del personal de la Guardia Nacional son militares, marinos o policías militares.³⁰

De esta manera, los esfuerzos por construir una policía federal profesional de carácter civil quedaron trancos y fueron borrados en su totalidad del mapa ante acusaciones de corrupción. Esa “policía federal” fue reemplazada *de facto* por una corporación militar (la Guardia Nacional) y además se legitimó constitucionalmente —al menos por un periodo de nueve años— la intervención del ejército y la armada en tareas de seguridad pública.³¹ Lo cierto es que los datos disponibles indican que el despliegue de la Guardia Nacional y de la fuerza armada permanente no han logrado contener ni reducir la violencia en el país. Por otro lado, las consecuencias de esta política serán profundas y, en el mejor de los casos, retardarán el proceso de fortalecimiento y profesionalización de las policías estatales y municipales.

Prospectiva: los escenarios

A lo largo de este ensayo hemos argumentado que, al menos en parte, los problemas que enfrentamos de inseguridad y violencia tienen una raíz clara en la ineficacia de las instituciones del Estado. Ineficacia que se manifiesta, entre otras situaciones, en desorganización, falta de gobernanza, militarización, corrupción, actuar violento y deficiente rendición de cuentas.

La violencia y la inseguridad tienen dos grandes catalizadores: la impunidad y la actuación irregular y violenta del Estado que se manifiesta en corrupción y nuevas acciones de violencia contra la población. En ambos casos se pone de relieve el deficiente accionar del

³⁰ Ver Estimaciones del Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (s.f.).

³¹ A pesar de los muy conocidos problemas de corrupción de la policía federal, la estructura de esa corporación estaba razonablemente asentada. Su desaparición y el traslado de esas funciones a las fuerzas armadas echa por la borda muchos años de trabajo.

Estado que no ha mejorado en los últimos treinta años y que, por el contrario, parece empeorar. La receta para resolver ambas cuestiones pasa necesariamente por el fortalecimiento institucional.

En las líneas siguientes ensayamos algunos escenarios sobre lo que nos puede esperar en los años que vienen.

El escenario inercial y sus consecuencias

La situación actual en materia de inseguridad y violencia es tan grave que difícilmente podemos plantear un escenario peor. Dicho de otro modo, tenemos tal grado de deterioro institucional, agravado por la intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, que el escenario inercial constituye un punto de no retorno que solo puede empeorar. En especial porque después del ejército no queda ningún otro recurso.

Este escenario puede caracterizarse por los siguientes elementos:

1. La militarización de la seguridad pública se amplía y profundiza. La Guardia Nacional se convierte jurídicamente en un cuerpo militar (intención que ya fue anunciada por el presidente López Obrador) y la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se incrementa. Los mandos en las instituciones de seguridad pública estatales y municipales también provienen del ejército y la marina. A pesar de ello, no se logra la coordinación entre los diferentes cuerpos de policía de los tres niveles de gobierno.
2. Los cuerpos de policía estatal y municipal siguen su deterioro. No se invierte en formar y profesionalizar policías, priman condiciones precarias de trabajo y, en casos de intervención, quedan subordinados a la Guardia Nacional. La corrupción o la captura de las policías locales por grupos de delincuencia organizada se mantiene y amplía. Gobernadores y presidentes municipales pierden el control sobre sus cuerpos de policía.
3. Las fiscalías autónomas mantienen su ruta de deterioro. Carecen de presupuestos suficientes, no hay mecanismos de profesionalización del personal, las condiciones laborales son precarias, no existen capacidades institucionales de investigación criminal, no existe tampoco política criminal explícita. La mayor parte de las carpetas de investigación abiertas acaban en archivo temporal y rara vez se hacen imputaciones, salvo cuando existen indicaciones para hacerlo. Los ministerios públicos estatales carecen de mando

sobre las actuaciones de la Guardia Nacional y las fuerzas armadas. Las prácticas de corrupción y extorsión crecen y la poca confianza ciudadana que existía se disuelve. No existe voluntad política para mejorar la operación de las fiscalías.

4. Existe un deterioro creciente de la autonomía constitucional de los poderes judiciales y las fiscalías. Fiscales y jueces reciben y obedecen instrucciones de los poderes ejecutivos. Las presiones públicas erosionan la capacidad de los pocos juzgadores que están dispuestos a mantener su autonomía. Hay esfuerzos claros de los poderes ejecutivos por terminar de capturar a los poderes judiciales.
5. La corrupción, las violaciones a derechos humanos y las intervenciones selectivas de las fuerzas armadas sin participación de las policías locales se generalizan, pero no logran mantener una presencia territorial permanente, por lo que una vez que concluye el periodo de intervención las condiciones iniciales regresan.
6. Se rompen los equilibrios de colaboración federal (caso Morelos y los que vienen). Algunos Estados empiezan a ensayar fórmulas que les permiten mantenerse aislados de las autoridades federales.
7. La inseguridad aumenta considerablemente en el país. El número de homicidios dolosos y de personas desaparecidas tiene algunas reducciones marginales, pero no se logra contener y reducir el fenómeno. Los actos de violencia, crueldad y exhibición se mantienen.
8. La tasa de impunidad sigue siendo escandalosamente alta.
9. La acción de las fuerzas del Estado se empezará a confundir con las de la delincuencia.
10. Hay un notorio deterioro en los, de por sí, deficientes métodos de rendición de cuentas.

El escenario intermedio. Desarrollo de capacidades diferenciadas y asimétricas

En este escenario trabajamos sobre la hipótesis de que es posible un desarrollo positivo en algunas entidades federativas y municipios capaz de reducir parcialmente el deterioro de la seguridad y la violencia. Este escenario se construye con base en la evidencia de que, en efecto, algunos estados han logrado mejoras visibles y sustantivas en sus instituciones de seguridad pública y procuración de justicia (por ejemplo, Querétaro).

Este escenario presenta sin embargo varios problemas relevantes. En primer lugar genera una condición asimétrica en el país, en

donde algunos estados (los menos) tendrían mejores condiciones de seguridad frente a otros (los más). En segundo, el problema es la capacidad para que los cambios sean sostenibles en el tiempo y que no dependan de coyunturas o liderazgos efímeros. Se trata de institucionalizar las condiciones de operación en seguridad pública y procuración de justicia con presupuestos estables y suficientes, con carreras policiales y ministeriales bien diseñadas y estables, con procedimientos y protocolos generalizados, y con políticas criminales explícitas. El tercer problema es la coordinación con las autoridades federales y estatales, en particular la Guardia Nacional, que difícilmente aceptará un mecanismo horizontal con los cuerpos de policía local y las procuradurías locales.

Considerando estas limitaciones, el escenario implicaría lo siguiente:

1. Una o varias entidades federativas deciden invertir, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, en la mejora de sus cuerpos de seguridad, sus fiscalías, sus poderes judiciales o sus sistemas penitenciarios.
2. Se establecen programas y políticas de mediano y largo plazo, que incluyan el desarrollo de capacidades institucionales, y se crean carreras policiales y ministeriales.
3. Se genera una adecuada coordinación interinstitucional entre las policías (estatal y municipal) con la fiscalía, con base en una política criminal explícita y pública.
4. Se crean mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas públicos y, en la mayor medida de lo posible, con participación ciudadana.
5. Se logran acuerdos a interior del SNSP para articular la actuación de las instancias locales con las federales y de otras entidades federativas, en particular con aquellas colindantes con el Estado.
6. Los “éxitos locales” se ven obstruidos por presiones de la delincuencia organizada. Por esos casos se logra obtener un apoyo federal focalizado y eficaz.
7. Se producen modelos de atención ciudadana y de atención a víctimas y grupos vulnerables. Se logra recuperar la confianza y la percepción sobre las instituciones estatales de seguridad pública y la procuración de justicia mejoran.
8. La inseguridad y la violencia se contienen (no necesariamente se acaban) y los índices de impunidad se reducen significativamente en algunos delitos.

El escenario optimista y de largo plazo

Este escenario es poco probable, pero no imposible. Supone partir de algunos supuestos previos.

Los problemas de seguridad y violencia que tenemos solo se pueden resolver en un horizonte de largo plazo (8-10 años) y requieren de políticas sostenidas, bien financiadas y con objetivos definidos, plausibles y evaluables en los tres niveles de gobierno. Cualquier plan de corto plazo está condenado al fracaso y, es muy probable, a incrementar considerablemente la violencia del estado.³²

El objetivo general, expresado de manera simplificada, es recuperar la confianza ciudadana en las policías, fiscalías y tribunales. Lograrlo toma tiempo. De igual manera, las organizaciones del sistema deben mejorar considerablemente la forma en la que tratan a su personal. Policías, fiscales y jueces deben trabajar con garantías de autonomía, profesionalización y respaldo a su labor. La hipótesis subyacente es que recuperar la confianza implica que el desempeño institucional cambia de tendencia y que eso necesariamente mejora la seguridad y reduce la impunidad, la violencia y la corrupción.

Junto con lo anterior es indispensable asegurar la disponibilidad de recursos para financiar la transformación institucional en el largo plazo. De nada sirve un financiamiento contingente que no es sostenible. Por lo demás, el incremento presupuestal no debe ser inmediato sino gradual conforme a un plan de inversión (en recursos humanos e infraestructura) con objetivos claros y mensurables. Conforme a estos presupuestos, el escenario puede plantearse como sigue:

1. Se logra mejorar y estabilizar las acciones de coordinación en materia de seguridad pública y procuración de justicia a través del SNSP. Este se convierte en una herramienta de Estado, aislada de los vaivenes partidistas, que genera confianza entre los actores del sistema pero que también está dispuesta a denunciar y perseguir las irregularidades e ineficiencias que identifique.
2. Los funcionarios responsables de la operación del SNSP cuentan con el consenso de todos o de la mayor parte de los participantes.
3. En el seno del SNSP se logran acuerdos para definir las funciones y modelos de las policías municipales, estatales y federal. Se establece como prioridad nacional la reducción de la violencia y las políticas

³² Este es el punto en donde se deben cuestionar propuestas sobresimplificadoras y respaldadas principalmente por acciones violentas. El caso de Nayib Bukele destaca en especial por ello.

resultantes se separan de las acciones clientelares de naturaleza electoral. El sistema da seguimiento puntual al funcionamiento de todas las corporaciones involucradas y señala puntualmente éxitos, fracasos y responsabilidades.

4. Se crea un mecanismo de financiamiento para fortalecer de manera sostenida a las policías, las fiscalías, los tribunales y las cárceles. Este mecanismo es administrado de manera clara, transparente y equitativa por el SNSP, a partir de criterios acordados entre los miembros.
5. Se crean las bases nacionales de una carrera policial, así como de carreras ministeriales y periciales. Cada estado las adopta en sus instituciones.
6. Se establece un programa para reducir gradualmente la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y se construye una Guardia Nacional civil claramente diferenciada del ejército.
7. A la par de las acciones de coordinación, se identifican las estrategias y prioridades de la acción del Estado en el área de la seguridad pública y la procuración de justicia. En particular, se establece una política criminal nacional que después es adaptada a los contextos y prioridades locales. La política criminal nacional es el parámetro que orienta la acción de los tres niveles de gobierno. De igual manera, es el punto de partida para medir sus efectos, resultados y, en su caso, ajustes.
8. La política criminal nacional incluye un plan para prevenir la violencia en el país. El reto está en la construcción de paz en las comunidades. Esto trasciende la acción de las policías, implica la orientación de una gran parte de los esfuerzos del Estado hacia este objetivo.
9. En el seno del SNSP se acuerda un modelo nacional de procuración de justicia que oriente los cambios organizacionales, de recursos humanos, técnicos, informáticos y de operación de todas las fiscalías del país. Para hacer mejor uso de los recursos y generar sinergias se crean programas nacionales para facilitar la formación de ministerios públicos, policías y peritos. Se crean perfiles para fiscales generales y demás cuerpos de mando, que orientan las decisiones de cada entidad federativa. Se inicia un proceso de refundación de las fiscalías.

10. Se atiende integralmente el sistema penitenciario nacional y se recuperan las cárceles de los procesos de auto o cogobierno.
11. Todos los procesos se orientan por criterios basados en el respeto y garantía de los derechos humanos de todos los actores del sistema, de los ciudadanos, las víctimas y los inculpados.

La violencia y la inseguridad que vivimos representan el mayor reto que ha tenido nuestro país en muchas generaciones. Para salir adelante debemos empezar por reconocerlo y aceptar que tenemos frente a nosotros un enorme proyecto colectivo. Recordemos que una de las principales funciones del Estado es proporcionar seguridad a las personas que habitan en su territorio. Para ello, el Estado ejerce el monopolio de la fuerza pública. Así, la acción del Estado en ocasiones tiene que ser violenta y está bien. Lo que no puede ocurrir es que la violencia del Estado se torne en un foco generador de más violencia. Por ello, la violencia institucionalizada debe ser administrada bajo el amparo de la legalidad.

Además de la violencia institucionalizada, el Estado tiene muchas otras herramientas para enfrentar el problema. La guía para hacerlo es clara y pasa por respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas y el estado de derecho en general.

Referencias

- AGUIRRE, J. P. (2014, junio). El secuestro en México. Situación en la última década. *Cuaderno de Investigación*, 9. <https://bit.ly/3OKPDP8>.
- ANIMAL POLÍTICO (s.f.). [Intersecta]. *Prisión preventiva: el arma secreta que encierra a pobres e inocentes*. <https://animalpolitico.com/prision-preventiva-delitos-encarcela-pobres-inocentes>
- ATUESTA, L. y Ponce, A. F. (2016). Cómo las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia: evidencia del caso mexicano. *Cuadernos de trabajo del monitor del Programa de Política de Drogas*, 19, CIDE.
- BARRAGÁN, A. (2023, 13 de agosto). La persecución contra la jueza Angélica Sánchez enfrenta al poder político y judicial en Veracruz. *El País*. Causa en Común. *Las policías en México: radiografía de un retraso crónico 2018-2022*. <https://causaencomun.org.mx/beta/la-situacion-de-las-policias-en-mexico-2022>

- Causa en Común. *Registro de policías asesinados de la organización*. <https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>
- CHABAT, J. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. *Cuaderno de Trabajo*, (196), 1. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/117/1/000099112_documento.pdf
- CNDH. (s.f.). *Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos*. <https://sna.cndh.org.mx/>
- CNDH. (2022). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022. <https://www.cndh.org.mx/documento/diagnostico-nacional-de-supervision-penitenciaria-2022>
- CNDH. (2023). Pronunciamiento para la adopción de acciones urgentes que garanticen la debida operatividad, seguridad y gobernabilidad de los centros penitenciarios del país. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/PRONUNCIAMIENTO_2023_003.pdf
- Diario Oficial de la Federación* (2019, 16 de mayo). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0
- Expansión* (21 de julio de 2017). La Segob crea una unidad para cerrar la “puerta giratoria” del sistema penal. <https://expansion.mx/nacional/2017/07/21/la-segob-crea-una-unidad-para-cerrar-la-puerta-giratoria-del-sistema-penal>
- GÓMEZ, H. *et al.* (2019). Prisión preventiva oficiosa: datos para la discusión. *Nexos* [El juego de la Suprema Corte]. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/prision-preventiva-oficiosa-datos-para-la-discusion/>
- HIDALGO, H. I. (2017, 12 de junio). El nuevo sistema de justicia penal, acusado de impunidad. *Nexos* [Paz y Seguridad]. <https://seguridad.nexos.com.mx/el-nuevo-sistema-de-justicia-penal-acusado-de-impunidad/>
- LOMNITZ, C. (2022). *El tejido social rasgado*. Ediciones Era.
- MAGALONI, B., Magaloni, A. L., Razú, Z. (2018, julio-diciembre). La tortura como método de investigación criminal. El impacto de la guerra contra las drogas en México. *Política y gobierno*, 25(2).
- México Evalúa (2021). Hallazgos 2021. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021vf-4oct.pdf>
- Nexos* (2015, octubre). El primer asesinato de José Luis Abarca. <https://www.nexos.com.mx/?p=26354>
- O’NEIL, S. (2009). The real war in Mexico: how democracy can defeat the drug cartels. *Foreign Affairs*, 88(4), 63-77.

- PATENOSTRO, S. (1995, primavera). Mexico as a narco-democracy. *World Policy Journal*, 12(1), 41-47.
- PGR. (2017). Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. CIDE. <https://www.gob.mx/fgr/documentos/informe-ejecutivo-de-la-consulta-nacional-sobre-el-modelo-de-procuracion-de-justicia#:~:text=Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia-,La%20Consulta%20Nacional%20sobre%20el%20Modelo%20de%20Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia,procura-ci%C3%B3n%20de%20justicia%20en%20M%C3%A9xico>.
- PICCATO, P. (2003). Estadísticas del crimen en México. Series históricas, 1901-2001 [Análisis de los datos nacionales y del Distrito Federal]. <http://www.columbia.edu/~pp143/estadisticascrimen/EstadisticasSigloXX.htm>
- P./J. 38/2000. Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es Constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución). Suprema Corte de Justicia de la Nación [tesis].
- RUÍZ, K. (2023, 6 de junio). Las 3 claves para entender el caso Black WallStreet Capital. *El Universal* [Metrópoli].
- SCHEDLER, A. (2018). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. CIDE.
- Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (s.f.). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1_MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf
- SOLAR, C. (2014). State, violence, and security in Mexico. Developments and consequences for democracy. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 30(1), 241-255.
- Universidad Iberoamericana. Programa de Seguridad Ciudadana. Enfrentamientos de la SEDENA, 2007 a 2022 (s.f.). https://seguridadvivi.civil.ibero.mx/interactivo/los-enfrentamientos-de-la-sedena/?_ga=2.167272190.1133649706.1692764478-416007171.1692764478
- Universidad Iberoamericana. Programa de Seguridad Ciudadana (2023, enero). ¿Han mejorado las prácticas del ejército mexicano en materia de derechos humanos? <https://seguridadvivi.civil.ibero.mx/2023/01/09/han-mejorado-las-practicas-del-ejercito-mexicano-en-materia-de-los-derechos-humanos/>
- Universidad Iberoamericana. Programa de Seguridad Ciudadana (2023, 18 de abril) ¿Qué es la Guardia Nacional? <https://seguridadvivi.civil.ibero.mx/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023/>
- World Justice Project. (2022). *México*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Mexico>
- ZEPEDA, G. (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. FCE.

El futuro de la violencia organizada

— Jorge Ramírez Plascencia*

Introducción

Esta es la primera vez que el proyecto Jalisco a Futuro (JAF) introduce el análisis de la violencia como tema fundamental de diagnóstico y visión de largo plazo, en esta ocasión tomando como referencia el año 2050. Incluir el estudio de la violencia es un gran acierto. A menudo se piensa que la violencia se agota en los delitos violentos, pero en realidad abarca más conductas, situaciones y estructuras que, en la definición de violencia de Galtung (1969), impiden que las personas desarrollen su potencial. También se asume que los distintos tipos de violencia no tienen conexión entre sí, responden a causas coyunturales y se pueden reducir incrementando las medidas punitivas. Se cree también, por las mismas razones, que el control de la violencia es un asunto menor, cuando en realidad es un criterio fundamental para medir el desarrollo sostenible de una sociedad.¹ En este reporte nos interesa poner en duda estas creencias y mostrar la importancia que debería tener la atención de la violencia en toda perspectiva futura sobre Jalisco.

Aunque nuestro marco de observación es acerca de la violencia en general, en un trabajo de esta extensión no es posible analizar sus diferentes modalidades de ocurrencia ni ponerlas todas en perspectiva de futuro de modo simultáneo. Se impone una selección. Por su prevalencia actual, su gran impacto y porque refuerza la expresión de otras formas de violencia, nuestra observación estará limitada a lo que en la terminología de la Organización Mundial de Salud (OMS) se denomina violencia colectiva, aquella producida por la guerra, el

* Agradezco el aliento y paciencia de Adrián Acosta y de Sandra Judith Gómez ante un texto que demoró mucho más de lo debido.

1 La Organización de las Naciones Unidas (ONU) situó en 2015 el logro de la paz y la justicia como parte de los diecisiete objetivos del desarrollo sostenible que se deberían alcanzar en 2030. Ver <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

crimen organizado y el Estado, la cual quizá es más preciso nombrar como “violencia organizada”.

Conceptos

En todo estudio sobre la violencia es necesario aclarar los conceptos utilizados para la investigación. Aunque intuitivamente parece evidente qué es la violencia, en realidad existen varias definiciones y paradigmas de análisis (Moloeznik y Portilla-Tinajero, 2021). No sorprende que sea así porque la violencia tiene características de un concepto esencialmente controvertido, es decir, un concepto evaluativo que remite a bienes o valores complejos que se pueden describir de diferentes modos (Gallie, 1998). Bufacchi (2005) ha resumido la diversidad de definiciones en dos conceptos: la violencia como fuerza y la violencia como violación. La violencia como fuerza coincide con la noción más común que se tiene de ella y que resalta el empleo deliberado de la fuerza para causar dolor o infligir daño; en cambio, la violencia como violación alude a la transgresión de normas o, más específicamente, derechos. Ambos conceptos están incorporados, de una u otra forma, en las perspectivas vigentes para estudiar la violencia y para formular políticas que la contrarresten. La definición que propuso la OMS puede adscribirse al primer tipo de concepto:

uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (2002).

Por su parte, la violencia definida como violación de derechos puede reconocerse, en mi opinión, en la influyente obra de Galtung, *Violence, peace and peace research*. Para él, la violencia es todo aquello que puede producir una diferencia entre la situación actual y el potencial de una persona (Galtung, 1969). En una publicación posterior, este autor dio una definición cercana a su idea inicial: “veo la violencia como insultos evitables a las necesidades humanas básicas y, en general, a la vida, que reducen el nivel real de satisfacción de las necesidades por debajo de lo que es potencialmente posible” (1990, p. 269).

Es evidente que la percepción de la diferencia entre lo actual y lo potencial como violencia supone un criterio normativo que no se cumple:

“los insultos evitables a las necesidades humanas básicas” se configuran como tales porque se da por sentado el incumplimiento de una norma. No vale la pena, en todo caso, pensar en conceptos dicotómicos. Se puede argumentar que la violencia como fuerza se clasifica así porque la expresión de fuerza viola normas tácitas, mientras que los “insultos evitables”, en la definición de Galtung (1990), suponen algún tipo de fuerza. En esta investigación los dos conceptos son importantes y los tendremos en cuenta en diferentes momentos.

Más allá de las definiciones formales que estructuran programas de investigación, no se debe pasar por alto que las fronteras de lo que se considera violento no son estáticas, sino que se redefinen con frecuencia y esa redefinición podemos describirla como resultado de luchas por su reconocimiento (Honneth, 1997; Zuñiga y Valencia, 2019). Varias conductas que no se percibían como violentas hasta hace pocos años, ahora se califican de tal modo. En México, el castigo físico que se hacía pasar como educación, los piropos callejeros, y varias formas de maltrato hacia los animales son algunos ejemplos, entre muchos otros. Otras conductas ya se consideraban como violentas, pero no con el grado de precisión que ahora tienen, como el feminicidio, la violencia vicaria, el suicidio feminicida y el acoso escolar. Reconocer nuevas violencias supone ampliar la percepción de los problemas públicos, admitir nuevos derechos, ampliar los deberes del Estado e imponer prohibiciones. No todos los individuos y grupos sociales están dispuestos a aceptar estos cambios porque les implican costos, socavan prerrogativas ancestrales, contradicen valores particulares o desmienten narrativas de gobernanza exitosa que se traducen en costos político-electorales. Por ello, la resignificación de la violencia no debe verse como resultado de procesos históricos impersonales, sino mayormente de luchas sociales y políticas. La importancia creciente que tiene ahora la violencia de género, por ejemplo, habría sido menor sin estas luchas. Es importante entonces tener presente este contexto de conflicto donde se reconoce o no la violencia y se decide socialmente su significado, gravedad y formas de actuar frente a ella.

Tipología

De acuerdo con la OMS, la violencia se expresa en tres modos distintivos: violencia contra sí mismo, violencia interpersonal y violencia colectiva. Cada una de ellas comprende, a su vez, varios subtipos. La violencia

contra sí mismo abarca las autolesiones y el suicidio; la violencia interpersonal, a su vez, la violencia familiar y de pareja, así como la violencia hacia conocidos y extraños. Finalmente, la violencia colectiva, aquella dirigida contra un grupo o comunidad, y que nos parece más preciso denominar violencia organizada, asume tres formas principales: guerra dentro de un estado o entre varios, violencia perpetrada por el Estado y delincuencia violenta organizada (Krug *et al.*, 2003). Aunque la tipología no los incluye como tal, es importante también considerar como una forma de violencia una gran proporción de accidentes, en la medida en que producen una cantidad considerable de muertes y lesiones evitables por la carencia de políticas públicas eficaces para frenarlos (Houk, 1986; Bonilla y Gutiérrez, 2014).

Para este reporte, adoptaremos esta tipología por su claridad y porque ofrece un marco coherente, llamado ecológico, para entender su ocurrencia y para visualizar políticas de prevención y atención.² La OMS ha insistido en que no se puede dar cuenta de ningún tipo de violencia apelando a un solo factor, sino que se debe analizar la interacción de varios de ellos a diferentes niveles (individual, interpersonal, comunitario y societal). Esta sugerencia lleva a considerar los ecosistemas institucionales y sociales que son necesarios para que surjan determinadas violencias y se reproduzcan, así como, por contrapartida, los que favorecen su control, perspectiva compatible del todo con el enfoque sistémico que se encuentra en la base de los estudios prospectivos. Se asume también que diferentes tipos de violencia están relacionados entre sí, aunque los mecanismos causales que las conectan aún no estén completamente aclarados. Otra ventaja de la tipología de la OMS es que reconoce el suicidio como un tipo de violencia y eso permite observar su interacción con el resto de las violencias.

Medición

La existencia de varios tipos de violencia multiplica los indicadores para medirlos y para observar su impacto en las personas, aun si nuestro énfasis es observar principalmente la violencia ocasionada por el Estado y el crimen organizado. Si bien la definición de la OMS se centra en el uso de la fuerza efectiva o como amenaza, tiene en cuenta repercusiones no solo físicas, sino también psicológicas, trastornos

² Un resumen apretado del modelo de la OMS sobre la violencia puede verse en <https://www.who.int/groups/violence-prevention-alliance/approach>

del desarrollo y privaciones, las cuales no se pueden medir de manera uniforme y sencilla. Lo mismo vale para otras formas de abordar la violencia. La definición de Galtung (1990) distingue la violencia directa, que sería equivalente a la que reconoce la OMS, pero además incluye la violencia estructural y la cultural, cuyas mediciones son variadas y no están estandarizadas. Otros autores han ampliado la tipología de Galtung para incluir, por ejemplo, la violencia ambiental, definida como toda actividad que daña el medio ambiente y, por lo tanto, afecta los derechos humanos (Arce *et al.*, 2022). Esto añade más complejidad a la medición. Aunque nos hubiera gustado asumir el reto de un estudio que midiera diversas formas de violencia, para este reporte nos basamos en los indicadores convencionales que hoy se utilizan para medirla y que provienen, en buena medida, de la estadística criminal oficial.

Recurrir a esta fuente de datos tiene la desventaja de que es una información con serios problemas de confiabilidad. Según un estudio muy conocido “dos de cada tres entidades federativas presentan retos importantes en la precisión y confiabilidad de sus estadísticas delictivas” (México Evalúa, 2020, p. 4). Esta incertidumbre afecta a la medición de homicidios ocurridos en los últimos años en México, los cuales podrían tener un “subregistro potencial” (Osorio y Landeros, 2022, p. 12) debido tanto al crecimiento de casos de defunciones que son clasificadas bajo la categoría de “intención no determinada” como al aumento de denuncias de personas desaparecidas. También la incertidumbre aplica para los registros de suicidios³ y de personas desaparecidas. Sobre estas últimas cabe decir que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO) tiene diversos problemas que lo hacen prácticamente inútil como fuente de información (Ramírez, 2022). Observaciones similares se han hecho al cómputo estatal que llevan las autoridades de Jalisco en su propio sitio, el Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (conocido por las siglas de SISOVID). Se ha denunciado la poca transparencia del portal y la inconsistencia en los datos que favorecen el subregistro de personas desaparecidas.⁴ La baja confiabilidad de la estadística criminal en México no proviene solo de deficiencias presupuestarias, de

³ Sucede que, por ejemplo, en la Ciudad de México los suicidios se han mantenido prácticamente sin variaciones entre 1990 y 2022, no obstante que la tasa de suicidios para todo el país creció más del doble en ese periodo.

⁴ Ver Desaparición de Personas. Comité de Análisis (2023).

personal o técnicas. Es importante tener presente que se trata de un ámbito del estado subordinado a intereses exógenos y que existe una voluntad reconocible por influir en él. La estadística criminal también es un frente de batalla de las luchas por el reconocimiento u opacidad de la violencia mencionada antes.

Metodología prospectiva

El estudio prospectivo de la violencia ofrece un enfoque que no aportan otras disciplinas y que conviene indicar brevemente como punto de partida de este trabajo. Ante todo, es importante tener presente que la prospectiva es un instrumento de planeación estratégica (Miklos, 1988; Godet y Durance, 2011). Si bien la prospectiva coincide con el campo de investigación más amplio y heterogéneo de los estudios de futuro (*future studies*) cuando estos se definen como “el estudio sistemático de futuros posibles, probables y preferibles, incluidas las visiones del mundo y los mitos que subyacen a cada futuro” (Inayatullah, 2012, p. 39), hay siempre un interés en la utilidad de ese conocimiento para, desde la perspectiva de la CEPAL, “crear o consolidar capacidades institucionales” orientadas a la construcción de futuro o bien, en la definición de Godet y Durance, “aclarar la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseados” (2011, p. 14). El ejercicio de prospectiva que se desarrolla más adelante no persigue otro objetivo, y para ello toma en cuenta diferentes dimensiones analíticas que son comunes a todos los estudios de futuro, a saber: interés por el largo plazo, enfoque sistémico, perspectiva multiescala y método de escenarios. Contra el sesgo presentista y local, de querer encontrar en el presente las claves para el diagnóstico de un problema altamente complejo y, en lo local, todas las herramientas de su posible solución, la prospectiva obliga a ampliar el análisis, tanto temporal como espacialmente. En este sentido, la radiografía de la violencia sucedida en Jalisco en años recientes debe entenderse como un momento de un proceso más amplio.

Los estudios sobre la violencia requieren equipos de investigación interdisciplinarios (Crettiez, 2009). La tarea es más ardua cuando se trata de construir escenarios de largo plazo porque suponen modelos explicativos complejos para identificar las variables relevantes y la forma en que interactúan a lo largo del tiempo. Sirva esto como advertencia del alcance y límites de este trabajo cuya pretensión es solo exploratoria.

Problemas críticos de la violencia organizada en Jalisco

La violencia en Jalisco se puede caracterizar a partir de cuatro componentes principales: 1) su elevada prevalencia en distintas modalidades con epicentro en la violencia organizada; 2) su alta dependencia de trayectoria (*path dependency*); 3) su alta dependencia de procesos regionales, nacionales e internacionales que impulsan su reproducción; y 4) una falla crónica y generalizada de las instituciones de seguridad pública y de justicia para contenerla.

Elevada prevalencia

En lo que va del siglo, la violencia ha crecido en Jalisco de manera sostenida. Hay una tendencia ascendente y preocupante en violencia autoinfligida (suicidios), violencia interpersonal (homicidios, lesiones dolosas y violencia de género), así como en violencia organizada, tanto la que es perpetrada por el crimen organizado (ejecuciones, desapariciones cometidas por particulares y atrocidades) como por el Estado (tortura y desaparición forzada).

Aunque no se ofrece un análisis de todos los tipos de violencia, conviene en todo caso indicar la situación que priva en torno de los suicidios cometidos en la entidad y sobre los cuales cabe presumir una correlación positiva con la incidencia de homicidios (Machado *et al.* 2020; Lange *et al.*, 2023). La tasa nacional de suicidios ha crecido en lo que va del siglo hasta casi duplicarse: fue de 3.5 en el 2000 y en 2022 alcanzó los 6.3 suicidios por 100 000 habitantes, con 8 123 personas que se quitaron la vida.⁵ Sin embargo, en el caso de Jalisco el crecimiento fue más espectacular. Su tasa de suicidios fue en 1990 de 2.4 suicidios por cada 100 000 habitantes, coincidente con la tasa general del país (que fue de 2.3), pero a partir de ese año comenzó a elevarse de manera constante: fue de 4.5 en el 2000, de 5.3 en 2010 y de 7.6 en 2022.⁶ Se trata de la decimotercera tasa más alta del país en ese año, con 654 decesos totales, por encima de Nuevo León y de la Ciudad de México, cuyas tasas se calculan en 7.0 y 3.0, respectivamente.

Los homicidios dolosos ocurridos en Jalisco experimentaron una alza sostenida a partir de 2008 en sintonía con una tendencia nacional

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023).

⁶ Para estos datos ver Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) (2023, p. 8).

en la misma dirección. Según la estadística de defunciones registradas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 445 casos registrados en 2007 se pasó a 542 en 2008, a 679 en 2009 y luego a 1 072 en 2010. Desde ese año hasta el 2017 el número de casos no superó la cifra de 1 560 alcanzada en 2012; sin embargo, a partir de 2018 y hasta el 2021, los casos se mantuvieron arriba de los 2 000 registros, con el pico más alto en 2018 cuando hubo 2 928 asesinatos. En el 2022 se dio un punto de inflexión con la caída del indicador a 1 864 casos, cifra que podría descender aún más en 2023. Además de las dudas que hay sobre si estas reducciones son reales o resultado del subregistro potencial que mencionamos antes, es pronto para concluir que se trata de una tendencia sostenida. Descensos similares ocurrieron en 2014 y 2015 respecto de los años inmediatos anteriores. Nada garantiza que ahora será diferente y se evite un comportamiento oscilatorio de estos indicadores. Es importante notar que la mayoría de homicidios ocurren en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) (7 de cada 10) y son cometidos con arma de fuego (6 de cada 10) (Osorio y Landeros, 2022). La mayoría de las víctimas son jóvenes entre los 18 y 29 años, y es la principal causa de muerte en este grupo de edad.

Se desconoce cuántas personas han sido víctimas de desaparición forzada y cometida por particulares en Jalisco. Esta incertidumbre también es nacional. En Jalisco, hacia finales de marzo de 2022, existían 16 222 denuncias activas de desaparición en el RNPDO, siendo la entidad federativa con más casos. Una actualización masiva de registros que se realizó entonces, que motivó críticas y protestas de colectivos, redujo la cifra a 14 915 casos en el lapso de una hora. Desde esa fecha, se dejó de alimentar la plataforma federal y la incidencia de casos posterior se ha venido informando en un sitio que administran las propias autoridades locales. Según la información que se puede consultar allí, en Jalisco se han localizado, desde diciembre del 2018 al 30 de septiembre del 2023, 14 633 personas, y permanecen en calidad de desaparecidas 14 254 en total. Estas cifras podrían no ser veraces, como mencionamos antes. Es necesario, así, hacer una estimación de los casos activos de personas desaparecidas que hay en Jalisco, considerando, además, los casos no denunciados. Si se considera que entre el 2008 y el 2023 se denunciaron o reportaron 155 casos mensuales en promedio que no fueron resueltos,⁷ de los

⁷ Con base en los datos del SISOVIED al 31 de diciembre de 2022, se estimaron 120 denuncias no resueltas cada mes entre 2008 y 2011, 150 entre 2012 y 2018, y 190 entre 2019 y 2023. Promedio general: 155.

cuales dos tercios correspondieron a casos de desaparición forzada o cometida por particulares, y se estima que por cada 4 casos denunciados o reportados hay 1 sin denunciar, cada mes habrían ocurrido 116 desapariciones en promedio, lo que arroja un total anual de 1 395 víctimas. Entre el 2008 y 2023 se habrían acumulado entonces 22 320 casos de estos delitos.

Alta dependencia de trayectoria

La violencia organizada que estalló en México, y no solo en Jalisco, a partir de 2008 y que se mantiene activa todavía tiene conexiones con decisiones, procesos y estructuras que no ocurrieron entonces y que han tenido un fuerte impacto inercial en su reproducción. Se puede decir que la violencia que experimentamos ahora tiene una alta dependencia de trayectoria (*path dependency*) en la medida en que da continuidad y agrava violencias preexistentes y fracasos institucionales acumulativos. Sin ser exhaustivo ni pretender agotar un análisis que requiere mayor desarrollo, cabe mencionar: 1) la equivalencia funcional de las ejecuciones extrajudiciales que se registran en la actualidad con la práctica de la “ley fuga” durante el siglo XX que ha sido documentada por Piccato (2020); 2) las conexiones de la desaparición de personas actual con las operaciones de contrainsurgencia empleadas contra disidentes políticos y líderes de movimientos sociales en los años setenta (Cedillo, 2021); 3) la formación y la persistencia de organizaciones criminales en algunos estados que hoy se cuentan entre las entidades más violentas (Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa y Jalisco) (Astorga, 2005); 4) el funcionamiento añejo de un sistema federal con grandes distorsiones que mantiene a los gobiernos locales débiles institucionalmente y vulnerables frente al crimen organizado (Hernández, 2021); 5) la incapacidad histórica para crear una policía federal profesional (López, 21 de diciembre de 2022); 6) la transición política centrada en lo electoral sin grandes reformas de estado y el uso político de las fuerzas federales para apoyar, o no, a los gobiernos locales en función de criterios partidistas (Trejo y Ley, 2021); 7) los procesos de urbanización caóticos impulsados por el lucro y la corrupción que generaron asentamientos humanos inviables donde la violencia se convirtió en estrategia de sobrevivencia, como varias colonias del AMG (ver Hernández, 2017); y 8) la progresiva militarización del país (Benítez y Gómez, 2021).

Alta dependencia de procesos multiescala

La violencia organizada que se registra en Jalisco está asociada en buena medida con dinámicas criminales que no se producen ni se agotan en su territorio. Para dimensionar su ocurrencia es necesario tener en cuenta flujos económicos, políticos y sociales de la entidad con respecto del país, de México en relación con Estados Unidos, y de Centro y Sudamérica respecto de América del Norte (donde incluimos a México), que configuran procesos de alcance global que favorecen la reproducción local de la violencia. Es en el continente americano donde se produce la mayor cantidad de asesinatos de todo el planeta, destacando América Latina como la región donde se registra la mayor violencia homicida de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) (2019). A ello contribuye, sin duda, que Estados Unidos sea el mercado mundial más rentable para la venta de drogas ilícitas, el país que más inmigrantes ilegales recibe cada año y donde es relativamente fácil adquirir armas de fuego que son traficadas ilegalmente hacia México y otros países de la región. Tres mercados ilegales que dejan enormes ganancias a numerosas redes criminales de México y de otros países de América Latina. Tan solo la elevada renta que produce el tráfico de drogas hacia ese país, proporcional al alto costo de oportunidad que implica cruzar sus fronteras, ha creado poderosos incentivos desde hace décadas para competir violentamente por su control (Bergman, 2016). A escala nacional, es necesario observar que la violencia registrada en Jalisco, tanto en magnitud como en formas de expresión, es parte de una economía regional de la violencia administrada por una de las organizaciones criminales más violentas que tiene presencia en buena parte del territorio nacional, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), constituido hace más de una década a raíz de la fragmentación de otros grupos criminales. El CJNG es una organización criminal compleja que prefiere el sigilo y se administra de un modo más racional y estratégico que el resto (Ramírez, 2023). Sería inadecuado considerarlo solo un cartel de la droga. Es una red que evolucionó a organización criminal diversificada en sus fuentes de renta legales e ilegales y luego a una especie de estado paralelo, paraestado o soberanía criminal: grupos armados que gobiernan territorios e imponen sus normas como medio de acumular poder político, económico y social (Ortíz Jiménez, 2010).

Falla institucional crónica y generalizada para contener la violencia e impartir justicia

Es evidente que la prevalencia de la violencia organizada revela una fallida respuesta del Estado mexicano para actuar frente a ella. Este fracaso se explica, en parte, por una captura parcial del Estado perpetrada por las mismas organizaciones criminales que limita, incluso desde su diseño, el alcance y probabilidad de éxito de toda tentativa en su contra. La impunidad total o casi total en casi todos los delitos, que diversas mediciones documentan periódicamente, muestran que *de facto* son inoperantes las instituciones y mecanismos encargados de procurar y administrar justicia. No otra cosa se puede concluir cuando, según uno de estos estudios, en el 2021 “el 95.4% de los delitos denunciados e investigados en la entidad quedó impune, ya sea porque no se logró una reparación del daño, no hubo una salida anticipada o porque no existe una sentencia” (México Evalúa, 2022).

Tres escenarios con visión 2050 y violencias emergentes

A la luz de las consideraciones previas, hemos construido tres escenarios futuros sobre la violencia organizada en Jalisco con visión al 2050: tendencial, deseable y contrastado. Los tres escenarios integran algunos factores que están presentes en la actualidad sobre todo como determinantes de la violencia organizada y forman parte de los futuros probables de la violencia en Jalisco. Describimos a grandes rasgos sus componentes centrales y la probable secuencia de eventos que conduce a la configuración de cada uno de ellos. Es importante advertir que, si bien el foco de análisis es una entidad federativa, la dinámica de la violencia organizada implica considerar contextos geográficos de mayor escala, por lo que los escenarios bosquejados se refieren en algunos aspectos a todo el país. Tampoco hay que perder de vista que los escenarios de futuro, independientemente de su contenido, no deben interpretarse como, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), “prescripciones ni predicciones; tampoco son exhaustivos ni se excluyen entre sí” (2021, p. 12).

Escenario 1. El péndulo de la violencia organizada (futuro tendencial)

En el año 2050, Jalisco, en consonancia con lo que sucede en buena parte del país, continúa sumido en la violencia. Prevalece la situación que ya se perfilaba al terminar el primer cuarto de siglo: se ha logrado apenas una contención inestable de la violencia organizada, la cual presenta fluctuaciones en sus principales indicadores. Estas fluctuaciones son ocasionadas por las disputas internas de las organizaciones criminales, por el rompimiento periódico de pactos con las autoridades y por los ciclos electorales que disparan la competencia criminal por la hegemonía política y gubernamental. Aunque se abandonó definitivamente la política de confrontación directa y relativamente generalizada que caracterizó al gobierno de Felipe Calderón, la estrategia de reemplazo centrada en la moderación y contención de las acciones criminales violentas no ha logrado que retroceda al nivel que se tenía en los primeros años de este siglo. Los homicidios continúan siendo elevados. La tasa de asesinatos dolosos oscila entre 20 y 25 por cada 100 000 habitantes, en los registros más positivos que se han alcanzado, hasta 30 y 35 en los momentos de crisis. No sorprende que los homicidios sigan siendo la principal causa de muerte entre personas con edades entre 15 y 44 años, ni que las muertes por accidentes y suicidios continúen siendo elevadas también, por lo que la mortalidad por causas externas se mantiene entre el 10 % y 12 % del total de defunciones anuales. Las denuncias y reportes de personas desaparecidas sin localizar cada año suman alrededor de 2 000 denuncias promedio, cifra que se eleva en los años donde la contención fracasa y estallan de nuevo las hostilidades. El descubrimiento de fosas y la extracción de víctimas no ha cesado en ningún momento, aunque la inversión acumulada y los avances tecnológicos hacen ahora más expeditos los procesos de identificación y restitución de restos. Los cuerpos policíacos siguen siendo vulnerables y se mantiene relativamente constante el promedio anual de 20 asesinatos de elementos de seguridad que había en el primer cuarto de siglo. La inseguridad es patente en toda la entidad, pero en algunos municipios y zonas de Jalisco es aún más grave, razón por la cual persiste el desplazamiento de habitantes y el despoblamiento, especialmente en sitios intensivos de explotación en materias primas en donde se combinan altas expectativas de renta legal e ilegal con una crónica debilidad institucional.

Secuencia probable. El Gobierno mexicano, en sus distintos niveles y poderes, fue incapaz de romper las conexiones del crimen organizado no solo con las estructuras y funciones encargadas de brindar seguridad, procurar y administrar justicia, sino en otras áreas estratégicas de la gestión pública, la vida política, la economía y la sociedad. Creció la captura del Estado, con la consecuente pérdida de control territorial y la consolidación de regímenes de gobernanza criminal que acumulan un gran poder político y económico. La militarización del Gobierno, que al inicio parecía limitada a la seguridad pública, dependiente de la voluntad presidencial y reversible, se volvió estructural y permanente, lo que trasladó a las fuerzas armadas buena parte de la agencia del estado necesaria, ya no para revertir la expansión de la violencia organizada, sino para contenerla y moderar sus manifestaciones más atroces. El control de la violencia organizada no discurre por los cauces legales e institucionales como debería ocurrir, sino que es resultado de acuerdos informales de una elite militar, política y económica a la que pertenecen también los principales líderes y jefes criminales. Estos acuerdos, si bien logran reducir en alguna medida la incidencia de la violencia y, sobre todo, ocultarla, son por naturaleza inestables y su rompimiento da lugar a estallidos de violencia que suceden periódicamente.

Escenario 2. La lenta construcción de una sociedad pacífica (futuro deseado)

En 2050, se han hecho avances considerables en el camino hacia una paz positiva y generalizada, aunque se tiene conciencia de que el trayecto es largo y no exento de grandes dificultades. Sin embargo, existe confianza en que se ha elegido la mejor opción y hay optimismo en que los logros serán duraderos. La mortalidad por causas externas tiene una participación porcentual del 6 % debido, sobre todo, a muertes por accidentes y suicidios, pero el peso de los homicidios es cada vez menor. La tasa de homicidios dolosos es de 7 a 10 por 100 000 habitantes, la cual es todavía muy elevada y distante al promedio que tienen los países de la OCDE que es de tres por la misma cantidad de personas, pero se trata de un indicador que ha disminuido sistemáticamente y hay expectativas de que se podrá alcanzar pronto ese valor. Las defunciones provocadas directamente por la violencia criminal ya no es la principal causa de muerte en personas jóvenes; ahora la preocupación se ha trasladado a los accidentes, pero las políticas públicas diseñadas para abatir su incidencia están dando resultados con-

sistentes y progresivos. La desaparición de personas ha dejado de ser un delito activo y, aunque aún se localizan víctimas inhumadas ilegalmente, esto ocurre en el marco de políticas de verdad y justicia orientadas a la no repetición. Los policías han dejado de ser el blanco de ataques letales y la incidencia de casos se sitúa entre una y tres víctimas al año en promedio, un valor que se considera alto todavía, pero que sin duda es indicativo de una menor participación de elementos de seguridad en redes criminales, mayor capacidad disuasiva de estos cuerpos y de un entorno de seguridad más robusto que ha sido construido gradualmente bajo condiciones de desmilitarización, justicia transicional, fortalecimiento del estado de derecho y resolución civil de conflictos.

Secuencia probable. Aunque sin duda se habían dado avances institucionales hacia la paz a lo largo de varias décadas, fue hacia el comienzo de la década de los treinta de este siglo que inició un esfuerzo nacional masivo en esa dirección. El panorama de la violencia organizada no había cambiado sustancialmente y su impacto acumulado por más de un cuarto de siglo se volvió insostenible. Comenzó entonces a crecer un movimiento nacional por pacificar el país por encima de cualquier otro objetivo de desarrollo, el cual ganó impulso moral en las generaciones más jóvenes y se convirtió en una ambiciosa agenda de reformas gubernamentales, políticas, sociales y económicas. Se adoptaron amplias medidas de justicia transicional que desmovilizaron a las principales redes criminales y sus numerosos vínculos de protección gubernamental, se cambió el enfoque militarizado sobre la seguridad pública y se apostó por modelos no punitivos para enfrentar diversas formas de violencia. Estas acciones en realidad fueron la punta del iceberg de una voluntad de cambio radical que ha ido modificando gradualmente no solo las instituciones encargadas de la prevención, procuración y administración de la justicia, con una reducción significativa de la corrupción y la impunidad, sino también numerosos incentivos que favorecían la reproducción de la violencia, así como sus causas estructurales, como la desigualdad y la persistencia de zonas con altos niveles de marginación.

Escenario 3. Un protectorado estadounidense (futuro contrastado)

En el 2050, el control de la violencia organizada en México está en manos del Gobierno de Estados Unidos, quien dos décadas atrás decidió intervenir militarmente de forma directa y unilateral para abatir y cap-

turar criminales de alto perfil, desarticular redes criminales e inhibir acciones que consideraron, y aún consideran, amenazas directas a su seguridad nacional, como la producción y tráfico de drogas, los delitos cometidos en contra de ciudadanos estadounidenses en y desde suelo mexicano, así como una lista amplia y variable de actos que catalogan como terroristas o que potencialmente lo son, en su perspectiva, como la migración masiva irregular y las protestas ciudadanas sobre la misma intervención militar, por ejemplo. El gobierno estadounidense recibe el apoyo de las autoridades mexicanas, especialmente de sus fuerzas armadas, que colaboran de manera subordinada y procesan y dan cobertura logística a las incursiones y operativos militares estadounidenses, así como a sus medidas permanentes de vigilancia y control basadas en la instalación de una creciente infraestructura tecnológica de monitoreo en tiempo real del grueso de sus habitantes. Esto es posible por un acuerdo que, nominalmente es de cooperación en materia de seguridad, pero en los hechos ha significado la inclusión de México entre los países que se consideran protectorados de Estados Unidos. La violencia vinculada con el crimen organizado ha disminuido ostensiblemente, aunque la tasa de homicidios se mantiene elevada, asociada con la comisión de delitos patrimoniales que, entre tanto, han proliferado y se cometen con mayor violencia. La desaparición de personas ha decrecido, pero no deja de ser un problema público en la medida en que no ha sido atendida realmente por las autoridades de ningún país y sigue siendo una práctica recurrente asociada con diversos delitos. También la letalidad de agentes del orden en funciones, sean militares o policías civiles, se mantiene elevada debido a la multiplicación de los crímenes violentos.

Secuencia probable. La intervención de Estados Unidos en México ha sido activa a lo largo de su historia. Su participación en temas de seguridad comenzó a crecer a partir de la década de los ochenta del siglo pasado en el marco del combate a la producción y tráfico de drogas en la frontera de ambos países y no ha dejado de hacerlo desde entonces. Son conocidos los casos de judicialización de mexicanos en cortes estadounidenses que son extraditados o detenidos en suelo estadounidense bajo cargos relacionados con estas actividades, además de la creciente intervención de Estados Unidos en tareas de inteligencia y detención de grandes narcotraficantes. A estos antecedentes hay que añadir la crisis de salud pública que han ocasionado en ese país norteamericano los opiáceos sintéticos, sobre todo el fentanilo, y la derechización de la política estadounidense que considera a México una fuente de amenazas

a la seguridad nacional, y que han impulsado un clima político y social favorable a la intervención militar en México. Se sabe que, en algún momento de su periodo como presidente, Donald Trump tomó la decisión de hacerlo, aunque fue disuadido por su gabinete de seguridad.

Violencias emergentes

La violencia comenzó a recibir una atención creciente en todo el mundo a partir de los años sesenta. Se puede decir que estamos en medio de un interés de larga duración en el tema que sin duda continuará vigente en el año 2050. Esto no solo por el periodo de violencia extrema que viven algunas regiones y países, incluido México, sino porque es previsible que se intensifiquen violencias conocidas o surjan nuevas por cambios estructurales de la sociedad.

Hay evidencia de que el calentamiento global incrementará los niveles de agresión, criminalidad y suicidio no solo porque se registrarán temperaturas más altas (Anderson, 2001; Mares y Moffett, 2016; Burke *et al.*, 2018), sino por la escasez de alimentos y el desplazamiento de poblaciones (Barnett y Adger, 2007; Crank y Jacoby, 2015; Miles-Novelo y Anderson, 2019), entre otras consecuencias que se pronostican.

El cambio tecnológico, por su parte, ha sido una fuente activa de conflictividad y violencia por la emergencia de tecnologías más letales, pero de manera más general por su impacto en la sociedad, la política y la economía. El abuso y la violencia facilitada por la tecnología digital y de redes (Sugerman y Willoughby, 2013; Bailey *et al.* 2021), inexistente hasta hace unas décadas, es un buen ejemplo de este efecto estructural, pero no es el único.

Conclusiones

La violencia en Jalisco, sus altos niveles, sus distintas formas de expresión y el gran peso que tiene en ella la violencia proveniente del crimen organizado y el propio Estado, es una carga enorme que no solo ha tenido impactos medibles en la salud, expectativas de vida y bienestar de sus habitantes, sino también ha lastrado su desarrollo. Sin duda, es el asunto prioritario de toda agenda futura de gobierno.

Sin embargo, actuar contra la violencia es complejo y requiere más que una política específica para contrarrestarla. A menudo se piensa que el problema se localiza dentro de la esfera de la seguridad, la procuración

y administración de la justicia y que se requiere de un nuevo ciclo de reformas internas para que el sistema comience a generar los resultados esperados. Como hemos querido mostrar en este reporte, en realidad la violencia, especialmente la que aquí hemos llamado violencia organizada, demanda considerar el ecosistema institucional y social más amplio que favorece su reproducción, en parte mediante mecanismos temporales y territoriales que no se gestaron en estos años ni operan solo a escala local.

Referencias

- ANDERSON, C. A. (2001). Heat and violence. *Current Directions in Psychological Science*, 10(1), 33-38. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.00109>
- ASTORGA, L. (2005). *El siglo de las drogas*. Debolsillo.
- BAILEY, J., Henry, N. y Flynn, A. (2021), Technology-Facilitated violence and abuse: international perspectives and experiences. En J. Bailey, A. Flynn, y N. Henry (eds.), *The Emerald International Handbook of Technology-Facilitated Violence and Abuse (Emerald Studies In Digital Crime, Technology and Social Harms)* (pp. 1-17). Emerald Publishing Limited.
- BARNETT, J. y Adger, W. N. (2007). Climate change, human security and violent conflict. *Political Geography*, 26(6), 639-655.
- BENÍTEZ, R. y Gómez, E. (2021). *Fuerzas armadas, guardia nacional y violencia en México*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- BERGMAN, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. FCE.
- BONILLA-ESCOBAR, F. J. y Gutiérrez, M. I. (2014, julio-septiembre). Injuries are not accidents: towards a culture of prevention. *Colombia Médica*, 45(3), 132-135.
- BUFACCHI, V. (2005). Two concepts of violence. *Political Studies Review*, (3), 193-204.
- BURKE, M., González, F., Baylis, P., Heft-Neal, S., Baysan, C., Basu, S. y Hsiang, S. Higher temperatures increase suicide rates in the United States and Mexico (2018). *Nature Climate Change*, (8), 723-729. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0222-x>
- CEDILLO, A. (2021, mayo). Operation Condor, the war on the drugs and the counterinsurgency in golden triangle (1977-1983). Kellogg Institute for International Studies. *Working Paper*, (443), 1-38.
- CRANK, J. P. y Jacoby, L. S. (2015). *Crime, violence, and global warming*. Routledge.
- CRETTEZ, X. (2009). *Las formas de la violencia*. Waldhuter editores.
- DESAPARICIÓN DE PERSONAS. COMITÉ DE ANÁLISIS [@ComitedeAnalisi]. (2023, 10 de octubre). *A propósito de la contabilidad de personas desaparecidas que*

- se lleva en Jalisco [Tweet]. X. <https://twitter.com/ComitedeAnalisi/status/1711798030742290728/photo/1>
- GALTUNG, J. (1969). Violence, peace and peace research. *Journal of Peace Research*, (3), 167-191.
- GALTUNG, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, (27), 291-305. <https://doi.org/10.1177/0022343390027003005>.
- GALLIE, W. B. (1998). *Conceptos esencialmente impugnados*. Cuadernos de Crítica, (49). Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- HERNÁNDEZ, G. (2021). *Federalismo e inseguridad. Doce años de guerra en México*. Universidad Autónoma de Baja California.
- HERNÁNDEZ, A. L. (2017, enero-junio). Jóvenes del sector popular en Chulavista, Tlajomulco: entre injusticia y exclusión socio-urbana y habitacional. *Vínculos*, (10).
- HONNETH, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica.
- HOUK, V. N. (1986). Injuries are not accidents. *Public Health Rep.*, 101(2), 124.
- IIEG (2023). Día mundial para la prevención del Suicidio. Ficha informativa del 6 de septiembre de 2023, p. 8.
- INAYATULLAH, S. (2012). Estudios del futuro: teorías y metodologías. En *Hay futuro. Visiones para un mundo mejor*. BBVA.
- INEGI (2023). Día mundial para la prevención del suicidio. [Comunicado de prensa, 542/23. 8 de septiembre de 2023]. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2023/09/DíaPrevenciónSuicidio2023.pdf>
- IIEG (2023). Día mundial para la prevención del Suicidio. [Ficha informativa, 6 de septiembre de 2023, p. 8]. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2023/09/DíaPrevenciónSuicidio2023.pdf>
- KRUG, E. G., Dahlberg, I. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B., Lozano, R. (eds). (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud. *Publicación Científica y Técnica*, (588) Organización Panamericana de la Salud.
- LANGE, S., Cayetano, C., Jiang, H., Tausch, A., Oliveira e Souza, R. (2023). Contextual factors associated with country-level suicide mortality in the Americas, 2000-2019: A cross-sectional ecological study. *The Lancet Regional Health-Americas*, (20). <https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100450>
- LEÓN, M., Torres, A., Mendoza, K., van't Hooft, A. J. M., Flores, R., Díaz-Barriga, F. (2022). Escenarios humanitarios: una herramienta para abordar las violencias como un problema asociado a la salud y al ambiente. *Revista de Salud Ambiental*, 22(1), 21-34. <https://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/1110>.
- LÓPEZ, E. (2022, 21 de diciembre). Dos siglos y 67 presidentes sin una institución policial federal profesional. *Animal Político*. <https://www.animal->

- politico.com/analisis/autores/ruta-critica/dos-siglos-y-67-presiden-tes-sin-una-institucion-policial-federal-profesional
- MACHADO, D. B, McDonald, K., Castro-de-Araujo, L. F. S., Devakumar, D., Oliveira, F., Kiss, L., Lewis, G., Barreto, M. (2020) Association between homicide rates and suicide rates: a countrywide longitudinal analysis of 5507 *Brazilian municipalities*. *BMJ Open*, 10(11), e040069. doi:10.1136/bmjopen-2020-040069
- MARES, D. M. y Moffett, K. W. (2016). Climate change and interpersonal violence: a “global” estimate and regional inequities. *Climatic Change*, 135, 297-310. <https://doi.org/10.1007/s10584-015-1566-0>
- México Evalúa (2020). *Fallas de origen 2020*. Índice de confiabilidad de la estadística criminal. <https://www.mexicoevalua.org/fallas-de-origen-2020-in-dice-de-confiabilidad-de-la-estadistica-criminal/>
- México Evalúa (2022). Hallazgos desde lo local. 22 de noviembre [comunicado de prensa]. <https://www.mexicoevalua.org/impunes-el-100-de-desapariciones-y-secuestros-en-jalisco/>
- MILES-NOVELO, A., Anderson, C. A. (2019). Climate change and psychology: effects of rapid global warming on violence and aggression. *Current Climate Change Reports*, 5, 36-46. <https://doi.org/10.1007/s40641-019-00121-2>
- MOLOEZNIK, M. y Portilla, R. (2021, septiembre-diciembre). Sobre los paradigmas de la violencia. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, xxviii(82).
- OECD. (2021). *Global scenarios 2035: exploring implications for the future of global collaboration and the OECD*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/df7ebc33-en>.
- OSORIO, M. y Landeros, E. (2022). *Atlas de homicidios: de México 2021*. México Unido Contra la Delincuencia.
- PICCATO, P. (2020). *Historia nacional de la infamia*. Grano de sal.
- RAMÍREZ, J. (2022, 15 de diciembre). La crisis del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPDNO). Cinco anomalías que socavan su utilidad diagnóstica y de monitoreo. *Reflejos*. <https://mreflejos.blogspot.com/2022/12/la-crisis-del-registro-nacional-de.html?zx=586baf1691a9f824>
- SUGARMAN, D. B. y Willoughby, T. (2013). Technology and violence: conceptual issues raised by the rapidly changing social environment. *Psychology of Violence*, 3(1), 1-8. <https://doi.org/10.1037/a0031010>
- TREJO, G. y Ley, S.. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Debate.
- UNODOC (2019). Global study on homicide. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide-2019.html>
- ZÚÑIGA, L., y Valencia, H. (2019). Reconocimiento y proceso de paz en Colombia. *Revista Palabra*, 19(2), 6-22. <https://doi.org/10.32997/2346-2884-vol.19-num.2-2019-2531>

La seguridad pública. Futuro y escenarios

— Marcos Pablo Moloeznik

Introducción

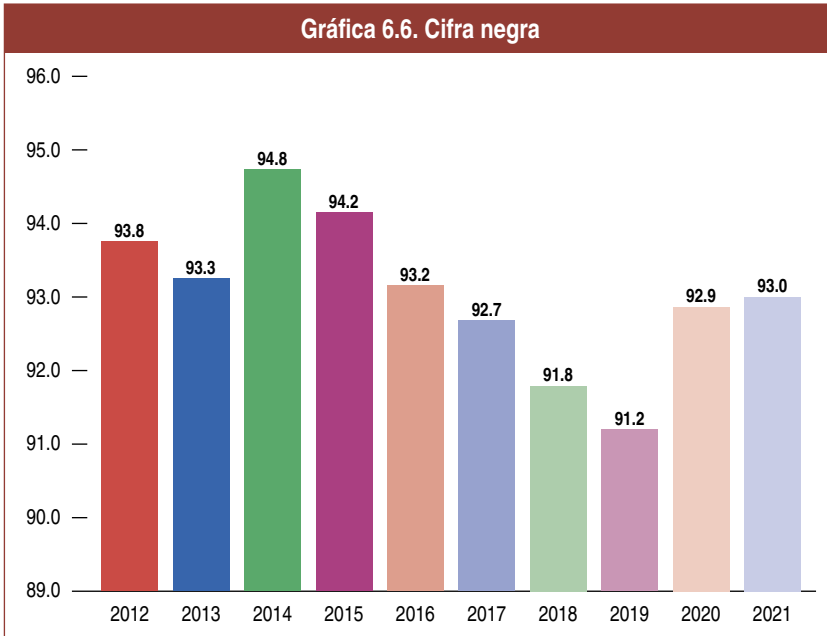
La seguridad pública es una función básica, privativa e indelegable del Estado, responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios), de acuerdo con lo establecido por el artículo 21 constitucional (H. Congreso de la Unión, 2023). Asimismo, constituye un bien público y un derecho del que todos deben gozar por el solo hecho de ser persona humana:

el derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental. Las instituciones políticas, las administraciones públicas, la justicia y la policía deben garantizarlo, por lo tanto, prevenir o reprimir las conductas que amenacen o violen este derecho. Quienes más necesitan de la protección pública del derecho a la seguridad son los sectores más débiles o vulnerables de la sociedad. El derecho a la seguridad es sobre todo un derecho a la justicia que demandan los sectores populares (Borja, 2004, p. 22).

No obstante, suele ocurrir que dicho derecho entra en tensión y colisiona con otros derechos humanos (Moloeznik, 2022).

En otras palabras, se trata de un derecho fundamental que lejos está de ser garantizado por el Estado. Así, de conformidad con el más reciente informe del Institute for Economics & Peace (2023), Jalisco ocupa el lugar 18 de las 32 entidades en el índice de paz en México. Esto se explica, en parte, debido a que “los homicidios se han concentrado cada vez más en ciertas partes de México, con más de la mitad de todos los casos de 2022 en sólo siete estados: Guanajuato, Baja California, Estado de México, Michoacán, Jalisco, Chihuahua y Sonora” (Institute for Economics & Peace, 2023, p. 4). De allí que la (in)seguridad pública sea identificada por la sociedad como el principal problema de Jalisco, de acuerdo con los resultados de las más

recientes encuestas. Y es que poco más de la tercera parte de los hogares en Jalisco tuvo, al menos, una víctima de delito (INEGI; Envipe, 2021, 2022). En contraste, la abrumadora mayoría de las víctimas no denuncian, lo que explica que la cifra negra del delito sea, para 2022, de 93 %; es decir, que solo 7 de cada 100 delitos llegan a conocimiento de las autoridades (ver gráfica 6.6).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022).

Problemas críticos de la seguridad pública¹

La seguridad pública es una función que nace con la primera manifestación histórica del Estado de Derecho, el Estado liberal de Derecho o Estado Gendarme decimonónico (ver Díaz, 1988, pp. 23-42). Esta función básica del estado ha sido cuestionada por la realidad, lo que se refleja en la elevada tasa de delitos por cada cien mil habitantes, aunque en los últimos años presenta una esperanzadora tendencia a la baja, tal como puede apreciarse en la tabla 6.1.

¹ Para un diagnóstico previo, que identifica asuntos críticos y recomendaciones en la materia todavía vigentes, ver Moloeznik (2019, pp. 339-384).

Tabla 6.1. Incidencia delictiva en Jalisco (tasa de delitos por cada cien mil habitantes)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
49.0	47.2	43.0	49.3	41.9	43.0	40.5	34.7	33.2	31.9

Fuente: INEGI (2022).

La incidencia delictiva no obstante deja de lado la abrumadora comisión de delitos que no son reportados ante el Ministerio Público/fiscalías, o que no son objeto de averiguación previa y, por tanto, no figuran en estadística alguna (IEEG, 2021b). La baja tasa de denuncia responde probablemente tanto a la desconfianza en las instituciones básicas del Estado como a la interpersonal o entre los propios ciudadanos (ver Cortés, 2020), desconfianza que va de la mano del elevado grado de impunidad promedio o incapacidad de sancionar al victimario, lo que quizá se deba a la debilidad institucional. Así, por ejemplo, según el Informe Mundial de Impunidad México 2022 (UDLAP, 2020), Jalisco ocupa el sexto lugar en la lista de los estados con mayor índice de impunidad (63.40). En homicidios específicamente alcanza los 47.89 puntos, es decir un grado de impunidad “muy alta”. Otros estudios lo confirman: la impunidad promedio de homicidios dolosos para Jalisco en 2019 fue de 86.2 % (Impunidad Cero, 2021) y tratándose de feminicidios de 90 % (ZonaDocs, 2022).

Otro factor clave se basa en la actividad de la delincuencia organizada, que continúa siendo el principal impulsor de los homicidios y la violencia en México en general y en Jalisco en particular. Se estima que la proporción de homicidios asociados con la delincuencia organizada oscila entre 68 % y 80 %, perpetrados en su mayoría con armas de fuego (Institute for Economics & Peace, 2023), cuya proliferación se presenta como un asunto de la mayor prioridad.²

La combinación del accionar de la delincuencia organizada y la debilidad institucional trae como resultado la violencia contra las fuerzas de seguridad, periodistas y activistas sociales. De esta manera, en 2022 en México fueron asesinados un total de 403 policías, aproximadamente un 5 % en Jalisco (ver tabla 6.2). Esto significa que el poder público ni siquiera tiene la capacidad de proteger a sus propios integrantes, de garantizar el derecho supremo a la vida de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como la Organización de Naciones Unidas (ONU) denomina a los policías.

² Cabe destacar que, desde 2015, más de dos tercios de los homicidios han sido resultado de la violencia con armas de fuego.

Tabla 6.2. Policías asesinados por entidad federativa

Estado	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Guanajuato	66	73	84	54	50	327
Estado de México	47	23	39	47	21	177
Guerrero	44	26	37	26	24	157
Chihuahua	31	32	35	27	19	144
Veracruz	29	16	39	30	24	138
Michoacán	16	41	26	20	24	127
Jalisco	25	29	22	25	22	123
Puebla	30	22	15	14	13	94
Ciudad de México	22	20	22	13	10	87
Sonora	13	23	21	12	18	87

Fuente: elaboración propia con base en Causa en Común (2021, p. 3), Institute for Economics & Peace (2023, p. 31), Institute for Economics & Peace (2022, p. 30).

Los cárteles de la droga ejercen un control efectivo sobre la mayor parte del territorio de Jalisco, en particular fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), conforme al testimonio de servidoras públicas.³ En este contexto, y siguiendo al Institute for Economics & Peace (2023, p. 4), “en 2015, los enfrentamientos que involucraron al menos a uno de los dos cárteles más poderosos del país, el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), representaron el 42 % de todas las muertes por conflicto de cárteles, pero para 2021 representaron el 95 % de los homicidios”; violencia criminal homicida de la que no escapa Jalisco.

En este escenario de control territorial por parte de la delincuencia organizada, en el nivel nacional Jalisco es reconocida como la entidad federativa con el mayor número de personas reportadas como desaparecidas, tal como se aprecia en la tabla 6.3.

³ Entre mayo y septiembre de 2022 se realizó una entrevista a siete trabajadoras sociales quienes prefirieron guardar el anonimato (comunicación personal).

Tabla 6.3. Casos registrados de personas extraviadas o desaparecidas por estado (2015-2022)

Estado	Personas desaparecidas
Jalisco	10 481
Tamaulipas	5 614
Estado de México	5 314
Nuevo León	3 729
Veracruz	3 703
Sinaloa	3 692
Ciudad de México	3 682
Michoacán	3 452
Sonora	3 447
Guanajuato	2 630

Fuente: Índice de Paz México (2023, p. 32).

Se trata de las desapariciones forzadas, fenómeno que suele afectar a la población más vulnerable y que es tipificado como crimen de lesa humanidad por la comunidad internacional el cual, si bien fue concebido como delito perpetrado por agentes del Estado, en la actualidad es resultado del accionar de actores no estatales (IIDH, 2022). El escenario estatal en el ámbito de la seguridad se encuentra signado por la indefensión social y la iniciativa estratégica en manos de la delincuencia organizada. De allí el dominio de la reacción o la represión, en detrimento de la prevención que solo existe como letra muerta en los documentos programáticos.

Cualquiera que sea la gestión considerada en la última década, se verifica como una constante la falta de compromiso por parte de los gobernantes en turno, la ausencia de proyectos estratégicos en materia de seguridad pública y el abandono de la institución policial frente a sucesivos Planes Estatales de Desarrollo (PED), programas sectoriales y discursos de las autoridades. En resumen, espacios cedidos a la delincuencia organizada, responsable de la mayor parte de los homicidios cometidos con armas de alto poder de fuego y letalidad —incluyendo el asesinato de policías—, y de las personas reportadas como desaparecidas, lo que supone una escalada de la violencia que se traduce en el tránsito de la dimensión de la seguridad pública a la de la seguridad nacional (Moloeznik, 2021).

En este marco, no debe soslayarse que la preservación de la seguridad nacional es una obligación del presidente de la república de conformidad

con la letra y espíritu del artículo 89 fracción VI de la Ley Suprema de la Nación (H. Congreso de la Unión, 2023, p. 89), lo que queda en entredicho, ya que a la fecha no se ha publicado aún el Programa Sectorial Especial para la Seguridad Nacional, como lo establece la ley.

Esto trae aparejado los condicionamientos del gobierno central como un desafío estructural al mejoramiento de las condiciones de seguridad en Jalisco: desde las políticas y estrategias impuestas por el Poder Ejecutivo de la Federación a las entidades federativas y municipios, sin tener en cuenta las especificidades y problemáticas propias de cada uno de estos niveles de gobierno, pasando por los instrumentos coercitivos federales (ejército, fuerza aérea, armada y Guardia Nacional) y la apuesta por el proceso de militarización de la seguridad pública, hasta el presupuesto de egresos de la federación y la asignación de recursos etiquetados y condicionados.

Por su parte, merecen especial tratamiento los exámenes de control y confianza obligatorios para los agentes del Ministerio Público o fiscales, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales,⁴ quienes en virtud del artículo 123 apartado B fracción XIII “podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones” (H. Congreso de la Unión, 2023, p. 145), e incluso

si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido (p. 145).

Se trata de la consagración normativa del sistema de despojo de estos tres colectivos de funcionarios públicos, al eliminar su permanencia y estabilidad laboral, notas esenciales del servicio civil de carrera, con el agravante de quebrantar el debido proceso a la sazón núcleo duro de los derechos humanos, considerados derechos esenciales e inalienables (Moloeznik, 2013; CICR, 2015). El lector se encuentra así frente a una masa crítica humana en el ámbito de la seguridad pública sometida a la violación sistemática de sus derechos humanos, por lo que cabe preguntarse ¿con qué autoridad moral se le puede exigir a los policías que respeten los derechos fundamentales de

⁴ Este mandato constitucional obligó a las entidades federativas a crear los Centros Estatales de Control y Confianza.

los ciudadanos cuando el Estado ni siquiera tiende un manto de protección legal sobre ellos?

A lo anterior se suma un severo déficit de los efectivos encuadrados:

Al hacer un comparativo del estado de fuerza policial que tienen otras entidades federativas con similar número de población, se evidencia por ejemplo que Jalisco solo tiene una cuarta parte de efectivos encuadrados en relación con la Ciudad de México o Veracruz, y que en comparación con Puebla —que tiene 21 por ciento menos de población que Jalisco—, este estado tenga 22.3 por ciento más funcionarios en seguridad pública que Jalisco, o casos como Nuevo León donde su población es 30 por ciento menor que la de Jalisco, pero su número de elementos de seguridad pública es 33 por ciento mayor (...) los casos más alarmantes que comprueban el gran déficit de Jalisco respecto al número de trabajadores en seguridad pública se presentan en entidades federativas como Oaxaca o Tabasco. En el caso de Oaxaca, cuya población es la mitad de la de Jalisco, cuenta con 40 por ciento más policías que esta última, y Tabasco que tiene solo el equivalente a 29 por ciento de la población de Jalisco, presenta un estado de fuerza 36 por ciento superior a esta entidad federativa (Moloeznik y Camarena, 2023, pp. 773-774).

Tabla 6.4. Personal de Seguridad Pública, estados seleccionados

Entidad federativa	Población 2020	Personal de Seguridad Pública
Estado de México	16 992 418	90 671*
Ciudad de México	9 209 944	20 196
Jalisco	8 348 151	4 940
Veracruz	8 062 579	19 687
Puebla	6 583 278	6 350
Guanajuato	6 166 934	4 100
Nuevo León	5 784 442	7 383
Chiapas	5 543 828	6 996
Oaxaca	4 132 148	8 219
Tabasco	2 402 598	7 737

* Cabe señalar que al revisar el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG (2021a), se observó que el gráfico 1 sobre el personal de la institución encargada de la función de seguridad pública presenta erratas en la información sobre la Ciudad y Estado de México. *Nota:* el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública considera que lo que denomina “estándar nacional mínimo” debería ser de 1.8 policías evaluados por cada mil habitantes. *Fuente:* elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 y el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG (2021a) con base en INEGI.

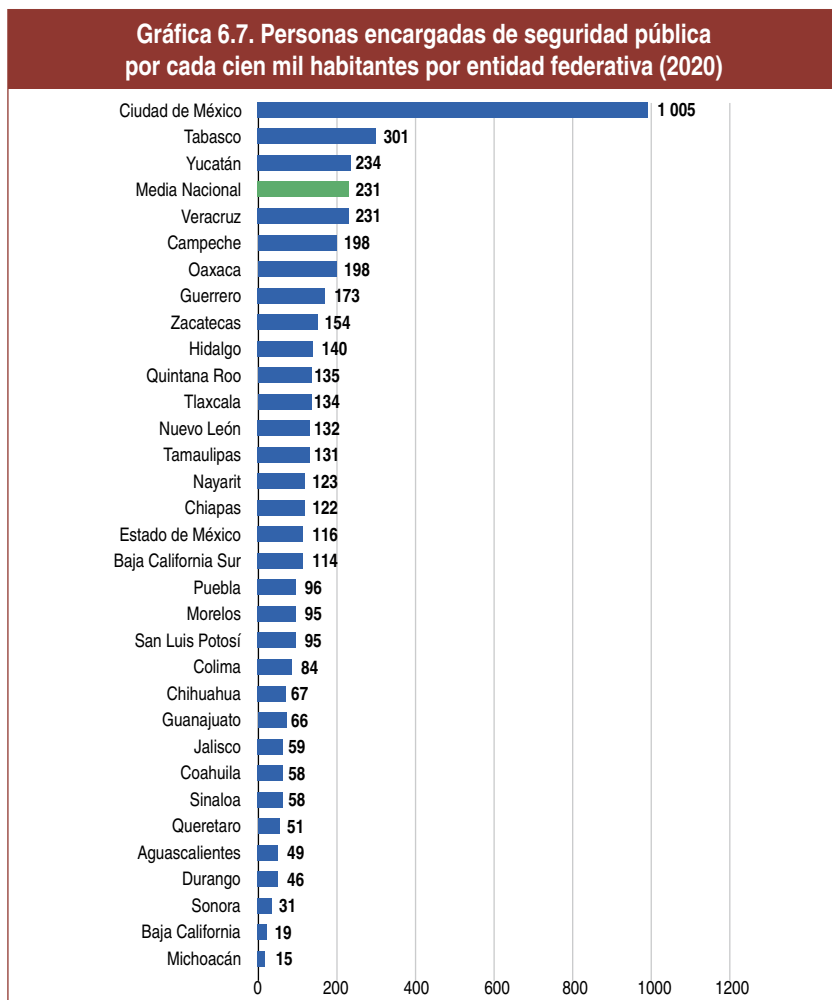
Para el Informe Mundial de Impunidad México 2022 (UDLAP, 2020) los diez estados que presentan un menor número de elementos destinados a funciones de seguridad pública por cada cien mil habitantes son 1) Veracruz (39.07), 2) Estado de México (40.26), 3) Yucatán (47.87), 4) Puebla (48.53), 5) Jalisco (52.68), 6) Michoacán (59.93), 7) Nuevo León (61.20), 8) Querétaro (61.77), 9) Durango (63.90) y 10) Sinaloa (65.08).

Estos datos duros ponen de relieve la insuficiencia de personal responsable de velar por la seguridad pública en Jalisco como primer respondiente: componente cuantitativo de las capacidades, relativamente fácil de mensurar, en términos de todo aquello que puede ser sometido a censo —personal operativo y administrativo— o inventario —recursos materiales—, al que se suman los factores cualitativos materiales, tales como sistemas de armas, comunicaciones, transporte y cómputo, en términos de durabilidad y confiabilidad, y los factores cualitativos no materiales o intangibles tales como liderazgo, espíritu de cuerpo y principios de identidad y pertenencia a la institución, inteligencia y contrainteligencia, protocolos de actuación, uso de la fuerza y códigos de conducta, entre otros (Moloeznik y Camarena, 2023).

La ausencia de protocolos de actuación en las instituciones de seguridad pública de Jalisco se erige en otro problema crítico, si se tiene en cuenta que la zona gris entre la guerra y la paz que el Comité Internacional de la Cruz Roja denomina “otras situaciones de violencia” (OSV) es y será cada vez más común, y sus efectos humanitarios suelen ser de mayor calado que los conflictos armados propiamente dichos. Tensiones, disturbios y, en general, actos aislados y esporádicos de violencia, son las manifestaciones de OSV que cuestionan severamente la tranquilidad, el orden público y la paz social (CICR, 2015).

En efecto, en general los instrumentos coercitivos jaliscienses carecen de procedimientos operativos estándar compatibles con las normas internacionales acerca del empleo de la fuerza, en las fases preventiva, durante el recurso a la fuerza y posterior al restablecimiento de la ley y el orden público (Moloeznik, 2018). Esto significa que el nivel de profesionalismo de la mayor parte de las policías en Jalisco guarda correspondencia con lo que en la doctrina se conoce como “policía criminal”, estadio de desarrollo por demás incipiente de las instituciones policiales (Moloeznik, 2010) que explica en parte el elevado número de uniformados que caen en cumplimiento del deber y que desde 2018 a 2022, incluso, posicionan a Jalisco como el séptimo estado con mayor número de policías asesinados en México (ver tabla 6.2).

También se demuestra que “Jalisco tiene una tasa de 59 trabajadores de seguridad pública por cada 100 mil habitantes, lo que ubica a la entidad en la vigésimo cuarta posición a nivel nacional” (Moloeznik y Camarena, 2023, p. 774), como se constata en la gráfica 6.7. Por lo tanto, tratándose de las instituciones policiales, en Jalisco se presenta un déficit en ambas vertientes: la cuantitativa (insuficiente número de efectivos) y la cualitativa (material y no material, en especial esta última, también conocida como intangibles).



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG con base en INEGI.

Frente a este déficit policial conviene abreviar de las estadísticas oficiales y centrarse en los delitos de alto impacto al menos por tres razones: 1) porque los delitos de alto impacto son aquellos que por la gravedad de sus efectos y altos niveles de violencia lastiman más a las personas y contribuyen a la generación de una percepción de inseguridad e indefensión en la ciudadanía (CIDAC, 2012); 2) debido a que estos guardan correspondencia con la presencia y actividad de la delincuencia organizada, en especial el narcotráfico; y 3) porque dichos delitos atentan, invariablemente, contra el denominado núcleo duro de los derechos humanos: el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad de la persona (derechos humanos de primera generación) (Moloeznik, 2019).

Tabla 6.5. Homicidio doloso, lesiones dolosas, feminicidio, secuestro, robo con violencia y extorsión en Jalisco (2010-2022)

Año	Homicidio doloso	Lesiones dolosas	Feminicidio	Secuestro	Robo con violencia	Extorsión
2010	888	8 918		25	12 490	948
2011	1 222	9 333		46	13 610	479
2012	1 184	8 718		72	13 724	486
2013	1 099	7 917		69	21 446	790
2014	907	7 261		22	13 330	655
2015	957	8 091	62	20	6 376	831
2016	1 105	9 948	48	16	7 494	675
2017	1 342	10 523	27	13	30 525	556
2018	1 960	9 179	33	16	28 849	778
2019	2 023	8 928	61	20	27 471	742
2020	1 754	7 491	68	13	21 329	730
2021	1 823	7 891	72	19	18 879	565
2022	1 604	8 281	36	22	15 826	663

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) (2023). Sobre los denominados delitos de alto impacto ver Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad (2016).

Siguiendo el último reporte del Institute for Economics & Peace,

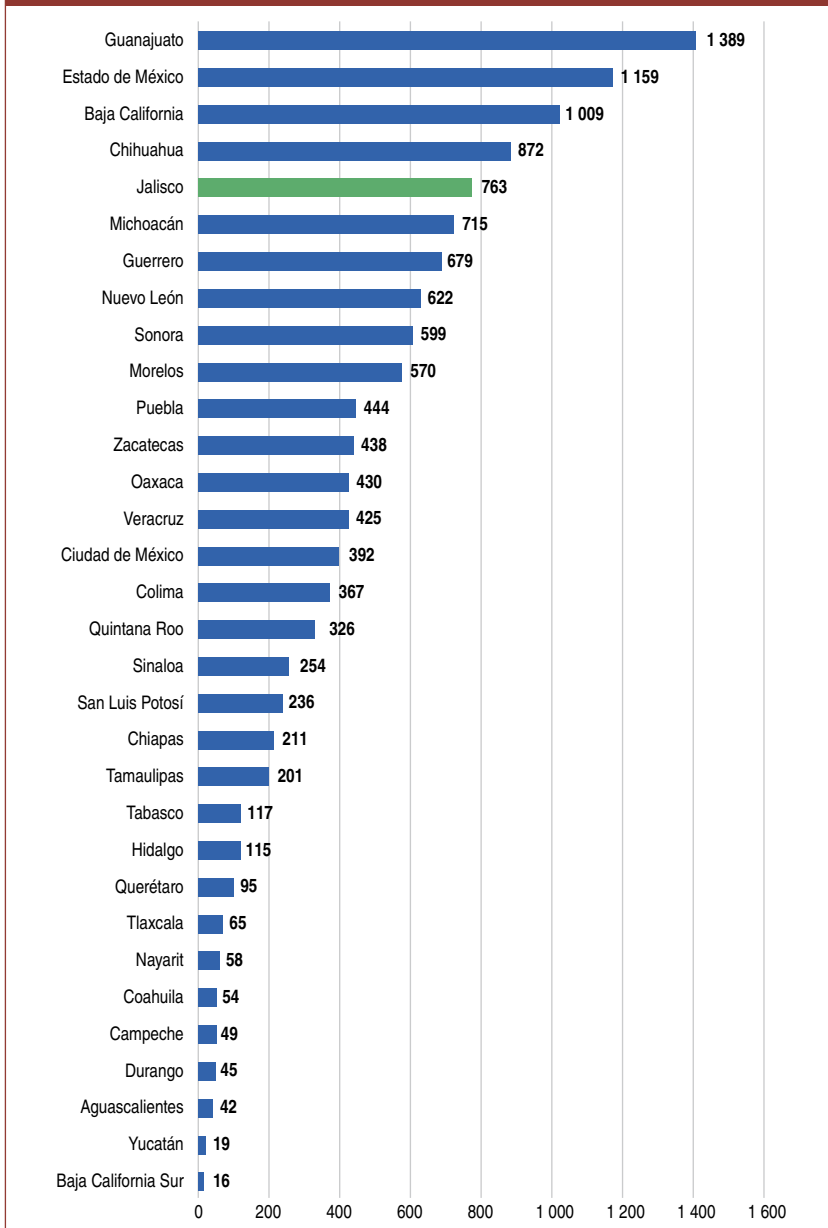
en 2022, la tasa de delincuencia organizada alcanzó su nivel más alto registrado, con 167 delitos por cada 100 000 habitantes. Los deterioros fueron impulsados por aumentos en las tasas de extorsión y delitos de narcomenudeo, que aumentaron 14.9 y 4.1%, respectivamente. La tasa de secuestro y trata de personas también registró un ligero aumento del 2.2 % en 2022 (2023, p. 3).

De los delitos de alto impacto preocupa fundamentalmente la dinámica de los asesinatos en general y de las mujeres en particular al quebrantar el sagrado derecho a la vida, puesto que mantenerse vivo es la condición para el goce del resto de los derechos humanos. Si bien a lo largo del año 2020 los homicidios dolosos en Jalisco presentaron una disminución, un año después mostraron nuevamente una tendencia al alza, para volver a bajar en 2022. Es importante señalar que dicha reducción en números absolutos está lejos de vislumbrarse como un dato optimista, debido a que no modifica el escenario jalisciense de violencia endémica como problema crítico, puesto que para el periodo 2018-2021 la tasa de homicidios dolosos fue de 21.83 por cada cien mil habitantes⁵ o, lo que es lo mismo, siete veces superior a la media de los países de Europa occidental. Para el Institute for Economics & Peace “dado que los grupos de delincuencia organizada han impulsado los cambios en la tasa de homicidios al menos desde 2015, es probable que la caída del año pasado esté asociada con una disminución de los homicidios relacionados con dicha actividad” (2023, p. 3), y no como resultado de una intervención por parte del Estado. No obstante la reducción de asesinatos, “los homicidios siguen estando generalizados en México, con más de 30 000 víctimas cada año desde 2018 (...) A pesar de las mejoras en los últimos tres años, México fue sustancialmente menos pacífico en 2022 que en 2015” (Institute for Economics & Peace, 2023, p. 3).

Desde el año 2016 los homicidios dolosos en Jalisco han estado por encima de 1 100 por año, ocupando el quinto lugar a nivel nacional e integrando la lista de las siete entidades federativas que concentran los asesinatos de México (ver gráfica 6.8).

⁵ La tasa se calculó a partir de la población de Jalisco de 8 348 151 de habitantes y de las estadísticas sobre incidencia delictiva del fuero común del SESNSP (2021), ligeramente por debajo de la tasa promedio nacional de 24.5 por cada cien mil habitantes para 2022 que arroja el informe del Institute for Economics & Peace (2023, p. 4). Cabe destacar que “la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que un índice de 10 o más homicidios por cada 100 000 habitantes es una característica de la violencia endémica” (Banco Mundial, 2016).

**Gráfica 6.8. Homicidios dolosos en México
1 de enero al 30 de junio de 2023**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del SNSP (2023).

Adicionalmente, entre 2015 y 2022, a nivel nacional la tasa de delitos con violencia aumentó 18.1 %, de la mano del deterioro generalizado de las tasas de violencia familiar y violencia sexual (Institute for Economics & Peace, 2023), lo que guarda correspondencia con las llamadas de emergencia al 911 en Jalisco, la mayoría con motivo de la violencia doméstica y de género (ver Rivas, 2023).⁶

En síntesis, los problemas críticos de la seguridad pública del estado de Jalisco son los siguientes:

- ▶ La debilidad institucional, que se presenta en los componentes cuantitativos (déficit de fuerza pública) y cualitativos (bajo nivel de profesionalismo y ausencia de protocolos de actuación policial) de las capacidades estatales y que resulta en un elevado índice de impunidad promedio en las actuaciones de las instituciones de seguridad y justicia.
- ▶ La presencia y accionar de la delincuencia organizada y la proliferación de armas de fuego.
- ▶ La desconfianza en las instituciones básicas y una cifra negra de delitos que supera al 90 por ciento.
- ▶ Las desapariciones forzadas que ubican a Jalisco en primer lugar nacional.
- ▶ Los condicionamientos del gobierno federal en el marco de un centralismo real frente a un federalismo formal.
- ▶ La violencia endémica a partir de los datos duros de homicidios dolosos, feminicidios, lesiones dolosas y robos con violencia.

Evolución y escenarios para el año 2050

Con base en los datos oficiales de la tabla 6.5 se llevaron a cabo regresiones lineales y cuadráticas para predecir las cifras de los delitos de alto impacto en los años 2030, 2040 y 2050.⁷

⁶ El Informe sobre Violencia Contra las Mujeres del Secretariado Ejecutivo del SNSP, ubica a Jalisco en el segundo lugar nacional en las llamadas de emergencia realizadas por violencia de pareja con 4 494 acumuladas durante enero y febrero de 2023; el primer lugar fue para Baja California con 5 837 llamadas.

⁷ Las regresiones se modelaron con ayuda del software JMP 14 versión 14, de la compañía SAS. Todas las gráficas y tablas de este apartado son de elaboración propia a partir de información del SESNSP e INEGI, años varios.

Homicidios dolosos (HD)

Gráfica 6.9. Regresiones de HD a partir de datos del SESNSP (2010-2020)

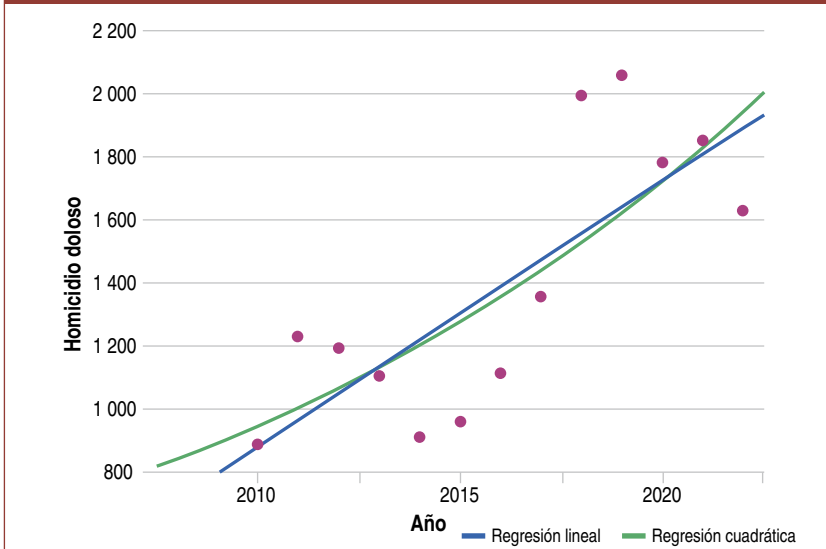


Tabla 6.6. Regresiones de HD

Regresión lineal	$HD = -163051.4 + 81.6 * \text{año}$	$R^2 = 0.60$
Regresión cuadrática	$HD = -163083.3 + 81.56 * a + 2.276 * \text{año}^2$	$R^2 = 0.61$

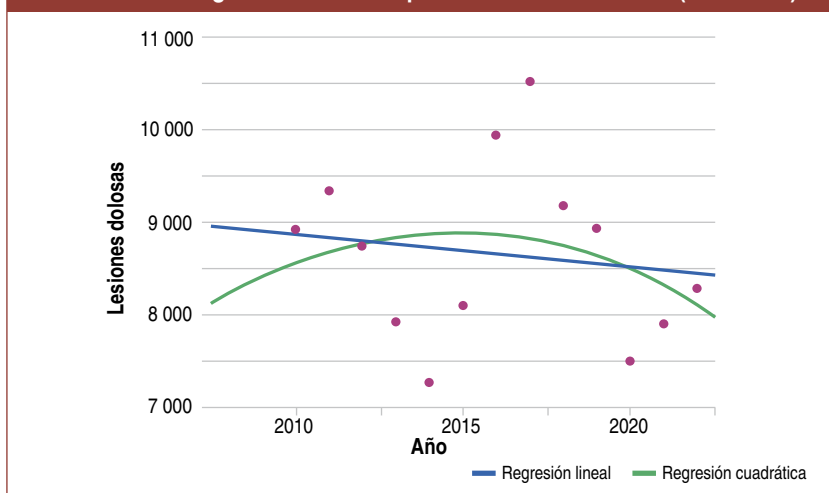
Tabla 6.7. Predicciones de HD

Año de predicción	Regresión lineal	Regresión cuadrática
2023	1 946	2 025
2030	2 517	2 931
2040	3 332	4 612
2050	4 148	6 748

Lesiones dolosas (LD)

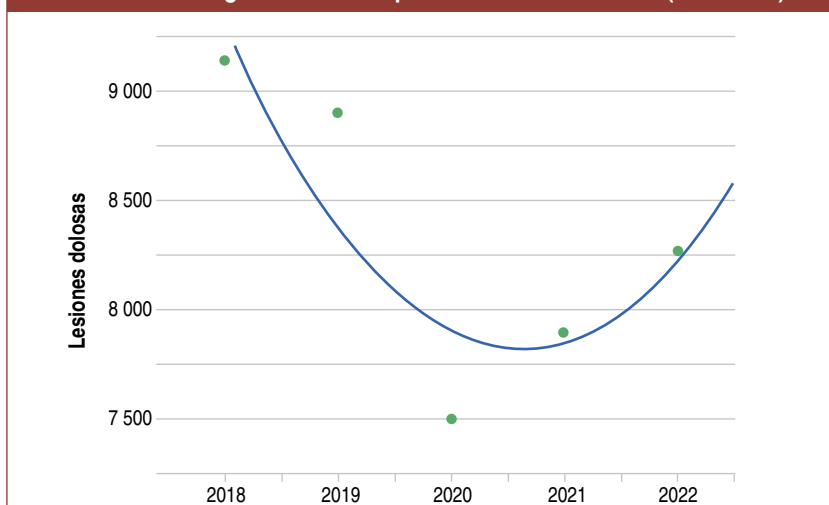
Los modelos lineales y cuadráticos para esta categoría tuvieron un coeficiente de determinación, R^2 , menores a 0.2, por lo cual no se pudieron hacer predicciones adecuadas con base en los datos entre el 2010 y el 2022.

Gráfica 6.10. Regresiones de LD a partir de datos del SESNSP (2010-2020)



Sin embargo, si se modela el comportamiento de las lesiones dolosas con base en los últimos cinco años (del 2018 al 2022), con una regresión cuadrática (con $R^2 = 0.76$), se pueden predecir las lesiones dolosas. Si se asume que el comportamiento de los siguientes años, hasta el 2050, será parecido al de los últimos cinco años, para el 2050 se estiman casi 200 000 lesiones dolosas (ver tabla 6.9).

Gráfica 6.11. Regresión de LD a partir de datos del SESNSP (2018-2022)



Nota: la línea azul representa una regresión cuadrática.

Tabla 6.8. Regresión cuadrática de LD

Regresión cuadrática LD= 580174.43 — 283.3*año + 222.79*(año-2020)² R²= 0.76

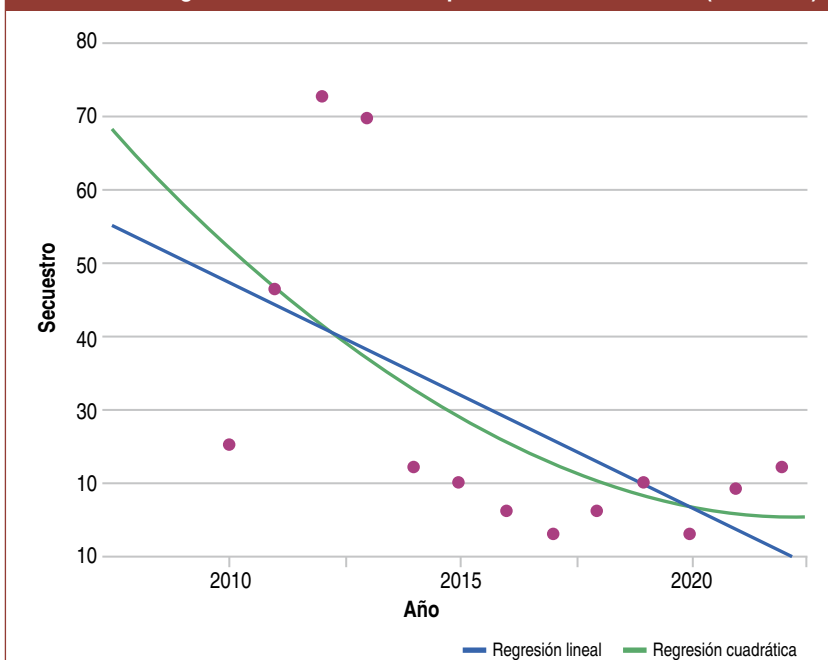
Tabla 6.9. Predicciones de LD

Año de predicción	Lesiones dolosas
2023	9 064
2030	27 354
2040	91 357
2050	199 917

Secuestros

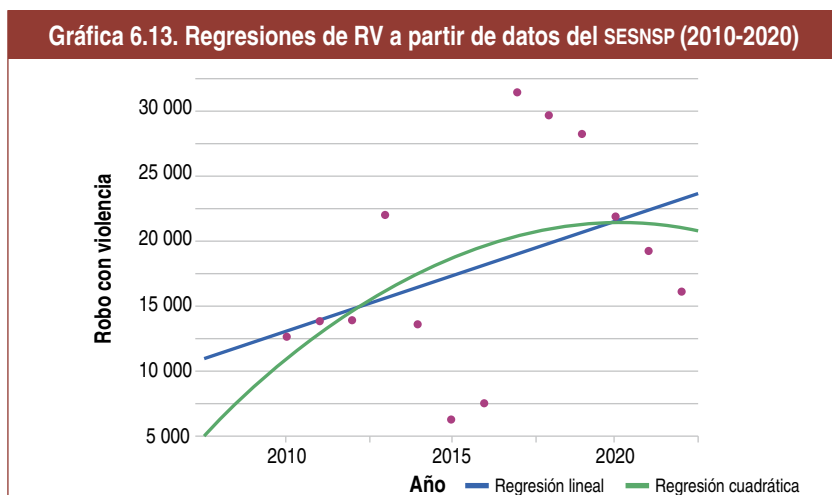
Los modelos lineales y cuadráticos para este delito de privación forzada de la libertad tuvieron un coeficiente de determinación, R², de 0.34 y 0.36, por lo cual no se pueden hacer predicciones estadísticamente confiables.

Gráfica 6.12. Regresiones de secuestros a partir de datos del SESNSP (2010-2020)

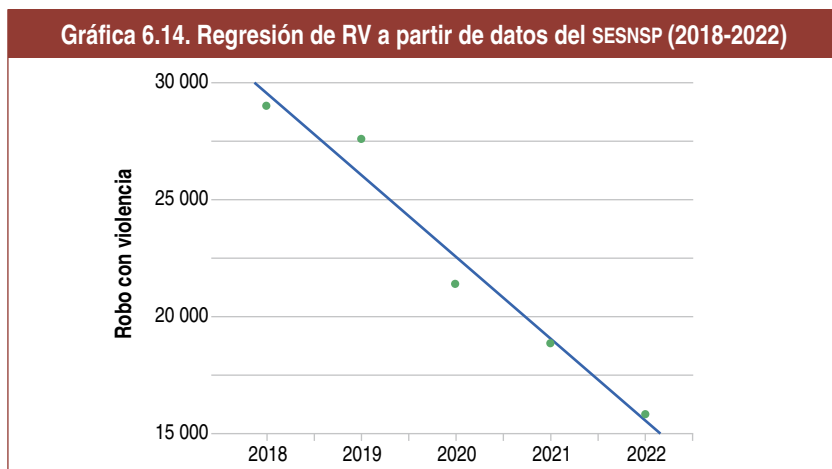


Robos con violencia (RV)

Los modelos lineales y cuadráticos para este tipo de delito tuvieron un coeficiente de determinación, R^2 , menores a 0.2, por lo cual no se pudieron hacer predicciones adecuadas.



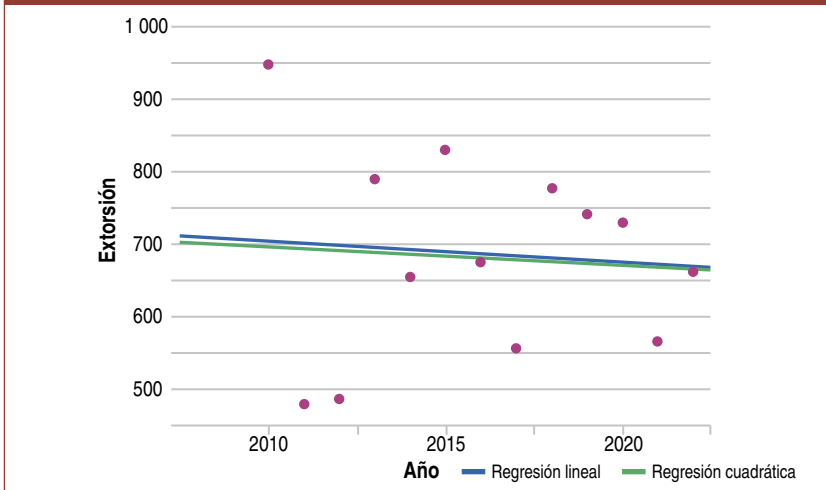
Si se hace un acercamiento a los últimos cinco años, según los datos oficiales, se puede ver un decrecimiento constante en robos con violencia. La regresión lineal con una $R^2 = 0.97$ ($RV = 7019346.8 - 3463.8 * \text{año}$) predice que en caso de que los datos oficiales sean veraces, para el año 2027 no habrá más robos con violencia.



Nota: la línea azul representa un regresión lineal.

Extorsión (E)

Gráfica 6.15. Regresión de E a partir de datos del SESNSP (2010-2022)



Cuando se usa de base los últimos cinco años, los modelos arrojan mejores resultados como se observa en la tabla 6.11. Mientras que el modelo lineal predice una reducción en casos de extorsión, el modelo cuadrático predice un aumento en los próximos años.

Gráfica 6.16. Regresiones de E a partir de datos del SESNSP (2018-2020)

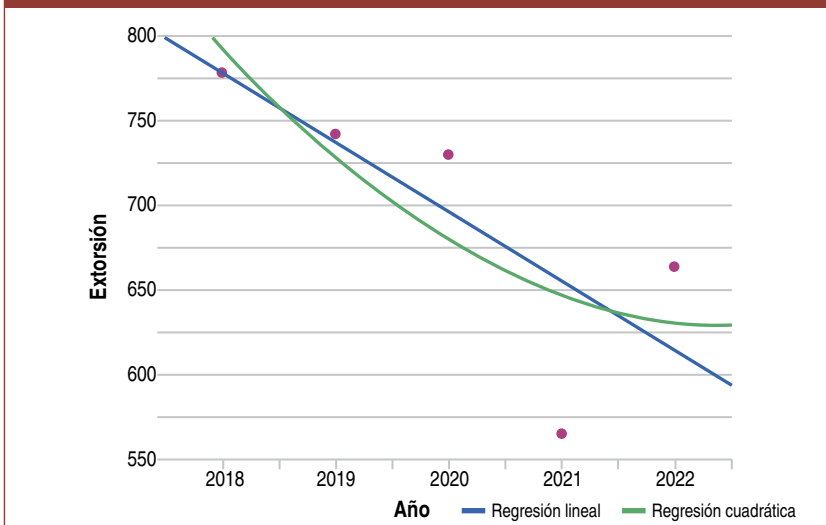
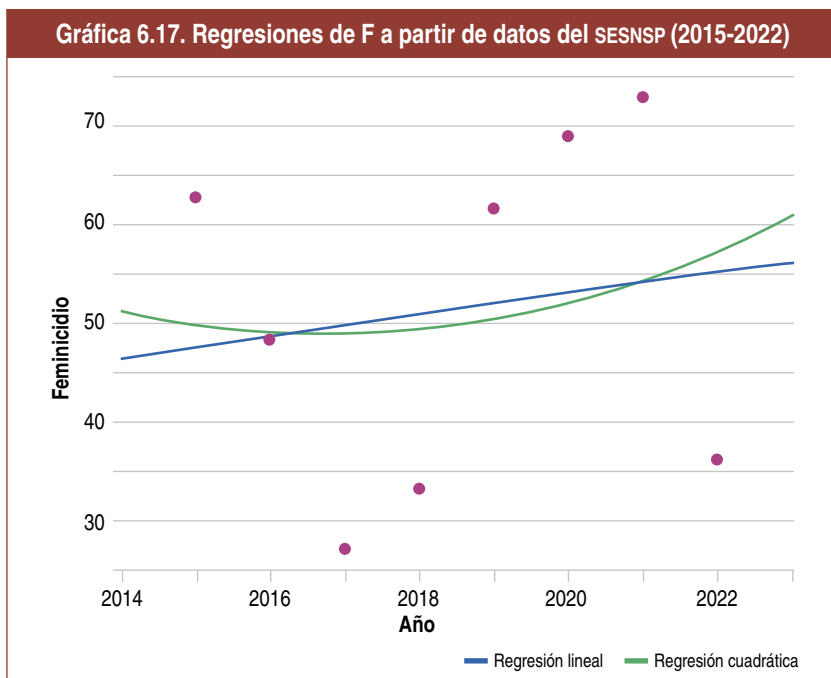


Tabla 6.10. Regresiones de E		
Regresión lineal	$E = 82909.6 - 40.7 * \text{año}$	$R^2 = 0.59$
Regresión cuadrática	$E = 82893.2 - 40.7 * \text{año} + 8.31 * (\text{año} - 2020)^2$	$R^2 = 0.62$

Tabla 6.11. Predicciones de E		
Año	Regresión lineal	Regresión cuadrática
2023	574	632
2030	289	1 104
2040	0	3 190
2050	0	6 938

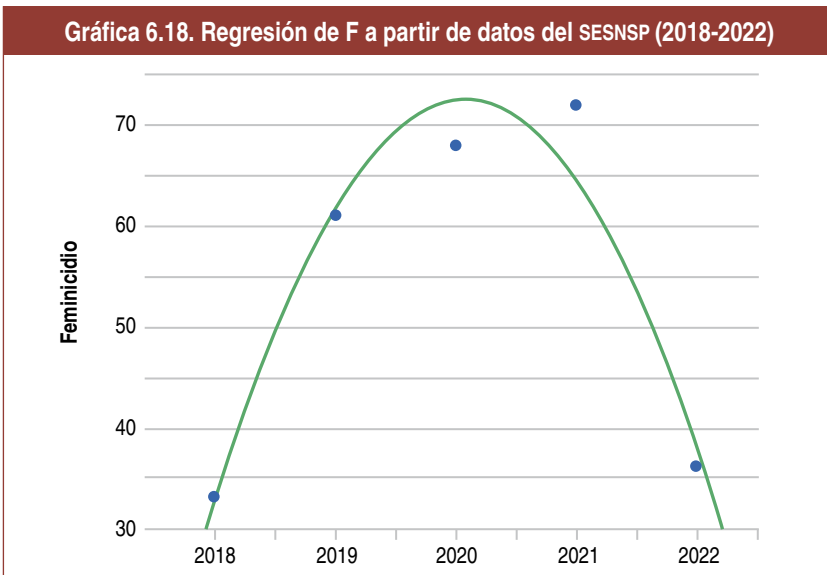
Feminicidios (F)

Los datos de feminicidios se encuentran disponibles solo a partir de 2015. Con base en estos se modeló lineal y cuadráticamente con poca confiabilidad estadística, como se muestra en la gráfica 6.17.



Utilizando los datos de los últimos cinco años se volvió a modelar y el modelo cuadrático resultó tener un coeficiente de determinación mayor al 0.90. De acuerdo con estos datos los feminicidios serán 0 para finales del año 2023. Este modelo está basado en el hecho de que en el 2022 bajaron los casos de feminicidios a la mitad del año anterior.

Tabla 6.12. Regresión cuadrática de F		
Modelo cuadrático	$F = -3361.3 + 1.7 * \text{año} - 9.36 * (\text{año} - 2020)^2$	$R^2 = 0.95$



Nota: la línea verde representa una regresión cuadrática.

A la luz de los resultados obtenidos a futuro, se puede concluir:

- ▶ Un escenario tendencial o inercial en lo que a homicidios dolosos se refiere, es decir, no se prevén cambios significativos, con aumentos constantes y continuos en el número de asesinatos.
- ▶ Un escenario pesimista tratándose de lesiones dolosas, al configurar situaciones sociales catastróficas.
- ▶ Dado que el secuestro y la extorsión suelen ser delitos que no llegan a conocimiento de las autoridades, los resultados de las proyecciones realizadas no son confiables; sin embargo, se contempla un incremento de extorsiones utilizando el modelo cuadrático, en lo que configuraría un escenario tendencial.

- ▶ En los casos de feminicidio y robos con violencia, los resultados están lejos de ser confiables, puesto que tienden a cero, o lo que es lo mismo, a su extinción; esto porque quizá hay un subregistro o, directamente, las estadísticas oficiales han sido alteradas.

En general se podría concluir que el escenario en materia de seguridad pública en Jalisco es tendencial o inercial,⁸ a excepción de que se presente una gestión pública disruptiva en los próximos años, que se haga sentir en el corto, pero sobre todo en el mediano y largo plazo.

A la luz de experiencias de países de similar grado de desarrollo relativo, el gradual envejecimiento de la población tendrá como efecto un aumento significativo de delitos en población de adultos mayores, que se convertirá así en el grupo más vulnerable.

De continuar la inacción del gobierno federal, la delincuencia organizada (cárteles de la droga) profundizará y diversificará la comisión de actividades ilícitas, y extenderá su control sobre el territorio de Jalisco, con una mayor presencia en la ZMG, donde el “cobro de piso” y las extorsiones de actores no estatales se harán sentir como actualmente en el interior del estado.

En tanto que los efectos de las nuevas tecnologías serán cada vez de mayor calado, previéndose la comisión de ciberdelitos por parte de *hackers*, como lo pone de manifiesto la reciente extracción de seis terabytes de información secreta y reservada de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) por parte de un grupo de *hackers* autodenominado Guacamaya: “se trata de **información militar recopilada a lo largo de la última década**, con un nivel de detalle de las actividades operativas y de inteligencia de la milicia que nunca antes se había hecho público en México” (BBC News Mundo, 2022, énfasis en el original).

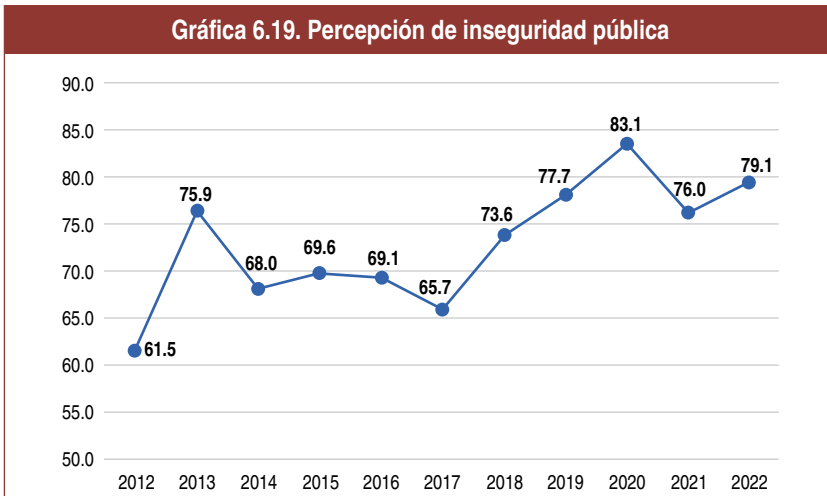
Conclusiones y recomendaciones

De continuar el escenario tendencial o inercial, Jalisco corre el riesgo de desembocar en un mayor deterioro de su fuerza pública y en la desconfianza social como constante. Asimismo, de que el aparato de seguridad continúe reaccionando ante la iniciativa estratégica que de-

⁸ Dado que, hasta el momento, las sucesivas administraciones han reaccionado de conformidad a cómo se van presentando los hechos, es decir, con una visión coyuntural, cortoplacista y reactiva, caracterizada por la inercia del pasado y sin voluntad política por modificarla.

tenta la delincuencia organizada y se vea rebasado por las decisiones y el accionar de la misma en sus diferentes modalidades, escalando en la injerencia de los procesos electorales, el asesinato de candidatos y líderes políticos y sociales, y en la imposición de figuras clave en el sector público en general y en los puestos de elección popular en particular. En resumen, no hay condiciones mínimas de tranquilidad, orden público y paz social, que permitan a Jalisco dar el salto cualitativo que importa el desarrollo, mejorar las condiciones de vida y alcanzar el bienestar general de la población.

De seguir el derrotero de la última década, la seguridad subjetiva o percepción social se mantendrá en porcentajes promedio del 80 %, lo que obligará a cambiar los hábitos de los ciudadanos, a consolidar la desconfianza interpersonal, así como a un incremento de los servicios privados de seguridad.



Fuente: INEGI; Envipe, 2022.

Frente a este panorama nada halagüeño se debería apostar por una planeación consciente y deliberada de esta función básica a cargo del Estado. Más allá de los planes y programas sectoriales, el gobernador constitucional debería asumir personalmente la responsabilidad de velar por la seguridad de todos los ciudadanos, de encabezar iniciativas de corto (de choque), mediano y largo plazo, y de canalizar las energías

sociales, incentivando la participación ciudadana hacia un escenario de coproducción de seguridad Estado-sociedad.⁹

La reforma policial suele ser disruptiva y sus efectos se hacen sentir en el mediano y largo plazo; sin embargo, se podría comenzar por lograr un equilibrio o balance policial a partir del establecimiento de indicadores que permitan evaluar resultados. Tal vez un primer paso vendría dado por la fusión de las instituciones policiales de la ZMG en un solo cuerpo de seguridad pública, previo proceso de selección y depuración del personal encuadrado. Este proceso de transformación policial debería jerarquizar los factores cualitativos no materiales o intangibles, entre los que destaca la inteligencia en sus tres dimensiones: estratégica, operacional y táctica, bajo los conceptos de predicción, anticipación, intervención y neutralización de riesgos y amenazas; así como los resultados basados en evidencia a partir de indicadores robustos, objetivos y confiables.

La información anticipada contribuiría a generar condiciones para garantizar la presencia permanente del Estado en toda la geografía de Jalisco, y de manera especial en la región de la Ciénega (límite con Michoacán), Altos Norte (límite con Guanajuato), Norte (límite con Zacatecas) y Sur (límite con Colima), a partir del concepto de subsidiariedad, cuyo significado sería que la policía estatal debería —de manera escalonada— ir sustituyendo a sus pares municipales en aquellos municipios controlados por la delincuencia organizada.

Al mismo tiempo, se debería diseñar una política criminal selectiva, centrada en la atención de los delitos de alto impacto social, es decir, que establezca prioridades mediante un plan de persecución penal, tales como los delitos graves, entre otros: homicidios dolosos o intencionales, secuestros, desapariciones forzadas, lesiones y extorsiones, con unidades especializadas y altamente profesionales en la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

La situación que guarda Jalisco en materia de seguridad pública impone a los gobernantes acciones puntuales de política pública. El peor escenario de la entidad descansaría en continuar con una inercia perniciosa que, tarde o temprano, desembocaría en un escenario catastrófico cercano a un Estado fallido, porque tal como lo demuestra el reciente pasado y el presente, la inacción también se erige en una decisión de naturaleza política con elevados costos, mayor incertidumbre y consecuencias no deseadas.

⁹ Para una versión preliminar de recomendaciones ver Moloeznik y Camarena (2023, pp. 776-777).

Referencias

- Banco Mundial (2016). *Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia*.
<https://www.bancomundial.org>
- BBC News Mundo (2022, 6 de octubre). *Guacamaya Leaks: 5 revelaciones del hackeo masivo que sufrió el ejército de México*. BBC Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63167331>
- BORJA, J. (2004). Espacio público y espacio político. En L. Dammert (ed.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Causa en Común (2021). *Ser policía en México: asesinatos de policías, atrocidades cometidas contra policías, y registros de contagios y muertes de policías por COVID-19*. http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/210107_Polic%C3%ADas-asesinados-informe-anual_v3.pdf
- CIDAC. (2012). *101 conceptos para entender la inseguridad*. <http://cidac.org/inseguridad-3/>
- CICR. (2015). *Violencia y uso de la fuerza*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/publication/p0943.htm>
- Cortés, M. A. (2020). *Los valores de los jaliscienses, 1997-2017*. Editorial de la Universidad de Guadalajara.
- Díaz, E. (1988). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Taurus.
- H. Congreso de la Unión-Cámara de Diputados (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Impunidad Cero (2020). *Impunidad en homicidio doloso y feminicidio. Reporte 2020*. <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=142&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-reporte-2020>
- Institute for Economics & Peace (2023). *Índice de Paz de México 2023*. <https://www.indicedepazmexico.org/>
- IIDH. (2022). *Informe Técnico-Proyecto. La compleja actualidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva*. https://iihl.org/wp-content/uploads/2022/06/INFORME-TECNICO_v.-digital.pdf
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envi-pe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- INEGI. (2022). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envi-pe/2022/>
- IEEG. (2021a). *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021*. https://ieeg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/10/Censo-Nac-de-Seguridad-P%C3%BAblica-Estatal_-2021.pdf

- IIEG. (2021b). *Cifra negra del delito*. https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=25219
- MOLOEZNIK, M. P. (2010). *Manual de sistemas comparados de policía*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara. https://nanopdf.com/download/manual-de-sistemas-comparados-de-policia_pdf
- MOLOEZNIK, M. P. (2013). Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco. En J. L. Munguía, C. Cantero, R., Ruíz, R. *Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco. Memorias* (pp. 121-150). Universidad de Guadalajara. http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1843/1/SimposioRetos_de_la_seguridad.pdf
- MOLOEZNIK, M. P. (2018). Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia. En D. Haro, A. Villarreal, J. Chaires (coords.), *Colaboración ciudadana en las políticas públicas de seguridad y derechos humanos* (pp. 41-68). Universidad de Guadalajara-Foro Editorial Universitario.
- MOLOEZNIK, M. P. (2019). Seguridad pública. En A. Acosta (coord.), *Jalisco a Futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir* (vol. I, pp. 339-384). Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo-Editorial Universidad de Guadalajara.
- MOLOEZNIK, M. P. (2021). México, un país de violencia endémica. En Á-B. Espina, K. Derwich, M. Sawicka (coords.), *La violencia en América Latina. Retos y perspectivas para el futuro* (pp. 139-169). Jagiellonian University Press.
- MOLOEZNIK, M. P. (2022). Seguridad y vida democrática: conceptos fundamentales. En F. Pocar (representante), R. Moreno (dir.), M. P. Moloeznik (coord.), *Seguridad y vida democrática: desafío para Latinoamérica* (pp. 11-19). (L. Munar, P. Gambi, R. Moreno, trads.). Instituto Internacional de Derecho Humanitario. <http://iihl.org/wp-content/uploads/2022/09/PUBLICACION-SEGURIDAD-Y-VIDA-DEMOCRATICA-V-DEF-DIGITAL.pdf>
- MOLOEZNIK, M. P. y Camarena, L. (2023). Crisis endémica de violencia e inseguridad. En D. Gómez-Álvarez, C. Moreno, M. Jaramillo (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022* (vol. I, pp. 763-779). Universidad de Guadalajara-Instituto de Estudios sobre Desigualdad y Transversal Think Tank. http://maslecturas.editorialudg.mx/jalisco/Jalisco_a_medio_camino_Vol_I.pdf
- Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad (2016). Justicia y legalidad. Reporte sobre delitos de alto impacto. https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/mensual-abril-digital_VF.pdf
- RIVAS, R. (2023, 27 de marzo). *En Jalisco se registran 76 llamadas de emergencia al día por violencia de pareja*. El Informador. <https://www.informador.mx/jalisco/Seguridad-en-Jalisco-Se-registran-76-llamadas-de-emergencia-al-dia-por-violencia-de-pareja-20230327-0098.html>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2023). *Incidencia Delictiva, Ciudad de México, años varios*. <https://gob.mx>

UDLAP (2020). *Informe Global de Impunidad México 2022*. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/IGI-MEX-2022-UDLAP.pdf>

ZonaDocs (2022). *Feminicidios en Jalisco: crímenes sin consecuencias*. <https://www.zonadocs.mx/2022/01/12/feminicidios-en-jalisco-crímenes-sin-consecuencias/#:~:text=En%20Jalisco%2C%20de%202012%20a,tasa%20de%20impunidad%20del%2090%25>

El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

— Arturo Villarreal Palos

Introducción

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su noveno párrafo, conceptúa a la seguridad pública como una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Asimismo, agrega que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, conforme a las competencias que la Constitución señala.

Si bien en la actualidad y particularmente en el ámbito latinoamericano se prefiere hablar de “seguridad ciudadana”, en tanto resulta ser más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, el concepto esbozado en la Constitución sintetiza la idea de que esta función tiene por finalidad el que los miembros de la sociedad puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes (CIDH, 2009).

Acorde con nuestro régimen constitucional de competencias, la función de seguridad pública se realiza concurrente y complementariamente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, y a su vez comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, lo que traducido a términos operativos, es una función que queda a cargo de las policías, el Ministerio Público y los jueces municipales.

La Constitución excluye al Poder Judicial de esta función, pero es indudable que la imposición de las sanciones penales contribuye también de manera poderosa a los fines de la seguridad ciudadana, por lo

que, en todo caso, su exclusión solo se explica en razón de la autonomía de Poder Judicial respecto de los otros poderes, sin dejar de lado que la política legislativa y el propio Poder Legislativo son también parte del entramado de la seguridad, en tanto delimitan y organizan el campo de acción de las autoridades. Igualmente, las convenciones internacionales, sobre todo las relacionadas con el control de estupefacientes y psicotrópicos, también influyen en el diseño legislativo y de las políticas públicas.

Por último y aun cuando tampoco está mencionado en el artículo 21 constitucional mexicano, el sistema de ejecución penal aparece como el tramo terminal del sistema.

Este es el contexto en el que se desenvuelve la seguridad y la justicia penal en Jalisco.

Diagnóstico

Una primera aproximación al tema está dada por la realidad que se vive hoy y que no es muy diferente a la vivida en las anteriores ediciones de este estudio, aun considerando el periodo vivido durante la pandemia causada por la covid-19. Por el contrario, actualmente se vive una profundización de la violencia estructural, que deriva tanto de la criminalidad que podríamos denominar cotidiana, como de aquella vinculada con el crimen organizado.

Las encuestas de victimización practicadas anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) resultan en este sentido imprescindibles, puesto que dan cuenta de la realidad vivida por millones de mexicanos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) (INEGI, 2022), en 2021, el 29 % de los hogares del país contó con al menos un integrante que fue víctima del delito, porcentaje estadísticamente mayor al de 2020 (al respecto debemos recordar que 2020 fue un año atípico derivado del confinamiento provocado por la emergencia sanitaria de la covid-19).

Respecto al estado de Jalisco, se estima que en el mismo lapso, el 31.6 % de los hogares tuvo al menos una víctima de delito y se cometieron en total 1 921 357 delitos.

En cuanto a la prevalencia delictiva en las personas, en ese mismo año, a nivel nacional, se estimó en 22.1 millones el número de víctimas de 18 años y más, lo cual representó una tasa de 24 207 víctimas por cada

cien mil habitantes. La cifra fue un poco más elevada en nuestro estado con 25 223 víctimas.

Respecto de la prevalencia delictiva en las personas por sexo, los hombres son victimizados en mayor proporción que las mujeres. Durante 2021, la prevalencia delictiva en hombres fue 8 % mayor que la estimada para mujeres.

Tocante a las víctimas por cada cien mil habitantes para la población de 18 años y más por entidad federativa, Jalisco estaba un punto arriba de la media nacional con un 25.2 %, siendo la entidad más baja Michoacán, con un 14.1 % y la más alta Baja California con un 38.8 por ciento.

En relación con la incidencia delictiva por tipos de delito, la Envepe 2022 reporta como el delito más cometido el robo o asalto en la calle o en el transporte público (21.4 %), seguido, en orden decreciente, por fraude (19.2 %), extorsión (17.5 %), robo total o parcial de vehículo (10.8 %), amenazas verbales (9.2 %), otros delitos (7.9 %), robo a casa habitación (6.0 %), otros tipos de robos (4.5 %) y lesiones (3.6 %).

Como se observa, el delito de robo o asalto en la calle o en el transporte público fue el que se presentó con mayor frecuencia a nivel nacional, lo que revela un escenario de violencia urbana. De acuerdo con la misma encuesta, en 67 % de los casos lo robado fue dinero, tarjetas de crédito o cheques, mientras que en 57.4 % de los casos fueron teléfonos celulares (la discrepancia estadística encontraría explicación en que en muchos de los casos se conjugó el robo de teléfono celular, con dinero, tarjetas de crédito o cheques).

En el caso muy específico del estado de Jalisco se observó una prevalencia del delito de fraude (23.3 %), seguido del robo total o parcial de vehículo (15.7 %) y del robo o asalto en la calle o en el transporte público (14.1 %).

En 2021, el costo total como consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representó un monto de 278.9 mil millones de pesos, es decir, 1.55 % del producto interno bruto (PIB). Lo que fue equivalente a un promedio de 7 147 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito. En el caso de Jalisco, el costo promedio fue de 11 328.

En ese mismo año, las pérdidas económicas como consecuencia de haber sido víctima del delito representaron 59.2 % de los costos totales del delito. Por su parte, las medidas preventivas representaron 37.5 % del costo total.

Respecto de la cifra negra, en 2021 se denunció el 10.1 % de los delitos, pero solo se inició una carpeta de investigación en 6.8 % de ellos, lo que permite concluir que en 93.2 % de delitos no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación. En Jalisco esto sucedió en el 93.0 % de los casos.

Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades destacaron las causas atribuibles a la propia autoridad con un 61 %, destacando entre ellas la pérdida de tiempo con 33.5 % y la desconfianza en la autoridad con 14.8 por ciento.

En lo relativo a la percepción sobre la seguridad pública (principales preocupaciones), a nivel nacional 61.2 % de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante con el que tienen que lidiar, seguido del aumento de precios con 39.6 % y el desempleo con 32.1 por ciento.

En cuanto a la percepción sobre la seguridad pública en lugares específicos, el espacio donde la población de 18 años y más se sintió más insegura con 78.6 %, fue en los cajeros automáticos ubicados en la vía pública y, enseguida, con el 69.5 %, en el transporte público.

En cuanto al nivel de confianza hacia las autoridades de seguridad, procuración e impartición de justicia, 89.6 % de la población de 18 años y más identificó a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspiraba con mucha o algo, seguida del Ejército con 87.1 %. El Ministerio Público, la Policía Preventiva Municipal y la Policía de Tránsito se encontraron en los últimos niveles de confianza. Y en cuanto a las autoridades que se consideran más corruptas, destacaron los jueces (67.3 % así lo cree) y la Policía de Tránsito con un 74.9 por ciento.

En general, este es el panorama en que se desarrolla la vida del país en materia de victimización y percepción de la seguridad ciudadana. Estamos hablando aquí de millones de delitos y de la cotidianidad. Pero existe otro panorama al que se enfrentan los ciudadanos y que es el relativo a los delitos de alto impacto, entendiendo por estos aquellos que generan mayor conmoción social y sentimiento de inseguridad en razón del bien jurídico tutelado que dañan, así como la forma en que se cometen (SESNSP, 2016). Dentro de estos delitos se encuentran el homicidio, el secuestro, la trata y desaparición de personas, los delitos cometidos con violencia y los feminicidios, entre otros.

En lo que corresponde a los homicidios dolosos, según la consultora Tresearch International (2023b), que ha hecho un seguimiento constante de aquellos que se cometen en el país, en el presente sexenio, hasta abril de 2023, se cometieron 151 708 asesinatos, a un ritmo promedio de

85 a 100 diarios. En el sexenio anterior se contabilizaron 156 066, pero —según el seguimiento que hace el periódico *El Universal*— para el 24 de mayo de 2023 ya se habían alcanzado los 156 131 homicidios (Espino, 2023). En lo que respecta al estado de Jalisco, de acuerdo con lo anunciado por el secretario de la Defensa Nacional en febrero de 2023, en lo que va de la presente administración y hasta diciembre de 2022, el estado ocupaba el sexto lugar a nivel nacional con 7 383 homicidios, lo que da cuenta del escenario de violencia en que nos desenvolvemos. La última actualización de Tresearch International en Twitter (@TresearchMx) indica que para el 14 de julio de 2023 ya se habían alcanzado 160 201 homicidios, solo en este sexenio.

De acuerdo con datos del INEGI (2023), el principal medio usado para provocar la muerte, durante el primer semestre de 2022, fue la agresión con disparo de arma de fuego, con 68.1 %, seguido de arma blanca, con 9.7 %, y 7.0 % se generó por ahorcamiento. En los casos restantes se utilizaron otros medios.

Siguiendo con la misma consultora Tresearch International (2023), en el presente sexenio se han cometido 4 262 feminicidios, correspondiendo a Jalisco el quinto lugar con 262. La cifra más alta corresponde al Estado de México que acumula 602.

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de la Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación, para mayo de 2023 reportó 97 713 personas desaparecidas (87.16 %) y 14 397 (12.84 %) no localizadas. La mayoría de las personas desaparecidas fueron hombres y aun cuando el registro tiene datos históricos desde 1921, los picos de crecimiento se comenzaron a observar a partir de 2007. Los rangos más sostenidos por edad en varones se dieron entre los 15 y 29 años, mientras que tratándose de mujeres —no necesariamente desaparecidas— fluctuaron entre los 15 y los 19 años (SEGOB, 2023).

Los datos desagregados del mismo registro indicaron que Jalisco es la entidad que reporta el mayor número de personas desaparecidas con un total de 14 432 concentrándose dichas desapariciones en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

La base de datos de fosas clandestinas que maneja la Comisión Nacional de Búsqueda contabilizó 128 fosas localizadas en Jalisco durante el periodo 2018-2022. Sin embargo, datos de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado, reportaron 136 sitios de inhumación clandestinos encontrados en el lapso de diciembre de 2018 a abril de 2023 (Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de

la Fiscalía General del Estado, 2023). Según esos mismos datos, fueron localizadas 1 573 personas de las cuales fueron identificadas 783, siendo 678 hombres y 88 mujeres. El más alto número de fosas se localizó en Tlajomulco con 61, seguido de Zapopan con 19, San Pedro Tlaquepaque con 15, el Salto con 11 y Tonalá con 16 (Secretaría de Gobernación, 2023).

Respecto de los secuestros, la Envipe 2022 indicó que en 2021 ocurrieron 63 131 de ellos, cifra que se ha reducido, ya que en 2020 se contabilizaron 106 886. En cuanto a su duración, el 56.6 % lo fue por menos de 24 horas, el 26 % alcanzó de uno a tres días, el 10.4 % duró más de cuatro días y en 7 % de los casos no se especificó (INEGI, 2022b).

Por último, en cuanto a los delitos cometidos con violencia, la Envipe 2022 refirió que de los 15.6 millones de delitos estimados donde la víctima estuvo presente, los delincuentes portaron algún arma en 38.1 % de los casos (promedio nacional), mientras que en Jalisco lo fue en el 30.7 % de ellos (INEGI, 2022b).

Problemas críticos del tema (causalidad e implicaciones)

Como se observa, el estado de Jalisco enfrenta problemas graves en materia de seguridad pública y justicia penal. Por una parte una problemática muy acusada en materia de crimen organizado, en particular el dedicado al narcotráfico, que se refleja en el alto número de homicidios dolosos y desapariciones que tenemos en la entidad. No es un secreto que en nuestro estado opera una organización criminal muy importante, que se encuentra en constante lucha por el control territorial con otras organizaciones y que incluso enfrenta pugnas y purgas internas que contribuyen a ese escenario.

De acuerdo con el reporte México: crimen organizado y organizaciones del tráfico de drogas (Congressional Research Service, 2022), la principal característica del panorama criminal actual en México es la batalla entre el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), cuyo negocio principal son las drogas sintéticas (tanto metanfetamina como fentanilo), y el Cártel de Sinaloa, la organización criminal históricamente dominante y más extensa. Sin embargo, el CJNG, asentado territorialmente en el estado de Jalisco y que se estima puede controlar ahora cerca de la mitad del territorio nacional, también lucha contra facciones de Los Zetas y del Cártel del Golfo en Tabasco, Veracruz y

Guanajuato, así como contra la federación de Sinaloa en la península de Baja California y Chihuahua.

De conformidad con una reciente investigación de las organizaciones no gubernamentales Data Cívica e Intersecta, denominada “La guerra que se mantuvo bajo la fantasía de la paz”, y que se sustenta en el análisis de los correos electrónicos del ejército que fueron *hackeados* por la organización internacional que se hace llamar Guacamaya, durante 2017 y 2020 se registraron 58 000 eventos de violencia que dejaron 70 898 personas muertas, las cuales fueron contabilizados como “vinculados a la delincuencia organizada”, aunque, de acuerdo con los analistas, esto se hizo con una metodología poco clara y estigmatizante (Arteta, 2023).

Sin embargo, tal correlación no escapa al hecho de que según los datos del INEGI (2023) que hemos citado anteriormente, el principal medio usado para provocar el homicidio ha sido la agresión con disparo de armas de fuego y que otros reportes y análisis internacionales, como el denominado Crimen organizado y violencia en México: reporte especial 2021 de la Universidad de San Diego, indican que los altos niveles de violencia y sus delitos relacionados que se han vivido en nuestro país en los últimos años, entre ellos el homicidio, han estado estrechamente relacionados con el tráfico de drogas y cada vez más se asocian con otras actividades delictivas organizadas (Calderón, *et al.*, 2021, pp. 5 y ss.). En el mismo sentido, el Índice de Paz México 2023, indica que la actividad de la delincuencia organizada en México sigue siendo el principal impulsor de los homicidios, al igual que la violencia con armas de fuego en el país (Instituto para la Economía y la Paz, 2023).

Por otra parte, diversos reportajes e informes dan cuenta de la estrecha relación que hay entre el crimen organizado y el alto número de personas desaparecidas en México. Por ejemplo, en su reciente informe, en que el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas da cuenta de su visita a México, se indica que la delincuencia organizada se ha convertido en un perpetrador central de desapariciones, con diversas formas de connivencia y diversos grados de participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos (ONU, 2022).

Ahora bien, la cuestión competencial para conocer de los delitos de homicidio y desaparición de personas enfrenta una especie de limbo jurídico, que impide su adecuada persecución. Desde 2008 se dio al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de

delincuencia organizada, pero todavía no la ha ejercido; es decir, no se ha expedido la ley general de la materia, por lo que siguen vigentes la legislación federal y las estatales del rubro, que en el caso son tres: Baja California, Jalisco y Morelos.

De acuerdo a la Ley contra la Delincuencia Organizada del Estado de Jalisco, existe competencia local para conocer del delito de homicidio cuando sea cometido por organizaciones de esa naturaleza; sin embargo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en consonancia con la Constitución mexicana, indica que en caso de concurso de delitos, el Ministerio Público de la Federación podrá conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales cuando lo considere conveniente. Ocurriendo lo mismo en materia de desaparición de personas, puesto que la ley general de la materia reitera tal disposición, es decir la facultad de la Federación de atraer los casos conexos cuando lo estime pertinente, pero dejando la competencia originaria a los estados.

En suma, ello posibilita una especie de peloteo de responsabilidades, ya que las entidades federativas suelen argumentar que la persecución de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y sus delitos conexos son competencia federal, mientras que estas arguyen que la relación causa-efecto no está totalmente comprobada.

En cuanto a la segunda cuestión y que es la delincuencia común e incluso organizada para cometer delitos netamente de competencia local, como los robos y asaltos en la vía pública, el robo de vehículos y autopartes, el robo a casa habitación, las extorsiones, los fraudes, los feminicidios, las lesiones, los secuestros —también atraíbles por la Federación— y un largo etcétera, los estudios y análisis especializados han puesto énfasis en un punto toral del sistema y que son las fallas estructurales que se observan en las instituciones encargadas de perseguir el delito, particularmente el Ministerio Público.

En el año 2017 se hizo una Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia (CNMPJ), proyecto que fue desarrollado a petición de la entonces Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, y financiado con los recursos establecidos en el convenio de colaboración celebrado entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la entonces Procuraduría General de la República. Se trató de un esfuerzo muy importante que involucró a instituciones académicas, tribunales, procuradurías, fiscalías, defensorías, comisiones de derechos

humanos, organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados, estudiantes y profesionistas (CIDE, 2017).

De acuerdo con los resultados de esta consulta, se detectó que la operación cotidiana de las procuradurías de justicia se encontraba repleta de procedimientos complejos cuyos objetivos no estaban del todo justificados, encontrándose muchas prácticas arraigadas que no eran fáciles de transformar y que incidían en forma negativa sobre el servicio que prestan las procuradurías. Se agregó que la situación se tornaba particularmente crítica si se tomaba en cuenta que la implementación del nuevo proceso penal exigía precisamente cambios drásticos en la forma en la que operan estas instituciones, y además debía considerarse que las procuradurías distaban mucho de estar a la vanguardia como instituciones que prestan servicios al público. Por el contrario, los datos sobre la operación de las procuradurías revelaban altos índices de corrupción y, en general, un servicio muy deficiente (CIDE, 2017).

Por otra parte, el Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías (IEDPF) elaborado en 2021 por la asociación civil Impunidad Cero (2021), indicó que la procuración de justicia era el cuello de botella del combate a la impunidad en México, en tanto las fiscalías del país estaban rebasadas, con poco gasto en procuración de justicia, poco personal y elevadas cargas de trabajo, lo que llevaba a una baja efectividad en la resolución de los casos que atienden y que, en consecuencia, generaban y perpetuaban la impunidad.

Según los datos contenidos en el referido Índice, el número de fiscales o agentes del Ministerio Público, por cada cien mil habitantes a nivel nacional, en 2020, fue en promedio de 10.4, encontrándose Jalisco en el lugar 28 con 6.9.

Respecto del presupuesto per cápita ejercido por las fiscalías o procuradurías estatales, la Fiscalía de Jalisco ocupaba los primeros lugares en presupuesto per cápita durante 2016, 2017 y 2018, pero en 2019 tuvo una disminución en su presupuesto y para 2020 pasó a 267.1 pesos, lo cual representó una disminución de 60 % de 2016 a 2020.

En lo correspondiente a los indicadores de transformación digital, que se integra por cinco elementos: 1) existencia de plataformas de denuncia en línea; 2) existencia de canales alternativos de recepción de denuncias; 3) capacitaciones sobre sistemas de información a los Ministerios Públicos; 4) sistemas informáticos eficientes, y 5) la incorporación de la transformación digital, el referido Índice indica que Jalisco ocupaba el lugar 29 con una tasa del 38.9 % (Impunidad Cero, 2021).

Relativo a la carga de trabajo por fiscal, Jalisco tenía en 2020 una carga de 203.3 casos por año por cada agente, encontrándose en el lugar 8 de estados con más carga de trabajo. Respecto de los tiempos de espera en el Ministerio Público, se midió el porcentaje de delitos que tardaron más de cuatro horas en promedio en ser denunciados, ocupando Jalisco el lugar número tres con el 14.3 % de menor a mayor, logrando una mejoría respecto de 2019 donde el promedio fue en 31.3 % de los casos (Impunidad Cero, 2021, p. 24).

En relación con el índice de confianza en las fiscalías estatales y en el Ministerio Público, durante el 2021 el porcentaje de personas a nivel nacional que manifestaron tener mucha confianza fue del 10.9 %, encontrándose Jalisco en el lugar 10 de mayor a menor con un 14.4 % (Impunidad Cero, 2021, p. 27).

En cuanto a la efectividad en la resolución de los casos, Jalisco se encontraba en 2020 en el lugar 16 con un porcentaje del 15.6, uno arriba del promedio nacional que es del 15.5 % (Impunidad Cero, 2021, p. 30).

Relativo a la probabilidad de que un delito se denuncie y se esclarezca en México, se indicó que era sumamente baja, rondando en 1 %, ocupando Jalisco el lugar número 13 de mayor a menor con el 1.11 % de posibilidades de esclarecimiento (Impunidad Cero, 2021, p. 32).

El rubro de efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión mostró un lugar aceptable para Jalisco, puesto que se obtuvo el lugar 7 nacional de nivel de cumplimiento en 2020 con un porcentaje del 62.1 %, siendo el promedio nacional del 47.5 % (Impunidad Cero, 2021, p. 35).

En cuanto a la impunidad en homicidio doloso, que a nivel nacional era del 89.6 %, Jalisco ocupó el lugar 12 de menor a mayor con un 86.2 % (Impunidad Cero, 2021, p. 37).

Y en cuanto a los resultados finales del Índice, en donde se hace una indexación base 100 de los ocho indicadores que lo conforman, Jalisco ocupó el lugar 16 nacional de menor a mayor con un 49.3 %, siendo la entidad mejor evaluada Nuevo León con un 68.6 % (Impunidad Cero, 2021, p. 40).

En cuanto a la autonomía de las instituciones de procuración de justicia del país, el índice concluyó que, en 2020, 29 estados contaban ya con fiscalías y solamente Baja California Sur, Hidalgo y Tlaxcala seguían teniendo procuradurías. Es necesario acotar que no en todas entidades federativas las fiscalías son autónomas del Poder Ejecutivo y que, en el caso particular del estado de Jalisco, la reforma que la declara como un órgano constitucional autónomo, aún no ha entrado en vigor.

Evolución y escenarios para el año 2050

Desde 1994 nuestro país se ha visto inmerso en un proceso de cambio y transformación del sistema jurídico aplicable a la materia penal y que dio inicio con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), la reforma policial, la revaloración de las víctimas del delito y el compromiso con el respeto a los derechos humanos. Este cambio se acentuó en 2008 con el cambio de paradigma en materia procesal penal, que puso fin a los casi cien años de existencia del sistema inquisitivo mixto derivado de la Constitución mexicana de 1917, para adoptar un nuevo sistema acusatorio y oral, que —al menos en el diseño— buscó equilibrar los derechos de la acusación y la defensa y, sobre todo, ofrecer vías para la pronta reparación de las víctimas, mediante las salidas alternativas al proceso penal. Los cambios no terminan aún de consolidarse, existiendo rezagos y vicios que han impedido su total consolidación.

De continuar las cosas como están, no puede apostarse sino a un deterioro en la calidad de la seguridad pública y la justicia penal que el Estado ofrece a sus ciudadanos, lo cual no conviene ni beneficia a nadie. Por lo tanto, es necesaria la reingeniería de dos instituciones en particular que permita aprovechar de mejor manera los recursos disponibles para prevenir, perseguir y sancionar la comisión de conductas delictivas. Me refiero, en este caso, a las policías existentes en la entidad y a la entidad que aglutina al Ministerio Público, que en este caso es la Fiscalía General del Estado.

La política de control de drogas y su combate —salvo el narcome-nudeo— es, en esencia, un asunto de competencia federal y en el futuro cercano será preciso que el Gobierno federal haga un replanteamiento de las políticas y legislación aplicables en la materia, armonizándose con las tendencias internacionales que buscan despresurizar el sistema, por ejemplo, a través de la regulación del mercado de la cannabis, cuestión en la que el actual Gobierno federal ha asumido una posición bastante conservadora, aún en contra de las directrices fijadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el mismo sentido se encamina la creciente militarización observada en la Seguridad Pública Federal, en detrimento de la consolidación de la Guardia Nacional como una entidad policial de carácter civil, según lo mandata la Constitución mexicana.

Pero estas cuestiones escapan, desde luego, al control de las entidades federativas, quienes solo tienen un papel consultivo y deliberativo

en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y su Consejo Nacional. Es indudable, empero, que el Estado debe tener una posición clara y propositiva ante dicho Consejo, en tanto las políticas públicas federales repercuten en la seguridad pública local.

Las deficiencias del sistema, tanto en la recepción de denuncias como en el procesamiento y manejo de los casos, auguran un panorama desalentador para el sistema de seguridad pública y justicia penal, que tenderá a agravarse conforme se avanza en el crecimiento de la población, generando un círculo vicioso entre crecimiento e impunidad, que tenderá a hacerse más acusado en el futuro cercano.

Aunque de acuerdo al Índice de Paz México 2023 la paz en nuestro país mejoró un 0.9 % en 2022, no se debe perder de vista que dos indicadores de dicho Índice se deterioraron en ese año: los delitos con violencia y los crímenes de la delincuencia organizada (Instituto para la Economía y la Paz, 2023), por lo que en los próximos años será necesario no solo aumentar la inversión, sino también optimizar recursos y procedimientos, utilizando nuevos modelos de organización policial y ministerial.

Las bases de la organización policial se establecen en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual indica, en el artículo 75, que las instituciones policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las funciones de 1) investigación de delitos; 2) prevención de delitos; 3) proximidad social, como una actividad auxiliar a las funciones de prevención, y 4) reacción, para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz pública.

Conforme al artículo 76 de la misma ley, las unidades de policía encargadas de la investigación de los delitos podrán ubicarse en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia o bien, en las instituciones policiales, o en ambas. En cuanto a la escolaridad requerida para desarrollar las funciones policiales, el artículo 88 indica que en el caso de integrantes de las áreas de investigación, se deberá acreditar enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato; tratándose de integrantes de las áreas de prevención, será suficiente con la enseñanza media superior o equivalente; y en el caso de integrantes de las áreas de reacción, bastarán los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.

Ahora bien, en cuanto al número de elementos policiales existentes en el estado, los datos más actualizados indican que se cuenta con 12 826 policías preventivos municipales, concentrándose en la zona concurrida de Guadalajara el 60 % del personal. Respecto de su escolaridad,

6 486 cuentan con bachillerato concluido, 462 con bachillerato incompleto, 2 884 con secundaria, 1 401 con licenciatura, 534 con licenciatura incompleta, 50 con grado superior y 34 con grado superior incompleto (Mercado, 2022).

Los agentes policiales de investigación con que cuenta la Fiscalía General del Estado son 1 284, mientras que los policías preventivos, viales y custodios adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado suman 5 729 (México Evalúa, 2021).

Con todo esto vemos que en la entidad tenemos un estado de fuerza policial que ronda los 20 000 elementos. Este número no es el mejor de acuerdo con el Modelo Óptimo de la Función Policial establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que ha fijado un estándar mínimo de 1.8 policías por cada mil habitantes, teniendo Jalisco un promedio de 0.7 (Segob, 2018), pero es indudable que el crear unidades de investigación de delitos y de recepción de denuncias en las policías preventivas, podría ayudar a ampliar las capacidades de investigación en auxilio del ministerio público.

En lo correspondiente al segundo eslabón de la cadena investigativa, que es el Ministerio Público y su ente organizativo, será necesario seguir profundizando en las reformas para lograr su autonomía del Poder Ejecutivo, según la tendencia observada a nivel mundial y en nuestra región. Lo que se pretende es convertir a la entidad persecutora de delitos en un órgano técnico de acusación, que evite la posibilidad de contaminar las decisiones jurídicas con las ponderaciones políticas.

En el ámbito regional dos son los modelos de autonomía del Ministerio Público que pueden encontrarse. El más numeroso es aquel que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder —es decir, fuera de los poderes tradicionales del Estado—, como es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela y Chile. El segundo modelo ubica al Ministerio Público como organismo insertado dentro del Poder Judicial pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas) como es el caso de Colombia (Duce, 2015). En México se ha preferido el primer modelo, es decir, el de órgano constitucional autónomo.

A la fecha, veinticinco estados del país han adoptado el modelo de fiscalía constitucional autónoma y siete la siguen considerando como una dependencia del Poder Ejecutivo estatal. El caso de Jalisco es particular, ya que si bien en julio de 2017 se modificó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco a efecto de considerar a la Fiscalía

General del Estado como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, esto quedó sujeto a la posterior reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General, lo cual no ha ocurrido hasta el momento, por lo que la referida reforma constitucional no ha entrado en vigor, continuando la Fiscalía General como una dependencia del Ejecutivo Estatal.

En lo interno la Fiscalía General del Estado ha tratado de adoptar modelos de gestión siguiendo las directrices que fijan los estudios especializados; por ejemplo, en 2019 la Fiscalía General aplicó el modelo de gestión de los tres pisos, estructurado por la Unidad de Atención Temprana, la Unidad de Tramitación Masiva de Casos, y la Unidad de Investigación y Litigación. Con posterioridad, empero, hubo una reestructuración eliminando la Unidad de Tramitación Masiva de Casos y la Unidad de Investigación y Litigación, para crear, en la ZMG, la Dirección General de Seguimiento a Procesos y en la Zona Regional las Direcciones Regionales y de Litigación, quienes conocen de las salidas alternas y terminaciones anticipadas en la etapa complementaria y, en caso de que sea procedente, se lleva el asunto hasta la etapa de juicio oral (México Evalúa, 2021).

No obstante, los esfuerzos referidos no parecen conducir a la mejora de los servicios en la etapa de investigación inicial y en la etapa previa, que supone la facilidad para que los ciudadanos denuncien la comisión de delitos y luego estos sean investigados, siendo esta la esfera donde radica la impunidad. Igualmente la Fiscalía estatal necesita dirigir sus esfuerzos a la persecución de los delitos más graves, abriendo caminos para resolver por vías alternas los delitos menores. Ejemplo de ello es el análisis realizado por Zepeda y Jiménez, en donde se encontró que 43.34 % de las sentencias dictadas por los jueces penales estatales corresponden a penas de hasta tres años años de prisión, lo que significa que se distraen los escasos recursos disponibles para perseguir delitos de poca monta, en lugar de aplicarlos para combatir la impunidad de los delitos de mayor impacto (2019).

Conclusiones y recomendaciones

México es uno de los países con mayor impunidad en el mundo, ocupando el lugar número 60 de 69 países que fueron evaluados en 2019 (Le Clerc, *et al.*, 2020), y las cifras analizadas en el presente documento muestran un deterioro sostenido en los índices de seguridad y justicia

penal. Si bien es cierto que el futuro no está escrito y que en los años venideros pueden presentarse variables inesperadas —como las que experimentamos ahora por el cambio climático y las vividas recientemente por la epidemia causada por el virus SARS-CoV-2—, también lo cierto es que existe un margen de predictibilidad o previsibilidad de lo que nos espera si insistimos en no modificar el rumbo y en plantear y aplicar políticas públicas de corto plazo, sin el adecuado sustento teórico, metodológico y técnico.

Por esto es necesario insistir en la necesidad de hacer un replanteamiento de la política de organización estructural de las instituciones encargadas de combatir el delito, a efecto de reducir los índices de impunidad en el corto y mediano plazo.

Una primera aproximación deriva de la reorganización del aparato de policía, siguiendo las directrices ya establecidas por el Consejo Nacional del Seguridad Pública, que estatuyen un Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (SESNSP, 2021), bajo las siguientes directrices:

- 1. Respecto de la Policía Municipal:**
 - 1.1** Una policía de proximidad orientada a la solución de problemas
 - 1.2** Una policía de investigación y análisis

- 2. Respecto a la Policía Estatal:**
 - 2.1** Una policía estatal de caminos
 - 2.2** Una policía de investigación y análisis
 - 2.3** Una policía de reacción
 - 2.4** Una policía procesal
 - 2.5** Una policía de seguridad y custodia penitenciaria
 - 2.6** Una policía estatal en funciones de policía municipal.

Como eje transversal de este modelo se plantea la Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad que pretende, fundamentalmente, la solución institucional del conflicto por medio de intervenciones oportunas dirigidas a que los problemas sociales no terminen en delitos. Para esto se atienden en su primera etapa las faltas administrativas y las infracciones de tránsito y vialidad y se realizan mediaciones policiales *in situ*, permitiendo sancionar a los infractores por medio de multa y arresto, pero principalmente con trabajo en favor de la comunidad.

Una segunda aproximación deriva del reagrupamiento de las fuerzas policiales, con el fin de evitar su dispersión y atomización, permitiendo distribuir de menor manera los recursos disponibles. Algunos

esfuerzos se han realizado en esta dirección, pero los resultados no han sido los esperados.

Al respecto, en octubre de 2016 se creó la Agencia Metropolitana de Seguridad, mediante convenio celebrado por el entonces gobernador del estado Aristóteles Sandoval y los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo, pero diversas circunstancias hicieron inoperativa esta instancia, por lo que en noviembre de 2018 se decretó su desaparición y con ella el presupuesto que tenía para todo el 2018 por la suma de 19 323 000 pesos, de los que más de 8 600 000 pesos se habían ido en salarios solo en ese año (Chávez, 2018).

Posteriormente, en agosto de 2019 se creó la Policía Metropolitana de Guadalajara, conformada por el Gobierno de Jalisco y los Gobiernos Municipales de la Zona Conurbada de Guadalajara, y aunque en su página de internet se indicó que durante el 2019 y el 2020 esta policía “dio los pasos iniciales para transformarse en una corporación que propicia la prevención y persecución de los delitos que más afectan a la población del Área Metropolitana de Guadalajara”, a la fecha sigue sin cobrar visibilidad y carece de personal propio (Policía Metropolitana de Guadalajara, 2023).

Es así que en el futuro cercano, será necesario avanzar en la construcción de una real policía metropolitana para la zona de Guadalajara y, en la medida de lo posible, para la zona metropolitana conformada por los municipios de Ocotlán, Poncitlán y Jamay y para las Áreas Metropolitanas del Sur (Zapotlán el Grande, Gómez Farías y Zapotiltic) y Metropolitana de Autlán (Autlán de Navarro, El Grullo y El Limón).

A la par de esta cuestión, la policía estatal deberá realizar funciones de policía municipal en apoyo de municipios débiles o con escaso desarrollo.

Otra cuestión fundamental es la mejora del modelo de recepción de denuncias e investigación de los ilícitos, aprovechando los recursos disponibles de manera más amplia, mediante la creación de unidades de investigación y análisis en todos los cuerpos policiales, quienes deberán actuar bajo el mando y conducción del Ministerio Público, una vez dada la *notitia criminis* y practicadas las primeras diligencias.

También es importante dotar de plena autonomía a la Fiscalía General del Estado, para que pueda realizar una planeación de corto, mediano y largo plazo no sujeta a programas sexenales y con participación

de un Consejo Ciudadano que colabore en su diseño, como ocurre con la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Por último, resulta indispensable reformular, en conjunto con la federación, el modelo de persecución del crimen organizado, haciendo un replanteamiento, tanto de la política de control de drogas, como de los respectivos ámbitos de competencia.

Claudio Lomnitz, a propósito de Zacatecas, acuña la expresión “zona de silencio”, como referida a regiones donde el peligro y la violencia han callado a los medios y solo queda el rumor como vía de acceso a lo que sucede; alude también a la normalización de la presencia social del crimen: “ya no se cuidan; no se tapan la cara. Todos sabemos quiénes son y no son gente de ahí, de la zona, son gente que viene de Durango, de Sinaloa, porque tienen un tono de voz muy diferente” (2023, p. 11). Se trata —según Lomnitz— en todos los casos de municipios donde un grupo tiene el monopolio de la violencia y de la policía y en donde el control y la participación en la vida ritual de la comunidad son extensiones naturales de este poder.

La descripción de Lomnitz puede aplicarse ya a ciertas regiones del estado, lugares controlados por el crimen organizado. Estamos a tiempo de empezar a detener ese fenómeno, pero si no lo hacemos desde ahora, corremos el riesgo de caer en el “síndrome de la rana hervida”; es decir, será demasiado tarde cuando nos demos cuenta de que el agua está en el punto de ebullición.

Referencias

- ARTETA, I. (2023). La guerra que se mantuvo bajo la fantasía de la paz. *Con copia oculta. La guerra que cuenta la Sedena* [La bitácora de la guerra]. <https://concopiaoculta.org/la-bitacora-de-la-guerra/reportaje>
- CALDERÓN, L., Heinle, K., Kuckertz, R., Rodríguez, O., Shirk, D. (eds.) (2021, octubre). Organized crime and violence in Mexico: 2021. *Special Report*. Universidad de San Diego. Justice in Mexico
- CHÁVEZ, V. (2018, 19 de noviembre). *Desaparece Agencia Metropolitana de Seguridad*. El Occidental. <https://www.eloccidental.com.mx/local/desaparece-agencia-metropolitana-de-seguridad-2687154.html>
- CIDE. (2017). Informe Ejecutivo 2017. Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe Ejecutivo.
- CIDH. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos / Fondo de las Naciones Unidas

- para la Infancia / Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Congressional Research Service (2022, 7 de junio). *Mexico: organized crime and drug trafficking organizations*. <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>
- DUCE, M. (2015). *¿Qué significa un Ministerio Público autónomo?: problemas y perspectivas en el caso chileno*. Biblioteca Virtual del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4782/duce-autonomia-mp.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ESPINO, M. (2023, 25 de mayo). *Gobierno de AMLO es ya el más violento: impone record histórico de 156 mil 136 asesinatos*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gobierno-de-amlo-es-ya-el-mas-violento-impone-record-historico-de-156-mil-136-asesinatos/>
- Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado (2023). *Sitios de inhumación clandestinos*. Gobierno del Estado de Jalisco. <https://fiscaliaenpersonasdesaparecidas.jalisco.gob.mx/registro-estatal-de-fosas-clandestinas/>
- Impunidad Cero (2021, noviembre). *Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías 2021*. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/160/contenido/1649369674T53.pdf>
- INEGI. (2022a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Principales Resultados Nacional de septiembre de 2022.
- INEGI. (2022b). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Principales Resultados Jalisco de septiembre de 2022.
- INEGI. (2023, 23 de enero). Defunciones por homicidio de enero a junio de 2022. *Boletín de prensa, (27/23)*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/salade-prensa/boletines/2023/DH/DH-Ene-jun2022.pdf>
- Instituto para la Economía y la Paz (2023). *Índice de Paz México 2023: Identificación y medición de los factores que impulsan la paz*. <http://visionofhumanity.org/resources>
- LE CLERCQ, J. A. y Rodríguez, G. (coords.) (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020*. Fundación Universidad de las Américas.
- LOMNITZ, C. (2023, 1 de junio). Zacatecas: la zona del silencio. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=73327#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20una%20zona%20de,acceso%20a%20lo%20que%20sucede.>
- MERCADO, C. (2022). *La institución Policial en el estado contemporáneo: el caso de México*. [tesis de doctorado]. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades - Universidad de Guadalajara.

- México Evalúa (2021). Hallazgos desde lo local 2021: seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Jalisco. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional / Fundación Friedrich Naumann / México Evalúa Org.
- ONU. (2022). *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención de fecha 18 de mayo. Comité contra la Desaparición Forzada*. Oficina del Alto Comisionado. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>
- Policía Metropolitana de Guadalajara (2023). *¿Quiénes somos?* <https://www.policiametropolitanagd.gob.mx/pub/index.php>
- SESNP. (2016). *Capacitación FASP y FORTASEG*. Coordinación Nacional Antiescuestro. <https://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/FortalecimientodelasUnidades.pdf>
- SESNP. (2021). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf
- Segob. (2023). *Comisión Nacional de Búsqueda, Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de fecha mayo de 2023*. <https://versionpublicar-npdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- Segob. (2018). *Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional de las Policías Preventivas de las Entidades Federativas. 31 de julio de 2018. Gobierno de la República*. https://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Actualizacion_Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf
- Tresearch Internacional (2023a). *Feminicidios en México. Histórico de casos. Mayo/2023. Serie: La Guerra en Números*. México, Tresearch Internacional. <https://drive.google.com/file/d/13W9f4wGSodVLInXP4zQ7XmdEz-VLEVkMz/view>
- Tresearch Internacional (2023b). *Homicidios en México. Cifras Diarias e Históricas, 20 de abril de 2023*. <https://lopezdoriga.com/wp-content/uploads/2023/05/laguerraennumeros-tresearch-homicidios-mx-1-16.pdf>
- ZEPEDA G., y Jiménez, P. G. (2019). *Índice Estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019. Impunidad Cero*. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

Avilés González, César Omar, autor, coordinador general.

Jalisco a futuro 2050 / textos César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Sandra Judith Gómez González... [et al.]; coordinación general César Omar Avilés González ; coordinación académica y edición Adrián Acosta Silva, Sandra Judith Gómez González. – 1a ed. – Guadalajara, Jalisco: Editorial Universidad de Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), 2024.

3 v.: il. col.; 16.5 x 22.8 cm.

Contenido: v.1 Jalisco hoy. – v.2 Jalisco mañana. – v.3 El futuro de los jaliscienses: imágenes, percepciones, expectativas.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-581-189-5

1. Jalisco-Política y gobierno-Siglo XXI 2. Jalisco-Condiciones sociales-Siglo XXI 3. Jalisco-Condiciones económicas-Siglo XXI I. Acosta Silva, Adrián, autor, coordinador académico y edición. II. Gómez González, Sandra Judith, autor, coordinador académico y edición III. t. IV. Jalisco hoy (v.1) V. Jalisco mañana (v.2) VI. El futuro de los jaliscienses (V.3).

306.097 235 021 J21 2024 CDD21

HC137.J2 .J21 2024 LC

KNV Thema

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado editorial

Iliana Ávalos González, Sofía Rodríguez Benítez,
Luisa Isaura Chávez García, Fernanda H. Orozco,
Angélica Maciel

Diseño de portada

Iordan Montes

Diagramación

Javier Salazar Acosta

Jalisco a futuro 2050. Jalisco mañana

se terminó de editar en mayo de 2024

en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,
Ing. Hugo Vázquez Reyes 39, interior 32-33,
C.P. 45150, Zapopan, Jalisco.



Jalisco a Futuro es un proyecto emblemático centrado en la elaboración de estudios prospectivos, que diagnostican problemáticas sustantivas y sugieren posibles soluciones para impulsar el desarrollo del estado de Jalisco. Desde su origen, hace más de dos décadas, este proyecto tiene como propósito analizar los escenarios que a partir del presente vislumbran el futuro considerando distintos ejes estratégicos: prosperidad y bienestar; cohesión social para el desarrollo; seguridad pública y justicia penal; sustentabilidad, población y territorio; gobierno eficiente y política democrática; y ciencia, tecnología e innovación.

Jalisco a futuro 2050 convoca a un conjunto de expertos, que utilizando herramientas de las ciencias sociales contemporáneas para obtener una perspectiva de análisis desde un enfoque de política pública, nos comparten sus puntos de vista y nos invitan a reflexionar sobre los principales problemas, logros y desafíos de Jalisco.

Jalisco mañana involucra a especialistas de distintas áreas, a ciudadanos y líderes gubernamentales en una reflexión profunda de los desafíos sociales actuales, desde una perspectiva de política y acción pública. Los autores exponen en esta obra distintos escenarios desde el estudio prospectivo y presentan sus respectivos resultados acerca del futuro de esta entidad.



CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

