Justiciabarómetro

Encuesta de operadores del sistema penal

Reporte Global

Resultados de la encuesta de la policía preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara

2009

JUSTICE IN MEXICO PROJECT
University of San Diego TRANS-BORDER INSTITUTE
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA PIENSA Y TRABAJA
ITESO UNIVERSIDAD JESUITA EN GUADALAJARA

Copyright Justice in Mexico Project, 2009.

Reporte preparado por: Dra. Ma. Eugenia Suárez y Dr. David A. Shirk

Instituciones coordinadoras:

Trans-Border Institute (TBI)
University of San Diego
5998 Alcalá Park, San Diego, CA 92103
www.sandiego.edu/tbi

Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza
Universidad de Guadalajara

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
Periférico Sur no. 8585
Tlaquepaque, Jalisco, C.P. 45090

Justiciabarómetro

Encuesta de operadores del sistema penal

Reporte Global

Resultados de la encuesta de la policía preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara

2009

Introducción

Este reporte presenta un análisis profundo de las experiencias y perspectivas de la policía preventiva de los seis municipios centrales que forman parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Como se describe en este reporte, Tlajomulco ha experimentado grandes cambios sociodemográficos en los últimos años, y este reporte tiene el objetivo de analizar y proporcionar recomendaciones para mejorar la seguridad pública en este importante municipio.

El reporte forma parte del estudio titulado Justiciabarómetro: encuesta a policías preventivos de la Zona Metropolitana de Guadalajara que pretende analizar la función y el desempeño del sistema penal en México por medio de las experiencias y opiniones de sus integrantes. Por ello, esta encuesta tiene como principal objetivo indagar qué tipo de opiniones, ideas y conocimientos predominan entre el personal administrativo y operativo de las policías municipales respecto a los diversos aspectos implicados en el desarrollo de sus funciones.

En México se estima que hay más de 300,000 agentes de policía preventiva a nivel local, estatal, y federal. La encuesta que tienes en tus manos se está aplicando en los seis municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Lo que significa que las cerca de 7,000 personas que integran las policías preventivas de la Zona Metropolitana estarán participando en este importante ejercicio.

Para realizar este estudio, las universidades participantes firmaron un convenio formal con los municipios de la zona metropolitana (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, y El Salto), con el compromiso de compartir los resultados generales de la encuesta, con miras a emitir recomendaciones que contribuyan a la modernización de las instituciones policiales. La información individual que proporcionaron los encuestados ha sido utilizada solamente para generar resultados globales, para asegurar el anonimato de los participantes.

El proyecto Justiciabarómetro forma parte del Proyecto Justicia en México (www.justiceinmexico.org), que desde hace varios años viene desarrollando el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego (USD), y ha sido posible gracias al financiamiento otorgado por la Fundación William y Flora Hewlett y la Fundación Tinker.

La realización de este estudio en la Zona Metropolitana de Guadalajara es producto de la colaboración interinstitucional entre el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego (USD) el Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la Universidad de Guadalajara (UdeG) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Los directores de este estudio eran el doctor David Shirk y la doctora María Eugenia Suárez. El consejo coordinador del estudio incluyo: el licenciado Carlos Mercado, el doctor Marcos Pablo Moloeznik, el doctor Pablo Parás, y el doctor Guillermo Zepeda. Otros asesores que otorgaron sus recomendaciones como parte del consejo consultiva incluyen la doctora Elena Azaola, el doctor John Bailey, el licenciado Lázaro Gaitán, el maestro Octavio Rodríguez, y el doctor Daniel Sabet. Los asistentes del proyecto incluyeron a Judith Dávila, Joel Furman, Elisse Larouche, y Nicole Ramos.

Esta encuesta se realizo durante un periodo de dos semanas enteras durante el verano del 2009. Se aplico por el equipo de la empresa Data Opinión Pública y Mercados (www.dataopm.net) dirigido por el doctor Pablo Paras. El equipo técnico fue gestionado por Carlos López y el equipo de campo fue coordinado por Fernando Luna Oviedo, y incluyo a Elizabeth Bautista Flores, Edgar Borja Valle, Leticia Esquvel de la Rosa, María del Refugio Hernández Pérez, Adriana Miranda, Perla Navarrete Hernández, y Aline Smith Alfaro.

Este reporte fue preparado por la doctora María Eugenia Suárez, profesora-investigadora de la Universidad de Guadalajara, y el doctor David A. Shirk, profesor-investigador de la Universidad de San Diego, quien también estableció el marco de análisis que se aplicó en los otros reportes para este estudio. Por medio de esta colaboración se busca contribuir a la generación de un mejor el sistema penal en México y por ende, de una mejor policía para todos, comenzando por sus integrantes.

Justiciabarómetro

Zona Metropolitana de Guadalajara

Descripción general de la zona

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) esta conformada por ocho municipios ubicados en el centro del Estado de Jalisco, México, y constituye la región más conurbada del estado. Este estudio se enfoca solamente en los seis municipios centrales de la zona metropolitana: Guadalajara (capital del estado), El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, y Zapopan.

La ZMG tiene una extensión territorial de 2,734 km2 (2,393 incluyendo solo los seis municipios centrales) y en el 2005 reportó una población de 4,095,853 habitantes (4,060,531 incluyendo solo los seis municipios centrales).[1]

Aunque representan solamente seis de los 124 municipios en el Estado de Jalisco, los municipios de este estudio incorporan la mayor parte de los estimados siete milliones de habitantes de la entidad. Además, la ZMG se destaca como uno de las zonas metropolitanas más grandes del país, y en el 2005 mantuvo una tasa de crecimiento de 1.8%, en comparación con el 1.0% en los otros 55 zonas metropolitanas en México.[2]

Para dar cobertura y brindar protección a su población, la policía municipal preventiva de los seis municipios de la ZMG cuenta con un estado de fuerza oficial de 6,873 efectivos encuadrados;[3] de los cuales 5,422 (78.9%) participaron efectivamente en la encuesta Justiciabarómetro, de la que se desprende la naturaleza del propio cuerpo de seguridad pública de la zona y los perfiles y características esenciales de los uniformados.

1 Consejo Nacional de Población, "Zona metropolitana de Guadalajara," www.conapo.gob.mx

2 Consejo Nacional de Población, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005."

3 Dato proporcionado por los Directores Generales de Seguridad Pública de los H. Ayuntamientos de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

Municipio	Población			
	1990	1995	2000	2005
Zona metropolitana de Guadalajara	3,003,868	3,482,417	3,699,136	4,095,853
Guadalajara	1,650,205	1,633,216	1,646,319	1,600,940
Ixtlahuacán de los Membrillos	16,674	20,598	21,605	23,420
Juanacatlán	10,068	11,513	11,792	11,902
El Salto	38,281	70,085	83,453	111,436
Tlajomulco de Zúñiga	68,428	100,797	123,619	220,630
Tlaquepaque	339,649	449,238	474,178	563,006
Tonalá	168,555	271,857	337,149	408,729
Zapopan	712,008	925,113	1,001,021	1,155,790

Fuente: www.conapo.gob.mx

Justiciabarómetro

Zona Metropolitana de Guadalajara

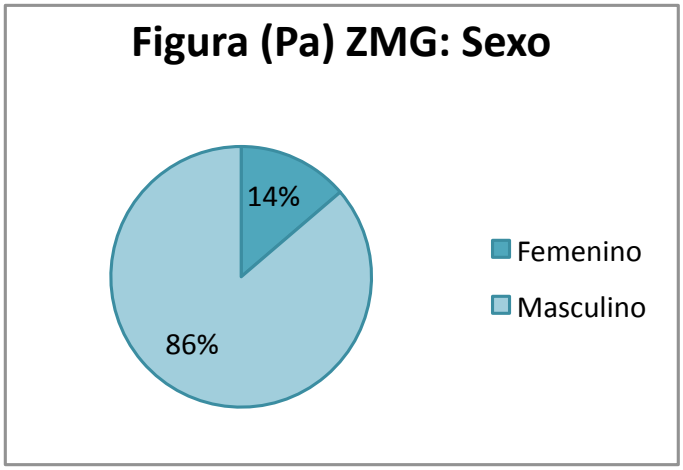
Datos demográficos

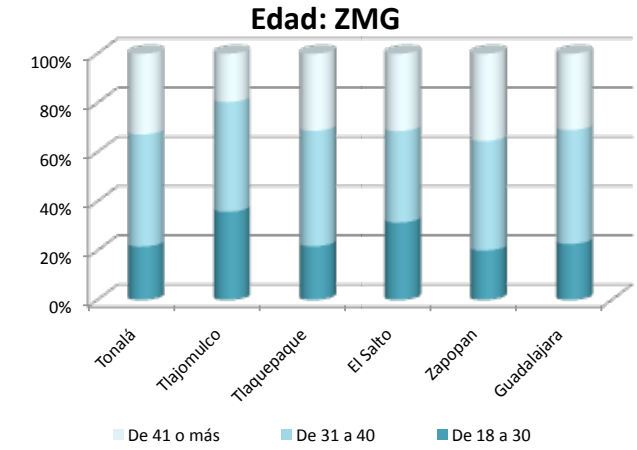
En primer lugar, vale la pena centrarse en la información básica de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a la sazón, como aproximación:

- De los 5,422 efectivos encuestados, 86% pertenecen al sexo masculino y solo 14% al femenino.
- En cuanto a la distribución por edades, la edad promedia es 38 años, mientras 32% tienen 41 años o más; 45% de 31 a 40 años, y 23% de 18 a 30 años con casi iguales proporciones de hombres y mujeres en cada rango.
- La gran mayoría de los elementos (76%) se nacieron en el estado de Jalisco, mientras 5% es originado del Distrito Federal, 3% de Michoacán, y 2% del EdoMex, 2% de Veracruz, 2% de Zacatecas, y el resto de otros estados.
- Por su parte, 70% manifiesta estar casado, mientras 92% tiene hijos; la mayoría posee entre 2 y 3 vástagos.
- La mayor propoción (38%) gana de 8,000 a 9,999 pesos mensuales, mientras 44% gana menos y 18% 10,000 pesos o más. Se estima que gasta 3,319 pesos en promedio cada año para realizar su trabajo.
- La mayor proporción (47%), se traslada a su trabajo en transporte público y la tercera parte (45%) en automóvil.
- Asimismo, 59% gasta entre 51 y 100 pesos diarios en comidas
- 41% es dueño de casa, 24% renta casa, 21% vive con familiares por no tener vivienda propia, 9% renta departamento, 3% es dueño de departamento, y 2% es intestado.
- Pocos (15%) aceptan tener otra fuente de ingreso; por lo que, la mayoría, se dedica full time a la función de seguridad pública municipal.
- Casi 70% de los efectivos afirma no haber sido sometido a revisión médica recientemente, es decir, en los últimos tres meses. Solo 12% ha fallado al trabajo por motivos de salud personal en el mismo periodo.
- Los horarios, turnos y guardias implican que diariamente más de la mitada (57%) no regrese a su hogar para comer.
- Un 27% de los policías admite fumar.

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

- Los hombres se encuentran sobrerepresentados, sobre todo entre personal operativo, donde 89% son hombres y 11% son mujeres. Hay mayor representatividad en trabajos administrativos, dado que 48% del personal administrativo es feminino.





- La mayor parte de los policías percibe bajos sueldos, dado que 94% perciben la necesidad de aumentar su salario y 92% aumentaría los salarios de sus compañeros (la mayoría lo aumentaría de 10 a 50%), además, 48% aumentaría los salarios de sus supervisores (la mayoría de 10 a 20%).
- A pesar de que 77% es mayor de 40 años, la mayoría de policias no han logrado una vivienda propia, por lo que se ven obligados a rentar o buscar refugio en residencia de familiares.
- Del mismo modo, no deben soslayarse las fortalezas de la institución policial, a saber que, no obstante las condiciones laborales adversas, son fieles a su trabajo y, por el apoyo de sus parejas, parece tener una vida familiar y emocional estable.

Justiciabarómetro

Zona Metropolitana de Guadalajara

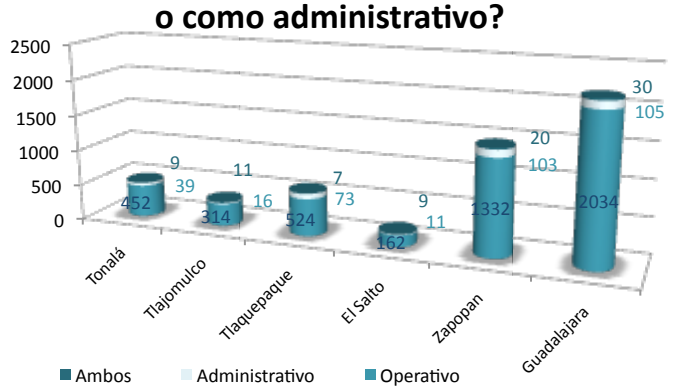
Perfil profesional del agente

Se debe explorar el perfil de los policías municipales preventivos, de donde:

- 92% se clasifica como personal operativo, 7% administrativo, y 2% con un cargo que ambos operativo y administrativo.
- La mayor propoción de los elementos (47%) completó la secundaría, y además una buena proporción (30%) estudió la preparatoría o equivalente. 30% tiene estudios universitarios y 4% no completó la primaria u otros estudios formales.
- 30% no tuvo otro empleo previa a la policial, pero la gran mayoría tuvo empleo anterior, con la mayor proporción dedicada otra actividad económica por un promedio de 6.1 años.
- los policias con experiencia laboral previa se dedicaba a labores manuales (24% oficio, 13% obrero/a, 6% transporte), trabajos de oficina (17% administración, 6% comerciante, 6% producción/ventas, 4% profesionistas/técnicos), y una proporción significativa (12%) se dedicaba a la seguridad privada.
- 12% estuvo, ex ante, encuadrado en las filas de las Fuerzas Armadas; de los cuales: 53% menos de cuatro años y casi la totalidad como personal subalterno.

- en cuanto a los motivos por los que es policía: poco más de 62% afirma que es para "ayudar a servir" y el mismo porcentaje, y 24% asegura que es para "combatir la inseguridad."
- 86% asevera que, de no ser policía en este momento, sí le gustaría serlo, porque le gusta (30%), por vocación de servicio (31%) y para servir a la sociedad (26%).
- tan sólo poco 10% habla otro idioma, siendo sobre todo el inglés que domina entre ellos.
- la gran mayoría de la fuerza es policia de línea (69%) o chofer (7%), y el promedio ha tendido de 8.1 años en su actual mandogrado.
- 73% tienen menos de 6 años de antigüedad con su corporación (25% tiene hasta 2 años en la corporación, y 24% hasta 4 años y hasta 6 años, respectativamente), frente al 27% con más de 6 años de servicio en su corporación.
- El patrullaje es reconocido como su "principal tipo de contacto con la comunidad" (54%), mientras solo 9% indica que serían los programa preventivos como DARE.
- 64% de los efectivos asegura no recibir la dotación de uniforme que le corresponde.

ZMG ¿Tienes contrato como personal operativo o como administrativo?



De esta manera, destacan varios puntos fuertes, entre ellos:

- la vocación de servicio, como intangible, que se desprende tanto del motivo por el que eligieron ser policías, como por su innegable atracción por la profesión.
- la mayoría tiene poca antigüedad en la corporación, lo que permitiría apostar por mayor inversión en la capacitación profesional de la masa del personal.
- la mayor parte de los efectivos son operativos, lo que supone un bajo nivel de burocratización, favoreciendo el aprestamiento de la masa crítica humana.

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

- habría posible beneficio de abrir mayor oportunidades de que más elementos tengan mayor interacción con la comunidad en programas preventivos como el DARE.
- los elementos sienten que la institución no les provee del equipo que necesita, en especial, uniformes.
- la capacitación con cursos de inglés puede tener efectos positivos en la relación con turistas y pensionados estadounidenses y canadienses que residen en la zona, estimular la instrucción de otras idiomas en el hogar, y promover la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana.

Justiciabarómetro

Zona Metropolitana de Guadalajara

Conocimiento técnico y cuestiones del debido proceso

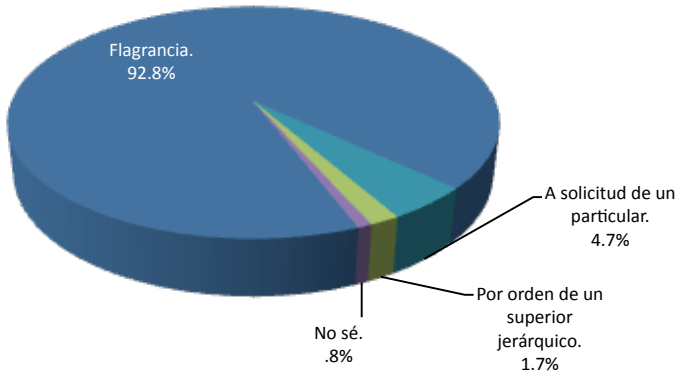
En lo que se refiere a la formación del personal policial, se pone de relieve que:

- de conformidad con 69% de la policía municipal de la Zona, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, frente a 29% que la considera un servicio público.
- en cuanto a la principal función de la policía, la opinión de la misma se encuentra dividida entre preservar la vida humana e integridad física de las personas (59%) y mantener la tranquilidad y el orden público (38%).
- la abrumadora mayoría de los uniformados (93%), sabe que una persona puede ser detenida por autoridades municipales en caso de flagrancia.
- 58% responde correctamente a la pregunta de hasta por cuánto tiempo (36 horas) puede ser detenida una personas en caso de cometer una falta administrativa.
- 82% demuestra también saber que a un presunto delincuente la policía lo debe poner inmediatamente a disposición del Ministerio Público.
- 31% considera que, en ciertas ocasiones, la policía necesita actuar al margen de la ley para capturar a los delincuentes, y que tratan de respetar las normas, pero no siempre es posible; 4% admite permitirse a infringir las normas regularmente.
- poco más de 61% valora que el policía tenga derecho a la capacitación para el desempeño de la función de seguridad pública; frente a 33% que reclama estabilidad y seguridad laboral.

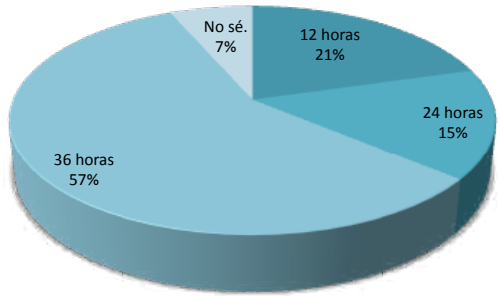
La profesionalización de aquellos ciudadanos que abrazan como proyecto personal de vida la profesión policial, se pone en entredicho, debido a:

- la concepción de la seguridad pública aceptada por la mayoría, que contrasta con la vocación como motivo de ingreso a la corporación.
- además, la seguridad pública es una función a cargo de la federación, entidades federativas y municipios (competencia concurrente), de acuerdo con el Artículo 21 constitucional, lo que parece ignorar la masa de los policías.
- persiste un resabio del pasado que antepone la tranquilidad y orden público a la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas, como principal función de la institución policial.
- se verifica un déficit de cultura jurídica, puesto que poco más de la tercera parte de los efectivos entrevistados acepta que, bajo ciertas circunstancias, cabe actuar al margen de la legalidad.

Figura (P25) ZMG: Una persona puede ser detenida en caso de:



p26) En caso de que una persona haya cometido una falta administrativa, la policía podrá detenerla hasta por:



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

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

Justiciabarómetro

Zona Metropolitana de Guadalajara

Percepciones del trabajo, del crimen, y de la sociedad

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

- 70% considera que el crimen y la inseguridad es un tema muy urgente, ligeramente por encima de la pobreza (69%), la creación de empleos (65%) y la educación (54%).
- 40% de los elementos identifica "la atención rápida" como la característica policial más valorada por la ciudadanía.
- los uniformados perciben que el problema que se preocupa más a la sociedad es el tráfico de drogas (32%), el robo con violencia (15%), el pandillerismo (15%), el robo de casa (12%), y el secuestro (12%).
- opina la mayor proporción que se resuelve con mayor facilidad es el pandillerismo (41%), siendo lo más difícil de resolver, el secuestro (29%), el tráfico de drogas (28%), y el robo de automóviles (17%).
- para la mayor proporción (45%), el problema con el que la policía municipal está más involucrado es el tráfico de drogas, seguido por accidentes de tráfico (25%), el secuestro (10%), y el robo de automóviles (7%).
- las acciones consideradas más eficientes para combatir la inseguridad son: mayor participación de la comunidad (45%) y acabar con la corrupción (25%).
- 71% le otorga una calificación aprobatoria de 7 o más a su Dirección de Seguridad Pública, y 61% siente lo mismo sobre la honestidad de la misma.
- 52% de los policías están convencidos que la ciudadanía les otorga una calificación aprobatoria de 7 o más a la policía municipal.
- para un mayor acercamiento a la gente, los propios policías sugieren apostar por una mejor comunicación (37%) y más programas preventivos (33%).
- las situaciones en las que mejor es recibida la policía, cuando interviene, son: la violencia doméstica (35%) y el robo (24%).
- en cambio, los hechos en los que la presencia del funcionario encargado de hacer cumplir la ley no es grata, son: la detención de un familiar (47%) y riñas entre vecinos (21%).
- 49% acepta la existencia de elevados niveles de corrupción en la corporación y 68% está convencido que hay más corrupción en los altos mandos. Aun así, 81% está de acuerdo de que tiene una responsibilidad individual luchar contra la corrupción.
- 51% considera que son los ciudadanos los que fomentan la corrupción, 44% piensa que ambos los ciudadanos y los policías se la fomenta, tan solo 5% responsibiliza a la policía misma.
- mientras tanto, 70% de los entrevistados reconoce en la honestidad el principio o valor más importante que debería tener un policía.
- 82% está en desacuerdo o totalmente en desacuerdo en involucrarse en conductas ilegales no graves, siempre y cuando nadie salga lastimado.
- la mayoría de los uniformados (84%) afirma respetar y obedecer la ley por convicción, y no solo para evitar castigos.
- aproximadamente, la mitad de los policías considera que normalmente (48%) o siempre (31%) se aplica la ley a todos por igual, y proporcionan un trato justo a los ciudadanos más o menos lo mismo.
- en cuanto a las áreas en las que se necesita más capacitación, se decantan por: leyes y reglamentos (46%) y armamento y tiro (15%).
- se percibe el 64% de los uniformados que no se toma la opinion de los policías al generar las leyes.

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

- son conscientes y sensibles de los temas que más preocupan a la sociedad.
- tienen la convicción de que la ley debe ser la reguladora del orden social.
- la mayoría reconoce en la honestidad el pilar de la función de la seguridad pública municipal, y aceptan la aplicación del principio de igualdad jurídica de las personas y trato justo a los ciudadanos.
- reconocen que la participación ciudadana es clave en la prevención, disuasión y combate a la delincuencia.

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

- la aceptación de la existencia del flagelo de la corrupción.
- la desconfianza en los mandos superiores, al estar convenci-

dos que es donde se concentra la corruptela; lo que denota serios problemas de liderazgo.

- el tráfico de drogas como el problema en el que más está involucrado la corporación y, a la vez, el más difícil de resolver.
- la ausencia de consulta al policía, tanto en la formulación del marco legal, como en el diseño de la política sectorial.
- el desdén, cuando no dejar de lado, la participación social e instrumentos de prevención del delito, al identificarse el marco legal y el armamento y tiro como las principales necesidades de capacitación; más el convencimiento de que son los ciudadanos los responsables de fomentar la corrupción.
- la baja capacidad de respuesta en casos de robo a casa-habitación, a la sazón principal problema en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

Figura: (P52.1-.3) ZMG: ¿Cuáles son los tres valores y principios más importantes que debe tener un policía?

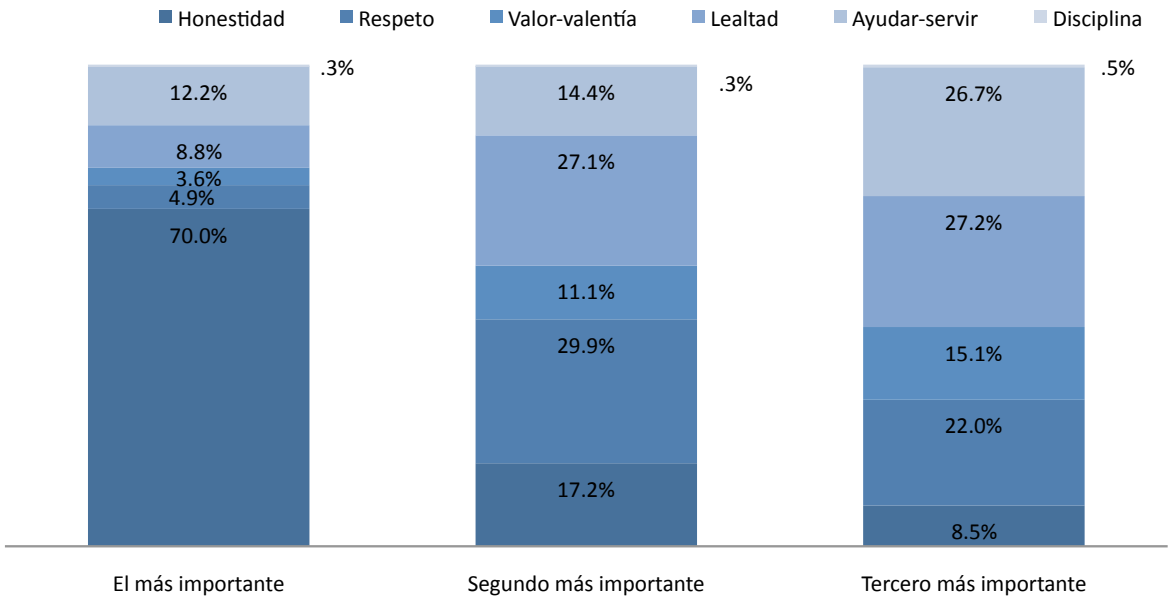
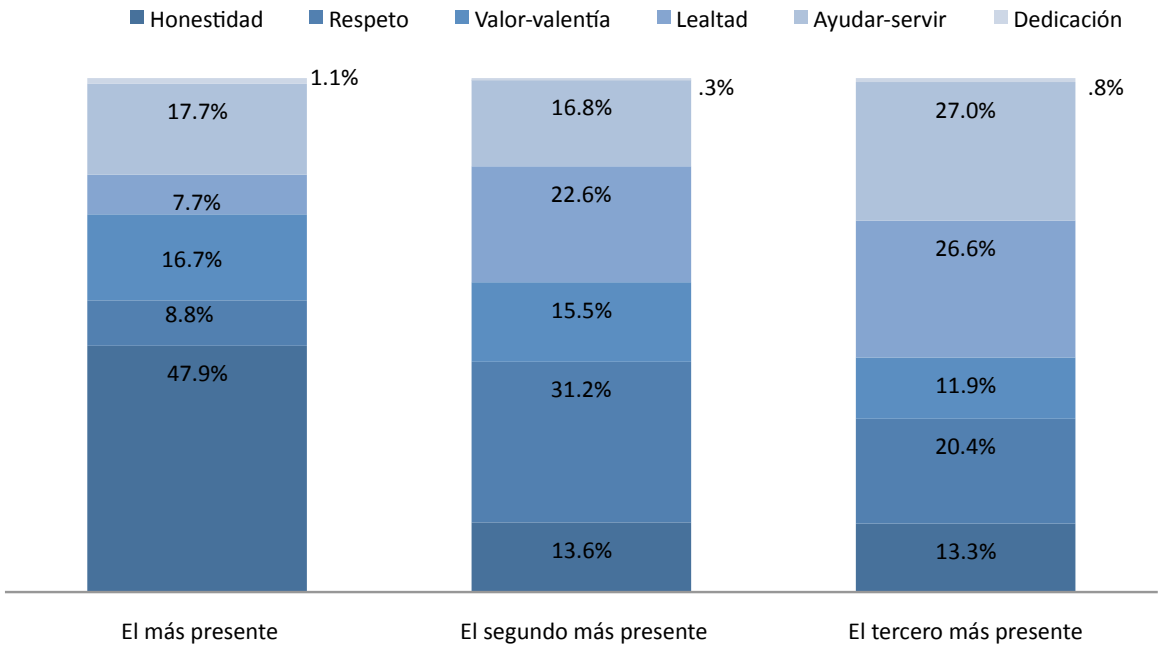


Figura: (P53.1-.3) ZMG: ¿Cuáles son los tres valores y principios más presentes, actualmente, en la policía municipal?



Zona Metropolitana de Guadalajara

Recomendaciones para mejorar la función de la seguridad pública

Este estudio proporciona un analisis profundo de las normas, las actitudes, los valores, y la calidad de la vida de la policía en una de las áreas urbanas más importantes de México, la Guadalajara Zona Metropolitana (ZMG). Con la ventaja de respuestas por más de 5,400 policías locales y personal administrativo que participaron en la encuesta Justiciabarómetro, este estudio establece una robusta base empírica para entender las percepciones, las prioridades, y las preocupaciones de estos sirvientes civiles. Como este reporte ha demostrado, sus respuestas ofrecen varias áreas críticas que merecen la atención.

Aquí presentamos una descripción de algunas lecciones y recomendaciones que esperamos puedan mejorar el funcionamiento de agencias de seguridad pública en la ZMG. Nos concentramos sobre todo en los desafío de reducir el delito y la criminalidad, reforzar el profesionalismo de policías, promover la integridad de la fuerza, y desarrollar mejores relaciones entre la policía y las comunidades que ellos protegen.

Combatir el Delito y la Criminalidad

Es importante enfatizar en el comienzo que la calidad de una policía no debería ser medida por el tamaño o la severidad de los problemas que ellos encaran. Mejor dicho, debemos concentrarnos en sus calificaciones profesionales y su capacidad demostrada de hacer sus labores constantemente con un alto grado de maestría.

Cuando un doctor enfrenta los síntomas de graves problemas sociales —accidentes de tráfico que resultan de conducir inebria, por ejemplo— no culpamos a los doctores por los raíces del problema, sino evaluamos su capacidad de responder profesionalmente a sus efectos. Del mismo modo, las agencias de seguridad pública son relativamente limitadas en su capacidad de solucionar los problemas sociológicos profundos (tal como la situación económica, la falta de educación, la desintegración de la familia, etc.) que contribuyen a resultados desafortunados como el delito y la criminalidad.

La policía es típicamente el último recurso del estado cuando otros sectores públicos e instituciones sociales —las familias, las escuelas, las iglesias, los empleadores, etc. — dejan de proporcionar la dirección apropiada y el apoyo a desarrollo de la comunidad de la persona individual. La policía puede dirigirse a los factores inmediatos relacionados con un delito por apoyar a la víctima, identificar y detener al presunto delincuente, y apoyar la investigación del delito. Sin embargo, faltando el apoyo de la sociedad, no puede esperarse que la policía proporcione la seguridad pública así sola.

Lamentablemente, actualmente, el nivel de la confianza pública en la policía generalmente es baja, un hecho que un número significativo de agentes en la ZMG reconoce, de hecho. Así, a fin de involucrar a las organizaciones cívicas y la sociedad entera, la policía debe estar mejor preparada y equipada para hacer sus empleos con eficacia.

Mejorando el profesionalismo y el servicio civil

El profesionalismo del policía exige la educación y el entrenamiento, así como altos estándares para el reclutamiento, adecuada remuneración y beneficios (tal como la salud, el seguro de vida, etc.), y fuertes protecciones de carerra civil. El profesionalismo de policía también requiere que la institucionalización de prácticas de forma de gobierno buenas, incluso medidas asegure la continuidad dentro de agencias de policía a través de administraciones gubernamentales.

Los niveles de logro educativo son un indicador importante del desarrollo profesional. En el 2003, la escuela primaria era el nivel más alto de logro educativo para el 53% de la población mejicana, mientras el 25% había alcanzado la educación secundaria, el 6% había alcanzado al grado preparatorio, y el 16% había alcanzado algun nivel de educación terciaria (como formación técnica, universidad, o estudio de graduado).

El nivel del logro educativo en la policía de la Zona Metropolitana de Guadalajara excede el del resto de la población en general, dado que solo el 9% ha alcanzado la educación de escuela primaria (o menos), el 47% ha alcanzado la educación secundaria, el 30% ha alcanzado la educación preparatoria, y los estudios universitarios y estudios graduados se logró el 14% de la fuerza.

Controlando para la edad, hay un nivel considerablemente más alto del alcance educativo entre agentes más jóvenes; el 43% de los agentes menor de edad de 30 ha obtenido una educación preparatoria (y el 15% ha logrado un título universitario), comparado con el sólo 30% de aquellos sobre la edad de 40 que alcanzó al grado preparatorio (y el 10% que tiene un título universitario).

También hay una variación muy significativa entre los municipios. Los niveles más altos de logro educativo se encuentran en Tlajomulco y Guadalajara, donde, respectivamente, el 36% y el 35% de agentes alcanzaron el grado preparatorio en cada caso. Este probablemente refleja el hecho que los agentes en Tlajomulco son mucho más jóvenes que el promedio para la ZMG; el 36% de agentes de Tlajomulco es menor de la edad de 30, comparado con el 23% de agentes para ZMG entero.

Un curso de la acción importante para las corporaciones en la ZMG es seguir levantando expectativas para el logro educativo cuando los nuevos reclutas son añadidos a la fuerza, y también promover un nivel de logro educativo más alto para sus agentes existentes.

Además, para sostener la capacidad de atraer y retener a personal de alta calidad en la fuerza, también será necesario:
- proporcionar niveles más adecuados de compensación, dado que los policías perciben como bajos sus propios salarios (reportan que deben ser aumentados de 10 al 50%), así como aquellos salaries de sus superiores (que consideran eligible para un aumento del 10 al 20%)
- proporcionar beneficios más adecuados, tal como oportunidades educativas para sus dependientes, mejor asistencia médica, y programas para cuidar los niños
- establecer procesos más transparentes y consistentes para el reclutamiento y progreso dentro de la fuerza, considerando la percepción entre los agentes que la contratación a la fuerza y las promociones están basados en criterios idiosincrásicos y subjetivos en vez del mérito
- proporcionar oportunidades adicionales para entrenarse y para el desarrollo profesional, en particular en las siguientes áreas identificadas por los policías del ZMG: proveer mayor familiaridad con leyes existentes y los procedimientos, y proporcionar mayor formación en el uso apropiado de las armas de fuego (así como el uso no letal de la fuerza).

Reforzar la Integridad Institucional

Bajo las nuevas reformas de la justicia aprobadas a nivel federal, el policía mexicano comenzará a desempeñar un papel mucho mayor en la colección de pruebas y la conducta de investigaciones. Así, sus contribuciones a la administración de justicia se harán más esenciales, tal como será la necesidad de asegurar que su integridad y su reputación para la honestidad sean irreprochables.

La gran mayoría de los agentes en la ZMG reconoce la importancia de la integridad del policía, dado que el 70% identifica a la honestidad como el valor más importante para un agente, y casi el 100% identificó la honestidad como uno de los tres valores más importantes (junto con el respeto y la valentía). Sin embargo, muchos agentes reconocieron que la honestidad y la integridad no son las mayores áreas de la fuerza para el ZMG en este momento.

El refuerzo de la integridad institucional de una corporación requiere un esfuerzo significativo para diseñar la organización interna para reducir la corrupción sistémica, y para asegurar que la realidad cotidiana y las condiciones del trabajo promuevan un compromiso a la integridad por parte de cada agente.

Muchas de las recomendaciones que se mencionan aquí para promover el profesionalismo serán beneficiosos en el refuerzo de la integridad institucional de la policía en el ZMG. Los policías participarán en actividades corruptas y delincuentes con menor probabilidad cuando ellos han hecho una inversión significativa en su desarrollo profesional, cuando tienen sueldos y beneficios adecuados, y cuando son apoyados para lograr su trabajo tanto por sus superiores como de la comunidad.

Aun así, hay una necesidad de crear mecanismos más eficaces y prácticas para reducir la corrupción. Cuando hay una carencia de transparencia y una falta de criterios a base de mérito para el reclutamiento y progreso (según más de 65% de los elementos), este aumenta la vulnerabilidad de los agentes a la presión de sus superiores para engranar en practicas y conductas indebidas. Cuando hay criterios y protecciones de carrera para trabajadores del servicio civil, asegura que su avance y conducta en el trabajo se logra por buen trabajo y no por motivos políticos o practicas indiscretos.

Además, para asegurar la integridad de la fuerza hay que establecer mecanismos internos y externos para monitorear, evaluar, y sancionar practicas y conductas indebidas. Para lograr esto, se recomienda:

Establecer un examen administrado de manera independientemente para la admisión y el progreso en la fuerza
Establecer comisiones independientes (integrado por miembros de la corporación, representantes de otras agencias, y la comunidad) para examinar aplicaciones y exámenes para el progreso dentro de la fuerza, así como examinar y establecer acciones disciplinarias dentro de la corporación
Crear mecanismos directos para que agentes puedan reportar actividades ilegales que ocurren dentro de su departamento o corporación a los consejos ciudadanos

Reforzar las Relaciones de la Policía con la Comunidad

Las investigaciones sobre la seguridad pública rebasan la idea promover la colaboración con la comunidad —por medio de contactos frecuentes, cercanos, e institucionalizados con miembros de la comunidad— para mejorar la confianza mutua. Este acercamiento, por su parte, permite a la policía trabajar conjuntamente con la comunidad para reducir el delito y la criminalidad.

Por esto, la Zona Metropolitana de Guadalajara se podría beneficiar de un esfuerzo para reforzar los lazos que tienen sus agencias de seguridad pública con sus comunidades locales. Este requerirá la formación para desarrollar un modelo de organización policial enfocado en la comunidad. También, se requiere no sólo en la colaboración con las comunidades de vecinos, sino también la transformación organizativa interna y respuestas preventivas a

problemas potenciales.

Primero, en las agencias de seguridad que se orientan a la comunidad, los grupos cívicos y los vecinos pueden y deber desempeñar un papel central en monitorear y involucrarse con las agencias de policía para asegurar la transparencia y la responsabilidad en la aplicación de la ley. En particular, los consejos de ciudadanos requieren mayor institucionalización, apoyo financiero, y sobre todo acceso a la información.

Reforzar la Colaboración con la Comunidad: hay varios modos de asociar más estrechamente con comunidades locales, incluso lo siguiente:

- Establecer mini-bases locales y patrullas de pie
- Sostener reuniones abiertas regularmente con miembros de la comunidad
- Establecer programas educativos y promocionales para sostener relaciones positivas con la comunidad (p.ej, D.A.R.E.)
- Trabajar con los medios para traer la atención pública a problemas de seguridad y a las leyes estatales y municipales, así como para calmar el miedo por identificar los esfuerzos que se estan haciendo para mejorar la seguridad
- Trabajar con otras agencias gubernamentales (p.ej, agencias de salud) y organizaciones no gubernamentales para identificar y dirigirse a las preocupaciones de la comunidad
- Apoyar e institucionalizar los consejos ciudadanos por permitir el renombramiento de sus integrantes y términos de servicio más largos
- Proporcionar información regularmente a los consejos ciudadanos y las comisiones de derechos humanos para ayudarles a ser más eficientes en la evaluación de las organizaciones policiales

Transformación Organizativa e Innovación: Para sostener un acercamiento con la comunidad, las agencias de policía deben de institucionalizar prácticas organizativas internas eficaces, tal como:

- Establecer un plan estratégico de seguridad pública por medio de la participación ambos de policías y la comunidad
- Desarrollar estructuras más descentralizadas para la toma de decisiones, da mayor discreción para que los comandantes y agentes trabajen directamente con la comunidad local y desarrollen soluciones aplicables a la localidad (y también crea un sentido de responsabilidad por los resultados locales)
- Proporcionar apoyo para agentes dedicados de enlace e información pública para relacionar con otras agencias, con la comunidad, y con los medios
- Desarrollar el apoyo administrativo al reportaje regular de indicadores específicos como el perfil de oficial (p.ej, el número de agentes, información demográfica, antecedentes académicos, etc.), la capacidad de fuerza (p.ej, el número de patrullas, equipo de cuestión estándar, formación de armas, etc.), y el desempeño institucional (p.ej, numero de detenciones) para los comandantes, oficiales públicos, y consejos ciudadanos

Análisis y Resolucion de Problemas: Aprovechando de una buena relación con la comunidad, las corporaciones pueden obtener mejor información —y desarrollar medidas preventivas y respuestas más eficaces— en el combate de la criminalidad. Esto requiere que agencias trabajen con los vecinos para identificar y problemas y establecer prioridades en la cooperación con la comunidad.

Una vez que se identifiquen los problemas de mayor urgencia, es necesario evaluar las causas de dichos problemas, usando la informática disponible y concentrándose en las características del delincuente, la víctima, el lugar, y la situación. Esto requiere el desarrollo del personal dedicado para la recopilación de datos, el análisis, y el reportaje de conclusiones, así como el apoyo tecnológico para el análisis estadístico y sistemas de información geográfica. Dentro del ZMG, esto también puede requerir compartiendo información a través de las distintas corporaciones de las municipalidades afiladas.

Con mejor información y análisis, así como las recomendaciones de la comunidad, los policías pueden prescribir soluciones para prevenir delitos y mejorar sus respuestas a los problemas. Una vez que aquellos remedios propuestos han sido aplicados, sin embargo, es esencial mantener, supervisar, y evaluar su eficacia. No todas las soluciones propuestas estarán acertadas, así que alguna tolerancia por los oficiales públicos y las comandancias será necesario para permitir la experimentación e innovación basada en los indicadores disponibles.

Dado la oportunidad de solucionar problemas de esta manera, los agentes adquieren un sentido de responsabilidad por el resultado y sentirán mayor orgullo por su trabajo. Cuando son exitosos estos esfuerzos merecen el reconocimiento de sus comandancias, de los oficiales públicos, y sobre todo de la comunidad, dado que este último es vista por la policía como desagradecida y desdeñosa de ellos.

Observaciones finales

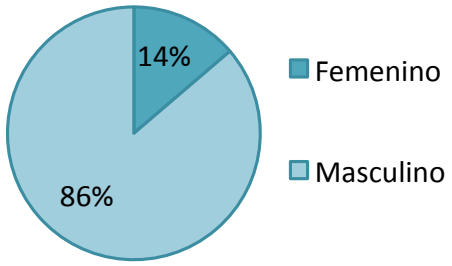
Las experiencias y las opiniones de los agentes que participaron en este estudio ofrecen varias conclusiones útiles en cuanto a las fuerzas y debilidades de los policías, y los desafíos que ellos encaran en una época de delito y violencia sin precedentes a escala nacional.

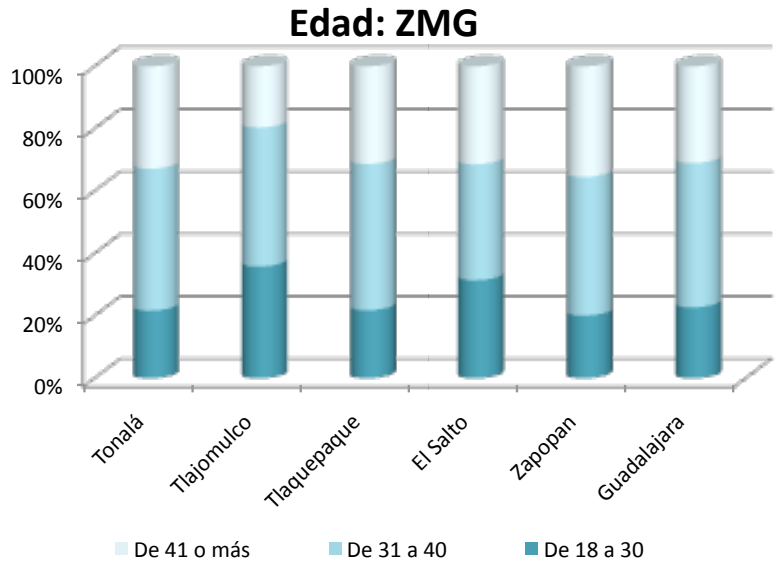
Este estudio permitió que los agentes presenten sus preocupaciones sin el miedo de castigos, y por lo tanto trajo respuestas notablemente francas que merecen la consideración seria de los funcionarios de gobierno tanto como del público. Todos los agentes que participaron en este estudio merecen el reconocimiento de su valentía, del compromiso que tienen con su vocación, y de su servicio —a gran riesgo personal— para sus comunidades.

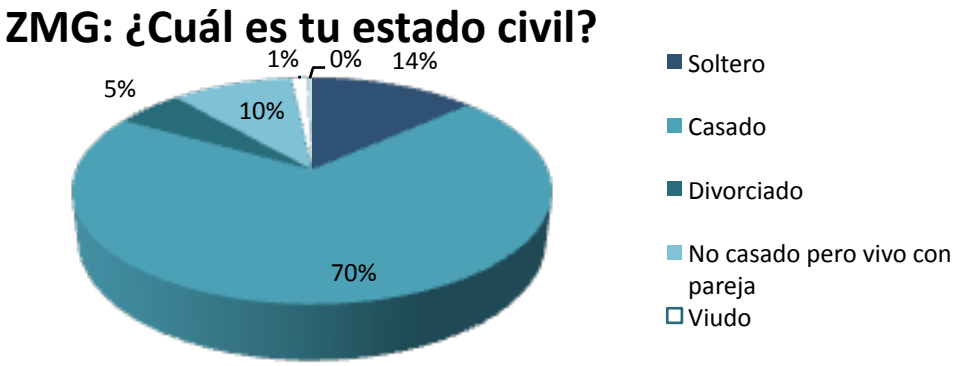
Esto es nuestro deber aprender de sus experiencias e identificar posibles recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la seguridad pública en el ZMG.

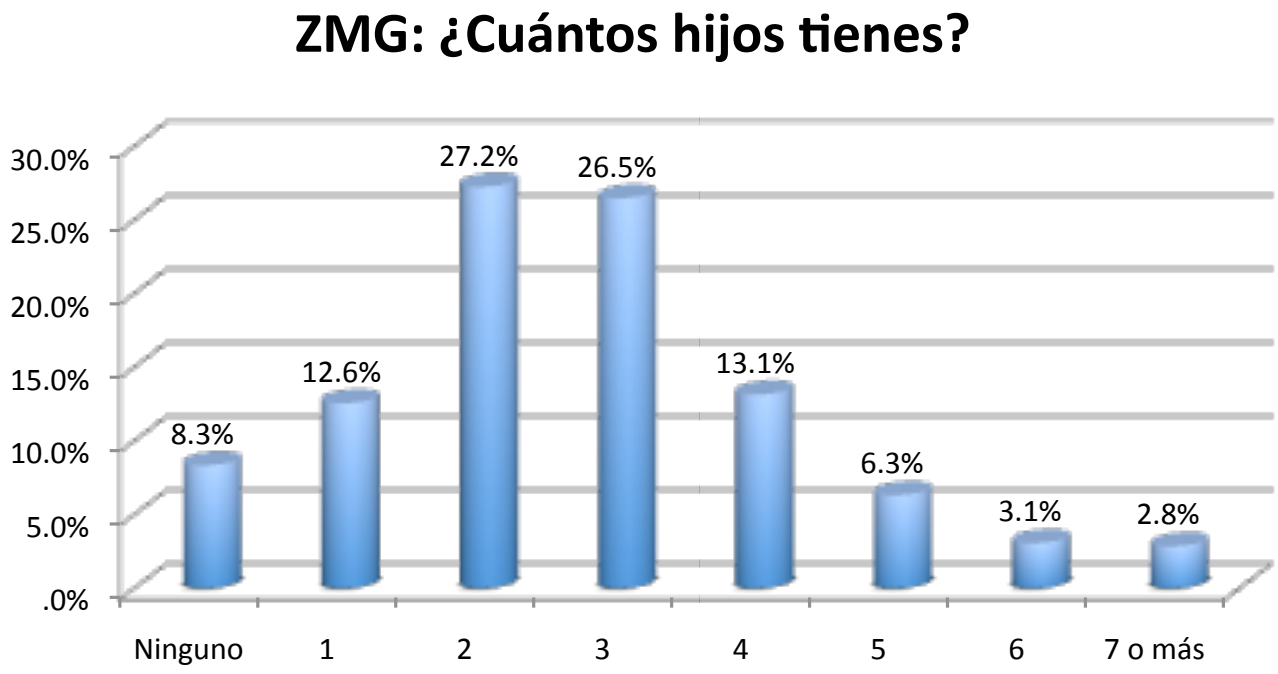
Apendice

Datos demográficos

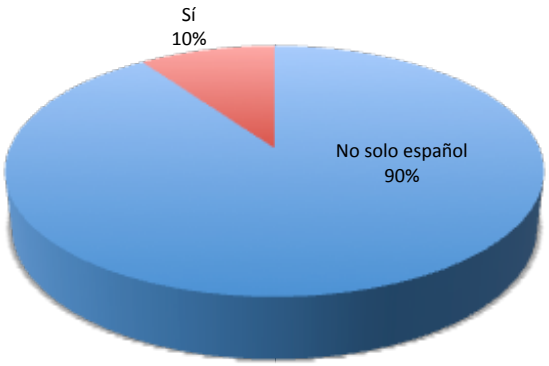




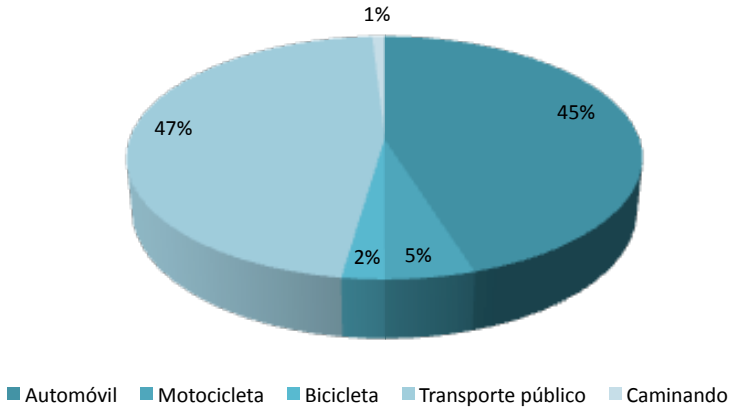




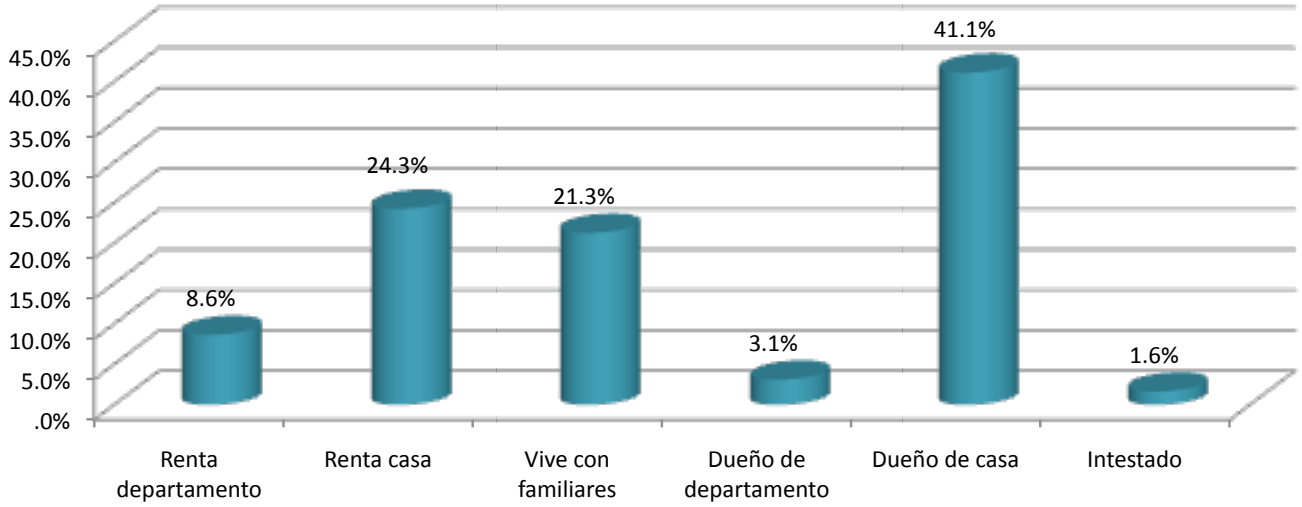
ZMG (Pg): ¿Hablas algún otro idioma?



ZMG: ¿Cuál es tu principal forma de transporte para llegar al trabajo?

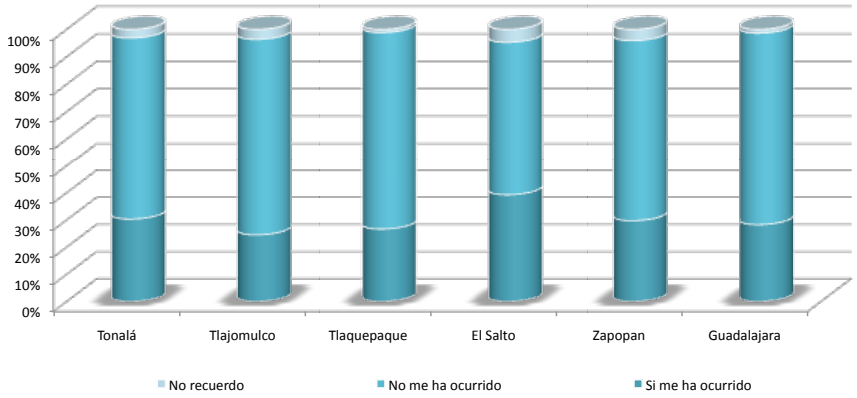


ZMG (pj): ¿Cuál es tu situación de vivienda?

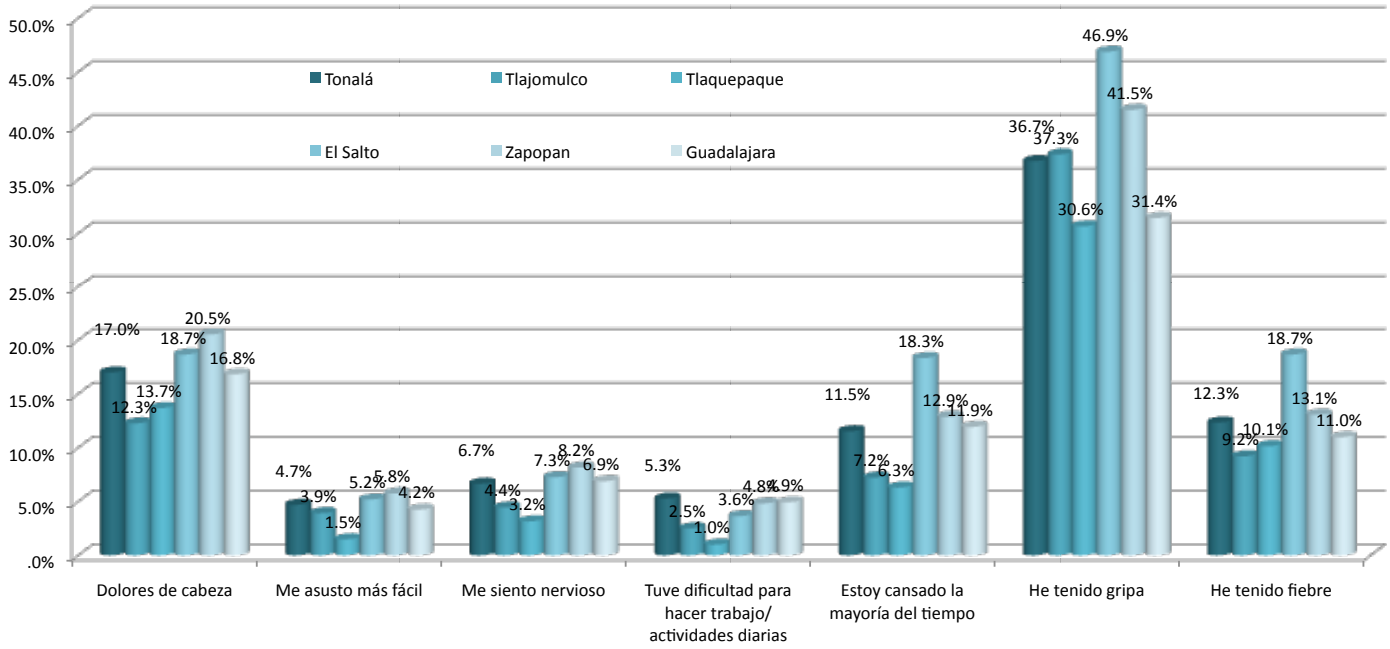


Salud

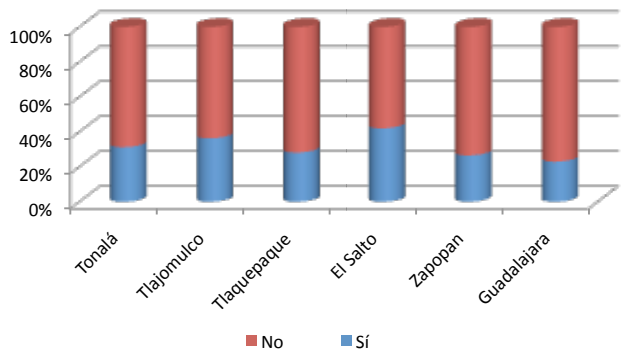
ZMG (pv1): Ahora dime si en los últimos tres meses te han ocurrido algunas de las siguientes cosas: Recibiste atención médica



ZMG: En las últimas 4 semanas me ha ocurrido...



ZMG: ¿Tu fumas?



Antecedentes y Formación

Figura (Pr) ¿Cuantos años tienes trabajando como policía?

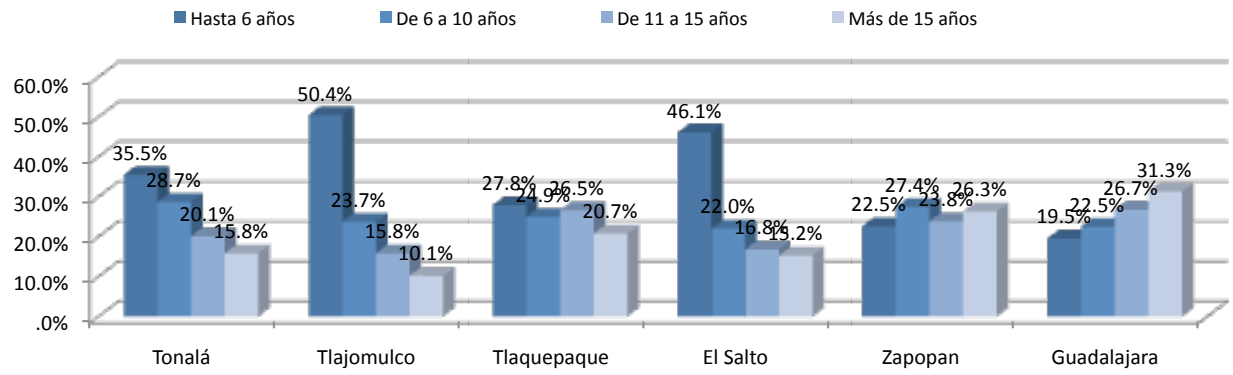


Figura (Ps) ¿Cuántos años tienes trabajando en esta corporación policial?

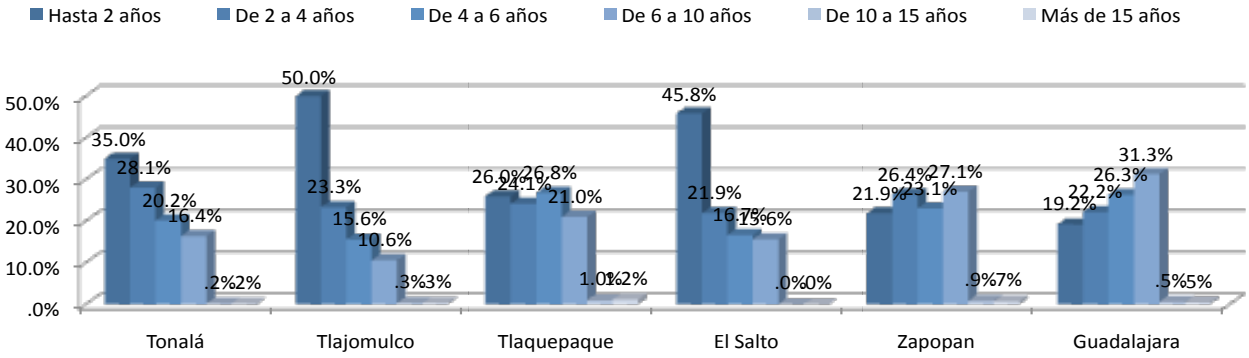


Figura (Pq) ¿Tuviste algún otro empleo antes de ser policía?

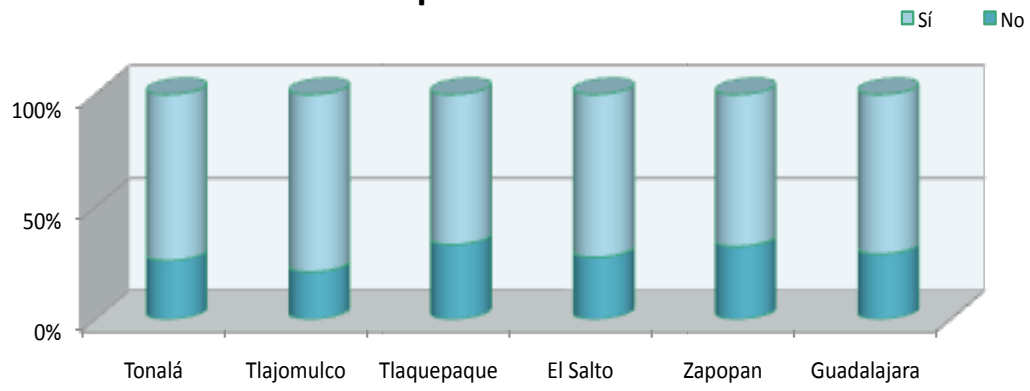
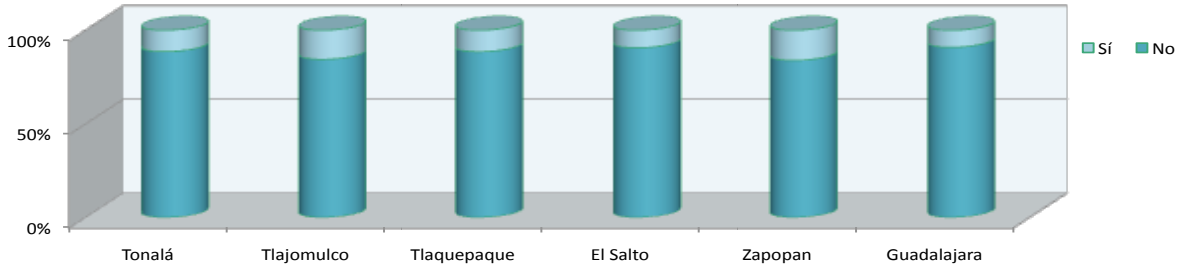


Figura (Pp) ¿Personalmente has tenido alguna experiencia y-o formación militar antes de ser policía?



ZMG (PP3): ¿En cúal sector fue tu experiencia militar?

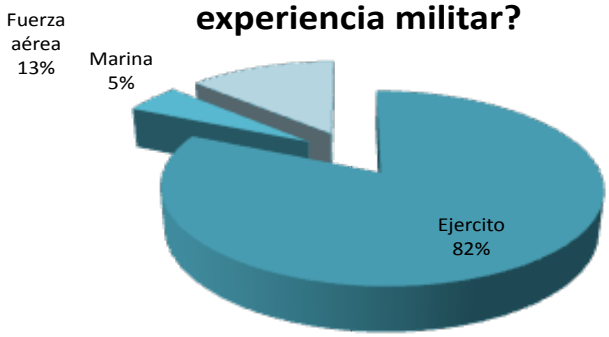


Figura (PP3) ZMG: ¿De que tipo fue tu experiencia?

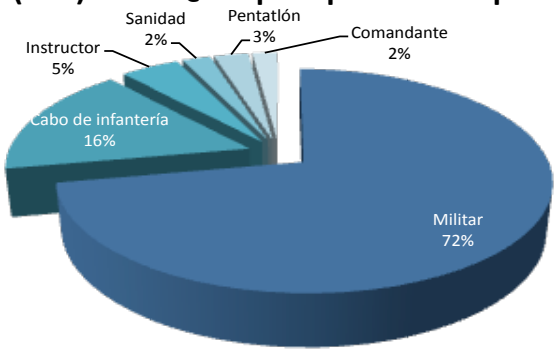
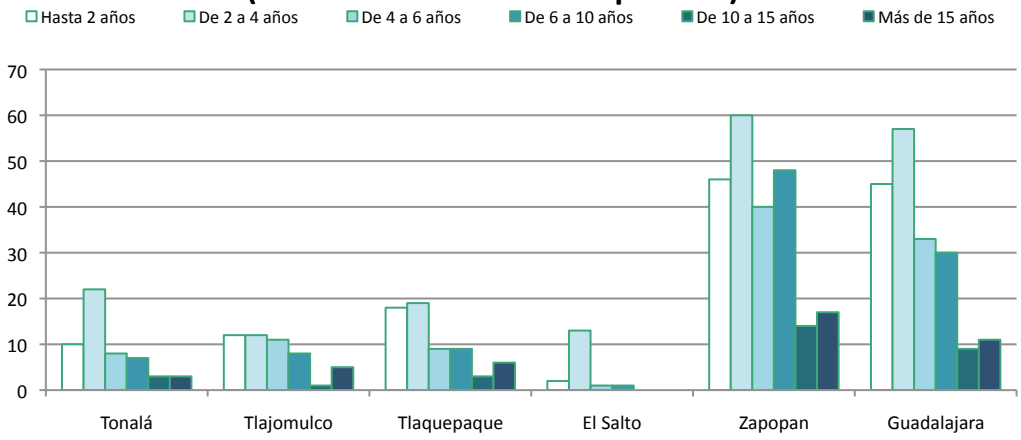
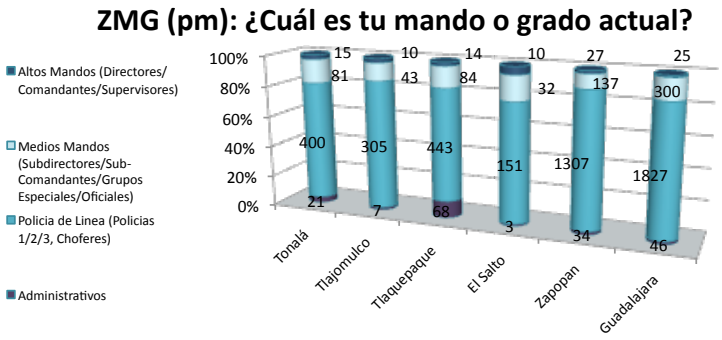


Figura (Pp4) Servicio Militar: ¿Por cuánto tiempo? (Numero absoluto de respuestas)



Perfil profesional y situación laboral



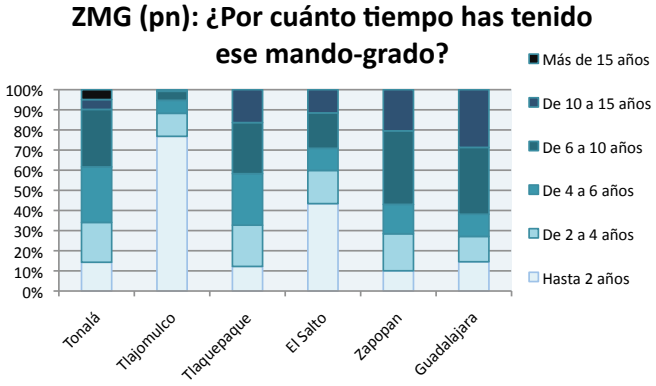
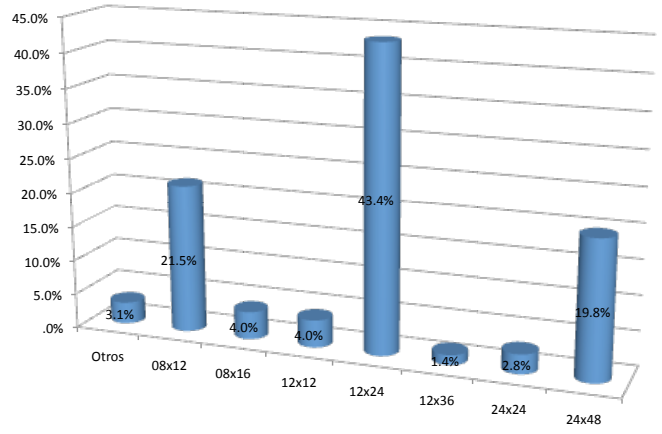
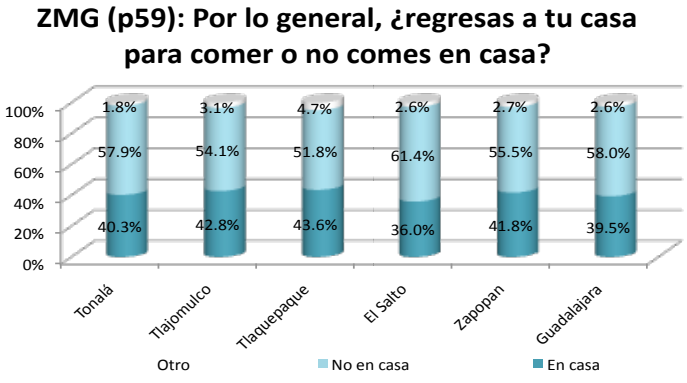


Figura (P2) ZMG: ¿Qué tipo de turno es más frecuente para ti ?





ZMG: ¿Cuál es tu salario mensual (empleo en la policía)?

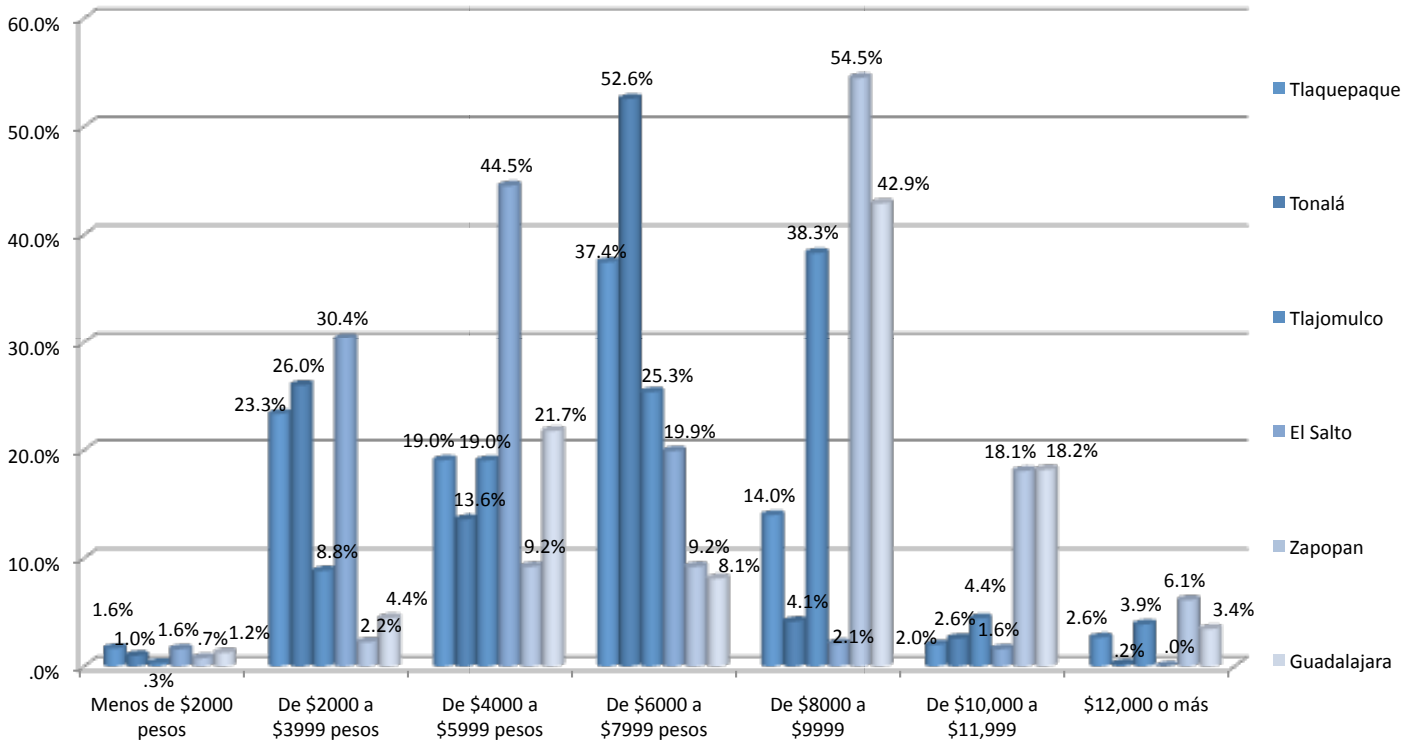


Figura (P8) ZMG: Si pudieras cambiar tu propio salario, ¿cuál sería el incremento justo y apropiado?

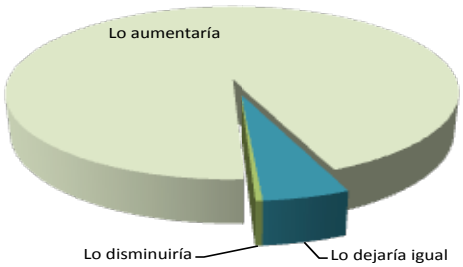


Figura (P8a) ¿ZMG: Qué porcentaje lo aumentaría?

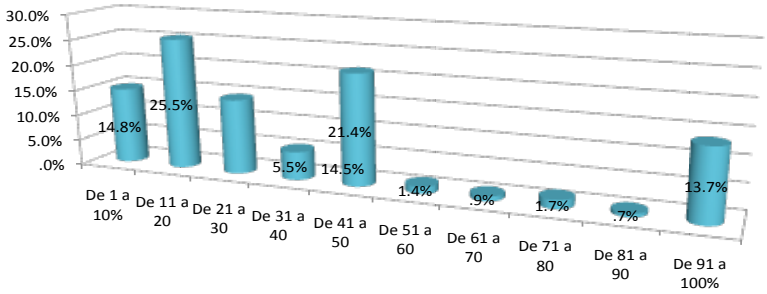


Figura (P11a) ZMG: Si no fuera posible que te subieran el salario , ¿Cuál de los siguientes beneficios te resultaría más atractivo?: Mi primera preferencia

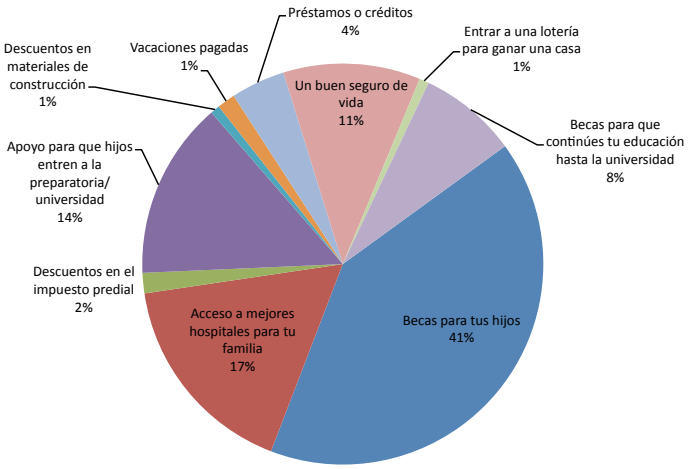


Figura (P11b) ZMG: Mi segunfa preferencia

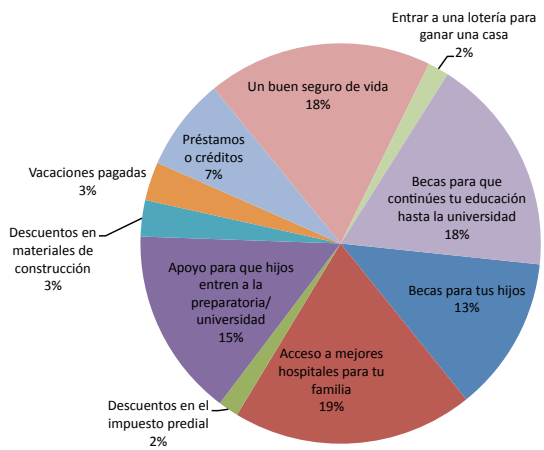


Figura (P9) ZMG: Si pudieras cambiar el salario de tus compañeros, ¿cuál sería el cambio justo y apropiado?

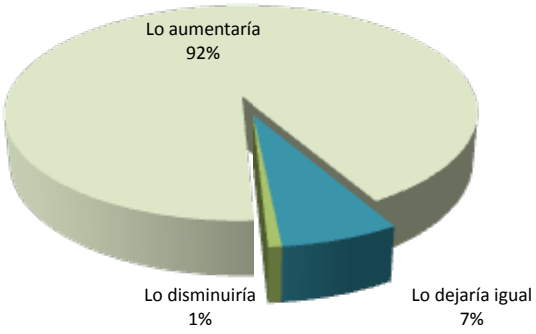


Figura (P9a) ZMG: % Lo aumentaría

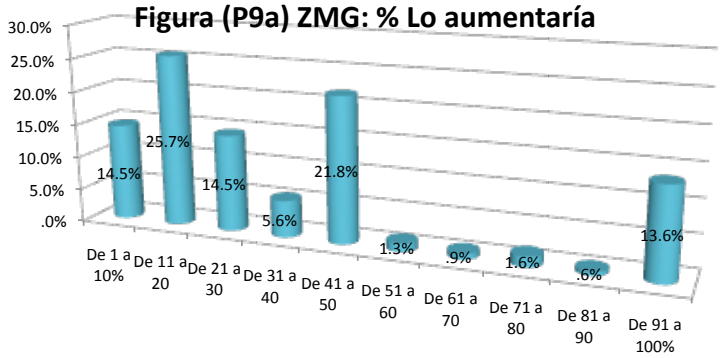


Figura (P9a) ZMG: % Lo aumentaría

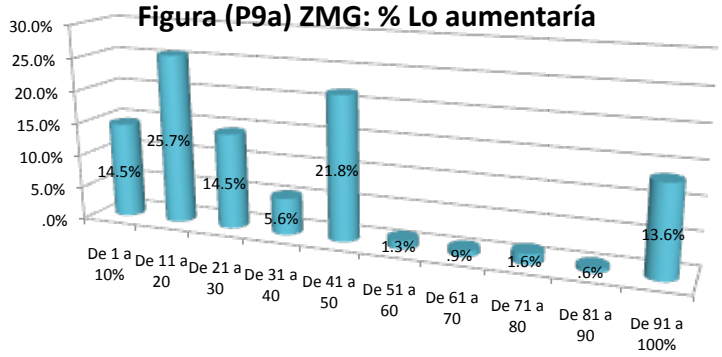


Figura (P10) ZMG: Si pudieras cambiar el salario de tu supervisor, ¿cuál sería el cambio justo y apropiado?

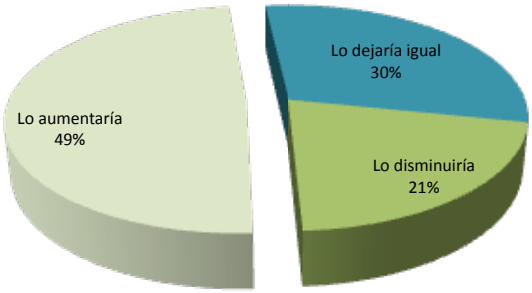


Figura (P10a) ZMG: % Lo aumentaría

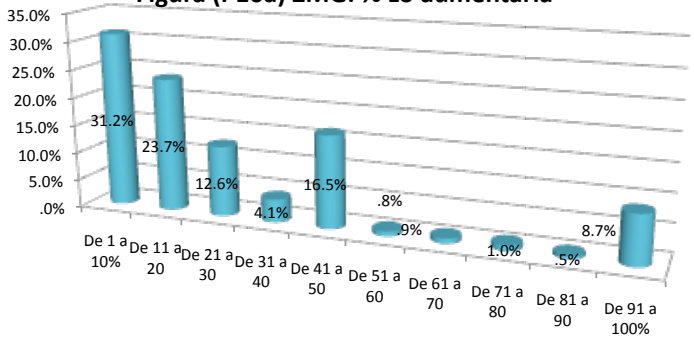


Figura (P10b) ZMG: % Lo disminuiría

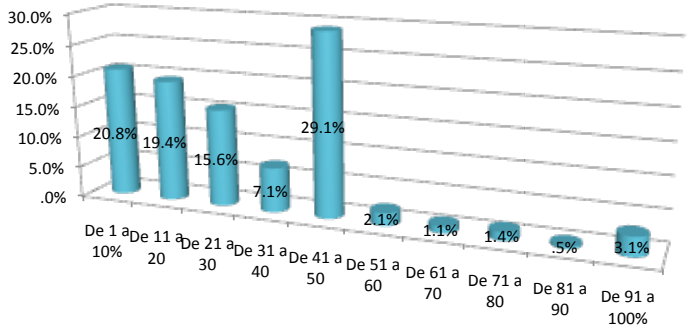


Figura (P3) ¿Normalmente, cuántas horas trabajas en una semana?

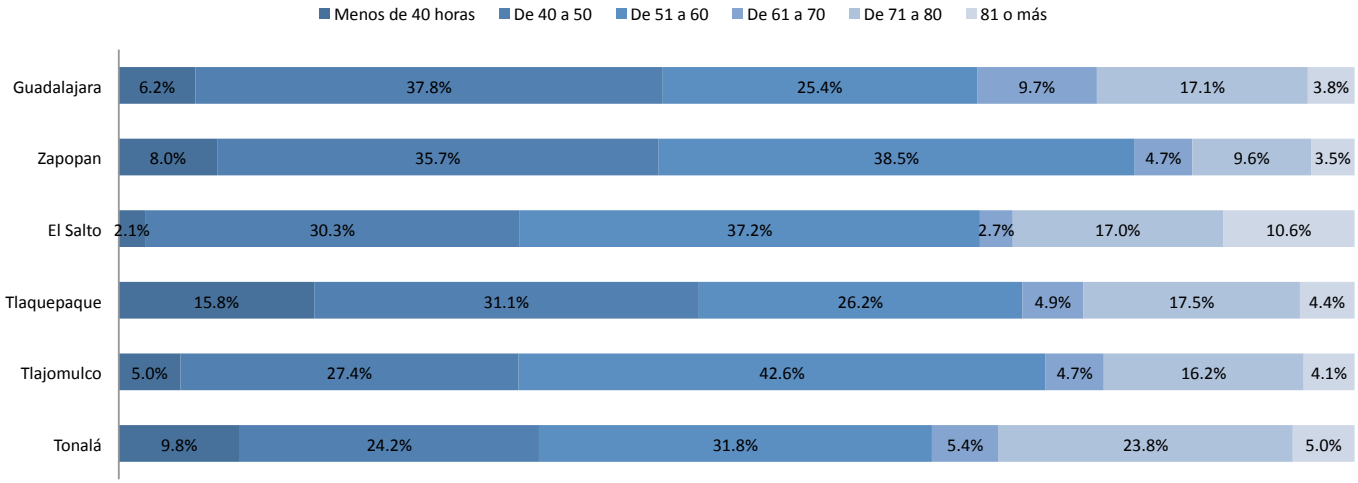


Figura (P1a) ¿A qué hora inicia normalmente tu turno?

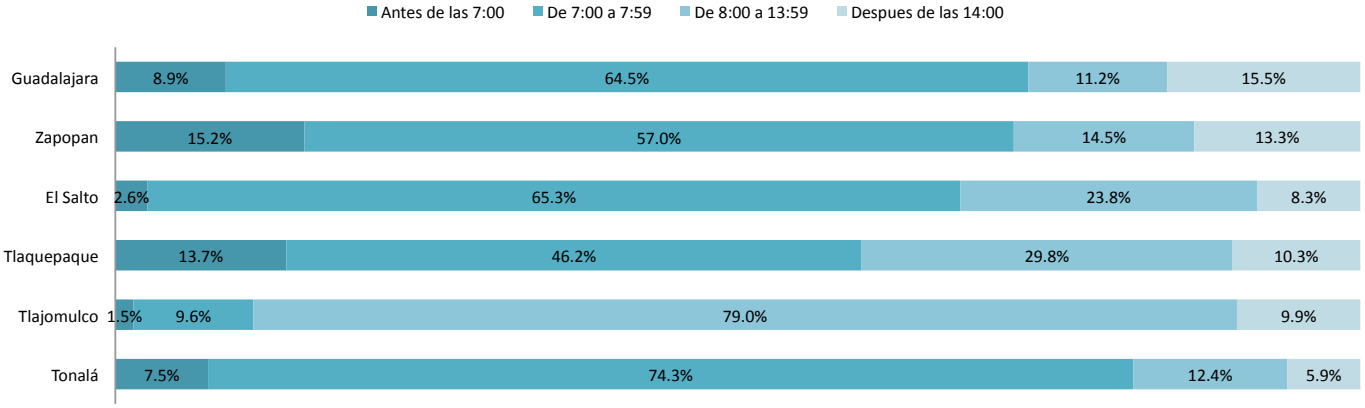
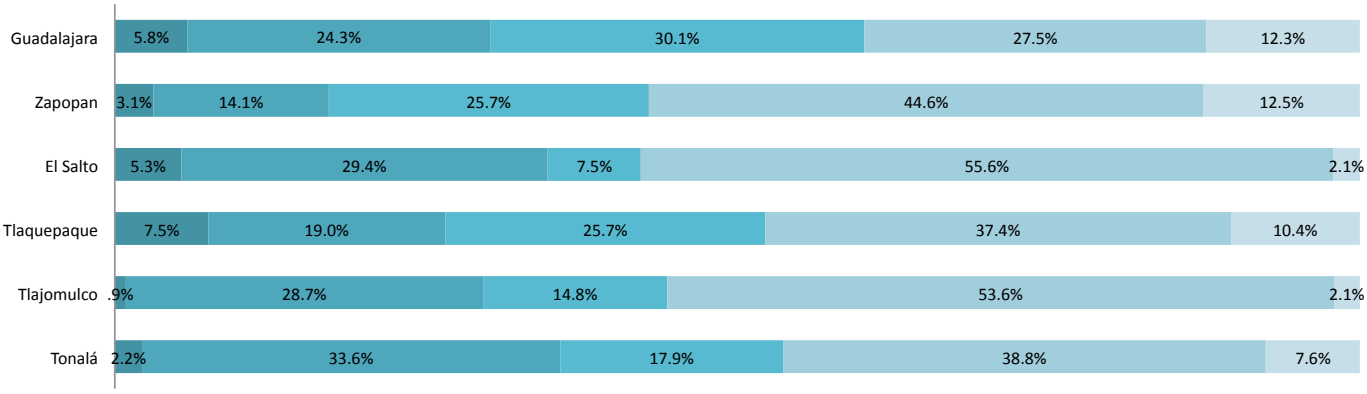
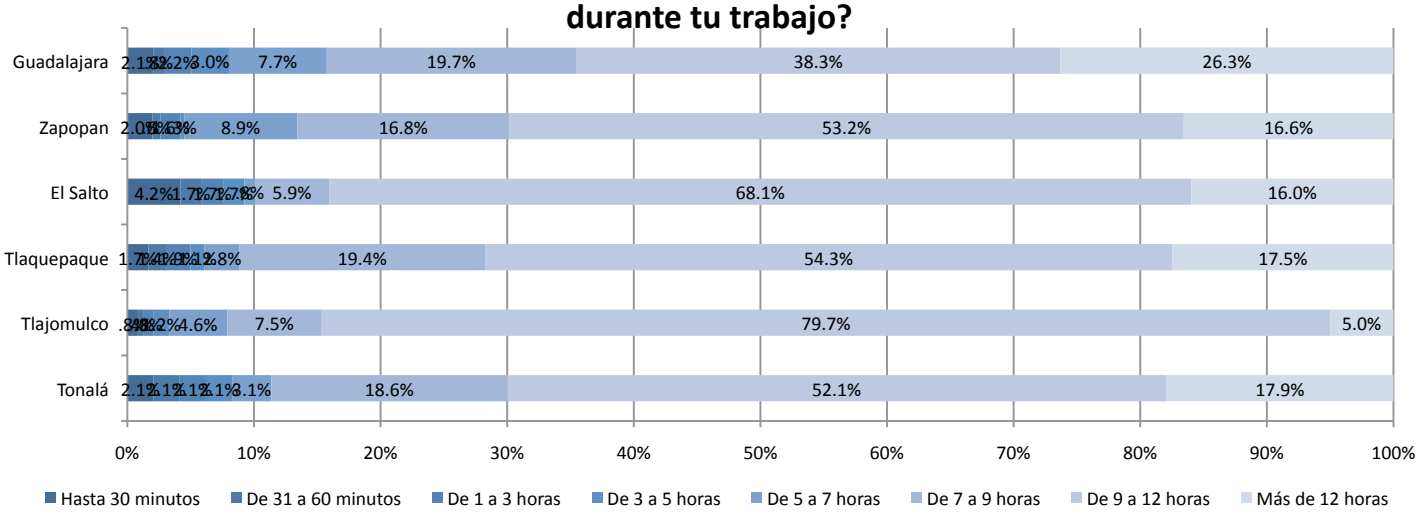


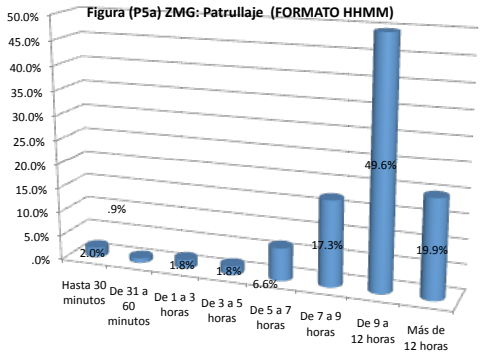
Figura (P1b) ¿A qué hora inicia y termina normalmente tu turno?

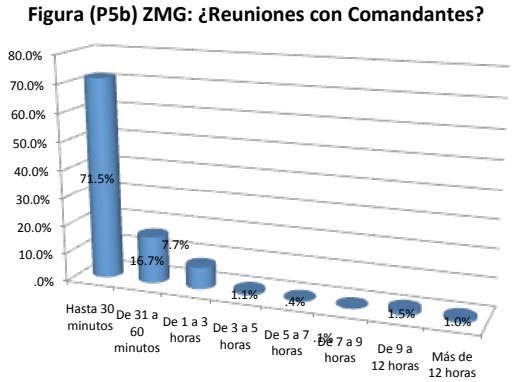


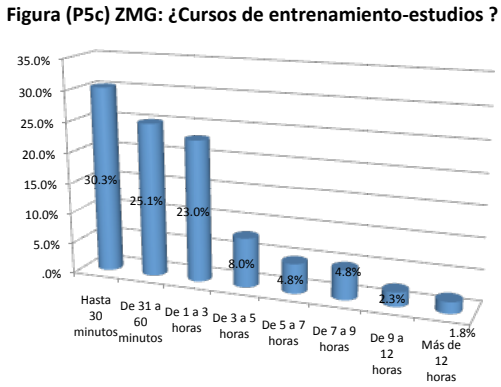
ZMG (p5a): ¿Normalmente cuánto tiempo te dedicas diario a patrullaje durante tu trabajo?

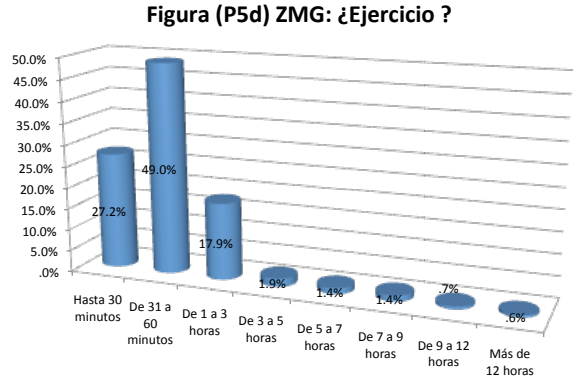


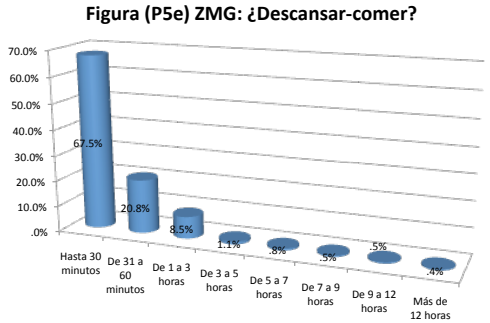
ZMG (p5a-d) ¿Normalmente cuánto tiempo te dedicas diario a las siguientes actividades durante tu trabajo?:

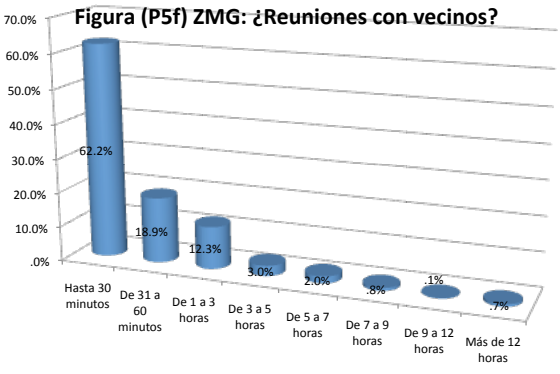












¿Normalmente, cuánto tiempo te dedicas diario a las siguientes actividades durante tu trabajo?

Figura (P5a) ZMG: Patrullaje (FORMATO HHMM)

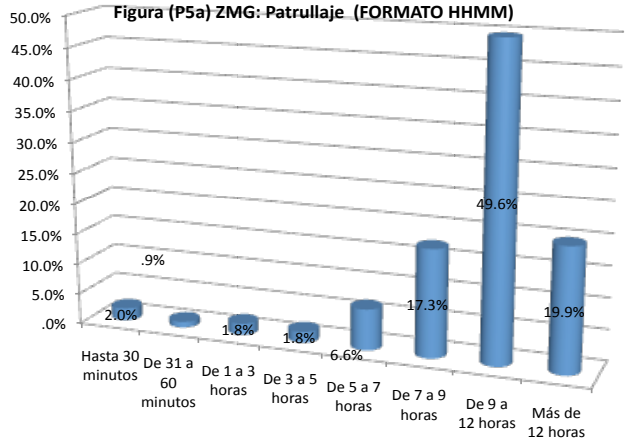


Figura (P5b) ZMG: ¿Reuniones con Comandantes?

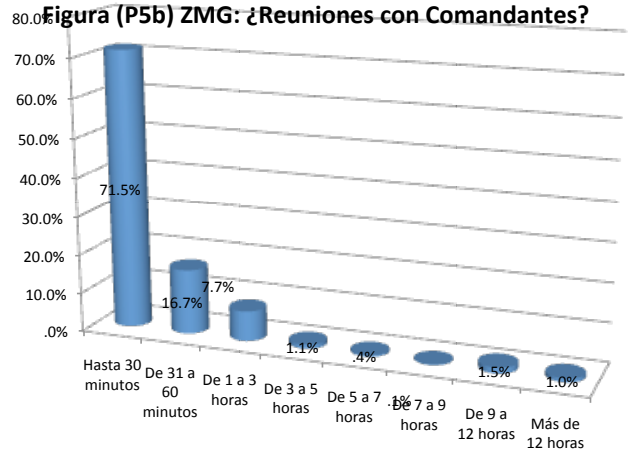


Figura (P5c) ZMG: ¿Cursos de entrenamiento-estudios ?

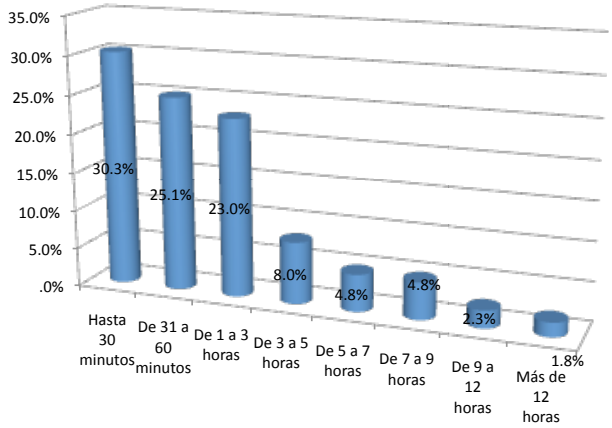


Figura (P5d) ZMG: ¿Ejercicio ?

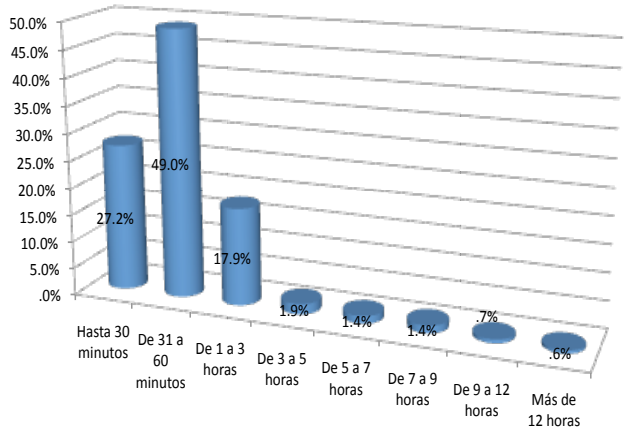


Figura (P5e) ZMG: ¿Descansar-comer?

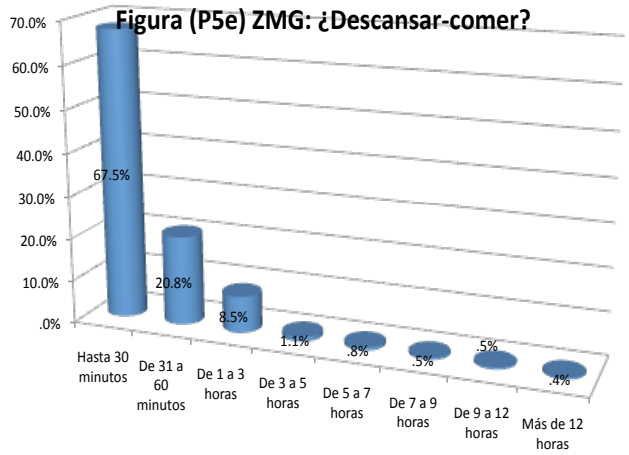


Figura (P5f) ZMG: ¿Reuniones con vecinos?

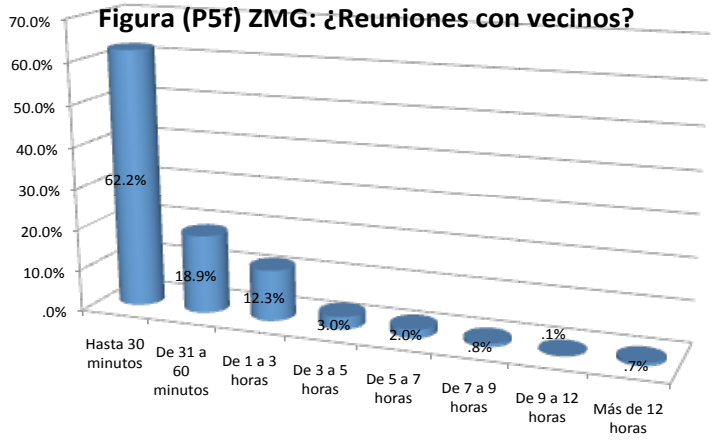


Figura (P5g) ZMG: ¿Llenado de informes o formatos?

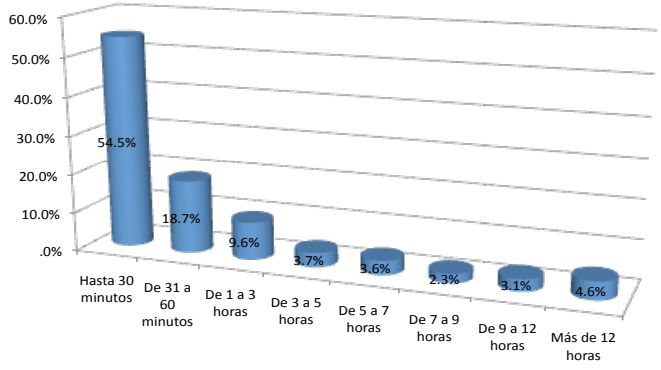
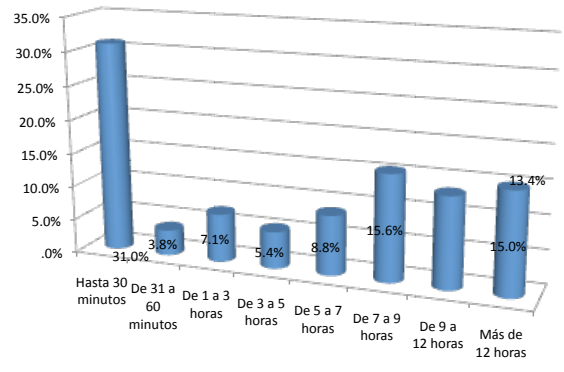
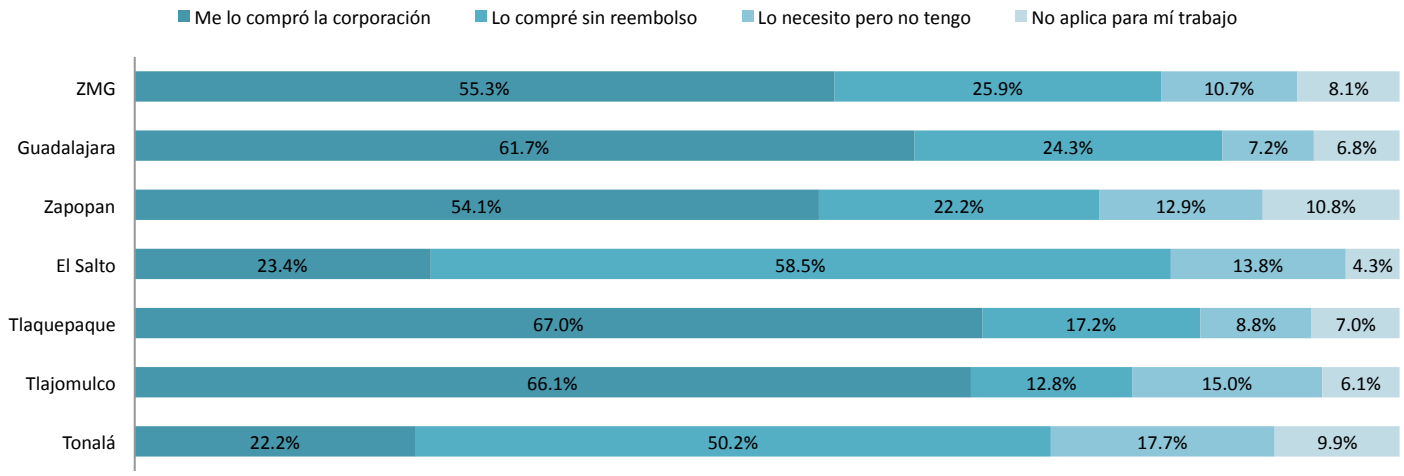


Figura (P5h) ZMG: ¿Otro?

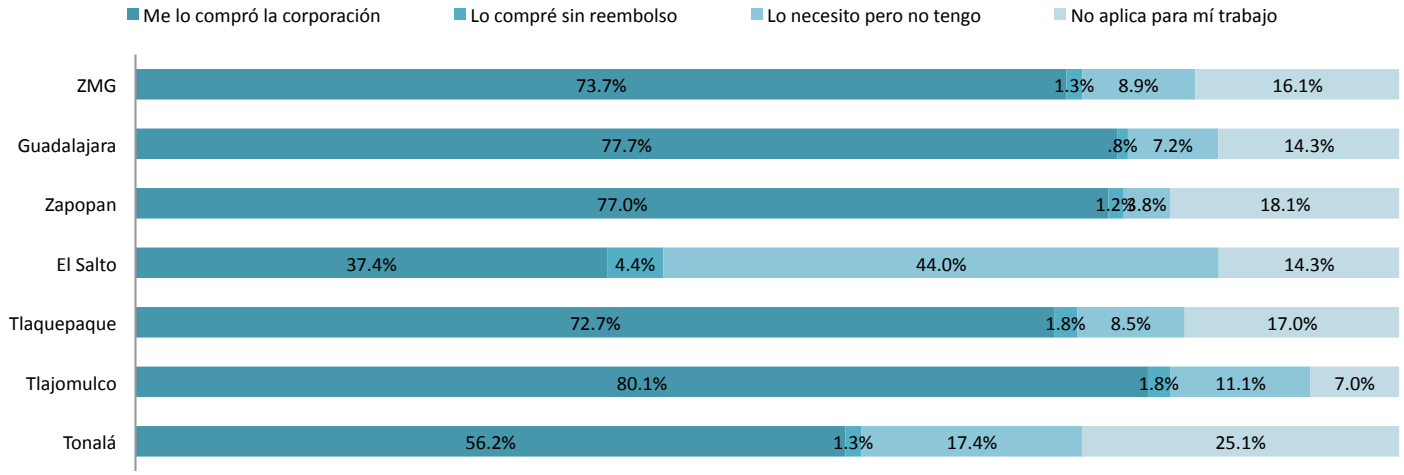


ZMG (pa1-12): Favor de indicar la disponibilidad y origen del equipo que tienes para realizar tu trabajo:

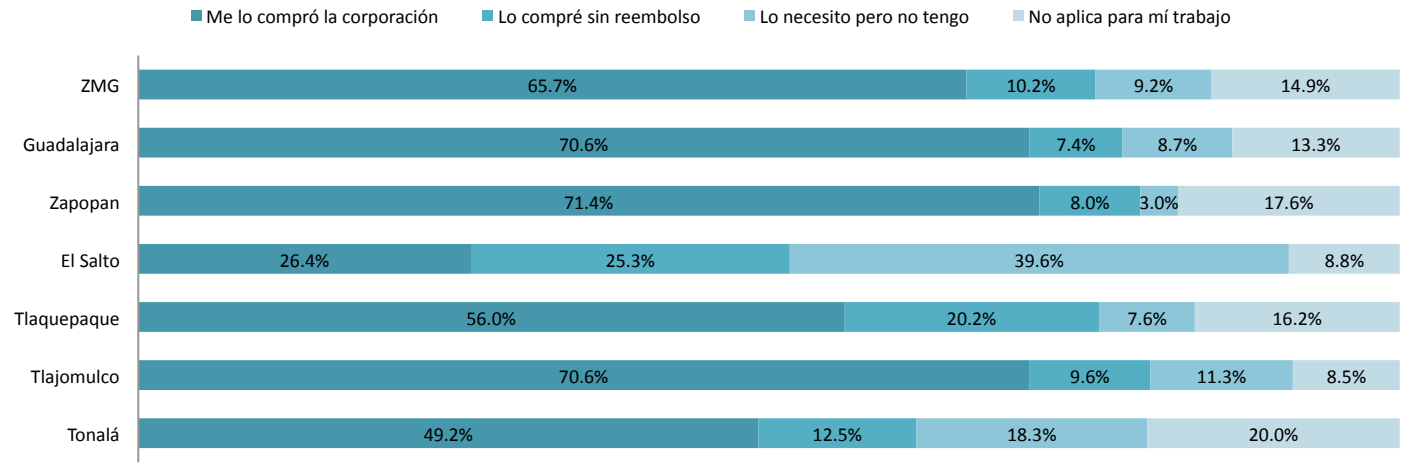
Pa1) Uniformes



Pa2) Armas

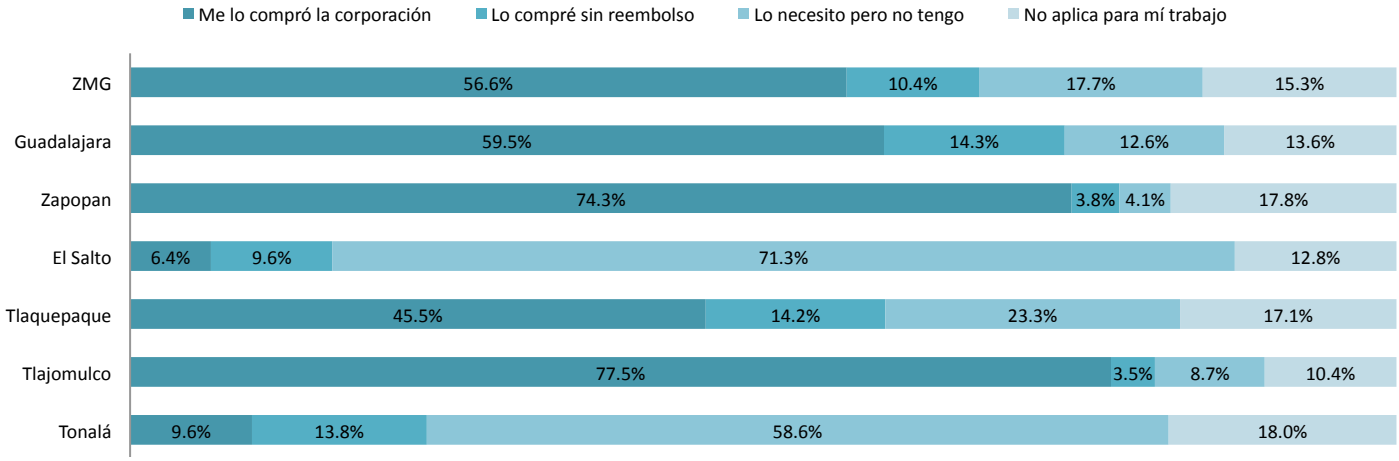


Pa3) Balas

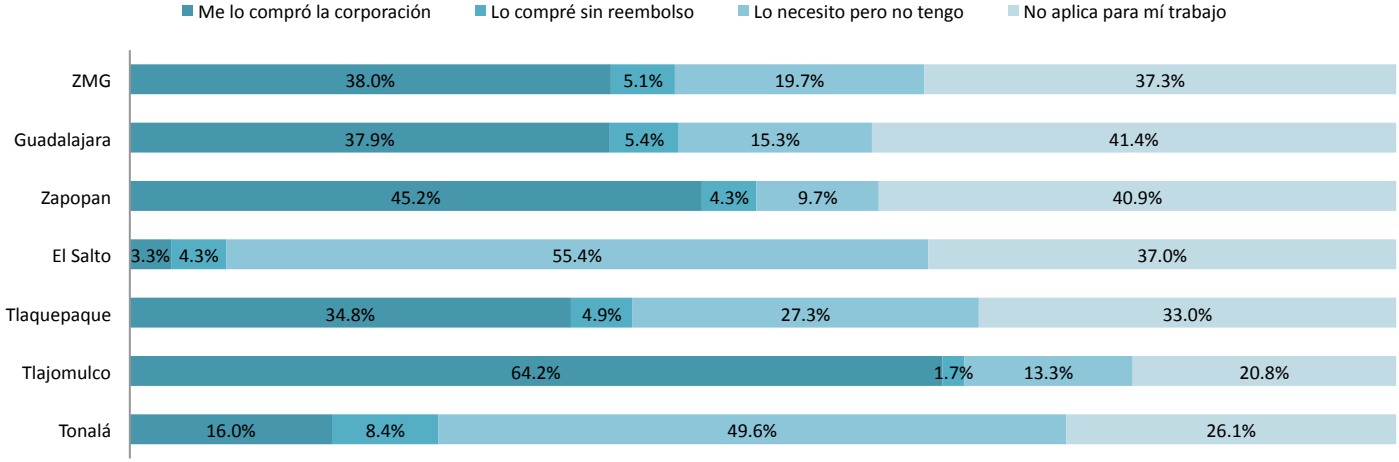


ZMG (pa1-12): Favor de indicar la disponibilidad y origen del equipo que tienes para realizar tu trabajo:

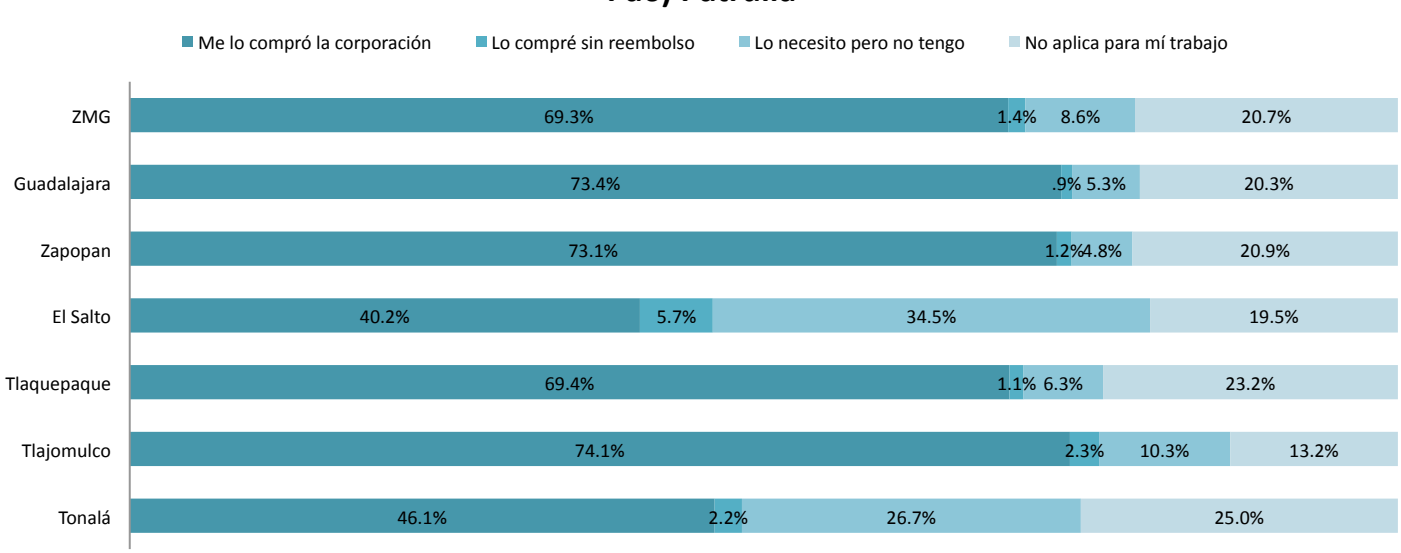
Pa4) Chaleco antibalas



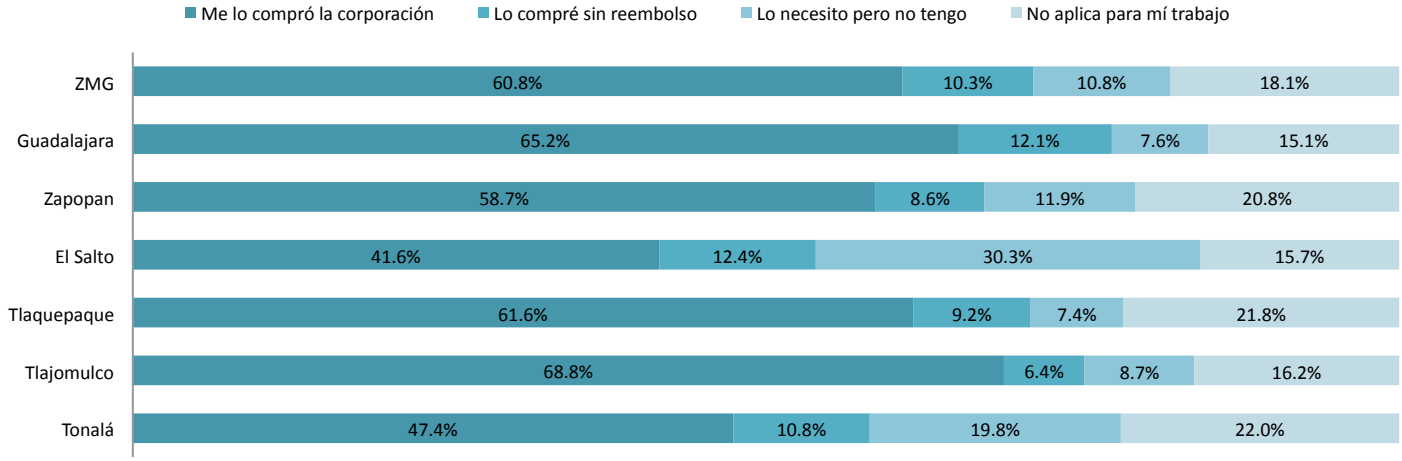
Pa5) Casco



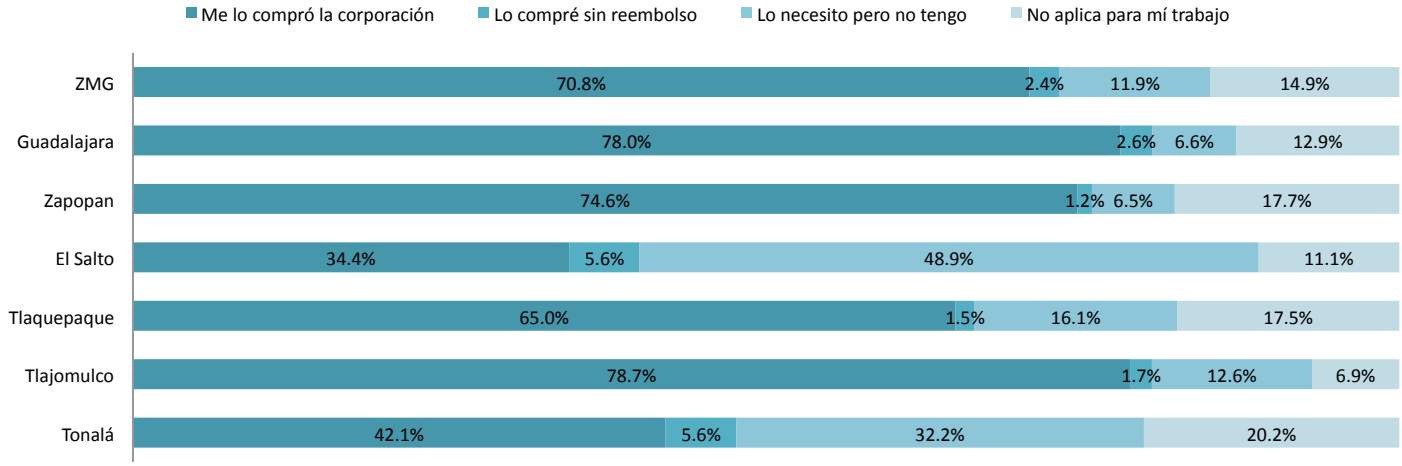
Pa6) Patrulla



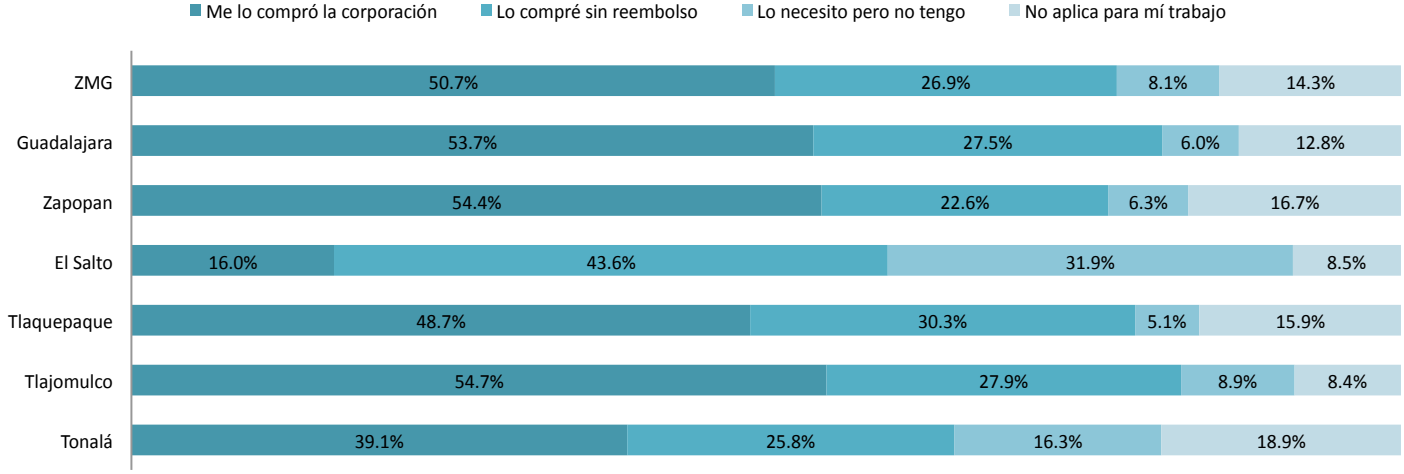
Pa7) Toletes



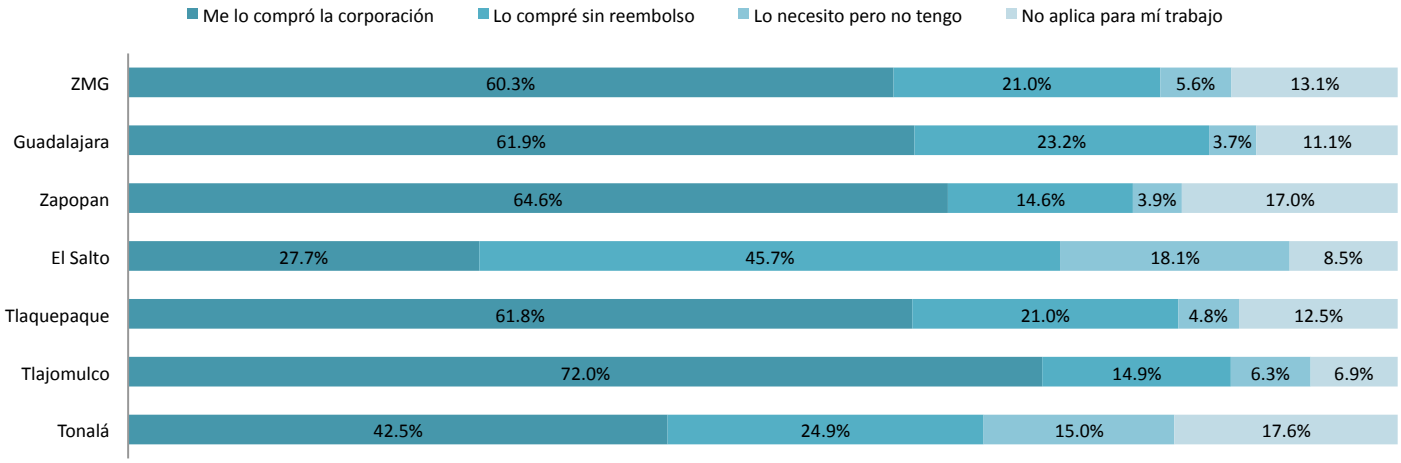
Pa8) Radios



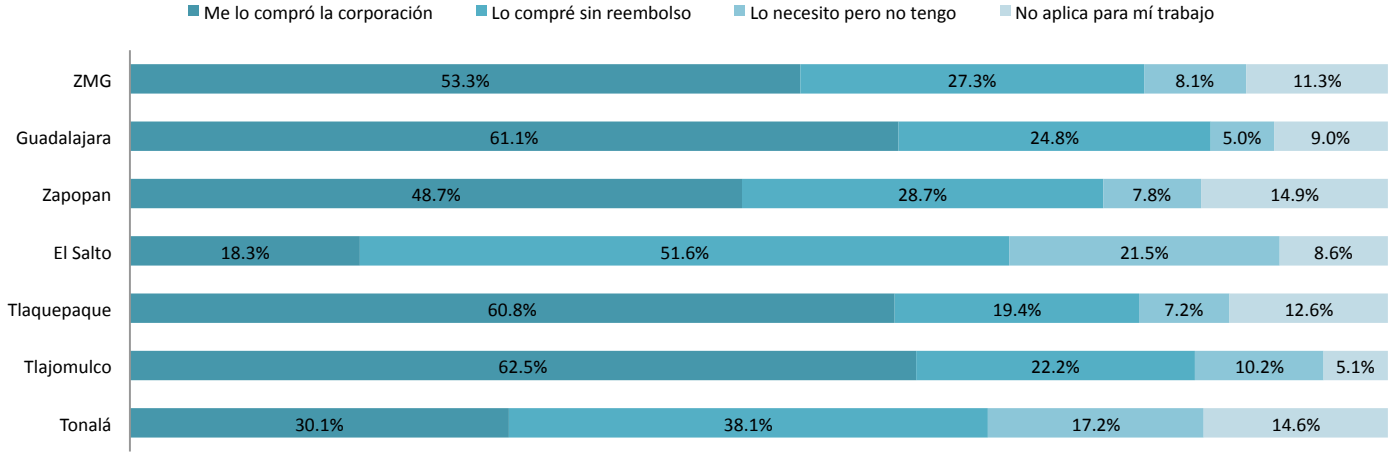
Pa9) Aros aprehensores



Pa10) Fornituras



Pa11) Botas



Pa12) Maquina de escribir

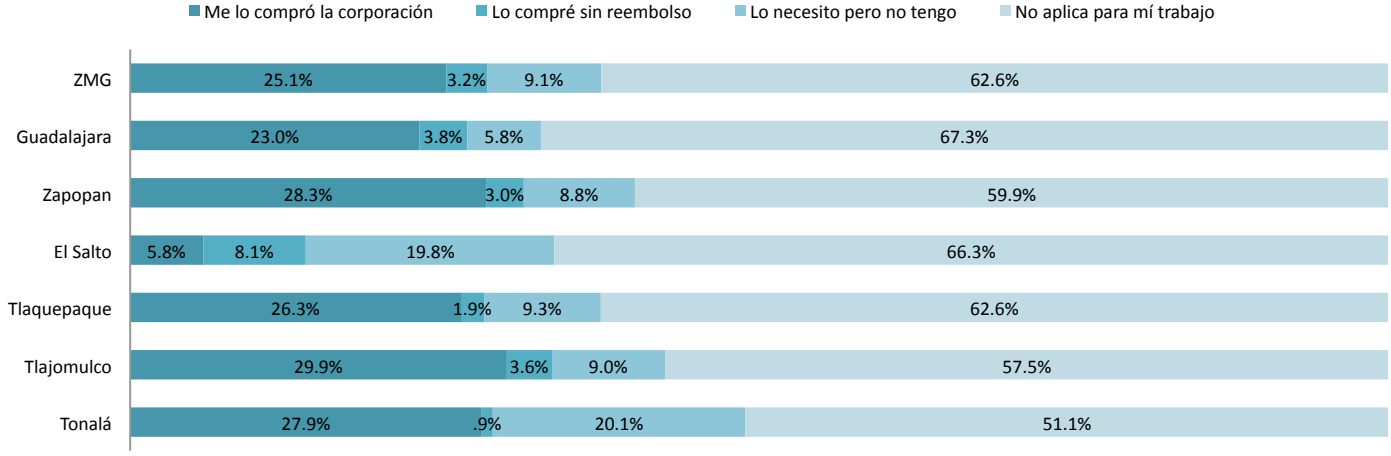
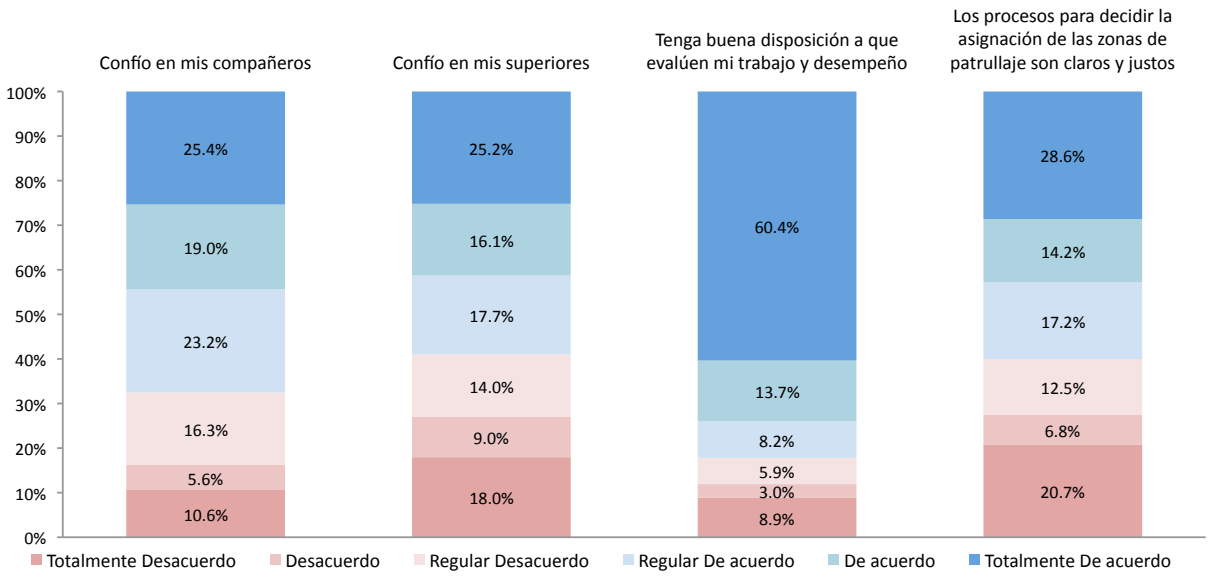
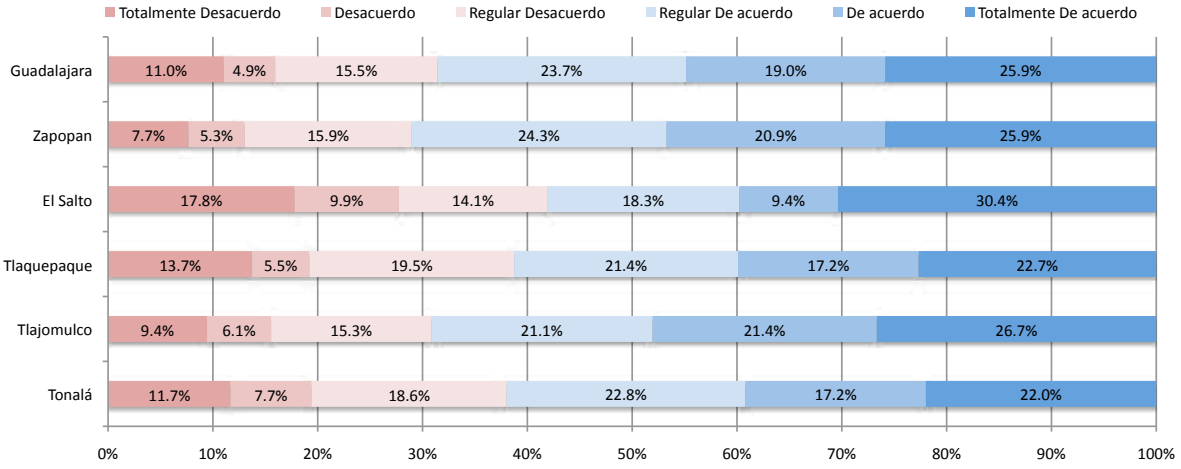


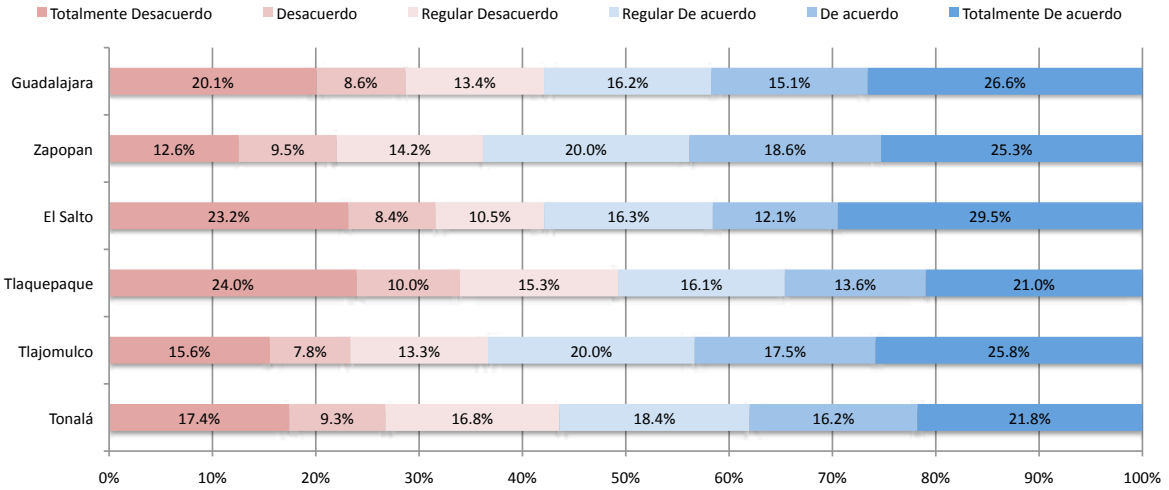
Figura (P6a-d) ZMG: Lee las siguientes frases e indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo:



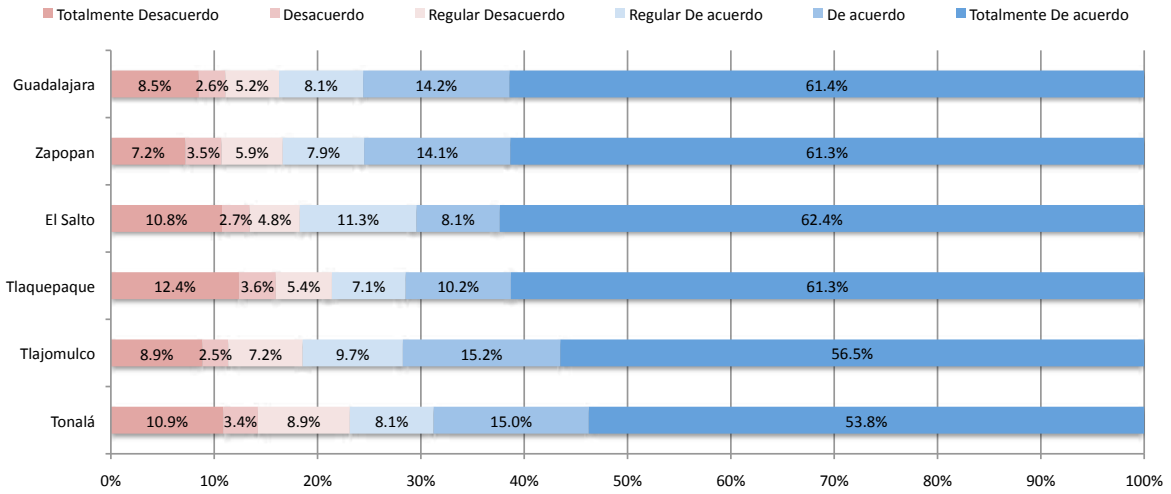
ZMG (p6a) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Confío en mis compañeros



ZMG (p6b) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Confío en mis superiores



ZMG (p6c) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Tenga buena disposición a que evalúen mi trabajo y desempeño



ZMG (p6d) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Los procesos para decidir la asignación de las zonas de patrullaje son claros y justos

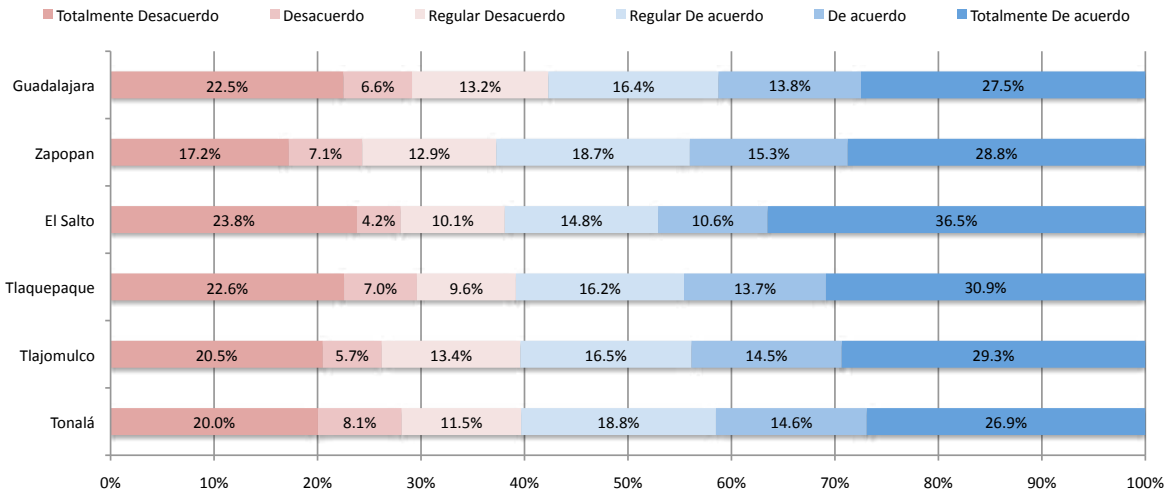
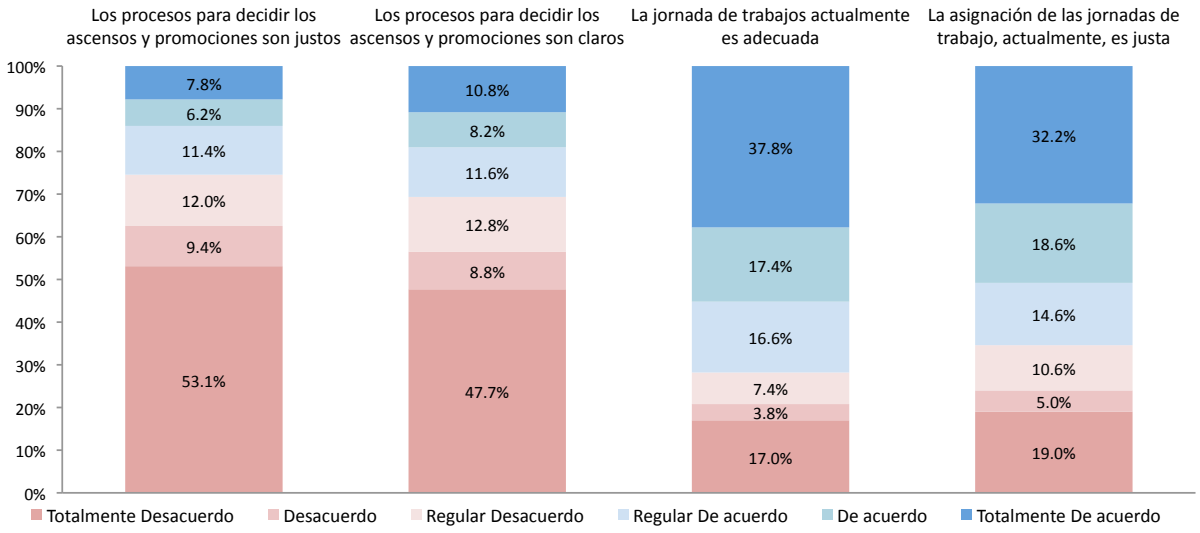
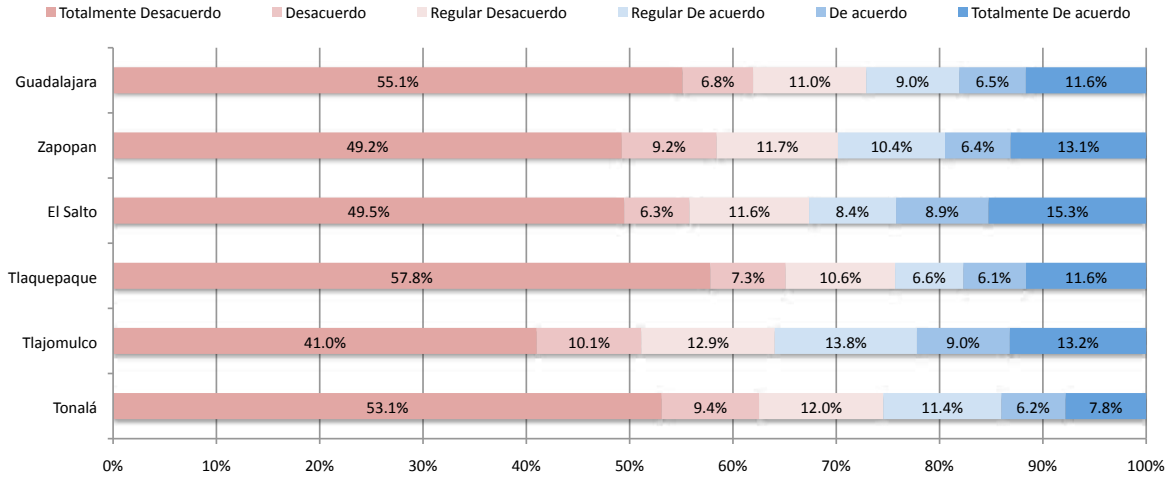


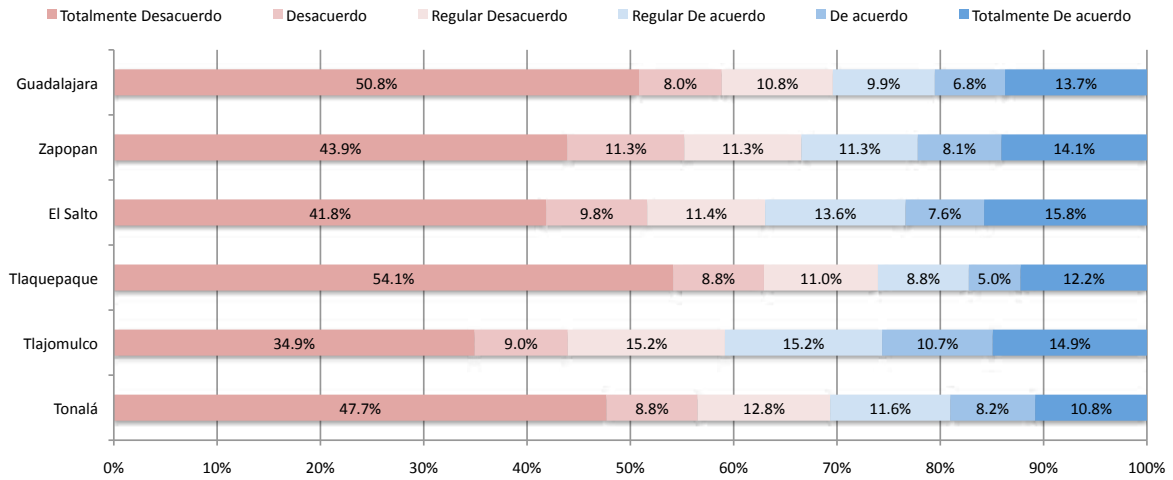
Figura (P6e-h) ZMG: Lee las siguientes frases e indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo:



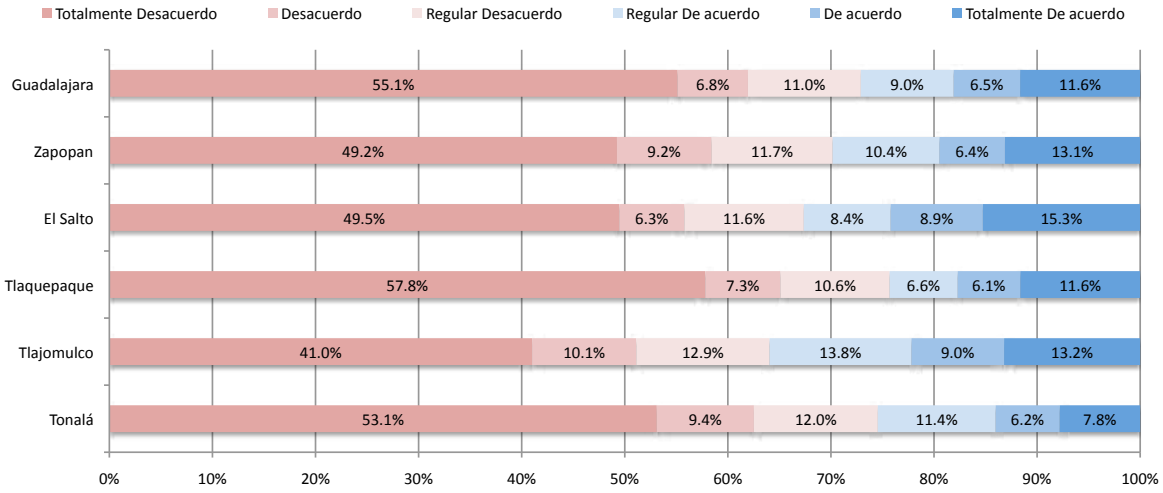
ZMG (p6e) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Los procesos para decidir la asignación de las zonas de patrullaje son claros y justos



ZMG (p6f) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Los procesos para decidir los ascensos y promociones son claros



ZMG (p6g) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: La jornada de trabajos actualmente es adecuada



ZMG (p6h) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: La asignación de las jornadas de trabajo, actualmente, es justa

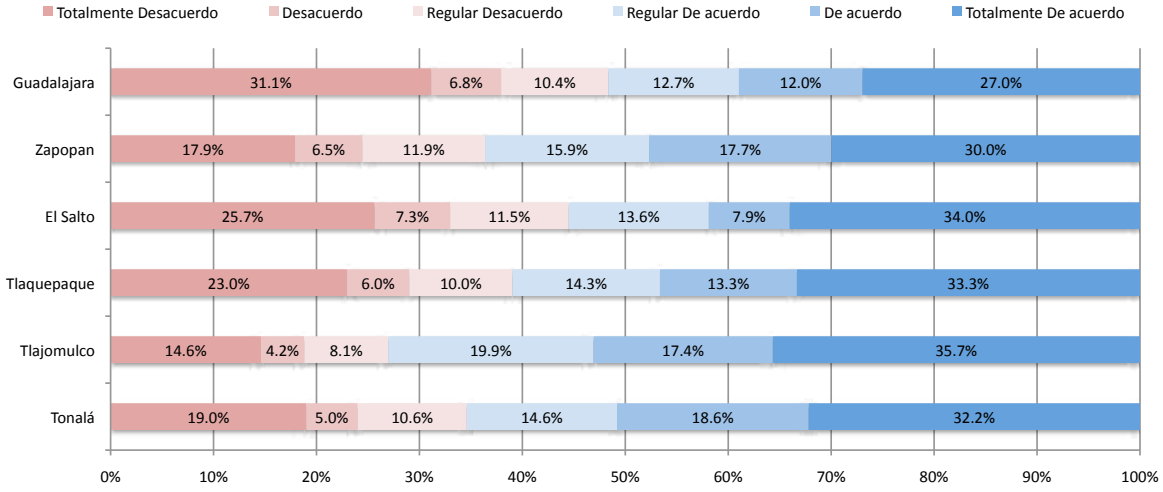
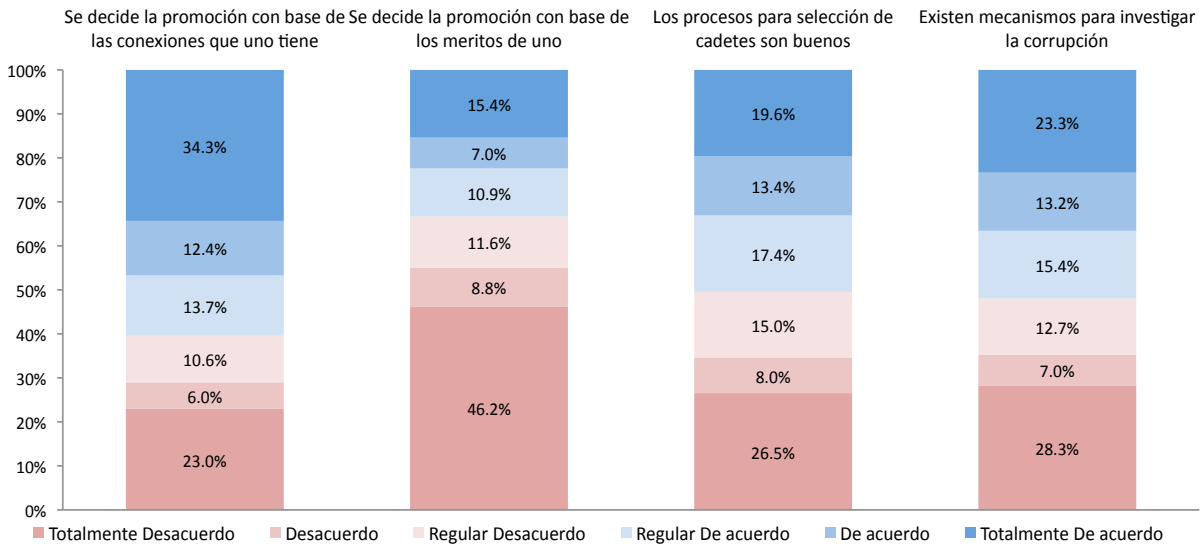
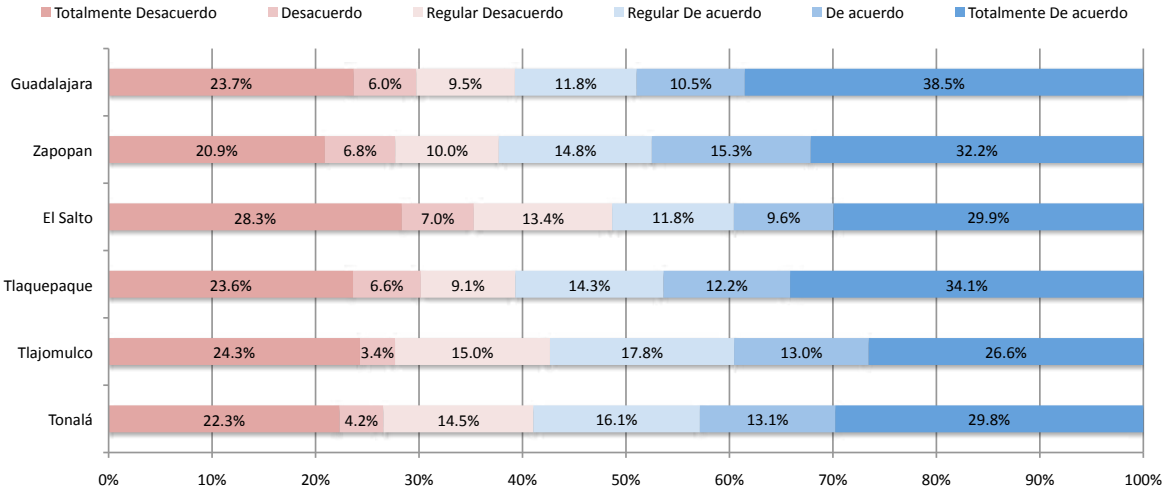


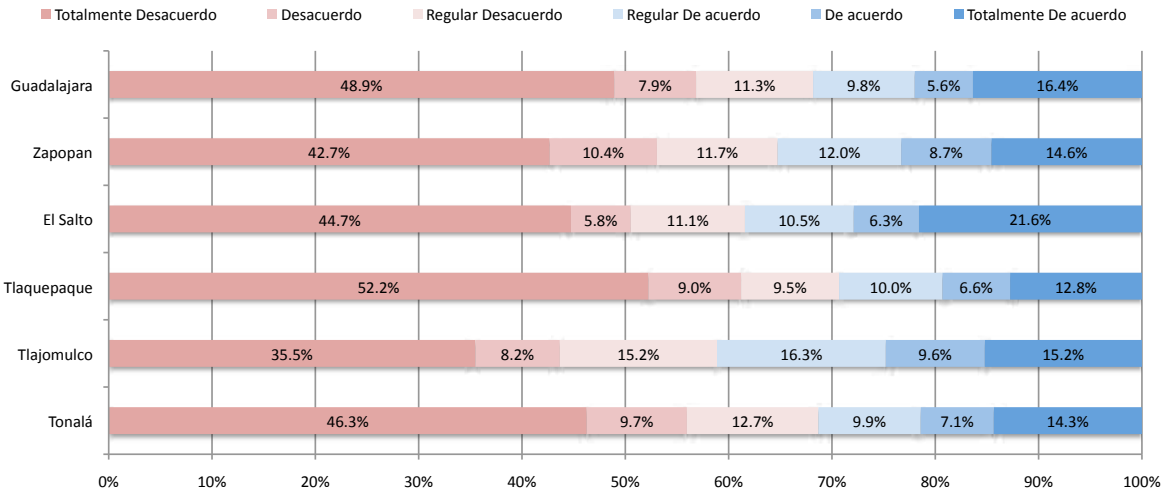
Figura (P6i-l) ZMG: Lee las siguientes frases e indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo:



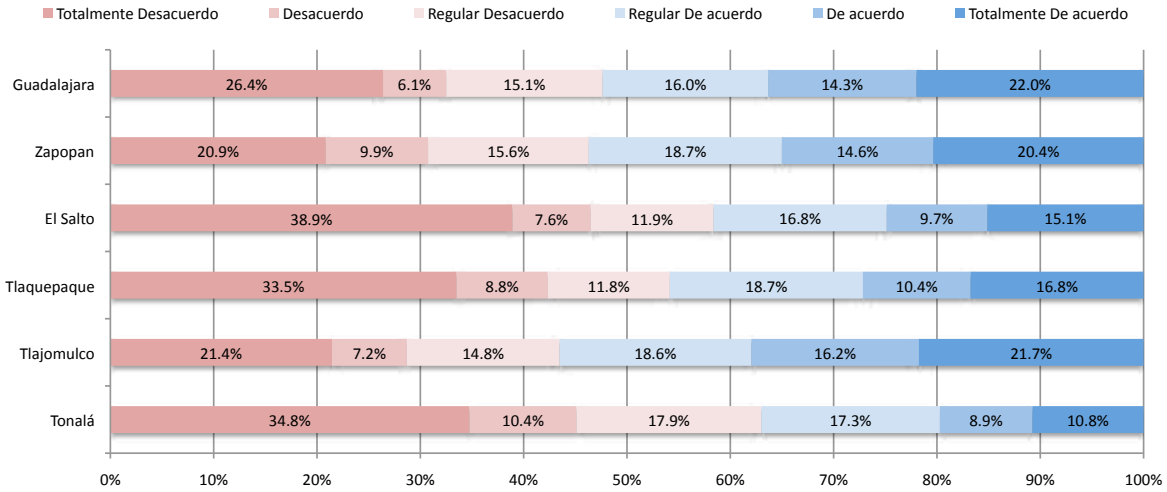
ZMG (p6i) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Se decide la promoción con base de las conexiones que uno tiene



ZMG (p6j) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Se decide la promoción con base de los meritos de uno



ZMG (p6k) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Los procesos para selección de cadetes son buenos



ZMG (p6l) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Existen mecanismos para investigar la corrupción

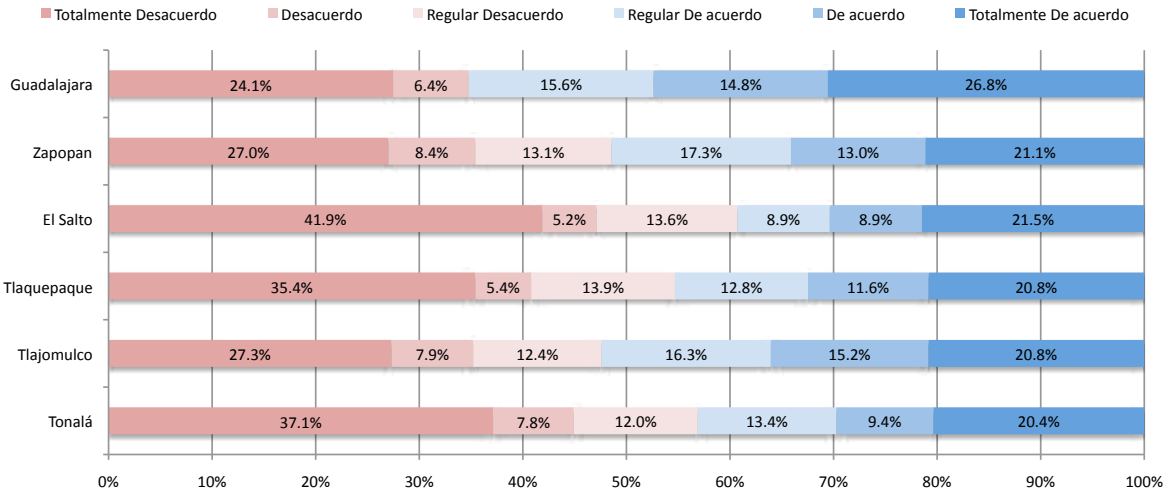
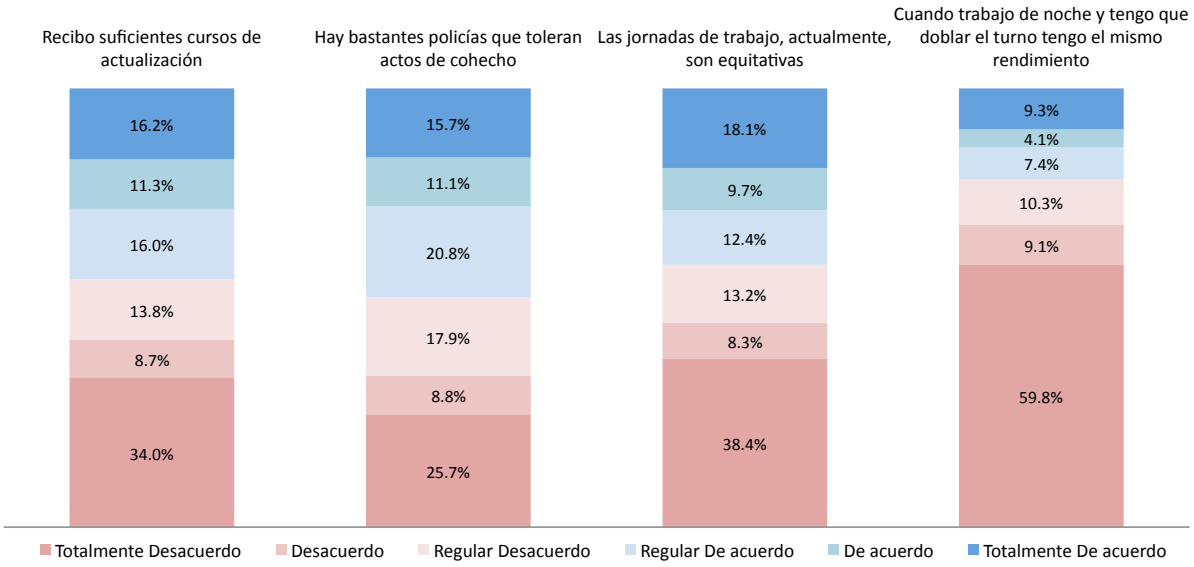
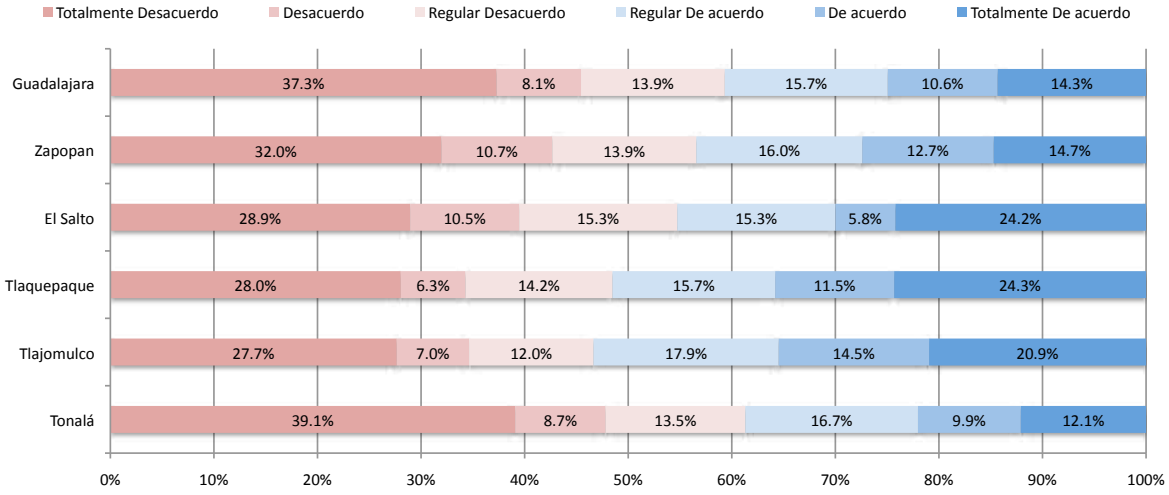


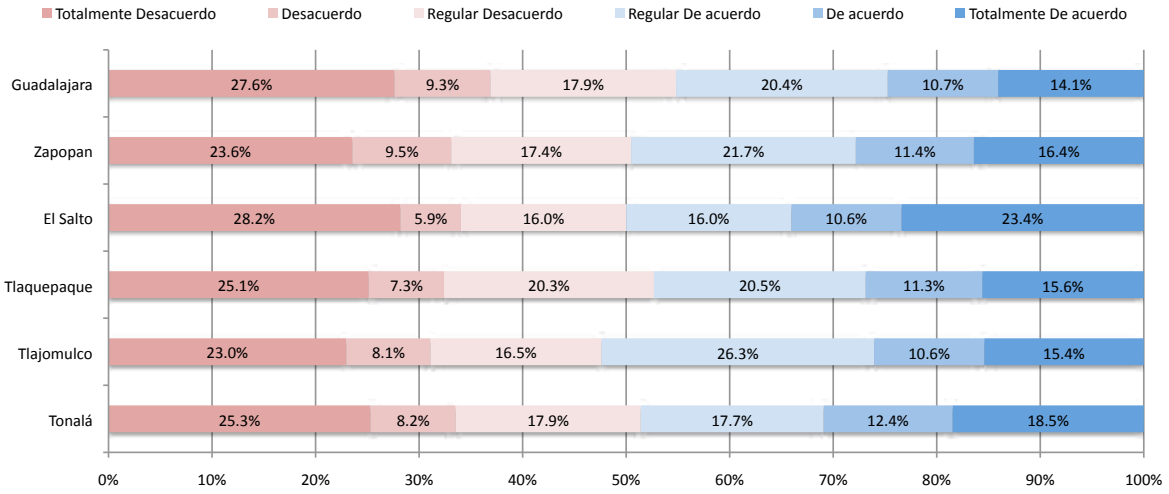
Figura (P6m-p) ZMG: Lee las siguientes frases e indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo:



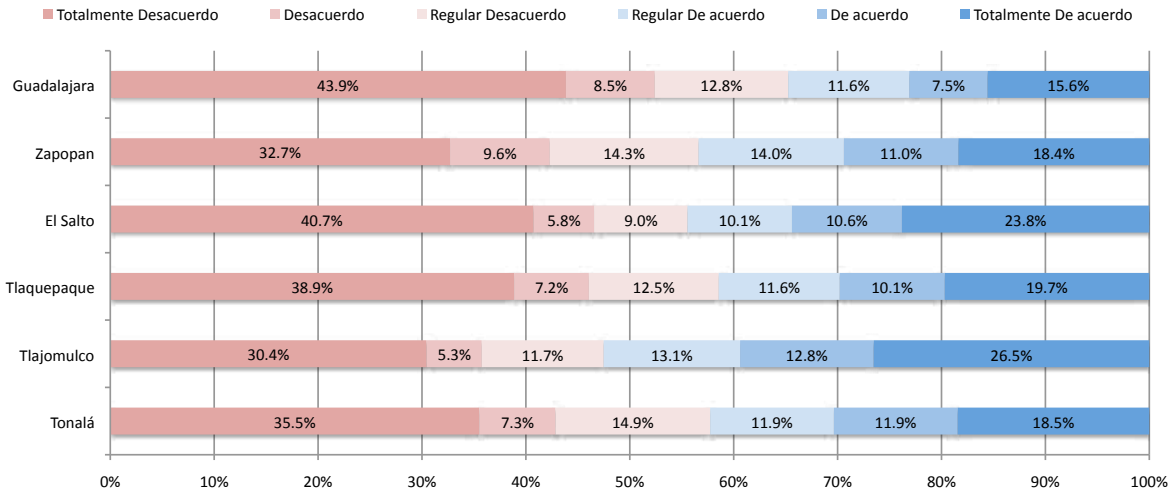
ZMG (p6m) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Recibo suficientes cursos de actualización



ZMG (p6n) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Hay bastantes policías que toleran actos de cohecho



ZMG (p6o) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Las jornadas de trabajo, actualmente, son equitativas



ZMG (p6p) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Cuando trabajo de noche y tengo que doblar el turno tengo el mismo rendimiento

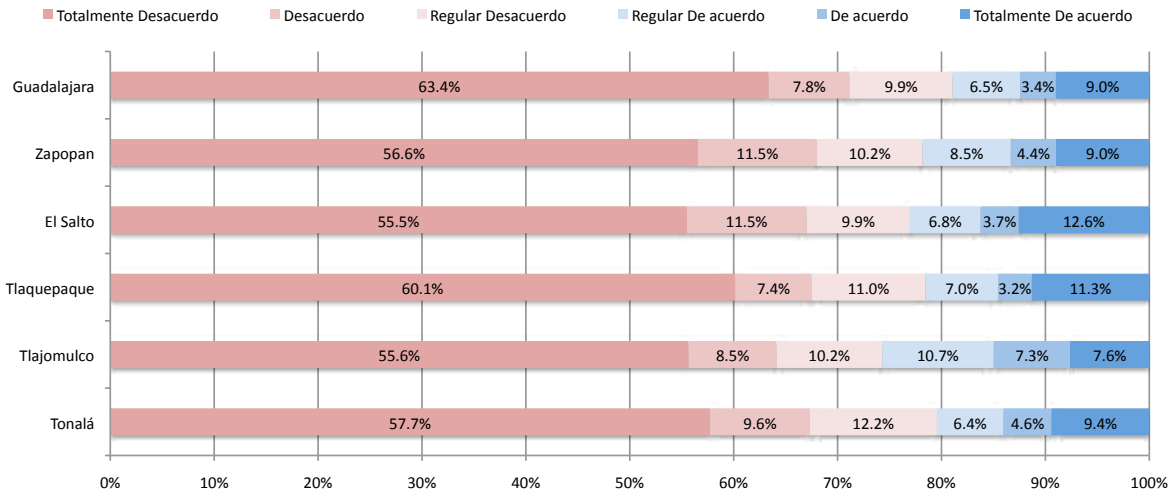
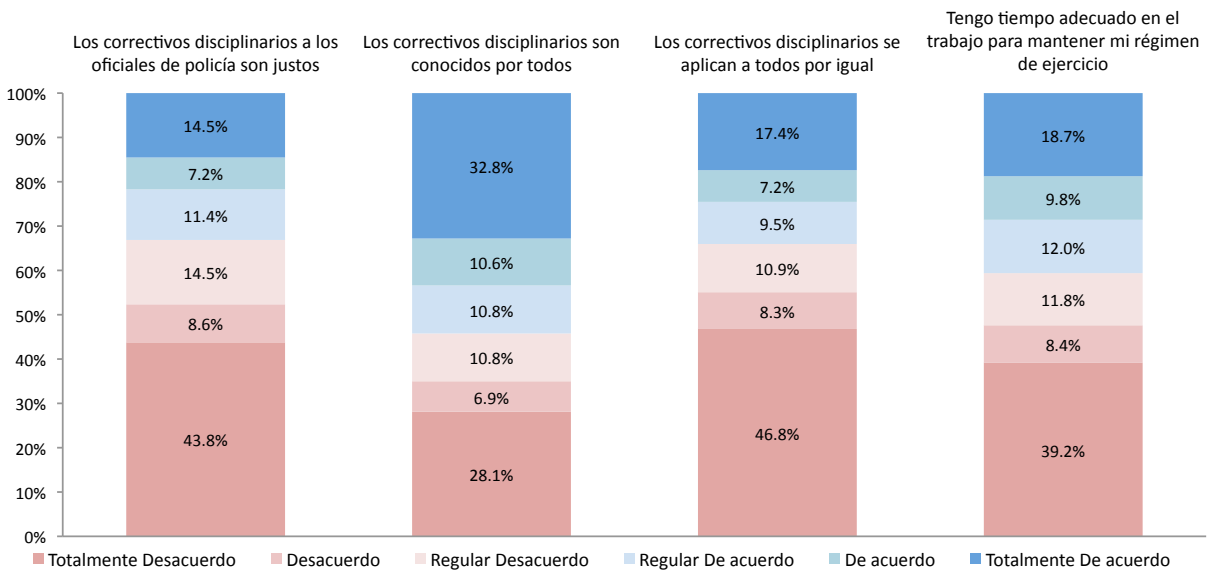
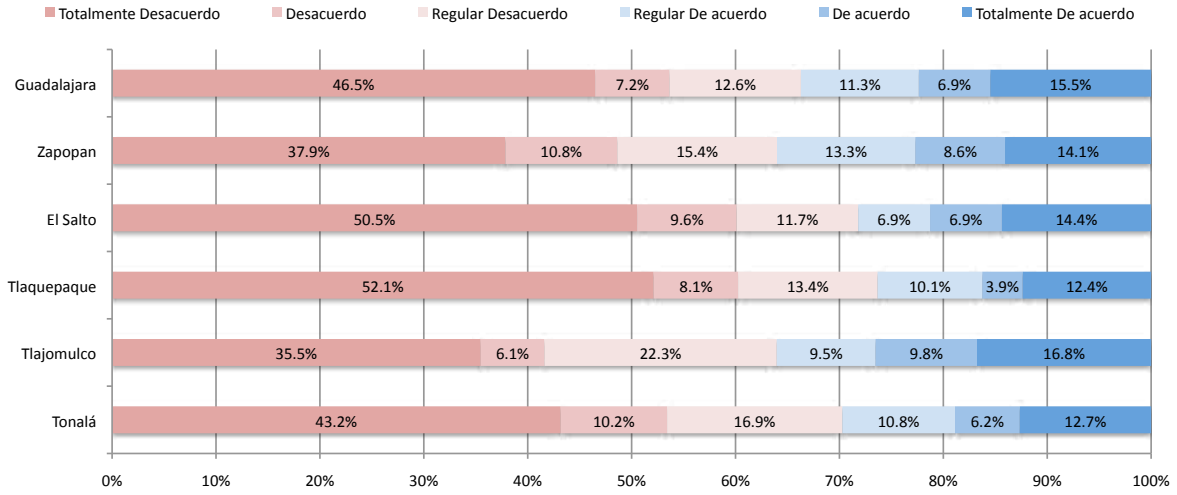


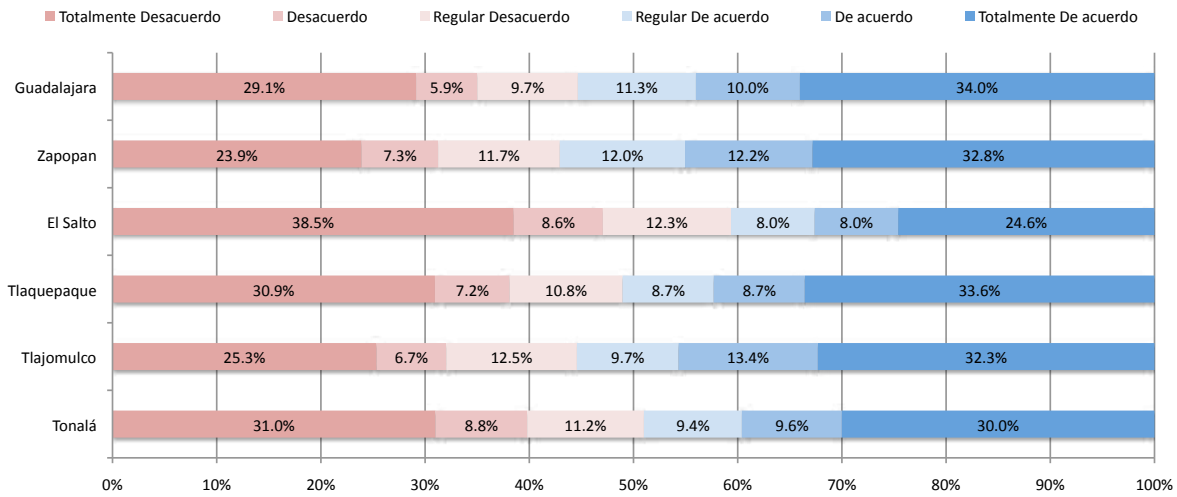
Figura (P6q-t) ZMG: Lee las siguientes frases e indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo:



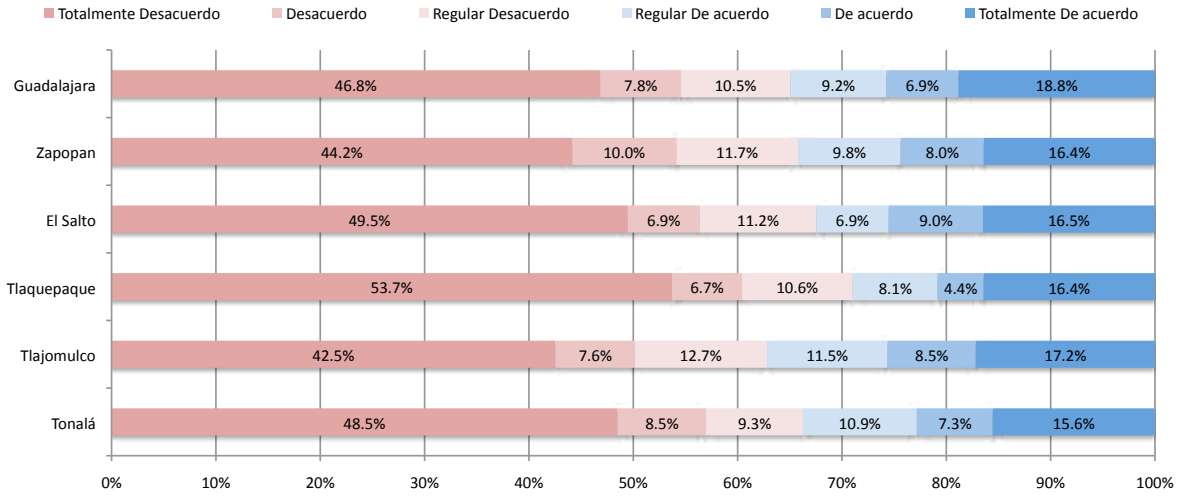
ZMG (p6q) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Las jornadas de trabajo, actualmente, son equitativas



ZMG (p6r) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Los correctivos disciplinarios son conocidos por todos



ZMG (p6s) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Los correctivos disciplinarios se aplican a todos por igual



ZMG (p6t) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Tengo tiempo adecuado en el trabajo para mantener mi régimen de ejercicio

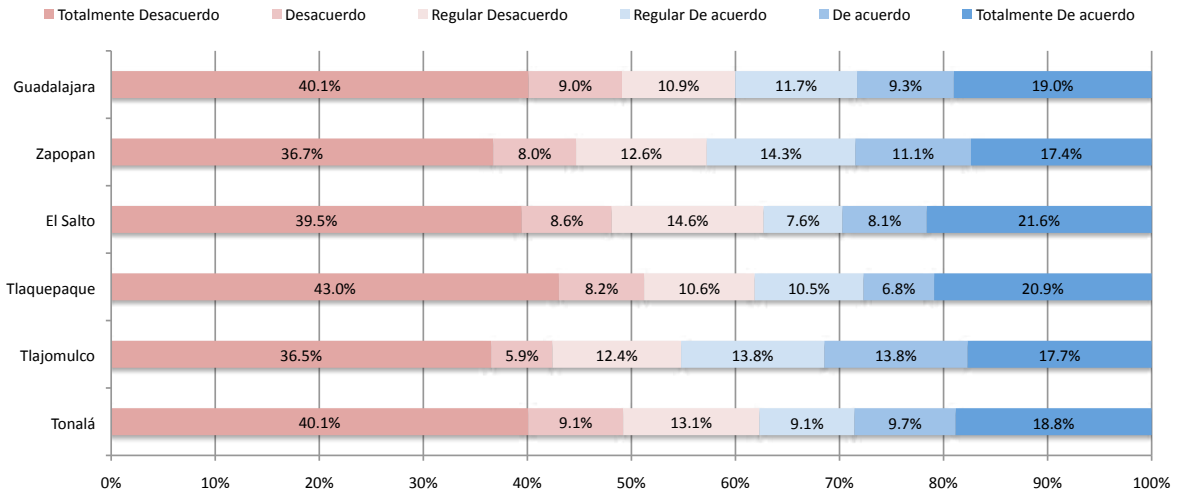
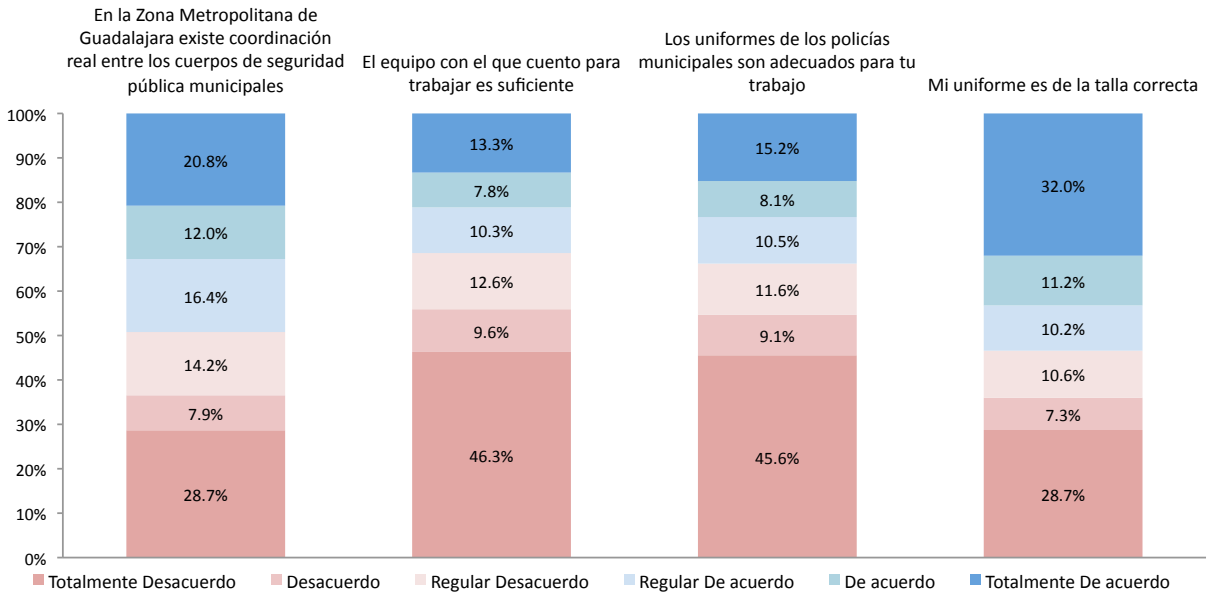
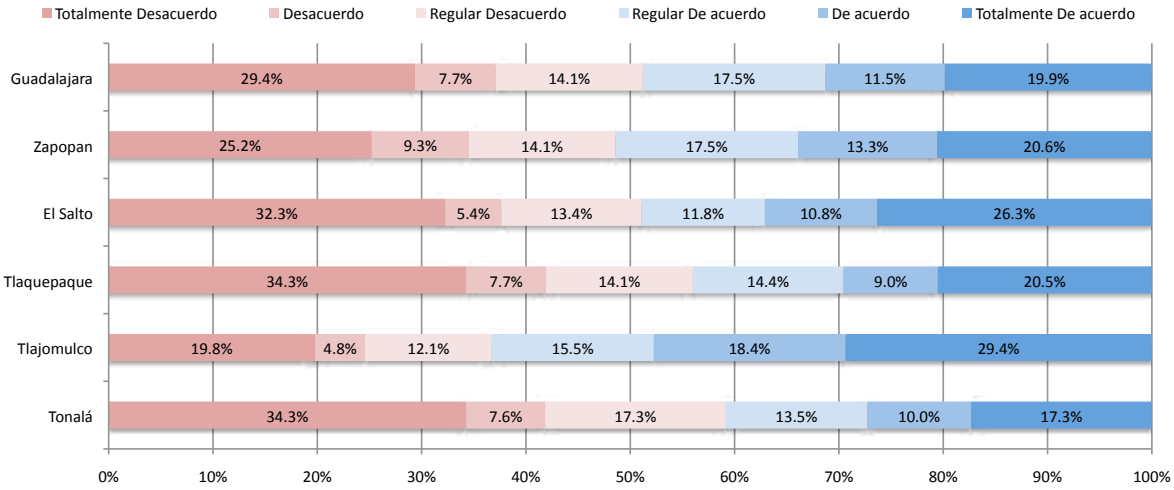


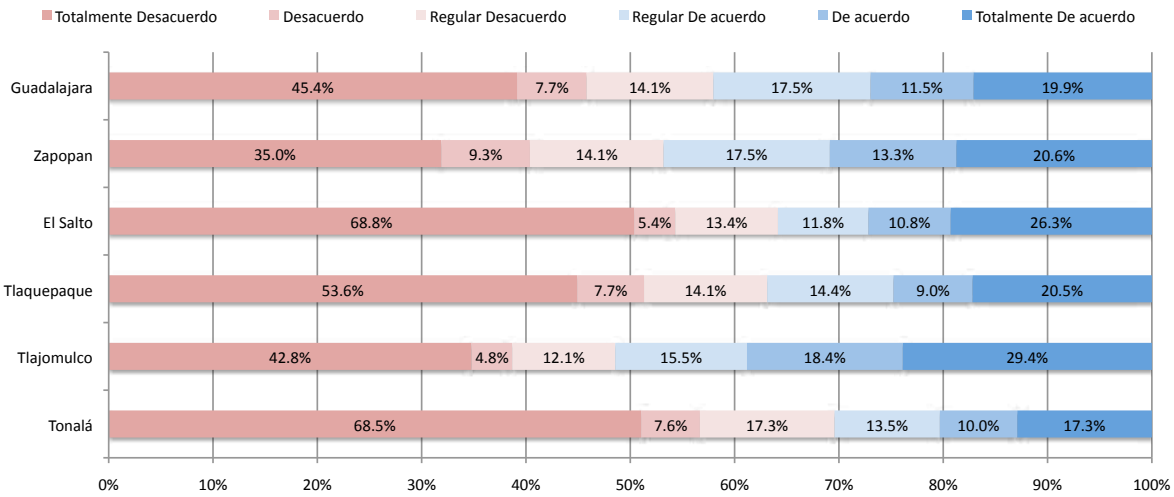
Figura (P6u-x) ZMG: Lee las siguientes frases e indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo:



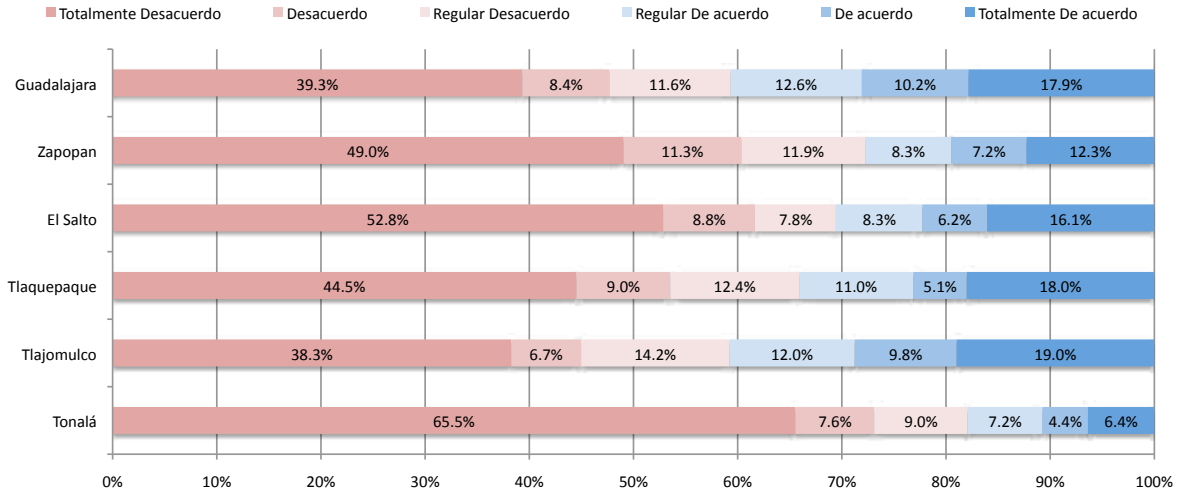
ZMG (p6u) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: En la Zona Metropolitana de Guadalajara existe coordinación real entre los cuerpos de seguridad pública municipales



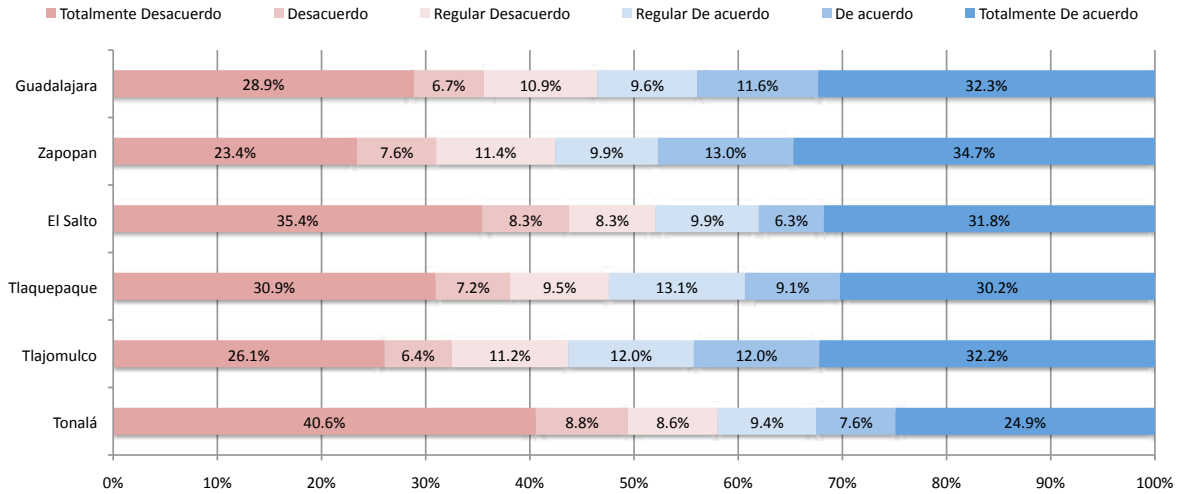
ZMG (p6v) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: El equipo con el que cuento para trabajar es suficiente



ZMG (p6w) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Los uniformes de los policías municipales son adecuados para tu trabajo



ZMG (p6x) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Mi uniforme es de la talla correcta



P12) ZMG: ¿Recibes la dotación de uniforme que te corresponde?

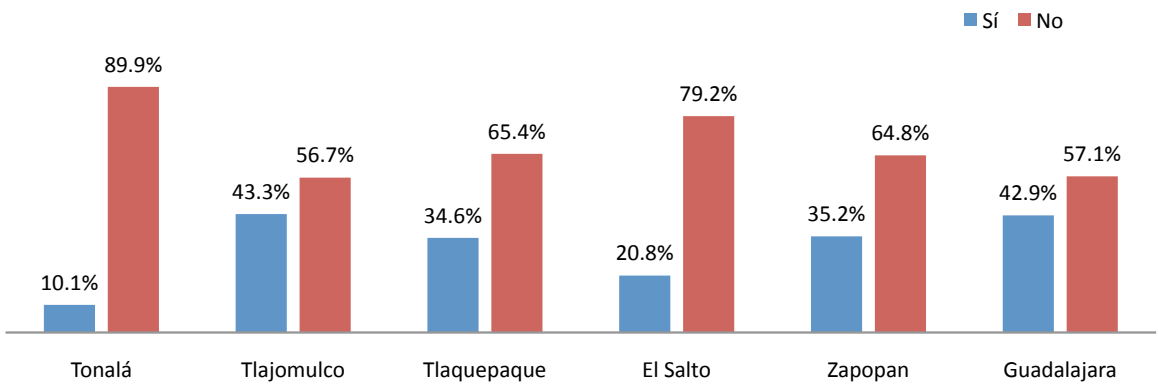
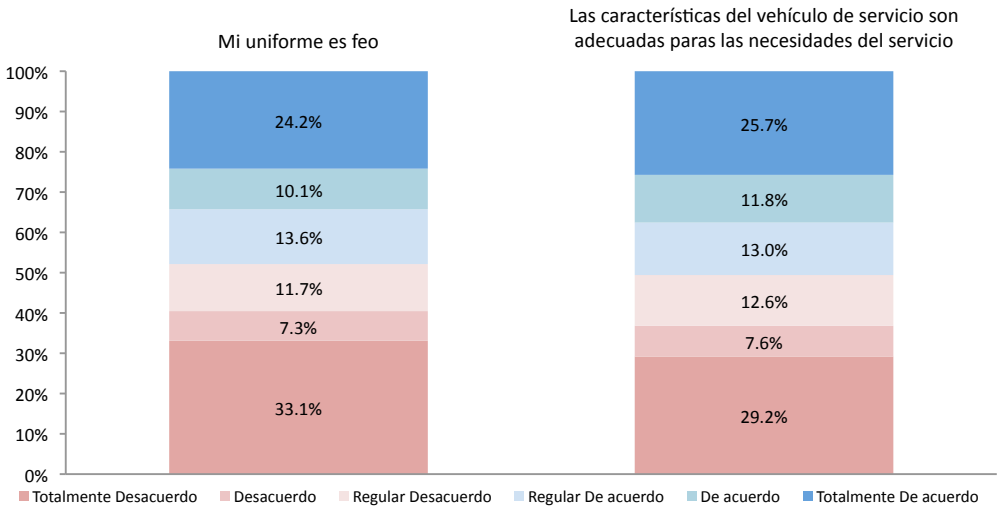


Figura (P6y-z) ZMG: Lee las siguientes frases e indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo:



ZMG (p6y) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Mi uniforme es feo

ZMG (p6z) Indica tu grado de acuerdo o en desacuerdo: Las características del vehículo de servicio son adecuadas paras las necesidades del servicio

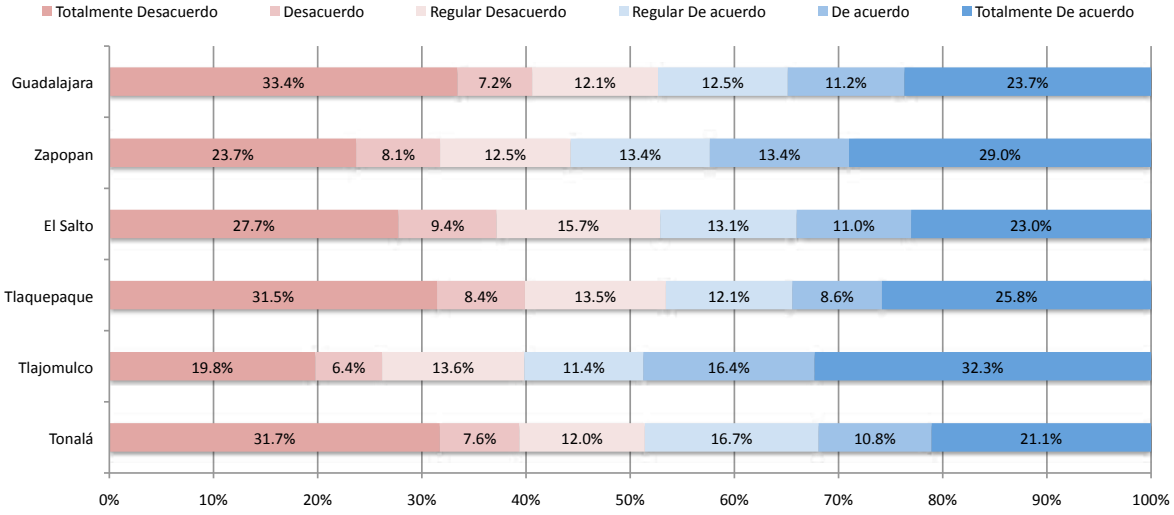
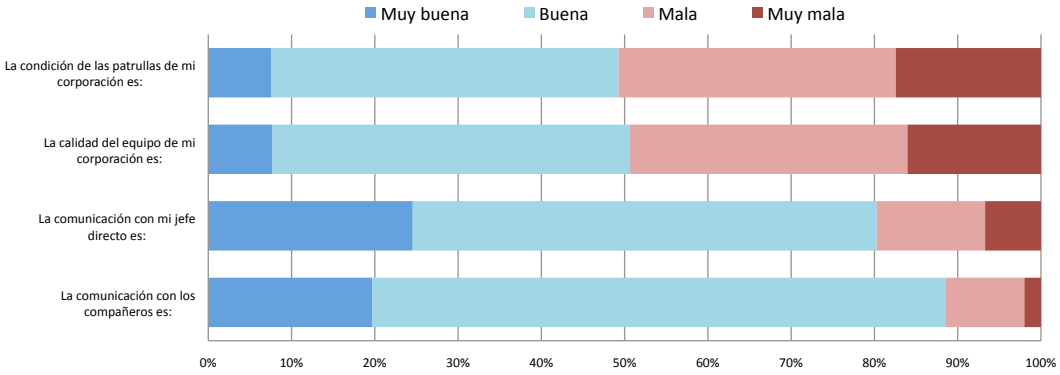
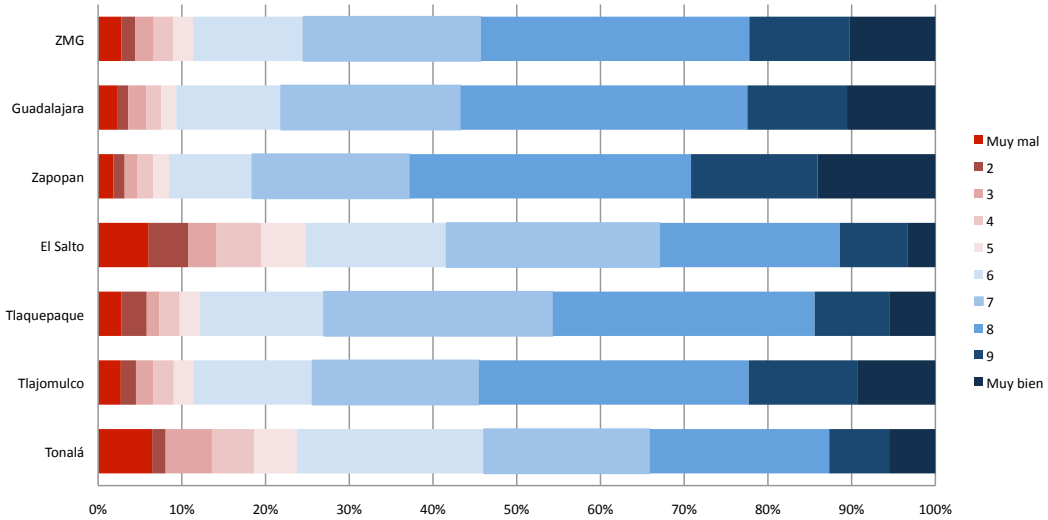


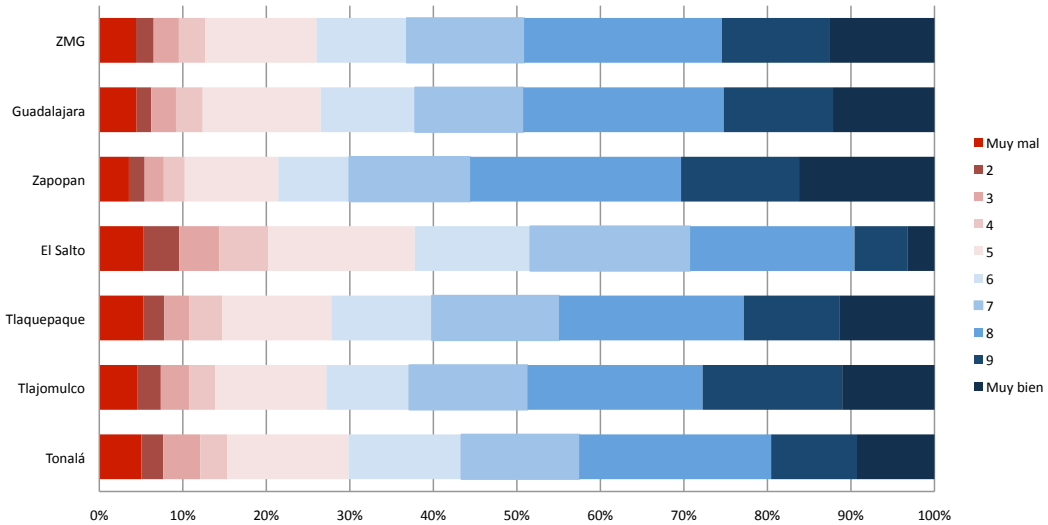
Figura (P7a) Para cada afirmación marca el recuadro correspondiente:



P13) ZMG: ¿En corto, que calificación le darías del 1 al 10 a la imagen general de tu corporación?

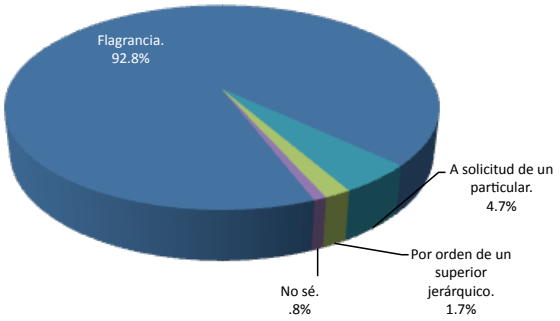


P14) ZMG: ¿En corto, que calificación le darías del 1 al 10 a tu comandancia o cuartel general en que realizas tu trabajo?



Conocimiento

Figura (P25) ZMG: Una persona puede ser detenida en caso de:



p26) En caso de que una persona haya cometido una falta administrativa, la policía podrá detenerla hasta por:

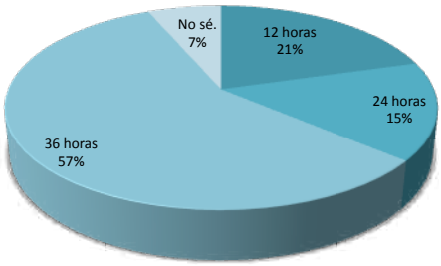
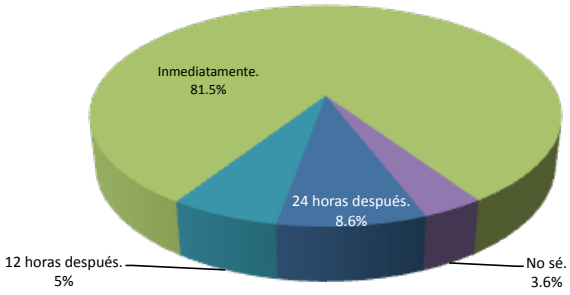
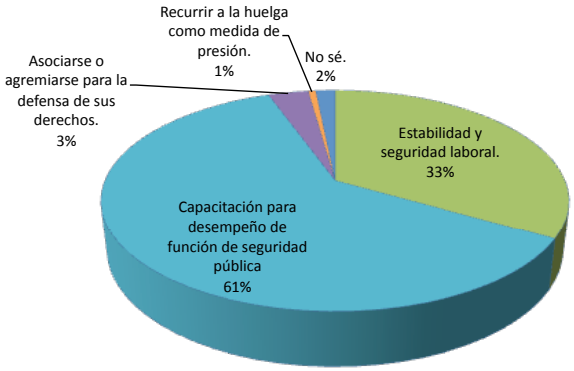


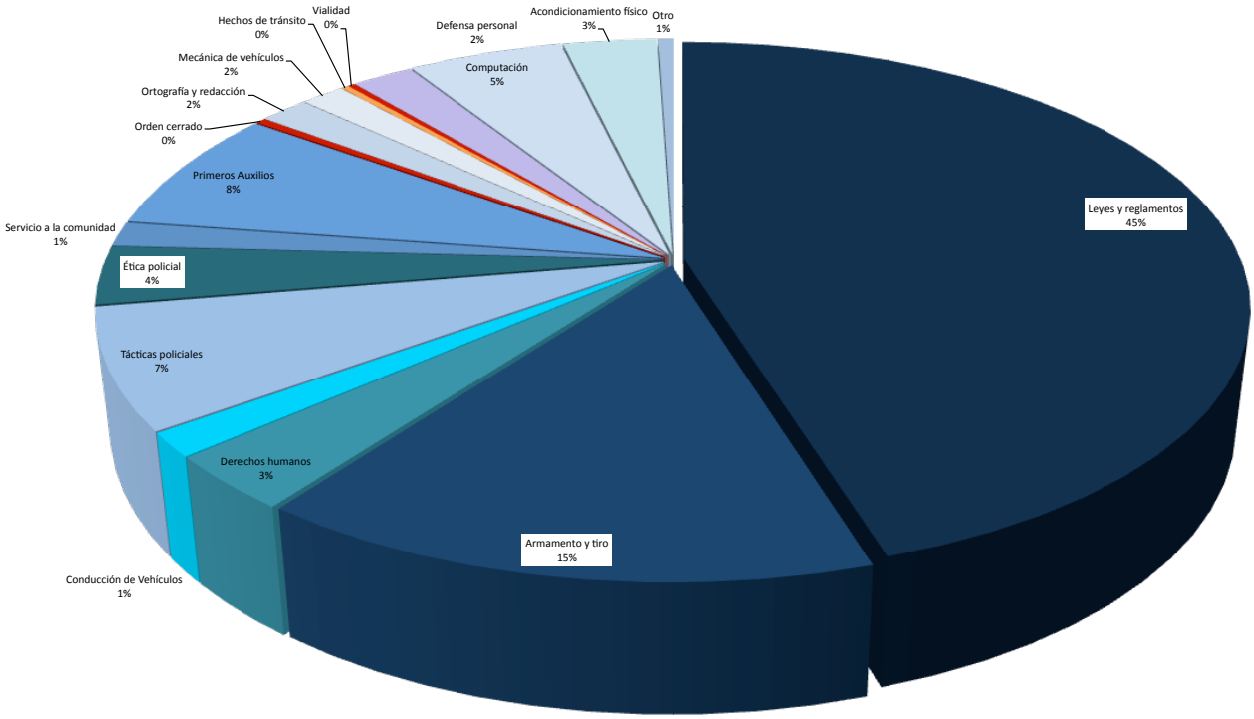
Figura (P27) ZMG: En qué momento se debe poner a disposición del Ministerio Público a un presunto delincuente detenido por la policía:



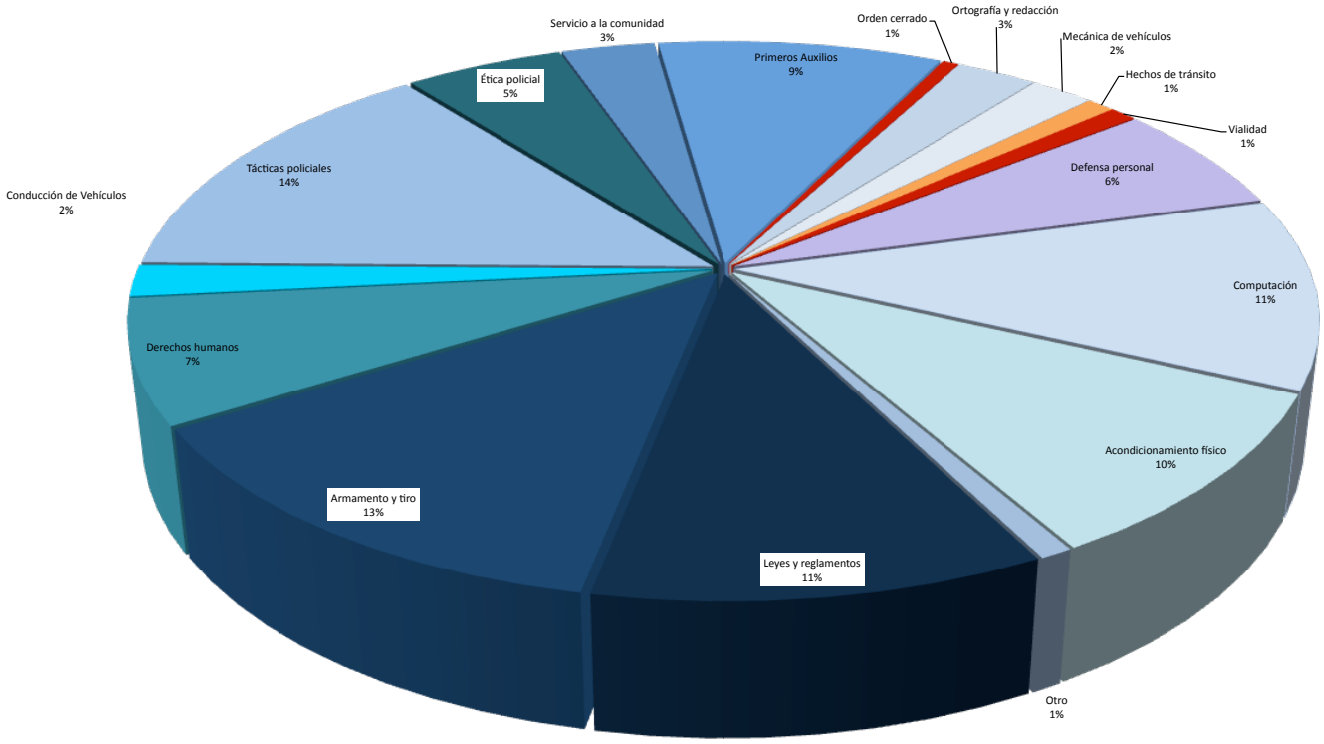
ZMG (p28): El policía tiene derecho efectivo a:



P23a1) ZMG: De la siguiente lista, señala UNICAMENTE DOS ÁREAS en las que consideres te hace falta mayor capacitación. Mi primera:



P23a2) ZMG: De la siguiente lista, señala UNICAMENTE DOS ÁREAS en las que consideres te hace falta mayor capacitación. Mi segunda:



Percepción, valores, y opinión personal

Figura (P50) ZMG: ¿Qué te motivó a ser policía?

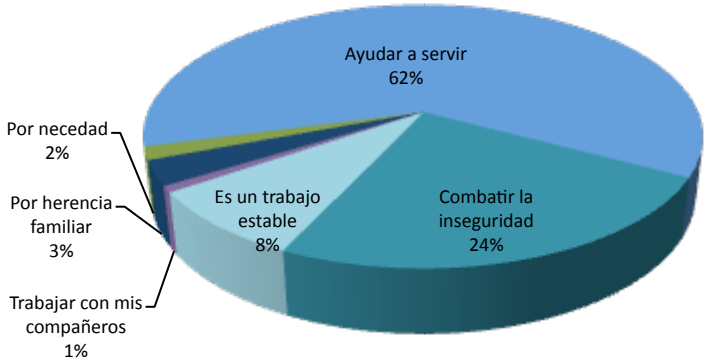


Figura (P51) Si en este momento no fueras policía ¿te gustaría serlo?

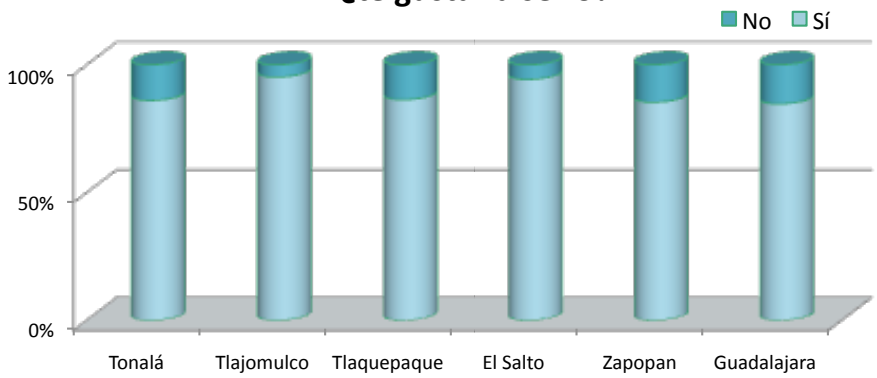
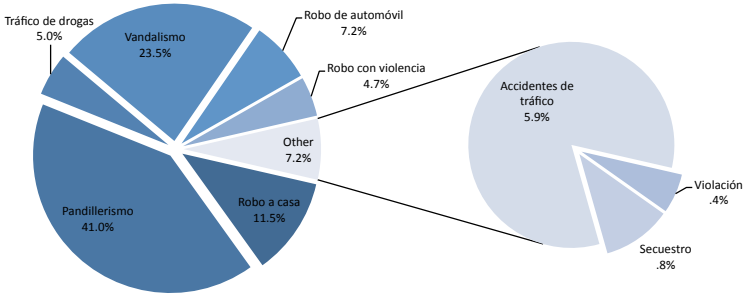
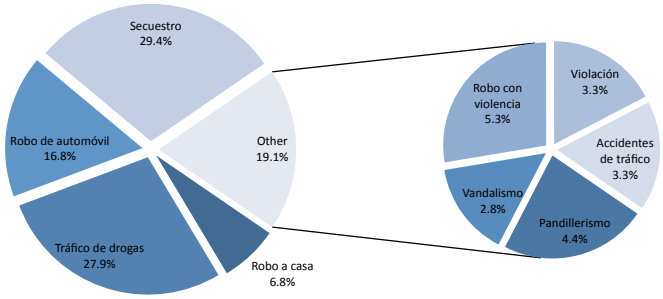


Figura (P51b) ¿Por qué nó?

P37c) ZMG: ¿Cuál de estos es el que puede resolver la policía de este municipio con mayor facilidad?



P37d) ZMG: ¿Cuál de estos es el más difícil para la policía de este municipio de resolver?



P37e) ZMG: ¿En cuál de estos es más probable que estén involucrados agentes de la policía municipal?

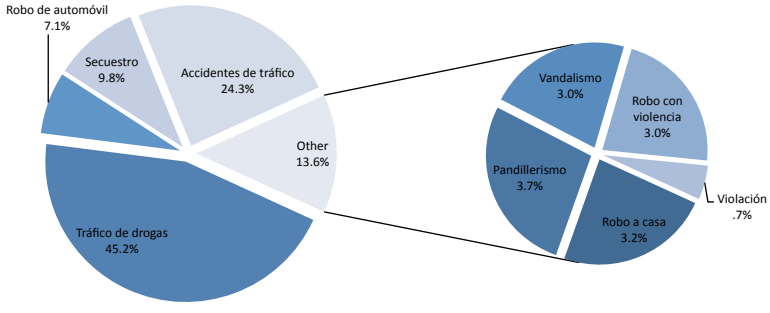


Figura: (P52.1-.3) ZMG: ¿Cuáles son los tres valores y principios más importantes que debe tener un policía?

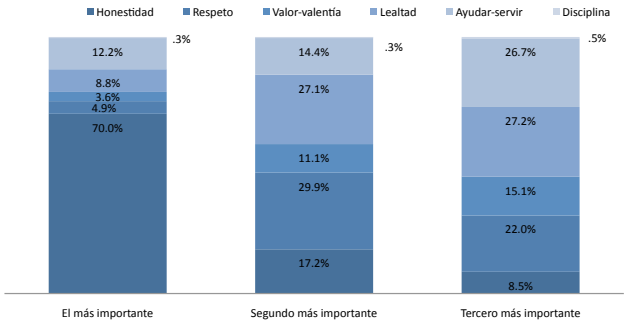


Figura: (P53.1-.3) ZMG: ¿Cuáles son los tres valores y principios más presentes, actualmente, en la policía municipal?

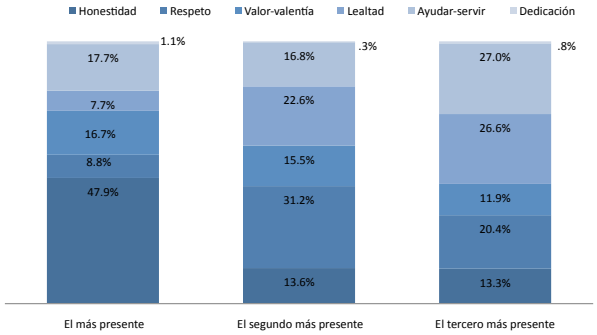


Figura (P54) ¿En una escala del 1 al 10 qué calificación le darías a la honestidad en la Dirección de Seguridad Pública?

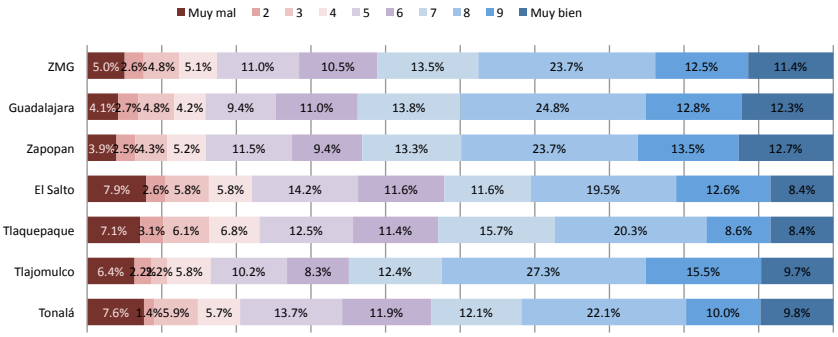


Figura (P55) ¿En una escala del 1 al 10 qué calificación le darías a la responsabilidad en la Dirección de Seguridad Pública?

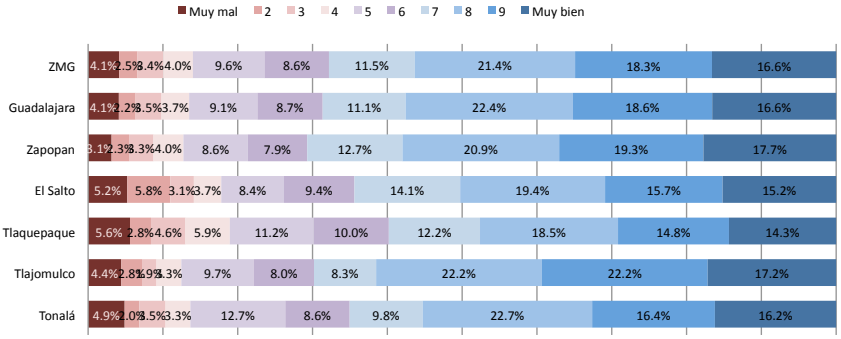


Figura (B1) ZMG: ¿Piensas que está bien involucrarse en algunas conductas ilegales no graves, siempre y cuando nadie salga lastimado?

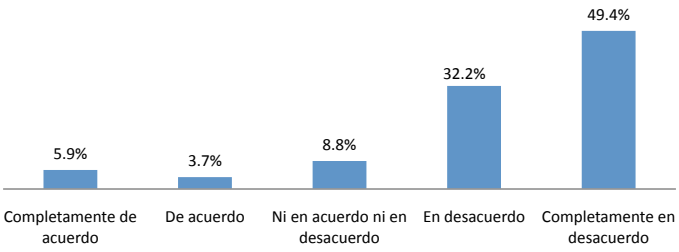


Figura (B2) ZMG: ¿Por qué respetas y obedeces las leyes?

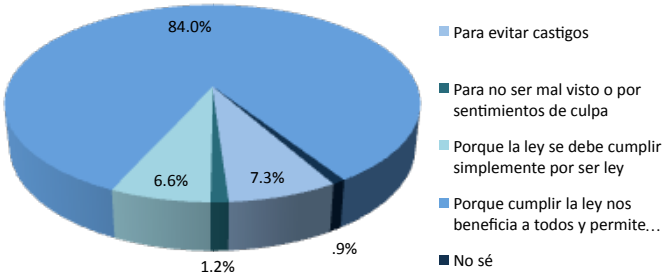


Figura (B4) ZMG: ¿Qué tan seguido los policías aplican la ley a todos por igual?

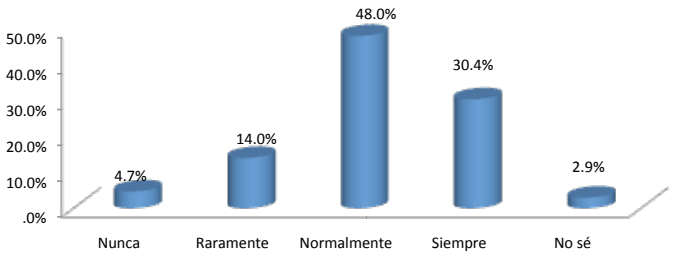


Figura (B5) ZMG: ¿Qué tan seguido los policías proporcionan un trato justo a los ciudadanos?

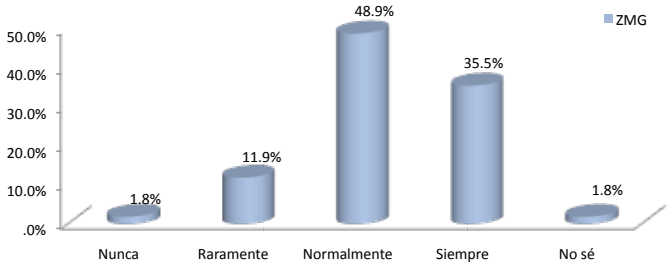


Figura (B6) ZMG: Yo como individuo, tengo una responsabilidad para combatir la corrupción

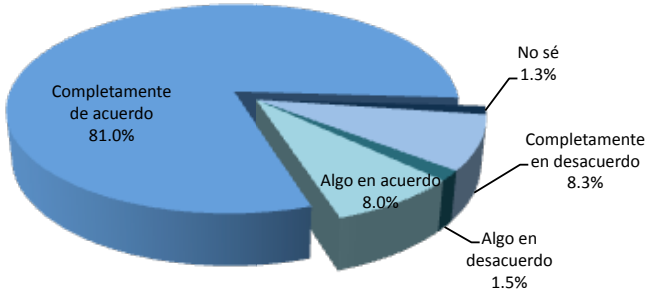


Figura (B6a) ZMG: ¿En que niveles consideras, que hay mas corrupción?

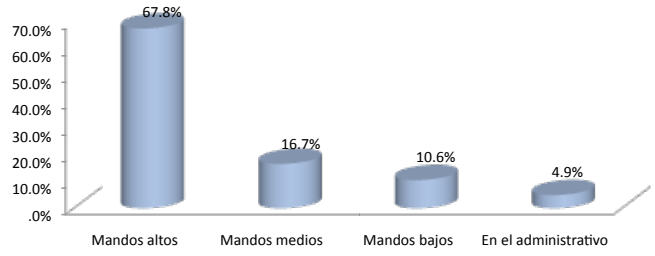


Figura (B6b) ZMG: En general, califica del 0 al 4 el nivel de corrupción que hay actualmente en la corporación.

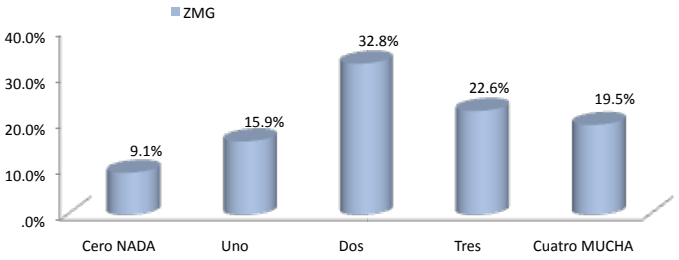


Figura (B6c) ZMG: ¿Cree que la corrupción es una forma de compensar los sueldos?

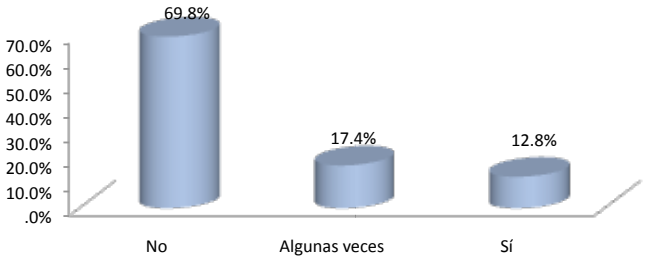


Figura (B6d) ZMG: ¿Quién crees que fomenta mas la corrupción, el ciudadano o el policía?

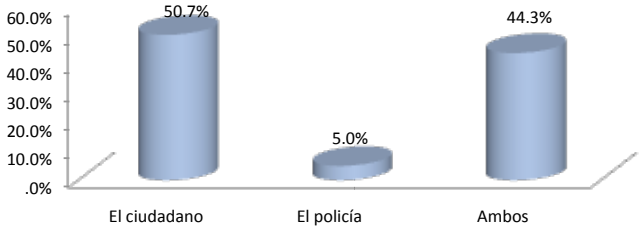


Figura (B7) ZMG: Para poder capturar a los delincuentes, ¿Crees que los policías siempre deben respetar las leyes o en ocasiones necesitan actuar al margen de la ley?

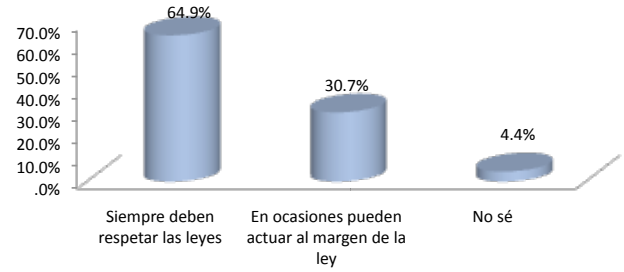


Figura (B8) ZMG: Para poder realizar bien nuestro trabajo, mis colegas y yo:

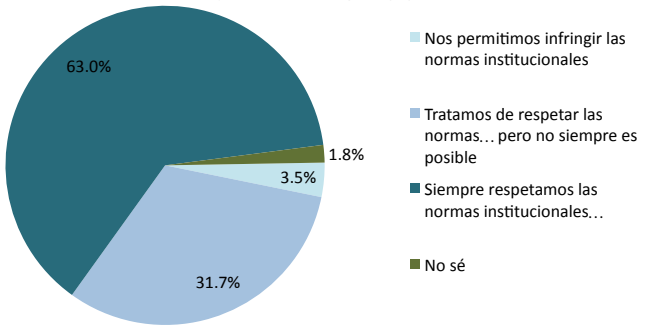
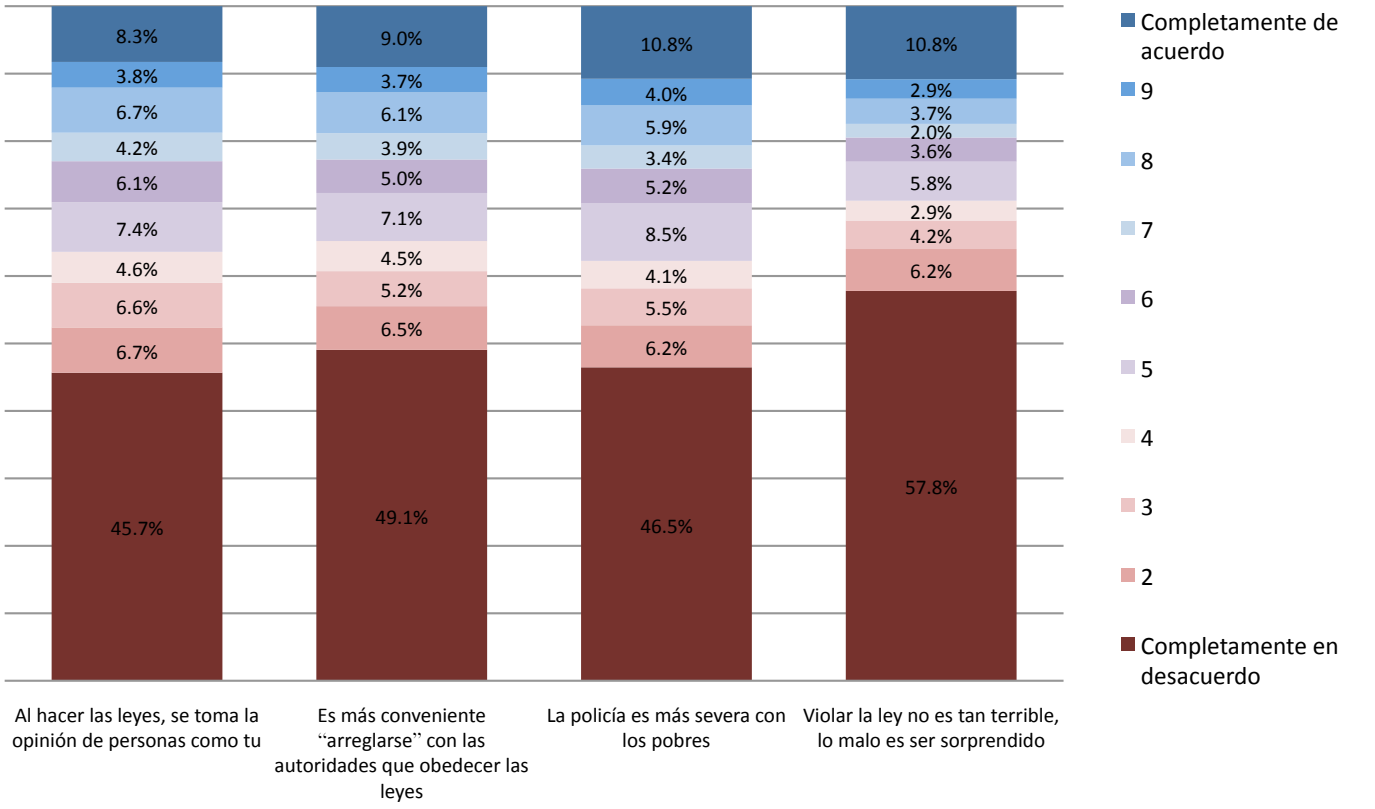
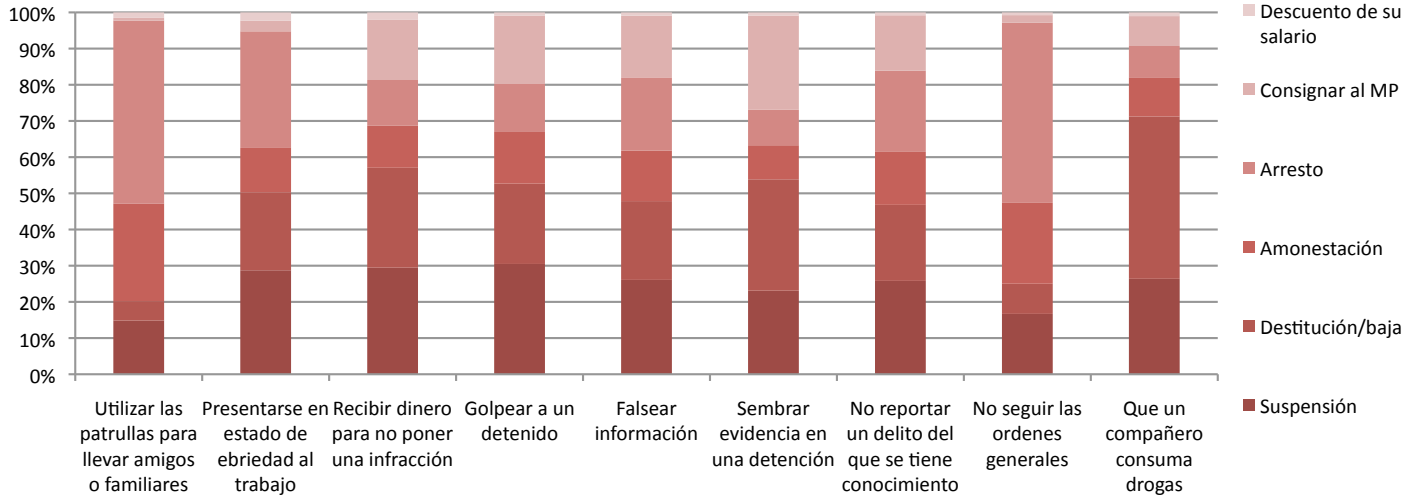


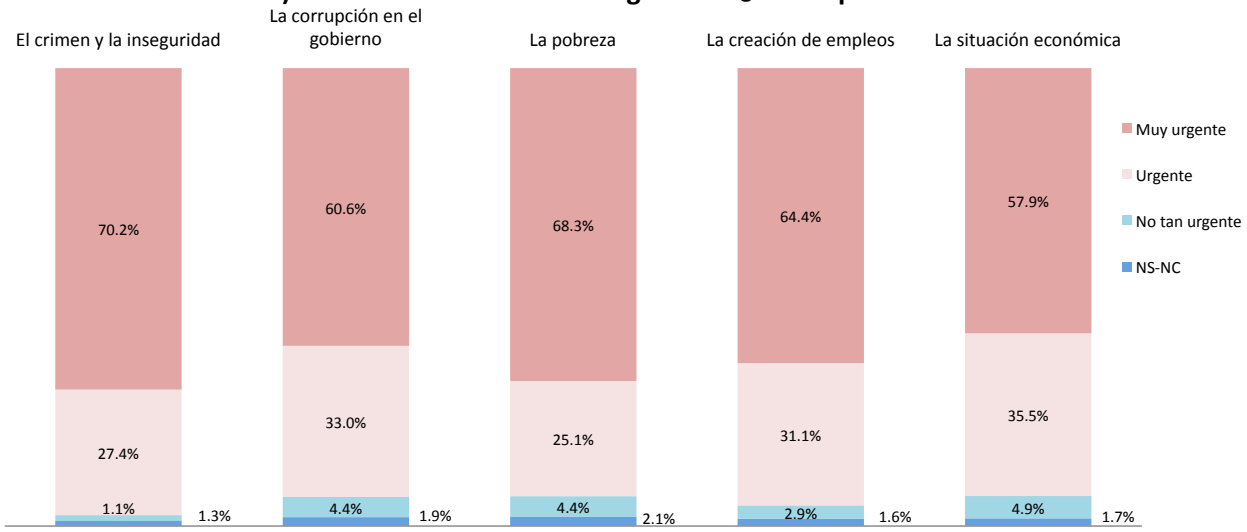
Figura (B9 -12) ZMG: Señala tu posición para cada una de las siguientes frases:



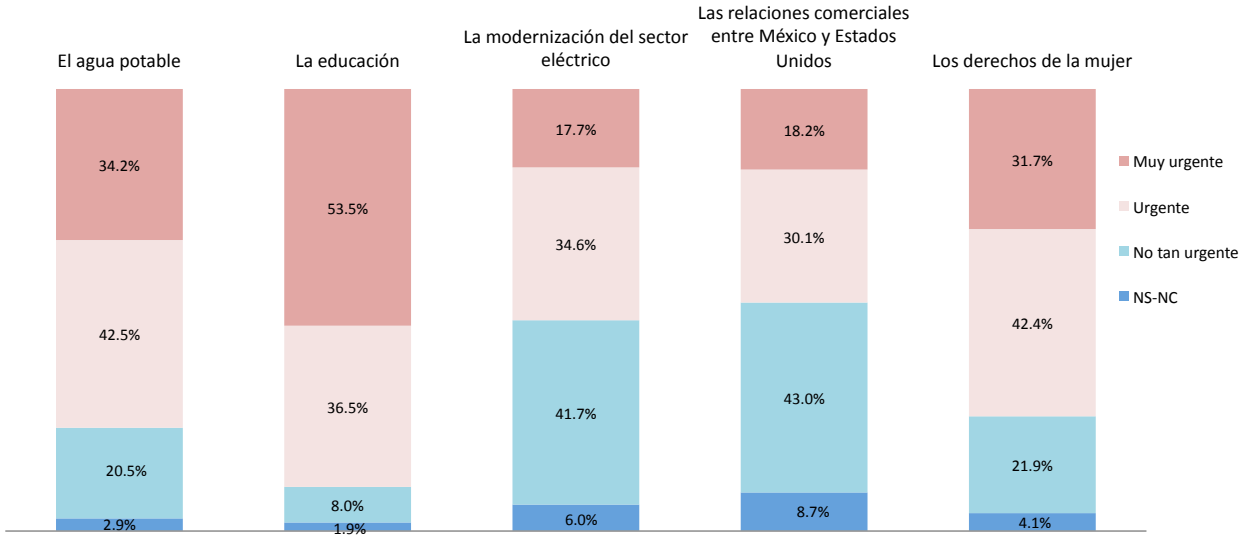
ZMG Pa46-54: ¿Qué sanción crees que le corresponde a las siguientes acciones?



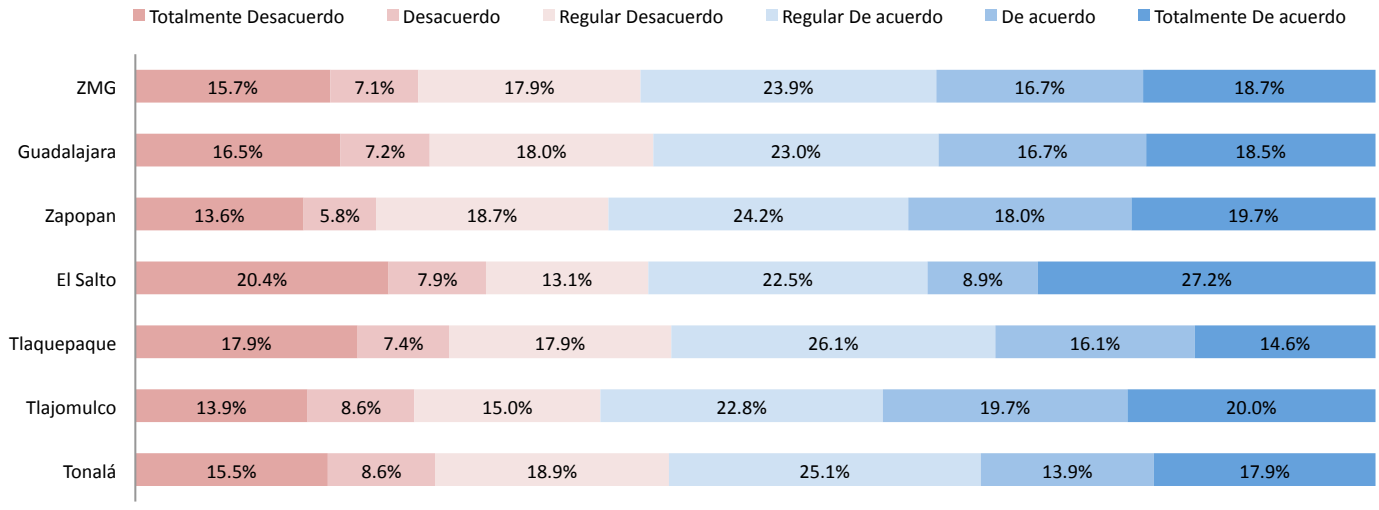
P56a-e) ZMG: Tal vez todos sean urgentes... ¿Dirías que es un tema...?



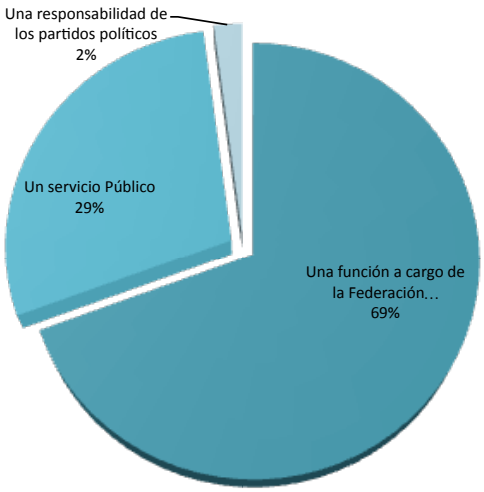
P56f-j) ZMG: Tal vez todos sean urgentes... ¿Dirías que es un tema...?



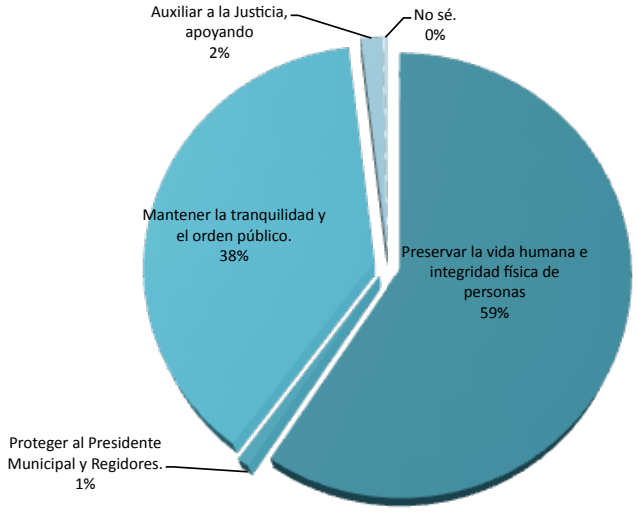
P39) Indica tu grado de acuerdo con cada una de ellas: La Dirección de Seguridad Pública Municipal está atacando de manera eficiente los problemas de inseguridad de la ciudad



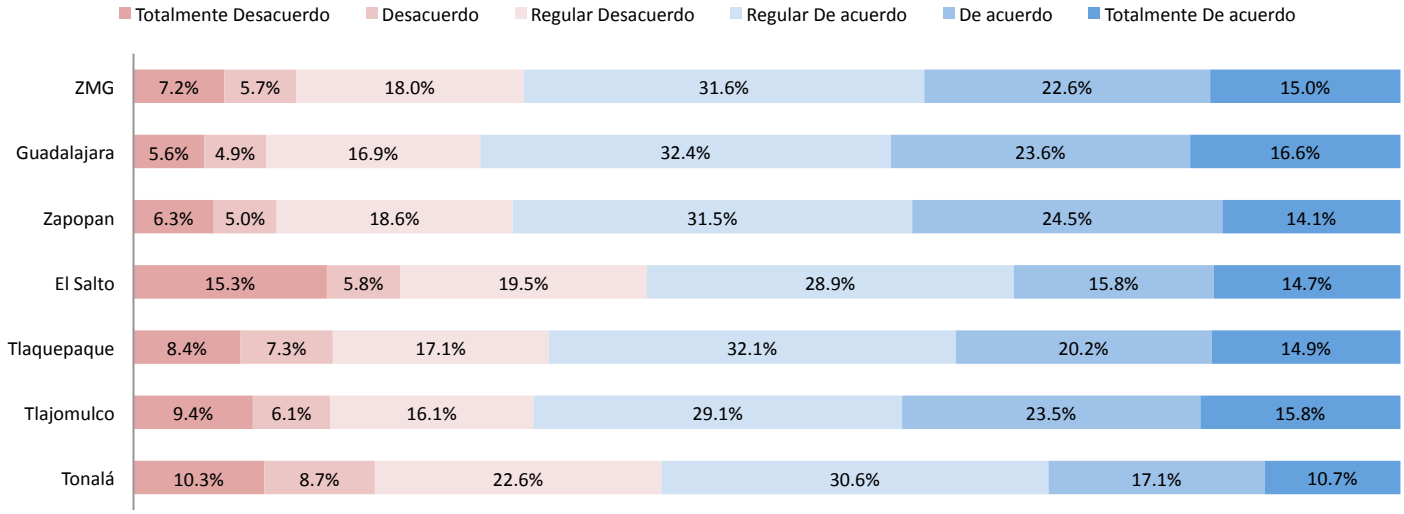
P23b) ZMG: La seguridad pública es:



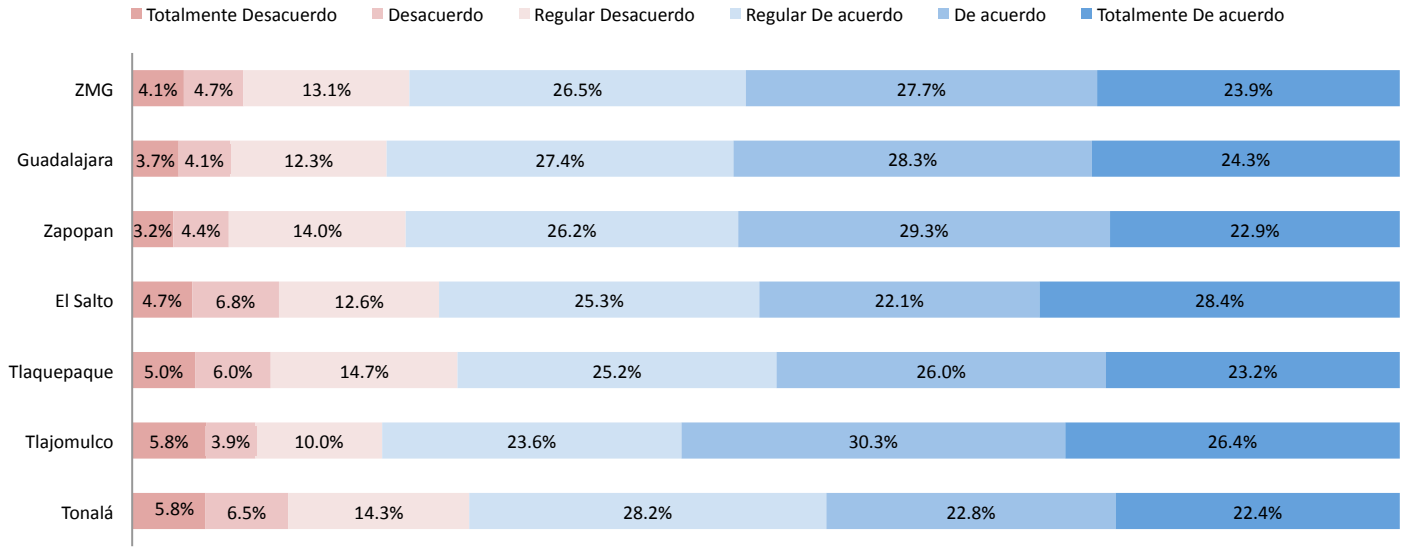
P24) ZMG La finalidad más importante de la seguridad pública es:



P61a) Indica tu grado de acuerdo con cada una de ellas: Los policías son educados

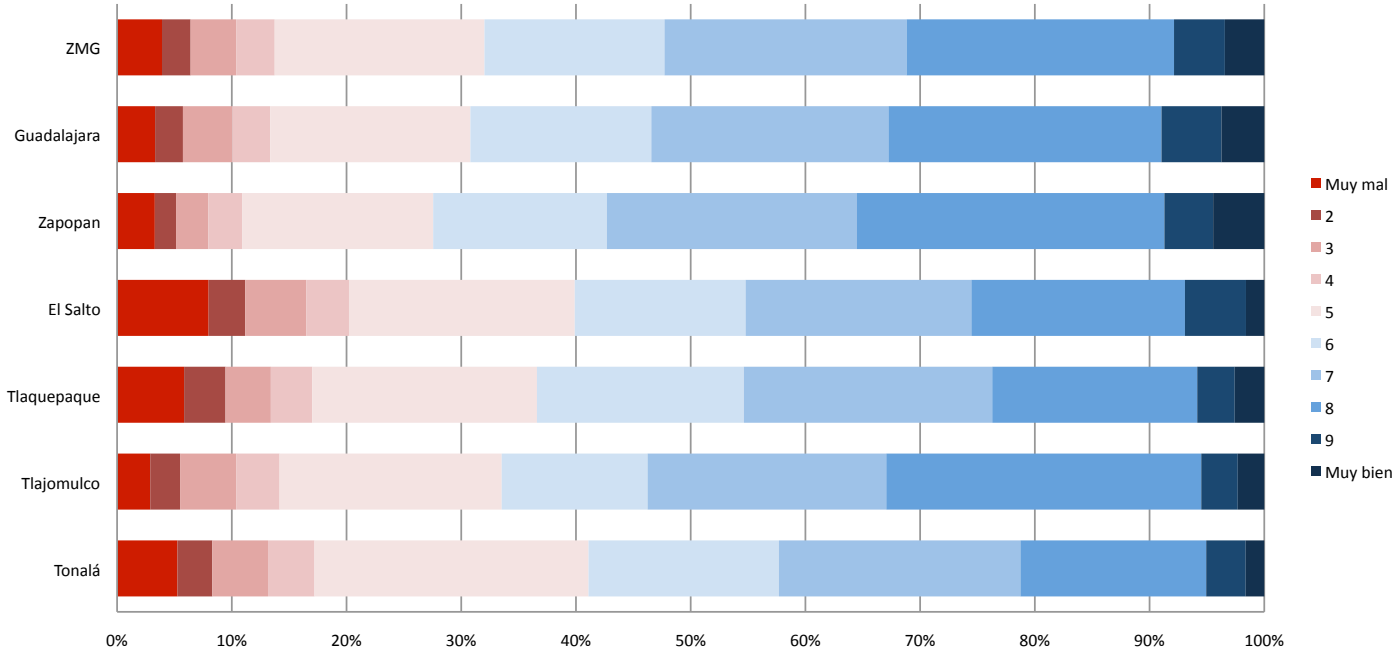


P61b) Los policías son serviciales:

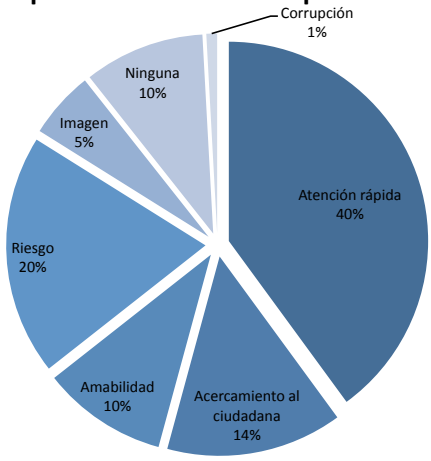


Viendo a la sociedad

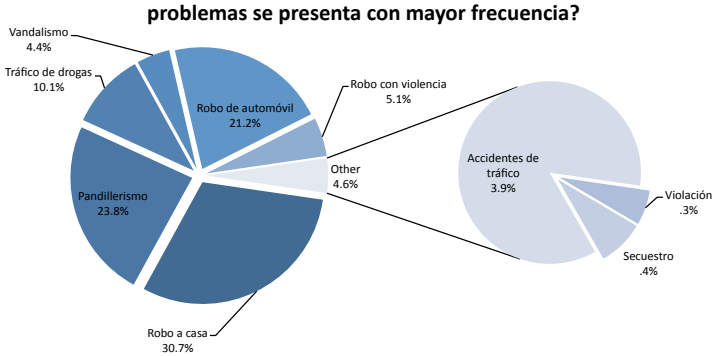
P35) ¿Cómo crees que califica la ciudadanía a la policía municipal?



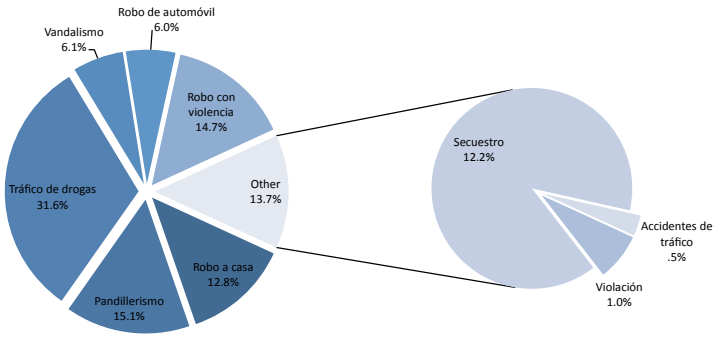
P36) ZMG: De acuerdo a tu percepción, ¿cuál característica de la policía municipal es la más valorada por los ciudadanos?



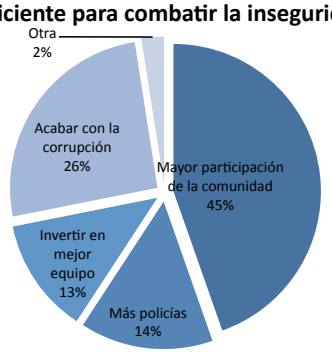
P37a) ZMG: A continuación se presenta una lista de problemas en materia de Seguridad Pública.: ¿Cuál de estos problemas se presenta con mayor frecuencia?



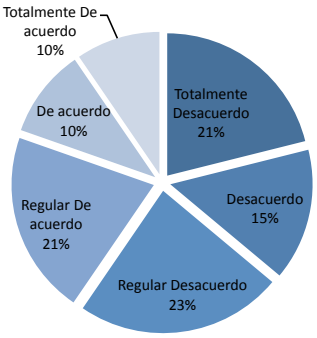
P37b) ZMG: ¿Cuál de estos problemas es el que le preocupa más a la sociedad?



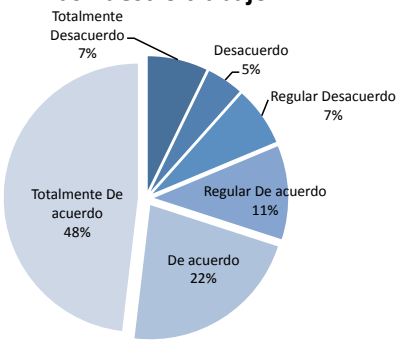
P38) ZMG: De las siguientes acciones, ¿cuál consideras que es la más eficiente para combatir la inseguridad?



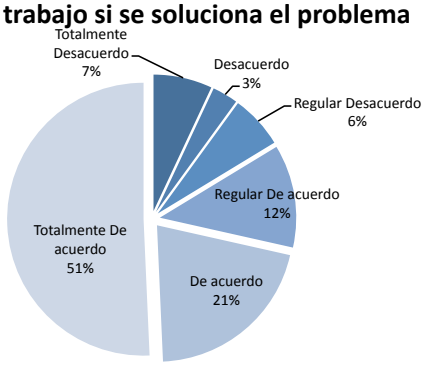
P40) ZMG: La sociedad coopera con la policía en cuestiones de prevención de delitos



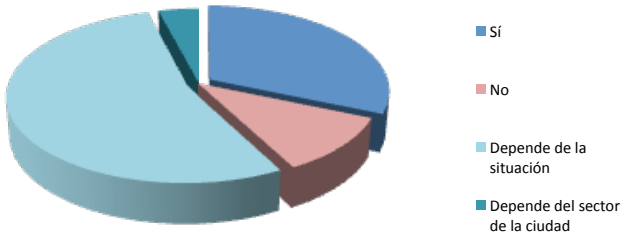
P42) ZMG:Cuando se llega rápido la gente aprecia mucho más nuestro trabajo



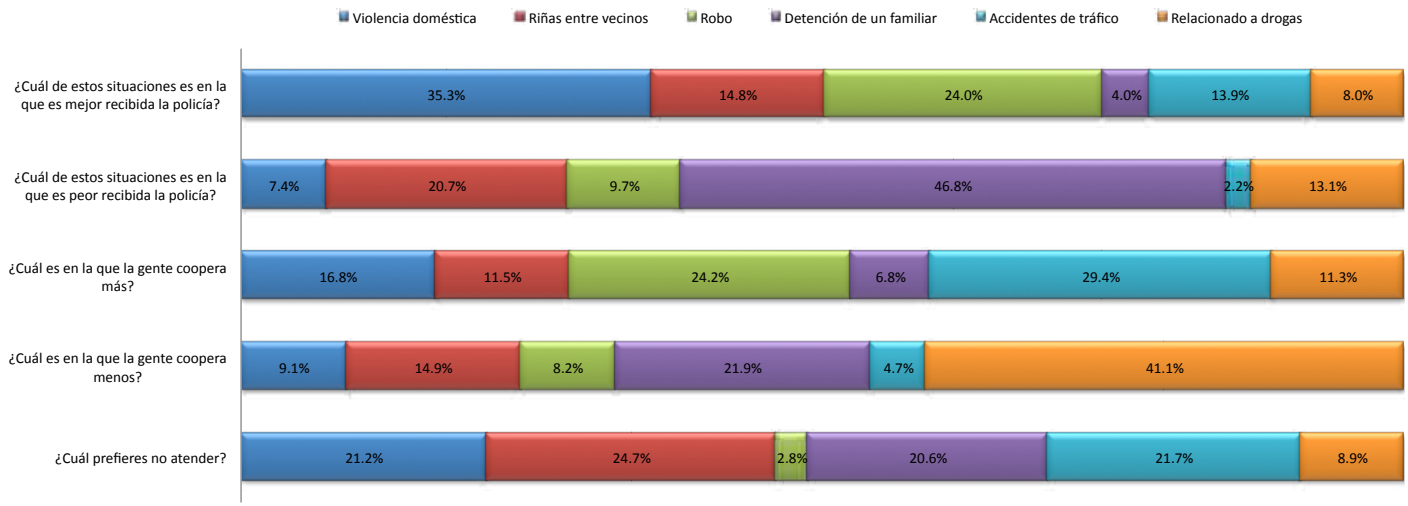
P43) ZMG: La gente solo esta contenta con nuestro trabajo si se soluciona el problema



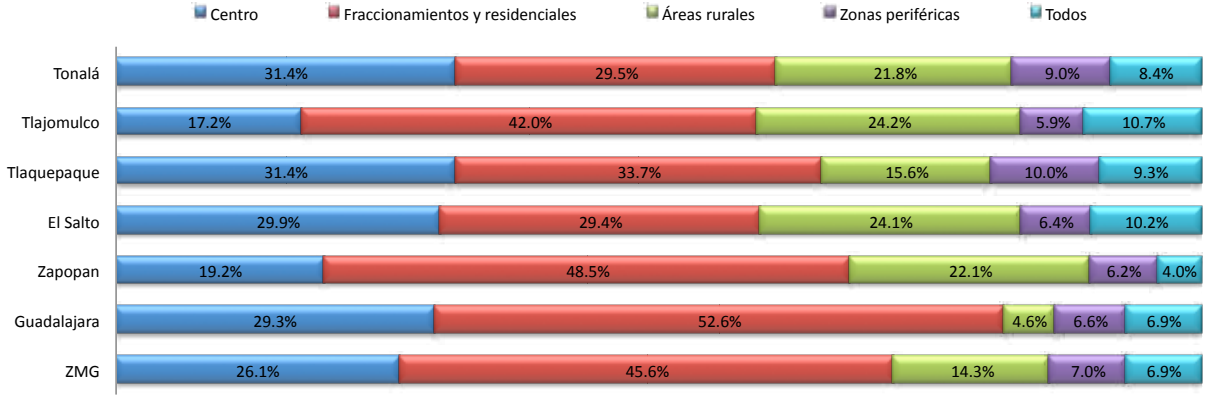
P44) ZMG: ¿Sientes que al atender una llamada la gente recibe bien al policía?



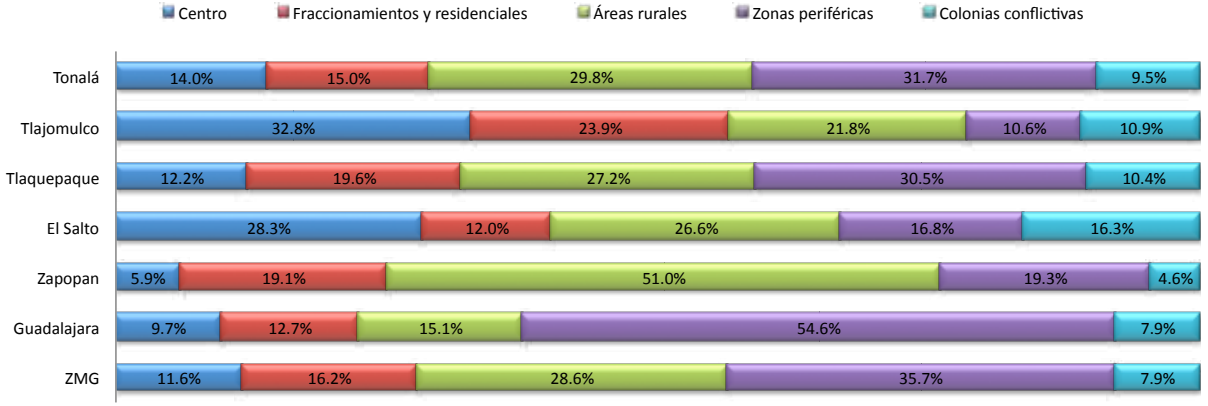
P45a-e) ZMG: A continuación se presenta una lista de situaciones que atienden los policías:



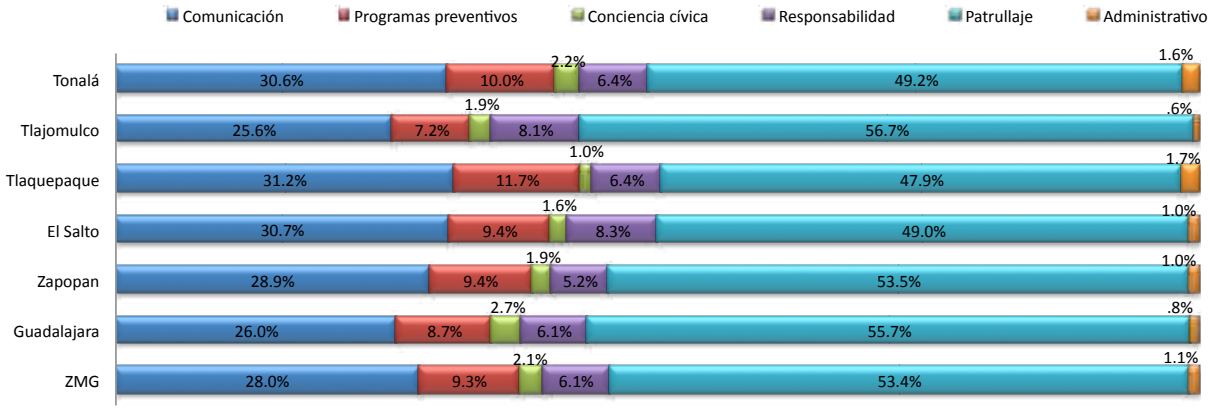
P46) Menciona el sector del municipio en donde eres mejor recibido



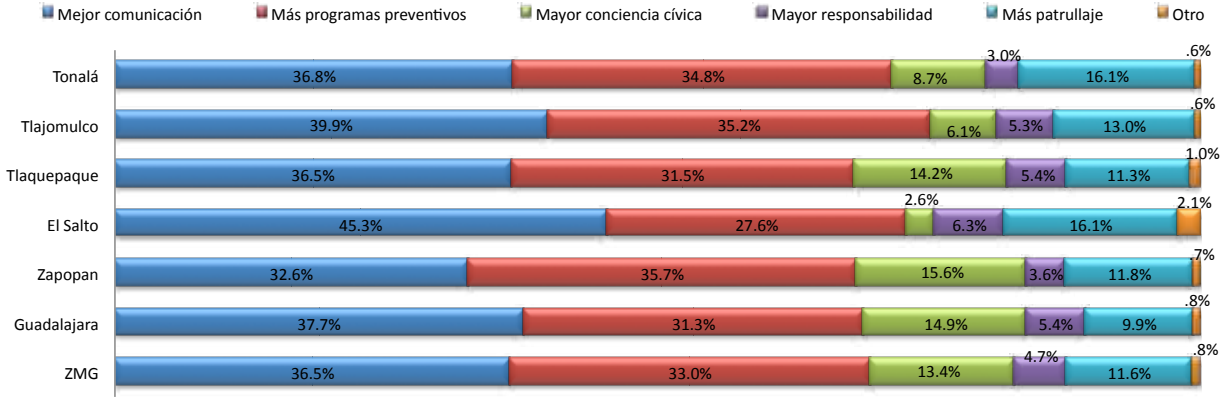
P47) Menciona el sector del municipio en donde eres peor recibido



P48) ¿Cuál es el tipo principal de contacto que tienes con la comunidad?



P49) ¿Cómo crees que la policía se podría acercar más a la gente?



Zona Metropolitana de Guadalajara