La ilusión de la gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública: la policía metropolitana de Guadalajara

The Illusion of Metropolitan Governance in Public Security: The Metropolitan Police of Guadalajara

Gerardo Bonilla Alguera*

Fecha de recepción: 07/06/2020 Fecha de aceptación: 28/07/2020

Esta investigación parte de un estudio de caso longitudinal (2013-2020) que observa los esfuerzos institucionales para la construcción de una policía metropolitana del área de Guadalajara. La evidencia documental y estadística es analizada desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana. Entre los hallazgos, sobresale que se han creado tres corporaciones policiales de manera oficial, pero en la práctica, Guadalajara no cuenta con una policía propiamente metropolitana. Los mecanismos empleados corresponden con los siguientes modelos de gobernanza: convenios intermunicipales, coordinación vertical y la creación de agencias metropolitanas. En este proceso ha predominado la coordinación vertical a iniciativa del gobernador, sin importar el partido político en el Gobierno del Estado. En conclusión, la gobernanza metropolitana en materia policial no es más que una ilusión.

Palabras clave: gobernanza, área metropolitana, seguridad pública, policías

This research stems from a longitudinal case study (2013-2020) observing the institutional efforts to construct a metropolitan police force in the Guadalajara area. The documentary and statistical evidence collected is analyzed from the perspective of metropolitan governance. Among the findings, it is noted that three police corporations have been officially created, but in practice, Guadalajara does not have a proper metropolitan police force. The mechanisms used correspond to the following governance models: inter-municipal agreements, vertical coordination, and the creation of metropolitan agencies. This case illustrates that vertical coordination, at the governor's initiative, has predominated regardless the political party in the State Government. In conclusion, metropolitan governance in public safety is nothing more than a label.

Keywords: *governance, metropolitan areas, public security, police departments*

*Universidad Iberoamericana (IBERO).

Introducción

[…] las áreas metropolitanas han sido los territorios olvidados de la descentralización
(Lefèvre, 2010, p. 626)

El 5 de junio de 2020, la Policía Municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco reprimió brutalmente a un grupo de manifestantes que protestaban, paradójicamente, contra la violencia policial. Un día antes, Giovanni López, joven trabajador de la industria de construcción, fue detenido por elementos de la policía municipal por no usar cubrebocas, una de las medidas sanitarias indicadas por las autoridades para disminuir el riesgo de contagio en plena pandemia de COVID-19. Durante la aprehensión fue golpeado y posteriormente torturado, hasta que falleció. Está claro que la policía no actuó conforme a los protocolos sobre el uso de la fuerza, no siguió los procedimientos del Registro Nacional de Detenciones[1] y mucho menos respetó los derechos fundamentales del detenido. Horas después de la salvaje represión de los manifestantes, el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, anunció que "había decidido tomar el control de la policía municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos" (Redacción, 2020).

Además del evidente abuso en el uso de la fuerza pública, llama la atención que la policía municipal estuviera todavía en operación, pues se suponía que para entonces ya operaba un mando policial metropolitano. El 26 de julio de 2019, el Gobierno del Estado de Jalisco firmó un convenio para la creación de la Policía Metropolitana con los nueve Presidentes Municipales del área metropolitana de Guadalajara[2]; esta nueva corporación de seguridad pública fue presentada oficialmente el 20 de agosto de ese mismo año. En esa ocasión, el entonces Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, Alfonso Durazo, sostuvo que "la Policía Metropolitana permitirá coordinar esfuerzos, optimizar recursos y capacidades de respuesta muy por encima de límites municipales que complican el quehacer operativo de las fuerzas de seguridad pública" (SSyPC, 2019).

Ese mismo día se anunció el inicio de las operaciones de esta nueva corporación. Sin embargo, los hechos indican que no hubo coordinación de esfuerzos ni se superaron los "límites municipales". La policía de

1 El 17 de mayo de 2019 se publicó la Ley Nacional del Registro de Detenciones en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El Registro tiene como finalidad "prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada". Para más información, se recomienda revisar los Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones, publicados en el DOF el 22 de noviembre de 2019.

2 Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo.

Ixtlahuacán es una corporación de seguridad pública con apenas 49 elementos operativos; 21 de ellos ni siquiera estaban dados de alta oficialmente, y 22 habían reprobado sus evaluaciones de control de confianza (Magallón, 2020). Estos indicios de debilidad institucional y corrupción justifican la pertinencia de una Policía Metropolitana, pues una corporación de seguridad pública que trasciende al ámbito municipal sigue siendo una respuesta del gobierno local que evita la centralización de la función policial[3].

Estos lamentables hechos ilustran las complejidades de la gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública. El traslape de jurisdicciones, la fragmentación de funciones, la diversidad y desigualdad de capacidades institucionales municipales son apenas algunos de los obstáculos más recurrentes[4]. Además, se despoja al discurso metropolitano-céntrico de sus aspectos retóricos, que ensalzan la creación de agencias metropolitanas como la panacea de todos los problemas públicos de una urbe. A todas luces, la policía estatal y la metropolitana brillaron por su ausencia; ahora bien, ¿de qué manera exhibe esto la ilusión metropolitana en materia de seguridad pública? Más adelante se presentará evidencia empírica que provee una respuesta plausible a esta pregunta.

En este texto se analizarán los esfuerzos institucionales por construir una policía metropolitana en Guadalajara y los ocho municipios circunvecinos. El objetivo es observar en qué medida se ha avanzado en la conformación de una corporación de seguridad de esta naturaleza, así como identificar los principales obstáculos en este proceso. Se trata de un estudio de caso longitudinal que analiza el uso de varios instrumentos de coordinación intermunicipal de la función policial a lo largo del periodo 2013-2020.

En la primera sección de este documento se perfilará el enfoque de análisis basado en la discusión sobre la gobernanza metropolitana, con particular énfasis en los modelos de institucionalización de distintas formas de coordinación metropolitana. En la segunda parte, se describirán a detalle los cambios organizacionales que ha sufrido la policía metropolitana desde su creación en 2013 como un grupo especial de la Fuerza Única Jalisco (FUJ). Finalmente, a partir de información sobre incidencia delictiva y capacidades institucionales, se analizarán los modelos policiales ensayados en la zona metropolitana de Guadalajara.

3 Esto puede ser visto desde la óptica de la gubernamentalidad (Ríos, 2014), los convenios intermunicipales como instrumentos de gobierno (Cantú et al., 2011) o desde una lógica de gobernanza metropolitana (Tomàs, 2015). En cualquier caso, el objetivo es mejorar el desempeño policial y las condiciones objetivas y subjetivas en materia de seguridad pública.

4 En 2010 ya eran claras las asimetrías institucionales de las policías municipales de la zona metropolitana. De acuerdo con Moloeznik, "el problema reside en los desbalances o desequilibrios entre los ingresos de los agentes de policía de cada uno de los seis municipios que integran la ZMG: sólo Guadalajara garantiza ingresos superiores a los 8,000 pesos mensuales" (2010, p. 16).

Una aproximación a la gobernanza metropolitana

En términos simples, el concepto de gobernanza se refiere a "una estructuración de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores grupos y organizaciones" (Arellano et al., 2014, p. 121). No obstante, cabe señalar que la gobernanza remite más bien a un marco analítico en torno a un debate (claramente prescriptivo) sobre la mejor forma de tomar decisiones en democracia. Vista así, se pueden identificar tres grandes perspectivas al respecto: la primera se refiere a la búsqueda de soluciones colectivas a problemas comunitarios; la segunda se enfoca en el rol de actores sociales en la definición de asuntos públicos, mientras que la tercera postula distintas formas de interacción y dirección entre el Estado y la sociedad civil en distintos ámbitos de política pública (Pierre y Peters, 2020).

Hay cierto consenso sobre el uso del término gobernanza como un "concepto paraguas" (Pierre y Peters, 2020; Crespo y Cabral, 2010), tan amplio que suele emplearse con adjetivos para delimitar su significado. En este texto se alude a la gobernanza metropolitana en particular. Para entender este concepto a cabalidad es pertinente evocar primero el fenómeno metropolitano, es decir, el ámbito donde se observará a la gobernanza en acción. El término metropolitano se "refiere a áreas grandes, contiguas y urbanizadas, que involucran una o más jurisdicciones locales de gobierno, que han surgido a través de procesos de urbanización a gran escala y de conurbación; generalmente están pobladas por más de 500 mil habitantes y, a menudo, más de un millón" (Wilson et al., 2012, p. 2).

No obstante, también puede resultar analíticamente útil observar el fenómeno de la "metropolización como un proceso", es decir, como:

> una tendencia hacia el desbordamiento de las ciudades centrales más allá de sus límites originales, lo que conlleva a su transformación en complejos sistemas basados en interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas entre las urbes que forman parte de conglomerado global (Gallego, et al., 2018, p. 51).

Desde esta perspectiva, el área de la metrópoli es hasta cierto punto funcional, de manera que rebasa los límites municipales y propicia el traslape de jurisdicciones.

Ante este complejo escenario de fragmentación-interdependencia, la gobernabilidad se vuelve incierta; de hecho, se puede afirmar que "las metrópolis, como las sociedades, nunca son totalmente gobernadas" (Ugalde y Le Galès, 2017, p. 25). Desde esta óptica, las relaciones de poder siempre incluyen resistencia de los sujetos potencialmente afectados y la imposición no es una alternativa viable. Al respecto, hay que considerar

que la metropolización implica "la *espacialización* de la política [lo cual] arroja nuevos problemas para las formas de gobierno democrático" (Pugh et al., 2009, p. 107).

Precisamente por lo anterior, la gobernanza metropolitana "hace referencia a la capacidad de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbanas" (Tomàs, 2015, p. 3). Visto de otra manera, la gobernanza "en el sentido de la sociología política es definida como un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar metas apropiadas que han sido discutidas y definidas colectivamente en ambientes fragmentados e inciertos" (Le Galès, 1998, p. 495). Desde esta perspectiva, la "gobernanza urbana" tiene dos aspectos centrales. En primer lugar, la dimensión interna se refiere "a la capacidad de integrar organizaciones, actores, grupos sociales y diferentes intereses […] para promover la cohesión y consecución de metas y objetivos comunes" (Le Galès, 1998, p. 496). En segundo lugar, la dimensión externa alude a la capacidad de representar hacia afuera de la metrópolis los intereses colectivos construidos en el ámbito interno (Le Galès, 1998).

Como se puede apreciar, el concepto de gobernanza metropolitana tiene una fuerte carga normativa. Está directamente asociado con las nociones más contemporáneas de democracia participativa, pero también con modelos cercanos a la Nueva Gestión Pública, así como a la gestión colaborativa por medio de redes multinivel o de pluralidad de actores (Pierre y Peters, 2020; Aguilar, 2013). Aunque en términos prescriptivos estas ideas son una guía hacia dónde y cómo se debe avanzar en la solución de problemas metropolitanos, hay una escasez de referentes empíricos, en gran medida porque, a pesar de las buenas intenciones o la voluntad discursiva, es muy complicado resolver los problemas de coordinación y acción colectiva que presenta cualquier esfuerzo institucional por promover formas de gobernanza.

De acuerdo con Tomàs (2015) existen cuatro grandes modelos de *gobernanza metropolitana* que varían según el grado de institucionalización que pueden alcanzar. En primer lugar, en el nivel máximo se encuentra el gobierno metropolitano, sea de elección directa o indirecta: la "creación de instituciones metropolitanas con fuertes poderes (autonomía jurídica y fiscal) y legitimidad democrática (elección de sus representantes)" (Tomàs, 2015, p. 5). Este es el menos común de los modelos, pero es posible identificar algunos ejemplos como las áreas metropolitanas de Barcelona y Lisboa, en España y Portugal, respectivamente, así como la región de Stuttgart, Alemania. En los primeros dos casos la elección de los representantes es indirecta, y en el tercero es directa. En segundo lugar se encuentra la *agencia metropolitana*, una institución de tipo sectorial con una sola y exclusiva función central. Por ejemplo, "en Frankfurt se trata de la planificación regional. En el caso de Birmingham, hay diversas agencias

sectoriales con las funciones del transporte, la policía, los incendios y emergencias" (Tomàs, 2015, p. 7). En México se pueden encontrar agencias de este tipo en las áreas metropolitanas de Guadalajara[5] (Díaz, 2018). Sin importar el tema o la función, se trata de modelos de gobernanza metropolitana con un nivel intermedio-alto de institucionalización; es decir, organizaciones formales que han resultado de alguna decisión legislativa o administrativa.

En tercer lugar, se identifican los mecanismos de *coordinación vertical* "a partir de un ámbito de gobierno ya existente: una región, provincia, etc." (Tomàs, 2015, p. 4). En estos casos, alguna autoridad de determinada demarcación política-administrativa asume por iniciativa propia las funciones de coordinación para la atención de uno o más problemas metropolitanos sin transgredir la normatividad, pero también sin mandato legal específico. De este modelo de gobernanza con institucionalización medio-baja abundan ejemplos en todo el mundo. Para no ir tan lejos, en Guadalajara la creación de la primera "Policía Metropolitana" en 2013 fue resultado de las gestiones y el cabildeo del gobernador de Jalisco para conformar una policía que trascendiera el ámbito municipal.

Finalmente, en el nivel con el menor grado de institucionalización se ubica la *cooperación voluntaria entre municipios*, generalmente mediante "mancomunidades o planes estratégicos" (Tomàs, 2015, p. 4). Generalmente, se trata de demarcaciones territoriales conurbadas a una misma metrópoli. Es el caso más recurrente y puede considerarse desde un esquema básico de diálogo permanente hasta la firma de convenios de colaboración en diversas materias; casi por definición, se refiere al primer acercamiento que puede haber entre autoridades de cierta zona metropolitana. Dependiendo del grado de compromiso y éxito en el cumplimiento de los acuerdos, se puede escalar en esta jerarquía de modelos de gobernanza metropolitana.

A partir de esto, se hace evidente que un aspecto central de la gobernanza metropolitana radica en la coordinación entre actores e instituciones, pero también entre ámbitos de políticas públicas. De acuerdo con Díaz Aldret: "en la actualidad la gobernanza metropolitana es un problema de coordinación de políticas más que de creación ex profeso de gobiernos/agencias o de búsqueda de una escala adecuada de las unidades administrativas para la gestión de servicios públicos" (2018, p. 129). En los pocos casos en los que se han creado agencias sectoriales en México se asume (al menos implícitamente) que basta con ello para alcanzar la anhelada coordinación; sin embargo, se olvida que el éxito de las políticas públicas se juega en el "campo de batalla" (Merino, 2010), es decir, en la

5 Por ejemplo, las Agencias Metropolitanas de: Seguridad Pública, Medio Ambiente, Movilidad, Cooperación Internacional y Gestión de Residuos Sólidos, así como el Instituto Metropolitano de Planeación.

implementación. Por ello, la "gobernanza, como las políticas públicas, es resultado de acciones colectivas, instituciones, actores colectivos, protesta e implementación" (Le Galès, 1998, p. 28).

En este mismo sentido, se puede considerar que la noción de gobernanza implica "un desafío a la gestión y la coordinación" (Crespo y Cabral, 2010, p. 642). Aunque en México se han puesto en práctica diversos acuerdos bilaterales y multilaterales entre municipios, poco se ha avanzado "en crear un efectivo nivel de estructuras gubernamentales democráticas, representativas y participativas en el ámbito metropolitano" (Ward y Robles, 2012, p. 169). Es preciso tener en cuenta que "la gobernanza resulta de los distintos tipos de arreglos que los actores construyen desarrollando una triple capacidad para la acción, integración y adhesión, lo cual resulta en la capacidad para la representación" (Crespo y Cabral, 2010, p. 646). Sin representación clara y efectiva de los diversos sectores que conforman una metrópoli, aludir a una gobernanza metropolitana no pasará de las buenas intenciones.

Ahora bien, ¿por qué en México la perspectiva de la gobernanza metropolitana es apenas incipiente? En primer lugar, porque (como se afirma en el epígrafe de este artículo) las "áreas metropolitanas han sido el territorio olvidado de la descentralización" (Lefèvre, 2010, p. 626). En 1983, las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) otorgaron más competencias a los municipios, y en 1999 concedieron facultades legislativas a los Ayuntamientos. A raíz de este proceso, los municipios ganaron autonomía y las áreas metropolitanas permanecieron ocultas en el entramado del federalismo mexicano. Además, habría que considerar cinco factores decisivos en el surgimiento de modelos de gobernanza metropolitana:

> a) los poderes constitucionales atribuidos a los gobiernos locales, incluyendo la capacidad fiscal; b) la geografía jurisdiccional del gobierno local; c) las características técnicas y organizacionales de los sistemas de provisión de servicios públicos; d) los sistemas electorales y las prácticas políticas; y e) las presiones demográficas y cívicas (Wilson et al., 2012, p. 34).

No obstante, cada uno de estos factores es modificable mediante políticas públicas; dicho de otra manera, "las políticas públicas determinan la política" (Lowi, 1972, p. 299). En este marco, las bases de los modelos de gobernanza metropolitana pueden diseñarse y desarrollarse a partir de decisiones, pero también de acciones orientadas a incrementar las capacidades institucionales de los Ayuntamientos para facilitar la coordinación. Esto cobra mayor relevancia cuando el principal reto es que "la fragmentación es inherente al fenómeno metropolitano y, por lo tanto,

siempre plantea problemas para la coordinación intergubernamental" (Díaz, 2018, p. 128). Ante esta situación, hay que considerar la utilidad heurística y práctica de concebir los instrumentos de política pública como artefactos de poder. Vista así, la

> instrumentación de políticas públicas es un medio para reorientar la relación entre la sociedad política (vía la administración) y la sociedad civil (vía los sujetos administrados), hacia intermediarios en la forma de dispositivos que combinan componentes técnicos (mediciones, cálculos, procedimientos, Estado de Derecho) y sociales (representación, símbolos) (Le Galès y Kassim, 2010, p. 5).

Dicho de otra manera, la gobernanza metropolitana no se puede instaurar por decreto o a fuerza de convenios de colaboración que, en el mejor de los casos, se basan meramente en la buena voluntad política.

En suma, si se desea analizar la gobernanza metropolitana no se puede perder de vista la implementación de las políticas públicas, pues se trata de "un indicador claro de los modos de gobernanza en acción" (Le Galès , 1998, p. 34). Además, hay que considerar que "no hay recetas institucionales para optimizar la coordinación a nivel metropolitano" (Díaz, 2018, p. 131). De alguna manera, se trata de asumir una perspectiva casuística, casi artesanal; ello implica apegarse a la toma de decisiones bajo una lógica incrementalista. Hay que avanzar poco a poco, por medio de prueba y error, así como considerar las particularidades de cada zona metropolitana y las demarcaciones municipales que la conforman.

La policía ¿metropolitana? de Guadalajara

El debate sobre el fenómeno metropolitano no es nuevo en Guadalajara. En 1989, una década antes de que los municipios adquirieran facultades legislativas para sus Ayuntamientos, se creó el Consejo Metropolitano de Guadalajara como un "órgano de concertación social y gubernamental" (Arellano, 2014) integrado por representantes de los ocho municipios de la zona conurbada y dependencias federales y estatales. En 1993, se estipuló en la La Ley de Desarrollo Urbano que el Consejo Metropolitano era una instancia de carácter administrativo y se le otorgaron capacidades de sanción sobre los planes intermunicipales (Arellano, 2014). Finalmente, en 2009 el Congreso del Estado declaró la constitución del área metropolitana de Guadalajara (Decreto No. 25400). Dos años después se promulgó la Ley de Coordinación Metropolitana en la que se establecieron los siguientes órganos: a) Junta de Coordinación Metropolitana; b) Instituto Metropolitano de Planeación; y c) Consejo Ciudadano Metropolitano.

El desarrollo de este marco normativo y las respectivas instituciones exaltaron el optimismo de algunos estudiosos de las áreas metropolitanas, a tal grado que se llegó a plantear la hipótesis de que en Guadalajara se atestiguaba el surgimiento de una "ciudadanía metropolitana" (Osorio y Blanco, 2016). No obstante, en este texto se considera que, para indagar sobre los modelos de gobernanza metropolitana que se han ensayado en la región, hay que revisar a profundidad y por separado cada uno de los temas contemplados en la Agenda Metropolitana de la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara. A saber: a) seguridad ciudadana; b) movilidad; c) gestión del medio ambiente; d) sistema integral de gestión metropolitana; e) recuperación de espacios públicos; f) modelo de vivienda; g) inversión para el desarrollo; y h) atención a emergencias y contingencias (IMEPLAN, 2020). Por ello, a continuación, se desarrolla una breve historia institucional de la coordinación intermunicipal y estatal para construir una corporación policial metropolitana en el marco del eje "seguridad ciudadana". A partir de ello se sentarán las bases para analizar los alcances y límites de la configuración de una policía metropolitana en la región de interés.

El primer intento se hizo en 2013, siguiendo los lineamientos del Gobierno Federal para la implementación de un Mando Único Policial en cada entidad federativa. Los primeros gobiernos estatales que avanzaron en esta dirección lo hicieron mediante convenios con los municipios. Jalisco no fue la excepción, y el entonces Gobernador Aristóteles Sandoval (Partido Revolucionario Institucional) suscribió con los Ayuntamientos "Convenios de Coordinación, Colaboración y Regionalización para la Integración de la Fuerza Operativa bajo un solo Mando para el Estado de Jalisco". De esta manera, se logró crear la Fuerza Única Jalisco (FUJ), una policía estatal bajo el mando de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. Esta nueva corporación de seguridad estaba integrada por elementos policiales estatales, además de un conjunto de operativos municipales comisionados para esta labor.

LA FUJ entró en funciones en mayo de 2013, en 19 regiones operativas. El 16 de diciembre de ese mismo año se anunció la creación de la Fuerza Única Metropolitana (FUM), un grupo operativo al interior de la FUJ, integrado por 400 elementos de las nueve policías municipales del área metropolitana de Guadalajara. Considerando que esto se realizaba bajo los lineamientos del mando único policial, los municipales fueron comisionados a este nuevo agrupamiento. En su momento, el gobernador anunció que cada policía asignado a este grupo ganaría $22,400, siendo "la policía mejor pagada de toda la historia" (Martínez, 2013).

Visto desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, podría decirse que este primer esfuerzo fue un caso de coordinación vertical, porque desde el Gobierno del Estado de Jalisco se buscó la coordinación

con las autoridades municipales para hacer frente al creciente problema de la inseguridad pública en la entidad[6]. No obstante, hay que reconocer que al inicio de la negociación entre el gobierno estatal y los municipales no figuraba el Área Metropolitana de Guadalajara. El objetivo era el mando único estatal, no la configuración de una policía metropolitana. Fue hasta que se avanzó en el proceso de "regionalización" de las operaciones policiales cuando surgió la necesidad de crear un cuerpo especializado y focalizado en la zona metropolitana. Esto es relevante porque indica que la coordinación vertical, en este caso, fue meramente reactiva; la planeación estratégica, en ese momento, no contemplaba el problema de inseguridad y violencia a nivel metropolitano, sino estatal.

De hecho, pareciera que la coordinación fue tan vertical que incurrió en la subordinación mediante la figura del mando único. Aun cuando más adelante se expresó la necesidad de atender con cierta particularidad la inseguridad de la zona metropolitana, se hizo desde una operación casi exclusivamente estatal. La Fuerza Única Metropolitana era un grupo de reacción de policías estatales adscritos a una demarcación que comprendía varios municipios conurbados a la capital de la entidad. Así que, a pesar de la denominación de este grupo policial, difícilmente se podría considerar una verdadera policía metropolitana. Más bien se trata de una policía estatal con un grupo de trabajo focalizado en una zona metropolitana; ni el mando ni la organización son metropolitanos, solamente el área de operación.

Una clara muestra de los problemas de coordinación para la instrumentación de la política de seguridad estatal y metropolitana surgió con el proceso electoral intermedio. En 2015 se eligieron autoridades para 125 Ayuntamientos y se renovaron las 39 curules del Congreso del Estado. El partido político en el gobierno (PRI) perdió, entre otros municipios, la capital del estado contra Movimiento Ciudadano. Con la llegada de Enrique Alfaro a la Presidencia Municipal de Guadalajara, se vislumbraba una confrontación con el Gobierno del Estado. Desde antes de encabezar formalmente el Ayuntamiento, Alfaro declaró que era necesario disolver la Fuerza Única Metropolitana, ya que se trataba de "un grupo de reacción sin razón de ser" (El Informador, 2015). Además, anticipó que una vez en el cargo buscaría crear una verdadera Policía Metropolitana en coordinación con los otros municipios del área.

El entonces Presidente Municipal Electo contaba con el apoyo de los Alcaldes de los principales municipios del AMG (Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y Zapotlanejo), atribuible en parte a

6 El gobernador Sandoval entró en funciones el 1 de marzo de 2013; ocho días después fue asesinado en Zapopan el recién nombrado Secretario de Turismo, José de Jesús Gallegos. El 17 de abril de ese mismo año se registró un atentado con explosivos contra las instalaciones del Diario Mural en Guadalajara. Estos y otros eventos de alto impacto ocurrieron en el marco las acciones de expansión del Cártel Jalisco Nueva Generación, que en ese momento intensificaba sus enfrentamientos con el Cártel de Sinaloa y Los Caballeros Templarios.

que eran del mismo partido político (MC). De hecho, en cuanto rindieron protesta el 1 de octubre de 2015, los Presidentes Municipales adscritos al partido Movimiento Ciudadano retiraron a los policías municipales que habían sido comisionados por la administración saliente a la Fuerza Única Metropolitana. A partir de ese momento, bajo el liderazgo de Alfaro, empezaron a negociar con el resto de los Alcaldes (PRI) para la creación de una Policía Metropolitana, de tal manera que en septiembre de 2016, los nueve Ayuntamientos ya contaban con una "Propuesta de Convenio de Coordinación y Asociación Intermunicipal para el Ejercicio de las Funciones de Seguridad Pública y Policía Preventiva" (Herrera, 2016).

Este convenio contemplaba una figura de "mando mixto" toda vez que los Presidentes Municipales no estuvieran de acuerdo en ceder por completo el control de sus policías a la Fiscalía Estatal. Finalmente, el 31 de octubre de 2016 se suscribió el "Convenio Específico del Nuevo Modelo de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara para la Coordinación Metropolitana Respecto al Ejercicio de las Funciones de Seguridad Pública". Fue firmado por el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Planeación, Administración y Finanzas, el Fiscal General del Estado y los Presidentes Municipales de los nueve municipios del AMG. La nueva corporación policial conservó el nombre de Fuerza Única Metropolitana (FUM); el mando no fue mixto, y recayó nuevamente en el Gobernador del Estado. Los elementos policiales municipales fueron comisionados otra vez a la renovada corporación de seguridad. En sentido estricto, no cambió nada.

Las ganancias de los municipios se acotaron a ciertas formalidades relacionadas con el monitoreo y evaluación de la corporación policial, así como a la asignación presupuestal. En primer lugar, se creó el "Comité de Seguridad Metropolitana para evaluar mensualmente los resultados e impacto de la operación de la Fuerza Única Metropolitana" (Cláusula Quinta del Convenio, 2016). En segundo lugar, el Gobierno del Estado asumió mayores compromisos sobre el financiamiento de la corporación; hasta ese momento no se había logrado la homologación y el incremento de salarios. Finalmente, en la negociación se acordó la creación de una Agencia Metropolitana de Seguridad. El "Convenio específico de coordinación y asociación metropolitana, para la creación del organismo público descentralizado denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara" (en los sucesivo "Convenio" y "Agencia", respectivamente) se firmó el mismo día que se aprobó la creación de la FUM.

De alguna manera se puede sostener que esta segunda versión de la Fuerza Única Metropolitana fue resultado de un modelo de gobernanza de coordinación voluntaria entre municipios. Seis alcaldes de Movimiento Ciudadano y tres del Revolucionario Institucional lograron por su propia

voluntad política coordinarse para negociar en bloque con la autoridad estatal. Sin embargo, los resultados terminaron favoreciendo al Gobierno del Estado; el modelo policial fue el mismo y quedó lejos de ser una verdadera Policía Metropolitana al mando de una autoridad colegiada entre los municipios de la AMG (BID, 2013).

La Agencia Metropolitana de Seguridad terminó siendo un "elefante blanco"[7], que hasta el día de hoy no ha logrado incorporar la participación ciudadana al diseño de las políticas de prevención del delito que debería estar realizando. Desde su incepción quedó claro que no tendría injerencia alguna sobre la función policial; en el mejor de los casos constituyó un foro periódico de reunión entre el gobernador y los presidentes municipales, mismo que se duplicaba con el Comité de Seguridad Metropolitana, que se instauró a partir del convenio de la reforma policial de 2016.

La creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad es a todas luces un ejemplo del segundo modelo de gobernanza: agencias metropolitanas. Sin embargo, como se ha sostenido en la sección previa, no basta con crearlas si no se alcanza la coordinación entre políticas públicas. En este caso, la política policial y la de prevención del delito avanzaron por vías notoriamente separadas. El Gobierno del Estado apostó a seguir el modelo de Nuevo León (Mendoza y Montero, 2015) y no logró construir una policía de la calidad que en su momento alcanzó la Fuerza Civil del estado norteño. Tampoco se acercó siquiera a obtener los resultados que logró la Policía Metropolitana del "área conurbada de Altamira-Tampico-Ciudad Madero" (Cantú et al., 2011), en términos de incidencia delictiva.

El tercer intento de construir una policía metropolitana llegó nuevamente con el cambio de gobierno. El 6 de diciembre de 2018 el exalcalde de Guadalajara, Enrique Alfaro, rindió protesta como gobernador de Jalisco. Nuevamente, desde un modelo de coordinación vertical, se planteó la necesidad de una Policía Metropolitana bajo un esquema similar al que en su momento implementó el gobernador Sandoval. El 26 de julio de 2019 el Gobierno del Estado y los nueve gobiernos municipales firmaron el "Convenio específico de coordinación y asociación en materia de seguridad metropolitana para la creación del organismo público descentralizado intermunicipal denominado Policía Metropolitana de Guadalajara".

En esta nueva versión, a la Junta de Gobierno se agregó la representación federal de la Guardia Nacional (Torres, 2019). Alineados al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, se planeó un esquema de coordinación con la corporación federal de seguridad y se nombró Titular de la Policía Metropolitana de Guadalajara al General en retiro, Arturo González (Redacción, 2019). Esta nueva Policía Metropolitana fue presentada como la segunda más grande del país, después de la de la

7 En México esta expresión se utiliza para referirse a obras públicas inconclusas o proyectos gubernamentales inoperantes.

Ciudad de México. Se anunció un esquema de homologación de salarios y un ambicioso esquema de coordinación y planeación que en esta ocasión sumaba a las autoridades federales. Sin embargo, hacia finales de año, el gobernador Alfaro evidenció que la Federación se negaba a hacer la aportación presupuestal acordada (300 millones de pesos).

Tras el incidente de Ixtlahuacán, descrito en la introducción de este artículo, la Coordinación Estratégica de Seguridad de Jalisco no pudo dar cuenta de avances en reclutamiento, estado de fuerza ni presupuesto ejercido por la Policía Metropolitana. Lo cierto es que, de acuerdo con la organización de la sociedad civil "México SOS Jalisco", el proyecto se "quedó en el papel" (El Informador, 2020). De los casi ocho mil elementos que la integrarían, en junio de este año sólo se pudo verificar el reclutamiento de 50 policías (El Informador, 2020); las policías municipales nunca se sumaron a esta meta organización de carácter metropolitano. Aparentemente, el problema ha sido fundamentalmente financiero.

Esfuerzos institucionales infructuosos: ¿y las condiciones de inseguridad?

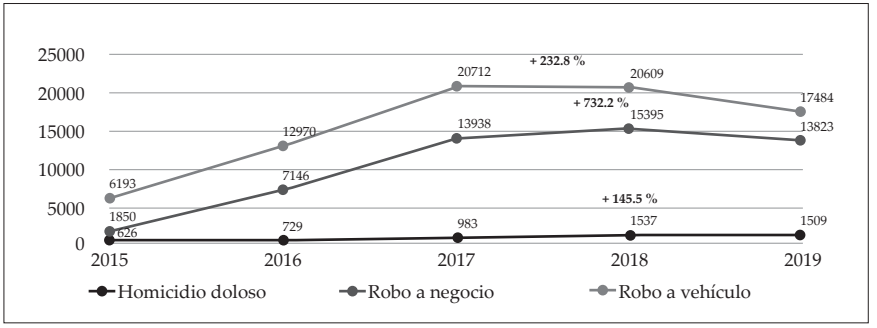
Hasta aquí ha quedado claro que la conformación de una policía metropolitana en Guadalajara se quedó, en el mejor de los casos, en las buenas intenciones de los gobernadores y alcaldes. Nunca se pudo construir una organización policial con una estructura y desempeño distintos al municipal y al estatal; la identidad metropolitana brilló por su ausencia en las tres corporaciones policiales que pretendieron asumir labores de seguridad pública en Guadalajara y sus municipios conurbados. Lo que sí parece seguir patrones metropolitanos es la delincuencia, particularmente en la comisión de delitos contra la propiedad, la vida y la integridad de las personas.

En este sentido, los tres intentos intergubernamentales de crear una policía metropolitana representan oportunidades perdidas para hacer frente al problema conurbado de inseguridad y violencia. Entonces, es pertinente preguntarse, ¿qué pasó con la incidencia delictiva estos años? No se trata de evaluar los resultados de las policías presuntamente metropolitanas, sino de apreciar la magnitud del fenómeno delictivo en la región de interés. Esto es importante porque la incidencia delictiva se caracteriza por ser altamente sensible a factores exógenos a la labor policial: aspectos económicos, sociales, políticos e institucionales pueden ser de mayor utilidad para explicar incrementos o decrementos en las tasas de criminalidad.

A continuación se presentan algunos datos que indican un deterioro gradual en las condiciones objetivas de inseguridad, es decir, en la

incidencia delictiva. Posteriormente, se exponen cifras de los aspectos subjetivos de la seguridad pública, relacionados con las percepciones ciudadanas de (in)seguridad, confianza en la autoridad policial y satisfacción con el servició público provisto por la "policía metropolitana". En la gráfica 1 se puede apreciar que los registros administrativos por tres delitos de alto impacto presentaron notorios incrementos. El homicidio doloso aumentó en 145 %, el robo de vehículo en 232 % y el robo a negocio en 732 %. Dependiendo del delito, el pico máximo se alcanzó entre 2017 y 2018. Desde entonces se aprecian ligeras disminuciones; sin embargo, es claro que la situación en 2019 era peor que la de 2015.

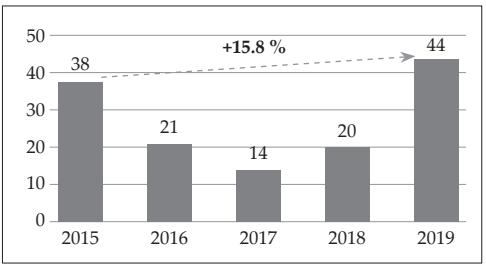
Gráfica 1. Incidencia delictiva en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

Si se consideran otros delitos graves, la situación es bastante similar. Como se puede observar en la gráfica 2, las cifras de feminicidio se incrementaron en casi 16 % en un lustro. A pesar de un descenso gradual de 2015 a 2017, el repunte es bastante claro.

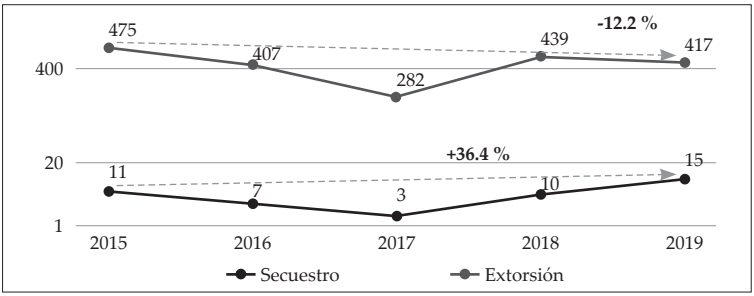
Gráfica 2. Feminicidio en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

Tomando en cuenta dos delitos de alto impacto, generalmente asociados al crimen organizado, como secuestro y extorsión, el panorama es muy parecido. Como se ilustra en la gráfica 3, la extorsión tuvo una ligera disminución de 12.2 %, mientras que las cifras de secuestro aumentaron en más de 36 %. No obstante, se encuentran relativamente bajas comparadas con otras zonas metropolitanas o entidades federativas.

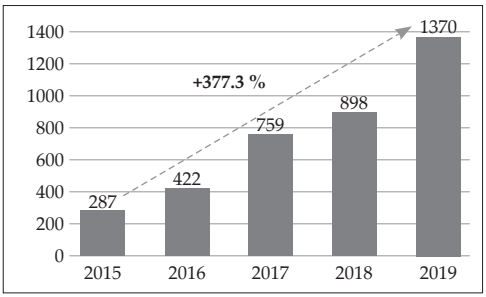
Gráfica 3. Secuestro y extorsión en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

El ejemplo más claro del deterioro en las condiciones de inseguridad y violencia se aprecia en la desaparición de personas. De acuerdo con datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en 2015 se registró la desaparición y no localización de 287 personas; en 2019 esta cifra fue de 1,370, lo cual representa un incremento de 377 %. Como también se observa en la gráfica 4, el aumento fue gradual y sostenido año con año.

Gráfica 4. Personas desaparecidas o no localizadas en la zona metropolitana de Guadalajara (2015-2019)



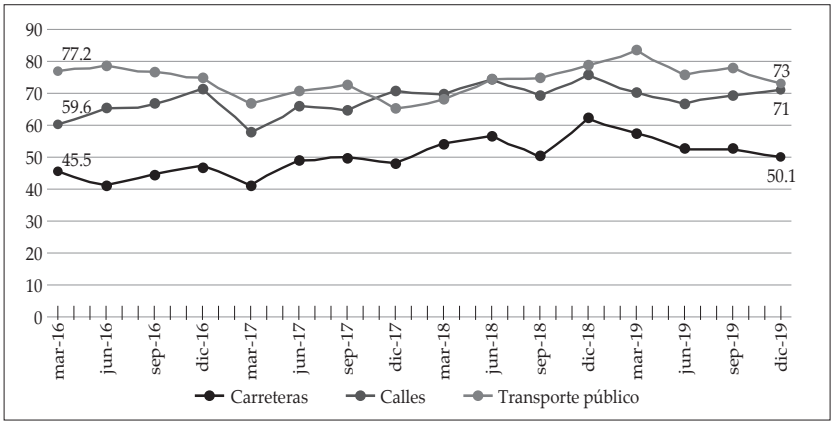
Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

Nota: Los datos corresponden a expedientes reportados por la Federación y las entidades federativas a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP).

Se podría argumentar que muchos de estos delitos, al estar asociados al crimen organizado, son competencia de la Federación. No obstante, como ya se mencionó, la exposición de estas cifras no tiene como objetivo evaluar el desempeño de las policías municipales del área metropolitana ni estatal. Simplemente se usan para ilustrar el deterioro en las condiciones objetivas de seguridad, lo cual hace más difícil realizar las labores policiales relacionadas con la preservación del orden y la prevención del delito. Al tratarse de delitos denunciados ante la autoridad ministerial, que derivaron en una carpeta de investigación, es necesario señalar que el panorama es peor debido a la alta tasa de no-denuncia (cifra negra) o a problemas en su clasificación (como en el feminicidio) que tiende al subregistro estos crímenes.

Si se consideran datos sobre la seguridad subjetiva, los resultados no son más optimistas. Como se puede observar en la gráfica 5, la sensación de inseguridad en las calles del municipio de Guadalajara[8] aumentó en casi 11 % de 2016 a 2019, mientras que el porcentaje de la gente que considera que las carreteras de la zona metropolitana son inseguras aumentó en 4.6 %.

Gráfica 5. Porcentaje de personas del municipio de Guadalajara que consideran que las calles, carreteras y el transporte público son inseguros



Fuente: elaboración propia con datos de la ENSU, 2020, INEGI.

En el transporte público metropolitano se registró una ligera disminución, como se indica en la gráfica 5. Sin embargo, es en el espacio público donde la sensación de inseguridad es mayor en el municipio capital: prácticamente 7 de cada 10 habitantes de la zona metropolitana

8 El INEGI no cuenta con datos para todos los municipios de la zona metropolitana; por eso se eligió únicamente Guadalajara para analizar la serie histórica completa. Las mediciones sobre la percepción de inseguridad en Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque y Zapopan inician apenas en junio de 2018.

de Guadalajara se sienten vulnerables a la delincuencia cuando usan el transporte. Este dato llama particularmente la atención porque, de acuerdo con la Fiscalía General del Estado de Jalisco, el delito fue erradicado desde 2016, tal como se puede apreciar en la tabla 1.

Considerando estas cifras, solamente puede haber dos explicaciones. La primera es que la cifra negra es 100 %; dicho de otra manera, nadie en la zona metropolitana acude al ministerio público a denunciar un robo en el transporte público. La segunda es que hay un problema en el reporte de estos datos; es decir, la Fiscalía, de manera deliberada o por error, reporta cifras incorrectas a la Federación. En cualquier caso, se trata de señales claras de debilidad institucional, ya sea por la nula confianza en las autoridades de seguridad pública y justicia, o por las precarias capacidades técnicas para registrar información estadística básica.

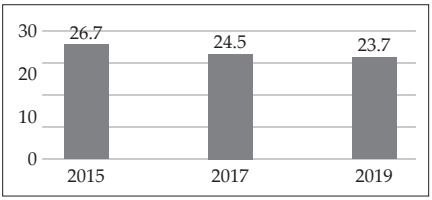
Tabla 1. Carpetas de investigación por robo en transporte público en la zona metropolitana de Guadalajara (anual)

Municipio	2015	2016	2017	2018	2019
Guadalajara	38	0	0	0	0
Zapopan	13	0	0	0	0
San Pedro Tlaquepaque	7	0	0	0	0
Tonalá	3	0	0	0	0
El Salto	2	0	0	0	0
Tlajomulco de Zúñiga	18	0	0	0	0
Ixtlahuacán de los Membrillos	0	0	0	0	0
Juanacatlán	0	0	0	0	0
Zapotlanejo	0	0	0	0	0
Total	81	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

Para finalizar, basta observar qué tan satisfecha se siente la ciudadanía con el servicio policial. El descenso en tan solo tres años es más que evidente.

Gráfica 6. Porcentaje de personas que se consideran satisfechas con el servicio policial en el área metropolitana de Guadalajara



Fuente: elaboración propia con datos del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI, 2020.

Ninguno de los tres intentos de crear una policía metropolitana tuvo un efecto positivo en la percepción de la ciudadanía de la zona sobre el desempeño policial. En dado caso, la evidencia indica que el saldo es negativo en términos de confianza y de incidencia delictiva. Esta situación es lamentable porque las policías locales, organizadas en torno modelos de proximidad, tienen como objetivo prioritario la construcción de confianza ciudadana, algo difícil de alcanzar en entornos de creciente inseguridad y violencia. En consecuencia, la zona metropolitana de Guadalajara se encuentra atrapada en un círculo vicioso que se agrava con las malas decisiones en materia de gestión policial. Las policías municipales permanecen endebles y la policía metropolitana no ha trascendido el diseño formal, los discursos políticos, ni las buenas intenciones.

Conclusiones

Guadalajara no cuenta hoy con una policía propiamente metropolitana. En el peor momento fue un agrupamiento de la Policía Estatal (FUJ); en el "mejor" momento, fue anunciada como una policía intermunicipal "alineada" al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, con endebles capacidades institucionales y precarios recursos. Tras los hechos de violencia policial en Ixtlahuacán, es evidente que ni siquiera ha podido entrar en funciones, en gran medida por los conflictos políticos entre el gobierno estatal y el federal. En cualquier caso, el proyecto de contar con una policía metropolitana no ha trascendido la fase de planeación y diseño.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana se puede concluir que en Guadalajara se han hecho esfuerzos que oscilan entre los convenios intermunicipales y la creación de agencias. En este proceso ha predominado la coordinación vertical, sin importar el partido en el Gobierno del Estado. La evidencia principal que devela la ilusión metropolitana en materia de seguridad pública radica en que las policías municipales del área conurbada de Guadalajara siguen operando como tales en su propia demarcación político-administrativa. No hay un mando metropolitano ni un diseño organizacional que indique la estructura de un cuerpo policial que no es ni municipal ni estatal.

Es improbable que Guadalajara tenga un gobierno metropolitano; la resistencia de un sistema federal como el mexicano lo hace prácticamente imposible. Sin embargo, hay alternativas para "gobernar" la metrópoli: se requiere más gobernanza y mejor gestión estratégica. La reforma policial municipal representa un gran desafío para la gobernanza (Sabet et al., 2013) metropolitana en este caso. Afrontarlo requiere asumir que la gobernanza va más allá de la creación de agencias y reconocer que la fragmentación es inherente al problema metropolitano (Díaz, 2018).

Para hacer de la ilusión una realidad sería pertinente diseñar, implementar y evaluar mecanismos de coordinación de políticas públicas. Se requiere una serie de *políticas procedimentales*, es decir, "procedimientos para el establecimiento de formas de gobierno mediante complejos procesos de formación de coaliciones y elaboración de proyectos a través de instrumentos y arreglos específicos" (Lefèvre, 2010, p. 632), a través del empleo de la planeación estratégica como herramienta de la gerencia pública municipal (Cabrero, 1999).

Si hay un genuino interés en la gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública, hay que ir más allá de los planes operativos anuales que han pretendido implementar las corporaciones policiales que se han asumido como metropolitanas. Es indispensable planear sin objetivos rígidos, incorporar la variable contextual y mantener esquemas de monitoreo y evaluación constantes, así como construir un sistema de planeación. En suma: complejidad organizacional, flexibilidad institucional y arreglos colaborativos ad hoc. Se trata de mejorar la coordinación *de* y *entre* políticas públicas mediante una instrumentación más eficaz (Le Galès y Kassim, 2010), todo ello desde una perspectiva local, pero distinta al paradigma municipal. Las zonas metropolitanas son mucho más que la simple adición de ayuntamientos o demarcaciones conurbadas, y pueden ser una verdadera alternativa a la descentralización de la función policial.

Referencias

Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno.* Instituto Nacional de Administración Pública.

Arellano, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, núm. 2, pp. 117-137. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538

Arellano, A. (2014a). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México. *Estado, Gobierno y Gestión Pública,* núm. 23, pp. 89-119.

_____ (2014b). La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano. *Opinión Jurídica*, Vol. 12, núm. 26, pp. 91-107.

_____ (2014c). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 14, núm. 23, pp. 33-70.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Evaluación del impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Nota Técnica #IDB-TN-557. BID.

Cabrero, E. (1999). Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En E. Cabrero y G. Nava (Coords.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso* (pp. 19-90). CIDE/Porrúa.

Cantú, J., Garza, J. e Ibarra, J. (2011). Convenios intermunicipales. El efecto de la Policía Metropolitana del área conurbada Almatam. *Gestión y Política Pública*, Vol. 20, núm. 2, pp. 433-457.

Crespo, J. y Cabral, J. (2010). The Institutional Dimension to Urban Governance and Territorial Management in the Lisbon Metropolitan Area. *Anàlise Social*, Vol. 45, núm. 197, pp. 639-662.

Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, Vol. 26, núm. 2, pp. 341-279.

_____ (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 71, pp. 121-154.

Gallego, L., Leyva, S. y Quintero, S. (2018). El gobierno de las áreas metropolitanas: un acercamiento histórico y teórico. En L. Gallego, S. Leyva y J. Mesa. (Coords.), *Seguridad Ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana. El caso del Valle de Aburrá* (pp. 48-71). Universidad EAFIT.

Gobierno del Estado de Jalisco. (2019). Gobernador y alcaldes firman convenio para crear la Policía Metropolitana. *Comunicado de Prensa*. https://cutt.ly/BumtDOR

Herrera, L. (2016). La Nueva Policía Metropolitana. *Reporte Índigo*. https://cutt.ly/FuEwGQ5

Lefèvre, C. (2010). The Improbable Metropolis: Decentralization, Local Democracy and Metropolitan Areas in the Western World. *Anàlise Social*, Vol. 45, núm. 197, pp. 623-637.

Le Galès, P. (1998). *Regulations and Governance in European Cities.* Blackwell Publishers.

Le Galès, P. y Kassim, H. (2010). Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. *Western European Politics*, Vol. 33, núm. 1, pp. 1-21. https://doi.org/10.1080/01402380903354031

Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, núm. 4, pp. 298-310.

Magallón, N. (2020). Detectan policías 'pirata' en Ixtlahuacán, Jalisco. *Reforma*. https://cutt.ly/VumogOs

Martínez, J. (2013). Crea Jalisco Fuerza Única Metropolitana. *Milenio Diario.* https://cutt.ly/xuW4ACz

Mendoza, H. y Montero, J. (2015). Gobernanza para la gobernabilidad. La construcción de la 'Fuerza Civil', la Nueva Policía de Nuevo León. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. 4, núm. 1, pp. 103-128.

Merino, M. (2010). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En M. Merino y G. M. Cejudo (Coords.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 27-70). FCE/CIDE.

Moloeznik, M. P. (2010). La espada de Damocles. Condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En M. E. Suárez de Garay, M. P. Moloeznik y D. A. Shirk (Coords.). *Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara* (pp. 112-131). Universidad de Guadalajara.

Osorio, E. y Blanco, K. (2016). Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). *Revista Ciudades, Estados y Política*, Vol. 3, núm. 2, pp. 89-103.

Pierre, J. y Peters, G. (2020). *Governance, Politics and the State.* Red Globe Press.

Pugh, J., Hewett, C. y Chandler, D. (2007). Debating (De) Territorial Governance. *Area*, Vol. 39, núm. 1, pp. 107-109.

Redacción. (2020). Alfaro informa primeras detenciones por caso Giovanni e intervención de policía de Ixtlahuacán. *El Universal*. https://cutt.ly/yumekPD

Ríos, A. (2014). La creación de la Policía Metropolitana: trazos de una nueva gubernamentalidad en la Ciudad de Buenos Aires. *Voces en el Fénix*, Vol. 34, núm. 5, pp. 106-113.

Sabet, D., Murray, D. y Espinosa, J. (2013). El problema de la gobernanza municipal: el reto de la reforma policial en los municipios de México. *Foro Internacional*, Vol. 53, núm. 2 (212), pp. 253-280.

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2019). La policía metropolitana es ejemplo de coordinación institucional para brindar seguridad a los jaliscienses: Durazo Montaño. *Comunicado de Prensa.* https://cutt.ly/oumtbF5

Tomàs, M. (2015). *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos.* European Metropolitan Authorities.

Ugalde, V. y Le Galès, P. (2017). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna*. El Colegio de México.

Ward, P. y Robles, H. (2012). Metropolitan Governance in Mexico. Mission Impossible? En P. Spink, P. Ward, y R. Wilson (Eds.), *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*. Notre Dame University Press.

Wilson, R., Ward, P. y Spink, K. (2012). The Challenge of Metropolitan Governance in the Federal Americas. En P. Spink, P. Ward, y R. Wilson (Eds.), *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development.* Notre Dame University Press.