

Descentralizar o centralizar la seguridad ciudadana en la ZMCM¹

BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA *

RESUMEN: Un análisis territorial de las dificultades que enfrenta la coordinación, en cuanto a la seguridad ciudadana de la Zona Metropolitana, en la Ciudad de México permite concluir que, en este servicio público la descentralización de funciones a los gobiernos locales complica su gestión, por ello, deben revisarse las competencias y las capacidades para ejercerlas, sugiriendo revertir ese proceso en todo el país. Para el Distrito Federal se considera inadecuado crear cuerpos policíacos por delegación.

1. La descentralización en México

Una constante en la historia de México, desde la época prehispánica hasta nuestros días, es la concentración del poder económico y político, tanto en el ámbito de las funciones y competencias de los gobiernos, como en la localización de la población y las actividades de mayor rentabilidad en el territorio nacional, donde el proceso de contrarrestar la centralización del poder parece una historia sin fin, pues se avanza para descubrir después que en más de un aspecto las cosas permanecen como al principio, si bien es cierto que existe un avance paulatino en delegar mayores espacios o márgenes de poder, desde la autoridad administrativa representada por el ejecutivo federal y sus dependencias hacia los estados de la federación y especialmente hacia el gobierno local o municipal, la vía gradualista elegida por los actores políticos parece tener su origen, más en una intención de aplazar la pérdida de los privilegios, que en una actitud de prudencia para evitar una exagerada descentralización. En el terreno de las competencias, que corresponden a los gobiernos municipales, Guillén y Ziccardi exponen el tortuoso avance de este proceso (2004: 25-29).

¹ Estudio derivado del proyecto de investigación, “La gestión de la seguridad pública en la ciudad de México”, CGPI No. 20050941.

* Profesor- investigador del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Lauro Aguirre No. 120 Col. Agricultura

Un momento especialmente importante de este periplo aparente ocurrió durante los últimos años de la década de los setenta y los primeros de los ochenta del siglo XX, cuando algunos de los partidos políticos, varias de las entonces, escasas organizaciones ciudadanas, grupos de intelectuales y profesionistas de áreas como la sociología, la política, la economía y planificadores del territorio, impulsaron diversos foros que promoviesen un proceso de descentralización de competencias de gobierno, desde el nivel federal al municipal, con el propósito de democratizar el ejercicio del poder y estimular el desarrollo de la economía local, mediante el ejercicio de un conjunto de funciones que permitirían empatar las necesidades del mercado, con las ventajas de cada población, y atender en forma directa las demandas de los ciudadanos, con instituciones capaces de resolver muchos de sus problemas inmediatos, facilitando la gestión del territorio.

Este esfuerzo encontró eco en el gobierno encabezado por Miguel de la Madrid, etapa en la que se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, del cual se desprende el Plan Nacional de Desarrollo, una cauda de programas sectoriales y regionales que incluyeron la planeación territorial y urbana, así como su correspondiente reproducción en el nivel estatal (Garza, 1989). Tras intensos debates políticos, en la primera parte de esta fase, se culminó con la aprobación de la reforma al artículo 115 constitucional, en 1983. Debido a sus limitaciones, en diciembre de 1999, se produjo una nueva reforma al artículo antes mencionado, en cuyo texto vigente la fracción III, dice: “Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; i) Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. “Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para optimizar la prestación de los servicios públicos que les corresponda”.²

Para realizar esas funciones, la fracción IV establece que: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos y bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que

establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, asimismo, las que tengan por base, el cambio de valor en inmuebles; los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; b) La participación federal, será cubierta por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados y c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”.

De manera análoga, en materia de regulación territorial, la fracción V señala que: “Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas”.

Finalmente, en el ámbito de la conurbación, la fracción VI determina que: “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán, de manera coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

Sin embargo, aún permanecen aspectos pendientes: otorgar expresamente autonomía al municipio, el reconocimiento de usos y costumbres en los municipios indígenas, permitir la reelección inmediata, reconocer al municipio como autoridad fiscal, obligar a la federación a transferir, con transparencia y rapidez los recursos fiscales, reconocer la heterogeneidad municipal, establecer las bases para incorporar la participación ciudadana en decisiones municipales y definir la responsabilidad de éstos en la promoción del desarrollo económico (Guillén y Ziccardi, 2004:32-33).

Al aprobarse la reforma, algunos investigadores observaron sus limitaciones, advirtiendo que la descentralización de funciones combinada con la continuación del centralismo en el ejercicio de los recursos constituía un obstáculo difícil de remontar. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) constata el escaso nivel de 3% de descentralización fiscal, que ubica a México como una de las naciones más centralizadas en materia de distribución del gasto, aunado a una pequeña inversión federal equivalente al 20% de su

² <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>

Producto Interno Bruto (PIB), cuando el promedio de la OCDE es de 45%, plantea un sombrío panorama (OCDE, 2000:60 y 75).

Una década después se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, en cuyo artículo 20 se establece que: “Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia...”³

A 22 años de la reforma municipal, resulta prudente examinar si la descentralización de funciones logró estimular la autonomía política y administrativa de los gobiernos locales. Algunos datos y conclusiones procedentes de diversos estudios permiten plantear un panorama general, que no pretende ser exhaustivo. Luego de 13 años de la reforma, al analizar el nivel de cumplimiento de las funciones en los municipios Guillén (1996:63) encontró que la maduración de la descentralización de 1983 tomó más de una década para encontrar su expresión en indicadores medibles y que, a mayor tamaño de la población municipal existe una tendencia a especializarse y ejercer nuevas funciones de gobierno, mientras en los municipios pequeños, la gestión suele concentrar su atención en cuatro áreas: Tesorería, Secretaría del Ayuntamiento, Comunicación Social y Seguridad Pública (*Ibid*:76); de igual manera, que para ese momento en general, en la frontera norte los municipios habían asumido las competencias establecidas en 1983, con tres notables excepciones: la primera, es agua potable y alcantarillado, administrado por el gobierno estatal en Tijuana, Mexicali, Nogales, Piedras Negras y Nuevo Laredo. En el caso de policía y tránsito, el gobierno estatal seguía regulando el transporte y el tránsito vial en Baja California, al igual que en Matamoros, Nuevo Laredo y Nogales (*Ibid*:110). En la administración del catastro e impuestos inmobiliarios el gobierno estatal de Sonora mantenía la función de recaudación y aunque transfería recursos a los municipios cobraba comisión por manejo financiero, además de descontar directamente de las participaciones federales los adeudos municipales, y en Tamaulipas sucedía lo mismo con Matamoros y Nuevo Laredo (*Ibid*:112).

Cabrero (1996:97) sostiene que existe una tendencia al fortalecimiento y desarrollo de los gobiernos municipales, aunque ésta se manifiesta en función del tamaño de su hacienda y de la fase de desarrollo en que se encuentran, por ello, propone una nueva división de competencias federales, estatales y municipales, basada en criterios de eficiencia, ubicando en el nivel municipal a la seguridad (*Ibid*: 597). Según Duhau, en el caso del agua potable, la recolección y disposición de residuos sólidos y el transporte

colectivo “... el tipo de solución que ha predominado es la de la creación de organismos descentralizados de rango metropolitano y dependientes de los gobiernos estatales...” (1991:97).

2. El caso de la seguridad ciudadana

Al parecer, en el ámbito de la seguridad ciudadana no existen evaluaciones del resultado de la reforma municipal, sólo hay algunas apreciaciones iniciales como la presentada por Guillén, quien hace casi diez años advirtió sobre una “... fuerte tendencia a convertir a la seguridad pública en el eje dominante en las actividades de los ayuntamientos”, considerando su absorción del personal municipal” y el porcentaje del gasto destinado a esta área (Guillén, 1996:143). En el caso del Distrito Federal, alcanzó el 28.7% del total del presupuesto ejercido en 1999 (Méndez, 2004a:79), el 30% en ciudad Juárez entre 1992-1995, el 18% en Nogales, a la par que absorbió el 48.7% del personal en Nuevo Laredo en 1994 y el 33.2% en Nogales (Guillén, 1996:141).

La preocupación por la inseguridad de los ciudadanos y el incremento de la delincuencia, observado en México forman parte de una tendencia mundial de incremento de la violencia a la que contribuyen un conjunto de factores, destacan las disputas por el poder económico y político entre las naciones o al interior de ellas; es decir, las guerras, ya sean intervenciones de unos países en el territorio de otros o las guerras civiles que confrontan combatientes de la misma nación; actividades ilícitas: contrabando, narcóticos, armas, seres humanos, órganos del cuerpo humano y productos industriales; la apología de la violencia en los medios masivos de comunicación y los juegos infantiles, especialmente los electrónicos han creado, alta tolerancia entre los niños hacia los actos de violencia, el furor doméstico también colabora en la reproducción de estas conductas; la ineficiencia gubernamental, cuya manifestación más visible es la impunidad; la creciente desigualdad, la exclusión social y la pobreza estimulan todo tipo de violencia.⁴

Diversos estudios documentan esta tendencia, por ejemplo, en Krug, *et. al.* (2003), se muestra que el 91% de la violencia mundial en el año 2000, se produjo en países como México, que la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica con ingreso bajo y medio, en donde la incidencia respecto a su propia población expresada como tasa por cada 100 mil habitantes (32.1) es más del doble

³ <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>

⁴ Como pudo apreciarse en las ciudades de Francia en octubre y noviembre de 2005.

que en las naciones de ingreso alto (14.4). Asimismo, casi una tercera parte (31.3) de las defunciones ocurridas en el mundo son homicidios, resultado de un delito. Por su parte, Alvazzi (1998) aprecia como las regiones en que ha dividido el mundo, la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización -*Internacional Crime Victimization Survey*- (ICVS), todas con la excepción de África experimentaron un crecimiento en los delitos patrimoniales, que incluyen robo, de auto o partes de él, en el lapso 1992-1996, tendencia acentuada particularmente en América Latina, en donde la incidencia creció en 67% en ese periodo. El mismo estudio, observa que el comportamiento de los delitos tipificados en el mundo como violentos (asalto, robo con violencia y agresión sexual) se estabilizó e incluso decreció en el año de 1996, en tres de las regiones examinadas por la ICVS (Europa occidental, Nuevo mundo y países en transición), disminuyó en Asia y creció en África y América Latina, cuya tasa de incidencia se incrementó en más del 50% en los cuatro años que comprenden los datos.

En México, los delitos tipificados como de seguridad pública, pero referidos en realidad a la seguridad de los ciudadanos se agrupan en dos tipos de instrumentos vinculantes que, a la vez dividen las competencias de los gobiernos en dos ámbitos. El primero, denominado fuero federal, atiende los delitos que representan o pueden representar un peligro para la seguridad nacional, en función de los actores involucrados, el armamento que usen, el tipo de delitos y su trascendencia, así como la naturaleza de sus víctimas. De hecho, internacionalmente existe "... un auge en la delincuencia organizada vinculada a delitos informáticos, mafias, terrorismo internacional, tráfico de droga, inmigrantes ilegales, redes de blanqueo de capitales" (Torrente, 2001: 254), cuya complejidad rebasa la capacidad de los gobiernos estatales; por lo tanto su gestión le corresponde al poder ejecutivo federal a través de la Procuraduría General de la República (PGR), que realiza las funciones de fiscal general, y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), así como al Poder Judicial representado por los jueces federales.

Cuadro 1
México, posibles hechos delictivos denunciados. Fuero Federal y Fuero Común.¹ (Porcentajes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fuero Federal	5	5	5	6	5	5
Fuero Común	95	95	95	94	95	95
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Sistema de Información Delictiva con datos de Procuraduría General de la República

¹ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el ministerio público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

El segundo, se denomina fuero común y su competencia incluye los delitos cotidianos de una sociedad; en cuanto a su gestión, corresponde a los gobiernos estatales, representados por una estructura similar a la federal, con una Procuraduría de Justicia, una Secretaría de Seguridad Pública o su equivalente, adscritos al poder ejecutivo y un cuerpo de jueces que representan al poder judicial. En los municipios existe, además un cuerpo de policía dependiente del presidente municipal. Del conjunto formado por ambos tipos de delitos, la mayoría (95%) corresponden al fuero común y sólo una pequeña porción (5%) al fuero federal, según puede apreciarse en el cuadro 1.

De igual manera, el decreciente número de delitos denunciados que reporta la PGR entre 1997 y 2002, según se observa en el cuadro 2, cuatro de las 32 entidades federativas concentraban en 1997 el 46.8% de todos los delitos denunciados: el Distrito Federal, Baja California, Sonora, Estado de México y Jalisco. De ellas, en 1997, la primera representó casi una cuarta parte del total. Para el año 2002, su aporte disminuyó al 15% del total nacional, mientras que el del fronterizo estado de Baja California se incrementó en más del 100%. Sin embargo, como se explica en otro documento (Méndez, 2004b) este enfoque debe ser contrastado con datos referidos a las víctimas potenciales del delito y a la población. Por ello, la tercera parte del multicitado cuadro 2, muestra que el Distrito Federal ocupa al inicio del periodo, el segundo lugar en delitos, por cada 100 mil habitantes y al final el quinto lugar. El Estado de México tenía en 1997, el sitio 22 y en 2002, descendió al 30. Bajo este enfoque, Colima ocupa el primer lugar, seguida de Baja California, Sonora, y Baja California Sur. Sobresale el caso de Colima, entidad que no es percibida como de alta inseguridad. (Ver tabla en la página siguiente)

En cuanto al comportamiento de los delitos del fuero local, en el periodo de estudio, el cuadro 3, en su primera parte refiere que, los delitos denunciados entre 1997-2002, según la PGR también disminuyeron en 3.2%. En cuanto a los porcentajes, se aprecia una tendencia de disminución en el Distrito Federal, casi proporcional al incremento en el colindante Estado de México, acorde al comportamiento demográfico de esta región, pues entre ambos sumaban 27.9% del total nacional en 1997, y 27.5% en 2002, divididos en una proporción que se invierte en un quinquenio. Finalmente, y también en consonancia con lo establecido previamente, las tasas por 100 mil habitantes ubican al a la ciudad de México en el sexto lugar nacional, mientras Colima, Baja California Norte, Baja California Sur, Yucatán y Quintana Roo ocupan, respectivamente los lugares del segundo al quinto y el Estado de México, el quinceavo. No obstante, al Distrito Federal y al Estado de México, en su porción que forma parte de la ciudad de México, la percepción ciudadana los ubica en un lugar preponderante en la agenda de los tres niveles de gobierno.

Cuadro 2
México, delitos denunciados del fuero Federal, 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Absolutos						
Nacional	73913	74866	76169	81781	74113	73803
Porcentajes						
Distrito Federal	23,8	22	16,7	21,8	15,4	15
Baja California	5,8	5,8	9,4	10,4	12,4	11,8
Sonora	4,3	5,6	7,3	6,7	7,1	7,9
México	6,9	6,4	6,9	5,7	7,3	5,6
Jalisco	6	6,5	6,3	5,3	7,1	7,3
NACIONAL	100	100	100	100	100	100
Tasas por 100 mil habitantes						
Colima	574,4	603,4	543,3	534,6	512,4	604,3
Baja California	192,9	191,3	308,5	335,6	351	322
Sonora	147,7	192,7	251,3	238,7	225,5	245,1
Baja California Sur	150,4	196,8	190,6	160,1	168,7	165,4
Distrito Federal	202,5	188,3	145,2	202,5	129,4	125,4

Fuente: Elaboración propia a partir de "Sistema de Información Delictivo" con datos de Procuraduría General de la República.⁵

Cuadro 3
México. Delitos denunciados del fuero Común 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Absolutos						
NACIONAL	1,490,923	1,375,635	1,390,467	1,338,473	1,438,335	1,442,226
Porcentajes						
Distrito Federal	15.8	17.3	16.3	13.2	11.9	12.3
México	12.1	11.2	13.5	14.2	14.6	15.2
Baja California	10.0	10.4	9.5	8.2	7.4	6.9
Jalisco	6,7	5.9	5.9	6.4	6.6	6.7
Chihuahua	5.1	5.3	4.2	4,0	4.3	4,4
Veracruz	5.2	4.6	4.2	4.3	4.1	4.31
Tasas por 100 mil habitantes						
Colima	14,915.2	14,039.1	10,871.8	9,557.8	10,968.6	11,074.9
Baja California	6,749.6	6,314.7	5,670.9	4,323.8	4,031.4	3,691.7
Baja California Sur	3,470.9	3,090.8	3,100.6	3,057.3	2,890.3	2,947.0
Yucatán	1,378.1	2,819.8	2,887.8	2,611.0	2,513.0	2,850.7
Quintana Roo	2,615.3	1,379.3	2,304.0	2,530.5	2,419.1	2,523.5
Distrito Federal	2,709.0	2,723.1	2,592.2	2,005.5	1,945.8	2,020.9

Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema de Información Delictivo con datos de Procuraduría General de la República

⁵ Las cifras provienen de la Base de Datos, "México, delitos denunciados 1997-2002", elaborada a partir del Sistema de Información Delictivos que para el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) construyó Arturo Arango (2004).

Sin embargo, como es bien sabido, ambas entidades no pueden ser fácilmente comparadas debido a su distinto nivel de urbanización y conurbación, pues por un lado, las 16 Delegaciones del Distrito Federal forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), mientras que en el caso del Estado de México, sólo 37 de los 124 municipios se encuentran integrados a la metrópoli y en el Estado de Hidalgo únicamente un municipio se puede integrar a este enorme conglomerado, factor que introduce la consideración del tamaño de las ciudades y su relación con los índices delictivos. El mapa 1 ilustra el territorio en cuestión.

Mapa 1
Zona Metropolitana de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con cartografía del INEGI, 1996.

En la ZMCM, según puede apreciarse en el cuadro 4, se cometen el 82% del total de delitos que los ciudadanos denuncian en ambas entidades, situación que pone de manifiesto la magnitud del problema que enfrentan sociedad y gobierno en la ciudad de México. Empero, aún más grave es el caso de los delitos de robo, que sin duda constituyen en todo el mundo el mayor porcentaje de los ilícitos cometidos, ya que en la ZMCM se cometen el 93% de todos los hechos delictivos del Distrito Federal y el Estado de México. El dato respectivo alcanza el 79% para las lesiones y el 69% para los homicidios.

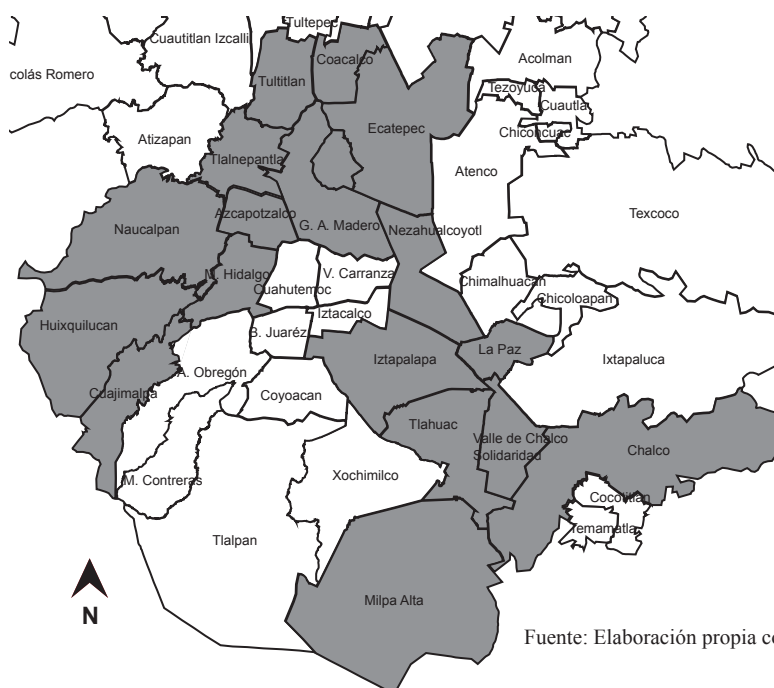
Cuadro 4
Delitos totales, robos, lesiones y homicidio en el DF, Estado de México, ZMCM y Demarcaciones colindantes, 2003

Delegaciones/Municipios	Total	Robo	Lesiones	Homicidio
Total DF y Estado de México	259416	175800	69968	7635
ZMCM	211704	162885	55034	5285
% ZMCM	82	93	79	69
Delegaciones y Municipios colindantes	119508	102871	32963	3478
% Delegaciones y Municipios colindantes	56,5	63,2	59,9	65,8

Fuente: para el DF, INEGI, Estadísticas judiciales en materia penal. Para el Estado de México, Procuraduría de Justicia del Estado, Subdirección de Informática.

Considerando que diversos estudios han verificado la desigual concentración de ilícitos en algunas zonas de las grandes ciudades, aquí se explora el comportamiento de las delegaciones y municipios que forman la colindancia entre el Distrito Federal y el Estado de México. Así, del total de 54 demarcaciones que integran la ZMCM, 19 integran un arco de vecindad que se extiende desde el oeste al norte y al este, según se observa en el mapa 2. Al aislar esta porción de la metrópoli, se encuentra, según lo detalla el cuadro 4, que más de la mitad (56.5%) de los delitos denunciados en la ciudad de México ocurren en la “franja fronteriza”, en donde también acontecen dos terceras partes de los robos (63.2%) y de los homicidios (65.8%) y casi tres quintas partes (59.9%) de las lesiones que se denuncian en la totalidad de la zona conurbana.

Mapa 2
Delegaciones y municipios colindantes en la ZMCM



Fuente: Elaboración propia con cartografía del INEGI, 1996.

Sin embargo, tampoco el nivel de concentración total de los delitos o de los tres considerados en este ejercicio de las 19 demarcaciones es similar. El cuadro 5, expone el comportamiento diferencial por cada uno de los cuatro casos examinados. En la suma de los ilícitos denunciados, se aprecia una mayor concentración en la zona noreste de la ZMCM en Iztapalapa (15.2%), Gustavo A. Madero (11.8%), Ecatepec (11.3%) y Nezahualcóyotl (10.7%), en conjunto suman casi la mitad (49%).

También el cuadro 5, permite concluir que para el delito de mayor cuantía en la ciudad de México, el robo, los porcentajes mayores se localizan en las mismas cuatro demarcaciones, manteniéndose Iztapalapa, en primer sitio y cambiando de lugar las otras tres (Ecatepec, Nezahualcóyotl y Gustavo A. Madero), la ubicación se desplaza ligeramente hacia el este. En este caso varía el porcentaje, que alcanza el 49.5%, reflejo del peso del robo en el total de delitos, pues éste representa el 79.6% de aquél.

Respecto de las lesiones que constituyen el 19.5% de los delitos denunciados, existen dos subgrupos: Ecatepec e Iztapalapa, en el mayor nivel y Nezahualcóyotl, Naucalpan,

Tlanepantla y Gustavo A. Madero, en el segundo. Sumados los porcentajes de las cinco demarcaciones alcanzan el 64% de todas las lesiones. Espacialmente su distribución indica una pauta, este-norte-oeste en un cinturón que rodea al Distrito Federal casi siempre por su margen externo, esto significa, el 64% total; dos terceras partes (43.6%) son lesiones producidas en el Estado de México y sólo un tercio (20.6%) en el Distrito Federal.

Finalmente, en el delito de homicidio, cuyo aporte al conjunto de delitos denunciados es de 0.7%, se observa un modelo muy similar al de las lesiones con la presencia de un cinturón que rodea por el este-norte y este al Distrito Federal, alcanzando un 42% de los homicidios en tres municipios: Ecatepec, Naucalpan y Nezahualcóyotl.

Lo expuesto, significa para los tres delitos considerados, (robo, lesiones y homicidio) así como para el total de los delitos denunciados que, es posible considerar a la zona noreste como la más peligrosa de la ZMCM y que existe una tendencia de ampliación de ella hacia el noroeste. En su conformación es posible ubicar dos subgrupos: El primero, integra a Ecatepec, Nezahualcóyotl, Iztapalapa

Cuadro 5
Delitos totales, robos, lesiones y homicidios en demarcaciones colindantes de la ZMCM, 2003
(porcentajes)

	Total	Robo	Lesiones	Homicidio
Azcapotzalco	5,5	5,1	3,9	1,4
Cuajimalpa	0,9	0,7	1,0	0,8
Gustavo A. Madero	11,8	10,6	9,2	6,5
Iztacalco	4,6	4,1	3,6	1,8
Iztapalapa	15,2	13,7	11,5	8,6
Milpa Alta	0,5	0,3	0,8	0,7
Tláhuac	2,1	1,8	1,9	1,4
Miguel Hidalgo	7,5	7,3	4,1	2,8
Venustiano Carranza	7,8	6,9	6,0	5,3
Coacalco	2,5	2,0	2,2	3,5
Chalco	1,4	1,5	2,6	3,0
Ecatepec	11,3	13,0	15,0	15,9
Huixquilucan	0,8	0,9	1,5	2,8
Naucalpan	6,3	7,2	9,6	15,6
Nezahualcóyotl	10,7	12,4	9,6	11,1
La Paz	2,1	2,1	2,2	3,6
Tlanepantla	6,3	7,3	9,3	9,0
Valle De Chalco Solidaridad	1,3	1,5	2,9	3,6
Tultitlán	1,4	1,6	3,0	2,5
Delegaciones y Municipios Colindantes	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Para el DF, INEGI. Estadísticas Judiciales en materia penal. Para el Estado de México, Procuraduría de Justicia del Estado. Subdirección de Informática

y Gustavo A. Madero, en donde se observan los mayores índices delictivos en todos los casos. En segundo lugar, Naucalpan, cuya presencia destaca en lesiones y homicidios, y la incorporación de Tlanepantla, en el grupo de las lesiones. La expresión cartográfica se presenta en el mapa 3.

En contraste, la información presentada, en el cuadro 5, permite apreciar cómo en aquellos municipios y delegaciones que forman parte de la zona de colindancia entre el Distrito Federal y el Estado de México, pero que aún conservan grandes espacios rurales o semirurales, los

hechos delictivos denunciados tienen un menor volumen. Tal es el caso de Milpa Alta, Cuajimalpa, Huixquilucan, Tláhuac, Coacalco y la Paz. Tras localizar estas demarcaciones como las de mayor inseguridad en la “franja fronteriza” de la ZMCM, lo siguiente es intentar responder el por qué esas y no otras. La respuesta que aquí se plantea hace énfasis en la gestión del territorio.

En la última década, la creciente complejidad de la gestión en diversos fenómenos, tanto en el conjunto de la ZMCM, como de manera particular en el “área de colindancia” no

Mapa 3
Delegaciones y municipios con mayor inseguridad en la ZMCM, 2003



Fuente: Elaboración propia con cartografía del INEGI, 1996.

se ha logrado encontrar un punto de coordinación institucional, ni siquiera en el caso de un problema tan grave, la seguridad ciudadana; factores de índole política, como la pertenencia de los dos gobernantes a distintos partidos políticos y, especialmente la cultura política del autoritarismo, que considera una debilidad la creación de un gobierno de carácter metropolitano, cuya existencia implica cederles funciones, han impedido realizar actividades en forma continuada. El cuadro 6, muestra la situación actual de las ocho comisiones metropolitanas creadas en los últimos once años. De ellas, únicamente existen actividades constantes y acuerdos en algunos temas como los niveles de contaminantes requeridos para que automáticamente entre en vigor el programa de contingencias ambientales, aunque en otros, como la verificación de vehículos automotores se aplicaron medidas similares durante algunos años y actualmente cada entidad aplica su propio criterio. En el caso de la Comisión de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, el mayor logro ha sido establecer operativos de vigilancia conjuntos entre las corporaciones policíacas de ambas entidades, con duración temporal, aplicados en zonas perfectamente determinadas en donde la alta incidencia criminal o las campañas mediáticas exigen hacerlo. Sus resultados han sido magros.

Cuadro 6
Comisiones de coordinación en la ZMCM

COMISIÓN	AÑO	SITUACIÓN
Ambiental Metropolitana	1992	Funciona aunque difiere en el Programa de Verificación Vehicular
Agua y Drenaje	1994	No funciona
Seguridad Pública y Procuración de Justicia	1994	No funciona
Metropolitana de Transporte y Vialidad	1994	No funciona
Metropolitana de Asentamientos Humanos	1995	Se reúne esporádicamente y hace recomendaciones
Metropolitana de Desechos Sólidos	1998	No funciona
Metropolitana de Protección Civil	2000	No funciona
Metropolitana de Salud Pública	2001	No funciona

Fuente: Diario *Reforma* (15-10-03: 6B) con datos del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De este modo, las labores de prevención del delito y las de procuración de justicia se realizan en apego a las competencias establecidas en la normatividad vigente, dando lugar a ineficiencias en la coordinación institucional que se explican enseguida: en el Estado de México, en un esquema similar al del resto de las entidades federativas, existe una Policía Estatal Preventiva y una Policía Preventiva Municipal en cada gobierno local, así como

una Policía Judicial Estatal. Las tres tienen competencias en el ámbito del fuero común. Por su parte, en el Distrito Federal existe una Policía Preventiva, la cual junto a dos cuerpos complementarios que desempeñan funciones de policía privada, excepto en los casos de flagrancia, la Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar, dependen de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Existe también una Policía Judicial del Distrito Federal. Todas con competencias del fuero común. En ambas entidades la policía judicial realiza la función de investigación y depende de la procuraduría de justicia correspondiente, pero puede intervenir en casos de flagrancia, mientras los cuerpos policíacos preventivos desempeñan por ley la función que les da el nombre.

En el ámbito nacional, cuando un delito es clasificado como del fuero federal, según el tipo de delito, zona en que ocurre, armas empleadas, entre otros criterios, tienen competencias para intervenir dos agrupamientos federales: la Policía Federal Preventiva (PFP), dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y/o la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) que depende de la Procuraduría General de la República (PGR); la primera de naturaleza preventiva y la segunda de investigación.

Adicionalmente, en la ZMCM la existencia de un enorme valle ha permitido que la expansión de las actividades económicas y la vivienda en el territorio generen grandes áreas de continuidad en la urbanización, en donde la división entre una delegación y otra, entre un municipio y otro e inclusive, entre una delegación del Distrito Federal y un municipio del Estado de México no sea una frontera

natural, una autopista o una gran vialidad, sino con frecuencia una calle común en una colonia o barrio, por lo que la vida cotidiana de la población no percibe, en muchas ocasiones el cambio de entidad federativa. Aunado a esto, el trazo irregular, característico de los polígonos municipales y delegacionales genera la existencia de una zigzagueante “línea fronteriza”, en la cual deben operar

las corporaciones policíacas sin trasponer los límites administrativos. El mapa 4, indica algunas de las áreas de mayor conflictividad actual o potencial por ser confluencia de tres, cuatro y hasta cinco demarcaciones, que involucran a ambas entidades. Asimismo, ilustra para las delegaciones y municipios considerados previamente como los de mayor peligrosidad, las franjas de colindancia. En ambos casos se favorece la impunidad.

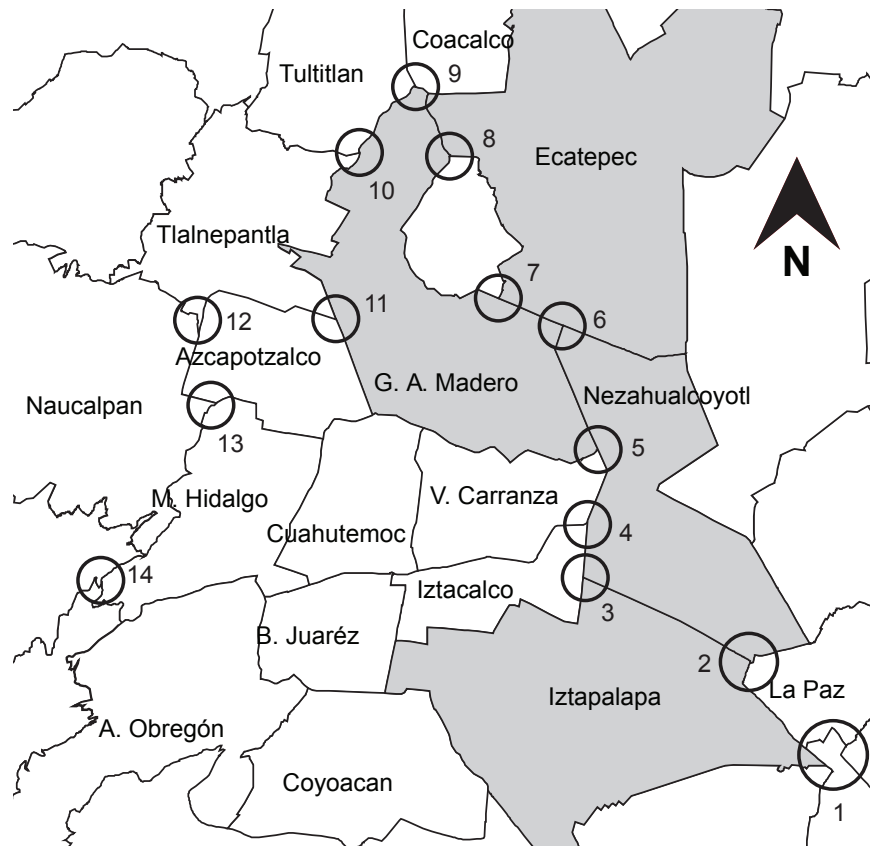
En el primer caso, el mapa enumera catorce puntos de confluencia, por su peligrosidad, de ellos destacan dos: el número 1, en cuya pequeña área confluyen cinco demarcaciones, Iztapalapa, Nezahualcoyótl, Tláhuac, Valle de Chalco Solidaridad, Ixtapaluca y la Paz, como se expone en el cuadro 7, y el número 5, por ser colindancia de Nezahualcoyótl, Gustavo A. Madero y Ecatepec, tres de las cuatro demarcaciones más inseguras de la ZMCM. En sentido inverso, por su alta seguridad sobresale el área numerada

como 14, en donde coinciden los límites de Huixquilucan, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo.

Así, el panorama de competencias puede resultar difícil de establecer en el momento en que ocurre un hecho delictivo en el “área de colindancia”, favoreciendo la ineficiencia institucional y la impunidad.

Por ejemplo, el mapa 5, muestra el área 1, en donde existen cuatro casos, el círculo A con un diámetro de mil 900 metros, el B de 400, el C con 200 y el D con 300 metros de diámetro. Un asalto en el círculo B de esta “franja fronteriza” 5, realizado por un grupo de dos o tres delincuentes en una zona federal (como una escuela o cualquier institución del gobierno federal), con armas de uso reservado al ejército (como es común), en el que resulten lesionados por arma de fuego y una posterior persecución en la calle, establece el siguiente panorama: en un radio de 200 metros de un pastel dividido en tres porciones tienen

Mapa 4
Zonas de difícil coordinación institucional



Fuente: Elaboración propia con cartografía del INEGI, 1996.

Cuadro 7
Áreas en delegaciones y Municipios con colindancia interestatal en la ZMCM

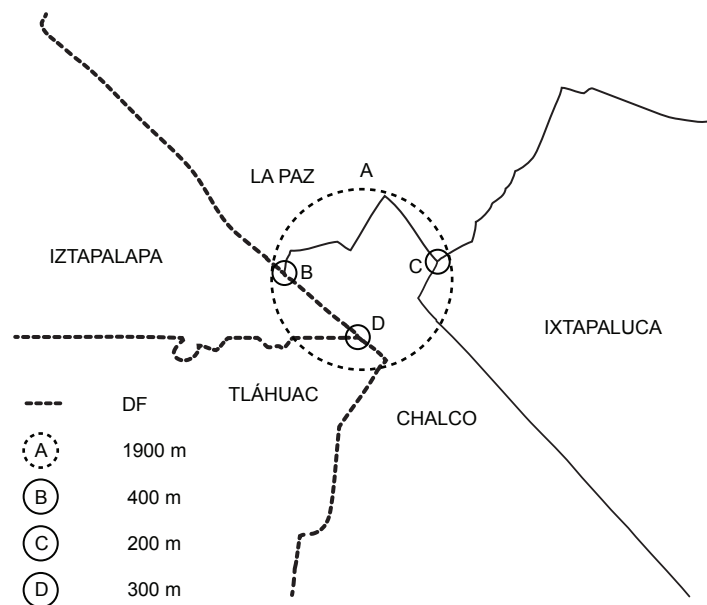
Área	Número de colindancias	Delegaciones y Municipios
1	5	Iztapalapa, Tláhuac, Valle de Chalco Solidaridad, Ixtapaluca y la Paz
2	3	Nezahualcóyotl, Iztapalapa y la Paz
3	3	Nezahualcóyotl, Iztapalapa e Iztacalco
4	3	Nezahualcóyotl, Iztacalco y Venustiano Carranza
5	3	Nezahualcóyotl, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero
6	3	Nezahualcóyotl, Gustavo A. Madero y Ecatepec
7	3	Gustavo A. Madero, Ecatepec y Tlanepantla
8	3	Gustavo A. Madero, Ecatepec y Tlanepantla
9	4	Gustavo A. Madero, Ecatepec, Tultitlán y Coacalco
10	3	Gustavo A. Madero, Tlanepantla y Tultitlán
11	3	Gustavo A. Madero, Tlanepantla y Azcapotzalco
12	3	Tlanepantla, Naucalpan y Azcapotzalco
13	3	Naucalpan, Azcapotzalco y Miguel Hidalgo
14	3	Huixquilucan, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo

Fuente: Elaboración propia a partir de mapa 4.

competencias para intervenir dos policías preventivas municipales (la Paz y Valle de Chalco, Solidaridad) y la policía preventiva del Distrito Federal, cada una, en un tercio del territorio. Como los delincuentes están *in fraganti* el asunto compete a la policía judicial del Estado de México y a la policía judicial del Distrito Federal, la primera en dos tercios del círculo B, mientras la segunda, sólo puede actuar en un tercio. Eventualmente, podrían también participar elementos de la policía complementaria del Distrito Federal, formada por la policía auxiliar, la bancaria e industrial del Distrito Federal y las siete corporaciones enumeradas en el ámbito del fuero común. Además, considerando la naturaleza del delito, podrían intervenir la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Hasta tres corporaciones preventivas que, dependen de gobiernos municipales (con la salvedad de que en el Distrito Federal no existen cuerpos policíacos municipales, el de carácter estatal realiza las funciones en las delegaciones) hasta cuatro corporaciones adscritas a gobiernos estatales, y hasta dos de nivel federal.

Un total de nueve agrupamientos distintos deben decidir con mucha frecuencia si participan, probablemente ocasionando fricciones entre sí, cuando deciden hacerlo o no participan, generan vacíos de autoridad. En ambos casos el beneficiado es el delincuente, pues sólo las dos policías federales podrían moverse libremente en los dos kilómetros señalados, mientras el

Mapa 5
Área 1 con cinco colindancias



radio de operación de las demás corporaciones se limita aproximadamente a 500 ó 700 metros como máximo.

En los círculos C y D ocurre algo similar. El círculo A representa la cobertura de las corporaciones Federales.

Casos con menor grado de complejidad se presentan cotidianamente a lo largo de una franja, de aproximadamente un kilómetro (indicada en el mapa 4, con líneas paralelas a la colindancia) en el noreste de la ZMCM, en colonias de fuerte trasiego y venta de drogas. Ahí, se involucran al menos cuatro corporaciones distintas cuando el ilícito ocurre en el Distrito Federal y cinco cuando es en el Estado de México: dos federales (AFI y PFP), cuatro estatales (judicial del Estado de México, judicial del DF, preventiva del DF y preventiva del Estado de México) más una municipal (en su caso). A esto se debe agregar la escasa simpatía y disposición de coordinación que priva en muchas de estas agrupaciones, por celo profesional, diferencias en las prestaciones laborales, enfrentamientos verbales o incluso armados entre ellas, involucramiento de los mandos en actos delictivos, entre otros factores. Muchos casos, como el linchamiento de policías federales en Tláhuac, a fines del 2004, muestran que la situación descrita rebasa la posibilidad de coordinación institucional.

El fenómeno descrito no es privativo de la ciudad de México; una revisión de las colindancias municipales y estatales en las zonas metropolitanas del país (SEDESOC-NAPO-INEGI, 2004) permite apreciar que ocurre o puede hacerlo al menos en las regiones conurbadas de Puebla-Tlaxcala, la Laguna, Tampico y Tula. Cuando esta situación se presenta en municipios con pequeño nivel de ingreso el fenómeno se agudiza, debido a las mayores carencias de las corporaciones policiales.

3. La reforma de la policía en México

Ante la notoria y creciente incapacidad de las corporaciones policíacas para detener la tendencia ascendente de la criminalidad es preciso considerar que ampliar el número de efectivos, elevar la pena a los delitos, crear más prisiones e incrementar el gasto aplicado en este ámbito, no parece ser el mejor camino para abatir la delincuencia, al menos no es el único camino.

Un campo poco explorado en el diseño de las políticas de seguridad pública es el de la gestión de las instituciones, particularmente la revisión de sus competencias y sus capacidades para ejercerlas, respondiendo en consecuencia las siguientes preguntas: ¿De qué facultades disponen por ley las corporaciones policíacas? ¿Son éstas las competencias adecuadas hoy? y finalmente ¿Cuántos cuerpos policíacos deben existir en el país y cuáles deben ser sus competencias?

En la actualidad, el estudio de la seguridad pública en la ZMCM o en cualquier otra entidad del país, y las propues-

tas de políticas que se formulen, debe enfocarse desde la escala nacional, pues persistir en una visión localista para cada una de ellas supone ingenuamente que ahí sólo existen delinquentes de barrio. Esto es así por varias razones, aunque en apariencia los delitos como el narcotráfico, la piratería, el secuestro o el robo de autos se cometan en una determinada entidad, son planeados, supervisados, ejecutados y protegidos, desde redes que operan con un enfoque internacional, rebasando deliberadamente los límites de un estado, sabiendo que las agencias de gobierno local, provincial y nacional no actúan coordinadamente, situación que les concede una enorme ventaja logística. Además, la alta incidencia en delitos *per cápita* del fuero federal y del común en entidades fronterizas o con litoral marino, pero originados en otras entidades del interior del país, como la ZMCM, refuerza esta necesidad. También debe considerarse que algunos ilícitos de carácter federal como el narcotráfico generan colateralmente un halo de delitos que no deben ser perseguidos por separado.

Consecuentemente, debe discutirse la conveniencia de continuar con el esquema establecido en la Constitución, a partir del cual existen cuerpos policíacos federales, provincial y municipal la mayor parte de los cuales, operan con mínimos recursos presupuestales, debido a la política centralista del Estado mexicano, a la incapacidad municipal de incrementar sus propios ingresos, a la nula capacitación, escaso uso de tecnología, y deplorables condiciones laborales. Quizá, la evolución de la delincuencia hacia redes debe obligar no sólo a una adecuada coordinación, sino a realizar una reforma constitucional que establezca dos tipos de organismos policíacos, uno de carácter nacional, encargado de los delitos federales y 32 policías estatales con personal distribuido en todos los municipios, en función de sus índices delictivos, actuando bajo mandos unificados, con estrategias de trabajo determinadas en cada entidad y conteniendo en su interior, de forma separada las funciones preventiva y de investigación. En el caso del Distrito Federal, en donde la inconclusa reforma política aún no ha constituido municipios no deben constituirse policías en cada delegación, pues el problema aquí planteado se repetiría cotidianamente. Lo que debe examinarse es qué hacer con la policía complementaria.

Entre los rasgos que pueden destacarse en la propuesta, se pueden señalar cinco: primero, más y mejor capacitación al concentrar recursos humanos y financieros, evitando con ello la actuación de policías que no saben manejar armas de fuego, no practique tiro y no usen esposas para detener a un sospechoso; segundo, incluir la formación policial de carrera como requisito de ingreso y permanencia, haciendo hincapié, en el respeto de los derechos humanos y en la separación ideológica con el ejército; tercero, al interior de la agrupación incremen-

tar el número de policías investigadores, cuyo trabajo se asigne en función de las solicitudes de los ciudadanos que han denunciado un delito, a quienes deberán informar los resultados de su labor; cuarto, jefes policíacos formados en escuelas de policías, en vez de políticos que desconocen la materia, nombrados usando mecanismos que aseguren un margen razonable de libertad respecto del poder ejecutivo, pero obligado a informar continuamente al legislativo y a consejos ciudadanos. También podrían nombrarse políticos al frente, reglamentando que los mandos operativos sean policías de carrera; quinto, mejorar las condiciones de trabajo, ingreso, promoción, jubilación, servicio médico y seguro de vida.

Probablemente, un esquema como este permitiría establecer una verdadera prevención del delito, en donde la coordinación institucional se facilitaría al reducir el número de corporaciones participantes.

Por último, es preciso ubicar a la seguridad pública como parte de los pendientes en el largo camino de la construcción de las instituciones mexicanas, en vez de intentar ubicarla como el problema central de este país, pues si bien las enmiendas al sistema de prevención, procuración y administración de justicia son absolutamente necesarias, lo verdaderamente prioritario para el país es la reforma del Estado, pues de ella depende en buena medida la recuperación de la gobernabilidad que, paulatinamente se desgasta por efecto de los tres tipos de inseguridad que existen: pública, nacional y jurídica. Por ello, una vez más debe insistirse que en el ínterin una adecuada gestión puede ayudar a contener algunos aspectos de la inseguridad pública.

Referencias bibliográficas

- ♦ Alvazzi del Frate, Anna, *Victims of crime in the developing world*, UNICRI publication No 57, Ed. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), Rome, 1998.
- ♦ Arango Durán, Arturo, *Sistema de información delictiva*, Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004.
- ♦ Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Ed. CIDE-Miguel Angel Porrúa, México, 1996.
- ♦ Duhau, Emilio, “Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias”, En: Schteingart, Martha y d’Andrea, Luciano (Comps.) *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, Ed. El Colegio de México-CE.R.FE., México, 1991.
- ♦ Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (Coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, Ed. UNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 2004.
- ♦ Guillén, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Ed. Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996.
- ♦ Garza, Gustavo (Comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Ed. El Colegio de México, México, 1989.
- ♦ Krug Etienne G., Dahlberg Linda L., Mercy James A., Zwi Anthony B. y Lozano Rafael (Eds.), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, publicación científica y técnica No. 588, Ed. OPS Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Washington, 2003.
- ♦ Méndez, Benjamín, “Seguridad ciudadana y competencias de gobierno en el Distrito Federal, México”, En: Mayoral (Comp.) *Planificación territorial en países de Latinoamérica y Europa: de la academia a la práctica*, Ed. Universidad de Barcelona, Barcelona, 2004a.
- ♦ Méndez, Benjamín (2004b), *Espacio, competencias y contexto del delito en el Distrito Federal*, Inédito, 2004b.
- ♦ OCDE, *Estudios Económicos*, Ed. OCDE, México, 2000.
- ♦ SEDESOC-CONAPO-INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Ed. SEDESOC-CONAPO-INEGI, México.
- ♦ Torrente, Diego, *Desviación y delito*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.