

V. Ciudad y territorio

El difícil camino de la gobernabilidad metropolitana: el caso de la seguridad pública en la Ciudad de México

FELIPE DE ALBA

www.felipe-de-alba.blogspot.com

JULIETTE BONNAFÉ

PAULINA GÓMEZ LUÉVANO

Artículo recibido 10/04/2007

Evaluación par externo 23/05/2007

Evaluación par interno 10/06/2007

Resumen

En los últimos 15 años las tendencias de inestabilidad social y política en la metrópoli de México en materia de seguridad pública, se localizan, principalmente, en la aparente falta de viabilidad política de la coordinación intergubernamental. Igualmente, se caracterizan por un desfase institucional frente al crecimiento de la violencia urbana, además de la “sostificación” de las acciones del crimen organizado. Esta perspectiva contradice un conjunto de acciones “localistas”, que han sido implementadas por los sucesivos gobiernos de la ciudad.

A partir del análisis de tendencias recientes de la inseguridad en la metrópoli, desde una perspectiva crítica de la historia de las acciones institucionales en la materia y, a partir de dos estudios de caso, buscamos definir la gobernabilidad metropolitana en la Ciudad de México a través del prisma de la seguridad pública. Concluimos que este campo, el cual tiene un indudable peso en la opinión

pública, constituye un excelente laboratorio de legitimación política y, por ende, en las perspectivas de futuro de la metrópoli de México.

Palabras clave: *coordinación intergubernamental, seguridad pública, Ciudad de México.*

The Difficult Path Towards Metropolitan Governance: The Case of Public Safety in Mexico City

Abstract

The trend towards social and political instability in Mexico City over the past 15 years, particularly in terms of public insecurity, can be attributed to what we identify as a lack of political feasibility in the coordination between government agencies at local and state levels. At the same time, these tendencies are characterized by institutions failing to keep up with an increment in urban violence, as well as with the increasingly sophisticated techniques used by organized crime. It would seem that localized policies promoted by the governments of metropolitan Mexico City are misguided in their efforts to combat crime.

An analysis of recent trends of insecurity in Mexico City is conducted with a critical appraisal of the history of institutional policies implemented to counter those trends. Two case studies within the metropolitan area of Mexico City are examined, in an attempt to evaluate the role of government agencies and explore the significance of metropolitan governance. Conclusions highlight that public security policy is a fertile ground to improve on the quality of life of metropolitan dwellers, considering the relevance of the “insecurity problem” in public opinion. Furthermore, we argue, it is a means for local governments to achieve the elusive political legitimacy they need.

Key words: *Intergovernmental Coordination, Public safety, Mexico City.*

Résumé

La tendance à l'ingouvernabilité dans la métropole de Mexico au cours des quinze dernières années, en particulier dans le domaine de la sécurité publique, est due en grande partie au manque de viabilité politique de la coordination entre les différents acteurs publics concernés. Cette tendance se caractérise par un décalage entre l'action institutionnelle: d'une part l'augmentation de la violence urbaine, d'autre part la "sophistication" des modes opératoires du crime organisé. Cette perspective contredit un ensemble d'actions à caractère résolument local des propres décideurs publics de Mexico.

À partir d'une analyse des tendances récentes de l'insécurité dans la métropole, dans une perspective critique de l'histoire des actions institutionnelles dans ce secteur et de deux études de cas, on cherche dans cet article à définir un "modèle en cours" de la gouvernabilité métropolitaine à partir de la sécurité à Mexico. On conclut que dans le champ de l'action publique, le thème de la sécurité urbaine constitue un excellent terrain d'expérimentation et de légitimation politique des acteurs politiques, et ouvre donc de nouvelles perspectives pour l'agglomération de Mexico.

Mots clés: *une coordination intergouvernementale, une sureté publique, Mexico.*

Introducción¹

Durante las últimas décadas, uno de los fenómenos de mayor impacto en los países de América Latina ha sido el de la inseguridad y el crimen organizado (Sánchez Sandoval, 2000; Sozzo et al., 2005). Aunque se presentaban principalmente en las zonas rurales, ahora la violencia y la criminalidad presentan una fuerte agudización en las grandes metrópolis. Las estadísticas cambian según los países, pero registran algo que en la vida cotidiana resulta socialmente aterrador. Las cifras de homicidios anuales en América Latina pasan de 6.4 casos en Buenos Aires a 248 casos en Medellín (Carneiro, 2000)². En otras metrópolis como Río de Janeiro, Sao Paulo, Ciudad de México, Lima y Caracas, esta cifra es mayor que la mitad de los homicidios que se cometen a nivel nacional (Briceño León, 1999).

A raíz de estas situaciones, diversas investigaciones se han orientado a exponer el problema de los niveles de inseguridad urbana como signo de la debilidad y vulnerabilidad de los sistemas jurídicos o, en cierta medida, como evidencia de la incapacidad operativa de los aparatos policíacos (Agudelo y Alcalá, 2004). Aunada a otros problemas como la informalidad, la precariedad y falta de capacidad de respuesta institucional propicia inseguridad y aumento de la criminalidad en una espiral que parece no tener fin. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, en un reporte particular sostenía que la inseguridad “representa un mayor reto para las políticas debido al impacto que tiene en la calidad de vida” y en la imagen de la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), lo “que afecta la capacidad de atraer y de retener inversión y turismo” (OCDE, 2004).

La gobernabilidad metropolitana en cuestión

En este contexto, diversos autores sostienen que el tema de la gobernabilidad de las metrópolis está en la agenda de los gobiernos nacionales y locales latinoamericanos (Borja *et al.*, 2004; Nieto, 1999; Rojas *et al.*, 2006). Según puede desprenderse de las discusiones académicas

¹ Este artículo es resultado parcial de una investigación financiada por el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACYT, México) y el *Ministère de l'Éducation, le sport et le loisir* (Québec, Canadá). Por supuesto, solo los autores son responsables de las opiniones vertidas aquí.

² Las cifras se refieren al número de casos por cada 100 mil habitantes.

frecuentes, la discusión sobre dicho tema se refiere, particularmente, a la *ausencia* o *presencia* de mecanismos con los cuales las instituciones de gobierno y los agentes sociales y económicos resuelven los problemas en el espacio metropolitano. Dichos mecanismos son, entre otros, la concertación, el acuerdo, la asociación y la cooperación intergubernamental.

En este texto se abordan dos casos particulares de estudio del ámbito metropolitano en México, concebido aquí como parte de una discusión sobre la *governabilidad metropolitana*, la que a su vez se entiende como la capacidad de utilizar los mecanismos (concertación, acuerdo, etc.), como *vías de solución* o *canalización de las demandas* ciudadanas. Entonces, es posible considerar que la gobernabilidad en la metrópoli es una escala ineludible para la acción intergubernamental, que aporta nuevos elementos a la discusión sobre la sustentabilidad de los gobiernos locales en la región (Borja y Castells, 1997). En este sentido, cabe señalar la pertinencia o no de las soluciones dadas a los conflictos que aquejan a las grandes ciudades y a sus zonas conurbadas, como parte de la integración de varios niveles de gobierno y de diferentes entidades político-territoriales (Cabrero, 2004).

En México, como en otros países, desde la década de 1990 se han experimentado varias “fórmulas institucionales” que pudieran ser operativas en las zonas metropolitanas (comisiones, secretarías, órganos consultivos, etc). En la ZMVM la opción parece haber sido, hasta ahora, la creación de comisiones que incluyen la participación de los gobiernos del Estado de México, el Distrito Federal y el gobierno federal. Dichas comisiones son concebidas como “espacios de coordinación” intergubernamental, aunque no cuentan con recursos ni poder de decisión, a pesar de lo cual varias acciones valiosas han sido impulsadas por algunas de estas, como es el caso de los programas para mejorar la calidad del aire, con un éxito reconocido (Lacy, 1993). No obstante, el balance global es negativo, pese a los numerosos esfuerzos realizados desde el ámbito institucional.

Las razones generalmente invocadas para explicar este relativo fracaso y la ausencia de una gobernabilidad a nivel metropolitano en México,

son múltiples. Entre estas pueden citarse la falta de voluntad política; las agendas electorales diferenciadas de los estados; la ausencia de mecanismos de participación ciudadana; la escasa sensibilización de los gobernantes a las problemáticas metropolitanas; la alta competencia pluripartidista, etc. (Alcántara, 1994; Coppedge, 1994; Ramírez-Saiz, 1999). El número de factores es tal que parece difícil poder contestar a las sugerencias de una clara ingobernabilidad visible en las grandes urbes (Cano, 2000; Coppedge, 1994) y, en particular, en la ZMVM (De Alba y Jouve, 2005; Ward, 1995, entre muchos otros)

En este texto se pondrá de relieve algunos de los cuestionamientos a los cuales se enfrentan las autoridades de la ZMVM y especialmente, sus dificultades con relación a la inseguridad pública y la delincuencia, en un contexto de fuerte competencia política y deterioro de la calidad de vida. ¿Cuáles son los desafíos que las autoridades gubernamentales enfrentan en el México de hoy?, ¿cómo intentan resolverlas y cuál es el balance?, ¿qué escenarios se vislumbran para el futuro?

Además de dichas discusiones teóricas y empíricas, todo ello nos orienta hacia el diseño de un *escenario de lo posible conflictivo* y, de manera específica, de los riesgos de ingobernabilidad. En conjunto aquí se busca cuestionar la gestión de los conflictos en el territorio metropolitano en México; es decir, las capacidades institucionales para el acuerdo entre los diferentes tipos y niveles de gobierno, así como entre los actores (empresarios, organizaciones sociales y ciudadanos, en general).

1. Heterogeneidad de las normas en materia de seguridad

A continuación se destacan algunos aspectos, con el interés de señalar ciertos “nudos problemáticos” en materia de seguridad pública, los cuales justificarían ampliamente, desde nuestro punto de vista, la necesidad de una coordinación entre los actores institucionales, a nivel metropolitano.

En primer lugar, el campo más evidente de *descoordinación* es aquel que refiere al conjunto administrativo-institucional, el “cuerpo jurídico”

relativo a la seguridad. En el conjunto de sus gobiernos, la ZMVM cuenta con un impresionante agregado de medidas, leyes y códigos que regulan las actividades legales de autoridades y ciudadanos, en materia de seguridad pública. Al menos catorce leyes y códigos rigen las conductas delictivas en materia penal de los habitantes de la metrópoli.

Algunos de dichos códigos y leyes que complican una acción pública coordinada dada sus contradicciones y obsolescencias, son: La *Constitución General de la República*, la *Constitución del Estado de México*, el *Estatuto de Gobierno* y la *Ley Orgánica del Distrito Federal*; los códigos Civil y Penal, con sus códigos penales y de procedimientos de las dos entidades federativas, así como el *Código Penal* federal (para el tratamiento de delitos contra la salud o de los servidores públicos). Existe también otro agregado complementario de decretos, leyes, reglamentos y programas, nacionales y estatales, dirigidos a combatir la delincuencia, tales como el *Programa Nacional de Seguridad Pública* (inscrito en el Sistema Nacional del mismo nombre), así como el *Código Penal* y el *Código de Procedimientos Penales del Estado de Hidalgo*.

En segundo lugar, en las estadísticas oficiales sobre incidencia delictiva de las entidades que conforman la metrópoli, se *reportan muy diversos tipos de delitos que no necesariamente lo son en otra entidad*, o bien, que no tienen el mismo tratamiento en el código penal de cada entidad. Un ejemplo de ello es el *abigeato*, que es un delito penal en el estado de México, pero no en el Distrito Federal. Otros delitos serían el incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, o la amenaza, ambos penalizados en Hidalgo, pero no en las otras entidades federativas.

En ese orden de ideas, en el Distrito Federal no se reporta la comisión de delitos tales como el ejercicio indebido del propio derecho, o los actos libidinosos, lo que sí puede denunciarse en el Código Penal de Hidalgo. De igual forma, hay ciertas conductas delictivas que son públicamente sancionadas, para las cuales, sin embargo, no existe tipificación del delito en los códigos penales. Tal es el caso del llamado “secuestro express”, actividad que se ha extendido en la

metrópoli,³ pero que en el D.F. hasta hace poco sólo se consideraba como robo calificado.⁴

En tercer lugar, el *aparato de administración policial, de justicia y el sistema de seguridad pública*, el cual tiene proporciones inmensas en la ZMVM. Se trata de un ‘mundo institucional’ de aproximadamente 10 cuerpos policiales (más 42 cuerpos municipales, aproximadamente), que reúnen una cifra cercana a los 130 mil policías públicas y privadas (a ellos se suman varios ministerios públicos locales y federales, además de varios sistemas judiciales de jueces, magistrados y cárceles).

Si bien todos ellos están formalmente agrupados dentro del *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la coordinación administrativa y operativa entre cuerpos policiales para el combate de los delitos, esta lejos de ser eficaz en la metrópoli (Sapoznikow et al., 2000). En la práctica, cada cuerpo actúa dentro de su territorio y se limita a perseguir los delitos tipificados como tales por las leyes y reglamentos de cada entidad.

En cuarto lugar, la “centralidad” de la practica delictiva, es decir, su vinculación con la actividad económica de la metrópoli. Si se observa la incidencia delictiva, las delegaciones y municipios más inseguros siguen siendo aquellos que están *más próximos* al centro de la metrópoli: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Benito Juárez, Neza-hualcóyotl y Ecatepec. No obstante, el conjunto de las actividades delictivas *ya no se concentra* en la “Ciudad Vieja” (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo), *sino que se expande y se reparte desigualmente* en los municipios metropolitanos, con una relativa vinculación a las actividades económicas (OCDE, 2004).

³ Según estimaciones de la Cámara de Diputados, en el 2000, en México, los grupos criminales obtuvieron ganancias por 900 millones de dólares, producto del secuestro de 3.200 personas (ver: Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, “Justicia y seguridad hoy”, México, 2004). Según otras fuentes, entre 2001 y 2004 fueron secuestradas y asesinadas 85 personas, y en la Ciudad de México se registra un secuestro cada 40 horas (ver Yaotzin Botello, “Secuestros Inc., la nueva industria sin chimeneas de México”, en *Ausgabe*, 2004, 43, http://www.matices.de/43/mexico_secuestros/).

⁴ El 5 de agosto de 2004 el “secuestro express” fue catalogado como un delito federal, con una condena de 15 a 40 años de cárcel y una multa de 500 a 2 mil días de salario mínimo (entre 2.500 y 10.000 dólares, aproximadamente).

En general, las cuatro razones citadas explican por qué la problemática de seguridad pública ya no puede ser abordada solamente en su dimensión *local*. Ahora los problemas son de orden *regional* y remiten, obligadamente, a su carácter metropolitano. Si se compara esta situación confusa con el diagnóstico espacial de las tendencias de “criminalización” de la metrópoli, debería quedar clara la necesidad que tienen los gobiernos de la metrópoli de tomar decisiones en ese sentido. Como se vera a continuación, desde los años noventa no han faltado intentos institucionales.

2. ¿Cómo convertir logros institucionales en logros metropolitanos?

Se tuvo que esperar hasta la década de 1990 para que se dieran algunos pasos tendientes a crear un marco institucional a nivel local; por medio de estos se buscaba alcanzar una coordinación eficaz entre los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal. Así, en 1992 se crearon diferentes comisiones metropolitanas sectoriales. Posteriormente y de manera progresiva se fueron creando comisiones para cada aspecto de la compleja problemática metropolitana. En la actualidad, dichas comisiones son: la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, la Comisión Ambiental Metropolitana, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia y la Comisión Metropolitana de Protección Civil.

Entre todas ellas destaca la COMETAH, creada mediante convenio entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, además de la Secretaría de Desarrollo Social (en representación del gobierno federal). Sus atribuciones incluyen proponer los instrumentos de planeación urbana para la conducción ordenada del desarrollo urbano en el Valle de México. De ahí derivó el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, publicado en 1998, el cual nunca tuvo carácter de reglamento o de ley. Es de destacar que el Programa no contiene un apartado específico sobre la seguridad metropolitana. Así, aunque la COMETAH no tiene como objetivo

particular el establecimiento de programas de seguridad pública metropolitana, sí propone mejorar la integración metropolitana y proveer los instrumentos operativos que hacen falta. A pesar de las buenas intenciones que reflejaba la creación de dichas comisiones, la mayoría de ellas no tuvieron impacto significativo en el campo que respectivamente les correspondía; incluso, rara vez lograron reunir a sus miembros.

En algunos análisis, sin embargo, se menciona el caso de la Comisión Ambiental Metropolitana y sus logros en materia de calidad del aire (Luiselli, 2002). En cambio, la inactividad e ineficacia de las otras comisiones se explica en parte por su falta atribuciones. Sin presupuesto, con un papel meramente consultivo, difícilmente se podrían imponer en un ambiente donde imperan aun los criterios político-administrativos de competencia y las divergencias en los intereses de cada gobierno de la metrópoli.⁵

En otras palabras, ¿a quién le hubiera favorecido una acción conjunta entre el gobierno del Estado de México y el del Distrito Federal, a partir de dichas comisiones? Difícil respuesta, por lo menos en el escenario de aguda competencia político-partidista que inició en los noventas y continúa al día de hoy (Duhau, 1993; Favela y Santiago, 1997), en el que predominan las agendas y los tiempos electorales.

No obstante esta situación poco alentadora, y quizás por la presión que han recibido constantemente los gobiernos para resolver los críticos problemas metropolitanos, las reformas a las instituciones de la seguridad pública constituyen un buen ejemplo de los intentos institucionales, aún cuando dichas acciones no ofrecen hasta el momento resultados significativos. Veamos esto con detalle.

En 1994 se dio origen a la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, para estudiar y resolver, en forma coordinada e integral, los problemas relacionados con la seguridad

⁵ La Zona Metropolitana del Valle de México comprende 16 delegaciones del Distrito Federal (DF), 58 municipios del Estado de México (Edomex) y un municipio del estado de Hidalgo.

pública en la ZMVM. La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, a su vez, creó en 1998 la Comisión de Revisión, Actualización y Seguimiento de Convenios en Materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Finalmente, en marzo del 2000 se logró suscribir el Convenio que reactiva y actualiza esta comisión, el cual modifica el acuerdo firmado en 1995.

De esta manera, la actualización y reactivación de esta comisión metropolitana, a partir del 2000, tiene objetivos precisos: establecer mecanismos administrativos para estudiar los problemas relacionados con la seguridad pública y la procuración de justicia; mejorar los servicios de los respectivos cuerpos de seguridad pública y actuación del ministerio público; propiciar la homologación de los marcos jurídicos; aportar la información para el diseño y aplicación de programas rectores de seguridad pública y modernización del ministerio público; servir como una instancia regional de coordinación dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A pesar de estos importantes esfuerzos de los gobiernos, ni en 1994 ni en el 2000 se logró hacer de esta comisión un órgano realmente efectivo, como un reflejo de cooperación intergubernamental en el combate contra la delincuencia y la criminalidad metropolitana. Después de diez años de existencia, el diagnóstico parece el mismo: ¡esta comisión se habría reunido tres veces! En 2005 la comisión vive su tercer, y hasta el momento, último intento de (re)activación.

En ese mismo año, los gobernantes de ambas entidades, apoyados por el gobierno federal, parecían tener la intención de utilizar estos instrumentos institucionales. El gobierno federal anunció la creación de un *fondo metropolitano*, con recursos federales destinados a “30 asuntos metropolitanos”, delineados durante la Cuarta Reunión de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.⁶

⁶ La creación de un Fondo Metropolitano, integrado por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) parece estar en la línea de una nueva época de realizaciones conjuntas. Este fondo reunirá recursos financieros para la realización de obras estratégicas, entre las que se cuentan 14 proyectos hidráulicos, 14 de impacto vial o de comunicaciones, dos

El *Fondo* fue dotado con mil millones de pesos (100 millones de dólares, aproximadamente), entre ambos gobiernos, y se previó comenzar con la licitación de trece obras hidráulicas por 371 millones, siendo la más importante la construcción de un túnel para el drenaje profundo Oriente-Oriente, del municipio de Nezahualcóyotl a la Delegación Iztapalapa. En ese marco, a la seguridad pública sólo se destinaron “buenos propósitos”, aparentemente. Los representantes de las autoridades federal, mexiquense y capitalina, así como representantes de 15 municipios conurbados y 10 delegaciones, firmaron en marzo de 2005 el convenio de reactivación de la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, inactiva desde varios años atrás.⁷

En ese momento, resaltarían de nuevo algunos de los viejos problemas que habían impedido el acuerdo interinstitucional. Es el caso de la cuestión de los límites físicos de la metrópoli, que había estado en debate permanente. En el *Programa de Ordenación de la ZMVM*, la metrópoli está integrada por 16 delegaciones, 58 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo; es decir, un número superior de aquellos que suscribieron el convenio antes mencionado. En el mismo sentido, agregando un elemento más de “diferenciación”, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal afirmaba recientemente que la Zona Metropolitana “se compone del DF más 18 municipios del Estado de México”.⁸

En este contexto, ¿es posible llevar a cabo acciones de carácter metropolitano sin el consenso de la mayoría de las entidades involucradas, ni siquiera en el número de municipios que la integran?

Si volvemos a los intentos por desarrollar acciones conjuntas por parte de los gobiernos de la metrópoli, se puede señalar que el convenio de marzo de 2005, nombrado como el arranque del *Primer Operativo de la Fuerza Metropolitana Conjunta*, tenía como objetivo principal abatir

de comunicación social, dos proyectos de medio ambiente, y uno de protección civil. *El universal*, 10 de julio de 2007.

⁷ Es de notar en este caso la escasa convocatoria de la reunión en la firma del acuerdo (ver <http://www.jornada.unam.mx/2005/03/14/029n1est.php>)

⁸ Ver http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/rgral_faq_contAmb.html

los índices delictivos mediante el combate al secuestro, al narcotráfico, al robo de vehículos y al robo con violencia, en los municipios mexiquenses y en las delegaciones del Distrito Federal. Entre otras acciones, ello se pretendía lograr aquello con la reactivación de la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

En dicha decisión se establece la integración de cuerpos de seguridad pública metropolitanos y el intercambio de información, un programa básico de prevención del delito y participación ciudadana, así como la incorporación de dicha comisión al Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instancia regional de coordinación.⁹ Aún con dudas, todo ello hacía suponer que estábamos frente a una nueva época de decisiones para desarrollar instrumentos de coordinación.

3. Consecuencias de la descoordinación gubernamental: el caso de las franjas de integración metropolitana

A pesar de los esfuerzos institucionales, son numerosos los índices que sugieren una clara “descoordinación” de los gobiernos de la metrópoli. La estructura socio-espacial de la zona metropolitana está cada vez más fragmentada y han surgido nuevas formas de segregación, las cuales son evidentes en los límites entre las delegaciones del Distrito Federal y los municipios del Estado de México. Las franjas limítrofes, el espacio que comparten delegaciones y municipios o entre los mismos municipios, constituyen un ejemplo respectote esta situación. Nos detendremos en un caso: la franja metropolitana de Tláhuac–Valle de Chalco Solidaridad.¹⁰

⁹ Ver:<http://www.edomex.gob.mx/newweb/archivo%20general/contexto/reportaje/re-lampagos.htm>.

¹⁰ La delegación Tláhuac, al poniente del Distrito Federal, es un territorio en transición rural a urbano, a nivel metropolitano, con alto valor ambiental. Por su parte, el municipio de Valle de Chalco-Solidaridad, con apenas doce años de existencia, tiene ya una densidad media urbana de 147.6 hab./ha, con uso del suelo agrícola y urbano en igual proporción (*Plan municipal de desarrollo urbano del Valle de Chalco Solidaridad*).

El área limítrofe entre ambos territorios políticos constituye una de las llamadas “franjas de integración metropolitana”,¹¹ que se fijaron como áreas de trabajo prioritario en el *POZMVM*, aunque no se han traducido en acciones concretas. Por un lado, no existen criterios comunes de zonificación del territorio en términos del uso de suelo, lo que lo convierte en una zona conflictiva. Por otro lado, en términos de seguridad pública fue el escenario de pugnas políticas, producto de los hechos violentos del poblado de San Juan Ixtayopan, que enfrentaron públicamente a los tres niveles de gobierno. Veamos con detalle este problema.

En 2004, policías de la Policía Federal Preventiva (PFP) fueron linchados en el lugar por los pobladores, lo que provocó la indignación generalizada, no sólo por los hechos mismos, sino por la “accidentada” respuesta de las policías. Si bien no es la primera vez que hayan tenido lugar intentos de linchamientos en la ciudad (los ha habido en las delegaciones de Milpa Alta y Tlalpan, atribuidos a los “usos y costumbres” de la población), en esta ocasión hubo un desenlace fatal para dos de los tres policías atacados. Los policías federales agredidos pidieron auxilio. La definición de atribuciones territoriales es de tal manera rígida que la policía más próxima (la del Estado de México) no tenía facultad para acudir en primer término, mientras que la policía del Distrito Federal llegó cuando se habían consumado los hechos. Finalmente acudieron miembros de las policías del Distrito Federal (Secretaría de Seguridad Pública), del Estado de México, y de la PFP.

La Procuraduría General de la República (PGR) —el organismo federal— inició una investigación sobre la actuación de las diferentes policías, entre ellas la Policía Federal Preventiva (PFP), la Policía Judicial del DF (PJDF) y la Policía Preventiva del Distrito Federal, así como sobre las autoridades delegacionales. Días después el presidente Fox destituyó al titular de la SSP-DF (Marcelo Ebrard, hoy jefe de

¹¹ La ubicación de las franjas metropolitanas se encuentra en el *Programa general de desarrollo urbano del Distrito Federal* y en el *Plan estatal de desarrollo urbano* del Estado de México. Sin embargo, los *programas de acciones prioritarias* designados para cada una de ellas aún no están en operación.

gobierno de la Ciudad de México) y al comisionado de la PFP, en el punto más álgido del enfrentamiento entre los entonces presidente de la República (Fox) y jefe de gobierno del DF (López Obrador). El conflicto adquirió entonces un carácter político puesto que el titular de la SSP-DF era visto desde entonces como el candidato natural a suceder al alcalde de la ciudad.¹²

Los enfrentamientos políticos entre el presidente de la República y el jefe de gobierno del DF encontraron un terreno propicio en el asunto de San Juan Ixtayopan. Si bien el origen del problema que se discutía tenía que ver con la falta de coordinación entre las policías, las decisiones tomadas después del conflicto siempre dejaron lugar a dudas sobre la pertinencia o justicia de las remociones de los titulares de las instituciones de seguridad. En realidad, la polémica acerca de su responsabilidad fue el pretexto para una nueva pugna política.

En general, puede resumirse que este elemento ha sido, como muchos otros, un factor crucial del desbordamiento ciudadano en Tláhuac, en donde se reflejaba una impresionante presencia en el número de policías (aunque posterior a los hechos) y una seria confusión respecto de las facultades territoriales y las cadenas de mando. Finalmente, esta “cadena de malentendidos” llegó en este caso a la parálisis y a la ausencia de respuesta de la autoridad pública. Puede decirse, entonces, que una vez más estuvimos frente a una problemática *típicamente* metropolitana que observa la superposición de facultades, los enfrentamientos partidistas y, por consiguiente, la incorrecta respuesta en la gestión política del territorio.

4. El *affaire* Giuliani o la indiferencia intrametropolitana

El “caso Giuliani”, el cual se resume a continuación, constituye otro ejemplo de acciones sin carácter “metropolitano” por parte de las autoridades locales, que favorecen otras prioridades, en este caso la comunicación política.

¹² Se trata de Marcelo Ebrard Casaubon, candidato del PRD, más tarde ganador de las elecciones para jefe de gobierno del DF, el 2 de julio de 2006, para el periodo 2006-2012.

Una de las principales estrategias del Gobierno del Distrito Federal (GDF), en materia de seguridad pública, desde el 2000, fue la contratación de Rudolph Giuliani, ex alcalde de Nueva York (1990-1997), como consultor, pagado por un grupo de empresarios de la capital. Giuliani ha sido un político republicano conocido por su estrategia llamada “tolerancia cero”, por medio de la cual se pretendió marcar una ruptura con el fatalismo de lo que solía llamarse el “nada funciona”; es decir, la creencia popular de que “la policía es incapaz de reducir la criminalidad”, “las prisiones no rehabilitan”, el delito es cada vez más violento; en suma, que “nada de lo que se haga va a funcionar”.

Con la perspectiva de aplicar un programa similar al neoyorquino, el gobierno del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), se decidía a terminar con la impunidad y aumentar los niveles ciudadanos de respeto a la ley. Desde esa óptica, no importaría por qué se delinque, lo importante sería *hacer valer la ley*; quien la transgrediera tendría que atenerse a las consecuencias. En otras palabras, la vieja y conocida fórmula de “guerra sin cuartel a la delincuencia” se transfiguró lingüísticamente para convertirse en una frase aparentemente más sutil (*tolerancia cero*), que trataba de convencer a los ciudadanos de que era algo positivo y ayudaría a recuperar las calles ganadas por la delincuencia.

La presencia de Giuliani en el gobierno de la Ciudad de México tuvo fuertes repercusiones en los medios de comunicación nacionales, a tal grado que se puede establecer, en un primer balance, que se trató de una excelente operación de comunicación política. Sin embargo, tres años después de aquella contratación, no hay evidencia de resultados concretos, ni en el Distrito Federal y menos aún en el conjunto de la metrópoli.

Un problema que pareció evidente en la implantación de la estrategia de *tolerancia cero* era de carácter geográfico y administrativo. El aspecto geográfico se refiere a que la estrategia estuvo planeada para desarrollarse en la Ciudad de México, sin considerar los municipios conurbados; esto es, dejando de lado la visión metropolitana. Esta limitante dificultaría la recolección de información estadística, por

un lado, y por el otro implicaría la *descoordinación de todos los cuerpos de policía locales, cuyo rasgo distintivo es su adscripción a gobiernos que pertenecen a partidos políticos diferentes, lo que en la práctica ha dificultado* la colaboración entre ellos (Borja *et al.*, 2004).

En un sentido general, el caso de la contratación de la consultoría de Rudolph Giuliani constituye una respuesta institucional a las preguntas planteadas aquí, y representa una acción con sentido y peso *político*, lo que se ilustra con el éxito mediático que obtuvo la iniciativa, más importante que cualquier otra medida tomada anteriormente. Contrariamente, una acción con sentido *metropolitano* contra la inseguridad hubiera implicado un acuerdo entre dos gobiernos distintos (del Distrito Federal y del estado de México), los cuales tienen una afiliación política diferente. Hasta ahora, eso parecería una tarea casi imposible.

5. La percepción de la inseguridad pública

Todos los esfuerzos o direcciones políticas antes resumidas se desarrollan en el contexto de una notoria sensación de inseguridad ciudadana y una percepción de miedo en la opinión pública urbana de la ZMVM (Delgado, 2006). Se trata de un ambiente poco propicio a la urbanidad, a la apropiación colectiva del espacio, y que hace parecer aún lejanos la participación ciudadana, el debate y las iniciativas constructivas para un proyecto de sociedad incluyente.

La percepción de la inseguridad es la sensación de peligro que experimenta un individuo. Esta, que se constituye con base en la experiencia individual y colectiva, hace referencia a condiciones de “normalidad”, construidas subjetivamente, las cuales sensibilizan a los sujetos respecto de las posibles amenazas del entorno (González Placencia, 2002);¹³ es decir, la sensación de seguridad es una experiencia personal en la

¹³ Luis González Placencia, citado en “Percepción de la inseguridad pública desde la perspectiva de género”, <http://www.fesmex.org/Documentos%20y%20Programas/Ponencia%20InseguridadyGenero%20Mesa.doc>. Según éste documento, el Distrito Federal, junto con Morelos, Guerrero, Tabasco y Baja California Norte son los estados del país con las mas alta percepción ciudadana de inseguridad (entre 58.3% y 83.9%).

que influyen diversos factores, que incluyen la ocurrencia del delito, así como las condiciones percibidas en el entorno.

En México la percepción de la inseguridad está fuertemente influida por su “representación” en los medios de comunicación. Por un lado, el tema es sensible entre las autoridades locales, estatales y federales, quienes reportan cifras de incidencia de delitos a la baja, mientras que la opinión pública parece percibir que la inseguridad es un problema creciente, el más importante de todos (Barreda Sólorzano y Sayeg Seade, 2003). Esta “representación” se ve agudizada durante las campañas electorales, cuando los medios dedican la mayor parte de los tiempos de televisión, radio y prensa a la discusión y denuncia de los problemas del país.

Por otro lado, la *utilización* del tema de la inseguridad por diferentes actores políticos y empresariales se ha convertido en una parte central del discurso; incluso, el presidente Felipe Calderón, elegido para el periodo 2006-2012, ha definido la seguridad pública como su primera prioridad de gobierno, seguida de la creación de empleos y el combate a la pobreza.

En ese sentido, analizaremos ahora algunos elementos de la inseguridad pública, presentes en los discursos de actores públicos con influencia en la opinión general. Nos referimos a la medición de la delincuencia realizada por dos centros de investigación, con origen empresarial: el Centro de Estudios del Sector Privado de la Coparmex,¹⁴ y el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI).¹⁵ De acuerdo con datos de la *Tercera encuesta sobre inseguridad* (ENSI-3),¹⁶ el 54% de los encuestados se sienten *inseguros* en la entidad en la que radican (40% en el municipio que habitan). Más de la

¹⁴ Centro de Estudios del Sector Privado de la Cámara Patronal Mexicana (Coparmex), <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/oct02/a.htm>.

¹⁵ El ICESI, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., con representantes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Coparmex, Fundación “Este País” (dirigida por Federico Reyes Heróles), así como con participación de la UNAM y el Tecnológico de Monterrey, <http://www.icesi.org.mx/>.

¹⁶ Tercera Encuesta sobre Inseguridad (ENSI-03), realizada por el ICESI, publicada en septiembre de 2005.

mitad de quienes dicen sentirse inseguros, perciben tal sensación en el transporte público y en la calle. En 2004, poco más de la cuarta parte de la población modificó ciertos hábitos o dejó de realizar algunas actividades por temor a la inseguridad.

La ENSI-3 también apunta una diferencia en las percepciones, de acuerdo con la entidad de la que se trate: 86% de los habitantes del DF y 73% del estado de México, contra el 19% de los habitantes de Colima (el estado donde la percepción de inseguridad es menor), se sienten inseguros en la entidad en la que viven. Las cifras reflejan que la percepción de inseguridad no está referida únicamente a la experiencia personal de *victimización*, ya que dicha percepción es más profunda que la sola experiencia personal y la incidencia delictiva reportada por las autoridades.

Por otra parte, de acuerdo con el *Sistema de Información Delictiva*,¹⁷ del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), centro de especialización de la PGR, las cinco delegaciones más peligrosas del DF en 2004, de acuerdo con el número de delitos cometidos, son: Iztapalapa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Coyoacán. No contamos con datos de la misma fuente para los municipios conurbados, pero observamos que Iztapalapa y GAM, que son las delegaciones más pobladas y pobres de la ciudad, están en la parte superior de la lista.

El segundo indicador que tomaremos, el cual ha tenido gran influencia en la percepción de la inseguridad en la ZMVM, es la participación y las expectativas generadas a partir de la llamada *Marcha contra la inseguridad*, la cual tuvo lugar el 27 de junio de 2004 en la Ciudad de México. La marcha, convocada inicialmente por algunos grupos de interés, los cuales buscaban hacer visible su inconformidad con el desempeño de las autoridades (locales y federales) en la lucha contra la inseguridad, gozó de una gran afluencia de personas, de estratos medios y altos en su mayoría (la prensa reportó hasta un millón de

¹⁷ Ver. http://gruporeforma.reforma.com/graficoanimado/seguridadpublica/delitos_colonias/

manifestantes), quienes se consideraban directamente vulnerados por la incidencia delictiva.

Una encuesta de la empresa *Parametría*, realizada un mes después de la marcha,¹⁸ encontró que 44% de los encuestados la consideraron un reclamo contra las autoridades en general, mientras que el 12% y 11% pensaron que el reclamo era contra el jefe de gobierno del DF y el presidente de la República, respectivamente. Al mismo tiempo, el 47% pensaba que la marcha no tendría resultados, mientras que el 41% pensaba que sí ayudaría, mucho o algo, al cambio de la situación de inseguridad de la ciudad; es decir, la expectativa de resultados por parte de las autoridades no era la motivación para participar; se trató fundamentalmente de hacer visible la inconformidad.

Aun si la marcha no propició acciones o programas específicos, queda claro que el descontento influye en las agendas de políticos y gobiernos. Estos se han visto obligados a integrar la preocupación ciudadana en sus discursos, ya sea manifestando su ‘voluntad’ de resolver el problema (quienes quieren gobernar) o discutiendo los ‘logros’ (quienes están en el gobierno).

En general, puede constatararse que la percepción de la inseguridad en la ZMVM es alta, hasta el grado de constituir un tema de primera importancia tanto para la opinión pública como para la clase política, respecto de lo cual se han visto ambiguas y poco exitosas respuestas políticas. Se verán a continuación las tendencias reales de la inseguridad en la metrópoli.

6. Las tendencias de la delincuencia a nivel metropolitano¹⁹

En la ZMVM, las áreas donde las tasas de delincuencia son más elevadas y, por consiguiente, la inseguridad pública aumenta, son llamadas *zonas criminógenas* (Borja et al., 2004). En dichas áreas la concentración de pobreza, el crecimiento poblacional y el desorden urbano son muy

¹⁸ http://www.parametria.com.mx/es_cartaext.php.

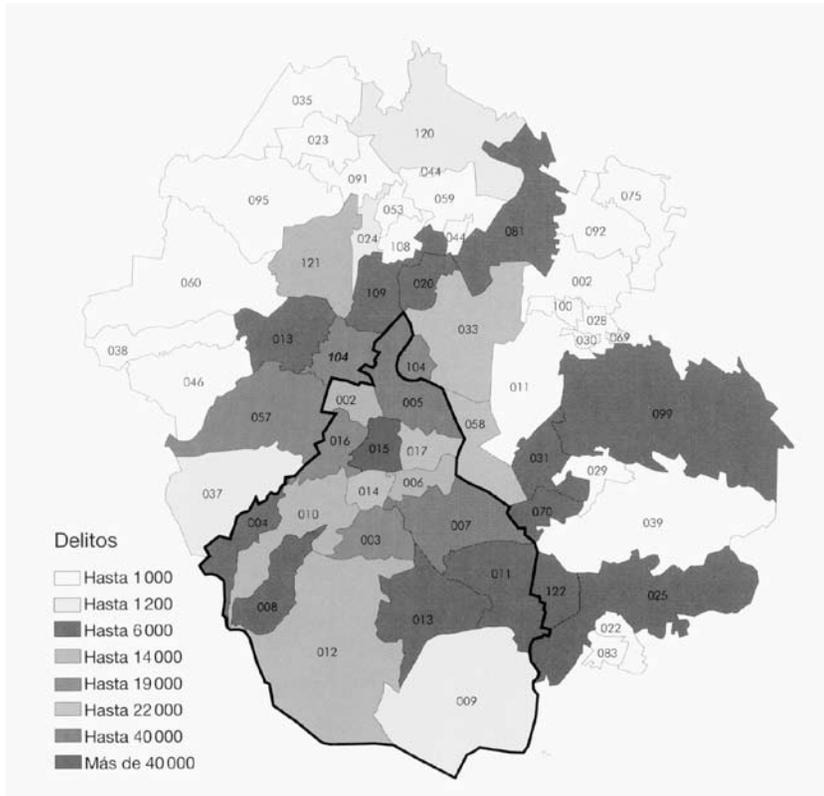
¹⁹ Este inciso 1.2 y el siguiente 1.3 contienen ideas actualizadas del texto De Alba (2004), ver bibliografía.

significativos (ver mapas 1 y 2). Según distintas fuentes oficiales, sólo en el Distrito Federal, los delitos que no se denuncian, suman al año 1.500.000; la probabilidad de que sean penalizados es sólo del 0.1% (AFP, 2002). De esta manera, parecería más fácil y rápido cometer un delito en la ZMVM que denunciarlo o, aun más, que sea resuelto por las autoridades.

Según la hipótesis que aquí se sostiene los habitantes de la Ciudad de México estamos frente a una *doble incapacidad* gubernamental: la falta de vínculos entre gobierno y ciudadanos y la ausencia de vínculos intergubernamentales a nivel metropolitano. Así, la disminución de la acción institucional podría estar también en el origen de un agravamiento de la inseguridad pública en la metrópoli y, en particular, de la acentuación de ciertos perfiles delictivos.

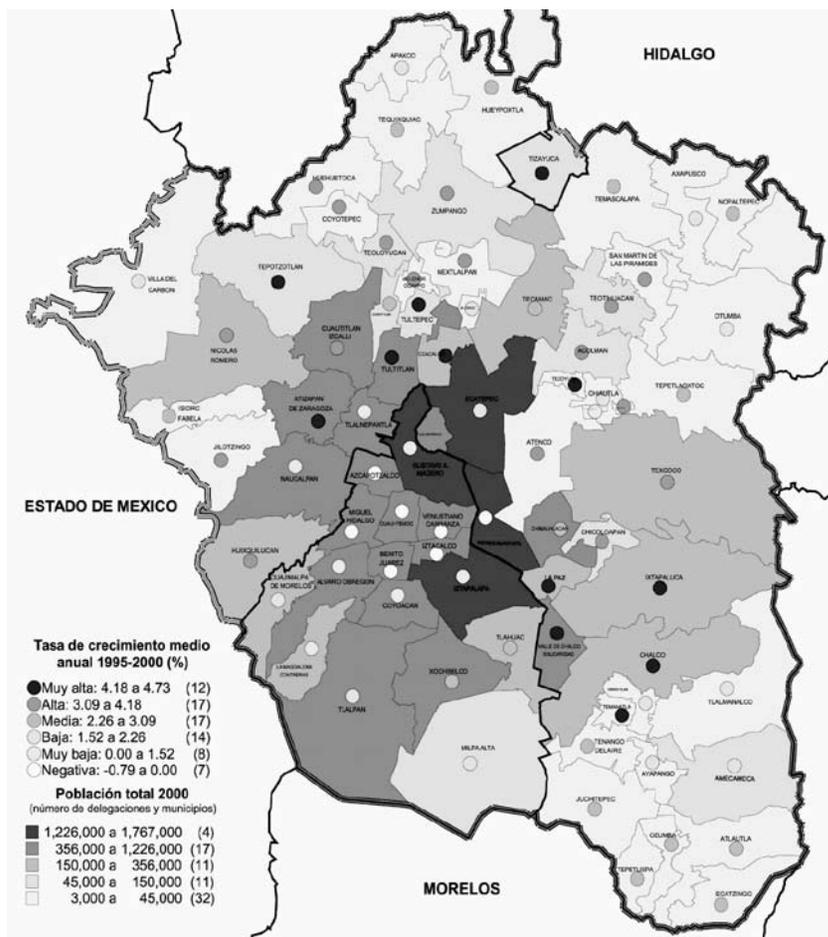
Ante ello se vislumbrarían varias tendencias de la delincuencia metropolitana y la acentuación de ciertos perfiles delictivos (De Alba *et al.*, 1999). Una primera tendencia es que los jóvenes profesionales, con alta escolaridad pero desempleados, serían los objetivos privilegiados de la delincuencia organizada. Ello tendría repercusiones en los vínculos y las redes de cohesión social; de esta manera se explicarían fenómenos como la deserción escolar, la desintegración familiar, el crecimiento de la violencia cotidiana, el aumento de las protestas políticas y sociales, entre otros (Barreda Sólorzano y Sayeg Seade, 2003; Garza y Tello, 2000).

Mapa 1. Identificación de zonas criminógenas de la metrópoli de México



Fuente: elaboración propia con información de Garza, 2000.

Mapa 2. Identificación de zonas de fuerte crecimiento poblacional en los últimos años en la metrópoli de México



Fuente: elaboración propia con información de Pradilla, 2000

Una segunda tendencia de la delincuencia en la metrópoli es el empleo de menores de edad en la comisión de delitos, ya que el “costo de su contratación” es relativamente bajo, y por su “facilidad” para penetrar en las instituciones de educación, como la escuela primaria, las escuelas preparatorias, las universidades, la policía y el ejército.²⁰

²⁰ En los últimos años, los medios de comunicación han hecho amplia difusión sobre el crecimiento del narcomenudeo, el tráfico de drogas a pequeña escala, en escuelas primarias, secundarias o en sus alrededores.

Esta situación será posible, entre otros factores, por el *laxismo jurídico* para penalizar a los menores delincuentes.

Estas dos tendencias (jóvenes calificados y creciente utilización de menores de edad) implicarían, a su vez, que la edad media de los jóvenes que cometen o participan en la delincuencia será más baja, y que sus vínculos con las organizaciones criminales serán más fuertes debido a la facilidad que encontrarían los jefes de bandas criminales para demostrar su inocencia legal, en caso necesario. En el barrio de Tepito, en el centro histórico de la ciudad de México, por ejemplo, es frecuente encontrar jóvenes entre 11 y 15 años que vigilan y avisan a los delincuentes de la presencia de personas que no pertenecen a la zona (*La Jornada*, 11 de febrero de 2001).

Esta situación es paralela a la notable fragilidad de las instituciones públicas —ya sea por su ineficacia o por la desconfianza social hacia las mismas— lo que se traduce invariablemente en nuevos retos de gobernabilidad. Las debilidades institucionales y estructurales tienen incidencias sociales: pobreza, desigualdades, dificultades en el acceso al mercado de trabajo, y corrupción de las autoridades públicas; esta última, un problema endémico del régimen mexicano.

Por ello, es posible sostener que en los escenarios de futuro de la ZMVM, los problemas vinculados a la delincuencia juvenil serán factores clave para su gobernabilidad. Igualmente, los efectos políticos y sociales, por ejemplo, del mercado de las drogas ilegales, parecen ser mucho más profundos y más devastadores que los efectos económicos, lo que incide en las condiciones presentes y futuras de habitabilidad de la ciudad (Cano, 2000; Heck, 1993).

En general, los rasgos conflictivos más importantes de la ZMVM en este tema, son:

1. la inseguridad pública tiene raíz en los problemas estructurales de la sociedad mexicana, desde hace al menos una o dos décadas (Iracheta, 2004),

2. los niveles de pobreza, la corrupción y el desorden urbano, la tecnificación y la profesionalización de los grupos delincuentes seguirán aumentando; entonces,
3. los problemas de carácter político como el “localismo” de las autoridades, los intereses de coyuntura electoral, los equipos administrativos sin perfil institucional (Cabrero, 2004), el predominio de las acciones de instituciones “duras” —como el ejército— seguirán teniendo poca eficacia (Pradilla, 2000b).

Asimismo, la falta de policías y la escasa especialización de los mismos en la investigación de los delitos contrastarán con la “profesionalización de la delincuencia” (Garza y Tello, 2000).

7. ¿Hacia una reorganización y profesionalización de la delincuencia?

El crecimiento de los problemas vinculados a las frágiles respuestas de las instituciones podría continuar, si se tiene en cuenta que la organización y el número de organizaciones criminales funcionan como verdaderas empresas profesionales. Esto nos lleva a reflexionar sobre el campo de lo *conflictivo metropolitano*. Es decir, una definición de “modelos hipotéticos de operación” que estructuramos a continuación a partir de hipótesis sucesivas y encadenadas. Es decir, as organizaciones y los miembros de estas organizaciones se esforzarían en trabajar eficazmente y en obtener buenos resultados, estableciendo al mismo tiempo estrechos vínculos con las redes de narcotraficantes, así como con las capas sociales más afectadas por el desempleo y la pobreza. Ello derivaría, inevitablemente, en la profundización de la marginación en la metrópoli.

Un alto grado de organización convertiría a la delincuencia en una actividad similar a la de los empresarios. Siguiendo el funcionamiento de un *consorcio*, la delincuencia se volvería también una especialidad, con zonas criminógenas definidas y una especialización de territorios según el tipo de delitos cometidos. En este último aspecto, existirían “empresas” de secuestro, empresas de robo bancario, otras de robo en los grandes centros comerciales, y aquellas que detrás de la

fachada de una actividad legal, se dedicarían al lavado de dinero y al contrabando.

En este escenario, el consorcio de la delincuencia requeriría, de manera directa o indirecta, de conexiones y “posiciones” con empleados públicos honestos. Mientras que en la vieja tradición del sistema político los equipos del gobierno tejían sus redes de corrupción y proseguían sus acciones ilegítimas, en este escenario, las “empresas delinquentes” tendrían posiblemente posiciones en las dependencias y las instituciones públicas, para llegar así a la realización de sus fines ilícitos. En estas actividades *narcoempresariales* existiría así una estrecha colaboración con las autoridades públicas y con los “responsables de territorio”: de los lugares mismos donde el delito se cometería con el apoyo de jóvenes practicantes.

Además, en la medida en que el desempleo y la delincuencia prosperen, afectando principalmente a las capas socioeconómicas más desfavorecidas, podrían establecerse algunas alianzas específicas y estratégicas entre los grupos económicos y políticos, con el fin de crear soluciones de sustitución de gobiernos establecidos. Esta posibilidad, potencialmente la más devastadora, no creemos que haya sido estudiada hasta ahora, al menos no de manera suficiente.

El proceso por el cual las empresas de la delincuencia se especializarían, sería paralelo a la evolución del perfil del criminal y, por tanto, a los retos que enfrentarían las instituciones de la seguridad pública, modificándolas profundamente. Dos décadas antes, el modelo típico del delincuente correspondía a una familia dividida, de escasos recursos, con problemas de comportamiento de hijos o padres, que vivían en los alrededores de la metrópoli y para quienes el suburbio representaba un refugio. Ahora, o en el futuro, el nuevo delincuente tendrá otras características. El perfil será de jóvenes en la veintena (en promedio), con una escolaridad del nivel de la escuela preparatoria o superior, con varias incidencias en el Consejo Tutelar de Menores (las cuales resultan verdaderas escuelas de formación), con un entrenamiento de violencia diaria en ocasiones mucho mayor que en las organizaciones criminales. Un elemento importante que destacar, es

que estos jóvenes serán altamente vulnerables al consumo de drogas, lo cual en el peor de los escenarios los vinculará sistemáticamente con la delincuencia.

Ahora bien, en este perfil los narcotraficantes son un ejemplo de estos nuevos delincuentes. En la ZMVM existen dos tipos de narcotraficantes, según información pública disponible. Un primer tipo funciona según el antiguo modelo: poseen riquezas, son ostentosos y capaces de combatir a sangre y fuego para ganar mercados; en contraste, un segundo tipo, de cuño reciente, se caracteriza por individuos discretos, que tienen un título universitario y viven en zonas de clase media. Estas dos tipologías de narcotraficantes tienen poder, pero son los segundos quienes imponen nuevas maneras a la organización criminal. Algunas evidencias y estudios de expertos sobre este tema apuntarían en el mismo sentido (Barreda Sólorzano y Sayeg Seade, 2003; De Alba, 2004). Según ciertos estudios, desde hace dos años, al menos, en la mayoría de los países de América Latina el perfil del jefe de tráfico de drogas habría pasado de un tipo violento y provocador, a otro tipo con un perfil prudente y con tendencias empresariales (IPS, 25-11-2005).

En resumen, en el escenario de las tendencias de la delincuencia organizada y el crecimiento de la percepción de inseguridad pública resaltan los efectos negativos sobre la cohesión social y el destino de los jóvenes. Estos efectos desafían las capacidades institucionales en situaciones de cuestionamiento de la legitimidad política de los distintos órdenes de gobierno, lo cual constituye uno de los efectos más graves. Entonces, parece evidente que el éxito futuro de los gobiernos de la metrópoli está vinculado a las tendencias operativas de lucha en esta materia.

Igualmente, si la tendencia de falta de coordinación institucional actual se mantiene, la posibilidad de emprender acciones a escala metropolitana tendrá una eficacia limitada. Además, la coordinación institucional tendrá un carácter *operativo* sólo en tanto esté inscrito en la toma de decisiones políticas *con* y *entre* los distintos niveles de gobierno en la metrópoli (delegacional, municipal/estatal y federal);

de otra manera, los programas de coordinación metropolitana de seguridad pública seguirán siendo, principalmente, el reflejo de “buenas intenciones” (Borja *et al.*, 2004).

Conclusiones

Como lo hemos visto, la problemática en seguridad pública es compleja, tanto por la representación de la situación en los medios y la percepción de la opinión pública, por un lado, como por la incidencia y la concentración de delitos, propia de las grandes metrópolis, por otro lado.

En este contexto, la cuestión de una posible acción pública, llámese coordinación o gobierno metropolitano, tiene una importancia estratégica. Por un lado, por la necesidad de una respuesta institucional a los problemas descritos, y por otro lado, por la dimensión propiamente *metropolitana* que adquieren dichas problemáticas, ya sea en las franjas limítrofes entre entidades (estado de México y Distrito Federal) o por una definida localización del fenómeno.

En dicho sentido, hemos visto los efectos de la “descoordinación metropolitana” y sus posibles consecuencias, en todos los ámbitos y escalas territoriales. En particular, las franjas metropolitanas son particularmente susceptibles a convertirse en territorios difíciles, por razones inherentes a su situación territorial y a la naturaleza conflictiva de la metrópoli.

Frente a la creciente inseguridad metropolitana, cuyos indicios se encuentran tanto en las estadísticas delictivas (GDF, 2001) como en la privatización *de facto* de numerosas áreas del espacio público y la pérdida de urbanidad correspondiente (Pradilla, 2000a), y frente a los escasos resultados conseguidos por los esfuerzos de ingeniería institucional metropolitana, como se verá en seguida, cabe plantear tres grandes cuestionamientos.

En primer lugar, ¿cuáles son los alcances o resultados de las políticas públicas en materia de seguridad pública, ya sea a nivel local, federal o metropolitano? Si los problemas relativos a la seguridad son un

síntoma de problemas sociales y económicos, ¿hasta dónde pueden los actores involucrados tratar los síntomas, sin atender las causas?

En este sentido, los retos históricos de seguridad pública, tanto a nivel nacional como a nivel local, han sido garantizar la integridad física de los ciudadanos, así como la de sus bienes, y garantizar las condiciones legales de un Estado democrático y de derecho. Nos interrogamos aquí sobre la necesidad de identificar expectativas sectoriales reales, que desencadenen acciones metropolitanas concretas en materia de seguridad pública.

En segundo lugar, ¿cuáles deberían ser los alcances de una acción político-institucional en materia de seguridad pública? Si bien es claro que el nivel metropolitano requiere cooperación entre los tomadores de decisión, para conjugar esfuerzos de distintas instituciones en objetivos comunes, la relativa ineficiencia de los esfuerzos realizados lleva a una reflexión alterna sobre los posibles canales de acción del sector público. Entonces, conviene preguntarse si los aspectos institucionales son el eje rector, único, de la gobernabilidad metropolitana, o bien, si representan sólo un primer paso indispensable. ¿Qué está fallando en el vínculo entre coordinación y acción interinstitucional?

En tercer lugar y en consecuencia, ¿qué segmento de estas problemáticas depende de las instituciones, y qué parte corresponde a los políticos, o a los ciudadanos? A nivel metropolitano como a nivel local o federal, en el campo de la seguridad pública como en cualquier otro sector de política urbana, se suele invocar la “falta de voluntad política” para explicar la mayoría de los males y su persistencia. Si la “falta de voluntad” es una de las razones del fracaso de las instituciones, habría que interrogar las causas de ésta. ¿A qué se debe la falta de interés por parte de los funcionarios a nivel metropolitano en obtener resultados en cuanto a seguridad urbana, a pesar de que se trate de una de las mayores preocupaciones de la población?

Las explicaciones evidentemente son muchas: tiempos electorales incompatibles con los plazos de obtención de resultados; falta de visibilidad de los resultados en este campo; dificultad para obtener

resultados en todo el territorio metropolitano; dificultades para el intercambio de información, y un ambiente de competencia intermunicipal por la diversidad de equipos de gobierno, entre otras (Castillo *et al.*, 1995). Estas múltiples razones se podrían sintetizar en una sola: la aparente falta de interés político en este tema; es decir, los gobernantes y actores institucionales no parecen percibir el potencial político positivo que tendrían acciones metropolitanas en este campo.

Se planteó en este artículo que *unas cuantas acciones visibles por parte de los gobiernos competentes podrían desencadenar una serie de resultados positivos*. Entre dichas acciones se encontrarían: despertar el interés de la opinión pública y fomentar así una cultura y participación metropolitana; involucrar a los distintos niveles de gobierno, al comprobar las ganancias políticas de acciones exitosas, y obviamente traer resultados urbanos y sociales positivos en el campo metropolitano considerado. En este orden de ideas, *la seguridad pública podría constituir un excelente campo de experimentación*, dado que tiene un indudable peso en la opinión pública y, por ende, en las prioridades de los gobernantes.

Parece claro que si la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia logra alcanzar los ambiciosos objetivos que se planteó, los funcionarios de las dos entidades tendrán una mayor legitimidad, y eventualmente, podrán plantear metas más ambiciosas. En todo caso, el logro de dichos objetivos podría darle visibilidad y legitimidad a la acción pública metropolitana y, por consiguiente, convertirse en un espacio políticamente *redituable* para los gobiernos que la integran.

A su vez, ello alentaría nuevas acciones futuras y una mayor voluntad política de ambos lados. Sin embargo, existen aspectos que parecen inconclusos y contradirían dichas conclusiones optimistas. La Comisión no tiene aún un presupuesto propio y no cuenta con facultades ejecutivas, lo cual supone grandes dificultades para alcanzar un impacto en el campo de la seguridad pública metropolitana.

El contexto de proliferación de códigos y leyes, sin criterios metropolitanos, las tendencias de privatización del espacio público, la creciente

ola de criminalidad, etc., parecen razones considerables para creer que los márgenes de acción son aún limitados en este entorno, si su labor no se acompaña de medidas más decisivas, como una reforma legal en materia de seguridad pública o un combate a la corrupción policíaca que genere una mayor confianza ciudadana en las autoridades y, eventualmente, una participación colectiva en los aspectos de seguridad pública en la metrópoli, entre otras.

Bibliografía

AFP. (2002). *Consultation des plusieurs dépêches de l'Agence France-Presse*. Consultés entre mars et février de 2004.

Agencia de Noticias de Información Alternativa -ANIA-. (2005). Intervida alerta de que el 75% de los jóvenes peruanos quiere salir del país al ver muy limitadas sus posibilidades de encontrar un empleo. <http://www.ania.eurosur.org/noticia.php?id=15031&idcat=6&idamb=3> (Página consultada el 12/09/05).

Agudelo M.G., Alcalá, R.J.G. (2004). *¿Seguridad sostenible en Latinoamérica?* Artículo en línea <http://www.igov.org/ss/article.drt?edi=180714&art=180725> Institut Internacional de Catalunya. [Fecha de consulta 12 de mayo de 2007].

Alcantára Záes, M. (1994). De la gobernabilidad. *América Latina Hoy* (en línea). <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30800801>> (consultado el 29 de mayo de 2007).

Alvarado, A. (ed.) (1998). *Desafíos a la consolidación de la democracia en México: seguridad y Estado de derecho*. México: El Colegio de México.

ANUIES. (2002). Anexo del Informe de Gobierno (en línea) 2002. http://www.anuies.mx/servicios/c_informacion/ (consultado el 2 febrero de 2006).

ANUIES. (2002). *Annuarios estadísticos de la educación superior 2001*. http://www.anuies.mx/servicios/c_informacion/ (consultado el 2 de mayo de 2007).

Arroyo, M. (2003). Evaluando la “Estrategia Giuliani”: la política de cero tolerancia en el Distrito Federal. Coloquio: Reforming the Administration of

- Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003. Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES). USMEX 2003-04 Working Paper Series. <http://repositories.cdlib.org/cgi/view-content.cgi?article=1016&context=usmex> (consultado el 15 de mayo de 2006).
- Balestrieri, S. (1990). L'istituzione dell' autorità metropolitana: il caso di Palermo. *Rivista Economica del Mezzogiorno*. (9), 521-68.
- Barreda Sólorzano L.; Sayeg Seade, C. (2003). *La criminalidad en el Distrito Federal: propuesta para combatirla del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad*. México: Porrúa.
- Borja, J.; Castells, M. (1997). *Local and Global. Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan Publications.
- Borja, J.; De Alba, F.; Iracheta, A., X. (2004). *El desafío metropolitano*. México: PUEC-UNAM.
- Briceño-León, R. (1999). Violence and the right to kill: public perceptions from Latin America (paper presented at the workshop Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century). University of Texas, Austin, 6-9 May 1999.
- Cabrero, M.E. (2004). L'intergouvernementalité en reconstruction : le cas du Mexique. *Sociologie du Travail*. (46), 85-98.
- Cano, A. (2000). Las grandes regiones metropolitanas: un espacio ecológicamente insostenible y socialmente ingobernable. *Jornadas de economía crítica La fragilidad financiera del capitalismo. Crecimiento, equidad y sostenibilidad: ¿cómo cerrar el triángulo?* 1-30.
- Castillo, H.; Ziccardi, A.; Navarro, B. (1995). *Ciudad de México retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. Xochimilco, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cevallos D. (2005). Drogas-México: golpe a empresarios del narcotráfico. En IPS, 25 de noviembre de 2005.

- Coppedge, M. (1994) Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela. *América Latina Hoy* (en línea). <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30800806>> (consultado el 29 de octubre de 2007).
- Cruz, J.; Beltrán, M. (2000). Las armas en El Salvador: diagnóstico sobre su situación y su impacto. Paper presented at the *First Central American Forum on the Proliferation of Light Weapons*, Antigua, Guatemala, realized at 26 to 29 July 2000.
- De Alba, F.; Hernández, S.; González, M., Ramos, R. (1999). *Agenda metropolitana*. México: Gobierno del Distrito Federal (GDF), CGPDyM.
- De Alba, F.; Jouve, B. (2005). Gobernabilidad metropolitana de México, entre flujos globales y transformaciones políticas: ¿En la búsqueda de una “tercera vía”? *Geografía Espacios y Sociedades*. 1 (1). <http://www.gi.ulpgc.es/ges/include/getdoc.php?id=38&article=13&mode=pdf>
- De Alba, F. (2004). Geopolítica metropolitana del Valle de México: ¿crisis o reconfiguración institucional? En J. Borja, E. Wario H., F. de Alba, A. X. Iracheta (eds.). *El desafío metropolitano*. México: PUEC-UNAM-ALDF, 121-57.
- Delgado R. (2006). La mecha y la bomba. En *Reforma* (30 septiembre 2006).
- Duhau, E.C. (1993). *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. México: OCIM- UAM-A.
- Economic Policy Institute. (2002). Consultation des plusieurs dépêches de l'Economic policy institut. <http://www.epi-bg.org/> (consultado el 12 de febrero de 2006).
- Elba Narcía (2002). Ciudad de México piensa el crimen. *BBC*, miércoles 13 de noviembre de 2002. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2411000/2411015.stm (consultado el 2 septiembre 2006).
- Favela, A.; Santiago, J. (1997). Las elecciones locales en el Distrito Federal. *El Cotidiano*. (85): 83-9.

- Garza, C.; Tello, N. (2000). La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad. *Revista Este País*. (116), 34.
- GDF. (1998). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México -POZMVM-*.
- González Placencia, L. (2002). *Percepción ciudadana de la inseguridad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica.
- Heck, M. (1993). *Grandes metrópolis de América Latina: São Paulo, SP, Brasil, Ciudad de México*. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos and Fundação Memorial da América Latina, Fondo de Cultura Económica. Mexico,
- Hipotecaria Nacional (BBV Bancomer) (2004). *Estudio del mercado de vivienda del poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México*. http://www.hipotecarianacional.com.mx/not_vm.html (consultado el 14 de junio de 2006).
- INEGI-. (1991). *Encuesta Nacional de Empleo urbano (ENE)*, 1991 – 2001. <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp> (consultado en mayo 2006).
- INEGI-. (1999). *Encuesta Nacional de Empleo urbano (ENEU) 1999 – 2002*– <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp> (consultado en mayo de 2006).
- Iracheta, C.; Alfonso, X. (2004). Quien paga qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el estado de México. En J. Borja, E. Wario H., F. de Alba, A. X. Iracheta (eds.). *El desafío metropolitano*. México: PUEC-UNAM-ALDF, 159-99.
- La Jornada*. (2001). El robo de bancos no se puede hacer sin la ayuda de los gerentes y de la policía. Declaraciones del ex convicto “El Papel”. Alberto Nájjar, (reportero) 11 de febrero de 2001.
- La Jornada*. (2001). Las bandas funcionan como si fueran empresas. Alberto Nájjar (reportero), 11 de febrero de 2001.

- La Jornada*. (2000). Crean un cerco por la seguridad empresarios de la (delegación) Miguel Hidalgo, aportarán recursos para echar a andar el programa de seguridad, Jesús Hernández (reportero), 27 de diciembre de 2000.
- Lacy, R. (1993). *La calidad del aire en el valle de México*. México: Colegio de México.
- Luiselli F., C. (2002). *Towards Environmental Sustainability in the Metropolitan Zone of Mexico City Indications and Projections to 2030*. s.l; s.n.
- McFate, K.; Lawson, R. (eds.) (1995). *Poverty, inequality, and the future of social policy: Western states in the new world order*. New York: Russell Sage Foundation.
- Milenio Diario*. Aumenta 12 por ciento el índice delictivo en el DF, Yara Silva (reportera), 10 de junio de 2002.
- Milenio Semanal*. Las cuentas alegres de López Obrador. Armando Calderón y José Antonio López (reportero), 10 de junio de 2002.
- Municipio de Huixquilucan, Estado de México. (2006). <http://www.huixquilucan.gob.mx/Gobierno/plan/perfiles.php> (consultado el 15 de junio de 2006).
- Muñoz, H.; Suárez, M. H. (1992). Mercados urbanos de trabajo y educación en México. En Suarez M. (coord), *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*. México: El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte, 89-103.
- Muñoz, H.; Suárez, M. H. (1992). La escolaridad y la dinámica de los mercados de trabajo: experiencia reciente y perspectivas a mediano plazo. En Suarez M. (coord.), *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*. México: El Colegio de México, El Colegio de la Frontera Norte, 105-126.
- Nieto, A. (1999). Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna. *Foro Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Toluca, México: Gobierno del Estado de México, 31.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE- (2004). *Estudio territorial: La Ciudad de México*. México: OCDE.

- Otero, S. (2006). DEA alertó desde agosto de aumento en violencia. *El Universal*. <http://www.eluniversal.com.mx/estados/63043.html> (consultado el 27 de noviembre de 2006).
- Parnreiter, Ch. (2005). Tendencias de desarrollo en las metrópolis latino-americanas en la era de la globalización: los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile. *EURE*, 31 (92), 5-28.
- Piquet Carneiro, J. G. (2000). “Violent crime in Latin American cities: Rio de Janeiro and São Paulo”. São Paulo: Department of Political Science, University of São Paulo (mimeo).
- Pradilla C, Emilio. (2000a). Gobierno federal, PRI y caos urbano. *La Jornada*. 24 de mayo de 2000.
- Pradilla, C. E. (coord). 2000b. *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. México: GDF.
- Proyecto de Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. (1997). México: DDF, Sedesol, Gobierno del Estado de México.
- Ramírez-Saiz, J. M. (1999). Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas. *Revista Espiral*. 5(16). 187-226.
- Reforma*. (2005). El Estado de México ocupa el tercer lugar en el país en consumo de droga, según datos del Consejo Nacional contra las Adicciones. 25 de agosto de 2005.
- Reforma*. (2005). Rebasa a cárceles población de reos México está considerado en el tercer lugar de entre los 11 países con más de 100 millones de habitantes, Rolando Herrera (reportero), 17 de febrero de 2005.
- Rojas, E; Cuadrado-Roura, J. R.; Fernández G., J. M. (2006). *Gobernar las metrópolis*. New York: Inter-American Development Bank.
- Salas, C. (2002). Tendencias actuales del mercado de trabajo en México. La Red de Investigadores y Sindicalistas para Estudios Laborales (RISEL). <http://www.globalpolicynetwork.org>. (consultado en mayo de 2002).

- Sánchez Sandoval, A. (2000). *Derechos humanos: seguridad pública y seguridad nacional*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Sapoznikow, J.; Salazar, J.; Carrillo, F. (2000). *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad* (trabajos presentados en el foro Convivencia y seguridad Ciudadana, San Salvador, El Salvador). Alcalá de Henares (España): Universidad de Alcalá, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sozzo, M.; Dammert, L.; Bailey, J. (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI, Flacso.
- Ward, P. M. (1995). The successful management of world cities: mission impossible? In P. L. Knox & P.J Taylor (eds.). *World cities in a world-system*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Vision (2002). *Faces of violence in Latin America and the Caribbean*, San José: World Vision International.