



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**GOBERNANZA PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL: LA RECUPERACIÓN DE ESPACIOS EN
NEZAHUALCÓYOTL Y ECATEPEC**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

LIC. NANCY ANGÉLICA CANJURA LUNA

Director de Tesis:

Dr. René Alejandro Jiménez Ornelas.
Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad Universitaria, Cd. Mx, 06 de noviembre 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado a través de la Beca de Posgrado para cursar la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Universidad Nacional Autónoma de México. CVU: 852427

AGRADEZCO

A mis padres y hermanas, que me alientan siempre a conquistar mis sueños y plantearme nuevas metas. Gracias por hacer de mí la persona que soy.

A Moisés Escalante, por haberme alentado, consolado y acompañado en este camino y por tantos años.

Al Dr. Javier Oliva, por haberme apoyado en este reto desde que decidí iniciar con el proceso de ingreso, gracias siempre.

A la Dra. Carmina Jasso, que no solo me iluminó con su conocimiento cuando más lo necesité, sino que me tendió su mano en los momentos de crisis.

A Liliana y Ángel, amigos que me llevo de esta etapa y que espero conservar. Fueron un gran apoyo en todo momento.

A Ana Laura y José Antonio, por no dejarme sola nunca. Su amistad me da la fuerza para avanzar.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme una nueva oportunidad de formarme en una de las mejores universidades del mundo para ser una mejor profesionista, ciudadana y persona.

A mi director de tesis, Dr. René Jiménez, a mi sínodo, a todos mis profesores y cuantos se vieron involucrados con su lectura, apoyo o consejo para la elaboración de esta tesis. Gracias infinitas.

4.1.2 Robo de Vehículo.....	95
4.1.3 Femicidio	97
4.1.4 Extorsión	101
4.1.5 Robo en Transporte Público.....	104
4.1.6 Robo a Transeúnte.....	106
4.2. La Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU).....	108
4.2.1 Percepción de inseguridad. La ENSU	109
4.2.2 Confianza	111
4.2.3 Los problemas de la localidad	115
4.3 Cuatro espacios públicos recuperados.....	120
4.3.1 Multideportivo Las Américas, Ecatepec de Morelos.....	121
4.3.2 Espacios en la colonia Jardines de Morelos, en Ecatepec de Morelos	127
4.3.3 Mediana de la avenida Sor Juana Inés de la Cruz, colonia Benito Juárez, Nezahualcóyotl.....	132
4.3.4 Mediana de la avenida Nezahualcóyotl, colonia Tamaulipas	135
CONCLUSIONES: HACIA UNA PROPUESTA PARA EL ÁMBITO LOCAL ...	141
Elementos replicables.....	144
Condiciones para la sostenibilidad	147
BIBLIOGRAFÍA	150

ÍNDICE DE GRÁFICAS

- Gráfica 1: Defunciones por homicidio registradas por el INEGI, de 2009 a 2018..... 75
- Gráfica 2: Homicidios por cada 100mil hab. Nezahualcóyotl y Ecatepec, 2016- 2018. 93
- Gráfica 3: Homicidios Dolosos registrados en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018 93
- Gráfica 4: Homicidios dolosos registrados en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 de 2019..... 94
- Gráfica 5: Denuncias registradas por Robo de vehículo en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018..... 96
- Gráfica 6: Denuncias registradas por Robo de vehículo en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 2019 97
- Gráfica 7: Femicidios registrados en Nezahualcóyotl y Ecatepec, 2016-2018..... 100
- Gráfica 8: Femicidios registrados en Nezahualcóyotl y Ecatepec, T1 2019 101
- Gráfica 9: Extorsiones denunciadas en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016-2018..... 103
- Gráfica 10: Extorsiones denunciadas en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 2019 103
- Gráfica 11: Denuncias por Robo en Transporte Público en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018..... 105
- Gráfica 12: Denuncias por Robo en Transporte Público en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 2019 106
- Gráfica 13: Denuncias por Robo a Transeúnte en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018 107

- Gráfica 14: Denuncias por Robo a Transeúnte en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 2019 107
- Gráfica 15: Percepción de la seguridad en Nezahualcóyotl (porcentaje por trimestre) 2016-2019 110
- Gráfica 16: Percepción de la seguridad en Ecatepec (porcentaje por trimestre) 2016-2019 111
- Gráfica 17: Confianza en la policía municipal en Nezahualcóyotl (porcentaje por trimestre) 2016-2019 113
- Gráfica 18: Confianza en la policía municipal en Ecatepec (porcentaje por trimestre) 2016-2019 113
- Gráfica 19: Desempeño de la policía municipal en Nezahualcóyotl (porcentaje por trimestre) 2016-2019 114
- Gráfica 20: Desempeño de la policía municipal en Ecatepec (porcentaje por trimestre) 2016-2019 115
- Gráfica 21: Relación entre espacios públicos descuidados y delincuencia como problemas principales en Nezahualcóyotl y Ecatepec (porcentaje por trimestre 2016- 2019) 117
- Gráfica 22: Porcentaje de encuestados que señala parques y jardines descuidados como problema prioritario en Nezahualcóyotl (por trimestre 2016- 2019) 118
- Gráfica 23: Porcentaje de encuestados que señala parques y jardines descuidados como problema prioritario en Ecatepec (por trimestre 2016- 2019) 118
- Gráfica 24: Porcentaje de encuestados que señala a la delincuencia como problema prioritario en Nezahualcóyotl (por trimestre 2016- 2019)..... 119
- Gráfica 25: Porcentaje de encuestados que señala a la delincuencia como problema prioritario en Ecatepec (por trimestre 2016- 2019) 120

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública ha sido un tema prioritario desde la existencia del Estado como lo conocemos, y en el contexto actual de violencia que permea en el país, ha recobrado relevancia entre académicos, investigadores y líderes de opinión, pues la emergencia que supone su atención nos obliga a buscar respuestas para salir de esta dinámica que, en su forma más simple, nos evidencia con cifras que se superan mes a mes en temas como homicidio, secuestro, robo y demás conductas que además de trastocar la cotidianidad de la población, inciden de forma negativa en el desarrollo del país.

Durante el progreso de esta crisis, que mediáticamente acapara los titulares desde 2007, se ha hecho notoria la disminución del poder local sobre la toma de decisiones, la administración de recursos y la implementación de políticas para revertir las tendencias de inseguridad. Empero, en muchas ocasiones se debe también a una denostación del ámbito municipal en sus capacidades y obligaciones, ya sea por haber sido rebasados por el fenómeno o por ser políticamente más redituable para sus gobiernos solicitar el apoyo de los estados y la federación para hacer frente al problema.

Sin embargo, y pese a las tendencias gubernamentales en la materia, la academia ha buscado reenfocar los esfuerzos de las instituciones locales para combatir la inseguridad desde la unidad mínima administrativa, donde existe el mejor pulso de la realidad que viven las comunidades y donde se encuentran los nichos de oportunidad de la prevención del delito más que de su combate.

La delincuencia organizada es un flagelo para la sociedad mexicana, uno que ha permeado en toda su estructura y que ha logrado incluso que la línea entre ésta y la delincuencia común, cada vez esté más desdibujada, dando un mayor poder de acción al ladrón de a pie frente a la sociedad dividida e indefensa y un gobierno caracterizado por la impunidad y la ineficiencia para la impartición de justicia¹.

Aunado al ya de por sí desalentador escenario, se estima que 651 municipios (de dos mil 457) carecen de una fuerza policial propia, y de quienes sí las tienen, casi mil 400 municipios (el 42.8 por ciento del total), cuentan con menos de 50 elementos, cada uno, según informes de seguridad pública (Guzmán, 2018)².

En ese contexto, es necesario trabajar para mejorar la seguridad desde distintos frentes. Uno de ellos es la percepción de la seguridad como un indicador tanto diagnóstico como de evaluación de políticas de seguridad, y de forma más precisa y acotada, desde el ámbito local.

El planteamiento de esta investigación supone entonces el análisis de una política integral para la seguridad pública, implementada en el ámbito municipal, con la finalidad de analizar un caso exitoso y otro similar, pero con resultados no del todo favorables, con la finalidad de identificar patrones replicables en otros municipios y con la característica de que no sean políticas meramente policiales.

En ese sentido, se destaca que el objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la percepción de inseguridad en el diseño y evaluación de políticas de seguridad,

¹ Dato disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1303/mexico/la-impunidad-en-mexico-es-de-99-3-no-hay-policias-ni-jueces-suficientes-udlap/>

² Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-mexico-651-municipios-sin-un-solo-policia>

desde la perspectiva de la gobernanza y a través del programa de recuperación de espacios públicos.

Para lo anterior se eligió el programa para la prevención situacional del delito, que forma parte de la estrategia de seguridad ciudadana de los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec, en el Estado de México. Los casos se eligieron por su difusión mediática como una estrategia con resultados positivos y otra con negativos, respectivamente. Nezahualcóyotl reconocido con premios internacionales por mejores prácticas de seguridad³ y Ecatepec como “el municipio más inseguro del país”⁴. Por lo anterior, se buscó analizar el impacto de éstas en la percepción de la ciudadanía, así como en la incidencia delictiva registrada, para Nezahualcóyotl, así como la situación de Ecatepec respecto de su denominado “fracaso”.

En análisis cuantitativo de dicho impacto se elaboró a partir de la descripción de frecuencias de los datos ofrecidos por la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU) del INEGI en materia de percepción de la seguridad y confianza en las autoridades locales. Por otra parte, el análisis cualitativo incluyó trabajo de campo para respaldar las opiniones sobre el impacto de la recuperación de espacios en la percepción de la seguridad, y consistió en observar cuatro espacios públicos recuperados y las dinámicas sociales que se originaron partir de su intervención, así como entrevistar a vecinos usuarios de los espacios.

³Véase: <https://www.jrdigital.com.mx/jrdigital-en-el-mundo/jrdigital-en-mexico/jrdigital-en-edomex/otorgan-premio-a-neza-por-su-eficiente-modelo-de-seguridad-publica/>

⁴ Dato disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/ecatepec-es-el-municipio-mas-inseguro-del-pais-revela-el-inegi>

Previo a ello, se conformó un marco conceptual y uno teórico, que sustentaron el uso de las variables utilizadas en la evaluación del impacto de la política de seguridad en ambos municipios. Es necesario subrayar que se usó el enfoque de gobernanza territorial, como la posible respuesta al éxito de dichas políticas, con lo que se respaldaron 5 variables explicativas:

- Coordinación Multinivel
- Corresponsabilidad
- Confianza
- Proximidad
- Subsidiariedad

De igual forma, esta investigación se justifica en el contexto de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública que ha dominado el diseño de estrategias en la materia ante la premura que significa atender la situación de violencia que vive el país.

En ese sentido, es menester reconocer que el combate frontal a la delincuencia no debe concentrarse solo en estrategias reactivas, toda vez que aun cuando se logre disminuir la violencia, se descuidarían los factores de la seguridad integral que buscan disminuir los delitos del fuero común y mejorar la calidad de vida de la población, a partir de un ambiente armónico, de confianza y legitimidad hacia sus instituciones y autoridades, así como a la necesaria cultura de la legalidad que rompa con la inercia de la impunidad.

Es necesario proponer una estrategia paralela a la insoslayable política de seguridad reactiva y de orden público, con la finalidad, no solo de transitar realmente

al paradigma de la seguridad ciudadana e incluso a la seguridad humana, sino restablecer el tejido social y la confianza en las autoridades, la reivindicación de la labor policial y la prevención del delito con la corresponsabilidad de la ciudadanía.

La disminución de los índices delictivos es ineludible, sin embargo, la atención a la percepción de la seguridad es la que permite mejorar el vínculo del ciudadano con su gobierno, la construcción de esquemas de inteligencia social para la prevención de conductas potencialmente delictivas, el rescate del tejido social y con ello la acción colectiva y el desarrollo económico local.

Se destaca también que la producción académica en el tema se encuentra diseminada en los distintos subtemas que atraviesan el problema de estudio, por ejemplo, la estrategia de seguridad implementada en Nezahualcóyotl cuenta con trabajos de tesis y tesina a nivel licenciatura (Pérez, 2017; Muñoz, 2017) en donde se describe la policía de proximidad y se aborda una parte del espacio público; así como una tesis de maestría (Medina, 2017) que además incorpora el tema de la percepción de inseguridad como medida de eficiencia del modelo policial. En ese tenor, este trabajo se distingue por la parte comparativa del Programa de Recuperación de Espacios Públicos y la incorporación de la gobernanza territorial como factor explicativo de los distintos resultados obtenidos en la implementación de una política similar.

ACOTACIONES CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad

La seguridad es, en su más simple definición, la certeza de no tener riesgos o peligros (del latín *securitas*), y es de forma indiscutible uno de los temas de mayor relevancia en la historia de la humanidad. Teóricos de distintas disciplinas la han invocado como precursora de la vida en sociedad y de la creación del Estado-nación y que ha sido identificada con nuevas y diversas precisiones hasta nuestros días.

Adolfo Káram (2012: 204), ilustra: “La seguridad implica una exigencia fundamental del hombre, que tiene como objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida. Así, en el hombre la seguridad no se presenta como un anhelo accidental o de coyuntura, sino como una parte esencial de su naturaleza racional. [...] La idea de seguridad está íntimamente relacionada con la percepción de libertad y de orden social.”

En ese sentido, uno de los atributos insoslayables de la seguridad es su vínculo directo con el gobierno, toda vez que es éste el responsable de garantizarla a su población: “El mantenimiento del orden constituye una función típica del gobierno. No solo la legitimidad del gobierno está en gran medida determinada por el hecho de que éste mantenga o no el orden, sino que el orden constituye un criterio por el cual se determina en primer lugar, si un gobierno dado en efecto existe. Desde una perspectiva conceptual y también funcional, gobierno y orden están relacionados”. (Bayley, 2010: 18).

Si bien es posible citar diferentes autores, clásicos y modernos, filósofos y juristas para poder ilustrar la relación entre Estado- gobierno y seguridad asociados también a la noción de legitimidad y de pacto social, no es el objetivo de este trabajo dar demasiado énfasis al origen e importancia de la seguridad en la acción de gobierno.

La seguridad es entonces una condición dada a un individuo o lugar y un servicio que recae en la potestad del gobierno, para lo cual adquiere el adjetivo calificativo de “*pública*”, para referirse a la delimitación jurisdiccional de las instituciones que son su baluarte.

Sin embargo, en el contexto internacional reciente, se ha buscado ampliar la idea de seguridad pública con la finalidad de contar con una definición más incluyente y con matices que le permitan actualizar sus objetivos en una dinámica social cambiante.

En México, en el ámbito institucional se ha buscado realizar diversas adecuaciones que se reflejen en las estrategias de seguridad utilizando en mayor medida el adjetivo de [seguridad] ciudadana, con la finalidad de hacer notar en ese término el reconocimiento de la necesidad de acercar las políticas de seguridad al ciudadano, aun cuando en la práctica no se observa necesariamente una modificación en el paradigma que guía el actuar policial o la toma de decisiones en la materia.

Retomando las ideas de Káram: “Es cierto que el combate a la delincuencia organizada, tan compleja, enorme, extendida, empoderada –que se ha convertido no solo en el azote del pueblo (cual los bárbaros a las puertas de Roma) sino del gobierno mismo- nos ha distraído de otros aspectos que van más allá de la sola seguridad de la integridad física y material del ciudadano, a saber: seguridad

financiera, seguridad social, seguridad laboral, seguridad política, seguridad jurídica, seguridad alimentaria... En resumen, seguridad en toda la extensión del término” (Káram, 2012: 205).

El contexto de violencia que actualmente prevalece en el país, ha sido el precursor de la necesidad de repensar la seguridad en nuevas dimensiones que permitan un tratamiento integral del problema ante la probada insatisfacción en los resultados de políticas paliativas enfocadas en los procesos delictivos, por lo que es menester atender esas precisiones con términos que amplíen, como se ha mencionado, los alcances y objetivos de las políticas asociadas con la seguridad.

a. LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad. La construcción de esta cualidad implica la participación de múltiples recursos de la sociedad y del Estado. Las definiciones y las estrategias del actual gobierno federal (como ocurre en prácticamente todo el mundo) se distinguen por actuar sólo en el ámbito penal.

“Según concepciones modernas, la seguridad pública hace referencia a la protección que se genera a través de los mecanismos del control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que vulneran, particularmente a través de sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas” (Cruz: 2008, 100).

En consecuencia, es el conjunto de funciones coherentes y articuladas entre sí que tienen como finalidad producir un estado de seguridad, que contempla los esquemas: preventivo, policial de procuración y administración de justicia y finalmente de readaptación social (Moloeznik: 2010).

En el caso particular de México, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona sobre la seguridad pública que: “Es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, [...] comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos; así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. [...] Las instituciones de seguridad pública incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. [...]”⁵.

En general, se puede afirmar que la seguridad pública es una condición propicia para el desarrollo de las comunidades y al mismo tiempo es una obligación, un servicio que debe proporcionar el Estado a través de sus instituciones.

La seguridad pública, sumada a la seguridad nacional son nociones se mantienen vigentes en la legislación federal mexicana; además, la Ley de Seguridad Interior, promulgada en 2017 por el presidente Enrique Peña Nieto y declarada inconstitucional en noviembre de 2018 por la Suprema Corte de Justicia; aportaba como señala su nombre, el concepto de seguridad interior⁶, con la finalidad de

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019. Actualizado al 09 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>

⁶ Si bien la seguridad interior no es motivo de análisis de esta investigación, con fines de diferenciación se hace notar que ésta se define como parte de la seguridad nacional, enfocada a las

ofrecer a las Fuerzas Armadas un marco jurisdiccional para justificar su participación en tareas de seguridad; sin embargo el debate teórico incorpora otros conceptos que buscan ampliar la acción gubernamental en el área de la seguridad pública.

b. LA SEGURIDAD CIUDADANA

El caso de la seguridad ciudadana es el primero de ellos ya que dio a las policías estatales⁷ de varias entidades que conforman la federación, el adjetivo que les permitiría nombrar una reestructuración de sus estrategias de seguridad o bien de sus instituciones, nombrando comisiones de seguridad ciudadana o secretarías, según el caso.

La seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento (PNUD, 2017).

Es un paradigma de acción gubernamental y ciudadana para hacer frente a los problemas de la delincuencia común, cuya característica principal es una perspectiva antropocéntrica, es decir que ubica al ciudadano en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos e

amenazas a la estabilidad que pudieran provenir de un agente no externo: “Se presume como parte de la seguridad nacional que asegura una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio de un país, supone la defensa de instituciones contrarrestando todas las formas que puedan perturbar el orden interno” (Escobar, 2016).

⁷ Es de mencionar que las instituciones de seguridad en México se dividen según su ámbito jurisdiccional correspondiente en federal, estatal y municipal, y éstas a su vez cuentan con subdivisiones que les permiten llevar a cabo sus tareas operativas y en concordancia con sus autonomías y subordinaciones, en policías de investigación, de reacción, grupos especiales, etc.

involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer el derecho inalienable a la misma, así como a las instituciones para que lo garanticen (Salgado, 2010: 05).

Por lo tanto, en su concepción teórica, la seguridad ciudadana es distinta al paradigma de seguridad pública que se caracteriza por su visión “estadocéntrica” de la política de seguridad, además que se define a través de la trilogía seguridad-justicia- cárcel, en donde las instituciones son las principales afectadas por la violencia, donde los ciudadanos únicamente son un elemento del orden público (Carrión: 2005).

En ese marco, algunos autores como Carrión, asumen que la denominación de pública y ciudadana, como calificativo de la seguridad que provee el gobierno, forman parte de estadios disímiles, es decir, que responden a necesidades de un tiempo específico:

“La llamada seguridad pública tenía como objetivo mantener el orden público del Estado y su política estaba dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generaban el llamado enemigo interno. El marco institucional se componía principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de Justicia). Hoy, en cambio, entramos al campo de la seguridad ciudadana donde los objetivos son la convivencia y la tolerancia en las relaciones interpersonales, siendo el Estado, en este caso, quien garantiza el cumplimiento del respeto al derecho y al deber de las personas (ciudadanía)”. (Carrión, 2009: 13)

Incluso, según la concepción de Barrios (2013: 54), en su estudio de la seguridad ciudadana, señala que esta última constituye un derecho como tal, que busca la protección de las libertades y no el “orden”, por lo tanto, la seguridad pública es una obligación del gobierno, mientras que la seguridad ciudadana supera esa concepción limitada por la responsabilidad estatal.

En línea con lo planteado se puede señalar que, igual que la seguridad ciudadana representa un reconocimiento de cambio de paradigma del esquema de seguridad pública, la seguridad integral es una concepción que busca adaptar nuevos elementos a las necesidades y retos de la seguridad -nacional-.

C. LA SEGURIDAD INTEGRAL

El paradigma de seguridad integral pretende ampliar los horizontes de la seguridad desde una perspectiva en la que algunas instituciones y organizaciones la asumen como seguridad humana, que consta del reconocimiento de múltiples factores y áreas que convergen para lograr el valor subjetivo de la seguridad como derecho.

La seguridad integral puede entenderse como una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la seguridad nacional, destacando la necesidad de incidir –para garantizar dicha seguridad– sobre los sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la Seguridad Interior, debiendo ser promovida coordinadamente desde los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de inteligencia para el desarrollo de estrategias preventivas, así como de respuestas ejecutivas de variado alcance, con el objetivo último de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y la seguridad de los consumidores, amparar el respeto de los Derechos Humanos y proteger el ejercicio de los derechos democráticos (Jaime, 2009: 08).

Este paradigma surge en un contexto global de riesgo, en el que existen diferentes factores que influyen de manera negativa en la seguridad como derecho humano, ante la incertidumbre por la sostenibilidad de las condiciones de vida de

las naciones, la escasez de recursos naturales, de alimentos, de energía, entre otras.

Este tipo de visión incorpora también elementos como la educación, la estabilidad económica y el acceso a oportunidades sociales como parte del derecho a la seguridad, que no tiene que ver con cuestiones policiales y de procuración de justicia porque van más allá, amplificando las áreas de oportunidad para el desarrollo de la seguridad incluso como un valor democrático.

En ese sentido, para los fines de esta investigación se tomará la visión amplia de la seguridad sin dejar de lado lo concerniente a su componente policial, como base del ejercicio de la seguridad local en México.

La policía y su conceptualización

Además de la definición de la seguridad en el ámbito de la acción de gobierno para la enunciación de actores involucrados, espacios de actuación y responsabilidades, otro factor crucial para el diseño e implementación de políticas de seguridad es el uso de un medio coercitivo que sirva para el ejercicio del monopolio legítimo de la fuerza, según la concepción del Estado de Max Weber (1919), ampliamente difundido en las ciencias sociales.

[El Estado] “es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”, y continua: “Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia” (Weber, 2005: 8).

Este medio, en el campo del gobierno y haciendo referencia a la seguridad pública, es la policía, por distinguir de los recursos que dispone el Estado para la defensa de su soberanía e interés nacional que serían sus fuerzas armadas (Ejército, Marina).

El término policía tiene origen en la voz griega *politeia*, cuyo significado está ligado a las ideas de protección, orden y organización social. El término policía se aplicaba a toda actividad administrativa, sin embargo, actualmente se asocia directamente con el ejercicio de la violencia legítima, por parte del Estado y con respeto a la población.

Para David Bayley (2010:22) se define como [las] “personas autorizadas por un grupo para regular, mediante la aplicación de la fuerza física, las relaciones interpersonales que se verifican dentro de dicho grupo. Esta definición está formada por tres partes esenciales: fuerza física, uso interno y autorización colectiva [...]. La competencia distintiva de la policía es el uso de la fuerza física, efectiva o en forma de amenaza, para influir en determinada conducta. La policía no se distingue por el uso de la fuerza, sino por el hecho de que están autorizados a emplearla. [...]”

Hasta este punto, el autor expresa con claridad los elementos característicos de la policía que le permiten funcionar como el medio de preservación del monopolio legítimo de la fuerza, con énfasis el legítimo, ya que requiere de la aprobación colectiva para hacer efectiva su autoridad.

El autor continúa: “La condición de que esta fuerza se emplee dentro de un país dado es esencial a fin de excluir a los ejércitos. Al mismo tiempo, cuando se emplean formaciones militares para mantener el orden dentro de una sociedad, debe considerarse que ellas actúan como policía. [...]. La autorización por parte de un

grupo es el tercer elemento que define a la policía [...] a fin de excluir de ese concepto a personas que hacen uso de la fuerza dentro de una sociedad dada con objetivos no- colectivos. [...] La policía no se crea a sí misma, sino que está vinculada con unidades sociales de las cuales obtiene autoridad” (Bayley, 2010: 21, 22).

La policía es entonces un elemento complejo que mantiene el orden para la convivencia armónica de la sociedad, es un actor simbólico y al mismo tiempo y más visiblemente una fuerza ejecutora. En términos simples es definida como “el poder reglamentario que organiza, sobre el plano jurídico, la vida de la ciudad” (Cruz, 2008: 70).

Según Sir Robert Mark, ex comisionado de la policía metropolitana de Londres, “la policía se ha convertido en el servicio social más esencial de nuestro tiempo, puede ser su propósito guardar la ley firmemente, prevenir el delito, enviar a la justicia a los que infringen la ley, guardar la paz de la reina, proteger y auxiliar a las personas, etc.” (Cruz, 2008: 71).

La policía es un factor decisivo en el mantenimiento de la dinámica social, como primer eslabón en la relación del ciudadano con su gobierno, además de ser un factor clave para poder defender los intereses del mismo.

Debido a su ámbito de responsabilidad, la policía puede ser de distintos tipos o ajustarse a diferentes objetivos, por lo que en la mayoría de los países –México no es la excepción-, existen cuerpos de policía que atienden distintas problemáticas en rubros desagregados según su jurisdicción:

“Las fuerzas policiacas tienen a su cargo tres tipos de misiones:

- La que se puede calificar de policía del orden. Consiste en realizar todas las misiones organizadas alrededor de los intereses del Estado como son el antiterrorismo, el mantenimiento del orden, etc.
- La policía judicial que lucha contra los delincuentes profesionales.
- La policía de seguridad que está encargada de la seguridad pública de las ciudades” (Glorieux: 1998, 9).

Para los fines de este trabajo, se tratará la policía de seguridad, encargada de las tareas de seguridad pública en el ámbito local, aunque por su papel dentro de la estrategia municipal de seguridad y cuyo liderazgo forma parte esencial en el Programa de Recuperación de Espacios Públicos.

El tratamiento del tema de la policía es relevante en esta investigación por su diferenciación con los cuerpos destinados a las tareas de seguridad nacional, como lo son las Fuerzas Armadas y como una forma de justificar desde su concepción, la necesidad de fortalecer esta herramienta del Estado ante la problemática de inseguridad y violencia que se vive en el país, y que va en sentido contrario a las disposiciones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018- 2024) con la implementación de la Guardia Nacional, que si bien está planteado como un cuerpo auxiliar en materia de seguridad pública, en la práctica busca retomar el control del Estado en regiones conflictivas, como una medida paliativa y emergente.

EL MODELO POLICIAL

En su manual de modelos de policía, Marcos Moloeznik señala que “se entiende por modelo policial al conjunto ordenado de normas, órganos, recursos –humanos, materiales y de otro tipo– y procedimientos de relación entre todos ellos, que se articulan y actúan de forma coordinada, con la finalidad de contribuir a garantizar la seguridad de los ciudadanos” (Moloeznik: 2010, 54).

Recalca que “el modelo policial también es un componente cualitativo no material del estado de fuerza policial de primer orden, porque a partir del establecimiento del mismo, la institución policial puede generar doctrina policial propia, fijar los perfiles de los aspirantes o candidatos a abrazar la carrera policial, los contenidos de los procesos de formación, los perfiles de egreso de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, entre otros aspectos fundamentales del desarrollo policial” (Moloeznik: 2010, 54).

El modelo policial entonces representa la visión que orienta el diseño administrativo y operativo de los cuerpos del orden, responde a la forma de jerarquía de los mandos, la relación entre los distintos cuerpos que integran la fuerza pública y lo correspondiente a su capacitación, contratación y permanencia a través del control de confianza.

En correspondencia con el objetivo de esta investigación se aborda al modelo policial desde una perspectiva básica, donde éste se define como centralizado o descentralizado. Nuevamente según Bayley: “Puede decirse que un país tiene una estructura centralizada de policía cuando habitualmente la dirección operativa baja hacia las subunidades desde un único centro de control. A la inversa, la independencia de mando de las subunidades es el indicador de la descentralización. Este criterio es de iure; es decir, basado en lo que puede hacerse frente a lo que en efecto se hace” (Bayley: 2010; 21, 76)

En el caso de México, se retoman dos concepciones relacionadas con las anteriormente citadas: mando único –centralizado- y mando coordinado, cuyo diseño es también centralizado, pero a una estructura distinta, toda vez que el

mando único se concentra en el ámbito estatal y el coordinado en el municipal, con colaboración de los otros ámbitos de gobierno.

El mando único es una propuesta del gobierno federal (2010 y 2016) para la unificación de las policías municipales y estatales que busca garantizar la unidad de mando. Es decir, un solo cuerpo policial por entidad federativa con un mando concentrado, cuyo significado es el tránsito de la descentralización a la centralización policial. *Grosso modo* se refiere a la integración de cuerpos policiales estatales, cuyo control esté ligado al gobierno estatal y no así al municipal.

También cabe resaltar la propuesta de Benítez Manaut (2016), quien señala la coexistencia de 6 modelos policiales en México, según su implementación en distintas regiones del país:

1. Militarización total de la seguridad pública.
2. Profesionalización de la seguridad pública través de la Policía Federal.
3. Profesionalización a través del Mando Único (o mixto) a nivel estatal.
4. Profesionalización de la Policía Municipal (esquema constitucional, Art. 115).
5. Policía comunitaria.
6. Comunidad organizada a través de autodefensas (Benítez: 2016, 131).

El mando coordinado, para los fines de esta investigación es aquel que plantea el fortalecimiento institucional de las policías municipales, en atención al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya mencionado con anterioridad.

En otras palabras, el municipio asume su responsabilidad en materia de seguridad, sin soslayar las problemáticas que los rebasan institucionalmente, por lo que se coordinan con las fuerzas estatales y federales para la atención de objetivos

específicos, como el crimen organizado o el narcotráfico, sin permitir la injerencia total de la entidad o la federación en la organización, capacitación, administración y control de los elementos municipales (Moloeznik, 2014).

La prevención y la proximidad social

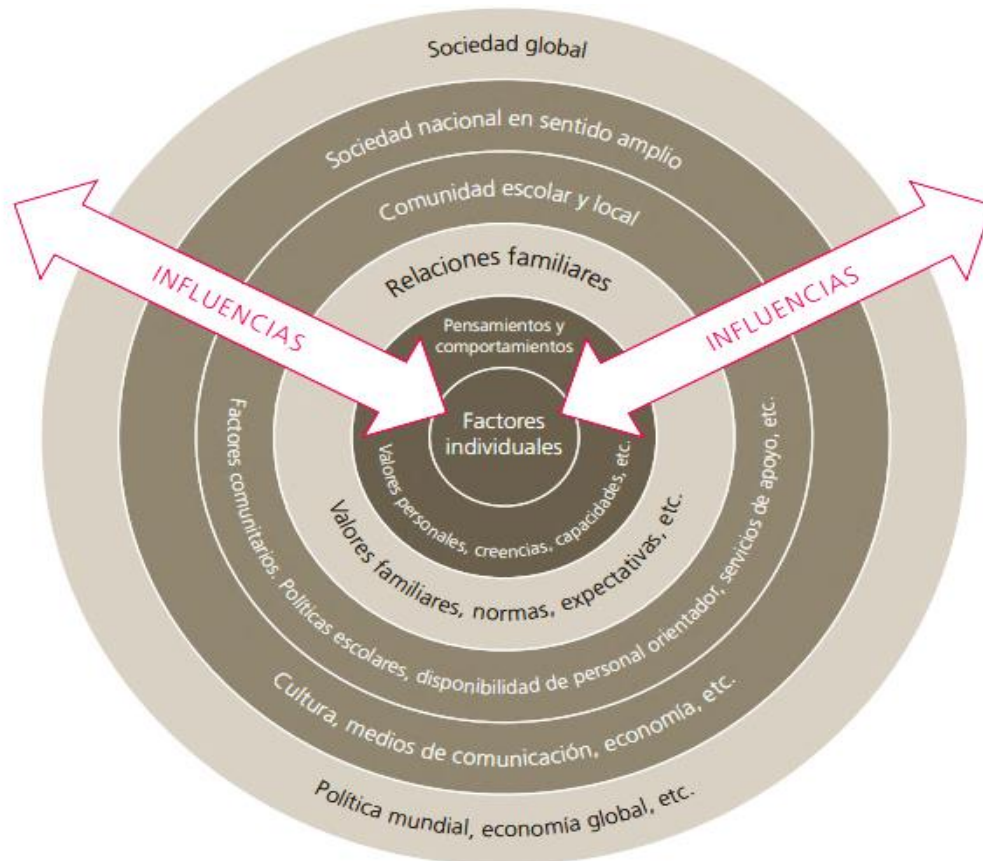
En el ámbito de la seguridad pública, la prevención es uno de los temas principales de las políticas de seguridad ciudadana, por lo que su definición es primordial para el diseño de éstas, así como la consideración de su papel y alcances dentro de la integración de políticas públicas.

Van Dijk (1990) define la prevención como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk: 1990, 205).

Ese concepto está ligado a la idea de “factores de riesgo” y de interpretaciones de la “criminalidad”, esta última entendida como parte de una idea comunitaria formada a través de la moralidad social y el marco jurídico, toda vez que la prevención de conductas delictivas o del delito en sí mismo, se relacionan con múltiples factores.

La Organización de las Naciones Unidas (2004) define la prevención como “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no solo a través del sistema formal de justicia criminal sino también de promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general”. Esta idea se condensa en el siguiente gráfico:

Ilustración 1: Factores de riesgo de delito y violencia. I. Factores que influyen en los riesgos de delito y violencia.



Fuente: Handbook on the Crime Prevention Guidelines, ONU, 2012. Adaptado de AnnMasten y Jenifer Powell, "A resiliency framework for research, policy and practice".

Así pues, de igual forma que el reconocimiento de la responsabilidad compartida en la definición de la prevención es importante, también lo es el reconocimiento de la multidimensionalidad de los factores de riesgo, como parte fundamental para el diseño de políticas públicas en materia de prevención del delito.

La suma de la importancia de la prevención en la construcción de políticas de seguridad, y el reconocimiento de los factores de riesgo señalados, han proporcionado también una visión de la prevención denominada "prevención social del delito", focalizada justamente en la disminución de los factores de riesgo a través de una línea social que se relaciona con la acción del Estado para la expansión de

oportunidades, de canales de participación y acciones integradoras de elementos como la salud pública y la educación. Dicha prevención es “despolicial y no criminalística” (Barrios: 2011, 92).

Por otra parte, aunque no en sentido contrario, la ONU vislumbra distintos tipos de prevención del delito en atención a la variedad de factores que convergen en su definición, agrupándolos en 4 tipos, según sus directrices de acción:

1. La prevención del delito mediante el desarrollo social, lo que incluye una serie de programas sociales, educativos, sanitarios y formativos como los destinados a niños, o a familias en riesgo cuando los niños son muy pequeños, con el fin de proporcionarles ayuda y facilidades para la crianza de los hijos.
2. La prevención del delito de base local o comunitaria, en lugar de dirigirse a individuos, se destina a zonas donde el riesgo de caer en la delincuencia o de ser víctima de ella es alto. Esto incluye áreas con elevados niveles de carencia, tanto en lo referente a infraestructuras, servicios y bienes materiales como a falta de cohesión comunitaria.
3. La prevención de situaciones propicias al delito incluye enfoques que tienen por objeto reducir las oportunidades de la población para cometer delitos, aumentar los riesgos y los costos de ser detenido y minimizar los beneficios del delincuente. Se han definido cinco categorías específicas de estrategias de prevención de situaciones propicias al delito:
 - a. Las que aumentan el esfuerzo de los delincuentes.
 - b. Las que aumentan los riesgos de los delincuentes
 - c. Las que reducen las ganancias de los delincuentes

- d. Las que reducen la incitación a la delincuencia
 - e. Las que suprimen las excusas para delinquir.
4. Programas de reinserción social. La prevención del delito mediante la reinserción social hace referencia a todos los programas dirigidos a niños, jóvenes o adultos ya involucrados en el sistema de justicia penal, incluso los detenidos y los que regresan a la comunidad (ONU: 2011).

Frente a esta estratificación, es pertinente señalar que dichos programas y directrices no son mutuamente excluyentes, por lo que, en el campo de lo ideal, es factible la combinación de estos dependiendo de los factores de riesgo asociados al lugar en donde se implementarán las políticas de seguridad y de prevención.

En el particular caso de México, se ha observado que, ligado al paradigma de la seguridad ciudadana, los esfuerzos en materia de prevención se enfocan a la comunidad, es decir, se implementan estrategias de prevención de base local, como medida para amalgamar la participación de la ciudadanía y sumar a la percepción de la seguridad, a través de la proximidad social, como medida de vinculación entre la autoridad y la población.

Una de esas estrategias enfocadas en la comunidad, es la proximidad social, que en el terreno de la seguridad pública se constituyó como un paradigma de acción policial que surgió en Estados Unidos en la década de los 70 como una respuesta a las deficiencias en las estrategias implementadas a través de los modelos tradicionales de prevención y de profesionalización, para enfrentarse al fenómeno de la delincuencia.

Este enfoque que se extendió rápidamente busca la incorporación de la comunidad y una visión distinta de la criminalidad para la construcción de políticas

públicas en la materia. Dicho modelo es denominado “*community policing*”, “*police de quartier*”, o bien “*policía de barrio*” y no es excluyente de otras estrategias que se implementen según el contexto, como pudiera ser el de “tolerancia cero” aplicado en New York y retomado por diversas ciudades con algunas variantes (Barrios: 2013, 66).

La proximidad social en términos más amplios busca acercar los cuerpos policíacos a la comunidad para la construcción de un tejido de confianza, con el objetivo de crear una base de información de inteligencia proporcionada por la comunidad y en términos operativos para la atención más eficiente de emergencias.

Dicho esquema se fundamenta en la participación ciudadana, la prevención situacional del delito y la base social para mejorar la percepción de seguridad por medio del vínculo autoridad- ciudadanía.

Las políticas públicas de seguridad

Una política pública (*policy*) es, según Mény y Thoenig (1992) la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.

Según Aguilar (2009), no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales

necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

Asimismo, esa política se caracteriza por poseer un ciclo retroalimentador entre la problematización y la resolución de un asunto de interés público, que bien puede propiciar la identificación de un nuevo problema.

“En el caso de la seguridad se pueden desplegar 5 ejes o áreas temáticas a considerar: prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar; que a su vez se atraviesan por dos ejes transversales: la gestión de información y ejecución en el territorio” (Barrios, 2013: 86).

Estas áreas temáticas integran a la noción general de política pública los objetivos a contemplar en el diseño de la misma: la disminución de factores de riesgo, la acción policiaca disuasiva en las calles a través del uso de recursos humanos, materiales y tecnológicos para el combate al delito, la sanción de conductas ilícitas, la atención integral a la víctima y el tratamiento de personas procesadas por algún delito y que han cumplido su condena.

Este tipo de elementos, aunados a los ejes transversales de información en las que se incluyen cómo se genera ésta, pasando por las fuentes de información basadas en la tecnología (cámaras de videovigilancia) y las fuentes humanas (inteligencia ciudadana, investigación); así como el tratamiento que se da a la territorialidad en la parte operativa, son factores que permiten realizar un análisis de las políticas de seguridad que se implementan en los distintos ámbitos.

Asimismo, Lawrence W. Sherman propone en su “Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia” (2012), una serie de pasos a seguir para llevar a cabo un programa para fomentar la seguridad ciudadana, denominado “DRIVER”.

D: Diagnóstico de la naturaleza y causas directas del problema de la delincuencia.

R: Revisión de las prácticas existentes para encarar el problema.

I: Implementación de las prácticas revisadas según fueron concebidas.

V: Valor agregado y relación costo-beneficio que en teoría tiene la innovación.

E: Evaluación

R: Reflexión y comprobación. (Sherman: 2012).

Driver fue diseñado para una implementación más eficiente de programas de seguridad y también sirve de apoyo para hacer un análisis de dichos programas o de políticas en conjunto, y conocer su grado de eficacia frente al problema que proporcione un conjunto más amplio de elementos a diferencia de los estadísticos que representan la incidencia delictiva.

Si bien la contabilización de delitos, específicamente el uso de indicadores como la cantidad de homicidios por cada 100 mil habitantes o el número de denuncias recibidas por delitos de impacto a la ciudadanía, son elementos que brindan un panorama de la dinámica de seguridad –o inseguridad- de una región, no permiten *per se* realizar un análisis profundo ni real de la eficacia de una política de seguridad, sobre todo en ámbitos locales, como se desarrollará más adelante en la investigación.

LA DIMENSIÓN LOCAL EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD

Las políticas de seguridad pueden estudiarse, diseñarse y/o implementarse en diferentes ámbitos como es posible en la delimitación teórica y jurisdiccional que correspondan a su diseño, sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la unidad primaria para ese análisis es la localidad.

La localidad no solo entendida como una unidad política mínima facultada por la Carta Magna para asumir obligaciones de seguridad pública, sino también como una unidad pertinente para la identificación de problemáticas sociales que tiendan a la integración de procesos delincuenciales.

Si bien en la dinámica delictiva y de violencia, así como en las cuestiones sociales y de desarrollo, el municipio en México ha evidenciado deficiencias importantes en diversos rubros, como una baja recaudación de impuestos, limitaciones en la gestión de programas federales y específicamente en materia de seguridad al no contar con policías preparados y con equipo eficiente, además de haberse registrado casos en los que la cercanía de los elementos policiacos con grupos delictivos locales han jugado en su contra al grado de presentarse cooptación y/o corrupción de sus instituciones⁸, la localidad no puede dejar de ser considerada como una base de conocimiento y acción para la resolución de problemas particulares.

⁸ Hasta septiembre de 2018 se registraron casos relevantes en los que las policías municipales han sido reemplazadas en su labor por grupos especiales de otros ámbitos, como estatal, federal e incluso en coordinación con las Fuerzas Armadas porque se detectaron irregularidades como "falsos policías", corrupción, protección a grupos de la delincuencia organizada e involucramiento en ilícitos. Destaca el caso del municipio de Acapulco, Guerrero, por su impacto a nivel internacional al tratarse de uno de los destinos turísticos más importantes del país. Véase, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/detectan-faltante-de-342-armas-en-acapulco>

La territorialidad enmarcada en la localidad permite un mejor reconocimiento de la heterogeneidad del terreno en el que se trabaja la seguridad ciudadana, las distintas condiciones y los factores de riesgo prevaletentes en cada sector, la ubicación de “zonas rojas”, la detección de conductas antisociales o de factores de vulnerabilidad de la población o incluso de irregularidades del trazado de caminos que pudieran afectar el patrullaje o favorecer la actividad delincencial.

Todas esas precisiones y complejidades son identificables de manera más eficiente en la delimitación local, por lo que la hechura de *policy* debe darse en ese nivel de gobierno. Una política general diseñada a partir de características estatales o nacionales, regionales o internacionales permite la implementación de programas que involucren diversidad de fuentes de financiamiento, que busquen superar deficiencias inherentes al ámbito municipal o bien que atiendan compromisos globales, sin embargo, sus resultados se orientarán a esas dinámicas y no a las particularidades locales, por la diversificación de éstas, aun en un territorio geográficamente pequeño.

Hasta este punto se han mencionado diversas precisiones conceptuales y elementos que permiten hacer un análisis de política en materia de seguridad ciudadana en el ámbito local, y que permitirán conocer los factores que impactan en una estrategia de seguridad, sus elementos y sus resultados para focalizar prácticas exitosas en esa empresa.

El caso ilustrativo elegido es el de Nezahualcóyotl, que ha implementado una estrategia de seguridad con tendencia a la seguridad ciudadana, según su propia descripción, y que ha sido reconocida como exitosa por el premio “Mejores Prácticas de Seguridad” en 2014 y que se mantiene como referente entre actores reconocidos

como especialistas en el campo, ONG´s y consultores. En ese sentido se analizarán los factores que le otorgan el adjetivo de éxito, específicamente en lo concerniente a su política de proximidad, reflejada en acciones para la prevención social del delito: patrullaje por cuadrantes y recuperación de espacios, y el impacto que pudieran o no reflejar en su incidencia delictiva y la percepción que su población tiene de la seguridad.

Para poder testar esas relaciones y su importancia, se comparará con el municipio de Ecatepec, en donde se ha intentado replicar la estrategia señalada pero que en un primer vistazo parece representar un caso de fracaso en la materia.

Se destaca que ambos municipios tienen una población de más de 1 millón de habitantes, que además es similar en ingreso y condición social; están ubicados en el Estado de México, son considerados entre los más importantes de la república mexicana por su densidad poblacional y se caracterizan por contar con altos índices delictivos, tanto del fuero común como de alto impacto, es de decir: homicidio, secuestro, feminicidio y extorsión.

I. DE LOS ENFOQUES MÁS ALLÁ DE LA POLICÍA

La inseguridad en México ha escalado a niveles inéditos, según medios de comunicación, agencias internacionales, las cifras reportadas por las fiscalías y recabadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como por organizaciones y observatorios ciudadanos, que siguen de cerca la numeralia en materia de homicidios, utilizada internacionalmente como uno de los indicadores más confiables para conocer el estado de la seguridad de un país.

De acuerdo con estadísticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se registraron 34 mil 202 homicidios dolosos durante 2018, lo que significó un incremento del 15% respecto los ocurridos en el año previo, sin embargo, dicha información es puesta en duda por observatorios ciudadanos nacionales e internacionales por el hallazgo de cuerpos en fosas, restos óseos no identificados e incluso por la corrupción que existe en las instituciones involucradas en la producción de esos datos (Ángel, 2018)⁹.

El 24 de septiembre de 2018, INEGI reportó en su encuesta de victimización levantada durante el segundo bimestre de este año, con datos referidos al 2017, una prevalencia de 39 mil 369 delitos por cada 100 mil habitantes, con un incremento en esa tasa, del 2.5 por ciento respecto de 2016.

De igual forma, el INEGI proyectó, con base en los resultados de la encuesta referida, una cifra negra del 93.2%, en donde la primera causa para no denunciar

⁹ÁNGEL, Arturo, 12 de septiembre de 2018, Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2018/09/dudosas-cifras-homicidios-mexico/>

se relacionó con “la pérdida de tiempo” y la segunda fue desconfianza en las autoridades.

La información señalada es una muestra de la realidad que atraviesa el país en materia de inseguridad, como resultado de un círculo vicioso entre la dinámica delictiva relacionada con el tráfico de drogas y los delitos de alto impacto asociados a dicha práctica, el reacomodo de sus liderazgos y pugnas territoriales, el combate frontal con elementos de las Fuerzas Armadas, como parte de la estrategia implementada por el gobierno federal encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, a partir de 2007; la debilidad institucional, la corrupción y la pérdida de cohesión y valor social, las desigualdades económicas y otro cúmulo de factores que inciden en la criminalidad.

Cabe señalar que el contexto de violencia referido no es exclusivo de México, sino un mal que se reproduce con distintos matices en otros países de la región latinoamericana¹⁰. En Brasil, El Salvador, Venezuela y Colombia, es una preocupación de científicos sociales y estudiosos de políticas públicas, encontrar soluciones alternativas para superar dichas dinámicas de inseguridad y que permitan la pacificación de la región, desde la atención de sus necesidades y particularidades contextuales.

Dentro de las líneas de propuesta para frenar la inercia de la violencia, se encuentran aquellas orientadas al ciudadano y al carácter integral de la seguridad, basadas en la superación de las brechas de desigualdad, así como en la incorporación de nuevos paradigmas en los que no se abandona la obligación que

¹⁰ Véase: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/09/21/america-latina-es-la-capital-mundial-del-homicidio/>

tiene el Estado de garantizar la seguridad. Empero se busca hacer partícipe a la ciudadanía de mecanismos direccionados a la prevención del delito, el fortalecimiento y reproducción de valores socialmente positivos y a la construcción de vínculos de comunicación y confianza entre la población y sus autoridades, como camino para avanzar en la mejora de la percepción de seguridad y con ello la calidad de vida de la comunidad y la disminución de la incidencia real del delito.

1.1 El enfoque de gobernanza en la seguridad pública

La gobernanza¹¹ es reconocida en el ámbito académico como un concepto polisémico, que deriva del concepto anglosajón *governance*, y este a su vez del latín “*gubernare*” que significa pilotear, en referencia a los asuntos públicos.

“La palabra se utilizó en Inglaterra y Francia en los siglos XIV y XV para designar el arte de gobernar. Las acepciones de finales del siglo XX aparecen con la organización mundial “Trilateral” conformada por empresas y gobiernos occidentales (Estados Unidos, Japón y la entonces Comunidad Económica Europea) y que vincula por primera vez el concepto de *governance* con las respuestas a lo que sería una de las problemáticas más importantes de los años que siguieron: el aumento de las demandas sociales frente a una capacidad financiera e institucional constantes o incluso en detrimento en algunos casos” (Velázquez, 2006: 2).

El concepto de gobernanza es en general aceptado como un modelo de gobierno que reconoce e incorpora un grupo múltiple de actores públicos y privados que interactúa y negocia en la toma de decisiones.

¹¹ Según el modelo propuesto por Kooiman (2004), la gobernanza es entendida como un fenómeno social que cuenta con la participación del gobierno y del sector privado. En este sentido, se entiende el gobierno interactivo como “los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales” (Kooiman, 2004: 2)

Esta interacción deriva de la suma de intereses de los distintos actores para resolver o colocar en la agenda de gobierno un problema, y que a su vez parte de la idea de que el Estado, en el contexto actual y complejo, no cuenta con las herramientas suficientes para la satisfacción de las necesidades de todos los sectores que integran a la sociedad, o bien no cuenta con los elementos para prever y resolver el conflicto que se pudiera provocar en la implementación de dichas soluciones, por lo que se ve en la necesidad de incorporar las voces de esos actores en el debate previo a la toma de decisiones, o bien que puede delegar algunas tareas en el tenor de la cooperación y la corresponsabilidad existente en la relación actual del gobierno y los ciudadanos.

El término gobernanza es controversial derivado de las múltiples concepciones que pudiera tener, entre ellas la relacionada con la gobernabilidad. Sus defensores la distinguen señalando ésta última como una capacidad –o no- de los gobiernos de mantener el control de un territorio y su población. En tanto, la primera interpretación referida representa un grado superior de cooperación para el “buen gobierno”, más allá del control. Asimismo, existen detractores de la gobernanza que señalan que los valores que esta detenta como propios son intrínsecos a la democracia misma¹².

Por otro lado, cabe aseverar que, como se ha revisado en los conceptos anteriores, la seguridad es un tema que por su propia naturaleza es jurisdicción del Estado como agente especializado (Seguridad Nacional), así como la seguridad pública en su dimensión interna, Es obligación del gobierno en el marco constitucional; y como de forma específica es planteado por este trabajo, garantizar

¹² Cfr. Rosas- Ferrusca, Francisco, et. Al. “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial” Universidad Autónoma del Estado de México. ISSN 1405-8626. Año 14, 2012-2.

dicha seguridad, siendo una de las tareas del ámbito municipal en la medida estipulada por la ley.

No obstante lo anterior, paulatinamente se ha incorporado el enfoque de gobernanza a la seguridad pública en el tenor de la integración de la ciudadanía como actor primario de ésta, específicamente en el cambio de paradigma estadocéntrico al ciudadano, en donde se reconoce la necesidad de modificar la dinámica de la policía del orden público por aquella cuyo objetivo está en la libertad individual y el derecho a la ciudad. Igualmente, en la integración de grupos empresariales y agencias internacionales que han reclamado espacios de participación en el tema.

En ese sentido se reconoce la participación ciudadana como un elemento para la reducción de la violencia y la prevención del delito, no solo en el diseño de programas y políticas, sino en la identificación de problemas o dinámicas que pudieran derivar en conductas delictivas.

La integración de valores como cogobierno y corresponsabilidad han sido elementos clave en la integración del enfoque de gobernanza¹³ en el diseño y análisis de políticas de seguridad. En el entorno académico, dicha incorporación se ha debatido desde hace un par de décadas, con el estudio de Maltz (1998), en el que busca definir la multicausalidad del homicidio. Se ha generado una mayor producción al respecto en la década de 2000 a la fecha, con mayor énfasis en el rol

¹³ La gobernanza tiene un primer auge como un enfoque para explicar las interacciones observadas entre distintos niveles de gobierno y su relación con agentes multinacionales en la Unión Europea, sin embargo, ha tomado camino en la gestión de distintas áreas de interés público, como es el medio ambiente, el territorio, la explotación de recursos naturales y las cuestiones económicas permeadas por la globalización (1990).

de los medios de comunicación para la definición de la agenda de gobierno en materia de seguridad y su influencia en la población en el tema de percepción (Carreón, 2018).

Si bien la participación de los actores sociales en materia de seguridad pública se da a través de dinámicas no consideradas dentro del tipo ideal de la gobernanza¹⁴, toda vez que se mantienen mecanismos no abiertos del todo, en los que se privilegia la incidencia de grupos organizados de la sociedad civil y empresarios que al final pueden o no ser considerados para la toma de decisiones, sí se ha buscado que esa participación se mejore con la finalidad de dar una atención más amplia y legítima a las problemáticas de seguridad, aunque se mantenga en el orden de la prevención del delito; además de plantear elementos como la transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, eficacia y búsqueda de espacios de autogestión; así como la interacción multinivel entre dependencias gubernamentales.

En México, el modelo de participación ciudadana en seguridad, como mecanismo de gobernanza se observa en iniciativas gubernamentales como la integración de los Consejos Municipales de Participación Ciudadana para la Seguridad, en donde se convoca a actores empresariales, educativos, de medios de comunicación y representantes de la sociedad para tratar temas de prevención e identificación de zonas de conflicto.

¹⁴ La cuestión no es si existe o no gobernanza, lo que importa es rastrear las expresiones emergentes o evolución de la gobernanza, misma que tendrá características diversas según las características de las redes y la penetración, intensidad y variedad de sus actuaciones. Navarrete Ulloa, Carlos. "Gobernanza como enfoque teórico para la comprensión de los problemas públicos metropolitanos", disponible en: <http://www.redgobmet.redtematica.mx/resources/Actualizado/objetivo%206/6.1%20Participaci%C3%B3n%20integrantes%20Red/7%20Simposio%20Bogot%C3%A1%20Carlos%20Navarrete.pdf>

En municipios como Nezahualcóyotl, además se realiza un proyecto de construcción de redes vecinales para la resolución de conflictos y la integración del tejido social, así como la reciente intervención de la Organización No Gubernamental “México Evalúa”, con la firma de un convenio de coordinación para identificar puntos delictivos y desarrollar capacidades de inteligencia policial e inhibir la violencia, así como para disminuir la incidencia de homicidios en el municipio¹⁵.

Parece contradictorio en este punto que la participación ciudadana y la gobernanza surjan como una iniciativa de gobierno, toda vez que en general dichas figuras justifican su existencia por el reclamo ciudadano ante deficiencias del gobierno para atender ciertas problemáticas o incluso para visibilizarlas y colocarlas en la agenda del mismo. Sin embargo y aparentemente, es una de las características observadas en la seguridad pública y aún más en contextos urbanos donde la sociedad no está cohesionada o existen bajos niveles de capital social.

Se espera que la recuperación de espacios sea un elemento que permita observar dicho fenómeno, a través del enfoque de la gobernanza.

1.1.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD

Se puede aseverar que la participación ciudadana en la seguridad se fundamenta en el interés de los miembros de la comunidad en revertir los procesos delincuenciales que llevan a la violencia y a la comisión de ilícitos, como parte de un deber común para la apropiación y salvaguarda del espacio público. Es la base del paradigma de seguridad ciudadana, como se mencionó con anterioridad, y forma

¹⁵ 7 de agosto de 2018. Consultado en <https://heraldodemexico.com.mx/estados/ayuntamiento-mapeara-indices-delictivos-en-nezahualcoyotl/>

parte del reconocimiento de la multiplicidad de actores que convergen en una política de seguridad para la construcción de valores y capital social.

“La participación de los ciudadanos obliga a tener funcionarios civiles con conocimiento del tema, que permanentemente se capaciten y estudien la problemática de las que son víctimas las comunidades, tanto propias como vecinas” (Barrios, 2013: 41)

Ahora bien, para hablar de ciudadanía es menester apelar a un distanciamiento con la definición jurídica de ésta, que en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se ilustra, *grosso modo*, como aquel con nacionalidad mexicana, con un mínimo de 18 años de edad y que goza de derechos políticos, toda vez que no ejemplifica un agente activo de la sociedad que interactúa con su gobierno.

“La ciudadanía no es simplemente un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política” (Kymlicka y Norman, 2002: 17).

Los ciudadanos son elementos activos en su comunidad, de su deseo de participar en los procesos políticos. Más aún que en la relación entre derechos y deberes entre los individuos y el Estado del que forman parte, las cualidades de cada ciudadano le dan afinidad respecto a sus costumbres y sus semejantes; estos elementos que convergen con el concepto de cultura política. No basta el cumplimiento de las características técnicas que fomenten o fortalezcan la democracia de un país, pues es necesaria una motivación primaria que incline al individuo a actuar como un ciudadano.

Arturo Alvarado (2010) delimita la participación ciudadana en seguridad desde la perspectiva del interés y la acción colectiva para incidir en la problemática dada en un espacio específico:

[...] aquellas formas de organización poblacional, vecinal o ciudadana que tienen por objetivo influir en las políticas gubernamentales, la distribución del poder y los recursos públicos. La participación ciudadana institucionalizada es aquella que está enmarcada en las normas legales de la entidad [...] y que tiene procedimientos para la elección de representantes, para el funcionamiento de la organización y para entablar comunicación con las autoridades. [...] Entendemos por participación en seguridad pública las acciones de los pobladores organizados para defenderse de la delincuencia, para prevenir delitos, involucrarse con las acciones de las autoridades públicas (policías, delegados) y en otras acciones civiles para resolver los problemas de percepción de inseguridad, producidos por la criminalidad (organizarse, hacer rondas, elaborar programas locales). Otro aspecto importante en la construcción de la seguridad está en la manera en que configura un orden social en el espacio urbano, organiza la conducta espacial de los actores (Alvarado: 2010, 942).

La participación ciudadana en la seguridad entonces es un elemento clave para la identificación de problemas, el diseño de políticas, la implementación de éstas y su evaluación. En general y hablando de la seguridad, la acción ciudadana debería tener parte en los pasos del modelo “DRIVER” descrito con anterioridad. El ciudadano involucrado en estas tareas propone, critica y califica a las autoridades, por lo tanto, es necesario que se integre como parte de la solución al fenómeno de inseguridad en el ámbito local.

1.2 La integración de políticas de seguridad ciudadana

Se ha mencionado el esquema de gobernanza territorial como un paradigma adaptable al diseño y evaluación de políticas en materia de seguridad pública, como

una forma de insertar los elementos de corresponsabilidad y cogobierno, a través de la participación ciudadana y del reconocimiento no solo de la multicausalidad del fenómeno de la violencia, sino la multi responsabilidad que exige su combate.

En ese sentido, no solo es menester el reconocimiento de enfoques más allá de la policía para lograr la unificación de los distintos actores que integran la sociedad y el objetivo común de reducir la inseguridad, sino también para la concepción misma del problema en concreto, es decir, la justa separación entre los niveles de violencia manifestados a través de estadísticas de incidencia, y los de inseguridad como un sentimiento que influye en la conducta de la comunidad.

Es decir, el diseño y evaluación de políticas en materia de seguridad, con tendencia a un paradigma de seguridad ciudadana, no solo debe contemplar las estrategias objetivas para la participación ciudadana en el esquema de prevención del delito y de la violencia, sino que se debe dar un papel más importante al sentimiento de inseguridad, que pudiera incluso afectar la implementación de estrategias de gobernanza territorial en la materia. Un mal análisis o una subestimación de la diferencia entre ambas manifestaciones de inseguridad, pudieran ser definitivas en el éxito o fracaso de una política con la orientación que se propone.

1.2.1 LA PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD VS LA INCIDENCIA DELICTIVA

En consonancia con lo indicado anteriormente, uno de los elementos que este trabajo busca poner en perspectiva es el sentimiento de inseguridad, como un factor que también expresa la eficacia de una política o programa de seguridad. Se

constituye progresivamente como un elemento distinto del nivel de delincuencia, incluso si está obviamente relacionado con él.

La percepción es eminentemente subjetiva, el sentimiento de inseguridad¹⁶ está regularmente asociado al “miedo al delito”, y más precisamente, al miedo de ser víctima de un delito. Es la sensación de la ciudadanía respecto a la comisión de ilícitos, por lo que puede ser de temor o de tranquilidad según sea el caso. Se caracteriza por existir antes de que se produzca un hecho delictivo (probabilidad de ocurrencia), pero también después de que ha ocurrido (por el temor de que pueda volver a suceder)¹⁷.

En ese sentido, dicha sensación se observa como un factor insoslayable para el análisis de políticas –y sus resultados- en materia de seguridad, toda vez que es un elemento en sí mismo de la seguridad. Se pudiera decir que esa certeza de la que se habló en la definición de la voz seguridad, es meramente subjetiva y depende no solo de la cantidad de delitos que se comenten en una localidad sino de qué tan vulnerable se siente un individuo de ser víctima del mismo, y en gran medida está ligada a la confianza que se tiene en las autoridades y su presencia en las calles.

González (1988) señala que: “Ciertamente la seguridad es un estado subjetivo; es la convicción que tengo de que la situación que gozo no será modificada por la violencia, por una acción contraria a las reglas y a los principios que rigen la vida social. Pero la seguridad es un sentimiento subjetivo que se define en relación con

¹⁶ Gabriel Kessler es el autor de la idea de sentimiento de inseguridad (2009), como argumento de la percepción de inseguridad definida a su vez como “la respuesta emocional a la percepción de símbolos relacionados con el delito”. Dicha respuesta puede darse de forma individual o colectiva, sin embargo, está permeada por el tiempo, la condición particular y por lo tanto no es homogénea.

¹⁷ Cfr. Voz: Percepción de inseguridad, CIDAC, 2008.

la sociedad. Mi convicción debe estar fundada. ¿Sobre qué puede estarlo sino sobre la existencia de hecho de un Estado social que me protege? Interrogado el individuo responderá que 'su' seguridad es la presencia de un policía, de una fuerza armada, de un aparato de justicia represiva. En este sentido, la seguridad se confunde con la existencia de un Estado de organización social, de un orden social. Así el individuo vive 'en seguridad' como vive 'en sociedad' (González, 1988: 54).

Para ahondar la definición del término: "La opinión de los miembros de una comunidad o grupo acerca de los acontecimientos que les suceden en relación con la violencia en su marco de referencia social conforma un mapa mental o representación del ambiente con que un individuo interactúa habitualmente en sus actividades cotidianas de acuerdo con las representaciones constituidas en su experiencia, refiriéndonos al fenómeno de la violencia: escuela, trabajo, desplazamientos por la ciudad, entre otros, esta representación, es lo que actualmente se ha constituido como inseguridad" (Jiménez, 2005: 331).

En consecuencia, la seguridad es, esencialmente, una relación entre el individuo y un Estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido. La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo, con la armadura social objetiva que lo protege. (González: 1988).

En ese sentido no existe necesariamente un vínculo entre la disminución de algún delito, como el homicidio doloso, con la percepción de seguridad de un individuo, que quizás considera que ese delito no puede ocurrirle; asimismo influye el impacto de tal o cual delito en el imaginario colectivo, puesto que pudiera ser menos

improbable que el sujeto del ejemplo no tema ser asesinado, pero sí secuestrado o asaltado¹⁸.

Dina Shehayeb (2008) señala que el sentimiento de inseguridad es evaluado principalmente por medio de encuestas, realizadas en diferentes escalas. Este sentimiento varía según condiciones individuales como la edad, situación civil, ingreso, el ambiente cercano que lo suscita y la exposición real al riesgo de victimización:

“No se desarrolla en los mismos términos en Pretoria, Sudáfrica o en Joliette, Canadá. Así, en el primer caso puede ser alimentado por hechos graves y recurrentes mientras que en el segundo caso puede ser percibido como actos que deterioran la calidad de vida, calificados como comportamientos ‘antisociales’, de ‘incivilizados’ o de ‘molestias’” (Shehayeb: 2008, 113).

Si bien la percepción de la seguridad está influenciada por factores individuales como lo ilustra Shehayeb, también es producto de su interacción con los múltiples actores y factores que configuran el problema de inseguridad pública, como pudiera ser la confianza que tiene en la policía, la legitimidad y el discurso de sus representantes políticos e incluso la incidencia de los medios de comunicación en el tratamiento que ofrece a las notas relacionadas con la violencia y con el desempeño de las autoridades involucradas en la materia. Shehayeb recalca:

“El sentimiento de (in)seguridad parece también relacionado a la imagen que crea el público de las autoridades encargados de su protección. Las personas entrevistadas que estiman que el trabajo de la policía es poco desarrollado se sienten en general menos en seguridad que las personas que se dicen satisfechas. En algunas regiones, el sentimiento de inseguridad está ligado

¹⁸ Las diferencias observadas en relación a los niveles y tendencias de la delincuencia en el mundo reflejan también las diferencias de contextos históricos, sociales, económicos, culturales y políticos entre las regiones. Estos componentes afectan también en gran medida los niveles de inseguridad y de miedo al delito, que no están necesariamente ligados a las tasas reales de delincuencia. (Stavrou, 2008: 42)

al nivel de confianza de la población con respecto al de las instituciones encargadas de la protección. En África, por ejemplo, los medios policiales, judiciales y correccionales disponen de pocos medios y su imagen en la población es a menudo asociada a la brutalidad y/o a la corrupción. En América Latina, la imagen de la policía permanece demasiado mediocre desde el año 2000. Entre 60% y 70% de la población tienen una confianza débil en la institución policial” (Shehayeb, 2008: 113).

En consideración con ese supuesto, es factible mantener la premisa de la relevancia de la percepción que la ciudadanía tiene en torno a la seguridad como un bien garantizado por su gobierno, toda vez que ésta se traduce en la preservación o continuidad de su participación política, su constitución en capital social, así como la apropiación del espacio público. Es decir que es determinante para la preservación de la actividad social, económica, identitaria y que en general permea en todas las formas de interacción de la comunidad.

En resumen, la percepción es un indicador de utilidad, dada su operacionalización a través de encuestas oficiales, sin embargo, es de reconocerse la polémica que pudiera generar su cercanía conceptual con el temor al delito. Para precisar el uso de la percepción de inseguridad como variable dependiente, se puede acotar que:

“La percepción de inseguridad se configura como un cálculo general de la situación prevaleciente de inseguridad respecto a un lugar o ante determinada circunstancia (s); mientras que el miedo al delito es un cálculo más específico sobre el riesgo de ser víctima de un delito (s) en particular que hacen las personas a partir de la información disponible desde los medios de comunicación, las conversaciones con sus vecinos, o lo que perciben en su entorno cotidiano” (Jasso,32: 2015).

La recuperación o la mejora de la percepción de la seguridad en una localidad es parte de un círculo virtuoso que pudiera permitir la reconstrucción del tejido social y la confianza en sus instituciones, lo cual a su vez es causa y consecuencia de una cultura de la legalidad que sea el pilar de la prevención y atención del fenómeno del delito.

Sin soslayar la importancia de atender de forma reactiva y contundente la violencia que se manifiesta en un alto porcentaje del territorio nacional, y como se mencionó previamente, la disminución de la incidencia de homicidios dolosos, que sería la expresión más clara y medible de ésta, no necesariamente impactaría en la ciudadanía que necesita desarrollarse social y políticamente con normalidad, así como el desarrollo de actividades económicas que permitan devolver la normalidad a las zonas actualmente azotadas por la delincuencia organizada y común.

Por lo anterior, resalta que la gobernanza representa un enfoque más allá de la policía misma para la atención de la seguridad pública, no solo para que ésta se encamine hacia el ideal del paradigma de seguridad ciudadana, sino para lograr la integración de valores de corresponsabilidad con miras a procesos de pacificación en entornos de violencia como es el caso mexicano.

La acción meramente operativa y basada en la policía, no solo se ha mostrado ineficaz para la disminución de la incidencia delictiva *per se*, sino que soslaya la importancia de la construcción de confianza hacia las autoridades y tampoco presenta un entorno de uso de la fuerza legítima del Estado que sea suficiente para garantizar el Estado de Derecho. Esto se debe en parte a la falta de reconocimiento de que no es una tarea que se puede lograr por el simple actuar de la policía o de la autoridad, sino que requiere la fortaleza institucional. Desde la perspectiva de

“reglas del juego”, de Douglas North, la población debe reconocerse y encontrarse inmersa en esas reglas; y que éstas se reproduzcan naturalmente en la comunidad, a través de la participación de la ciudadanía tanto en la incorporación de temas a la agenda de gobierno como en su solución.

II. DEL TERRITORIO Y EL ESPACIO EN LA SEGURIDAD

La territorialidad se asocia con el ámbito y el espacio donde confluyen la conciencia personal y la conciencia colectiva, donde se gesta la comunidad organizada, partiendo de una ciudad hasta la construcción de un sistema mundial. Dicha idea está ligada completamente a la de espacio público.

Los espacios públicos son instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizadas por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas. El espacio público refleja la pluralidad social y política. Además, visibiliza el conflicto, ofreciendo una opción para manejarlo de manera que se reconozcan los intereses y las opiniones en su diversidad. Y hay una tendencia a la igualdad de recursos de los participantes en términos de información, conocimiento y poder¹⁹.

La merma del espacio público supone de esta manera el deterioro de la calidad de la ciudadanía, es decir, se deteriora la participación. Terminar con el espacio

¹⁹ "Cabe recordar que este término fue recuperado por Habermas (1989) desde mediados de 1960. Para Habermas el espacio público es un desarrollo histórico creado por ciertos sectores de las burguesías europeas en los tiempos de la Ilustración: se trata de la apertura de espacios donde se debaten asuntos públicos, es decir, del interés colectivo, cuestionando así el derecho de los gobernantes a monopolizar las decisiones y abriendo un espacio para la crítica. En el espacio público se argumenta y se critica, ampliando el concepto y la práctica de la política. Habermas analiza así una forma de participación: la argumentación, el debate, el cual permite reconocer los nuevos reclamos y desarrollar la crítica como campo de la acción política. No obstante, como Avritzer (2002) demuestra, Habermas padece de una limitación fundamental en su análisis del espacio público, pues considera que es principalmente defensivo, una barrera a los abusos del poder, pero no una instancia con potencial ofensivo, capaz de incidir efectivamente en el poder político, a no ser a través de un mecanismo indirecto: la influencia. Ésta se ejerce ante todo frente al poder legislativo, en el cual las acciones de los movimientos sociales pueden traducirse en leyes. Así, el espacio público no conecta efectivamente la razón y la voluntad, dado que deja en manos de los políticos las decisiones". Cfr. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo. La disputa por la construcción democrática en América Latina. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2006. Pp. 23, 24.

público supone el término también del vínculo del ciudadano con su Estado, con su gobierno.

Al respecto podemos abonar: “En suma, la categoría de espacio público permite entender que en la construcción de la democracia el ejercicio de la deliberación, bajo condiciones adecuadas, amplía la esfera de la política, abre oportunidades de innovación y permite un tipo de relación entre la sociedad civil, la sociedad política y el Estado que, basada en proyectos compartidos, crea la posibilidad de existencia de un campo de cooperación igualitaria antes inexistente” (Dagnino, 2006: 24).

Ese espacio público, acotado a la localidad, es decir al ámbito municipal, supone la base de la federación en el caso de México; es una unidad política autónoma y con personalidad jurídica que constituye esencialmente una comunidad natural, generada por vínculos sociales establecidos en la convivencia de sus miembros.

El reconocimiento de dicha delimitación sirve para la potenciación de sus recursos, asumir y delegar responsabilidades y conocer el terreno de la acción gubernamental; ahí radica su importancia.

2.1 La gobernanza territorial

El enfoque de gobernanza territorial surge como resultado de la integración de esquemas complejos en el paradigma inicial de la gobernanza como se ha revisado en el capítulo uno (cuya evolución no es objeto de este estudio). En este contexto, es necesario señalar que el término de gobernanza territorial busca responder al reconocimiento de distintos elementos como la localidad, el conflicto, la proximidad y la subsidiariedad, que destacaremos más adelante.

En palabras de Torres Salcido (2007, 89), “por gobernanza territorial se entiende la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro-meso y micro, así como el diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes. Por lo tanto, es fundamental reconocer a la Gobernanza territorial como un elemento sustancial del nuevo esquema del desarrollo”.

La gobernanza territorial se ha utilizado para el estudio de políticas en materia de desarrollo social a través de esquemas económicos de explotación de recursos naturales, de saberes locales y mecanismos de producción sustentables, así como en temas de innovación social, y en general en materias en los que el territorio es fuente de potencialidades para una comunidad.

No obstante, elementos como las instituciones locales, producto de la formalización de reglas del juego para la interacción de los individuos en la comunidad y con sus autoridades, además de agentes no estatales (en general económicos u ONG´s); proximidad, como redes de confianza entre los actores; subsidiariedad, como el principio de gestión por el que se reconoce a la autoridad inmediata como la más capaz para la resolución de conflictos y el territorio como un ente social permeado por la identidad y pertenencia y no solo limitado a su aspecto físico- geográfico, igual que su cercanía con la teoría del capital social, permiten ver el enfoque de gobernanza territorial como una alternativa viable para el análisis de políticas públicas locales en el tema de seguridad pública.

Siguiendo la explicación de Torres Salcido, en torno a la importancia de sumar el enfoque territorial al de gobernanza:

La conformación del territorio parte del modo en que los grupos, segmentos y clases sociales se apropian de un determinado espacio y lo organizan para obtener determinados fines; es decir, de la organización social del espacio original. Por otro lado, el territorio otorga al individuo sentido de pertenencia a una determinada agrupación humana. Con ello genera una ética o *ethos* como conjunto de valores que conforman la identidad común. Lo anterior constituye un componente importante de capital social, así como un factor que puede contribuir al desarrollo mediante la acción colectiva (Torres, 2007:82).

La necesidad de reconocer el territorio como un espacio de interacción único e irrepetible y no solo como una unidad jurisdiccional permite una apertura al intercambio institucional y a su coordinación en el combate al fenómeno delictivo, que no se limita por las cuestiones geográficas, al contrario, las aprovecha para su organización y crea zonas de conflicto relacionadas con la dinámica del mercado ilícito, sobre todo en el tema del narcomenudeo, que es señalado como uno de los factores relacionados con el incremento de los homicidios dolosos en el país.

Asimismo, la cooperación y el cogobierno para la integración de políticas de prevención del delito no solo involucran agentes locales, sino regionales y en el ámbito gubernamental requieren de la coordinación con instancias del ámbito federal y estatal e incluso internacional, dada la escala del problema de violencia que se ha desarrollado en las dos décadas recientes.

La identidad y pertenencia al territorio y la proximidad también son elementos que abonan a la autorregulación de la conducta comunitaria y que sirven como insumo para la construcción de ciudadanía y a su vez para la explotación de información como inteligencia social para el actuar policiaco, y de las autoridades en general,

partiendo de la importancia total de la confianza para mejorar la seguridad y para la pacificación como proceso social necesario en comunidades violentas.

Si bien, los elementos referidos pudieran aparecer en toda evaluación de políticas de seguridad, centrarlas en el enfoque de gobernanza territorial no solo permiten encaminarlas a un objetivo claro y común, sino que brindan un marco para la integración de dichos elementos en políticas públicas que sean más fáciles de adaptar y replicar en localidades con características disímiles, toda vez que la gobernanza territorial reconoce la complejidad y el conflicto de las comunidades para potenciarlas a través de sus instituciones.

2.1.1 LA PERTENENCIA Y LA IDENTIDAD

Como se ha señalado, la necesidad de reconocer a la localidad como la unidad primaria para el combate a la inseguridad y en el tenor de los principios de la gobernanza territorial descritos previamente, la pertenencia y la identidad juegan un papel fundamental para el desarrollo del territorio, y en lo asociado a esta propuesta, jugarían un rol principal para la integración de prácticas exitosas en materia de seguridad.

En una primera instancia, la pertenencia y la identidad son el primer paso para la construcción de redes de confianza entre los integrantes de una comunidad. Ésta traduce aspectos propios de poblaciones y territorios (muchos de ellos subjetivos), además que concentra esfuerzos para generar un conocimiento y apropiación real de los problemas y dar alternativas de solución a los mismos.

El estudio de la identidad y pertenencia a un territorio, está vinculado a cuestiones medioambientales, en ocasiones en cómo una población se apropia de los recursos

de su territorio para desarrollarse, explotar económicamente zonas rurales y recientemente en cómo se llevan a cabo esos procesos en relación con la sustentabilidad y la protección de esos recursos.

Empero, la identidad también se observa en el sentido de pertenencia en comunidades urbanas y su reconocimiento y valoración permiten la integración de la comunidad para su autoprotección, no en forma de autogobierno, sino de corresponsabilidad e interacción con las autoridades locales.

La identidad es “El sentido de pertenencia a una colectividad, a un sector social, a un grupo específico de referencia. Esta colectividad puede estar generalmente localizada geográficamente, pero no necesariamente (por ejemplo, los casos de refugiados, desplazados, migrantes, etc.). Hay manifestaciones culturales que expresan con mayor intensidad que otras su sentido de identidad, hecho que las diferencian de otras actividades que son parte común de la vida cotidiana” (González, 6: 2000).

Dicha identidad puede observarse arraigada a una cultura o propiamente a un territorio, como espacio habitado, relacionado también con la percepción que se tiene de dicho espacio y que hacen que éste sea único.

Como se puede observar, la pertenencia está ligada a la identidad, ambas unidas por el territorio. Ambos valores son determinantes en la participación social en la definición de problemas y la toma de decisiones para su solución.

La pertenencia suma al individuo a una colectividad en la que se asume como un integrante, se identifica pues con sus semejantes y esto los cohesiona, los potencia para el mejoramiento de su espacio habitable (Espinoza: 113, 2017).

Un elemento más que se suma en la literatura para el estudio de la pertenencia y la identidad, es el paisaje, como parte del territorio y que permite la integración de los sujetos a la comunidad, es decir que el paisaje puede ser ese elemento que da identidad y pertenencia al lugar.

En palabras de Sanz Molina (2007, 18), “la calidad del paisaje constituye un recurso territorial que arraiga a las poblaciones en sus territorios. Esa calidad se aprecia, en un medio rural y urbano, fundamentalmente en su valor productivo, al que se vincula el trabajo, la ocupación de la población. Así mismo, enfatiza que la calidad del paisaje se vincula también a los valores identitarios, como la existencia de una conciencia muy desarrollada de pertenencia al territorio, de autosuficiencia; un entendimiento de la vida en el que cobran gran importancia las relaciones sociales, familiares, interfamiliares y entre amigos”.

2.1.2 LA LOCALIDAD

Uno de los supuestos que se plantean en esta investigación es el reconocimiento de la localidad como la primera unidad jurisdiccional competente para la atención de la inseguridad, vinculada con su concepción administrativa de municipio.

No obstante, se utiliza el término localidad como una forma de reconocimiento del conflicto existente entre las delimitaciones políticas y las identitarias. En otras palabras, no se soslaya que en México existen municipios con características geográficas que le impiden el control central de sus asuntos y que se ayudan de delegaciones o subdelegaciones administrativas para garantizar su gobernabilidad territorial.

Aunado a esto, se busca argumentar que tanto la identificación de potenciales problemas de seguridad pública como la implementación de programas de prevención del delito, deben mantener su jurisdicción en la autoridad más próxima, con miras a la responsabilidad municipal de atender el nivel más inmediato de la seguridad pública.

Lo anterior, en cumplimiento con el principio de subsidiariedad de la gobernanza, ya referido anteriormente y en el entendido de la gobernanza territorial, en el que la identidad y la pertenencia serían factores que sumarían a un trabajo más eficiente y eficaz en la materia.

La localidad es la unidad más pequeña y más próxima, donde deberían existir redes de confianza más sólidas, y de no ser así, donde se pudieran integrar con mejores resultados. La construcción de políticas de seguridad pública debe iniciar ahí partiendo del conocimiento del conflicto en su nivel originario. No significa necesariamente que deba asumir la solución por sí misma, dado que de identificarse una problemática que rebase sus capacidades estaría facultada a solicitar la coordinación multinivel de las instancias tanto estatal como federal²⁰.

2.2 Los espacios públicos como medios para la acción social

Un “espacio público” se refiere a cualquier espacio abierto en el cual se reúne un número de personas. “Espacio público” es un concepto situado históricamente; sin embargo, tiene una base política y legal en la democracia liberal y la formación del

²⁰ Hasta febrero de 2019, se mantuvo un esquema de coordinación institucional con las fuerzas estatales y federales, sin embargo, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) propone la organización de dichas instituciones en regiones, en donde convergerán instituciones federales y estatales para la atención prioritaria por su grado de conflicto.

Estado nacional moderno. Utilizando la discusión de Habermas (1974) sobre el desarrollo de una esfera pública, el espacio público fue creado por los burgueses capitalistas del siglo XIX para proteger y expandir sus intereses comerciales contra la aristocracia y otros regímenes no democráticos, definiendo y controlando el espacio. Mientras la burguesía intentaba asegurar sus propios derechos al desarrollo capitalista afirmando derechos “igualitarios”, no intentó sin embargo extender el acceso igualitario a todos los segmentos de la sociedad, especialmente a los miembros de las clases más bajas, que debían competir económicamente con ellos utilizando los espacios públicos –en este caso las calles (Davis, 1986. Citado por Low, 2005).

Los espacios públicos en el contexto urbano pueden ser las calles, las aceras, acotamientos y bulevares, parques, etc. Y pueden determinarse como tales desde una perspectiva jurídica (por la jurisdicción de su administración), o bien, desde la perspectiva de su uso: “El espacio público supone, pues, dominio público, uso social colectivo y diversidad de actividades. [...] tiene dimensiones físicas, sociales, culturales y políticas. Es un lugar de relación y de identificación, de manifestaciones políticas, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. Además de funciones físicas, el espacio público configura el ámbito para el despliegue de la imaginación y la creatividad, el lugar de la fiesta (donde se recupera la comunicación de todos con todos), del símbolo (de la posibilidad de reconocernos a nosotros mismos), del juego, del monumento, de la religión” (Segovia, 17: 2005).

Para tal efecto, la calidad de los espacios públicos estaría determinada por su capacidad de desarrollar esas actividades, qué funciona como un escenario para la

acción social y también para el desenvolvimiento de la ciudadanía como para la identidad de pertenencia del individuo a su contexto.

El espacio público es entonces una arena para la identificación y desarrollo del individuo, y a su vez para el reconocimiento del otro, de la diversidad, del diálogo y de la convivencia a través del territorio común que significa el espacio público, fomentando la socialización y la confianza, ligadas al sentido de pertenencia tanto de los vecinos como de los usuarios habituales a ese territorio.

Dichos espacios públicos pudieran ser definidos entonces como abiertos o cerrados, en vista que lugares públicos como casas de cultura o centros deportivos también buscan fomentar el desarrollo social a través de prácticas saludables o recreativas, además de sumar a la socialización, sin embargo, éstas tienden a construir redes pequeñas y específicas a una actividad, a diferencia de los espacios públicos abiertos y de usos múltiples.

Ello no se traduce en que esos espacios sean menos importantes, no obstante, esta investigación gira en torno a los espacios públicos recuperados en contextos urbanos para impactar de forma positiva en la seguridad de una localidad, por lo que está enfocada en espacios de tipo abierto, cuya clasificación se definirá más adelante.

2.3 La recuperación de espacios públicos en la seguridad pública

Para la seguridad pública, la recuperación de espacios toma un enfoque más orientado a la planificación urbana, con la finalidad de atender “la oportunidad de

delinquir” que pudiera ser ilustrada a través de la “*rational choice*”²¹, es decir, que el delincuente en potencia pudiera tomar la decisión de cometer un ilícito –o no- en el contexto que se le presente en el momento: una calle solitaria, un parque sin alumbrado, chatarra que pudiera servir de bloqueo visual para ocultarse, etc.

El espacio público que se ha descrito en el apartado interior, es también el territorio donde a menudo se manifiesta con más fuerza la crisis de la vida social urbana. En la actualidad, la preocupación por la seguridad del transitar y el estar en la calle, por la calidad del intercambio en paseos y parques, por la sociabilidad en barrios y plazas, está vigente en muchas de las ciudades del país y de América Latina.

En la década del 90, urbanistas como Oscar Newman y Bill Hillier destacaron el papel del diseño de las ciudades para fomentar o delimitar la acción social o su dinámica, desde marcar un territorio hasta definir espacios propios para la interacción y el reforzamiento de la identidad y la pertenencia a la ciudad.

“Para Newman, el control social del espacio público –espacio defendible– es básico para solucionar el problema de la vulnerabilidad del espacio residencial, de las familias, de la persona. Hillier considera que una de las cosas más importantes para el desarrollo de una comunidad sana es la existencia de un espacio público de encuentro, de co- presencia. El control natural del espacio público se da por la

²¹ En 1986 Cornish y Clarke formularon la teoría de la elección racional. dentro de los modelos de prevención situacional del delito. La criminología adopta la teoría de la *rational choice* para explicar una relación causal entre la carencia de un sistema informal de control (comunidad) y la presencia de alta criminalidad. Este postulado racionalista explica la ocurrencia de hechos criminales a partir de la inexistencia de mecanismos de control o de vigilancia permanente (SALAZAR: 190; 2007)

presencia de las personas en las calles, plazas y pasajes, entre otros” (Segovia, 21: 2005).

Los elementos descritos desde el aspecto urbanístico, abonan también a una parte fundamental en las políticas de seguridad: el miedo y la percepción, es decir, el espacio público es un factor que influye directamente la sensación del individuo en torno a la inseguridad, el miedo a ser víctima de un delito.

Retomando la necesidad de control del espacio público, es por eso que juega un papel tan importante en la seguridad, ya que no basta con tener un espacio limpio o de buen aspecto, es necesario que la comunidad se apropie y haga uso de él, aunque ello lo deteriore de alguna forma, es más valioso mantenerlo en uso por la mayor cantidad de personas.

En ese sentido la clasificación de los espacios públicos se puede dar en consideración a ese atributo en unipropósito o multipropósito, según describe Shehayeb en su participación en el Informe de Combate al Crimen de la Organización de las Naciones Unidas, de 2008:

Las pautas basadas en investigación para “buenos” diseños de espacios públicos promueven el libre acceso de los usuarios y el control de espacios públicos (Carr, Francis, Rivlin & Stone, 1992). Más aun, la teoría normativa para el “buen” diseño urbano promueve atributos como la diversidad, la variedad, la complejidad y el uso mixto (Lozano, 1990). Estos atributos característicamente aumentan las opciones de la gente: opción de percepción, interpretación y uso; “el ambiente construido debe proveer a sus usuarios con un ambiente esencialmente democrático, enriquecido con oportunidades maximizando el grado de opciones disponibles para

ellos” (Bentley et al., 1985: 9). Por lo tanto, podemos concluir que un “buen” espacio público es aquel que es usado por diversos actores para usos diversos.

Es así como explicamos que los parques diseñados para practicar el uso de la patineta, o las canchas de futbol, son espacios necesarios y comúnmente bien recibidos por los jóvenes, pero no funcionan de forma eficiente para contener el fenómeno delictivo, toda vez que al limitar su funcionalidad y con ello los usuarios que los frecuentan, no logran abonar a lo que llamamos acción social, y al mismo tiempo no abonan a la construcción de identidad y pertenencia.

A diferencia de los espacios multipropósito, los enfocados a una sola actividad se convierten en espacios de construcción de “clubes”, de grupos cerrados que comparten algún interés pero que no escala al interés común, a la construcción de capital social.

Los espacios cerrados también entrarían a la clasificación de unipropósito, como son las casas de cultura, los mercados, centros comunitarios y otros espacios de aprendizaje que estén administrados por el gobierno para el uso común pero que su objetivo es diferente a la interacción social.

2.4 La prevención social del delito en la localidad

Ahora bien, los elementos referidos han sido descritos para resaltar su papel dentro del esquema de prevención del delito en reconocimiento al origen multifactorial del problema de inseguridad²² y que, en el contexto urbano, de forma predominante, pudiera asociarse al diseño urbano.

²² En este punto es necesario anotar que por inseguridad se hace referencia al fenómeno delictivo asociado con delitos del fuero común, toda vez que se reconoce la mayor complejidad e impacto de

A lo largo del desarrollo de la teoría del crimen se ha intentado hallar el origen de dicho fenómeno, señalando causas sociales como la falta de oportunidades, la desigualdad y la pobreza, sin embargo, no son los únicos factores que alimentan la criminalidad. Es necesario también reconocer la importancia del Estado de Derecho y de los valores de identidad en la comunidad; así como la distribución y ordenamiento físico de las ciudades que integren espacios más seguros.

El congreso organizado por el Foro Europeo para la Seguridad Urbana en 2006, reafirmó en su Manifiesto de Zaragoza, la importancia de considerar la seguridad como un bien público, la necesidad de preservar la igualdad de acceso a los servicios y fomentar la tolerancia y el respeto por las libertades civiles en la respuesta al delito y al miedo. El Manifiesto reitera el papel central de las ciudades con respecto a crear espacios urbanos seguros y la necesidad de estas de contar con el apoyo del gobierno a mayor escala, por lo que se sugiere la cooperación internacional a través de protocolos de actuación en la materia.

Las Directrices para la Prevención de la Criminalidad de la ONU de 2002 establecen seis principios simultáneos para la prevención exitosa de la criminalidad: cultura de la legalidad; desarrollo social y económico incluyente; datos oficiales disponibles; la comunidad como centro de la política de prevención; corresponsabilidad gobierno- sociedad y sustentabilidad basada en la cooperación y responsabilidad.

los delitos relacionados con la delincuencia organizada y que requieren de medidas reactivas por parte del Estado. En México, en diversos foros y seminarios especializados se hace constatare énfasis en el hecho de que el 95% de los delitos denunciados son del orden común y solo el 5% se relacionan al federal, lo cual no le resta importancia, sin embargo, permite dimensionar la proporción que existe entre ambos y la necesidad de responder con políticas públicas la atención de ambos fenómenos.

En primer lugar, la prevención de la criminalidad debe aumentar el estado de derecho para lo cual se deben desarrollar y seguir medidas educacionales, legales y administrativas apropiadas. En segundo lugar, debe estar al servicio del desarrollo socio económico y la inclusión. Ambos principios proporcionan una vía para la prevención exitosa de la criminalidad: no sólo depende de la eliminación de la delincuencia mediante la fuerza, sino que también en el hecho de que la mayoría de la sociedad opta por respaldar las leyes de manera voluntaria y elige vivir en una cultura de legalidad. Puesto que dicha cultura está sujeta a lograr satisfactoriamente una inclusión social, económica y política, medidas relevantes con el fin de aumentar la participación en la vida ciudadana son muy importantes para aumentar la legitimidad. Por ejemplo, la prevención de la criminalidad y las drogas mediante actividades deportivas, sin lugar a dudas aporta legitimidad a la vida urbana.

En tercer lugar, la evidencia y no la ideología, debe ser lo que motiva la prevención de la criminalidad. Esta tiene que fundamentarse en una base sólida de información empírica sobre niveles de criminalidad, tendencias y distribución espacial. Para concretar esto es necesario contar con apoyo institucional y sistemas de datos rentables respaldados por las autoridades pertinentes. En cuarto lugar, la prevención de la criminalidad se orienta hacia a la comunidad. La criminalidad puede ser abordada a escala local y con el entendimiento de la gente local. Su percepción y apoyo evita el deterioro moral de la comunidad y su degeneración física que es un síntoma visible (“ventanas rotas”) de un alza del delito.

La prevención de la criminalidad puede ser una búsqueda teórica, pero la evidencia de su éxito puede encontrarse principalmente en las calles. En ocasiones, basta con mirar alrededor de la ciudad para ver si funciona o no. Donde existe la

integración de la comunidad, es decir, una sólida identidad de comunidad en torno a características étnicas o religiosas, los habitantes tienen la posibilidad de emplear esto como un punto de partida para organizar actividades de prevención de criminalidad. En quinto lugar, los gobiernos, las comunidades civiles y comerciales deben establecer y fomentar sociedades entre ellas. Todos pueden obtener ganancias a partir de negocios en un ambiente seguro.

Por último, la prevención de la criminalidad debe cimentarse y promoverse sobre la base de la sustentabilidad y responsabilidad, a través del intercambio de información y la participación de la comunidad. En resumen, la prevención como recurso renovable debe demostrar su utilidad mediante evaluaciones y supervisiones.

En el apartado previo se detalló el concepto de prevención, sin embargo, es necesario subrayar que existen diversos enfoques para atender este tema. Lucía Dammert aclara que la prevención puede concebirse de diversos modos de acuerdo al enfoque teórico que se utilice. Así, hay enfoques que postulan que el delito ocurre porque existen factores del ambiente físico que conceden oportunidades para que este ocurra, esta perspectiva conocida como situacional-ambiental postula políticas preventivas que se dirigen a disminuir estas oportunidades principalmente mediante prácticas disuasivas.

En cambio, el enfoque de la prevención social, busca las causas de la criminalidad en factores estructurales relacionados con la pérdida de los mecanismos de control social, con la anomia²³ y los problemas de adaptación social;

²³ La anomia se refiere a una desviación o ruptura de las normas; también es utilizado para señalar las sociedades o grupos en el interior de una sociedad que sufren un caos debido a la ausencia de

en este sentido se plantean políticas preventivas que abordan factores estructurales y que trabajan sobre grupos de riesgo focalizados.

Un tercer enfoque destacado es el comunitario, donde muchas veces se combinan estrategias situacionales y sociales, pero se diferencia de aquellas en que la comunidad es concebida con un doble carácter como objeto y sujeto de las políticas preventivas (Crawford, 1998; Sozzo, 2004). De esta forma, este enfoque (y sus distintos matices) postula acciones donde la comunidad es responsable de su seguridad, puede fortalecer mecanismos de control informal y “empoderarse” de sus problemas para conseguir soluciones eficaces (Sozzo, 2004).

En México, si bien se produce conocimiento en la materia, las políticas públicas que se implementan en los tres ámbitos de gobierno, no presentan esa clara distinción teórica, sino que se entremezclan según distintos intereses, ya sea de índole administrativo como político o incluso que sólo tiene que ver con la situación que se viva en cuanto a recursos humanos, financieros y de tiempo.

Ahora bien, en relación con lo referido en el texto de Dammert como en el manifiesto de la ONU, la localidad es el espacio propicio para atender la prevención desde la perspectiva de la cooperación y el fortalecimiento de los valores identitarios y de pertenencia.

Si los mecanismos de vigilancia y de participación son el papel central para la prevención en los esquemas situacionales y sociales, así como para el enfoque comunitarios, es necesario reconocer la importancia de los valores de legalidad y

reglas de buena conducta comúnmente admitidas, implícita o explícitamente, o peor: debidas al reinado de reglas que promueven el aislamiento o incluso el pillaje más que la cooperación. El término acuñado por Emile Durkheim y retomado por Robert Merton y que se desarrolló entre la última década de 1890 y la primera mitad del siglo XX.

Estado de Derecho para lograr no solo el interés de los sujetos por modular su comportamiento bajo esos principios, sino para apropiarse de ellos para buscar que todos en la comunidad compartan esa escala de valor.

De igual forma, el valor de pertenencia e identidad permiten que el sujeto se asuma como parte de un grupo en el que debe ayudar a mantener armonía y equilibrio, es decir, superar el nivel individualista de acción para dar paso a la acción colectiva.

Dicho tránsito, por demás difícil, sobre todo en los espacios urbanos, por la dinámica de la vida diaria, sería prácticamente imposible de intentar arraigar a nivel macro, a nivel región o nación, si bien existen vínculos y arraigos a esos niveles, se debe reforzar el nivel local para tener resultados más eficientes y materializables en la construcción de comunidades y redes de confianza.

Asimismo, las redes de confianza entre los miembros de dicha comunidad deben incluir a sus gobiernos, generando así corresponsabilidad con la detección de conflictos y la gestión de los mismos, lo que nos lleva a enlazar con ello el tema de la gobernanza, que ya se ha mencionado.

El papel de la localidad en la prevención del delito es entonces un tema de identidad y confianza, que a su vez se cruza con los espacios públicos que representan en este caso un nicho de observación del éxito o fracaso de los elementos descritos.

Se busca en este sentido la integración de un círculo virtuoso en el que el espacio público es causa y consecuencia de la integración de la ciudadanía en un esquema de confianza y cooperación con su gobierno para la defensa y autorregulación de

su comunidad con miras a la prevención de delitos que permitan el sano y libre desarrollo de la comunidad.

Las políticas públicas de seguridad local abarcan diversos aspectos, como es la formación y profesionalización policial, el diseño de estrategias de combate frontal y de disuasión de conductas delictivas; el fortalecimiento del aparato de seguridad a través de tecnología y armamento; del sistema de procuración de justicia y el de reinserción social; de la investigación y persecución de delitos y de los esquemas legales que den legitimidad a la acción gubernamental, etc. No obstante, también es importante atender las necesidades de la ciudadanía en la interacción con su gobierno para mejorar la seguridad.

Lo anterior involucra la percepción de seguridad o inseguridad que prevalezca en la comunidad y que no necesariamente responden a la estadística de atención al delito a través de los operativos de reacción, es por ello que la recuperación de espacios públicos puede ser la unidad de observación para entender los factores de éxito o fracaso de la política de seguridad, considerando los elementos descritos a través de los apartados de esta investigación.

III. NEZAHUALCÓYOTL Y ECATEPEC

En los apartados previos de esta investigación, se realizaron las acotaciones conceptuales y teóricas relacionadas con el diseño y evaluación de políticas de seguridad locales, encaminadas a la integración de esquemas de seguridad ciudadana y con miras a la prevención del delito, en sus dimensiones de situacional, social y comunitaria.

Lo anterior con la finalidad de establecer criterios de comparación para las políticas de seguridad implementadas en dos municipios de la república mexicana, con características similares, pero con resultados diferentes, según los criterios de percepción de inseguridad, medida por la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana, que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de forma trimestral; e incidencia delictiva, con los datos oficiales disponibles por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el INEGI, para un periodo de 2016 a 2018.

Los municipios seleccionados para tal efecto fueron Nezahualcóyotl y Ecatepec de Morelos, ambos ubicados en el Estado de México y colindantes con la capital del país, la Ciudad de México. Dichas localidades son urbanas, cuentan un número de habitantes superior a 1 millón; reciben apoyos federales para la seguridad pública y operan una política de seguridad ciudadana de proximidad.

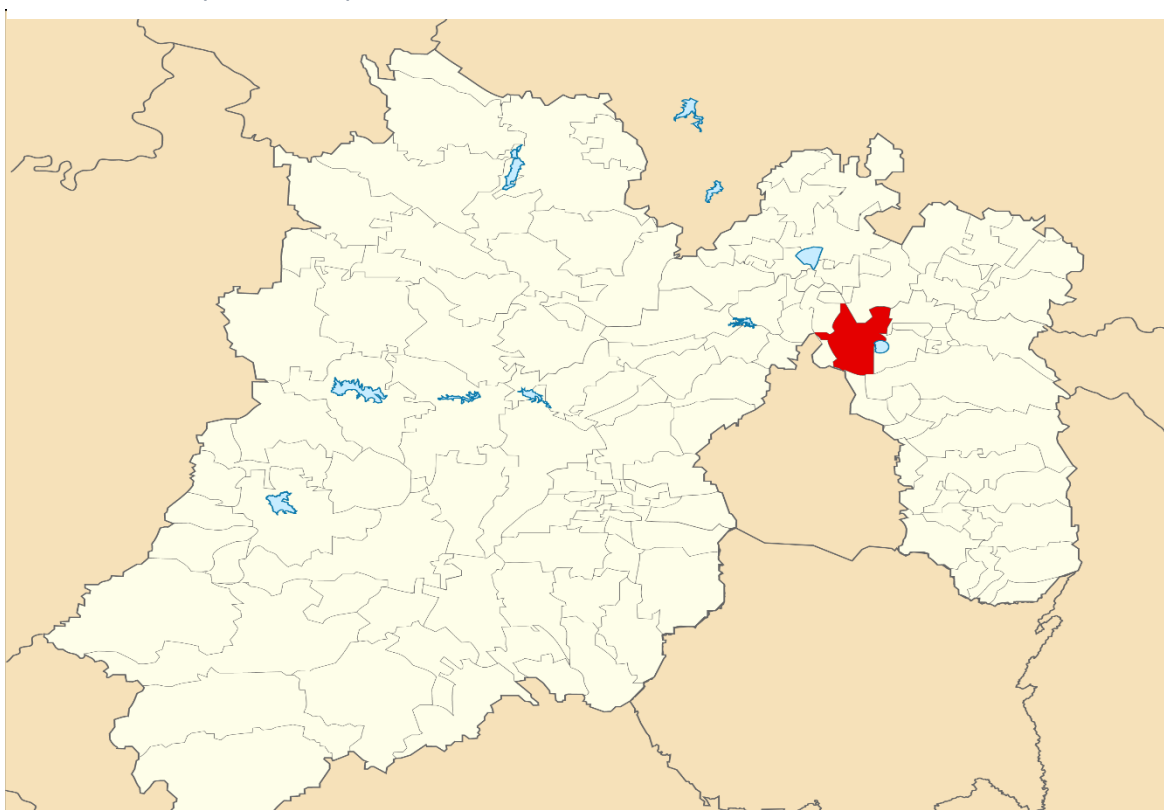
3.1 Ecatepec de Morelos

El municipio de Ecatepec de Morelos se localiza en el norte del Estado de México y también al norte del Valle de México, con una extensión de 160 kilómetros cuadrados y 170 metros; en términos administrativos del ámbito estatal, pertenece

a la región III Texcoco. Sus linderos actuales son los siguientes: al norte con el municipio de Tecámac; al sur con el municipio de Nezahualcóyotl y la Ciudad de México; al oriente con los municipios de Acolman y Atenco; mientras que al poniente colinda con Tlalnepantla y la Ciudad de México.

Ecatepec está habitado por 1 millón 677 mil 678 de personas, siendo la entidad más poblada del estado y la segunda con mayor cantidad de habitantes en el país, solo superada por la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México. Igualmente es el tercer municipio más densamente poblado del estado, con 8 mil habitantes por kilómetro cuadrado, solo superado por Chimalhuacán y Nezahualcóyotl.

Ilustración 2: Mapa de Ecatepec en el Estado de México.



Fuente: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15033a.html>

Entre las principales localidades, se encuentran los pueblos de Guadalupe Victoria, San Pedro Xalostoc, Santa Clara Coatitla, Santa María Chiconautla, Santa María

Tulpetlac y Santo Tomás Chiconautla; el municipio cuenta con seis ejidos, 12 barrios, 181 fraccionamientos y 335 colonias. Según el catálogo de localidades de la ahora extinta Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), este municipio está clasificado como de baja marginación²⁴.

En cuanto a su administración pública, el H. Ayuntamiento de Ecatepec se compone de un presidente municipal que encabeza el Ayuntamiento, máxima autoridad del Municipio, compuesto a su vez por tres síndicos y diecinueve regidores. Su cabecera está en San Cristóbal Ecatepec, que además es el pueblo central.

Políticamente ha tenido gobierno predominantemente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), para el caso de este estudio, se considerarán solo los trienios de 2016 a 2019²⁵, en los que fungió como alcalde Indalecio Ríos Velázquez, en dos periodos, y se tomará en consideración el primer trimestre de gobierno de Fernando Vilchis Contreras, del partido Morena. Cabe resaltar que el PRI es el partido que gobierna el Estado de México y lo ha hecho de forma ininterrumpida desde que existe dicho partido (1946). De igual forma, Eruviel Ávila Villegas, gobernador del estado, de 2011 a 2017, fue presidente municipal de Ecatepec de Morelos en dos ocasiones, en los periodos de 2003 a 2006 y de 2009 a 2011.

Según el reporte intercensal del INEGI de 2015, se registró un incremento de su tasa de crecimiento poblacional en razón del 0.3%. Asimismo, del total de habitantes

²⁴ Información disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=150330001>

²⁵ En enero de 2019 asumió las funciones de presidente municipal, Fernando Vilchis Contreras, del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), como resultado del proceso electoral 2017-2018.

de Ecatepec, 849 mil 664 son mujeres, lo que equivale al 51.5% de la población, mientras que 806 mil 443 personas son hombres, equivalente al 48.9% restante. La edad mediana es de 30 años, superior a la del Estado de México, que es de 28.

A pesar de que muchos de sus habitantes laboran en la Ciudad de México, muchos vecinos de Ecatepec trabajan en el municipio y en los municipios aledaños. También existe una cantidad de gente dedicada a la economía informal, empleos de todos tipos.

El censo del INEGI correspondiente al año 2015, arrojó en el municipio de Ecatepec la cantidad de 71 mil 820 unidades económicas, de las cuales, 93 corresponden a establecimientos con más de 250 empleados, encontrándose entre estos, correspondiente al sector de la construcción.

De igual forma, la revista Forbes publicó en 2017 un artículo en el que se señala a este municipio como el que concentraba el mayor número de personas en pobreza, sin acceso a una alimentación saludable, servicios de salud, etc., según datos del INEGI que reportó en 2015 que ascendía a 786 mil 843 personas.

En general, la población de los pueblos de Ecatepec es la más arraigada a la localidad por tratarse de propietarios de sus viviendas por generaciones, mientras que algunas colonias surgieron como resultado de unidades habitacionales de interés social y otras de carácter residencial, por lo que se han poblado de personas originarias de la ciudad de México y otros estados que buscaban establecerse en un lugar conurbado a la capital.

En cuanto a infraestructura urbana, Ecatepec cuenta con vialidades pavimentadas que lo conectan de forma interna, con la capital y municipios aledaños; así como autopistas federales que lo comunican con los estados de

Querétaro, Hidalgo y el Circuito Exterior Mexiquense; también posee una red robusta de transporte público, acceso a la línea B del Sistema de Transporte Colectivo Metro; dos líneas de Mexibús, que proporcionan servicio de movilidad a través de autobuses articulados similar al servicio de Metrobús de la CDMX y un teleférico que conecta la parte alta del municipio con las vialidades principales.

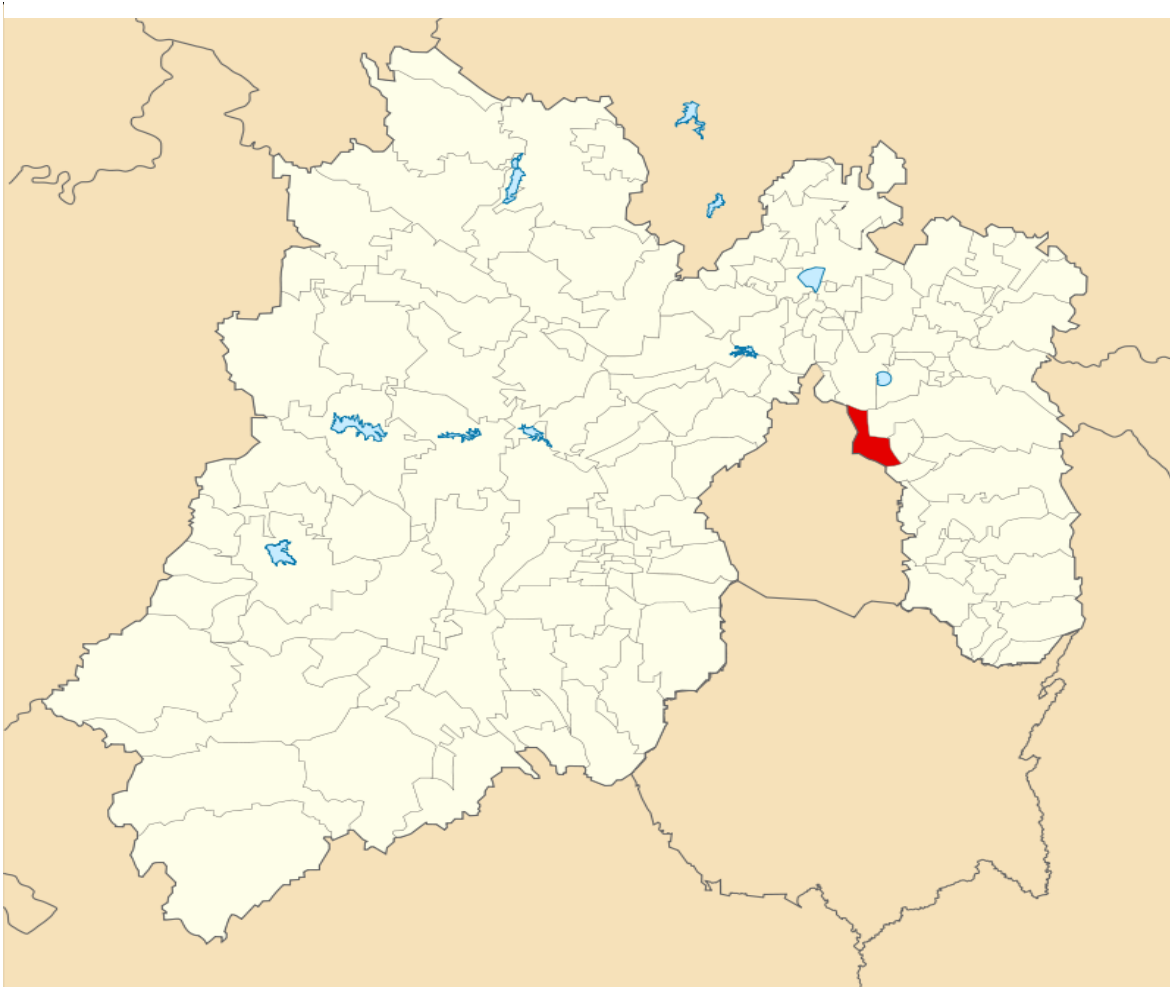
3.2 Nezahualcóyotl

El municipio de Nezahualcóyotl se asienta en la porción oriental del Valle de México, en lo que fuera el lago de Texcoco. pertenece a la región III Texcoco, subregión II y forma parte de la zona conurbada de la Ciudad de México. Limita al noroeste con el municipio de Ecatepec de Morelos y la zona federal del lago de Texcoco; al oeste con las alcaldías de Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza de la Ciudad de México; al este con los municipios de La Paz, Chimalhuacán y Atenco; al sur con las alcaldías de Iztapalapa e Iztacalco de la Ciudad de México.

Cuenta con un territorio de 63.74 kilómetros cuadrados de los cuales 50.57 son de uso urbano (81%) en donde se ubican 86 colonias; 11.87 kilómetros cuadrados corresponden a la zona federal del Ex-vaso de Texcoco.

El municipio de Nezahualcóyotl fue creado en 1963, por lo que es considerada una ciudad joven. Está conformado territorialmente de la siguiente manera: Cabecera municipal, con asiento en Ciudad Nezahualcóyotl y las delegaciones administrativas Neza II y Carlos Hank González. Está dividido en dos grandes zonas: norte y centro.

Ilustración 3: Ubicación de Nezahualcóyotl en el Estado de México.



<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15058a.html>

De acuerdo a los resultados de la Encuesta intercensal de Población y Vivienda 2015, elaborada por el INEGI, su población es de 1 millón 039 mil 867 habitantes, con una densidad de 17 mil 539.6 hab/km². Es el segundo municipio más poblado del Estado de México, y el décimo más poblado del país. La edad mediana de su población es de 32 años.

La relación mujeres/hombres es de 1.069. El porcentaje de analfabetismo entre los adultos es del 2.29% (1.32% en los hombres y 3.19% en las mujeres) y el grado de escolaridad es de 9.14 (9.43 en hombres y 8.87 en mujeres). El 1.14% de los adultos habla alguna lengua indígena. En la localidad se encuentran 275 mil 041

viviendas. Según el catálogo de localidades de la Sedesol, este municipio está clasificado como de baja marginación²⁶.

A diferencia de Ecatepec, la población de Nezahualcóyotl experimentó un importante aumento en los años setenta, década en la que el número de habitantes del municipio creció en un 131%, debido a la gran cantidad de inmigración proveniente de otros estados del país. Sin embargo, la población total del municipio ha decrecido consistentemente desde los años ochenta hasta la actualidad (en 2015 el INEGI reportó un decremento de la tasa de crecimiento poblacional en razón de 1.3%). Uno de los motivos a los que se atribuye la disminución en la población es el problema de falta de espacio que padece el municipio, hecho que ha provocado que una parte de sus habitantes migre a lugares menos poblados para asentarse.

Si bien el arraigo de la población asentada en Nezahualcóyotl está en su lugar de origen, existe la difusión de campañas de parte de los gobiernos locales y de colectivos para enaltecer el sentido de pertenencia al municipio sin renunciar a sus raíces originarias, a través de ferias y promoción de organizaciones civiles, sobre todo de personas provenientes de los estados de Oaxaca, Michoacán, Veracruz y Guerrero.

En el aspecto económico, se puede decir que un alto porcentaje de la actividad del municipio se concentra en el comercio de bienes y servicios, en mercados, tianguis o mercados sobre ruedas, plazas y centros comerciales. Esto se debe a que un alto porcentaje de la población trabaja en la Ciudad de México, pero consume y adquiere productos dentro del municipio.

²⁶ Información disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=150580001>

El municipio no cuenta con actividades económicas primarias y secundarias, más que terciarias, cuenta con 45 tianguis y 68 mercados públicos.

En el tema de administración pública, el Ayuntamiento se conforma por la Asamblea Municipal que se conforma por el Presidente Municipal, tres síndicos y diecinueve regidores. Políticamente el municipio ha sido gobernado por alcaldes de extracción priista y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En el periodo de estudio de esta investigación ha sido encabezado por administraciones perredistas.

En cuanto a infraestructura urbana, la localidad cuenta con una cobertura de vialidades pavimentadas al 100 por ciento. Tiene acceso a la autopista Peñón Texcoco en la zona norte de la localidad y a dos estaciones de la línea B del Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, mientras que en la zona centro tiene acceso al Circuito Exterior Mexiquense y cuenta con una línea de Mexibús, similar al que opera en Ecatepec y que lo conecta con la estación Pantitlán del STC Metro, en la CDMX y con el municipio de Chimalhuacán. De igual forma dispone de una robusta red de transporte público concesionado.

3.3 La inseguridad y la delincuencia organizada en ambos territorios

Como se ha manifestado en el apartado descriptivo de la gobernanza territorial, ésta también funciona para analizar problemáticas que trascienden las fronteras jurisdiccionales y físicas, y la inseguridad es un tema que particularmente ilustra dicho dilema.

El caso de Nezahualcóyotl y Ecatepec no es la excepción. Como se ha ilustrado, la ubicación geográfica de ambas localidades, colindantes con la Ciudad de México, además de ser zonas altamente pobladas, con características socioeconómicas medias y bajas son factores que inciden en la dinámica delictiva de la zona.

Si bien el objetivo de esta investigación se centra en las políticas de prevención situacional del delito, que influyen en un tipo concreto de conductas ilícitas basadas en la oportunidad, partiendo del hecho de que es más sencillo modificar el ambiente (propicio o no para el delito) que la conducta de los individuos, su relación con la percepción nos lleva también a incluir en la descripción del clima de inseguridad de la región, tipos penales que no se verían afectados por estrategias de esta naturaleza.

Es decir, al considerar la percepción de inseguridad como un factor relevante para la integración y evaluación de políticas de seguridad, no se puede dejar de lado en la descripción de los municipios problemáticos como la presencia de delincuencia organizada y homicidio doloso, aun cuando la estrategia de recuperación de espacios no tendría impacto sobre la incidencia de esos delitos, y más aún, la acción policiaca frontal y las estrategias implementadas desde los ámbitos estatales y federal tampoco han logrado impactar porque responden a dinámicas propias y específicas.

Una vez aclarado dicho punto, es necesario resaltar que, en efecto, los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec registran una presencia relevante de

grupos de la delincuencia organizada²⁷, involucrados en el comercio de estupefacientes, secuestro, extorsión y homicidios por ajustes de cuentas²⁸.

En 2011 se tenía registrada la operación de células de los cárteles de “La Familia Michoacana” y “Los Zetas” en ambos municipios, y a quienes se atribuyó la autoría de una serie de homicidios violentos ligados con sus actividades²⁹. Para 2019 el escenario solo se ha modificado por el grupo que mantiene el control de la zona, con la entrada del cártel de “Jalisco Nueva Generación” en dicho territorio.

Lo anterior ha abonado para que ambos municipios se encuentren dentro de las zonas de alta prioridad para la operación de la Guardia Nacional a partir de abril de 2019³⁰, con la finalidad de disminuir la violencia en la zona.

En ese escenario también es propicio puntualizar que existen datos incompletos o no disponibles de forma abierta a la ciudadanía en torno a estos temas, tanto en los municipios como a nivel federal, sin embargo, es menester apuntar que la mayor opacidad se encuentra en el Sistema Estatal de Información. No existe un reconocimiento pleno por parte de la autoridad de la operación de los grupos delictivos referidos, de sus alcances o sus dinámicas, salvo algunas declaraciones

²⁷ En cuanto al Crimen Organizado es fundamental entender que algunos crímenes, por su complejidad y sus múltiples facetas no los pueden cometer personas que actúen solas, si la naturaleza del crimen y la situación lo exige, se puede contar con asociados dispuestos, lo que podría convertirse en un grupo que comete tal crimen; por lo que se puede considerar que este grupo es una red criminal, si existe algún tipo de división del trabajo (es decir, si las personas desempeñan funciones distintas y tienen tareas diferentes en la comisión del delito), y la red permanece a lo largo del tiempo y comete más delitos. Es la principal distinción con la delincuencia común, que no cuenta con estructura o jerarquía y cuyos delitos no trascienden en escala. (Rivera, 2011).

²⁸ Cfr. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/policiaca/reconoce-fiscalia-presencia-de-dos-grupos-delincuenciales-en-la-zona-oriental-del-edomex-1835268.html>

²⁹ Información disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2011/06/27/cinco-carteles-operan-en-municipios-del-estado-de-mexico-revela-informe>

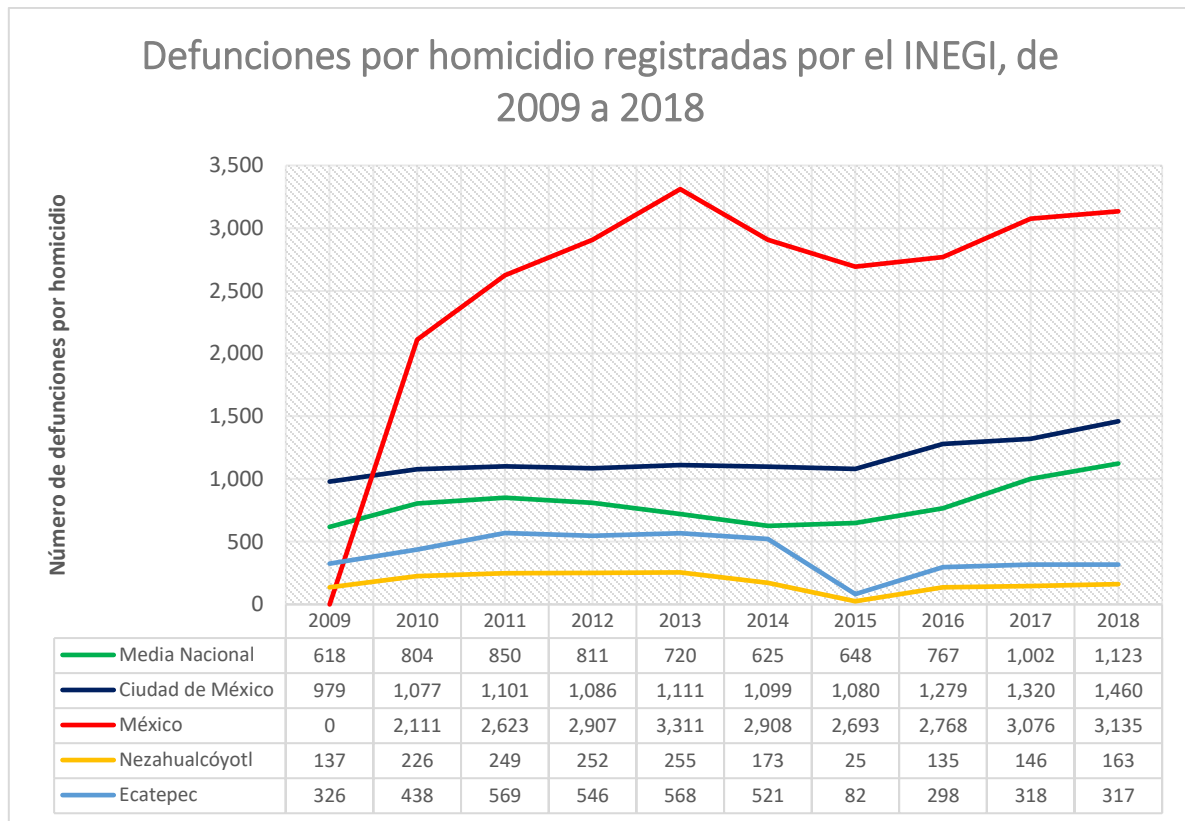
³⁰ Información disponible en: <http://cadenapolitica.com/2019/04/15/ecatepec-y-nezahualcoyotl-dentro-de-zonas-donde-se-reforzara-seguridad/>

emitidas por la Fiscalía Estatal y que son recogidas en esta investigación con referencias periódicas.

Otro asunto destacable a ese respecto es el registro de homicidios en la zona, ya que como se verá en páginas siguientes, es un indicador valioso para medir los niveles de inseguridad de una zona por ser un dato de mayor precisión. No obstante al realizar un análisis de la información disponible en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), relativa a las defunciones por homicidio registradas en ambas localidades, se halló una falta de registros en dos años (2016 y 2018), mientras que en bases de datos de la fiscalía y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) sí existe información al respecto.

Pese a esto, con la finalidad de realizar un comparativo de los homicidios registrados en un periodo de 9 años entre la media nacional, la Ciudad de México, el Estado de México y las localidades de este estudio, se tomaron en consideración las estadísticas registradas por el INEGI, con los datos disponibles en su plataforma de mortalidad y en los años faltantes se agregó la información del SESNSP.

Gráfica 1: Defunciones por homicidio registradas por el INEGI, de 2009 a 2018. ¡Error! Marcador no definido.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y el SESNSP.

A primera vista la gráfica nos permite identificar que la incidencia del homicidio en el Estado de México está desbordada. Adicionalmente rinde cuenta de inconsistencias en la información, como que en 2009 no hubo registro de homicidios en el Estado de México; las ya señaladas faltas de información en 2016 y 2018 para los municipios de Nezahualc6yotl y Ecatepec o el número tan reducido de registros en 2017, lo cual puede derivar desde la captura de la información del deceso por su causa, hasta un tratamiento parcial de la información.

En general se puede apreciar la tendencia de los homicidios registrados en un periodo de 9 años, en los que en el ámbito nacional y estatal se aprecia una

tendencia al alza, mientras que, en las localidades estudiadas, si bien es una incidencia alta, se mantiene estable con una ligera tendencia a la baja.

3.4 La estrategia de seguridad pública en tres trienios

Una vez que se describieron las características generales de los municipios a estudiar, es imprescindible adentrarse en el tema de la seguridad pública en dichas localidades. En este punto es pertinente hacer la anotación de que Ecatepec ha sido considerado el municipio más inseguro del país en 2017 y 2018 por su alto índice de percepción de la inseguridad e incidencia delictiva³¹; mientras que Nezahualcóyotl le sigue de cerca manteniéndose en el top 20 de ese ranking.

De igual forma, ambos municipios cuentan con una Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, desde 2016, emitida por la Secretaría de Gobernación federal como respuesta al incremento en el número de víctimas de feminicidio y desaparición forzada.

En cuanto a la respuesta del gobierno a dicha problemática sobresale la puesta en marcha de la policía de proximidad y la división del territorio en cuadrantes, que en realidad se dio a partir de 2015; en Nezahualcóyotl como parte de la estrategia local de seguridad y en Ecatepec como parte de un programa estatal derivado del mando único, al que Nezahualcóyotl no pertenece.

Si bien, ambas localidades cuentan con una Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal, Ecatepec de Morelos integró su policía al denominado mando

³¹ Véase: https://elpais.com/internacional/2017/07/17/mexico/1500317914_201067.html y <https://www.hoyestado.com/2018/10/aparece-ecatepec-como-el-municipio-mas-violento-de-mexico/>. Consultado 190219.

único, señalado en apartados anteriores y que cede el mando de sus elementos al gobierno estatal a través de un titular impuesto desde ese ámbito de gobierno, y que coordina las fuerzas estatales y municipales para la realización de patrullajes y la implementación de estrategias.

Por otra parte, Nezahualcóyotl no se adhirió a dicho mando, por lo que conserva la atribución de nombrar al director de su policía, diseñar sus propias estrategias e implementarlas, así como coordinarse con la policía estatal para los casos que la legislación vigente determine. En este caso existe un funcionario común a lo largo de la estrategia implementada: el Dr. José Jorge Amador Amador, quien ha fungido como director de seguridad en el periodo de implementación de la estrategia a estudiar.

3.4.1 LA POLICÍA DE PROXIMIDAD

Según los datos disponibles por los gobiernos locales, así como sus informes de gobierno y de comunicación social, la policía de proximidad de ambos municipios comparte el supuesto de un acercamiento más efectivo con la ciudadanía a través de la división territorial en cuadrantes, como eje central de dicha política.

En ese sentido, la proximidad está referida por el cambio en la organización operativa para la atención de llamados de la ciudadanía y para el patrullaje de la localidad.

En Ecatepec, desde agosto de 2016 se puso en marcha como parte de un programa de atención estatal con colaboración federal, el denominado plan

“Ecatepec Seguro”³², con la premisa de dividir el territorio en 70 cuadrantes y modificar las condiciones de trabajo de la policía local, específicamente en la reorganización de turnos y horarios, como respuesta a la demanda de “dignificación” de la labor policial.

A la par se iniciaron las gestiones para mejorar el existente Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C4), que sumó a partir de 2016 la “C” de Calidad y pasó a ser C5, como parte de las acciones de fortalecimiento a la seguridad pública, con mil 200³³ cámaras de videovigilancia distribuidas en 300 polígonos estratégicos. De igual forma, la policía municipal mantiene la operación de su propio C4.

Por su parte, en Nezahualcóyotl existe un planteamiento más complejo sobre la proximidad que se ha ido afianzando en la Dirección de Seguridad Ciudadana³⁴ a lo largo de varios trienios (de 2006 a 2008 y de 2012 a la fecha), por parte de su titular, José Jorge Amador Amador, quien actualmente define su modelo de proximidad a partir de 4 ejes³⁵:

1. Reorganización Operativa
2. Reconstrucción del cuerpo policial
3. Modernización de infraestructura y herramientas tecnológicas
4. Coordinación Interinstitucional

³² Véase la nota disponible en: <http://edomexinforma.com/tag/plan-integral-ecatepec-seguro/>

³³ Hasta el primer semestre de 2019 el C5 mantiene sus operaciones a cargo de la Secretaría de Seguridad estatal, con mil 500 cámaras.

³⁴ Dicha dirección ha presentado variaciones en su nombre con el cambio de los trienios, por lo que de manera genérica “Dirección de Seguridad Ciudadana” se refiere a la dependencia municipal encargada de la seguridad.

³⁵ Según lo expuesto por el propio Amador en el Seminario Nacional de Seguridad Pública Municipal que se llevó a cabo los días 24 y 25 de mayo de 2018 en Nezahualcóyotl, Edomex.

En ese sentido, se modificó la estructura jerárquica a partir de la construcción de grupos tácticos, para la atención de emergencias. *Grosso modo* se reorganizó a la totalidad de elementos de campo para que el personal que se mantiene en la vigilancia de los 100 cuadrantes en que está dividido el municipio, sean apoyados por dos grupos de reacción denominados “Coyotes” y “Titanes”, por la policía metropolitana, encargada de vigilar las colindancias del municipio, así como las unidades de reacción y “Sierras”, con equipamiento especializado.

De igual forma se ha fortalecido el equipamiento táctico y tecnológico, mediante la operación de un C4 con mil 500 cámaras de videovigilancia, además de botones de pánico y la creación de una aplicación para teléfonos móviles, para uso de la ciudadanía, denominada “Neza Segura”, que recibe peticiones de auxilio mediante georreferenciación; drones y la operación del helicóptero “Coyote I”.

Se construyeron módulos de vigilancia en las medianas (también conocidas como camellones) de avenidas principales y secundarias con afluencia de personas, como medida para mejorar la respuesta al ciudadano y brindar una vigilancia más eficiente.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, se realizan operativos conjuntos con la policía estatal, solo en colindancias y en el transporte público, así como con las Fuerzas Armadas, a través de la integración de Bases de Operaciones Mixtas. También mediante la firma de convenios e intercambio de información con los municipios vecinos y las alcaldías de la Ciudad de México para reforzar la seguridad regional³⁶.

³⁶ Cabe resaltar que algunos esfuerzos de los mencionados para Nezahualcóyotl también se observaron en el municipio de Ecatepec, sin embargo, dicha información no se difundió. Se realizaron

La estrategia de seguridad de ambos municipios, con las pertinentes diferencias operativas, se basa en incrementar la presencia policial a través de patrullaje efectivo, así como hacer uso de las tecnologías disponibles para mejorar la vigilancia; además de buscar la depuración y capacitación de sus elementos, como lo marca la legislación federal y en ejercicio de los recursos financieros que se otorgan a los municipios para ese fin.

En el seguimiento que se ha dado a ambos municipios se ha percibido una diferencia importante en la implementación de la estrategia de proximidad, y es que en Ecatepec fue impulsada desde el gobierno estatal como parte del mando único, mientras que en Nezahualcóyotl se ha tratado de una serie de prueba y error, que ha sido posible por la continuidad del partido político en el gobierno y sobre todo del titular de la Dirección de Seguridad Ciudadana.

3.4.2 LAS “MEJORES PRÁCTICAS” EN SEGURIDAD PÚBLICA

En el apartado anterior se describió *grosso modo* la estrategia de seguridad de ambos municipios, donde claramente se observa con mayor detalle el caso de Nezahualcóyotl y dicha situación obedece a la disponibilidad de la información en la materia; como consecuencia de que, en 2006, Nezahualcóyotl recibió diversos reconocimientos por la implementación de estrategias en materia de seguridad:

solicitudes de información al Sistema de transparencia del Estado de México correspondiente a Ecatepec, misma que no tuvo respuesta con el argumento de ser información no disponible.

Tabla 1: Reconocimientos otorgados al municipio de Nezahualcóyotl.

Año	Distinción	Institución que la otorga
2014	Reconocimiento “Mejores Prácticas de Análisis Delictual en América Latina” (Internacional). Por su estrategia para la disminución de robo de vehículos.	Fundación Paz Ciudadana (Chile) y la Asociación Internacional de Analistas del Crimen (EU).
2014	Reconocimiento “Buena Práctica para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (Nacional). Por su modelo de policía de proximidad.	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y la Secretaria de Gobernación
2015	Premio Extraordinario “Cátedra Antonio Beristain Ipiña a la Excelencia Académica, Humanística e Investigadora”. Por la disminución del 63% de la incidencia delictiva en el trienio 2013-2015.	Fundación Victimología (España)
2015	Premio “Gobierno y Gestión Local 2015”. Por la implementación de la Policía Vecinal de Proximidad.	Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE)
2016	Premio a las Mejores Prácticas de Gobiernos Locales, en la categoría de seguridad pública. Por los resultados de la implementación de su modelo policial.	Revista “Alcaldes de México”
2018	Reconocimiento por Buenas Prácticas en materia de infraestructura hidráulica, seguridad y desarrollo social.	Senado de la República, LXIV Legislatura.

Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/premios.pdf>

Específicamente por el reconocimiento otorgado por SEGOB- USAID se hizo público el informe denominado: “Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad desarrollada por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito

Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México”, en el que se describe la puesta en marcha de la iniciativa, los actores involucrados y su potencial de replicabilidad.

Es de resaltar que cuando se reconoció la implementación de la policía de proximidad en 2014, se tomaron en cuenta los resultados obtenidos en el trienio 2012- 2014, toda vez que reflejó una disminución del 47.6% de la incidencia delictiva en la localidad, respecto de los altos índices de robo a transeúnte y robo de vehículo, secuestro y extorsión registrados en 2012³⁷.

No obstante, la policía de proximidad en Nezahualcóyotl tiene sus inicios desde 2004, cuando se puso en marcha la primera Policía Vecinal, de la mano de quien continúa con esa tarea, José Jorge Amador Amador, por lo que se puede decir que ha tenido la oportunidad de perfeccionar su modelo, desde la creación de un estereotipo de policía que sirve a su comunidad como premisa de la policía vecinal a la construcción de redes vecinales que coadyuvan a la policía de proximidad, que existe actualmente.

En el caso de Ecatepec, no se ha logrado implementar con éxito el modelo referido, aun cuando ha logrado disminuir delitos como el robo de vehículo, se ha mantenido como uno de los municipios más inseguros del país.

3.4.3 LA RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

Como se ha revisado en la teoría sobre la prevención situacional del delito, la recuperación de espacios es una parte de la estrategia de seguridad pública que

³⁷ Información disponible en: <https://theobserver.com.mx/2017/05/07/en-neza-reduce-la-inseguridad-60-zepeda/>

permite integrar el paradigma de seguridad ciudadana a partir del involucramiento del ciudadano en la defensa de su espacio.

En los municipios referidos, la recuperación de espacios comenzó como parte de su modelo de crecimiento, infraestructura y en general como parte de programas de “embellecimiento” de la ciudad e incluso relacionado con el crecimiento del interés de los gobiernos locales en los temas ecológicos, por lo que ha permeado durante la historia de ambas localidades.

En ese sentido, se privilegiaron los modelos de mejora visual de los espacios, como la colocación de monumentos, luminarias, arbolados, rotondas y rehabilitación de parques; sin embargo, eventualmente se evidenció que la ciudadanía requería de espacios para la convivencia y el ocio, por lo que se construyeron canchas deportivas, zonas de juegos para niños y la colocación de mobiliario urbano como bancas y botes de basura.

Hasta 2012 en Ecatepec se contaba con 103 espacios públicos para la ciudadanía. En ese momento se informó que todos se encontraban funcionales y preparados para “beneficio de las familias y para fomentar la sana recreación”³⁸; por lo que se pudiera decir que la labor de la comunidad y el gobierno hasta ese punto era mantenerlos. No obstante, se registró el abandono de los mismos y la apropiación de algunos por parte de particulares, por lo que posteriormente se implementaron programas para la rehabilitación de los mismos espacios.

³⁸ Véase la nota disponible en: <https://www.hoyestado.com/2012/12/supera-expectativas-recuperacion-de-espacios-publicos-en-ecatepec/>. Consultado 19 de mayo de 2019.

Posteriormente, el gobierno municipal de Ecatepec reportó haber recuperado 78³⁹ espacios entre parques, canchas deportivas y kioskos. Durante el periodo 2017- 2018. Previo a ello, informaron la recuperación de 10 espacios en la primera mitad de 2016 y 41 más el resto de ese año⁴⁰.

En contraste, en Nezahualcóyotl se tenían 47⁴¹ espacios públicos para su rehabilitación en 2014. El fenómeno se dio de forma distinta que en Ecatepec, ya que el diseño urbano de ese municipio adolece de la falta de espacios públicos como tal, por lo que se utilizan con estos fines las medias o camellones, espacios en el trazado de calles y avenidas y no así parques o kioskos.

A partir de 2012, se buscó en ambos municipios, recuperar espacios que permitieran el desenvolvimiento de los jóvenes, como medida de prevención de conductas antisociales y en respuesta al incremento de la incidencia delictiva, por lo que se rehabilitaron canchas deportivas y se construyeron *skate parks* y canchas de frontón. En esos espacios se observó que efectivamente eran usados por los jóvenes para los fines que fueron construidos, pero con la salvedad de que también se volvían puntos de reunión y de reclutamiento para pandillas o para actividades incívicas, como consumo de alcohol y otras drogas.

En Nezahualcóyotl se inició entonces un programa de “embellecimiento” relacionado con el uso de los espacios por parte de las familias. En una primera

³⁹ Se tomará en cuenta el total de 103 espacios como el número de espacios públicos disponibles en Ecatepec, toda vez que el gobierno local informó esa cifra sin desglosar el tipo de espacios o si las rehabilitaciones reportadas representaban un nuevo total o hay espacios intervenidos más de una vez.

⁴⁰ Véase la nota disponible en: <https://www.continuamos.mx/single-post/2018/12/06/RECUPERAN-ESPACIOS-PUBLICOS-DE-ECATEPEC>

⁴¹ Véase la nota disponible en: <https://www.hoyestado.com/2013/11/recuperan-47-espacios-publicos-en-nezahualcoyotl/>

etapa se sembraron árboles frutales y palmeras en bulevares y medianas⁴² y se construyeron “parques acuáticos”. Posteriormente se rehabilitaron estas últimas con plantas, mobiliario urbano para ejercicio, juegos para niños y trota pistas.

En la etapa más reciente del proyecto se han incluido zonas para caminar, con palapas urbanas para la convivencia, explanadas con techumbre e incluso se recuperaron 3 medianas en las que se incluyeron fuentes o iluminación especial para incentivar a los transeúntes a circular por la noche.

En contraste, el modelo de Ecatepec se mantuvo en la recuperación de espacios de uno o dos usos: canchas, parques, zonas de juego y/o de ejercicio con el respectivo mobiliario urbano.

De igual forma, el gobierno del estado hizo lo propio en zonas de su jurisdicción, con el mismo modelo referido para Ecatepec y para la primera etapa de recuperación de Nezahualcóyotl, agregando además la peculiaridad de ser espacios cerrados, que, si bien son de acceso libre, al contar con bardas, cercas y malla de protección, dan el aspecto de que solo se puede ingresar para cumplir el propósito utilitario del espacio y retirarse, es decir, no fomentan la acción social.

Ilustración 4: Parque Estado de México, a cargo del gobierno estatal, ubicado en avenida Bordo de Xochiaca, en Nezahualcóyotl.





Fuente: Archivo propio, febrero 2019.

En la ilustración 4 se muestra el aspecto de un parque a cargo del gobierno estatal. Dichas fotografías fueron tomadas en un día laboral del mes de febrero de 2019, a las 10:00 horas, lo que implicaría una afluencia de personas haciendo ejercicio, sin embargo, en el lugar se encontraban aproximadamente 3 personas, usuarias de la clínica familiar del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), aledaño a la zona.

En la primera fotografía se hace notar la reja perimetral tanto del parque como de la cancha de basquetbol contigua. Si bien son espacios cuyo objetivo es brindar una zona de esparcimiento a los ciudadanos, se privilegia el cuidado de la misma derivado quizás de que no se encuentra en un área rodeada de viviendas, sino en la mediana de una avenida principal en la que hay pocos edificios, por lo que no brinda un espacio que estimule la identidad, auto vigilancia o acción social.

Por lo tanto, la primera distinción necesaria en torno a las semejanzas en la implementación de proyectos de recuperación de espacios públicos para la seguridad pública está en la calidad de dichos espacios en torno al uso para el que

son diseñados, específicamente en torno a su efectividad de uso; en función de que es claro que no todos los espacios multipropósito se crean con miras a formar parte de un proceso de gobernanza que sume al paradigma de seguridad ciudadana descrito en el apartado teórico de esta investigación.

Entonces, de acuerdo a la efectividad de los espacios públicos, que se describió en apartados anteriores, los que se ubican en los municipios de estudio pudieran catalogarse de la siguiente forma:

Tabla 2: Clasificación de espacios recuperados según su uso

UNIPROPÓSITO	MULTIPROPÓSITO
Centros culturales y comunitarios, bibliotecas.	Parques de acceso libre
Canchas de futbol y <i>skate parks</i>	Medianas habilitadas con gimnasios urbanos y trota pistas
Centros deportivos, albercas, estadios.	Parques de juego con palapas urbanas
Zoológicos y parques de acceso restringido.	Canchas de usos múltiples
Ciclopistas	Espacios recuperados para la convivencia
Espacios recuperados para la movilidad (Mexibús, mexicable)	

Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, es necesario insistir que el interés de esta investigación se concentra en la recuperación de espacios multipropósito, como aquellos que de manera más eficiente suman a la construcción de tejido social y de proximidad para el ciclo de los procesos de gobernanza que se plantean.

La participación ciudadana en la recuperación de espacios, como se ha sustentado en el enfoque de gobernanza, es parte de un círculo virtuoso en el que el individuo es usuario del espacio y eventualmente construye lazos de proximidad

con otros usuarios al reconocerlos como sus vecinos; asimismo reconocen el papel de la autoridad local para la administración del espacio y se involucran en la protección del mismo, exigiendo trabajo del gobierno y al mismo tiempo asumiendo responsabilidades sobre el mismo.

Esa serie de elementos brindan arraigo e identidad al sujeto, no solo al espacio sino a su comunidad, pasando de ser usuario a ser un ciudadano que exige, propone y desarrolla acción social para preservar la paz de su entorno.

Entonces el ciudadano se integra al ciclo de toma de decisiones en torno al programa de recuperación de espacios públicos en el esquema planteado con anterioridad: coordinación multinivel; corresponsabilidad; confianza; proximidad y subsidiariedad.

La primera, coordinación multinivel, asociada con la flexibilidad del gobierno local para coordinar acciones y ejercicio de recursos con los diferentes ámbitos de gobierno, la sociedad civil e incluso con instituciones internacionales; la corresponsabilidad ligada a la identificación del ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil como elementos clave para la toma de decisiones en la materia, así como para la gestión de conflictos e incluso para colocar temas en la agenda de gobierno; la confianza como la base necesaria para la construcción de acuerdos y para la observancia de las “reglas del juego”; la proximidad, concatenada al tema anterior, y que da como resultado la construcción de redes entre los ciudadanos y la autoridad, y finalmente la subsidiariedad, en reconocimiento de la localidad como el núcleo territorial más propio para la solución de sus conflictos.

Estos serán los elementos a evaluar en la implementación de la política pública de recuperación de espacios de tal manera que se ubique la existencia o no de

procesos de gobernanza, y cómo se insertan en la construcción de la misma, toda vez que una mejor integración de los factores referidos debería formar parte de lo que se llamaría una política exitosa, lo cual se reflejaría en un impacto positivo en la percepción de seguridad en la localidad.

Para realizar este análisis se revisarán los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana, en los apartados de percepción, confianza en las autoridades y participación ciudadana y se complementará con un instrumento que permita reforzar esos resultados a través de encuestas estratificadas para 4 espacios recuperados, dos por cada municipio.

IV. EL IMPACTO DE LA RECUPERACIÓN DE ESPACIOS

En este apartado se busca mostrar el impacto de las estrategias referidas en el capítulo anterior, y que fueron implementadas por los gobiernos locales de Nezahualcóyotl y Ecatepec, abarcando dos rubros que se han definido como necesarios para la evaluación de políticas en materia de seguridad: la incidencia delictiva y la percepción de la seguridad.

Para el primer rubro se toma en consideración la información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); mientras que la percepción se medirá con los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (del INEGI), que si bien se desarrolla desde 2009, precisa información representativa por ciudad, específicamente de los municipios considerados en esta investigación, a partir del tercer trimestre de 2016; asimismo dicha información se complementa con un diálogo con las autoridades involucradas en el diseño e implementación del programa de recuperación de espacios.

Para el apartado de la incidencia delictiva se tomaron en consideración los tipos penales definidos por el SESNSP como “Homicidio Doloso”, “Feminicidio”, “Extorsión”, “Robo de Vehículo”, “Robo en Transporte Público” y “Robo a Transeúnte”.

Los tipos penales de homicidio doloso y robo de vehículo se consideraron por ser los de mayor fiabilidad en su medición, por la naturaleza de la integración de investigaciones ministeriales, debido a que son delitos que se afectan en menor medida por la falta de denuncias y la pérdida de información en la “cifra negra”.

El resto se toma en cuenta por ser de alto impacto social, aun cuando son delitos que sí se ven afectados en el análisis de su incidencia por la recurrencia de las denuncias ciudadanas que se generan al respecto.

En el caso específico del feminicidio⁴³, además se ve afectado por ser un tipo penal construido como una vía política y legal para la visibilización de la muerte violenta de mujeres en México, y que forma parte de una tendencia mundial para la atención de dicho fenómeno.

Pese a todo, Ministerios Públicos, instituciones locales y estatales, igual que la opinión pública, no han logrado asumir una postura propositiva al respecto. Así entonces, se ha acusado a las procuradurías de minimizar ese delito, en tanto los “medios de comunicación inciden para magnificarlo”⁴⁴. Una vez contextualizado el problema en cuanto a ese indicador, se consideran los reportes de carpetas de investigación iniciadas por ese tipo penal en el periodo y lugares ya referidos.

Cabe señalar que la teoría de la prevención situacional del delito no señala un impacto relevante en la implementación de políticas de seguridad respecto de tipos penales como el homicidio, feminicidio y extorsión, ya que los factores que motivan a la comisión de estos delitos no están necesariamente asociados con la oportunidad, sin embargo se tomaron en consideración por su impacto en la percepción de la opinión pública y su difusión en el contexto de violencia actual, por

⁴³[Se incorporó el término femicidio o feminicidio] Para designar asesinatos de mujeres que expresan la violencia de género y son una alternativa al tipo criminal homicidio, cuya neutralidad es muy cuestionable. Así pues, decir femicidio o feminicidio implica referirse a un fenómeno social cuya causa no está aislada de la estructura social y por lo tanto es un término teórico y con sentido político. SOLYSZKO Gomes, Izabel. “Femicidio y feminicidio: Avances para nombrar la expresión letal de la violencia de género contra las mujeres”. En: Revista GénEros, Vol. 20, Núm. 13 (2013). Universidad de Colima.

⁴⁴ Véase: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/piden-priorizar-prevencion-y-presupuesto-en-ley-de-femicidios-3569484.html>. Consultado 08/05/19

lo que se contempla su impacto en el conjunto de elementos estudiados en esta investigación, es decir, que no se asume que la recuperación de espacios puede incidir en esos delitos.

4.1 Incidencia delictiva

Como ya se ha analizado, Nezahualcóyotl y Ecatepec son considerados municipios de alta incidencia delictiva por sus elevadas estadísticas, en donde el número de eventos delictivos registrados supera o se mantiene muy cerca de la media nacional. También es de considerar su situación respecto de su densidad poblacional, su marginación y su situación geográfica, como ya se ha precisado en el capítulo anterior.

Una vez aclarado ese punto, procedemos a observar la evolución de la incidencia delictiva por año, entre ambos municipios.

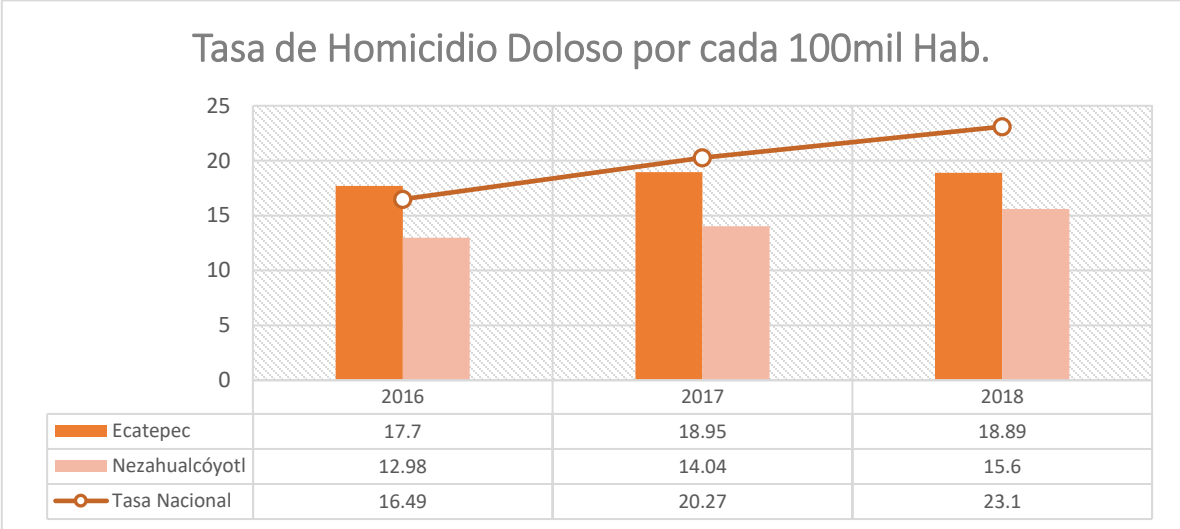
4.1.1 HOMICIDIO DOLOSO

Los datos de SESNSP arrojan a nivel nacional una tendencia al alza de los homicidios dolosos desde 2012, pero con un repunte calificado por los medios de comunicación como “alarmante” de 2015 a 2018⁴⁵, con cifras del primer trimestre de 2019 que no revierten los pronósticos sobre la violencia en el país. Como se pudo observar en la gráfica con datos del INEGI y del SENSPP a 9 años, los municipios de este estudio no son ajenos y han presentado promedios elevados y con tendencia al alza. En este sentido la medida de comparación más adecuada para el análisis

⁴⁵ <https://www.animalpolitico.com/2019/01/2018-violencia-homicidios-delitos-mexico/>

de este tipo es la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, que si bien se ha registrado un incremento en los eventos registrados como homicidios dolosos, el ritmo de crecimiento de esta cifra a nivel nacional es superior:

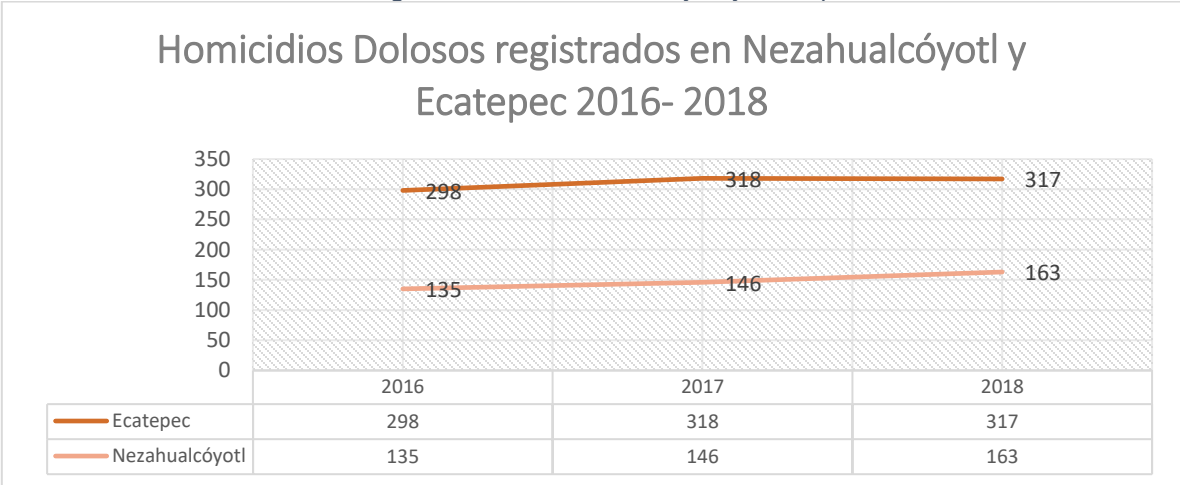
Gráfica 2: Homicidios por cada 100mil hab. Nezahualcóyotl y Ecatepec, 2016- 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

En cuanto a la particularidad del número de homicidios entre ambos municipios se observa que el municipio de Ecatepec registra mayor cantidad de eventos, con la salvedad que registró una ligera disminución entre 2017 y 2018, mientras que en Nezahualcóyotl se mantiene la tendencia al alza.

Gráfica 3: Homicidios Dolosos registrados en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018

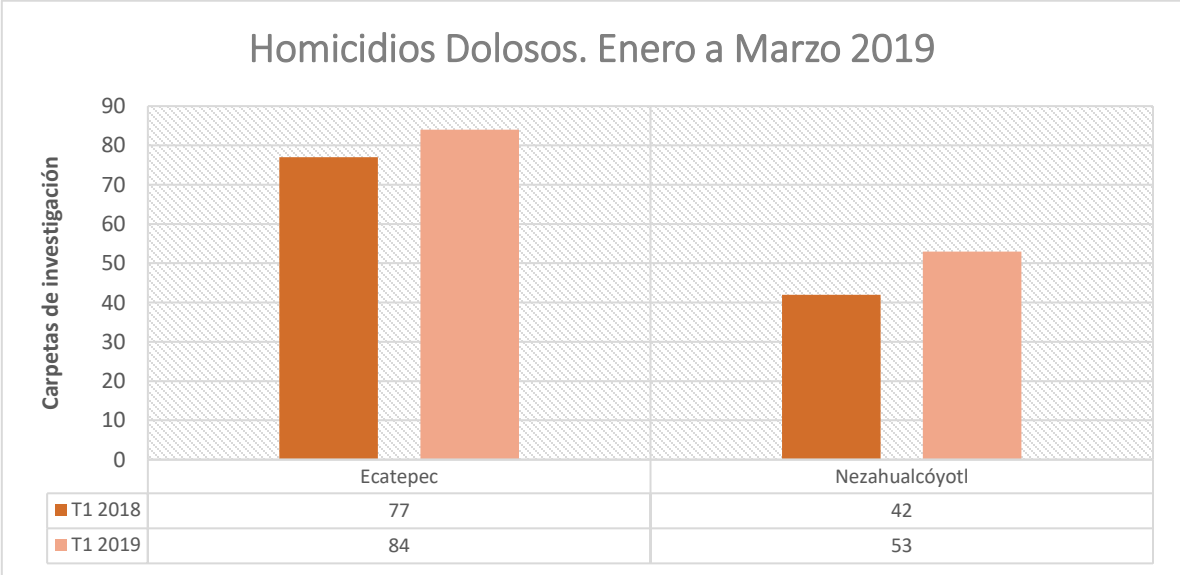


Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

En ese sentido, desde febrero de 2018, Nezahualcóyotl firmó un convenio con la organización civil “México Evalúa”, con la finalidad de reducir el número de homicidios dolosos. El convenio no ha presentado avances, sin embargo, es entendible que la estrategia no se diseñe y rinda frutos visibles a un año de haber firmado el compromiso de emprender acciones al respecto. Más aún cuando se anunció que se integraría una estrategia “hecha a medida” para atender la violencia homicida en la localidad.

La incidencia del delito de homicidio en los primeros 3 meses del año (corte al 31 de marzo de 2019), arrojan datos que no muestran avances para revertir la tendencia que se ha visto en los años recientes, en sus propias estadísticas. En el contraste entre ambos municipios, Nezahualcóyotl se mantiene aún por debajo de los datos arrojados por Ecatepec.

Gráfica 4: Homicidios dolosos registrados en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 de 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

4.1.2 ROBO DE VEHÍCULO

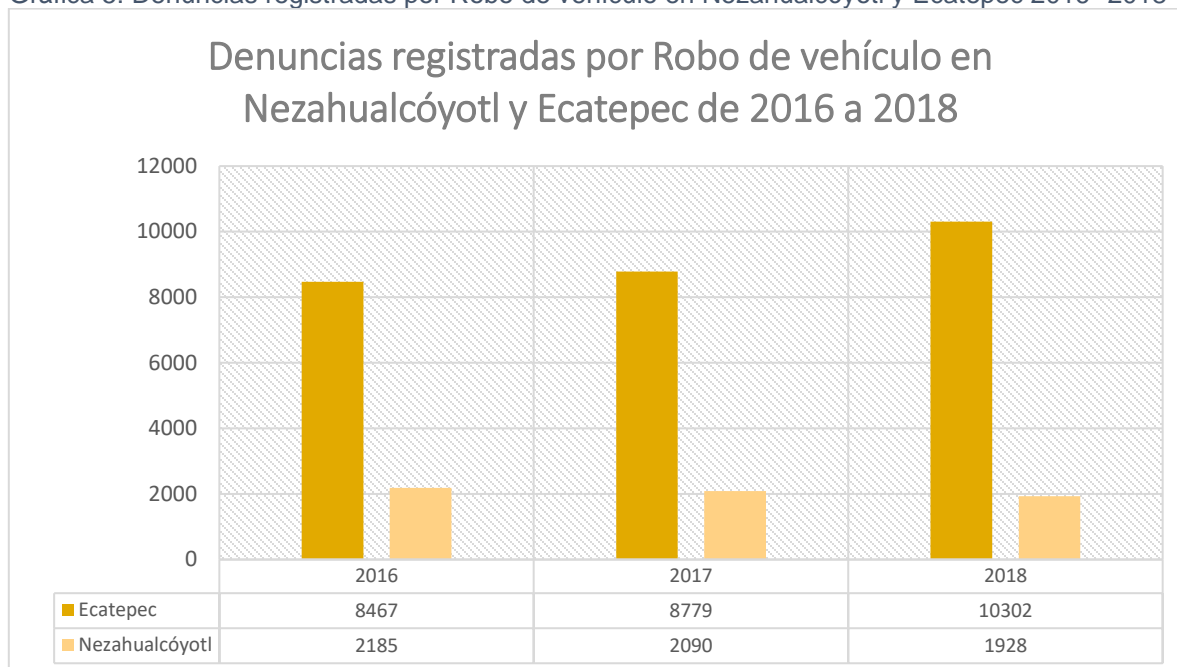
El tipo penal definido como robo de vehículo, es de utilidad por sus altos índices de denuncia, toda vez que se ha difundido exitosamente la cultura de la prevención de pérdidas a través de la contratación de seguros de cobertura amplia para la protección de vehículos automotores, lo cual se relaciona directamente con la tramitación de los recursos legales que confirmen el robo del bien para hacer el reclamo legítimo de dicho seguro.

En el diseño de políticas y estrategias de seguridad pública a nivel nacional, se considera el robo de vehículo como un insumo para calificar la situación de una localidad respecto de la seguridad, es por ello que se mantiene la calificación de los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec como inseguros, por la gran cantidad de denuncias que se registran por este delito.

Dichas localidades han concentrado sus esfuerzos de coordinación con el gobierno estatal para disminuir este delito y con ello bajar niveles en el escalafón de localidades inseguras; esto no solo a través del incremento de patrullajes para disuadir los ilícitos, sino para atacarlo desde la perspectiva de la recuperación de los vehículos robados.

Cabe señalar que las cifras de recuperación de vehículo no son públicas, y si se llegan a dar a conocer no se informan con la regularidad necesaria para poder incluirlas en este análisis, por lo que solo hablaremos de la incidencia del robo de vehículos automotores de 4 ruedas.

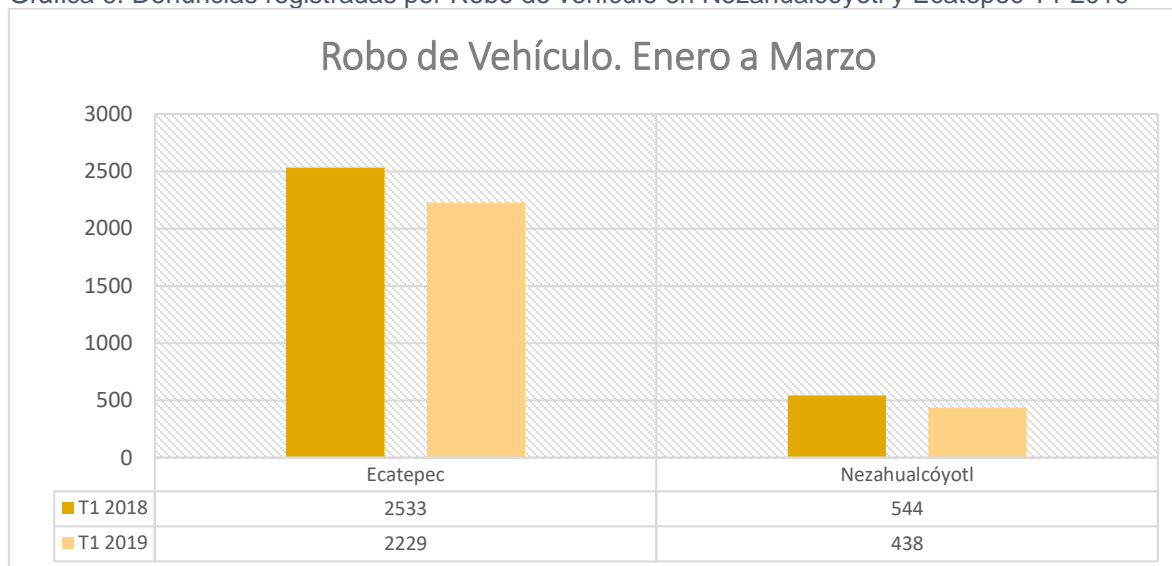
Gráfica 5: Denuncias registradas por Robo de vehículo en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

La gráfica nos permite poner en perspectiva la dimensión de la problemática en Ecatepec. Además, la tendencia a la baja en el municipio de Nezahualcóyotl ha sido difundida por el área de comunicación social del ayuntamiento como uno de los logros de la estrategia por cuadrantes, las redes vecinales y en general de la política de seguridad local. Por su parte, en Ecatepec ha sido muestra de la incapacidad de las autoridades del mando único para atender la dinámica delictiva del municipio, lo que pudiera sostenerse en el resultado obtenido en este rubro en el primer trimestre de 2019, cuando se modificó el mando policial a coordinado, con el cambio de gobierno en el mes de enero.

Gráfica 6: Denuncias registradas por Robo de vehículo en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

4.1.3 FEMINICIDIO

El tipo penal de feminicidio representa un reto mayor para su análisis por las complejidades que convergen desde su definición. De igual forma el comportamiento de dicho delito ha cobrado relevancia política como un factor de evaluación de las políticas para reducir la violencia contra las mujeres en el contexto de la creación de la “Alerta de Género” que emite la Secretaría de Gobernación desde 2015 para destinar recursos humanos y materiales con la finalidad de disminuir la incidencia de dicho fenómeno.

En México, la Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres (AVGM) es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres único en el mundo, establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; misma que derivó de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2009, por el asesinato de tres mujeres en Ciudad Juárez y en la cual el Estado mexicano fue señalado como responsable de la

impunidad de estas violaciones de derechos humanos y detalla la responsabilidad internacional de México por no garantizar la vida de las víctimas, su libertad e integridad, por discriminarlas, por violar los derechos de las menores involucradas, por violar la integridad de los familiares, por los sufrimientos causados por la autoridad y por hostigarlos en su camino en la exigencia de justicia.

En el artículo 22 de la referida ley, el gobierno federal señala que la AVGM consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, en un territorio determinado (municipio o entidad federativa); la violencia contra las mujeres la pueden ejercer los individuos o la propia comunidad⁴⁶.

El 31 de julio de 2015 fue emitida la primera alerta por la Secretaría de Gobernación, para 11 municipios del Estado de México⁴⁷: Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca de Lerdo, Chalco, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco y Cuautitlán Izcalli.

De entonces a la fecha, no solo no se ha logrado disminuir los eventos registrados como feminicidios⁴⁸, sino que se “desprestigia” mediáticamente a las localidades que han registrado alzas en la investigación de feminicidios, por lo que incluso se ha acusado a los Ministerios Públicos y Fiscalías de no ser transparentes en la difusión de los datos al respecto, entregar información incompleta como respuesta

⁴⁶Recuperado de: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

⁴⁷ Información disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/11/06/en-14-meses-el-edomex-registro-399-asesinatos-de-mujeres-5433.html>

⁴⁸ <https://www.24-horas.mx/2019/05/13/en-mexico-son-asesinadas-10-mujeres-al-dia-por-razones-de-genero/>. Consultado: 14 de mayo de 2019.

a expresas solicitudes de acceso a la información o bien, de no iniciar las carpetas de investigación por feminicidio en primera instancia ante el asesinato de una mujer, sino declararla como homicidio, incidiendo así en las estadísticas registradas en torno a ese delito⁴⁹.

Ante este escenario, la revisión de la incidencia del feminicidio en los municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec cobra relevancia aún con las reservas expuestas, ya que su posición dentro del primer grupo de localidades que han sido acreedoras de la declaratoria de alerta de género les ha brindado una particular exposición mediática en torno al tema.

Dicha situación se agudizó con el caso denominado por los medios de comunicación locales y nacionales como “El monstruo de Ecatepec”, que se registró en octubre de 2018 y que causó conmoción en la población toda vez que se refería a un sujeto de mediana edad, habitante de una de las colonias más antiguas de ese municipio, Jardines de Morelos, y que confesó haber asesinado al menos a 20 mujeres.

El caso fue difundido por medios de comunicación nacionales e internacionales, colocando el foco de atención no solo en la colonia Jardines de Morelos sino para visibilizar la situación de inseguridad y descomposición social en Ecatepec, así como la falta de resultados por parte de la alerta de género.

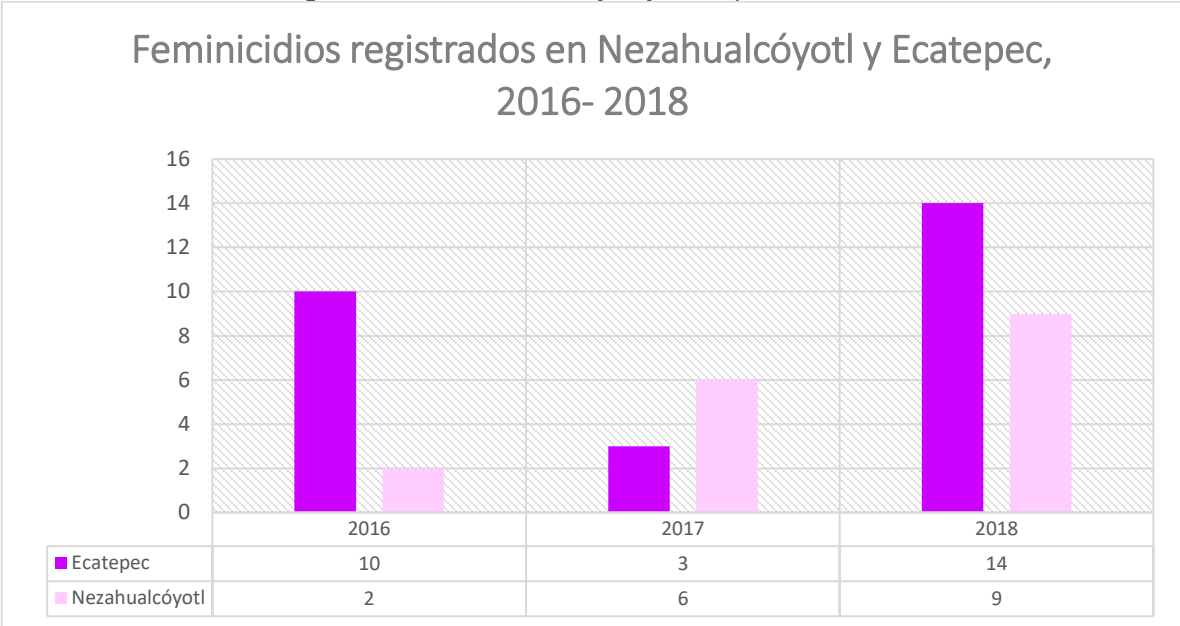
En general, los feminicidios son una expresión de fractura en las familias como núcleos sociales, así como las estructuras superiores de organización. De igual forma representan la impunidad sistemática que es parte del ciclo de violencia que

⁴⁹ Informe: “Implementación del Tipo Penal de Feminicidio En México: Desafíos Para Acreditar Las Razones de Género 2014-2017. Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio. México, 2018.

se registra en el país. Por lo tanto, su impacto en la percepción y en la evaluación de las políticas de seguridad de todo ámbito de gobierno es ineludible.

En Nezahualcóyotl y Ecatepec se han registrado incrementos en el número de feminicidios, pero, los reportes representan cifras menores a lo que se pudiera esperar dado el contexto que ya se ha señalado.

Gráfica 7: Feminicidios registrados en Nezahualcóyotl y Ecatepec, 2016- 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

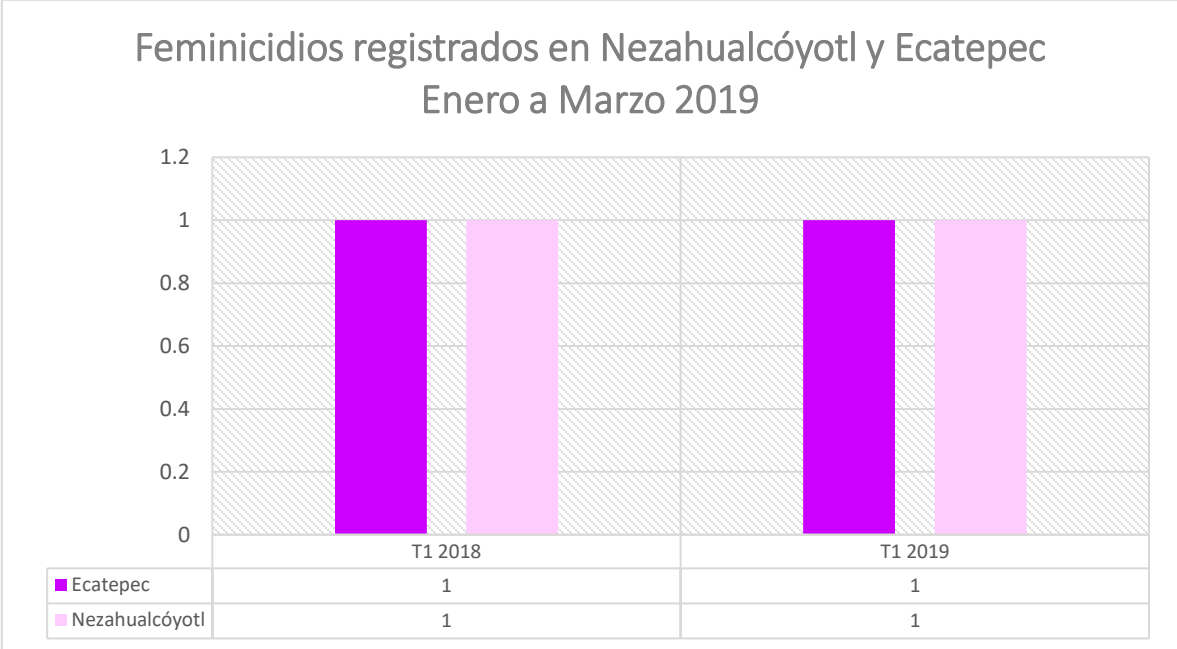
En el caso de la disminución observada en el municipio de Ecatepec, en 2017, y que es de un 70 por ciento con relación a los eventos registrados durante 2016, existen organizaciones que difunden información que no coincide con la del secretariado, como es el caso de “Mujeres en Cadena, A.C”, que documentó 21 feminicidios para el año 2017⁵⁰.

Para la referencia del primer trimestre de 2019 se tomó como contraste el mismo periodo del año 2018, en donde ambos municipios comparten la misma información.

⁵⁰ Recuperado de: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2018/01/17/ecatepec-el-municipio-con-mas-feminicidios-en-2017.html>

Cabe destacar aquí la importancia mediática que se prevé que pueda tener este año en el seguimiento de la información en torno a este tipo penal.

Gráfica 8: Femicidios registrados en Nezahualcóyotl y Ecatepec, T1 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

4.1.4 EXTORSIÓN

La extorsión es un fenómeno complejo que daña la tranquilidad y la propiedad de las víctimas de este ilícito que se relaciona con una coacción basada en la intimidación o la violencia y que busca obtener dinero o posesiones de otro sujeto. El tipo penal se constituye de una amenaza de uso de la violencia para obtener del sujeto pasivo algo que por voluntad propia no haría.

En México y la mayoría de los países de América Latina, se identifican principalmente, tres modalidades:

1. “El engaño telefónico. Puede suceder cuando se recibe una llamada que informa a la víctima que es acreedora a un premio y se condiciona su entrega a cambio de alguna cantidad de dinero o tarjetas prepagadas de algún servicio.

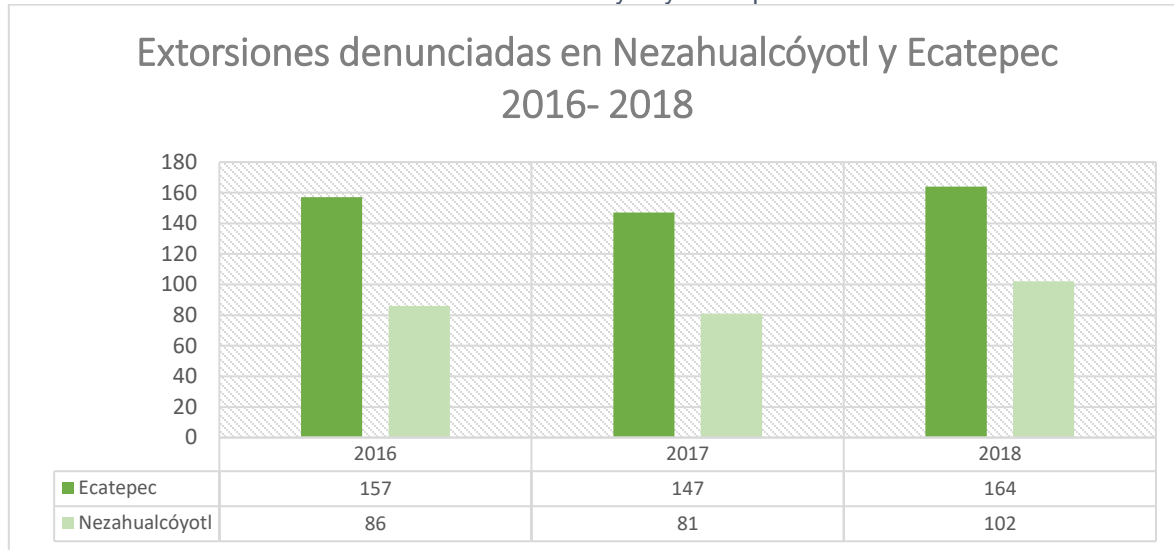
2. La amenaza telefónica. Sucede cuando se recibe una llamada de alguien que intenta atemorizar para que conseguir el pago de cierta cantidad de dinero. En estos casos, el delincuente amenaza y exige que se pague una cantidad de dinero a cambio de no atentar contra familiares o contra la víctima.

3. Cobro por derecho de piso. Ocurre cuando los delincuentes se presentan directamente en el establecimiento, empresa u hogar para exigir cantidades periódicas y así garantizar la integridad física de la víctima o de su actividad comercial.

Estos fenómenos delictivos vulneran la percepción de seguridad social y bienestar de las personas e inhiben la inversión formal, principalmente de pequeños y medianos empresarios. Asimismo, dichas conductas ilícitas afectan o ponen en riesgo el desarrollo económico regional y nacional” (Pérez, 2015: 115).

En el caso de los municipios de estudio, se aprecia una ligera baja del número de denuncias por ese delito de 2016 a 2017 y un incremento importante entre 2017 y 2018. Sin embargo, durante el año 2017 se intensificaron las campañas difundidas por las corporaciones policíacas locales para fomentar la denuncia sobre esta práctica ilícita, lo que pudiera influenciar el alza registrada en 2018, o bien una mejora en los índices de confianza en la policía local en el mismo periodo.

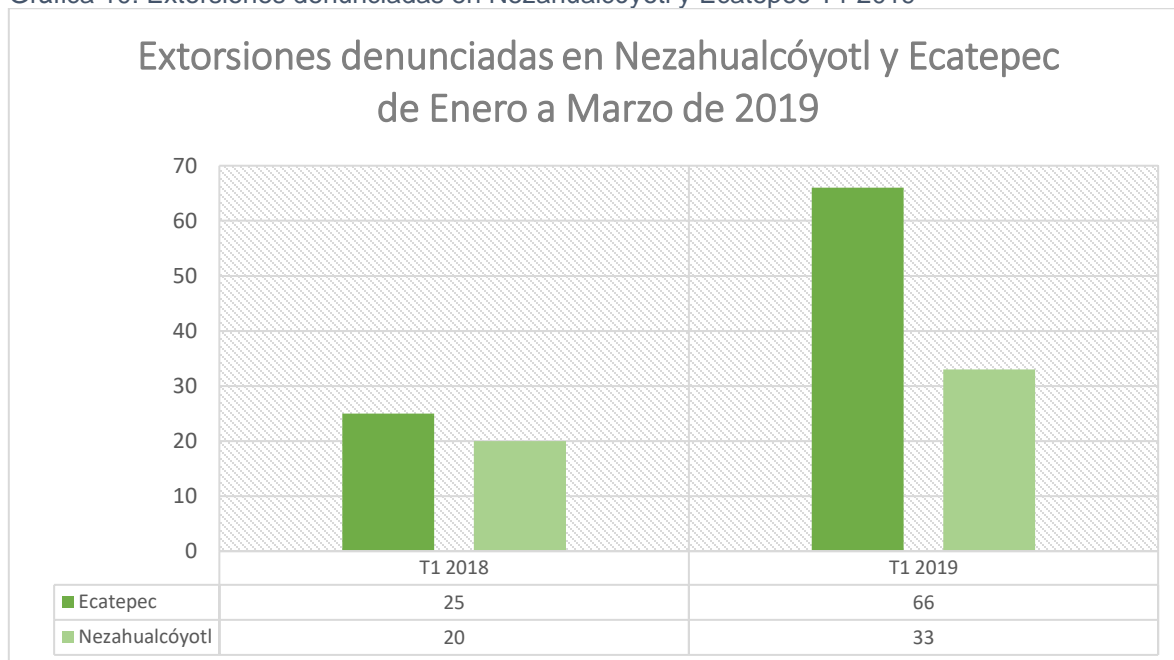
Gráfica 9: Extorsiones denunciadas en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Para el primer trimestre de 2019, nuevamente se realizó el comparativo con el mismo periodo de 2018, donde se observa un incremento importante en el número de denuncias registradas por este delito.

Gráfica 10: Extorsiones denunciadas en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

4.1.5 ROBO EN TRANSPORTE PÚBLICO

El delito de robo en transporte público es problemático en su análisis por sus altos niveles de “cifra negra”, dado que en el país no hay una cultura de la denuncia al respecto. En parte motivado por la impunidad y también por la relación costo-beneficio que calculan las víctimas al decidir tomar un día para realizar la denuncia.

Sin embargo, los datos que se registran a través del SESNSP son un reflejo tanto de la evolución de dicho delito como de los compromisos de la ciudadanía para combatirlo a través de las vías institucionales de que disponen, como es el caso de la denuncia.

Como se señaló en el apartado descriptivo del contexto de las localidades que son objeto de esta investigación, ambas cuentan con redes de transporte público concesionado, regulado, pero no provisto por el gobierno estatal, sino por organizaciones comerciales.

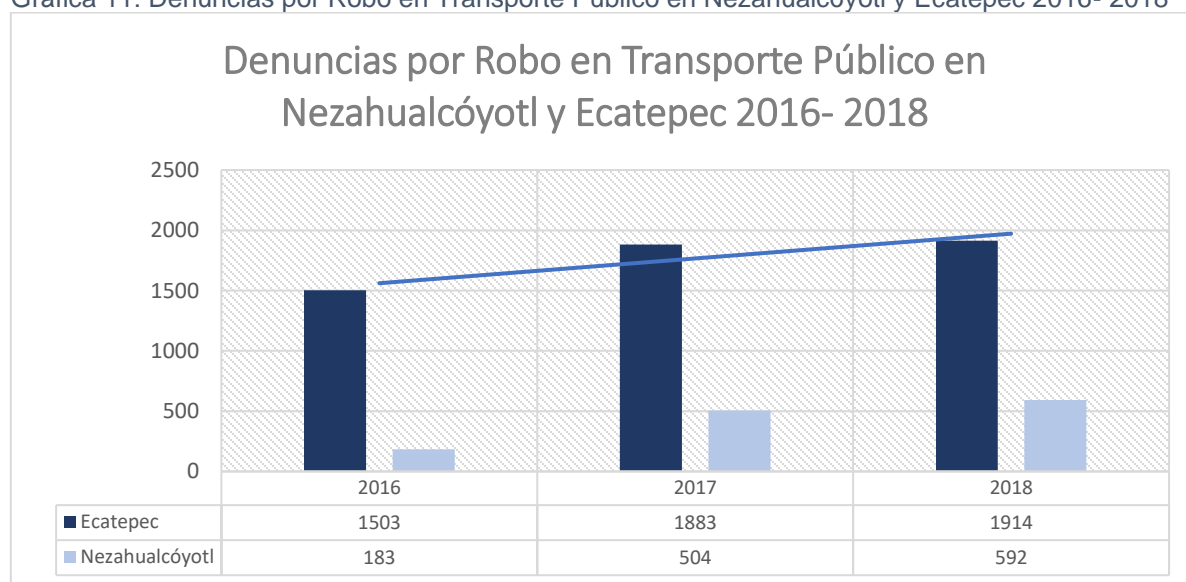
El transporte público del Estado de México en general, es señalado por sus usuarios por ser costoso e inseguro, en el contexto de la comparación con la red de transporte de la Ciudad de México, en donde la tarifa mínima de las rutas del transporte concesionado es de 5 pesos mexicanos, y de 2 pesos para el caso de la red a cargo del gobierno local, identificada como RTP. En contraste, la tarifa mínima en los municipios del Estado de México, naturalmente incluidos Nezahualcóyotl y Ecatepec, es de 10 pesos, además de contar con unidades antiguas (autobuses urbanos de la década del 80 y 90), aun cuando se ha acordado con las empresas la modernización de las mismas, no se ha logrado la renovación total del parque vehicular.

De igual forma se registran irregularidades en la documentación de las unidades y falta bases de datos de choferes e incluso del total de unidades que prestan el servicio, lo que suma a la sensación de que es un transporte inseguro.

En los años recientes se han incrementado las notas periodísticas en torno a asaltos a bordo de las unidades de transporte público, que además han derivado en homicidios de los usuarios, lo que impacta en la percepción general de seguridad de la población.

Tanto en Nezahualcóyotl como en Ecatepec se registran incrementos en la incidencia reflejada por el número de denuncias, pero existe una diferencia relevante en cuanto a ese número, muy superior en la segunda localidad.

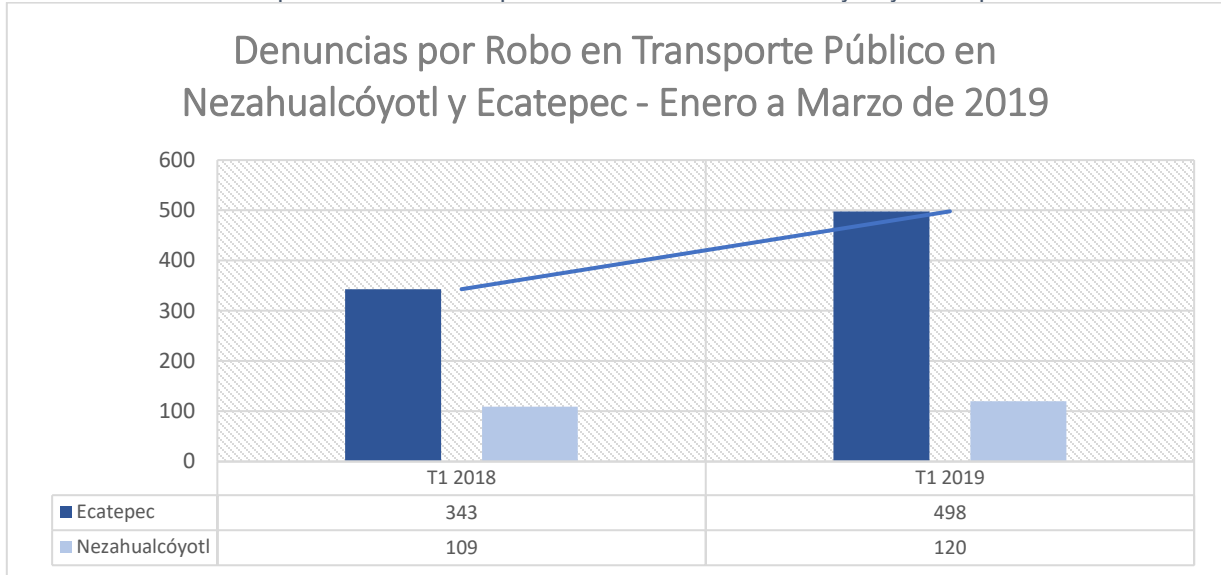
Gráfica 11: Denuncias por Robo en Transporte Público en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

La recta en el gráfico muestra la tendencia al alza respecto del municipio de Ecatepec. Ahora bien, para el caso del primer trimestre de 2019 no se modifica la tendencia positiva del número de denuncias por los eventos de robo en transporte público, de igual forma en mayor medida en Ecatepec.

Gráfica 12: Denuncias por Robo en Transporte Público en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 2019



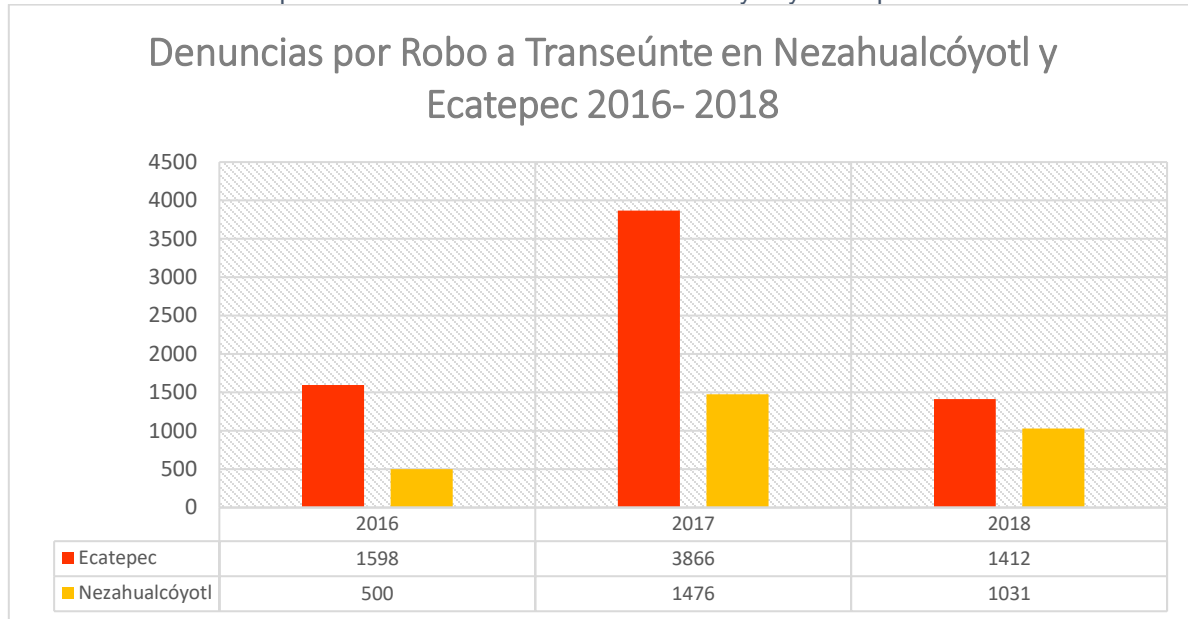
Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

4.1.6 ROBO A TRANSEÚNTE

El delito de robo a transeúnte tiene características similares que el robo en transporte público en el contexto de su potencial explicativo y de análisis, que si bien las estadísticas disponibles para observar su evolución padecen del sesgo dado por la disponibilidad de la información y de las limitaciones de ser un delito poco denunciado, es también un delito que genera un alto impacto en la población y en su percepción de la seguridad, además de poseer altos niveles de victimización.

En Nezahualcóyotl se registró un incremento casi del 180 por ciento de las denuncias por este delito entre 2016 y 2017, mientras que en 2018 se dio a conocer un ligero decremento. Por parte de Ecatepec, se observa una incidencia superior a la de Nezahualcóyotl y de igual forma un incremento superior al 150% entre 2016 y 2017 y un decremento igualmente importante en 2018.

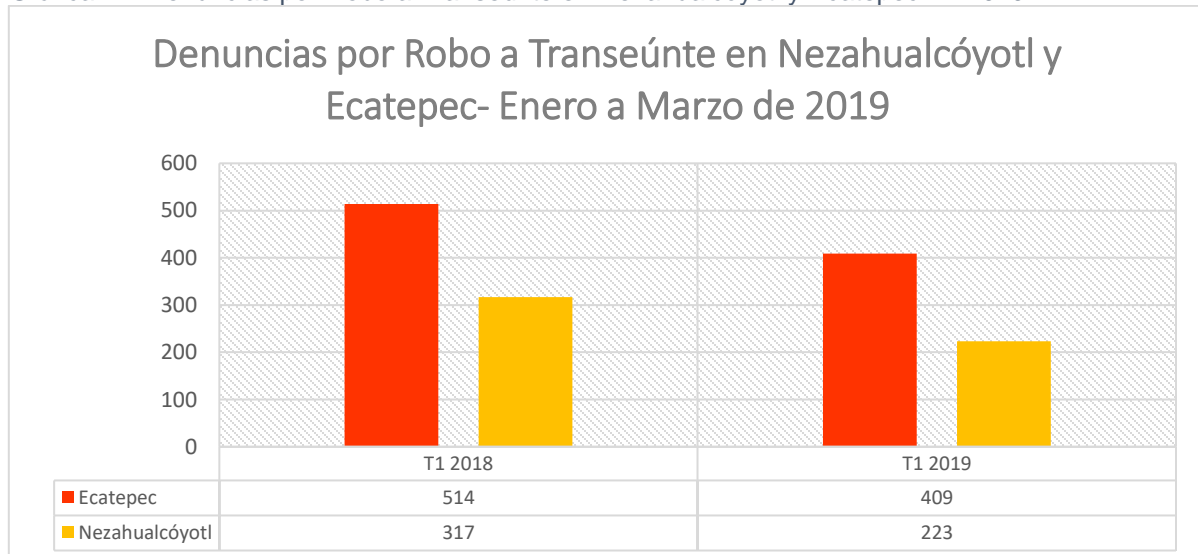
Gráfica 13: Denuncias por Robo a Transeúnte en Nezahualcóyotl y Ecatepec 2016- 2018



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

En el caso del primer trimestre de 2019, comparado con el mismo periodo del año anterior (2018), se observa un decremento de las denuncias registradas por robo a transeúnte, sin embargo, la información no es suficiente para considerar que se mantendrá una tendencia a la baja en ambas localidades.

Gráfica 14: Denuncias por Robo a Transeúnte en Nezahualcóyotl y Ecatepec T1 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Un análisis más profundo del comportamiento de este delito pudiera ayudar a conocer más sobre el impacto de las políticas locales de seguridad pública, principalmente en el esquema implementado por el municipio de Nezahualcóyotl en el contexto de la proximidad social y los elementos que han incorporado a la estrategia, como la promoción de redes vecinales, patrullaje por cuadrantes y la recuperación de espacios públicos, como elementos de gobernanza y de prevención situacional del delito, disminuyendo no solo la predisposición de los espacios públicos que pudiera propiciar estos ilícitos, sino a través de la autovigilancia vecinal que se espera que derive de los mecanismos de gobernanza señalados.

4.2. La Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU)

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) se realiza trimestralmente desde 2009 en el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para generar información con representatividad nacional para el análisis y la toma de decisiones en temas de percepción de la seguridad, incluyendo la percepción de la ciudadanía vinculada al desempeño policial y gubernamental.

Dicha encuesta recaba información de 66 ciudades de interés, más la Ciudad de México dividida en 4 regiones (Norte, Sur, Oriente y Poniente). Un total de 67 ciudades de interés, denominado así porque no se limita a su situación político-administrativa, específicamente para el caso de la capital del país.

No obstante lo anterior, proporciona información significativa de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl, a partir del tercer trimestre de 2016, como ciudades de interés del Estado de México.

Como se abordó en capítulos anteriores, las encuestas de percepción de la seguridad son de utilidad en México y en el resto del mundo, así como por organizaciones internacionales, para conocer, evaluar y diseñar políticas en materia de seguridad, con mayor importancia en el contexto del paradigma contemporáneo de la seguridad ciudadana a humana.

En esta investigación se consideran los resultados de la ENSU obtenidos en preguntas que relacionamos con los indicadores de gobernanza planteados teóricamente, por lo que se considera la evolución de la percepción, en contraste con las preguntas relacionadas con confianza en la autoridad local, desempeño de la autoridad local, así como la principal problemática que percibe en su localidad y la capacidad del gobierno para atenderla.

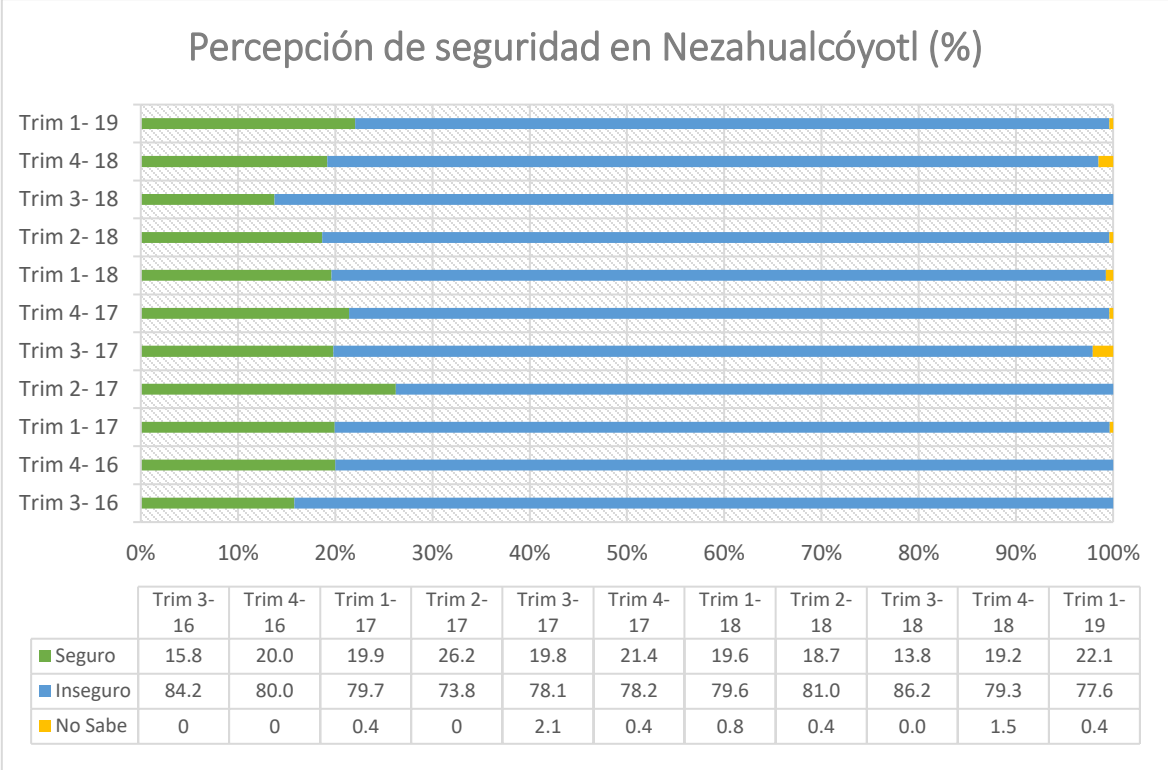
4.2.1 PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD. LA ENSU

Como se ha estado repitiendo en los apartados previos, el estudio de la percepción como un indicador del impacto de las políticas de seguridad en el ámbito local es la materia prima de esta investigación, toda vez que se ha aclarado como el solo estudio de la incidencia delictiva no es suficiente para poder hablar de éxito o fracaso en las acciones emprendidas para mantener la armonía de una comunidad.

El caso de Ecatepec y Nezahualcóyotl resalta nuevamente por sus contrastes y similitudes. Si bien, los niveles de percepción de seguridad son bajos y la inseguridad se encuentra por arriba de la media nacional, en condiciones similares

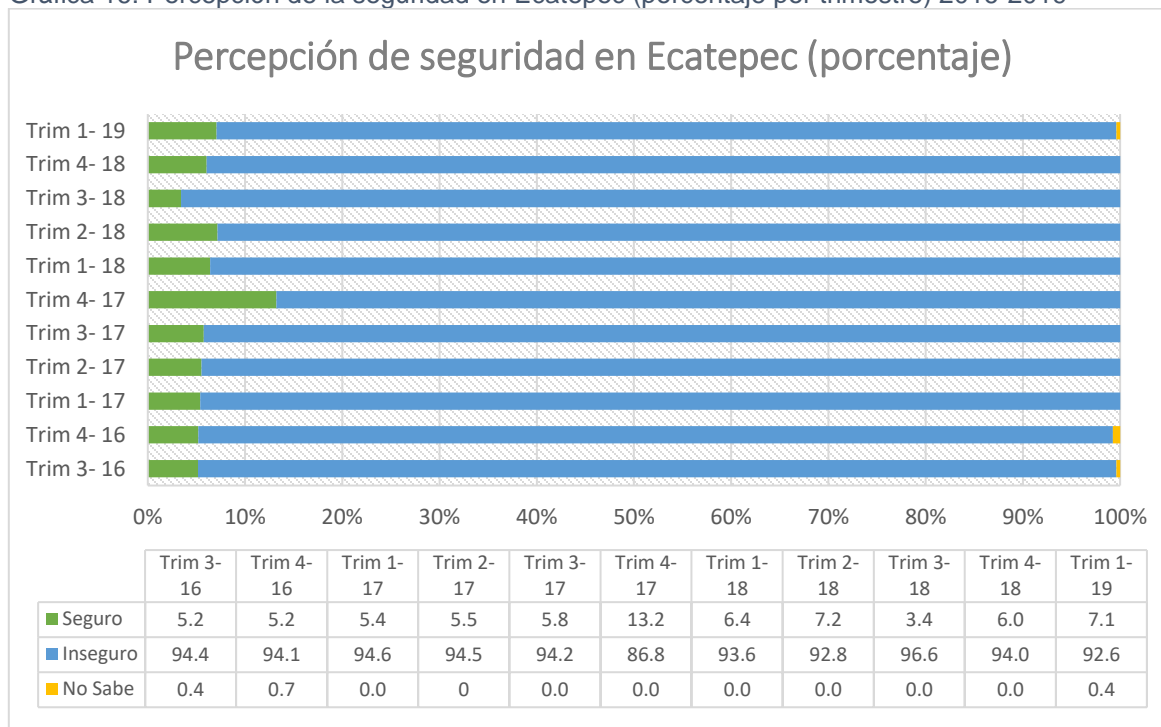
de la dinámica delictiva, se perciben niveles más altos de seguridad en Nezahualcóyotl que en Ecatepec, localidad que en el periodo de cobertura de la ENSU del tercer trimestre de 2016 al primero de 2019 registró su menor porcentaje de percepción de inseguridad en el 4to trimestre de 2017, cuando casi 87 personas de cada 100 expresaron sentirse inseguras en su ciudad; mismo momento en el que Nezahualcóyotl registró 78.2%.

Gráfica 15: Percepción de la seguridad en Nezahualcóyotl (porcentaje por trimestre) 2016-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

Gráfica 16: Percepción de la seguridad en Ecatepec (porcentaje por trimestre) 2016-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

4.2.2 CONFIANZA

En el rubro de la confianza la ENSU cuenta con una ruta peculiar para conocer el estado que guarda entre los encuestados. Inicia con la pregunta ¿usted identifica a la policía municipal?, sigue con ¿qué tan efectivo considera el desempeño de la autoridad? Y pasa a ¿cuánta confianza le inspira la autoridad?, como se identifica, la primera es una pregunta de filtro, por lo que las siguientes cuentan con un porcentaje válido variable entre la muestra total.

En general, lo que se observa de las encuestas en los trimestres estudiados, es que las muestras oscilan de 247 a 270 encuestados, aproximadamente en cada trimestre por cada municipio, pero las pequeñas variaciones entre el número de encuestados por trimestre, afectaría el análisis de frecuencias, por lo que se tomó

en consideración el porcentaje de la muestra que respondió de manera afirmativa a las preguntas sobre desempeño y confianza de la policía municipal, ya descritas.

En ambos casos los hallazgos fueron interesantes en cuanto a los resultados individuales y en la comparación entre ambos. Para el caso de confianza en la policía municipal las respuestas con mayor porcentaje fueron algo de confianza para Nezahualcóyotl y algo de desconfianza para Ecatepec. Resulta relevante que, si bien el porcentaje de mucha confianza en Nezahualcóyotl es hasta del 10% en el tercer trimestre de 2017, en Ecatepec se observó que nadie respondió sentir mucha confianza en su policía municipal en 2 trimestres no consecutivos y su confianza máxima fue del 1% en el primer trimestre de 2019, como se aprecia en las gráficas dispuestas más adelante.

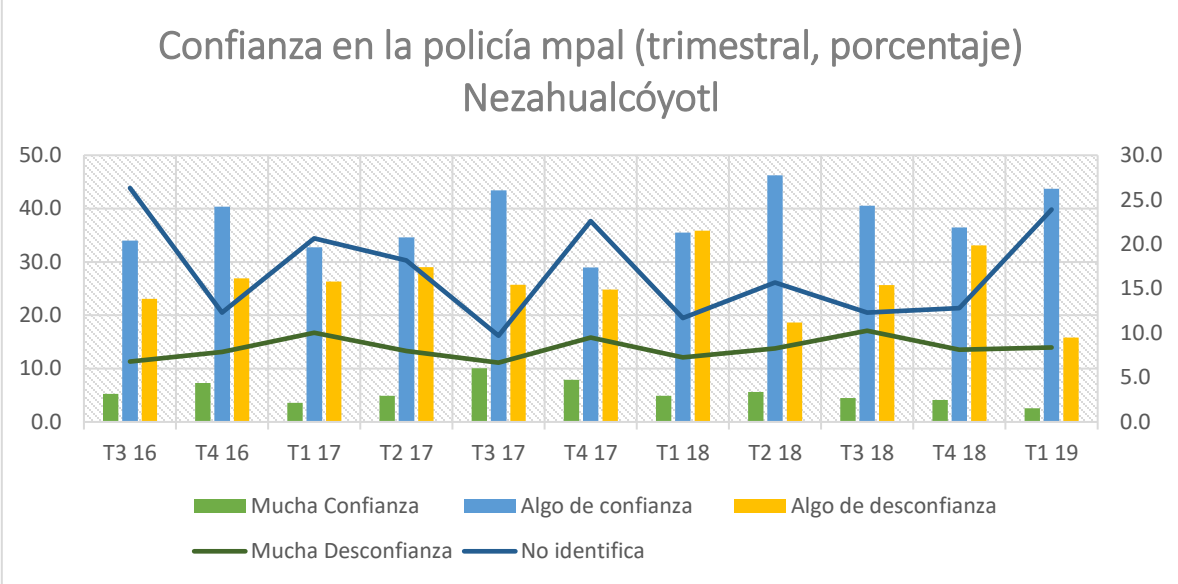
Cabe resaltar que el eje secundario de la gráfica se refiere al porcentaje de encuestados que no identifica a la policía municipal, sumado al porcentaje de personas que respondieron no sé, lo que resultó ser el otro hallazgo relevante en términos de los indicadores de gobernanza que hemos propuesto, toda vez que existe un alto porcentaje de personas en Ecatepec que indicaron no identificar a su policía local, lo que rompe el principio de proximidad.

En este sentido, el gráfico nos permite valorar el rango de porcentaje en el que se encuentra la recurrencia de respuesta negativa a la identificación de la policía municipal que en Nezahualcóyotl es apenas superior al 25% en el tercer trimestre de 2016, mientras que en Ecatepec alcanzó en ese mismo periodo un 51%.

En general existe una mejor percepción de la policía municipal en Nezahualcóyotl, que en Ecatepec; en ambos se registró el máximo de respuestas

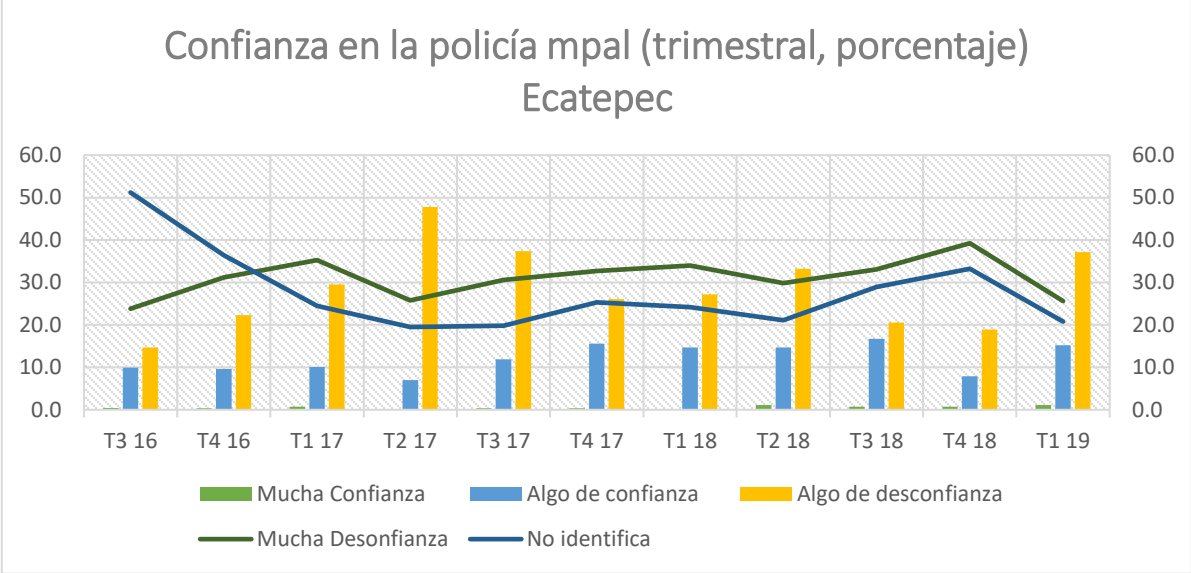
de mucha desconfianza en la policía local fue en 2018, sin embargo, el máximo en Nezahualcóyotl fue de 17%, contra el 35% registrado en Ecatepec.

Gráfica 17: Confianza en la policía municipal en Nezahualcóyotl (porcentaje por trimestre) 2016-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

Gráfica 18: Confianza en la policía municipal en Ecatepec (porcentaje por trimestre) 2016-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

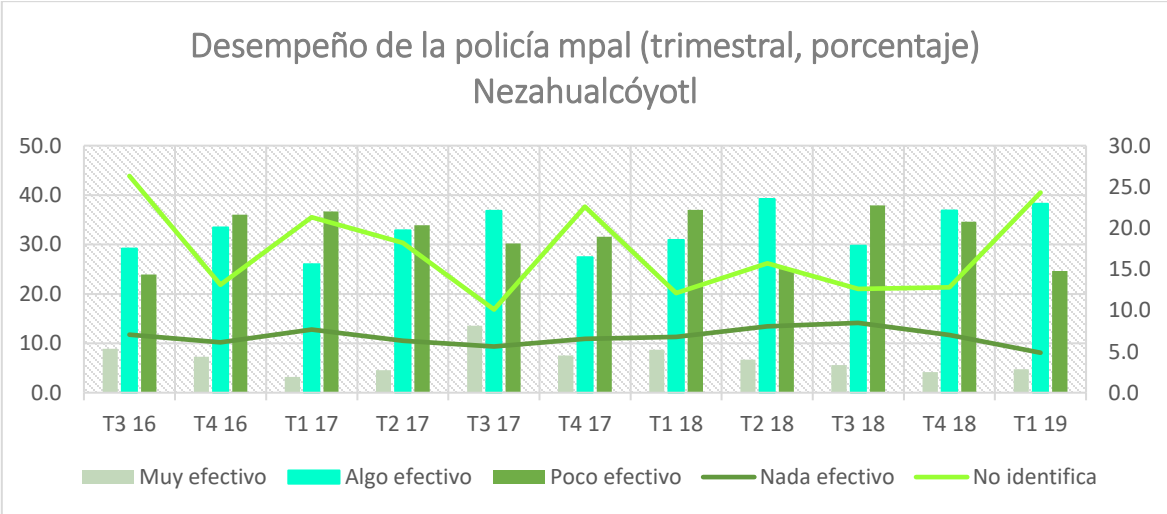
En ese mismo sentido la evaluación del desempeño de la policía municipal, que va de muy efectivo a nada efectivo y donde se expresa de igual forma que en los

gráficos anteriores, la respuesta no identifica a la policía municipal, sumada a los mínimos porcentajes registrados de la respuesta “no sabe”. Recordemos que la pregunta es ¿Qué tan efectivo considera el desempeño de la autoridad (policía municipal)?

En correspondencia con el comportamiento expresado en el gráfico anterior, si bien existe una baja recurrencia en la respuesta “muy efectivo”, es suficiente para ser visible en las barras, con un mejor resultado en el tercer trimestre de 2017, con un total de 13.5%, mientras que el resultado más alto de la opción “nada efectivo” fue un año después, en el tercer trimestre de 2018, con un 14.1%; asimismo la respuesta de mayor recurrencia fue “algo efectivo”.

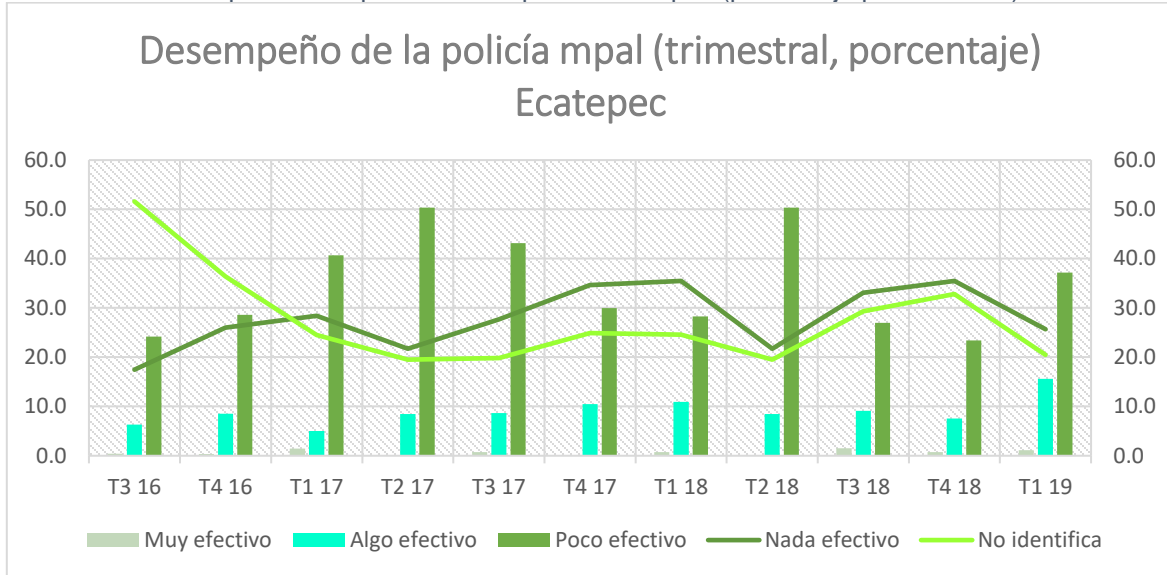
Por otra parte, pero en el mismo sentido que el análisis del gráfico previo, en Ecatepec es casi imperceptible la frecuencia con la que los entrevistados consideraron que el desempeño de su policía local fue muy efectivo, con un máximo de 1.1% en el primer trimestre de 2019, además que es muy evidente la prevalencia de la respuesta “poco efectivo” sobre el resto de posibles respuestas.

Gráfica 19: Desempeño de la policía municipal en Nezahualcóyotl (porcentaje por trimestre) 2016-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

Gráfica 20: Desempeño de la policía municipal en Ecatepec (porcentaje por trimestre) 2016-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

4.2.3 LOS PROBLEMAS DE LA LOCALIDAD

Dentro de la información que proporciona la ENSU y que pueden ser utilizada para un análisis de impacto del Programa de Recuperación de Espacios y la estrategia local de seguridad, en el contexto de la teoría planteada en el primer capítulo de esta investigación, se encuentra la pregunta expresada de la siguiente forma: “En su opinión, ¿cuáles son los problemas más importantes que en (Nezahualcóyotl/ Ecatepec) se presentan hoy en día?”

Para emitir una respuesta, el encuestador muestra al ciudadano una tarjeta con 13 opciones que representan servicios y asuntos públicos no resueltos, en la que éste puede indicar cuál es un problema (sí) y el resto aparecen como “no respondió afirmativamente (no).”

Para los fines de esta investigación y en concordancia con la revisión teórica, esta pregunta refleja un reconocimiento o no de la atención gubernamental a los rubros de espacios públicos y delincuencia, ya que dentro de las opciones de la

tarjeta está la posibilidad de señalar como un problema “Parques y jardines descuidados” y “Delincuencia”.

Señalar como un problema el estado de los espacios públicos denominados como parques y jardines, está directamente relacionado con el incremento en la delincuencia como principal problema de la comunidad, así como el incremento de respuestas afirmativas en el reconocimiento de la delincuencia como un problema y la respuesta no afirmativa sobre los parques y jardines es linealmente negativa, con una significancia de .740 en el modelo evaluado⁵¹, con lo que se rechaza la hipótesis nula de no correlación entre las variables “EP PRO” y “DEL PRO” que representan los datos afirmativos de identificación de parques y jardines descuidados y delincuencia como el problema principal de su ciudad.

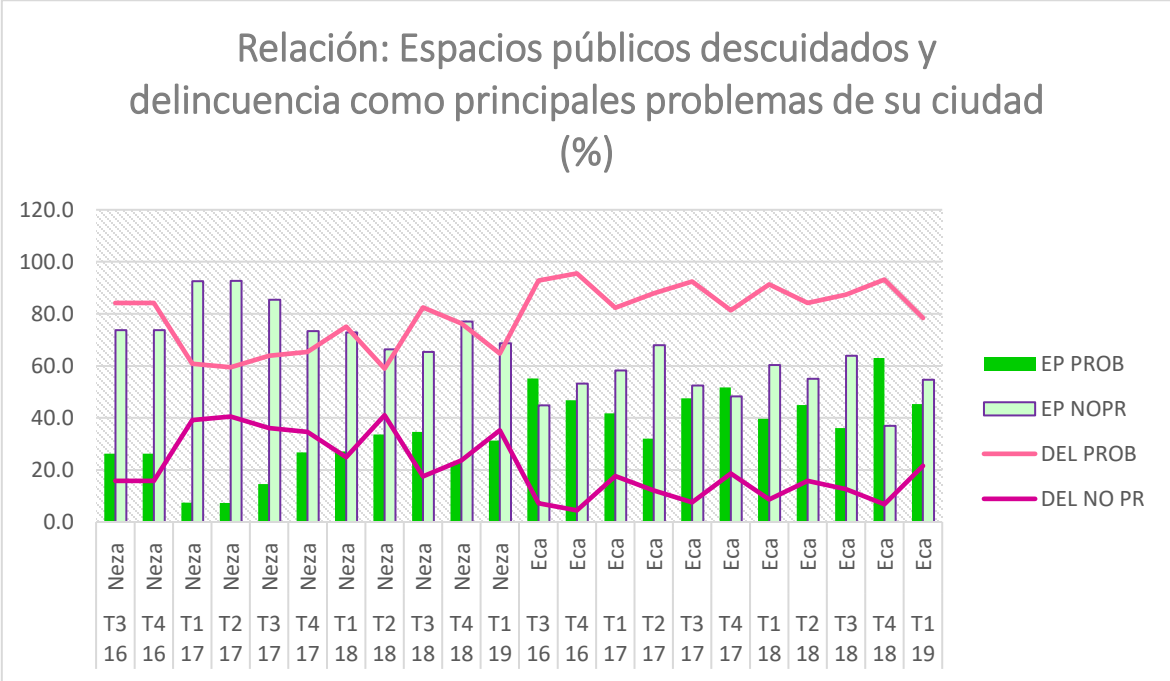
Si bien, la teoría revisada y la observación del fenómeno nos indicaba dicha relación, se realizó una prueba de hipótesis y de correlación en el software mencionado para dar sustento a la afirmación.

Ahora bien, es de resaltar que nuevamente los resultados arrojaron información relevante al observar el comportamiento de los porcentajes en cuanto a las preguntas descritas. En Nezahualcóyotl se presentó un menor porcentaje de encuestados que percibieron el descuido de espacios públicos como un problema principal, al tiempo que también hubo porcentajes inferiores al 90% de encuestados que refirieron la delincuencia como un problema principal, lo que es sugerente en un municipio reconocido entre los más inseguros de su región y del país.

⁵¹ Es pertinente señalar que la base de datos utilizada para este cálculo, es pequeña pues se compone de la información trimestral para los dos municipios estudiados, lo que representa únicamente la relación hallada entre ambas variables para los casos de los municipios referidos.

Por su parte Ecatepec ilustra la relación referida con un incremento en los porcentajes de encuestados que refirieron la delincuencia como un problema principal de su localidad al tiempo que se incrementan esos porcentajes en la opción de parques y jardines descuidados, además de contar con cifras superiores a las registradas en Nezahualcóyotl.

Gráfica 21: Relación entre espacios públicos descuidados y delincuencia como problemas principales en Nezahualcóyotl y Ecatepec (porcentaje por trimestre 2016- 2019)

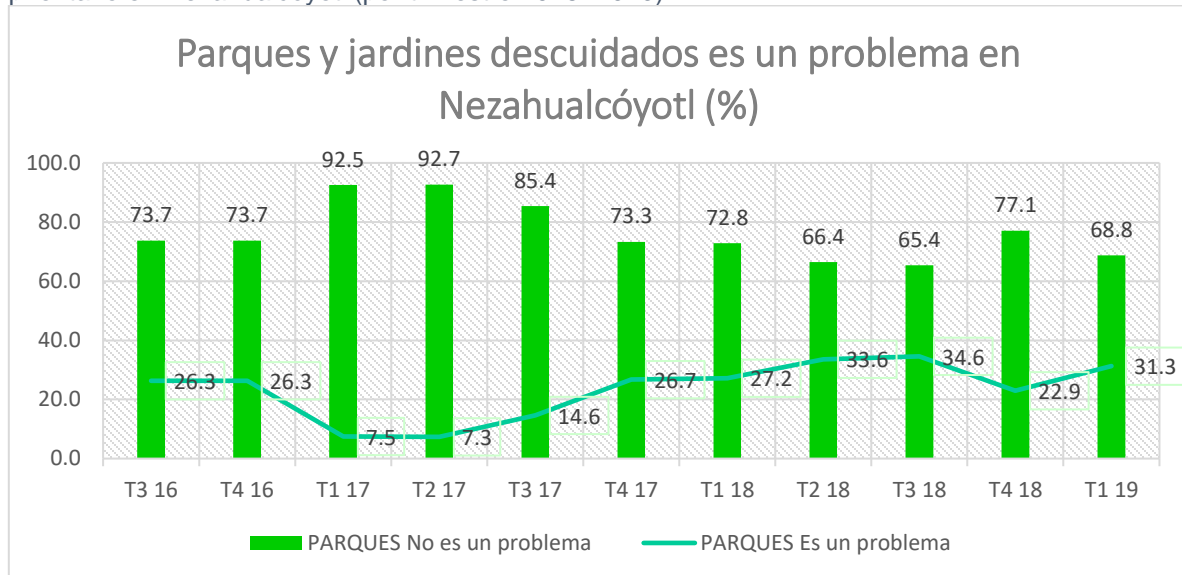


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

Si se observa con detenimiento el comportamiento de la curva en ambos municipios, se puede apreciar la aseveración obtenida con el cruce de información en el software SPSS. Asimismo, observar las estadísticas de forma desagregada, permite una mayor comprensión del fenómeno descrito. En Nezahualcóyotl se percibe en menor medida la necesidad de atender la rehabilitación de parques y jardines, si lo vemos de forma inversa a como se plantea la pregunta. A pesar que existen menos espacios públicos en Nezahualcóyotl que en Ecatepec, como se describió

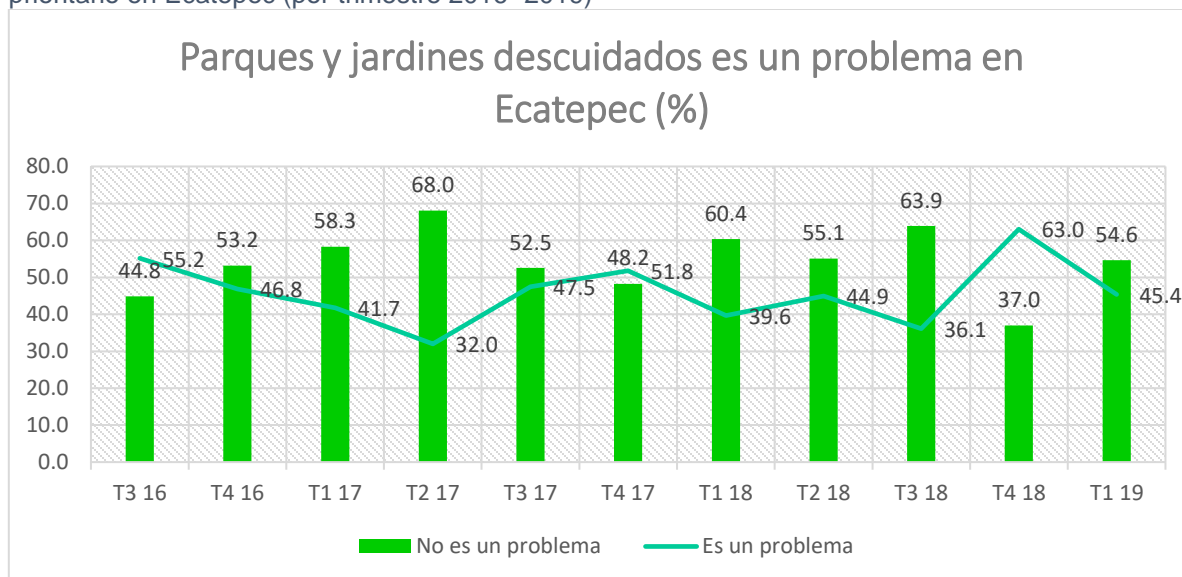
previamente, el uso entre un municipio y otro, así como su recuperación en procesos distintos, se refleja en un reconocimiento efectivo de esta labor.

Gráfica 22: Porcentaje de encuestados que señala parques y jardines descuidados como problema prioritario en Nezahualcóyotl (por trimestre 2016- 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

Gráfica 23: Porcentaje de encuestados que señala parques y jardines descuidados como problema prioritario en Ecatepec (por trimestre 2016- 2019)



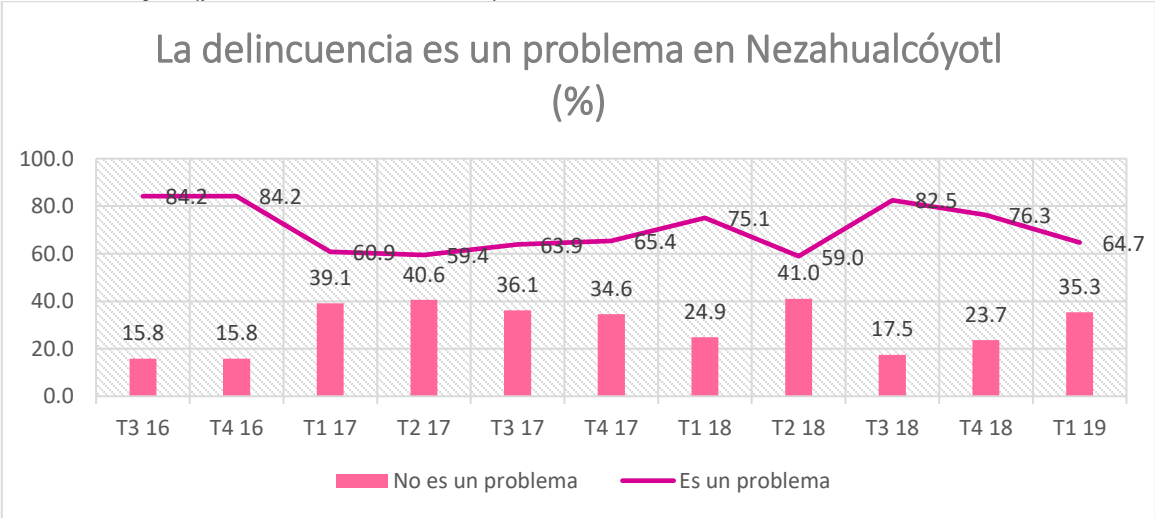
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

Asimismo en la opción de la delincuencia como el problema más importante en cada localidad, en Nezahualcóyotl existe un porcentaje alto de la población que lo

considera como el principal problema, sin embargo, tomando en cuenta el contexto local el 84% que es su punto más alto, es aceptable. Si bien se observa un par de picos en su curva, también se registra una tendencia a la baja en el primer trimestre de este año. De igual forma, en esa localidad se han logrado picos considerables en el porcentaje de personas que no consideraron la delincuencia como el principal problema, llegando a un significativo 41%.

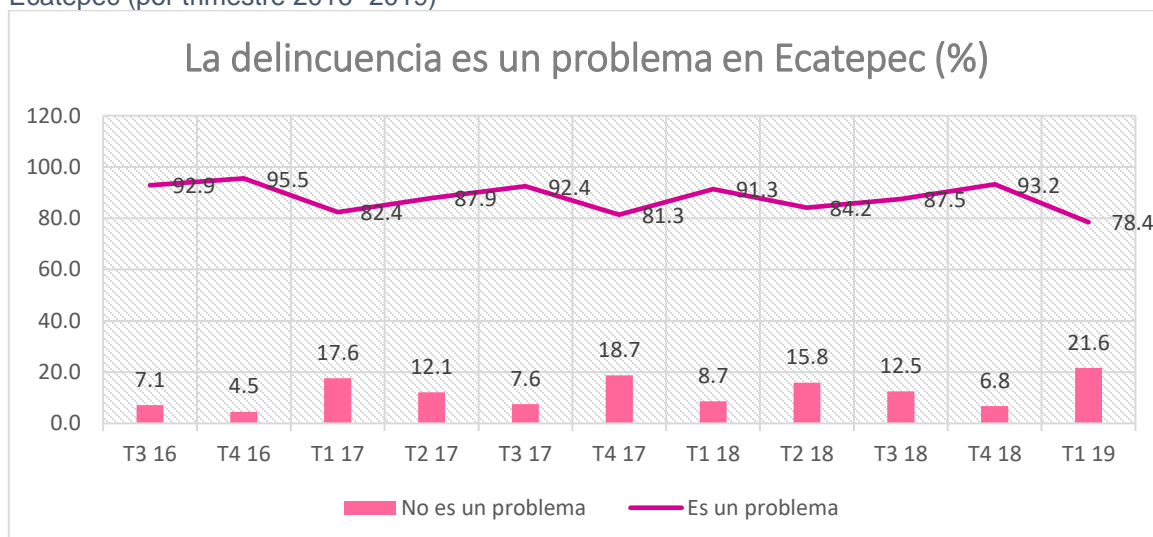
Por el contrario, en Ecatepec se percibe al primer vistazo la disparidad entre el porcentaje de encuestados que afirmaron que la delincuencia es el principal problema de su localidad, alcanzando hasta el 95.5% del total de la población encuestada. Por su parte, quienes perciben que la delincuencia no es el principal problema municipal, solo alcanzó un máximo de 21.6%, en el último periodo abarcado por este estudio, que es el primer trimestre de 2019. La cifra representa una tendencia a la baja que pudiera estar motivada por las primeras reacciones a las políticas producto de la alternancia política que experimentó ese municipio en enero de 2019.

Gráfica 24: Porcentaje de encuestados que señala a la delincuencia como problema prioritario en Nezahualcóyotl (por trimestre 2016- 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

Gráfica 25: Porcentaje de encuestados que señala a la delincuencia como problema prioritario en Ecatepec (por trimestre 2016- 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. INEGI.

Ahora bien, la recuperación de espacios se ha registrado en ambos municipios de forma paulatina, además que es necesario diferenciar los espacios recuperados según la clasificación planteada en el capítulo 3 para poder utilizar los datos correspondientes a espacios destinados a la prevención situacional del delito, no obstante, dicha información no se encuentra disponible en los ayuntamientos⁵², por lo que se tomó la decisión de analizar ese punto con una herramienta cualitativa.

4.3 Cuatro espacios públicos recuperados

Como se ha mencionado anteriormente, el análisis de dos municipios en cuanto a la implementación de una política local de seguridad puede abordarse desde distintas aristas, como es la incidencia delictiva medida por carpetas de

⁵² Se realizaron sendos requerimientos de información a los ayuntamientos de Nezahualcóyotl y Ecatepec a través del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (Saimex) y se resolvió a través de un recurso de revisión, con folio 00811/INFOEM/IP/RR/2019, a cargo de comisionado ponente Luis Gustavo Parra Noriega, su sobreseimiento por no contar con información al respecto.

investigación y las encuestas de victimización y percepción de la seguridad, sin embargo en el aterrizaje de la premisa del espacio público como elemento importante dentro de este esquema, es pertinente realizar un análisis de la percepción de seguridad en el contexto de los espacios recuperados. No obstante lo anterior, no existen datos sistemáticos, confiables y públicos en torno al ritmo de recuperación de espacios, sus características y ubicación, al menos de parte de los municipios que se abordan en este estudio, lo que limita las posibilidades de agregar este dato al análisis cuantitativo de su impacto.

En ese contexto, se decidió realizar entrevistas a funcionarios públicos involucrados con los proyectos de recuperación de espacios para mejorar la seguridad pública, así como recorridos y observaciones en los espacios recuperados que fueron señalados como exitosos (1 por municipio) y 1 más ubicado en colonias donde se hubieran presentado actos delictivos de alto impacto recientemente. En Nezahualcóyotl se eligió un espacio en la colonia Benito Juárez-Evolución y otro en la colonia Tamaulipas. Por su parte en Ecatepec se tomó uno en la colonia Fraccionamiento Las Américas y el otro en la colonia Jardines de Morelos.

4.3.1 MULTIDEPORTIVO LAS AMÉRICAS, ECATEPEC DE MORELOS

En entrevista con un funcionario adscrito al ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, encargado de la coordinación entre la Dirección de Seguridad Pública Municipal y la Dirección de Obras Públicas, indicó que en materia de recuperación de espacios públicos para fomentar el mejoramiento de la seguridad pública, el Multideportivo “Las Américas”, ubicado en la colonia Fraccionamiento Las Américas, era el ejemplo

más exitoso de la administración pasada (2016- 2018 PRI), ya que había logrado impactar de forma positiva en su entorno y ha generado gran participación de la ciudadanía tanto para su uso como para su conservación.

A decir del funcionario y lo difundido por el ayuntamiento, el multideportivo tiene un espacio de 28 mil metros cuadrados y entre sus servicios destacan baño sauna, regaderas, jacuzzis, alberca semiolímpica, camas oxigenantes, para ofrecer hidroterapias a las personas que padezcan algún tipo de discapacidad motriz; también cuenta con canchas de basquetbol y futbol.

Ilustración 4: Imagen del proyecto del multideportivo en el momento de su presentación en junio de 2016.



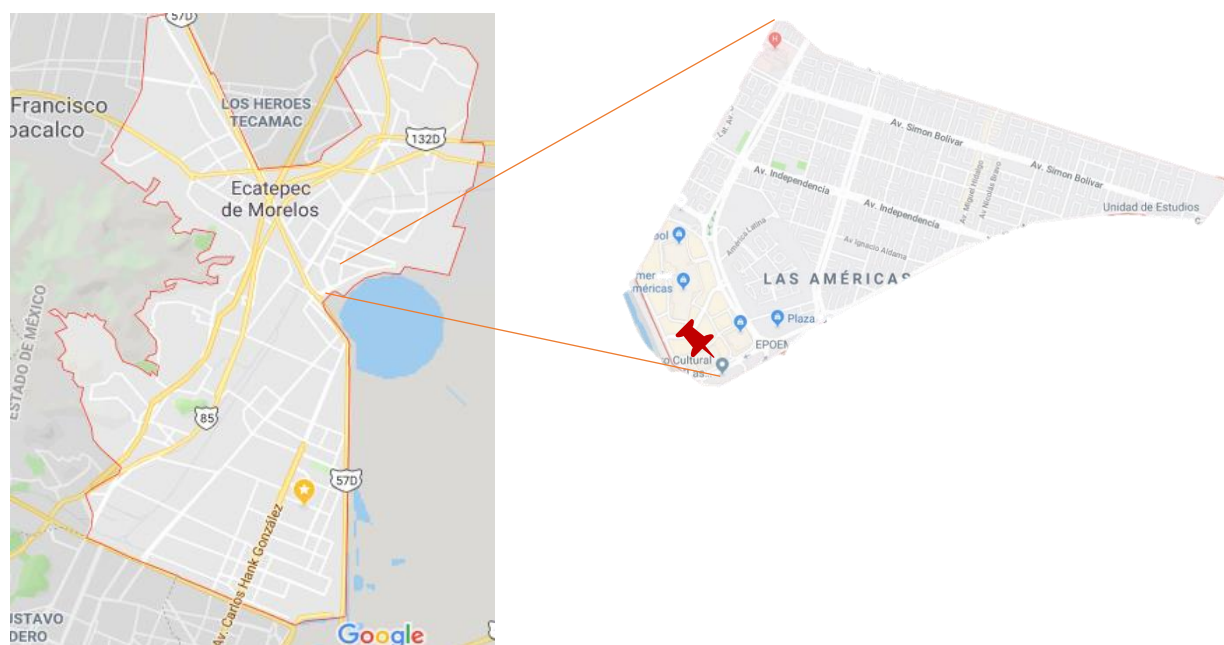
Autor desconocido. Fuente: <https://contrapapelnoticias.wordpress.com/tag/multideportivos-las-americas-y-melchor-muzquiz/>

Ahora bien, es de resaltar que el Fraccionamiento Las Américas es una zona habitacional planificada, en donde se encuentran tres tipos de casas prefabricadas, cuya distinción está en el tamaño de la construcción y la cantidad de dormitorios con los que cuenta. Dichas casas se adquirieron con créditos hipotecarios que van

de los 1.1 a los 3 millones de pesos. Las casas de Las Américas se ubican en calles cerradas, con reja de acceso.

Este fraccionamiento se encuentra geográficamente ubicado al noroeste del municipio de Ecatepec. Se ubica sobre la Avenida Central (también conocida como Avenida Central Carlos Hank González) a la altura del cruce con la Avenida Primero de Mayo. Tiene sus límites hacia el poniente y el sur con la Avenida Central, hacia el norte con la colonia Jardines de Morelos. Dentro del fraccionamiento hay escuelas, desde jardín de niños hasta un plantel de la Universidad Autónoma del Estado de México, de sistema abierto.

Ilustración 5: Ubicación del Fraccionamiento “Las Américas” en Ecatepec de Morelos.



El marcador rojo señala la ubicación del multideportivo. Fuente: Elaboración propia a partir de la herramienta Google Maps.

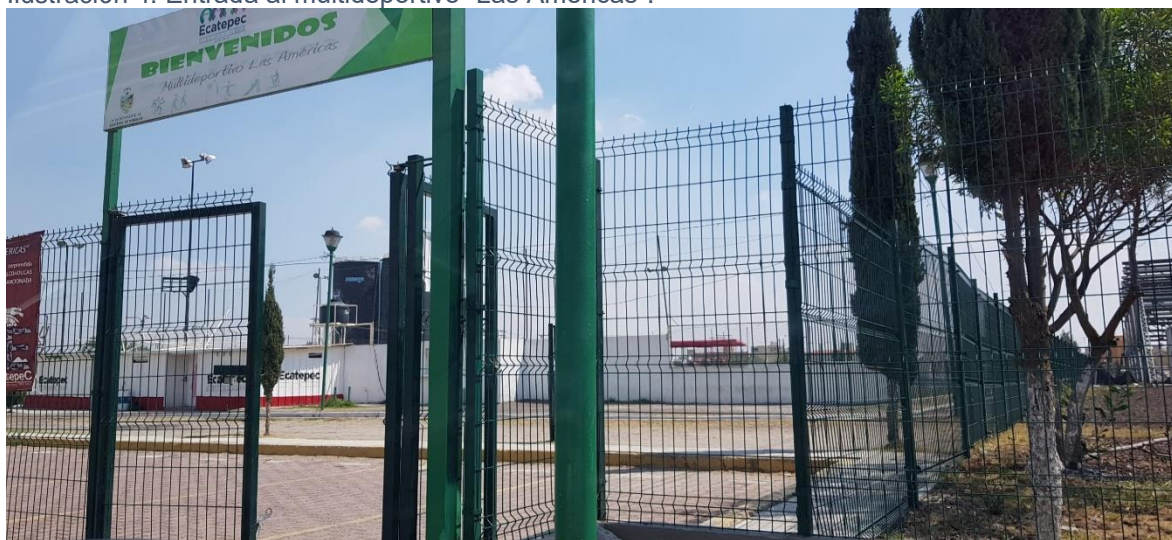
Como se pudiera prever, la colonia referida no cuenta con incidencia delictiva superior a la media local en la mayoría de los delitos, salvo en el robo de vehículo sin violencia, según la información proporcionada por el funcionario.

En lo que respecta a la descripción del espacio, y en concordancia con la naturaleza del mismo, es un espacio cercado por una reja metálica. Cuenta con una trotapista, una zona de juegos para niños y una pequeña zona con aparatos para hacer ejercicio. Asimismo, dispone de canchas de fútbol con pasto sintético, de basquetbol, gradas y un complejo techado en donde se ubica la alberca y los servicios para rehabilitación. Actualmente es operado por la Dirección de Cultura Física y Deporte de Ecatepec.

En palabras del funcionario y de los vecinos que hacen uso del espacio, la zona estuvo abierta, es decir, sin cerca de metal, antes de su recuperación, además que no contaba con suficiente iluminación, por lo que era usada por jóvenes que consumían bebidas alcohólicas y fumaban.

De igual forma señalaron que ahora tiene un mejor aspecto, lo que ha impactado en la cantidad de usuarios que, por las mañanas en mayor medida, utiliza el espacio para hacer ejercicio.

Ilustración 4: Entrada al multideportivo “Las Américas”.



Destaca el detalle del cercado. Fuente: Archivo propio. Mayo, 2019.

El multideportivo estuvo cerrado en los últimos meses de 2018 y se reabrió en abril de 2019. En su momento (2017- 2018) llegó a registrar mil 500 usuarios de la alberca, sin embargo, dicho espacio no es motivo de estudio de este trabajo por ser de acceso controlado previa inscripción y pago de una cuota (300 pesos mensuales) por lo que únicamente trataremos la parte al aire libre.

Ilustración 5: Zona de ejercicios con aparatos, y trotapista del multideportivo “Las Américas”.



Fuente: archivo propio. Mayo 2019.

Ilustración 6: Cancha de basquetbol del multideportivo “Las Américas”.



Fuente: archivo propio. Mayo 2019.

Si bien estos espacios se encuentran dentro de la cerca perimetral del multideportivo, se destaca que aún hay espacios dentro del mismo que se encuentran resguardados para su mejor mantenimiento, como es el caso de la zona

de gradas, la zona de juegos infantiles y la cancha de futbol, que como se señaló anteriormente, cuenta con pasto sintético.

Ilustración 7: Zona de juegos infantiles del multideportivo “Las Américas”.



Fuente: archivo propio. Mayo 2019.

Ilustración 8: Cancha de futbol del multideportivo “Las Américas”



Fuente: archivo propio. Mayo 2019.

En adición a lo anterior, se destaca que la zona no cuenta con elementos que indiquen apropiación de la ciudadanía, es decir, elementos que permitan aseverar que los beneficiarios de los espacios están interesados en su mantenimiento, como

pueden ser letreros, carteles o avisos de parte de éstos, que indiquen peticiones cívicas o de convivencia.

En diálogo con usuarios y vecinos, éstos indicaron que participan en el mejoramiento del espacio al no tirar basura y recoger las heces de sus mascotas, sin embargo, no manifestaron ninguna organización ni comunicación entre ellos para conservarlo. De igual forma se escuchó la frase *“corresponde al municipio mantenerlo en buenas condiciones, que bueno que está cercado. Nosotros participamos dándole un buen uso”*.

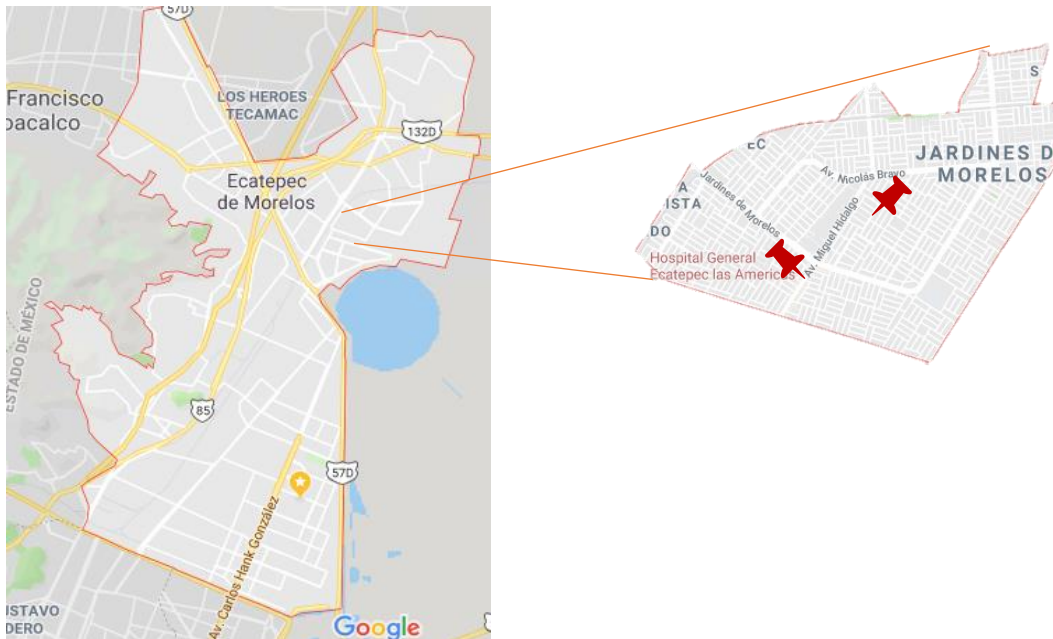
En ese sentido, es factible señalar que el impacto del espacio recuperado es recreativo, enfocado al deporte, no así a la reconstrucción del tejido social, la participación de la ciudadanía y tampoco es posible identificarlo en el rubro de prevención situacional del delito, toda vez que el único delito que impacta la zona no se ha visto modificado por el espacio.

4.3.2 ESPACIOS EN LA COLONIA JARDINES DE MORELOS, EN ECATEPEC DE MORELOS

Como se mencionó anteriormente, la colonia Jardines de Morelos es identificada por propios y extraños como un punto conflictivo en materia de seguridad pública. Dicha localidad es donde ocurrieron los feminicidios cometidos por el denominado mediáticamente como “Monstruo de Ecatepec”.

Esta colonia es popular y regular, con casas habitaciones en su mayoría. Se encuentra en el noroeste del municipio y al nororiente de la Ciudad de México. Limita con la Avenida Central, al sur limita con Las Américas. Es una de las más antiguas del municipio y cuenta con una población de aproximadamente 112 mil personas, correspondiente al 6.9 % de la población total de Ecatepec.

Ilustración 11: Ubicación de la colonia “Jardines de Morelos” en Ecatepec de Morelos.



El marcador rojo señala la ubicación de los espacios observados. Fuente: Elaboración propia a partir de la herramienta Google Maps.

La colonia Jardines de Morelos, por su naturaleza, a diferencia del Fraccionamiento “Las Américas”, tiene poco espacio para la convivencia, y al igual que la mayoría de asentamientos urbanos fraccionados sin una planificación eficiente, aprovecha únicamente las medianas de vías primarias y secundarias como espacios públicos, donde se coloca mobiliario urbano como aparatos para hacer ejercicio y juegos para niños. En la localidad hay también canchas de fútbol.

Por el tamaño de los espacios recuperados en esta colonia, se revisaron dos puntos, uno de ellos aledaño a una escuela primaria y el otro frente a un jardín de niños.

Ilustración 9: Detalle de los espacios públicos recuperados en la colonia Jardines de Morelos, Ecatepec



Fuente: Archivo propio. Mayo, 2019.

En estos lugares se puede observar un espacio desaprovechado y descuidado, sin muestras de apropiación de parte de la ciudadanía, pero se destaca que tampoco se encuentran vandalizados ni con muestras de ser espacios utilizados por la delincuencia.

Los vecinos en este caso no identifican los espacios como propicios para su uso. Regularmente son utilizados por personas que salen a caminar con sus mascotas y por los niños de la escuela aledaña, cuando el clima lo permite.

Por otra parte, se ubicó otro espacio, con un aspecto más característico de una intervención por parte del gobierno para la prevención situacional del delito, en donde se tiene una mayor afluencia de vecinos.

Si bien se encuentra en la misma colonia, se observa que existió una mayor planificación para la recuperación de dicho espacio, donde se colocaron aparatos para hacer ejercicio, juegos infantiles y una cancha para fútbol, con alfombra de pasto sintético, donde destaca, al igual que en el Fraccionamiento “Las Américas” son espacios cercados.

Ilustración 10:Detalle de los espacios públicos recuperados en la colonia Jardines de Morelos, Ecatepec.



Fuente: Archivo propio. Mayo, 2019.

Ilustración 11: Detalle del mobiliario urbano y la cancha de futbol cercada, ubicada en la colonia Jardines de Morelos, Ecatepec



Fuente: Archivo propio. Mayo, 2019.

El mobiliario instalado en la zona se encuentra en buen estado, además que se encuentra una placa en la que se lee un reglamento de uso del espacio y las instrucciones para el manejo de los aparatos de ejercicio. Al igual que en los espacios anteriores, no hay signos de apropiación por parte de los usuarios.



Ilustración 12: Mobiliario urbano en espacios de la colonia Jardines de Morelos, Ecatepec. Fuente: Archivo propio.

En el caso de Jardines de Morelos, los usuarios que fueron sondeados señalaron que utilizan ese espacio para caminar con sus mascotas y algunos otros con sus niños, sin embargo, la afluencia de éstos es escasa. En cuanto a la cancha con pasto sintético, se reportaron intentos para integrar equipos de futbol, empero, ante la falta de compromiso de instructores y jugadores, ahora es utilizado por grupos de mujeres que realizan ejercicios aeróbicos en las

mañanas. Para ellos es un “medio de desfogue y recreación, sin embargo, no hay presencia institucional para afianzar esos proyectos”.

Dentro de las conclusiones del funcionario entrevistado, en torno al éxito o fracaso de dicho programa, señaló *“la ciudadanía no tiene interés en apropiarse de los espacios. La falta de continuidad en el programa es la principal dificultad para su implementación, por lo que no se consigue fortalecer los lazos de la ciudadanía ni la confianza en las autoridades”*.

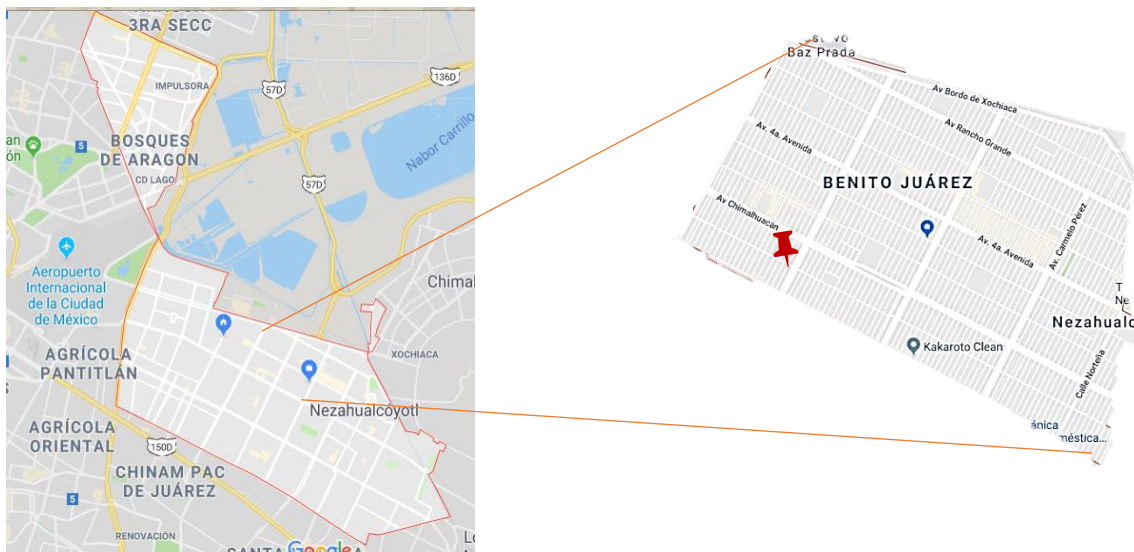
Resulta relevante el reconocimiento de dicha situación, sin embargo, también se debe contextualizar la falta de voluntad política y seriedad para la construcción de políticas de esta naturaleza en Ecatepec.

4.3.3 MEDIANA DE LA AVENIDA SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ, COLONIA BENITO JUÁREZ, NEZAHUALCÓYOTL

La colonia Benito Juárez es una de las más grandes del municipio de Nezahualcóyotl, por lo que se divide en tres secciones. Abarca el cuadrante central de esa localidad y registra la incidencia más alta en delitos como robo a transeúnte, robo de vehículo y extorsión, con tendencias a la baja.

Es una colonia popular, en donde se ubican casas-habitación de un promedio de 120 m². Cuenta con todos los servicios públicos, con problemáticas en el abastecimiento de agua en la zona norte y de inundaciones en la zona sur. Su distribución es completamente simétrica y cuenta con mercados, escuelas y variedad de comercios.

Ilustración 13: Ubicación de la colonia “Benito Juárez” Nezahualcóyotl.



El marcador rojo señala la ubicación del espacio observado. Fuente: Elaboración propia a partir de la herramienta Google Maps

El espacio que se observó, como indica el subtítulo, se encuentra en una mediana o camellón, que además abarca la zona limítrofe con la colonia Evolución, cuyas características no varían respecto de la zona sur de la colonia Benito Juárez. Cuenta con una trota pista, aparatos de ejercicio al aire libre, mobiliario urbano, zona de juegos para niños, una superficie plana, con piso firme y se colocaron también “letras monumentales” de colores, con la apócope del municipio: “Neza”. La obra en general fue entregada a la población en 2018.

Ilustración 14: Vista del espacio recuperado en el camellón de avenida Sor Juana Inés de la Cruz, entre Cama de Piedra y Glorieta de Colón, Nezahualcóyotl.



Fuente: <https://twitter.com/gobneza/status/994606748731404289>

Al igual que el deportivo “Las Américas”, este espacio fue identificado por un funcionario del ayuntamiento de Nezahualcóyotl, adscrito a la Dirección de Seguridad Ciudadana, como el más exitoso por el momento, y descartando los espacios de recreación y deporte como son albercas semiolímpicas y olímpicas y el parque “Las Fuentes”, que es un espacio cercado, dedicado a la convivencia familiar y con un horario de cierre y apertura.

Dicha situación es de resaltar, ya que como vimos en los casos anteriores, los espacios recuperados que se entregan a la ciudadanía no son sujetos de una clasificación por parte de la autoridad encargada de los mismos.

El espacio recuperado en el camellón de la avenida Sor Juana cuenta con una afluencia constante durante el día y la noche, tanto de personas que realizan actividad física, familias con niños, grupos de personas que realizan ejercicios aeróbicos y personas que pasean a sus mascotas.

Asimismo, presenta de apropiación como letreros realizados por los usuarios para cuidar el espacio, no tirar basura y respetar las áreas verdes.

El impacto de este espacio es considerado como positivo por los usuarios a quienes se les cuestionó si notaron algún cambio en la incidencia delictiva en la zona. Sus comentarios estuvieron orientados al mejoramiento del aspecto del lugar, el alumbrado público y la afluencia de personas como elementos que han reducido la inseguridad y el robo.

La recuperación de un espacio bajo este esquema, ha representado para los vecinos, un saneamiento del ambiente cívico, sobre todo en comparación con el estado previo del camellón, que permanecía con malezas y grandes árboles que impedían la visibilidad y con ello generaban un sentimiento de temor y vulnerabilidad a las personas que tenían que cruzarlo.

En cuanto a la participación ciudadana, los vecinos que utilizan el espacio con mayor constancia mantienen limpio el lugar, ya sea organizándose para barrer la zona o bien, manteniendo la comunicación con el ayuntamiento para solicitar la limpieza y podado del espacio.

De igual forma la Dirección de Seguridad Ciudadana reporta que funciona con éxito la red vecinal en las inmediaciones del espacio, por lo que se explica que haya una mayor confianza en las autoridades y en general se haya logrado un esquema de proximidad entre vecinos y autoridades.

Ilustración 15: Espacios recuperados en Nezahualcóyotl



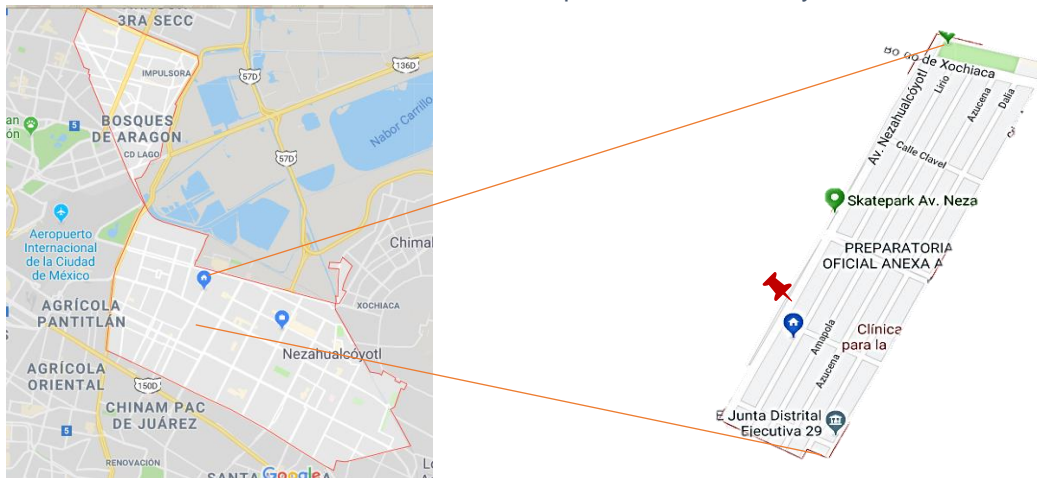
Vista del espacio recuperado en el camellón de avenida Sor Juana Inés de la Cruz, Nezahualcóyotl (izq). Fuente: Gaceta Municipal 2018. Detalle de las muestras de apropiación del espacio (der). Fuente; Archivo propio. Abril de 2019.

4.3.4 MEDIANA DE LA AVENIDA NEZAHUALCÓYOTL, COLONIA TAMAULIPAS

La colonia Tamaulipas del municipio de Nezahualcóyotl, tiene una menor dimensión que la colonia Benito Juárez, sin embargo, sus características de diseño urbano, situación socioeconómica y política son similares. Una de sus particularidades es que cuenta con el centro comercial Ciudad Jardín, lo que pudiera influenciar en el incremento las incidencias de robo simple y robo a transeúnte.

Asimismo, es una colonia que pertenece a una fragmentación por secciones, en donde existen otros cuadrantes para su vigilancia, como es la sección Palmar y Virgencitas.

Ilustración 16: Ubicación de la colonia “Tamaulipas” en Nezahualcóyotl.



El marcador rojo señala la ubicación del espacio observado. Fuente: Elaboración propia a partir de la herramienta Google Maps.

Al igual que el caso anterior, este espacio se ubica en el camellón de la avenida Nezahualcóyotl, que a su vez se caracteriza por tener una ciclopista que permite recorrer dicha vialidad en su totalidad y con ello, el municipio, de norte a sur. El espacio abarca dos avenidas secundarias, dispone de una trotapista, dos espacios planos con piso firme y techumbre, aparatos de ejercicio, mobiliario urbano y juegos infantiles, así como un botón de pánico y cámara de videovigilancia.

El espacio es abierto salvo en algunas partes donde se colocó una contención de seguridad para permitir el cruce de personas y bicicletas, así como para permitir que se practique algún deporte con balón en una de las zonas techadas. No obstante, es notorio a la vista y para los usuarios que se trata de un elemento colocado para delimitar y dar seguridad a los usuarios como consecuencia de ser un espacio ubicado en una vialidad y no para proteger el mobiliario o limitar el acceso de los usuarios.

Ilustración 17: Detalle del espacio público recuperados en la colonia Tamaulipas, Nezahualcóyotl.



Fuente: Archivo propio. Mayo, 2019.

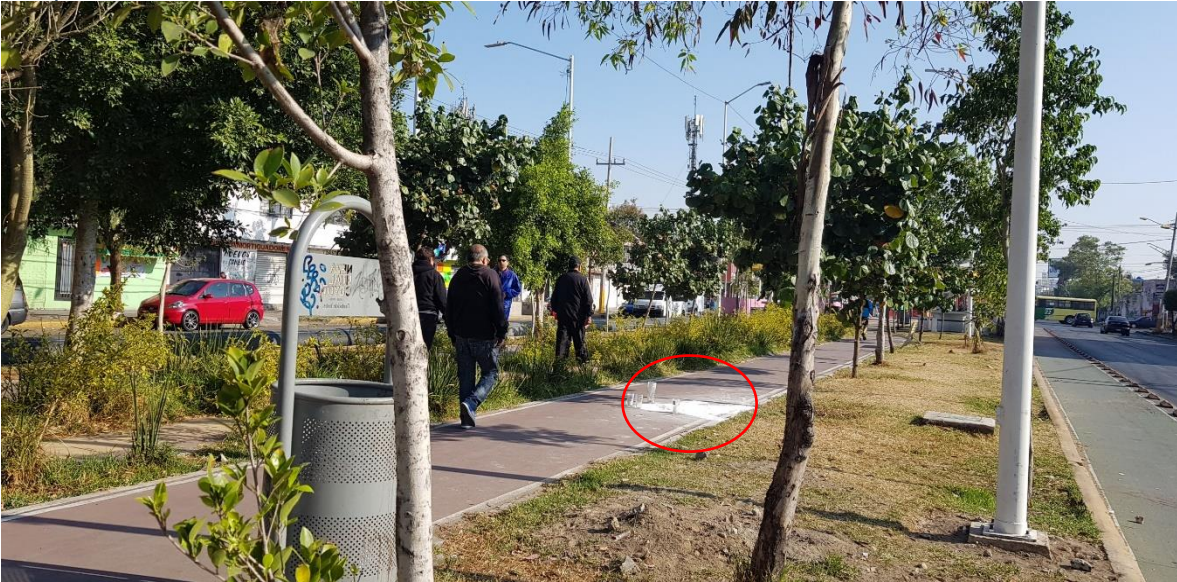
Este espacio cobró interés para esta investigación, toda vez que fue escenario de un homicidio doloso en el mes de marzo de este año. Para esa fecha, el espacio ya había sido identificado por ser una intervención exitosa, por contar con signos de apropiación y participación ciudadana.

En este espacio se ha observado a los usuarios mantener la limpieza del mismo, solicitar la poda del césped colocado, la recolección de basura y ante una intervención de naturaleza ajena al uso del mismo, por parte del gobierno del Estado de México, se mantuvo tanto el uso, como la participación de los usuarios y vecinos por conservar el lugar.

Durante la observación del uso del espacio destacó el evento violento ya señalado, puesto que la ciudadanía no dejó de hacer uso del mismo, aun cuando se encontraban vestigios del marcado de la escena del crimen. En el diálogo con usuarios, señalaron que el espacio es seguro, y que el hecho ocurrió como pudo pasar en cualquier otro lugar, ya que consideran que la agresión contra la víctima derivó de su actividad ilícita (como se mencionó anteriormente, se mediatizó que la

víctima se encontraba en libertad condicional como resultado de un proceso penal en su contra).

Ilustración 18: Detalle de los vestigios de la escena del homicidio registrado en el espacio público recuperado en la colonia Tamaulipas, Nezahualcóyotl.



Fuente: Archivo propio. Marzo, 2019.

Previo a la intervención gubernamental en la zona, al igual que en el caso de la avenida Sor Juana, el camellón de la avenida Nezahualcóyotl, en el tramo observado, se encontraba sin pavimento, con maleza y con basura, además de no contar con iluminación, lo que generaba una sensación de inseguridad en la zona, además de registrar índices efectivos de robo a transeúnte.

Actualmente el espacio es concurrido durante gran parte del día y hasta las 21:00 horas aproximadamente por la noche, dependiendo de la temporada, con lo que no solo mejoró la sensación de seguridad, sino que se disminuyó la incidencia delictiva en la zona, a decir tanto de usuarios como del funcionario del ayuntamiento que fue entrevistado para esta investigación.

Ilustración 19: Detalle del cercado de protección en el espacio ubicado en la mediana de la avenida Nezahualcóyotl, colonia Tamaulipas.

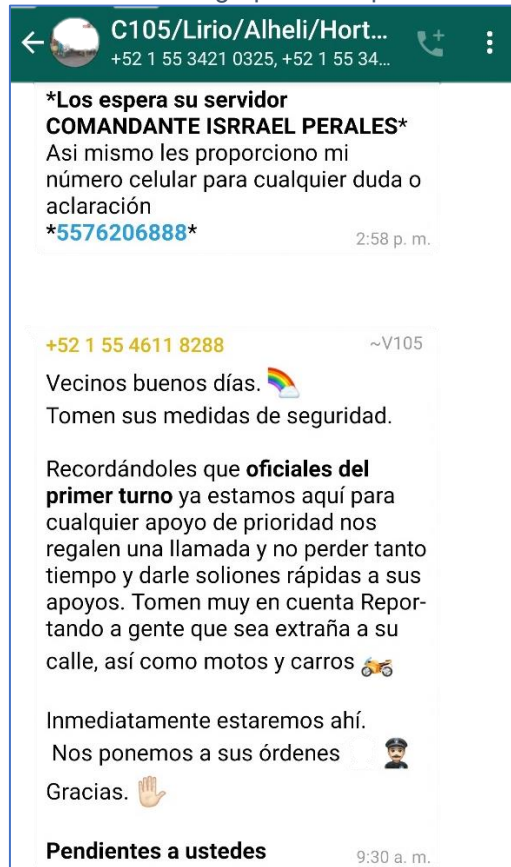


Fuente: Archivo propio. Junio de 2019.

La red vecinal que opera en esta zona también funciona de forma esperada, a decir de la autoridad municipal, agilizando la comunicación con la policía local y generando una mayor empatía y confianza con las autoridades. Funciona a través de un grupo de la aplicación de mensajería “WhatsApp” y se divide por calle, aunque el cuadrante se compone de 21 calles, correspondiente a una división geográfica y no limitada por las colonias, dando una muestra de la regionalización de la que se habla en la gobernanza territorial.

En ese sentido, de manera incluso fortuita, se ha buscado la manera más eficiente para generar vínculos entre los vecinos que les permitan resolver de forma económica sus conflictos. Es de hacer notar que, en las zonas urbanas, muchas de las situaciones de violencia no homicida, derivan de pleitos vecinales relacionados con lugares de estacionamiento, ruido y conductas incívicas.

Ilustración 20: Detalle de la conversación en el grupo de la aplicación de mensajería “WhatsApp”



A través de ésta, la Dirección de Seguridad Ciudadana busca fomentar la proximidad entre vecinos y la policía. Fuente: Archivo propio.

Si bien se busca ilustrar con estos ejemplos, lo descrito por los indicadores referidos para la evaluación de procesos de gobernanza como una respuesta al éxito o fracaso de políticas locales de seguridad pública, es necesario hacer énfasis en que se cumplió con dos criterios específicos para la selección de casos, con lo que se reconoce que en ambas localidades pueden existir otros proyectos de impacto social, así como otros que han representado erogaciones de presupuesto sin fruto alguno en el cumplimiento de sus objetivos.

“La seguridad no es un asunto que permanece”
Ser Davos Seaworth. Game of Thrones. 07x07

V. CONCLUSIONES: HACIA UNA PROPUESTA PARA EL ÁMBITO LOCAL

En el diseño y evaluación de políticas de seguridad por parte de instituciones de gobierno, de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional se mantiene un constante reconocimiento al estudio de la percepción de la seguridad como un complemento eficiente para analizar los alcances de las estrategias aplicadas no solo en las estadísticas delictivas, sino en el sentir de la población.

Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, al realizar un análisis profundo de cómo operan dichas políticas, la percepción se queda solo en el papel, en el estudio previo o posterior a la implementación, pero no en el desarrollo como tal, lo cual no solo afecta la perspectiva que se tiene de los resultados, sino el espíritu mismo tanto de la seguridad como del papel del gobierno al garantizarla.

Esta investigación se desarrolló bajo esa premisa, y mientras fue tomando forma metodológicamente, fue que se incorporó el enfoque de la gobernanza territorial como un factor observable en la implementación de políticas locales de seguridad pública y la posible respuesta a la relativa eficacia o no. Es decir, la gobernanza territorial aplicada a las políticas de seguridad implicaría una evidente relación positiva, sin embargo, no se dio por sentado que existieran elementos de este enfoque en los municipios observados, por lo que la gobernanza territorial aportó los elementos en forma de variables específicas que buscamos ubicar en el ejercicio de las estrategias estudiadas.

En ese sentido, una de las cuestiones que mantuvieron la motivación sobre esa hipótesis fue la idea del éxito en la implementación de esas políticas, ya que en

todos los aspectos y en específico en el tema de la seguridad, el éxito no es para siempre, por lo que uno de los objetivos de esta investigación no fue describir una práctica exitosa para ser replicada, sino construir una plataforma mínima de cómo aterrizar una estrategia como es la recuperación de espacios públicos, para la prevención situacional del delito

Los hallazgos de la investigación se dieron en distintos rubros, desde las condiciones políticas, sociales, geográficas y económicas que intervienen para tener éxito en una empresa tan compleja como es garantizar la seguridad de una comunidad, sumarla como corresponsable del fenómeno delictivo y adoptar medidas para mantener la armonía en las localidades.

Como se mencionó anteriormente, la gobernanza territorial fue fundamental para la delimitación de esa evaluación ya que permitió valorar el espacio tanto como un territorio física y administrativamente delimitado, como lo social y cultural ligado a éste. Asimismo, fue el marco para observar fenómenos relacionados con la identidad y pertenencia a las localidades que se convirtió en punto de inflexión para modificar contextos en una transición al restablecimiento de la cultura de la legalidad y la cohesión social, o no.

En el gráfico posterior, se observan las variables de gobernanza aplicadas a la estrategia de seguridad implementada en cada municipio de los casos analizados:

VARIABLE	NEZAHUALCÓYOTL	ECATEPEC
Coordinación Multinivel	Presente de forma efectiva: Vinculación con instituciones estatales y federales de seguridad. Firma de convenios con gobiernos locales y organizaciones de	Presente de forma parcial: Vinculación con instituciones estatales y federales de seguridad. Firma de convenios con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

	la sociedad civil nacionales e internacionales.	
Corresponsabilidad	Presente de forma efectiva: A través de la integración de redes vecinales y consejos de seguridad.	Ausente: Sin esquemas operantes para la participación ciudadana.
Confianza	Presente de forma parcial: Cuenta con las bases para un paulatino funcionamiento a través del esquema de policía de proximidad y división por cuadrantes.	Ausente: Si bien aplica el modelo de policía de proximidad, hasta el primer trimestre de 2019 no presentó impacto significativo en la ciudadanía.
Proximidad	Presente de forma parcial: Se expresa a través de redes de confianza e identidad. Si bien ha mejorado la comunicación y la confianza, aún puede mejorar.	Ausente: No se ha logrado la construcción de redes de confianza e identidad. Los esfuerzos provenientes del gobierno local no han tenido los resultados esperados.
Subsidiariedad	Presente: El ayuntamiento reconoce su responsabilidad en la toma de decisiones y en la implementación de acciones para atacar el problema de inseguridad. Cuenta con políticas propias y les da seguimiento.	Ausente: Durante la mayor parte del periodo estudiado, no existió reconocimiento de la responsabilidad del ámbito local ni se tomaron decisiones en consecuencia. En el primer trimestre de 2019 se inició un nuevo gobierno que busca revertir esa situación, sin que se hayan registrado resultados significativos aún.

Fuente: Elaboración propia

También es necesario resaltar que este análisis corresponde a la estrategia local de prevención del delito, es decir lo correspondiente a los delitos del fuero común, toda vez que, el tratamiento de las estrategias contra la delincuencia organizada, no solo se caracterizan por una complejidad particular, sino que en temas jurisdiccionales no corresponden a las labores de prevención que realizaría el gobierno local. En otras palabras, que forman parte de una estrategia diseñada desde el gobierno federal y que puede o no contar con la participación de los gobiernos locales según

la gravedad de la problemática. Como se señaló en apartados previos, los municipios estudiados sufren la presencia de grupos de la delincuencia organizada (Campos, 2019)⁵³ y que se combatieron de 2017 a 2018 a través de operativos conjuntos con las Fuerzas Armadas y actualmente a través de la operación de la Guardia Nacional⁵⁴.

Elementos replicables

Es de resaltar entre los hallazgos de la investigación, la importancia de la recuperación de espacios públicos atendiendo la clasificación de los mismos desde la teoría del espacio defendible (Newman, 1973) y las ventanas rotas (Wilson y Kelling, 1982). La recuperación de espacios públicos no puede atender solo la disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales, sino que debe atender a la necesidad de integración de la sociedad y de la formación de identidad y pertenencia de los usuarios.

Los espacios públicos que registraron un mayor éxito fueron aquellos abiertos, multipropósito, en donde se propicia la convivencia de los vecinos. En el caso de la mediana de la avenida Sor Juana Inés de la Cruz, en Nezahualcóyotl, uno de los indicadores de ese éxito estuvo en la colocación de carteles en los que se invita a los vecinos a cuidar el espacio y a no tirar basura, y que fueron colocados por los usuarios. Por su parte, en la mediana de avenida Nezahualcóyotl se registraron

⁵³ Recuperado de: <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/valle-de-mexico/se-posiciona-delincuencia-en-el-edomex-3990024.html>. 4 de agosto de 2019.

⁵⁴ Véase: <http://cadenapolitica.com/2019/04/15/ecatepec-y-nezahualcoyotl-dentro-de-zonas-donde-se-reforzara-seguridad/>

grupos de usuarios que mantenían el espacio limpio sin esperar a las faenas de limpieza que realiza el ayuntamiento.

Otro evento que fue de interés durante la observación y que puede considerarse como una confirmación de las hipótesis planteadas en torno al espacio defendible, se registró en el espacio recuperado en la mediana de avenida Nezahualcóyotl, donde se registró el homicidio por disparos de proyectil de arma de fuego contra un hombre de aproximadamente 26 años, el 18 de marzo de 2019⁵⁵. El sujeto se encontraba corriendo en la trotapista de esa isla cuando ocurrió el hecho, sin embargo, fue difundido por medios de comunicación locales, que el móvil pudo ser un ajuste de cuentas entre miembros de algún grupo delictivo, además que se informó que el sujeto se encontraba en libertad condicional, con brazalete electrónico de seguimiento.

Lo anterior es de relevancia ya que el espacio no fue abandonado por sus usuarios, aun cuando la noticia se difundió por reporteros locales en la zona específica donde ocurrieron los hechos, además que se encontraba marcada la escena del crimen y posteriormente los familiares de la víctima colocaron una cruz de metal en memoria del occiso, en el punto exacto donde quedó su cuerpo, es decir en un costado de la trotapista.

El espacio público no fue asociado con el hecho, sino al sujeto mismo que fue víctima, por lo que no se generó temor entre la población, tampoco se afectó la percepción de inseguridad ni se modificó la conducta de los usuarios del espacio, lo

55

Véase: <https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1634004&md5=4d3febab3fbe01bf1634c3456a131134&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

que es visto desde lo que hemos descrito y reiterado, como un signo de apropiación del espacio.

Otro ejemplo, además relacionado con la apropiación fue el proyecto de la avenida Sor Juana Inés de la Cruz, donde se colocaron letras con el nombre del municipio, como parte de una campaña de identidad y pertenencia a la localidad y que en general es característica de lugares turísticos y con el estatus de “Pueblos Mágicos”, que se mantiene y que genera interés en la población.

Caso contrario en Ecatepec, donde los espacios diseñados para uso de las familias no tuvieron la misma eficacia en el impacto generado, toda vez que depende completamente del cuidado que den las autoridades al mismo, a que permanezcan cerrados y se usen solo los fines de semana, lo que provoca un círculo vicioso en el esquema de apropiación, ya que están cerrados porque no son cuidados por la población, y la población no los defiende porque están cerrados.

En el caso similar de las letras, que fueron inauguradas en la plaza cívica donde se encuentra la sede del ayuntamiento de Ecatepec, en la colonia San Cristóbal Centro, no solo no fueron adoptadas por la población como símbolo de pertenencia e identidad, sino que generaron burlas y reclamos en las redes sociales del gobierno local, en donde se les increpó incluso la falta de servicios básicos en la totalidad del territorio, o cual resultaba incongruente para erogar recursos en una obra banal⁵⁶.

Si bien podemos aseverar que los elementos replicables, que son los que se asociaron con indicadores de éxito en la implementación de políticas locales de seguridad:

⁵⁶ <https://www.telediario.mx/tendencias/ecatepec-estrena-letrero-monumental-se-burlan-en-redes>

- Policía de proximidad
- Redes ciudadanas
- Recuperación de espacios públicos abiertos y multipropósito

El principal hallazgo está en la necesidad de que éstos deriven de procesos de gobernanza, además de que respondan a los contextos locales y a la interacción de los actores que los conforman, ya que, como pudimos ver en el caso de Ecatepec, no fueron los programas ni las estrategias las que fallaron en su implementación, sino que fueron diseños unilateralmente impuestos.

Otro elemento fundamental detectado en las prácticas efectivas para la implementación de políticas locales de seguridad, es la profesionalización de la policía, que además debe responder a los intereses previstos en el diseño de la política o estrategia, nuevamente atendiendo las variables de coordinación multinivel y subsidiariedad, a través de un área permanente, que actualmente es poco viable por el factor político que permea las administraciones locales, pero que es necesario mantener estable de forma administrativa. En el caso de Nezahualcóyotl se observó como un factor positivo y determinante pero que deriva de la voluntad política de mantener a un mismo funcionario durante tres administraciones seguidas.

Condiciones para la sostenibilidad

En ese mismo tenor, durante la revisión teórica y a observación de las localidades se llegó a la conclusión de que no basta contar con la receta de implementación de políticas locales de seguridad, ya que se necesita contar con circunstancias básicas para su supervivencia y una de ellas es la voluntad política sumada a la flexibilidad

institucional. Es necesario que se integren proyectos que sobrevivan los cambios administrativos.

En Nezahualcóyotl se halló como una debilidad que el proyecto haya florecido bajo el mando de una sola persona, el director José Jorge Amador Amador, que si bien contó con la visión y el poder político para desarrollarlo, hasta ahora ha demostrado que necesita de su permanencia para mantenerse, por lo que es necesario o modificar la estructura burocrática para dar seguimiento a las prácticas exitosas o garantizar la transmisión de ese “saber hacer”.

En suma, se puede concluir que existe una relación entre percepción de seguridad y éxito en las políticas locales de seguridad, misma que es significativa para el diseño y evaluación de dichas políticas bajo un esquema de gobernanza territorial, toda vez que permite reconocer la multiplicidad de actores involucrados en el tema de la seguridad pública. En la medida que se logre incorporar los elementos referidos en el enfoque estudiado en esta investigación, se podrán construir mejores políticas para la reducción de la inseguridad en sus dos dimensiones: objetiva y subjetiva.

Es necesario no dejar de lado que a pesar de los resultados expuestos y de las aseveraciones de “política exitosa”, éstos adjetivos corresponden a la evaluación de indicadores de diseño e implementación de políticas de seguridad, sin embargo la realidad es que ambos municipios siguen siendo inseguros, con altos índices de violencia y comisión de delitos, por lo que el trabajo que se debe hacer en la materia va más allá de la prevención situacional del delito, que fue el punto central de esta investigación.

De igual forma, si bien los ejemplos expuestos en esta investigación presentan elementos estructurados y otros fortuitos o no interiorizados, existen otros ejemplos con mejores condiciones para el desarrollo de políticas de prevención situacional del delito con impacto en la percepción, incluso en México (Querétaro capital⁵⁷, Naucalpan⁵⁸, etc.).

Reconocer el éxito de estas políticas, con sus limitaciones ante la gravedad del problema de inseguridad que aqueja al país, permitirá encausar recursos y estrategias al aspecto preventivo tanto del delito como de la violencia, toda vez que el discurso y acción de gobierno desde 2012 hasta el actual gobierno (que asumió el cargo en diciembre de 2018 y concluye en noviembre de 2024) se ha mantenido en la reacción ante la delincuencia. Es necesario reconocer y poner énfasis en la importancia de la acción local para atender y entender el origen del problema.

⁵⁷ Véase: <https://codiceinformativo.com/2019/03/reconocen-al-municipio-de-queretaro-como-modelo-nacional-en-practicas-de-seguridad/>

⁵⁸ Véase: <http://www.capitaledomex.com.mx/local/causa-en-comun-la-prevencion-del-delito/>

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Astorga y LIMA Facio. (2009) “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- ALVARADO MENDOZA, Arturo. (2010) Inseguridad pública, participación ciudadana y gobernanza: la Ciudad de México en la última década. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, [S.l.], p. 941-963, sep.. ISSN 0185-4186. Disponible en: <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/207/207>.
- BARRIOS, Miguel Ángel. (2013) “La seguridad ciudadana. De lo municipal a lo continental”. Ed. Biblos, Argentina.
- BAYLEY, David. H. (2010) “Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional”. Ed. Prometeo, Buenos Aires..
- BENÍTEZ Manaut, Raúl. (2016) “Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública”, disponible en: https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Raul_Benitez_Manaut.pdf
- CARREÓN Guillén, Javier y CRUZ García, Lirios. (2018) “Confiabilidad y validez de un modelo de gobernanza percibida de la seguridad”. ResearchGate,.
- CARRIÓN, Fernando, et. Al. (2009) “120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana”. FLACSO, Ecuador.
- CARRIÓN, Fernando. (2005) “La seguridad ciudadana en América Latina y Europa”. *Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*, 12.
- CRAWFORD, Adam (1998) *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Harlow.
- CRUZ Torrero, Luis Carlos. (2008) “Seguridad Pública”. Trillas; México.
- CRUZ García, Lirios, et. Al; (2016) “Gobernanza de la seguridad pública a partir de la identidad y percepción de riesgo establecidos en la agenda

ciudadana por los medios de comunicación”. Rumbos TS, Año XI, N° 13, 2016. Ed. En línea 0719-7721, Pp. 103-116

- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo. (2006) La disputa por la construcción democrática en América Latina. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.
- DAMMERT, Lucía. (2009) “Prevención comunitaria del delito en América Latina”, en “Inseguridad. Perspectivas desde América Latina”, González Placencia Luis, et. Al. Coords. Porrúa, México.
- ESPINOZA Rivera, Samanta. (2017) “Antecedentes y aproximación teórica sobre identidad territorial y desarrollo local en la zona norte de la ciudad de Tipitapa, Managua, Nicaragua”. Identidad territorial y desarrollo local en Nicaragua. Estado del arte en investigación Pp. 109-125.
- GLORIEUX, Patrick y DUFOUR, Maurice. (1993) “Concepto y Política de Seguridad Pública”, modulo 1 del curso para la formación de expertos en seguridad pública, SEGOB y Policía Nacional Francesa, México.
- GONZÁLEZ de la Vega, René. (1988) “La justicia y la seguridad pública”. Obra jurídica mexicana, PGR, México.
- JAIME Jiménez, Oscar. (2009) “La Seguridad Integral: España 2020”. Fundación Alternativa, Universidad de Navarra, España.
- JASSO, Carmina. (2015) ¿Por qué la gente se siente insegura en el espacio público? La política de prevención situacional del delito. Tesis doctoral. CIDE. Pp. 32
- JIMÉNEZ Ornelas, René Alejandro. (2005) La seguridad pública, Porrúa, México.
- KÁRAM Beltrán, Adolfo. (2012) “La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública”. Porrúa, México.
- KESSLER, Gabriel. (2009) El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito, Siglo XXI, Buenos Aires.
- KIMLICKA, Will y NORMAN, Wayne. (2002) “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. Instituto de

Estudios Peruanos. Disponible en:
<https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/kymlicka.pdf>

- KOOIMAN, Jan; (2004) “Gobernar en gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 16.
- LOW, Setha. (2005) “Closing and disclosing public space in the Latin American city”. Traducido por Diego Campos, editor revista *Bifurcaciones*, Chile,.
- MALTZ, Michael D. (1998). Visualizing Homicide: A Research Note. *Journal of Quantitative Criminology* 14: 397.
<https://doi.org/10.1023/A:1023081805454>
- MOLOEZNİK Pablo, Marcos (2010). *Manual de Sistemas Comparados de Policía*. Universidad Autónoma de Guadalajara.
- NEWMAN, Oscar. (1972) *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. MacMillan, New York (Published by Architectural Press, London, in 1973).
- Organización de las Naciones Unidas; (2011) “Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, New York.
- PÉREZ Morales, Vania, Et. Al. (2015) “Evolución de la extorsión en México: un análisis estadístico regional (2012-2013)”. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero - junio 2015, pp. 113-135 115 1.
- RIVERA Clavería, Julio. (2011) *El crimen organizado*. Instituto de Estudios en Seguridad, Guatemala.
- ROSAS- FERRUSCA, Francisco, et. Al. (2012) “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial” Universidad Autónoma del Estado de México. ISSN 1405-8626. Año 14, 2.
- SANZ Herráiz, C., MOLINA Holgado, P. y SORIA, N. D. (2007): “Valoración del paisaje en el oasis del valle de Uco (Mendoza, Argentina)”. En VII Congreso Internacional de América Latina, AGEAL. ISBN 978-84-690-4518-3, 16 págs.

- SALGADO Ibarra, Juan. (2010) “Documento conceptual- metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en la materia”, México, CIDE.
- SHEHAYEB, Dina. (2012) Recuperación de espacios y seguridad pública. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- SHERMAN, Lawrence W. (2012) “Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- SOLYSZKO Gomes, Izabel. (2013) “Femicidio y feminicidio: Avances para nombrar la expresión letal de la violencia de género contra las mujeres”. En: *Revista GénEros*, Vol. 20, Núm. 13. Universidad de Colima.
- SOZZO, M. (1998) (Ed): Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques, Santa Fe. Pucciarelli, A.
- TORRES Salcido, Gerardo; RAMOS Chávez, Héctor. (2007) “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Pp 75-95.
- VAN DIJK, Jean. (1990) “Crime prevention policy: Current state and prospects”. *Criminological Research Report*, Vol. 43. Max Plank Institute, Freiburg.
- VELÁZQUEZ, M. Elkin. (2006) “La Gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana”. CIDE.
- WEBER, Max (2005) *El político y el científico*. Ed. Colofón, México.
- WILSON, James, Q. y George Kelling, (1982) “Broken Windows, the Police and the Neighborhood Safety”, *Atlantic Monthly*, Marzo, Volume 249, Número 3, pp. 29- 38. Marzo.

BASES DE DATOS:

- INEGI: Encuesta Nacional de Seguridad Urbana. 2015- 2019. Trimestral. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

- INEGI: Tabulado de mortalidad. Defunciones por homicidio 1990- 2018.
Disponible en:
https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/default.html?fbclid=IwAR0KAJo7OykgjtHVnZn8v2j9Mhou4iXE3n2PouJChPsYck1s8i_sig1DPoY#Tabulados.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Listado de Incidencia delictiva por municipio. Disponible en:
<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>.