
Desafíos de la nueva agenda urbana para una seguridad metropolitana en el estado de Veracruz

Mónica Alejandra Olvera Valdez¹

Resumen

Esta investigación es de carácter exploratorio utilizando un método analítico-sintético, partiendo del análisis de las dimensiones y los mecanismos de intervención establecidos en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de Hábitat III en Quito, Ecuador, celebrada el 20 de octubre de 2016, que fomentan el desarrollo de la ciudad incluyente, segura, resiliente y sostenible. La implementación de estos principios en las zonas metropolitanas de Veracruz, especialmente en el ámbito de la seguridad, presenta desafíos y oportunidades, sobre todo de la seguridad urbana; observando los parámetros establecidos por el Índice de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2022; pudiendo ser relevante para el diseño de políticas públicas especializadas en estas zonas.

Además, para identificar posibles áreas de oportunidad, sería necesario realizar un diagnóstico que tome en consideración tanto el perfil psicosocial de la criminalidad, factores de riesgo, así como, organizar los indicadores locales de criminalidad. Este diagnóstico implica la formulación de estrategias de urbanismo, fortalecimiento de la gobernabilidad local, regional e intraestatal, así como fomentar la ciudadanía; esto es que, sea la ciudadanía quien se tome el trabajo de hacer espacios públicos seguros.

Es indispensable, que la seguridad en las zonas metropolitanas no sea vista de manera aislada, ya que la movilidad y las interacciones entre municipios generan una complejidad de desafíos, resultando relevante la creación de una autoridad de seguridad metropolitana que coordine los esfuerzos y recursos entre distintas corporaciones para un mismo fin; debiendo esta autoridad tener la capacidad de implementar políticas homogéneas, adaptar estrategias según las particularidades de cada área geográfica y asegurar que las intervenciones sean sostenibles a corto, mediano y sobre todo largo plazo.

En conclusión, la Nueva Agenda Urbana y el Índice de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública proporcionan un marco valioso para abordar los problemas

¹ Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Docente. Abogada y consultora especializada en administración pública, en diseño y evaluación de políticas públicas; y en estrategia y política de defensa. Correo electrónico: gloval.soluciones2020@gmail.com

de seguridad en las zonas metropolitanas de Veracruz. Resultando esencial que las políticas diseñadas sean flexibles y adaptables, respondiendo a las realidades versátiles del ambiente urbano y promoviendo una colaboración efectiva entre todos los actores involucrados. Con ello no solo se permitirá la reducción de la criminalidad, sino también la creación de ambientes más seguros y equitativos para todos los habitantes.

1. Introducción

La Organización de las Naciones Unidas en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, entre otros, estableció 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible, siendo el Objetivo 11 “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, para lo cual se debieron incluir siete metas, ya que estos conceptos afectan a la sostenibilidad de las ciudades y las regiones, como lo son: la vivienda, el transporte, la planificación, el patrimonio cultural y ambiental, la reducción del riesgo de desastres, el impacto ambiental y los espacios públicos.

Para lograr esto, en la Conferencia de Hábitat III en Quito, Ecuador, celebrada el 20 de octubre de 2016 fue aprobada la Nueva Agenda Urbana (NAU) (ONU, 2020), la cual “establece normas y principios para dirigir, gobernar, planificar, diseñar, financiar, implementar y gestionar áreas urbanas y asentamientos humanos a través de sus siete principales “pilares de implementación” o mecanismos de intervención (IM). Los siete IM descritos en la Nueva Agenda Urbana se pueden dividir en intervenciones a nivel nacional, subnacional y local, promoviendo un enfoque multiescalar para lograr un desarrollo urbano sostenible, con la capacidad de escalar iniciativas a través de los límites administrativos territoriales.” (ONU-Hábitat, 2020).

Ahora bien, existen diversas definiciones para entender lo que es una zona metropolitana, entre las que destacan las del urbanista y geógrafo británico, Peter Hall (Hall, 1998); la del sociólogo, Manuel Castells (Castells, 1989); o la de la profesora de geografía, Jennifer Robinson (Robinson, 2008); sin embargo, para efectos de esta investigación se considera como concepto de zona metropolitana el otorgado por el Consejo Nacional de Población quien adopta la definición de zona metropolitana propuesta por un grupo de expertos de las Naciones Unidas en 1966: “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (Unikel, 1978:118). El concepto de zona metropolitana es distinto al de

área metropolitana o área urbana propiamente dicha, ya que el límite de la primera comprende delegaciones y municipios completos, incluyendo a todas sus localidades, independientemente de que éstas formen parte del área urbana continua de la ciudad. (Conapo, 2004).

El vocablo “metrópoli” proviene de las raíces mater, madre, y polis, ciudad. Ello implica que el fenómeno de metropolización responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades de la región adyacente, que podrían o no estar conurbadas con dicha ciudad central. Para comprender los procesos de desarrollo metropolitano o bien el crecimiento de las zonas metropolitanas es necesario revisar varios conceptos relacionados con los fenómenos metropolitanos, como son el desarrollo urbano, ciudades, conurbación y por último zona metropolitana. El fenómeno urbano como eje del desarrollo metropolitano, integra dos acepciones, el área urbana y la zona metropolitana, las cuáles a su vez están definidas por los mismos elementos y variables apegados a la realidad geográfica denominada ciudad. En términos generales el área urbana es la ciudad misma, junto con las áreas contiguas sus habitantes y edificaciones que sigue una continuidad que parte del centro de la ciudad en todas direcciones y delimitada solamente por terrenos de uso no urbano, cuerpos de agua, bosques o sembradíos, y regularmente no coincide con la delimitación política y administrativa del gobierno de la ciudad. El proceso de metropolización se entiende como “la dinámica espacial generada por los cambios producidos en el modo de producción que implica la asociación tendencial o inducida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas constituyendo un conglomerado urbano con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros” (Cesop, 2006).

En el análisis de las zonas metropolitanas, la NAU señala que en el año 2020 existían casi dos mil zonas metropolitanas, albergando casi un tercio de la población total en todo el mundo, y la tendencia internacional en materia de urbanización revela que para el año 2035 la mayoría de la población vivirá en las áreas metropolitanas, prospectivamente creándose unas 429 nuevas metrópolis para ese año.

En el Estado de Veracruz, actualmente se cuenta con ocho zonas metropolitanas (ZM), siendo las siguientes:

1. ZM Xalapa: comprende los municipios de Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec, Rafael Lucio, Tlalnelhuayocan y Xalapa.
2. ZM Veracruz: Alvarado, Boca Del Rio, Medellín y Veracruz.
3. ZM Córdoba: Amatlán de Los Reyes, Córdoba, Fortín y Yanga.
4. ZM Orizaba: Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Mariano Escobedo, Nogales, Orizaba, Rafael Delgado,

Río Blanco, y Tlilapan.

5. ZM Coatzacoalcos: Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste, y Nanchital de Lázaro Cárdenas.
6. ZM Minatitlán: Chinameca, Cosoleacaque, Jáltipan, Minatitlán, Oteapan, y Zaragoza.
7. ZM Poza Rica: Cazonas de Herrera, Coatzintla, Papantla, Poza Rica De Hidalgo, y Tihuatlán.
8. ZM Acayucan: Acayucan, Oluta y Soconusco.

Es importante resaltar que existen ZM no sólo estatales sino también subnacionales que comprenden dos entidades federativas como es el caso de la ZM Tampico, que abarca los municipios de Pánuco y Pueblo Viejo en el Estado de Veracruz y Altamira, Ciudad Madero y Tampico en el Estado de Tamaulipas.

Ante el desmedido crecimiento poblacional a consecuencia del desplazamiento de lo rural a la urbe por diversos motivos, ha generado un cúmulo de problemáticas como lo es el hacinamiento poblacional, que impacta en la vivienda, derivando en asentamientos humanos irregulares o en zonas de riesgos, cuya consecuencia es la falta de servicios básicos como alumbrado público, agua, drenaje y alcantarillado, telefonía y cobertura de internet, recolección de residuos, transporte público, y seguridad, entre otros.

Todo esto tiene efectos que generan situaciones problemáticas que se les denominará de segunda generación como lo son la falta de acceso a la educación por la capacidad de matrícula en los planteles educativos, lo mismo sucede en el ámbito de la salud, por la baja capacidad de atención a un gran número de población, crisis medio ambientales en las diversas estaciones del año, y sobre todo en el ámbito de la inseguridad, ante los obstáculos operativos que se tienen en las zonas metropolitanas del Estado de Veracruz, por falta de elementos, la distribución de las competencias de las diferentes instituciones de seguridad, y la falta de coordinación entre las autoridades político-administrativas de los municipios que componen las zonas metropolitanas.

Como se sabe, la inseguridad es un problema multifactorial y multidimensional, por lo que el objetivo general de esta investigación versa en analizar el tramo de responsabilidad en materia de seguridad que le corresponde a las autoridades estatales y municipales, lo que permitirá reconocer las debilidades con las que se cuentan y estar en posibilidad de detectar áreas de oportunidad para la mejora de los sistemas de seguridad en las áreas metropolitanas del Estado de Veracruz y que éstas sean acordes a los lineamientos señalados por la NAU. La inseguridad es un flagelo que afecta a todos los que habitan y transitan por el territorio veracruzano por lo que resulta imprescindible conocer ¿Cuáles son los retos que representa la implementación de los mecanismos de intervención de

la Nueva Agenda Urbana para la seguridad en las zonas metropolitanas del estado de Veracruz? y ¿Cómo se pueden mejorar las relaciones intermunicipales de las zonas metropolitanas del Estado de Veracruz, para fortalecer la seguridad urbana?

2. Analisis de la nueva agenda urbana (NAU)

En la Nueva Agenda Urbana de la ONU adoptada en la Conferencia Habitat III en Quito, Ecuador, en 2016, se estableció que los Estados debían tener una visión compartida de las ciudades y los asentamientos urbanos debiendo ser sostenibles, inclusivos y resilientes, esto con la finalidad de garantizar un futuro mejor para las personas y el planeta. Por lo que la NAU se basa en reconocer que las ciudades son trascendentales para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible fijados en la Agenda 2030, específicamente en su Objetivo 11, por lo que resulta ineludible abordar los desafíos urbanos actuales y futuros de manera coordinada, transversal y estratégica, los cuales pueden ser adoptadas en el contexto nacional, subnacional o local. En este sentido, se fijan tres dimensiones centrales consistentes en la Sostenibilidad Social, la Sostenibilidad Económica y la Sostenibilidad Ambiental.

Para cumplir con las dimensiones señaladas, se tienen contemplados los Métodos de Implementación, los cuales se dividen en cuatro rubros, siendo: el primero, los Mecanismos de Intervención; el segundo, las Medidas “Duras” para infraestructura y servicios; la tercera, las Medidas “Blandas”; la cuarta, la de Tecnología e Innovación, mismas que cuentan con elementos propios de cada una de ellas, siguientes:

Tabla 1

Métodos de Implementación			
Mecanismos de intervención	Medidas “duras” para infraestructura y servicios	Medidas “blandas”	Tecnología e Innovación
1. Políticas urbanas nacionales 2. Políticas de suelo 3. Políticas de vivienda y mejoramiento barrial 4. Legislación y regulaciones urbanas 5. Diseño urbano 6. Financiamiento municipal 7. Gobernanza urbana	1. Transporte y movilidad 2. Energía 3. Desechos sólidos 4. Agua y saneamiento	1. Cultura 2. Educación 3. Salud 4. Seguridad urbana	1. Tecnología 2. Transporte 3. Tecnología de construcción y edificación 4. Mapeo y datos espaciales

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Nueva Agenda Urbana Ilustrada

De lo anterior se deducen diversos criterios como lo es:

- a. Una planificación urbana inclusiva y participativa: promoviendo que en los procesos de planificación urbana se involucren las diversas comunidades, promoviendo la equidad, la integración social y la diversidad.
- b. Una economía urbana y su financiamiento: enfocada en la necesidad de una economía urbana fuerte y sostenible y así lograr un desarrollo equitativo y sostenible.
- c. Las infraestructuras urbanas sostenibles: enfocadas a que las ciudades puedan adaptarse a desafíos futuros como lo son el cambio climático o el crecimiento demográfico, incluyendo el uso de la energía renovable, la gestión de residuos, el abastecimiento del agua; así como una movilidad sostenible.
- d. La equidad social y justicia: para evitar las desigualdades sociales y económicas a través de políticas y estrategias específicas para el acceso a una vivienda digna, a los servicios básicos y a la educación, y su lucha contra la discriminación.
- e. Una gobernanza y participación ciudadana: que permita a los ciudadanos ser parte del proceso de toma de decisiones y asegure la transparencia y la rendición de cuentas
- f. La implementación y seguimiento: midiendo y dando seguimiento a los indicadores de cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Por lo que siguiendo los pasos de la Nueva Agenda Urbana de la ONU se sabe que para su implementación se requiere una planificación y gestión coordinada, estratégica y efectiva entre las autoridades municipales que componen las distintas zonas metropolitanas en el Estado de Veracruz, junto con el gobierno estatal y en su caso federal, para que pueda traducirse en mejores oportunidades para las personas, así como en ciudades y asentamientos urbanos más equitativos, sostenibles y resilientes.

En la actualidad, en toda la entidad Veracruzana no solo en las zonas metropolitanas, se tiene insuficiencias de los servicios públicos urbanos necesarios que se pueden observar cómo áreas de oportunidad en la implementación de los mecanismos de la Nueva Agenda Urbana, para referencia de esta investigación se consideraron los Programas de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Veracruz 2021 y de Xalapa 2022, toda vez que son los únicos con los que cuenta la entidad, elaborados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), observando los ejes que como consecuencia tienen un impacto directo en la inseguridad, específicamente en relación a la seguridad urbana, como son:

- a. **Vialidad y Transporte**, dentro de este rubro, se aprecia en los Programas analizados las dificultades y problemáticas que se presentan en ambas zonas metropolitanas siendo de las más relevantes la falta de coordinación entre los municipios para facilitar el desplazamiento de las personas de los distintos territorios municipales,

la ausencia de un programa maestro de nivel metropolitano que integre las iniciativas municipales para solventar los problemas de movilidad; circuitos viales ineficientes (SEDATU, 2022); y la falta de infraestructura vial y transporte público sustentable para conectar las ciudades y municipios. (SEDATU, 2021): Esto impacta directamente en la seguridad de las personas que transitan por la zona metropolitana, por el incremento en los riesgos de accidentes viales, la falta de cobertura del servicio de transporte, la obstaculización en la movilización de los servicios de emergencia, servicios públicos, policiales o particulares, entre muchas otras consecuencias que derivan de la deficiencia del transporte y las vías de comunicación.

- b. **Vivienda.** La corrupción de las autoridades municipales para la autorización de los permisos de uso de suelo para la construcción de vivienda en zonas de alto riesgo, sin la planeación urbanística adecuada, misma que impacta directamente y se relaciona con los temas de vialidad, transporte y medio ambiente, como con el tema central de la presente investigación que es la pobreza y la inseguridad. Aunado que la teoría de la oferta y la demanda, en materia de predios y terrenos ha encarecido los mismos, lo que ha ocasionado el asentamiento humano en zonas de riesgos, produciendo un incremento en la inseguridad de las familias.
- c. **Agua.** Aunque se pueden abordar diversos puntos que interesan relacionados con el vital líquido, causa interés lo identificado en los programas que se analizan. En la zona metropolitana de Veracruz, dentro de la priorización de problemas, el tema del agua se encuentra en primer lugar derivado que de la calidad del agua superficial y sobreexplotación de los acuíferos se detectó que el 25% es de buena calidad, el 39% se encuentra contaminada, y el 36% está fuertemente contaminada, según el Sistema Nacional de Información del Agua (2020) (SEDATU, 2021). Para la zona metropolitana de Xalapa se concluye que “A pesar de la existencia de la infraestructura necesaria para llevar agua potable a la ZMX y acceso a la misma, esta no ha recibido el mantenimiento adecuado en gran parte de los municipios de la región, al grado de que es común observar grandes fugas de agua en las localidades tanto urbanas como rurales, volviéndose imperante la necesidad del mantenimiento de la red de agua potable por parte de cada municipio de la región. Por otro lado, en consideración de los factores que influyen en el desabastecimiento de agua, tanto naturales como artificiales, resulta necesario, como medida preventiva, la implementación de infraestructura hídrica para el reciclado de agua, de manera que no se desaproveche la formación de manantiales o el agua de lluvia.” (SEDATU, 2022)
- d. **Medio ambiente y cambio climático.** Los desastres naturales y su impacto entre la población son por temas correlacionados de la metrópoli. La constante movilidad poblacional por concentración en las zonas metropolitanas de migrantes de otras zonas urbanas, pero sobre todo rurales, ocasiona que el desconocimiento del impacto de los fenómenos naturales perturbadores se vea con mayor intensidad ante la falta de prevención de estos.

- e. **Pobreza.** La polarización social y económica se robustece con la alta marginación de las áreas y municipios secundarios o vecinos de la ciudad núcleo, -llamémosle así a la ciudad que atrae la economía de la metrópoli-, que derivado de las actividades económicas acumula parte de la riqueza, segregando a aquellos que bien se denominan ciudades dormitorio. En el informe correspondiente a la zona metropolitana de Veracruz, se observa que los municipios de Boca del Río y Veracruz albergan entre el 30% y el 33%, respectivamente, de la población en pobreza; y los municipios de Manlio Fabio Altamirano y Jamapa, cuentan con un 54.5% y 51.7%, respectivamente, de su población en pobreza. (SEDATU, 2021). Por otra parte, respecto de la zona metropolitana de Xalapa, el porcentaje de la población en situación de pobreza en menor proporción se encuentra la ciudad de Xalapa con un 37.6% de la población en pobreza; y en situación opuesta se encuentran los municipios de San Andrés Tlalnelhuayocan, Rafael Lucio y Jilotepec con el 60.6%, 58.8% y 58.2%, respectivamente, de su población en pobreza. (SEDATU, 2022)
- f. **Inseguridad.** Todos los temas anteriormente desarrollados, conducen en mayor y menor medida al tema de la seguridad, por la concatenación de elementos que fluctúan entre sí. No se puede hablar de una seguridad si coexisten en el ámbito espacial, social y económico del área metropolitana situaciones relacionadas con la pobreza, la marginación, problemas medioambientales, escasez de agua, rezago educativo, rezago en el sector salud, ya que esto abona al incremento de los índices delincuenciales, sumando muchos otros temas que no han sido profundizados en esta investigación pero que son visibles, como lo es la impunidad que se desarrolla en el siguiente apartado.

Con estos datos, no se debe perder de vista las áreas de oportunidad para las ciudades metropolitanas, considerando que como lo señalan Ramírez Sáiz y Safa Barraza, “Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y de actores que intervienen en su regulación” (Ramírez Sáiz & Safa Barraza, 2011). Siguen señalando que a partir de la adopción de políticas neoliberales atendiendo la lógica del mercado, el Estado trasladó la facultad de gestión y control del desarrollo urbano a particulares, disminuyendo con ello su participación y disipando la visión de las áreas metropolitanas como un conjunto, con una política distributiva más justa entre ellas y al interior de las mismas, provocando lo que los datos han arrojado, una desagregación e inequidad social, económica y ambiental entre los municipios que componen las zonas metropolitanas, en comparación con la ciudad nuclear.

“En síntesis, la fragmentación de la ciudad subsistirá y se consolidará mientras no existan políticas urbanas claras que tomen en cuenta los problemas de la ciudad en su conjunto y, al mismo tiempo, atiendan las necesidades específicas de sus principales grupos

sociales.” (Ramírez Sáiz & Safa Barraza, 2011). Lo que representa alguno de los retos para la implementación de los mecanismos de intervención de la Nueva Agenda Urbana para la seguridad en las zonas metropolitanas del estado de Veracruz.

3. Enfoque de la seguridad

El punto 103 de la NAU señala: “103. Integraremos medidas inclusivas para la seguridad urbana y la prevención de la delincuencia y la violencia, incluidos el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo. En esas medidas, cuando proceda, se cooperará con las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en la formulación de estrategias e iniciativas urbanas, entre otras cosas, teniendo en cuenta los barrios marginales y los asentamientos informales, así como la vulnerabilidad y los factores culturales en la elaboración de las políticas relativas a la seguridad pública y la prevención de la delincuencia y la violencia, en particular mediante la prevención y la lucha contra la estigmatización de grupos concretos que, de manera inherente, plantean mayores amenazas en materia de seguridad”. (ONU, 2020)

Las autoridades alcanzan los fines de la seguridad pública a través de la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

“En el ámbito municipal la autoridad debe realizar acciones para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad” (CASEDE). Dentro del ámbito municipal, la Constitución considera a la seguridad pública como un servicio a cargo del municipio el cual deberá ejercerse con el concurso del Estado porque así lo determina el artículo 21 Constitucional que establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias.

En este sentido, el Ayuntamiento deberá regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, y los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio. Asimismo, con base en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional, los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de dicho servicio, situación que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional.

Estas atribuciones el municipio las realiza a través de la Policía municipal la cual, dentro de sus principales funciones se encuentran las de:

- Vigilancia, a fin de mantener estable el orden público.
- Prevención del delito
- Protección de la ciudadanía.
- Protección de los bienes, recursos materiales y medio ambiente del Municipio.
- Custodia de los Centros de Detención Municipales.
- Comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio.
- Orientación de la ciudadanía con relación al cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen en el Municipio.
- Vigilancia de la circulación de vehículos y peatones en el Municipio, en coordinación con las autoridades del Estado, entre otras.

A través de estas funciones la institución encargada de la seguridad se enfoca a cuestiones de reacción en contra de la comisión de hechos delictuosos; por tal motivo es oportuno mencionar que en la actualidad estas funciones no bastan, la seguridad debe ser observada de una forma más integradora, crear políticas públicas que permitan desarrollar estrategias que combatan a fondo la prevención de los delitos, y no debe ser analizada a la seguridad como un hecho aislado sin relación con otras áreas como la económica, social, medio ambiental, etc., como un tema social complementario.

Por otra parte, la Asamblea General de la ONU del 10 de septiembre de 2012, (ONU, 2016) señala que la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. Sobre esta base, el entendimiento común con respecto al concepto de seguridad humana engloba lo siguiente:

- a. El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;
- b. Exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;
- c. También reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; entre otras.

Aunque la seguridad humana no sustituye a la fuerza del Estado en combatir a la delincuencia o cualquier otro riesgo que detecte como amenaza a la soberanía y orden público, sí permite su implementación de forma coordinada y complementaria a las acciones que todas las autoridades realizan, sobre todo desde el ámbito del desarrollo ya sea económico o social, he aquí la importancia de la seguridad pública y la seguridad humana desde el ámbito de lo municipal, en virtud de que no se debe olvidar que el municipio es la autoridad más cercana y que tiene el primer contacto con la sociedad, y con sus necesidades.

Relativo a los índices y cifras que se manejan en el Estado de Veracruz se ocupa la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022 elaborada por el INEGI en colaboración con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (INEGI, UNODC, 2022) como fuente de referencia para el diseño de políticas, programas y planes en materia de seguridad y victimización, cuyo periodo de análisis es del año 2011 al 2021, de la que se aprecia los siguientes datos de interés para el Estado de Veracruz:

Tasa de delitos por tipo más frecuentes, en orden descendente es el fraude con un 21.3%; Extorsión con un 16.5%; Robo o Asalto en calle o transporte público un 15.4%; Amenazas verbales 13.6%; Otros delitos (Secuestro, secuestro exprés, delitos sexuales y otros delitos) con un 9.1%; Robo en casa habitación un 8.9%; Robo total o parcial de vehículo 7.3%; Lesiones un 4.9%; y Otros robos con un 3.3%, por lo que se aprecia que la gran mayoría de los delitos se traducen en términos patrimoniales.

Tan es así que de los 1'145,599 delitos estimados para el 2021 en el Estado de Veracruz, el 78.6% de los casos, la víctima manifestó haber sufrido un daño, siendo un 48.7% de carácter Económico; un 23.6% de carácter Psicológico o emocional y sólo un 6.4% de índole Física o Laboral; lo que nos lleva nuevamente al ámbito económico el menoscabo que impacta en el incremento del índice delictivo. Y de estos delitos el 59% es perpetrado por un solo delincuente, el 19.9% por dos delincuentes y el 18.2% por tres o más delincuentes, o lo que se denomina delincuencia organizada; y de estos porcentajes el 85.5% lo ejecutan sólo hombres, el 5.3% sólo mujeres y el 6.9% entre hombres y mujeres; por lo que analizando las cifras, éstas reflejan que el gran número de delitos son cometidos por delincuentes no pertenecientes a organizaciones criminales, o al menos que no encuadran en esas características, por ejecutarse por un solo individuo sobre actos de carácter meramente patrimonial.

Otras de las cifras impactantes son las denominadas "cifras negras" las cuales establecen los delitos no denunciados en el Estado de Veracruz, y que del 100% de los delitos

cometidos y señalados con anterioridad, sólo el 8.8% fueron denunciados en el año 2021, dejando un 92.2% de los delitos sin denunciar; y de ese 8.8% denunciados el correspondiente 19.2% no se inició la carpeta de investigación y en el 4.2% por otros motivos tampoco se le dio trámite, iniciando el 76.5% con una carpeta de investigación; lo que se traduce en que sólo al 6.8% de todos los delitos cometidos en el 2021 en el Estado de Veracruz, se procedió con la integración de una carpeta de investigación por parte de la Fiscalía, y de ese porcentaje aproximadamente la mitad son archivados o no se le da la continuación a la investigación; lo que provoca que del 92.2% de los casos no denunciados los principales motivos por los que la ciudadanía no denuncia son: el 58.3% por causas atribuibles a la autoridad (miedo a que lo extorsionen, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad, y por actitud hostil de la autoridad) y el 41.4% por otras causas (miedo al agresor, delito de poca importancia, no tenía pruebas u otros motivos).

Por estas razones la ENVIPE estima que el 56.1% de la población considera a la inseguridad como el problema más importante que aqueja a Veracruz; seguido de un 45.5% el aumento de precios; el 41.2% el desempleo; 31.8% la salud; 31.4% la pobreza; 20.2% la corrupción; 19.7% la escasez de agua; 18.2% la educación; 15.7% Falta de castigo a delincuentes; 10.5% Narcotráfico; y 5.6% Desastres naturales. Como se observa, todos los rubros que atañen a las directrices que se fija en la NAU y su relación con la seguridad.

En consecuencia, existe la necesidad de implementar algún mecanismo para la disminución del índice delictivo sobre todo en las áreas que nos ocupa que son las zonas metropolitanas, primero implementando esta misma estrategia de recolección de información para estar en posibilidad de proporcionar datos concretos a las zonas, para la programación y diseño de una estrategia encaminada a la protección de la seguridad pero no solo vista desde la teoría de la seguridad pública, sino desde la perspectiva de la seguridad urbana. Por lo tanto, la Seguridad Urbana se basa en desarrollar políticas y acciones que velen por la seguridad de las personas ante fenómenos delincuenciales propios de la vida urbana.

Como señala Dammert que “son claras las debilidades y deficiencias institucionales en América Latina con respecto a la seguridad ciudadana: pobreza de diagnósticos, debilidad de las instituciones civiles, confusión en las políticas y programas, descoordinación estatal intersectorial. Igualmente, una incipiente asociación estratégica y de desarrollo de mecanismos de intervención entre instituciones del Estado, del sector privado y la sociedad civil. Un enfoque integral incluye medidas de prevención situacional del crimen y la violencia, de implantación de programas de desarrollo social focalizados a grupos en riesgo y poblaciones vulnerables, y de intervención en la mejora de la calidad de vida

de barrios y comunidades locales con el estímulo a la participación de los ciudadanos y el desarrollo de mecanismos para la solución pacífica de conflictos”. (Sanguino, 2016)

4. Conclusiones

La rigidez del sistema de gobierno provocó que a finales del siglo pasado se iniciara un proceso de desconcentración el poder, que combinado con las intervenciones de corte económico, las autoridades descentralizaran la toma de decisiones hacia los gobiernos subnacionales y municipales; sin embargo, por la centralización de las finanzas públicas dicha descentralización se ve disminuida por la dependencia económica central, interfiriendo con la distribución de funciones y atribuciones, provocando que las autoridades municipales se vean sobrepasadas en su capacidad de respuesta y atención de servicios públicos propios de su competencia, como son los estudiados en el apartado anterior, así como en el que nos interesa en este momento que es la seguridad. (García Vázquez, 2020)

Actualmente las políticas públicas son diseñadas e implementadas de forma centralizadora desde ámbito federal debiendo ser replicadas y ejecutadas por los gobiernos de las entidades federativas y los municipios de forma subordinada, lo que dificulta una producción de políticas y programas de gobierno específicos y acordes a las realidades actuales de las diferentes zonas de país, sobre todo en el tema de la seguridad desde su más amplia acepción, hasta lo que se ha denominado como seguridad urbana. La toma de decisiones no debe estar orientada únicamente a la lógica del mercado, sino que deben de trabajar estrechamente con las instituciones de los tres órdenes de gobierno a través de la colaboración y cooperación mutua, regidos por una autoridad administrativa y operativa común.

Para el caso de la seguridad urbana la creación de una policía metropolitana permitirá una unión entre los municipios que conforman las zonas metropolitanas, fortaleciendo y recuperando los territorios abandonados por las instituciones de seguridad pública estatal y municipales, conocidas también como zonas del miedo, en las que proliferan bandas delictivas que se apropian de esos espacios públicos, dando origen a partir de la marginación y exclusión social que se provoca en ese territorio a la proliferación de los delitos de impacto sobre todo en el ámbito económico, y el tráfico de drogas a través de la denominada delincuencia parasitaria. Esta es una de las situaciones comunes como lo señala la “Teoría de la ventana rota” por las que se fomenta la participación de los diferentes grupos sociales orientados a la seguridad, la cual ya es insuficiente como se puede observar en el informe de la ENVIPE.

Si bien ese tipo de delitos y delincuencia resulta propio de estrategias y acciones implementadas por las instituciones policiales de proximidad, resulta necesario diseñar un plan estratégico de instituciones policiales metropolitanas con un mando único, para la coordinación y colaboración efectiva forma horizontal entre la ciudad núcleo y los municipios metropolitanos, y no como la diseñada policía metropolitana de Guadalajara, Jalisco, (Bonilla, 2020), ni como las extintas Policías Intermunicipales del Estado de Veracruz, que pertenecían a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, por lo que sus planes y estrategias se encontraban subordinadas al mando único estatal.

Por lo tanto, adoptando el modelo de las llamadas Agencias Metropolitanas Alemanas, se podría crear una autoridad sectorial con una función limitada y delimitada, en este caso la seguridad urbana, en la que converjan los planes municipales de desarrollo, con la finalidad de diseñar e implementar planes, estrategias y acciones en materia de seguridad urbana a través de un órgano colegiado encabezado por el municipio de la ciudad núcleo y de todos los municipios que componen la zona metropolitana, toda vez que los desafíos de la inseguridad no pueden observarse solamente desde el nivel estatal ni desde el nivel estrictamente municipal; ya que en la interacción y la relación socio-económica existente en estas zonas, surgen especificaciones y situaciones propias de la geografía, la sociedad, la cultura, la educación, el medio ambiente, el desarrollo económico de cada zona metropolitana del Estado de Veracruz, que se deben abordar de forma particular, para una efectiva prevención y reacción del delito.

En ese tenor, se presentan los pasos generales y requisitos legales y administrativos para constituir a una policía metropolitana en Veracruz:

1. Diagnóstico y planeación: Evaluación de necesidades: identificar las áreas metropolitanas que requieren una policía metropolitana y las necesidades de seguridad específicas. Plan estratégico: elaborar un plan estratégico que incluya objetivos, recursos necesarios y un cronograma de implementación, que le permitan a los operadores de la seguridad prevenir la materialización de un riesgo.
2. Marco legal: garantía de un marco legal que permita que una policía metropolitana exista; lo que implica una enmienda a las leyes y reglamentos de seguridad pública del Estado de Veracruz; así como la celebración de convenios entre los gobiernos municipales que serán parte de una policía metropolitana para coordinar esfuerzos y recursos.
3. Estructura organizacional jerárquica: definir una estructura jerárquica de policía metropolitana, incluidas las responsabilidades y roles de cada nivel; las unidades de operaciones especializadas, con un demarcación de la autoridad de seguridad local pero coordinada.
4. Reclutamiento y capacitación: reclutamiento de profesionales calificados como agentes de policía a través de concursos públicos para puestos vacantes; y en la

capacitación del personal, se debe proporcionar entrenamiento de habilidades adecuadas a la prevención del tipo de delito que impera en la zona metropolitana.

5. Infraestructura y equipamiento: proporcionar instalaciones de policía de campo en ubicaciones importantes; y proporcionar a la policía con vehículos y armas, tecnología de comunicación y apoyo acordes a las zonas geográficas de operación.
6. Coordinación y colaboración: elaboración de un sistema de cooperación con la policía local; involucrando también a grupos de ciudadanos en la planificación y evaluación de las actividades policiales para garantizar la capacidad de reaccionar.
7. Evaluación: establecimiento un esquema de medición y seguimiento de los resultados de la policía metropolitana para las oportunidades de mejora; con indicadores precisos.
8. Retroalimentación: fundado en la medición de la satisfacción del ciudadano, para la modificación y mejora en el desempeño de la corporación.

Bibliografía

- Bonilla Alguera, G. (2020) La ilusión de la gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública: la policía metropolitana de Guadalajara. Recuperado el 30 de agosto de 2024 en <https://confines.tec.mx/index.php/confines/article/view/67>
- Castells, M. (1989). "The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process." Oxford: Blackwell. Recuperado el 30 de agosto de 2024 en https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=rUbZLcYsA_QC&oi=fnd&pg=PR11&ots=y_chmvB1iQ&sig=mf0pngXjYX2C6mBPK_GTN92_xYM&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- CESOP. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Definición", en Desarrollo Metropolitano [Actualización: 2 de julio de 2006], Recuperado el 30 de agosto de 2024 en https://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_dmetropolitano.htm#_ftnref2
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE) "Guía Técnica 16 La Seguridad Pública Municipal" Recuperado el 30 de agosto de 2024 en <https://www.casede.org/index.php/seguridad-publica/370-la-seguridad-publica-municipal>
- CONAPO. Consejo Nacional de Población (2004) "Delimitación de las Zonas metropolitanas de México". Recuperado en 25 de julio de 2024, http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas2000/completo.pdf
- García Vázquez, N., Urquidez, O. (Coord). (2020). La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas. El Colegio de Jalisco, A.C. Recuperado el 30 de agosto de 2024 en <https://www.coljal.mx/wp-content/uploads/2023/01/La-reinencion-de-la-metropoli.pdf>
- Hall, P. (1998). Cities in Civilization: Culture, Innovation, and Urban Order. London: Weidenfeld & Nicolson. Recuperado el 30 de agosto de 2024 en https://www.academia.edu/7404058/Peter_Hall_Ciudades_del_ma%C3%B1ana
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2022). "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022", Recuperado el 30 de agosto de 2024 en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_ver.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016). "Manual De Seguridad Humana". Recuperado el 30 de agosto de 2024 en <https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2023/02/HS-handbook-Spanish.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020). Recuperado el 25 de agosto de 2024 en <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) 2020 "Nueva Agenda Urbana Ilustrada". Recuperado el 30 de agosto de 2024 en <https://>

- unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/nueva-agenda-urbana-ilustrada.pdf
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, & Safa Barraza, Patricia. (2011). "Realidades y retos de las áreas metropolitanas: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey." *Desacatos*, (36), 131-148. Recuperado el 25 de julio de 2024 en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2011000200009&lng=es&tlng=es
- Robinson, J. (2008). *Ciudades globales y mundiales: una visión desde fuera del mapa*. Recuperado el 30 de agosto de 2024 en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2427.00397>
- Sanguino Paez, A. (2016) "Tesis doctoral. Elementos para una política de seguridad urbana" Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Recuperado el 30 de agosto de 2024 en <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/6a658836-b36b-4758-ba60-23cae7dbbe90/content>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) 2022. "Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Xalapa, Veracruz. Recuperado el 30 de agosto de 2024 en https://www.riaaver.org/sites/default/files/2022-02/POTZMX_2.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) 2021. "Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana de Veracruz, Veracruz. En <https://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/wp-content/uploads/sites/12/2022/02/ZMV-Presentaci%C3%B3n-Resumen-23.12.21.pdf>