



**Universidad Autónoma Metropolitana**  
*Unidad Iztapalapa*

---

CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

GRADO: LICENCIATURA

**RELACIONES INTERMUNICIPALES. SANTIAGO  
TIANGUISTENCO Y CAPULHUAC. Una propuesta para la  
mejora en Seguridad Pública.**

P R E S E N T A

GERARDO FLORENTINO GALÁN.

MATRÍCULA: 200326864

---

ASESOR:

*MTRO. RAFAEL MONTESINOS CARRERA*

**Iztapalapa, Ciudad de México, junio, 2004**

**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Unidad Iztapalapa*

**CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**GRADO: LICENCIATURA**

**RELACIONES INTERMUNICIPALES. SANTIAGO  
TIANGUISTENCO Y CAPULHUAC. Una propuesta para la  
mejora en Seguridad Pública.**

PRESENTA

**GERARDO FLORENTINO GALÁN.**

**MATRÍCULA: 200326864**

ASESOR:

*MTRO. RAFAEL MONTESINOS CARRERA*

Iztapalapa, Ciudad de México, junio, 2004



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

★ FEB. 7 2005 ★

C. S. H.

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

## **DEDICATORIAS**

**PARA MI MADRE Y MI HERMANO,**

Que siempre estuvieron conmigo,  
que me apoyaron, que se sacrificaron  
por mí, y no dejaron que me diera por vencido,  
Gracias...

# INDICE

Prólogo.....	4
Introducción.....	6
<b>CAPITULO I</b>	
<b>CONSTRUCCIÓN METODOLÓGICA, EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES</b>	
<b>MUNICIPALES.....</b>	<b>8</b>
1.1 Qué son las Asociaciones Intermunicipales, aplicadas como Políticas Públicas?.....	9
1.1.1 Evaluación de la Seguridad Pública, a través de las Relaciones Intermunicipales.....	11
1.2 ¿Qué son las Relaciones Municipales y su ventaja en la construcción de la mejora en	
Seguridad Pública?.....	14
1.2.1. Relaciones Intergubernamentales.....	15
1.2.2. La Asociación Nacional de Municipios.....	16
1.3 Colofón.....	20
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, Y LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO</b>	
<b>TIANGUISTENCO Y CAPULHUAC.....</b>	<b>21</b>
2.1. Experiencias en materia de Seguridad Pública Estatal y Municipal en Coahuila.....	21
2.2 Experiencias en materia de Seguridad Pública Estatal y Municipal: el caso Nayarit.....	23
2.3 La Participación Social para la prevención del delito en el Estado de México.....	24
2.4 La Seguridad Pública en el Municipio de Toluca; retos y perspectivas.....	26
2.5 La Coordinación en el Área de Seguridad Pública.....	28
2.6 Panorama socio-político de Santiago Tianguistenco y Capulhuac.....	29
2.7 La Seguridad Pública en la región.....	32
2.8 Colofón.....	36
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES EN SANTIAGO TIANGUISTENCO Y</b>	
<b>CAPULHUAC: LA SEGURIDAD PÚBLICA.....</b>	<b>38</b>
3.1 Sustento legal: la normatividad.....	39
3.2 Estudio de mercado.....	42
3.3 Aspectos Técnicos.....	51
3.4 Aspectos Administrativos.....	56
3.5 Aspectos Financieros.....	60
4 Conclusión.....	63
Bibliografía.....	67
Anexos.....	71

## **PROLOGO.**

En la República Mexicana existen cerca de 2398 municipios, con 145 712 localidades de diferentes dimensiones, donde se realizan elecciones y toman posesión de sus cargos cerca de 50 000 funcionarios municipales de elección popular, de los cuales la gran mayoría llega a estos puestos con la idea y el deseo de contribuir a la mejora de su comunidad, a partir de su gestión, sin embargo, lejos de ser proyectos impulsores de desarrollo, se convierten en administraciones llenas de carencias por la falta de conocimiento y orientación objetiva y planificada.

El presente trabajo ha sido pensado con la finalidad de proponer soluciones a los grandes problemas que enfrentan los municipios en México; que en su gran mayoría tiene deficiencias tanto administrativas, financieras, técnicas y con personal administrativo incapaz de realizar labores nuevas o innovar en la administración. Esta es la razón por la cual se hace necesario dar importancia al hecho que las gestiones de los diferentes presidentes municipales se dé trabajo a administradores que por tener tiempo laborando en dicha institución adquieren la experiencia y manejo de manera práctica en el funcionamiento de los Ayuntamientos.

En la actualidad han existido hombres e instituciones gubernamentales que han tratado de crear propuestas alternativas para impulsar el desarrollo municipal a través de ideas innovadoras y con alto sentido de responsabilidad y planificación para elevar el nivel de vida de los pobladores de las comunidades. Sin embargo, han caído en el excesivo burocratismo que impide dar marcha a las propuestas planteadas, existiendo la falta de apoyo económico por parte del gobierno o instituciones privadas, así como la falta de una participación ciudadana activa conocedora y conciente de lo que va a generar las nuevas propuestas, que no se deje engañar por las falacias de los malos administradores que solo buscan el beneficio propio y su permanencia en las esferas del poder. Frente a los acontecimientos políticos actuales es imperioso reconfigurar nuevas instituciones públicas y actores políticos con un verdadero sentido de compromiso en los puestos que estos viene desempeñando.

Ante esta situación, el presente proyecto trata de crear, en primer lugar, los cimientos de una *cultura de colaboración* dentro de las instituciones gubernamentales como participantes directos en las decisiones de cada municipio y de estos con la ciudadanía, para que se sientan

incluidos en los proyectos; dejarlos de lado, es no tomar en serio la existencia de una democracia Mexicana que se ha venido construyendo a lo largo del tiempo en nuestro país.

Los tiempos necesitan de la participación de todos, no solo de los gobiernos, ni de la sociedad nada más, se requiere de la colaboración de todos, en el caso de la Seguridad Pública, la necesidad de tener como aliada a la sociedad en el combate a este cáncer social es vital; nadie puede estar aislado a los nuevos acontecimientos, nadie está exento de los beneficios o perjuicios que puede causar un problema, la sociedad es un organismo viviente que se encuentra interrelacionado e interdependiente.

La *Coordinación intermunicipal para la Seguridad Pública*, presenta el órgano encargado de buscar y poner en práctica una estrategia para buscar colectivamente una solución, quién lo vea así, entonces empezará a concebir las relaciones sociales como: forma de vida, de ayuda mutua y no como un problema de confrontación.

Sin embargo, la coordinación puede tener ciertas desventajas y limitaciones, como la falta de un interés por parte de las autoridades para la colaboración institucional y la creencia de que se va a eliminar la autonomía de los municipios, que en este aspecto, es uno de los tesoros más celados por las administraciones locales.

## INTRODUCCIÓN

Las estrategias intermunicipales, son proyectos que se han venido elaborando en países de Europa y América del Norte principalmente, con diversas formas de llevarlos a cabo. En México ha existido solo una vez en la que se ha construido una coordinación de ayuda en materia de Seguridad Pública y se llegó a magníficos resultados, en la presente propuesta, se plantea un proyecto de coordinación que habrá de considerarse como un proyecto a largo plazo, con una metodología que se pueda seguir fácilmente y aplicarse lo más apegado al proyecto.

Los municipios en México son entes que debido al gran centralismo que existe aún en nuestro país, mantiene descuidado los problemas que enfrenta cada municipio en particular, cada uno de ellos, aunque sean muy parecidos por las características geográficas, tiene rasgos particulares y diferentes a los otros, lo que origina que no sean iguales entre sí, con financiamiento diferente, con un número de población diferente. Los problemas que de ello emanan son diversos, que si bien o mal enfrentan y/o tratan de resolverlo de alguna manera, son poco eficaces por la falta de una planeación conciente y pensada, y una limitante económica, como son los escasos recursos que perciben por los ingresos que le corresponden como entidad pública.

Los problemas son muchos, las soluciones son pocas y el financiamiento insuficiente, ante ello, varios municipios han tratado de crear nuevas alternativas de administración de sus recursos y crear nuevas gerencias en la prestación de sus servicios públicos, sin embargo, estos municipios se reducen a administraciones básicamente metropolitanas, con un alto porcentaje de participaciones y aportaciones que les da el gobierno federal y estatal por el número de ciudadanos que tiene cada uno de ellos, revolucionando las antiguas formas de recaudación fiscal municipal, hacendaría y administrativa. Los municipios menos agraciados, con escasos recursos económicos, con una población menor y bajo nivel de vida, deben crear nuevas formas de solucionar sus problemas maximizando sus recursos económicos y materiales con los que cuentan, ante ello, el planteamiento de la ayuda mutua a través de la existencia de las relaciones intermunicipales es una forma para tratar de solucionar sus problemas, a pesar de las dificultades económicas han sido tan obvias en el tiempo. La

unión de los municipios, les dotará de mayor fuerza política ante el Estado y mayor autonomía como municipios.

El problema que enfrentan la mayoría de los municipios en términos de seguridad pública, es cada día mayor, y los recursos cada vez son más escasos, la delincuencia cada vez más organizada y los delitos cada vez más violentos. Por ello, se deben buscar nuevas alternativas que tengan los objetivos claros, la proyección planeada para combatir la inseguridad que impera en las calles ante la inseguridad que siente la mayoría de la población al salir de sus casas; percepción cada vez mas sentida.

La presente investigación propone la creación de una coordinación entre los municipios de Santiago Tianguistenco y Capulhuac, los dos pertenecientes al Estado de México, distrito local VI, al poniente de la Ciudad capital, desde los aspectos técnicos, materiales, administrativos y financieros, para obtener mayor éxito en la propuesta. Esta investigación fue dividida en tres partes para su presentación: la primera plantea un panorama de las distintas formas de relación municipal que pueden existir para darle solución a un problema determinado en un gobierno local (las relaciones intermunicipales, las relaciones intergubernamentales y la asociación nacional de municipios), concebidas como formas de ayuda mutua, en donde las relaciones intermunicipales se realiza un bosquejo de su forma de aplicación, las variables a medir y su temporalidad.

La segunda parte consta de la situación socioeconómica en que se encuentran los dos municipios considerados en esta investigación, y los problemas de seguridad a que se enfrentan, así como las diferentes propuestas que se han planteado en México ante el problema social de la inseguridad. En todo caso, se trata de tomar las experiencias vividas en otros lugares con características diferentes pero con problemas similares.

La última parte del trabajo propone la aplicación de las relaciones intermunicipales a través de métodos prácticos, tomando los requerimientos básicos para darle vida al proyecto, capaz de tener soporte legal, administrativo financiero y técnico, para su mejor comprensión.

Las tres partes dan como resultado abrir la posibilidad de construir a partir de una idea clara lo que son las relaciones intermunicipales en materia de Seguridad Pública

## CAPITULO I. CONSTRUCCIÓN METODOLOGÍCA. EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES MUNICIPALES.

*“En los tiempos que vivimos, el diseño de políticas públicas bien fundamentadas para llevar a cabo las actividades más importantes de la gestión gubernamental, no solo es conveniente sino indispensable”*

ARSENIO DURAN BECERRA  
Director de la Facultad de Derecho de  
La Universidad de Querétaro.

**E**n la actualidad los gobiernos locales se han visto envueltos en problemas que van desde administrativos hasta técnicos, (problemas concernientes a la prestación de los servicios públicos y las necesidades de la población), que han llevado a la necesidad de buscar nuevas formas de respuesta ante las insuficiencias de los gobiernos locales, aunado a los problemas de índole económica y al aumento cada vez mayor de la demanda de los servicios públicos, ante un constante crecimiento de la población, que muchas veces rebasan las capacidades de los municipios.

Para responder eficientemente a esto, los municipios han creado convenios intermunicipales, como es el caso de Alemania Federal, que tiene tres diferentes formas de asociación y de los 24, 511 municipios existentes, solo 140 no pertenecen a ninguna asociación; En Francia, de sus 37, 708 municipios, existen agrupados para la prestación de un servicio único alrededor de 8, 300 en asociaciones llamadas, sindicatos intermunicipales de vocación única o el sindicato intermunicipales de vocación múltiple, que son esfuerzos que han logrado afrontar con mucho más eficacia la prestación de los servicios públicos, por lo cual han sido modelos adoptados por Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

## **1.1 ¿Qué son las Asociaciones Intermunicipales, aplicadas como Políticas Públicas?**

Dentro de los mecanismos de asociación que puede tener un municipio como institución gubernamental podemos encontrar de dos tipos: de *tipo vertical*, que mantiene una interrelación en las diferentes instancias de gobierno; y las relaciones entre municipios que denominaremos *Relaciones Intermunicipales* dentro de las cuales contemplaremos dos formas que explican una nueva concepción de relaciones entre municipios cuando se han rebasado los límites territoriales.

Puede ser mediante la creación de entidades, instituciones o dependencias, tal es el caso de las entidades *supra municipales*, dotadas de base jurídica propia para su integración y funcionamiento que se constituiría en un nivel por encima de los municipios, el cual ha desarrollado muchas variantes en otros países, posibilidad que está claramente prohibida por el artículo 115 constitucional, dada las malas experiencias de lo que fueron las jefaturas políticas y las prefecturas en el régimen de Díaz. La rigidez de esta prohibición, impide aprovechar las experiencias externas por ejemplo de las mancomunidades y las comarcas municipales en España y más.

La otra opción es la creación de instituciones subordinadas a la decisión de los municipios que participan en su creación, con planes y programas propios, presupuesto, base jurídica y ciertos atributos de autoridad delegada, esta asociación no sería un peligro a la autonomía y soberanía de los municipios, pues es una institución con carácter voluntaria y tendría la forma de contrato o convenio por lo cual su vigencia estará sujeta a los intereses de los miembros.

Asimismo, la norma constitucional habilita a los ayuntamientos para coordinarse y asociarse en la prestación de servicios públicos y puntualiza que solo podrán asociarse al interior de un mismo Estado, si una asociación persiguiera diversos fines a la prestación de servicios públicos sería inconstitucional.

Esta opción crea la posibilidad de dotar a los municipios de mayor autonomía e independencia hacia las demás instancias de gobierno, además respeta la autoridad y libertad municipal. Como tal solo compromete a ayuntamientos a respetar los acuerdos y no a la sociedad de la región, aspecto muy importante para mantener la libertad de los municipios.

Un elemento que se debe tomar para la realización de una asociación entre municipios que se estipula en la fracción III del artículo 115 constitucional es que las relaciones municipales se realicen con sujeción a la ley relativa.

Los convenios intermunicipales pueden versar sobre cualquier acto de los siguientes límites.

- a) Que sea una actividad que esté dentro del ámbito de la competencia de los municipios.
- b) Que esté facultado por norma jurídica expresa.
- c) Que se base sobre aspectos que tengan un margen de discrecionalidad, no puede ser objeto de convenio las atribuciones que ejercita por disposición expresa ( por ejemplo la expedición de reglamentos de policía y buen gobierno).

Muchas son las ventajas aún no explotadas por los convenios de relaciones intermunicipales entre ellas están:

1. Respeta la existencia de los municipios
2. Remedia gran parte de las debilidades administrativas, técnicas, económicas y financieras.
3. Refuerza poderes y mantiene libertades comunales.
4. Evita la anexión o fusión de municipios por incapacidad.
5. Inscribe las técnicas más modernas en los servicios públicos y les da a la administración mejoras.
6. Reduce costos y gastos de realización de las obras e instalación, explotación y prestación de servicios públicos.
7. Racionaliza y agiliza una gran parte de las tareas de la administración municipal y llega a normas uniformes.
8. Habitúa a los presidentes de las municipalidades a una acción común, cooperativa y contribuye a la desaparición de los prejuicios particulares de la política de campanario.

La ley orgánica municipal del Estado de México título I, artículo 5° referente regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales determina.

*“Para el eficaz cumplimiento de sus funciones, los ayuntamientos podrán coordinarse entre si y con las autoridades estatales; y en su caso, con las autoridades federales, en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Tomando esto como antecedente para crear los acuerdos intermunicipales, y asegurarse del sustento que puede tener las nuevas relaciones, podemos mencionar las maneras que puede dar origen a los convenios intermunicipales a través de:

1. Cooperación voluntaria y espontánea, libremente decidida por las municipalidades o impuesto por los niveles superiores.
2. Cooperación para un fin especial, unión o bien, o cooperación para objetivos múltiples, general o casi general.
3. Cooperación para la realización de una obra en común.
4. Cooperación permanente cristalizada en una organización común, cooperación a través de reuniones especiales, esporádicas o hasta informales.
5. Cooperación a través de la creación de un ente de derecho público, en el local o nacional; mancomunidades, asociación, unión, regida por una comisión, o bien cooperación mediante la contratación de una empresa de derecho privado, sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitado o acuerdos por contrato.

#### **1.1.1. Evaluación de la Seguridad Pública, a través de las Relaciones Intermunicipales.**

Una de las principales atribuciones del municipio es la de prestar el servicio de Seguridad Pública para procurar que el desarrollo de la vida de la comunidad transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho. Organizando y proveyendo de los medios a las dependencias que tiene a su cargo las funciones de policia, seguridad, vialidad y asistencia a la población en situaciones de emergencia.

Ante ello podemos decir que la Seguridad Pública, es la función a cargo del estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Sin embargo, para lograr estos fines se han realizado muchas propuestas a través de la historia y a través de varias sociedades con el mismo problema tratan de resolver este problema sin tener algún éxito. Sin embargo, cómo se puede decir que una política pueda ser exitosa, bajo qué criterios se puede decir eso sin llegar a caer en una confusión de quien es mejor que otro y cuándo se puede decir que un programa, es mejor.

Para dar mayor sustento a la investigación y al proyecto mismo, se someterá a criterios de evaluación, mediante la búsqueda de una mejora en la prestación del servicio medida a través de tres variables, principalmente, que tocarán el proceso funcional, estructural y relacional, con los que se medirán en parámetros de productividad, calidad y competitividad del servicio.

Todas las formas de convenios, entre las instancias gubernamentales tienen ventajas y desventajas en su aplicación, sin embargo, los convenios intermunicipales son relaciones que aunque no es una opción muy aplicada en nuestro país muestra un panorama bastante alentador como propuesta y proyecto de desarrollo municipal

Para darle mayor rigidez a la investigación y sobre todo tratar de no desvirtuar la idea original, los convenios se harán conforme a un riguroso proceso y compleja serie de decisiones, en las que se entremezclaran las iniciativas de la sociedad, organizaciones sociales e instancias gubernamentales; se abordarán las primeras etapas y tramos de la creación de la política pública; cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen y explican los problemas públicos a atender; y cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos.

En el cuadro I, se hace referencia al desarrollo del proyecto en tres partes principales de la administración municipal; funcional, estructural y relacional. En la primera, el proyecto al momento de su implementación tendrá impacto en toda la administración como es la forma en que se harán o se prestarán los servicios, pues existe una intervención directa en cómo se va a relacionar gobierno y sociedad, oferta y demanda, productividad, costo. La segunda, pretende un cambio considerable en la estructura de la administración pública de los municipios por el hecho de que la prestación se hará en forma conjunta. Y la tercera, se tendrá que reconocer que las relaciones entre los participantes se hará de forma diferente pues existirá un compromiso formalizado que los compromete a respetar los acuerdos hechos entre ellos, lo cual dará la pauta crear una nueva relación entre ellos.

En el cuadro II y III, se hace una pequeña gráfica de la realización del proyecto dividido en tres partes haciendo referencia cada etapa del proyecto a un año, el cual corresponde a un año de la gestión de un ayuntamiento, de ahí que se divida en tres partes, pues contempla los tres años del ayuntamiento en turno como tres fases, que serán los tres años para la

realización del proyecto; el cual el primero será el año de inicio y sus características, el segundo sentadas las bases se miden las mejoras y sus expectativas a futuro y en el tercero se toma como el año donde se ha concluido el proyecto y se plantea un proyecto que de continuidad al proyecto. Esto es, institucionalizar el proyecto de relaciones intermunicipales.

### **I. INICIACIÓN**

- \* Planteamiento creativo del problema
- \* Definición de los objetivos
- \* Diseño innovador de opciones
- \* Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades

### **II. ESTIMACIÓN**

- \* Investigación cabal de conceptos.
- \* Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada.
- \* Examen normativo de las consecuencias probables
- \* Bosquejo del programa
- \* Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.

### **IV. IMPLEMENTACIÓN**

- \* Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.
- \* Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos.
- \* Traducción de la decisión en términos operativos.
- \* Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.

### **V. EVALUACIÓN**

- \* Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos.
- \* Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.

### **III. SELECCIÓN**

- \* Debate de las opciones posibles.
- \* Compromisos, negociaciones y ajustes.
- \* Reducción de la incertidumbre de las opciones.
- \* Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión.
- \* Decisión entre las opciones.
- \* Asignación de la responsabilidad ejecutiva.

### **VI. TERMINACIÓN**

- \* Determinación de los costos, consecuencia y beneficio, por clausura o reducción de actividades.
- \* Mejoramiento, si aún necesario y requerido.
- \* Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

NOTA: cabe aclarar que en este proyecto solo se abordaran los dos primeros fases de las políticas públicas aplicadas a la construcción de las relaciones intermunicipales, para el mejoramiento de la seguridad pública.

## **1.2 ¿Qué son las Relaciones Municipales y su ventaja en la construcción de la mejora en Seguridad Pública Preventiva?**

Los municipios como instituciones gubernamentales privilegiadas en ser las primeras instancias que mantiene una comunicación mas estrecha entre sociedad y gobierno, y como instituciones que dan respuesta a las necesidades mediatas y primeras de la misma; la prestación de servicios públicos (dependiendo de la entidad federal y el municipio en que se encuentre, pues existe una variación ente los municipios), ha sufrido diferentes cambios en sus necesidades y en los mecanismos para darles solución. Cambios en las funciones como institución de gobierno, administrativos y técnicos. Aunado a esto, una incipiente economía y un sistema fiscal débil, debido a una mala distribución de las participaciones federales y estatales, falta de una verdadera autonomía como autoridad y una estructura administrativa capaz de dar respuesta rápida, eficiente y positiva a las necesidades que se enfrentan las municipalidades. A raíz de esto, se ha orillado a los municipios a buscar nuevas formas de hacer frente a los retos que la sociedad demanda.

Una opción para ello, es la posibilidad que los municipios generen nuevas formas de organización y relación, con los demás niveles de gobierno; aunado a las relaciones intermunicipales (horizontales, entre municipios), existen también verticales (entre los gobiernos estatales y federal), para enfrentar los desafíos que les pone el presente y les depara el futuro. De ellas podemos mencionar: las Relaciones intergubernamentales,

creación de Asociaciones Nacionales de Ayuntamientos ó Municipios y Relaciones Intermunicipales, como el medio de crear alternativas de solución a los problemas públicos, pues tomamos en cuenta que se agudizan cada día, por las ya mencionadas.

Estas se pueden crear a través de convenios o contratos administrativos que pueden celebrar cada una de las instancias gubernamentales entre ellas, o con asociaciones sociales.

### **1.2.1. Relaciones Intergubernamentales**

Las relaciones intergubernamentales

*“es un importante contingente de actividades o interacciones que tiene lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”* (Fernández Ruiz: 2003:21).

Este enfoque es relativamente reciente, surgió dentro del sistema federal de los Estados Unidos de América, la gestión intergubernamental se refiere también a las relaciones que se establezcan entre diferentes unidades de gobierno, mediante un proceso de gestión interdependiente en el cual los diferentes actores definen los mecanismos de acción administrativa conjunta que permite proporcionar un servicio público o resolver algún problema que afecta a sus jurisdicciones.

Por un lado, el gobierno local es un intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno. Por otro, el reclamo de la autonomía municipal es enarbolado por la gran mayoría de los municipios, pues en estas relaciones se pierde autonomía por parte de las instituciones gubernamentales locales, por ello el municipio debe resolver difíciles, complejas y contradictorias relaciones dentro de los aparatos gubernamentales.

Las relaciones intergubernamentales son de diferente tipo, pero quizás las centrales son las que el municipio entabla para obtener recursos e inversiones controladas por el gobierno estatal y federal, particularmente el monto y la forma de obtención de las participaciones federales, aunque encierran varios problemas, como es la inequitativa repartición de los recursos de la federación entre el gobierno central, los Estados y los municipios, para una gran mayoría de los municipios del país las

participaciones federales continúan siendo las principales fuentes de ingresos creando una dependencia hacia los otros dos niveles.

Más allá de que para ello se necesita contar con infraestructura y técnica, esta política solo es posible en ciudades en donde viva una población que posea niveles de ingresos suficientes para que el gobierno local pueda cobrar e incrementar los impuestos y los pagos de los servicios para pagar los préstamos que se le han hecho. Sin embargo, esta forma de sanear las finanzas locales suele generar descontento por que entre otras cosas, no siempre el incremento de los impuestos y contribuciones se traduce en mejoras en la prestación de los servicios públicos.

Otra forma por medio de la cual el gobierno local recibe recursos de la federación es la realización de obras, donde participan diferentes instancias del gobierno federal, estas obras pueden beneficiar a la comunidad local pero muchas veces generan conflictos que debilitan a los gobiernos locales sin que estos hayan necesariamente influido en el proceso decisorio.

Otra deficiencia de esta relación es cuando el municipio está controlado por un partido de oposición al del Estado, las dificultades para obtener recursos de las participaciones federales suelen incrementarse

La falta de autonomía y las difíciles relaciones intergubernamentales no son solo un problema que surge de la inequitativa distribución de los recursos sino también de la disponibilidad y control que sobre los mismos pueda ejercer el gobierno local. Por esta razón, los gobiernos de oposición, cuando las condiciones económicas y sociales de su territorio lo permiten han sabido sortear sus dificultades financieras generando recursos propios.

### **1.2.2. La Asociación Nacional de Municipios**

La idea de una asociación nacional no es nueva, han existido en el mundo varios casos de asociaciones como la canadiense.

*"La Federación de Municipios Canadienses (FCM) es la organización nacional que representa los intereses de los gobiernos locales de Canadá. Trabaja con representantes del gobierno central en asegurar que el punto de vista municipal sea conocido y se refleje en las políticas, programas y legislación federal que afectan al gobierno local". (Jacques Jobin)*

Cada acontecimiento ocurrido en nuestro país, es un acontecimiento que difícilmente está aislado de los acontecimientos que ocurren en el mundo y sobre todo

de los acontecimientos dentro del mismo país, la creciente ola de globalización que se ha dejado sentir en todo el mundo, es una nueva estructuración de los diferentes bloques político-económicos que se originan en las esferas más altas del poder mundial. La sociedad como masa, es un ente que se deja manipular a los deseos de estos manejadores del mundo económico, sin embargo, como respuesta a este nuevo reacomodo mundial, la sociedad y los gobiernos de las naciones deben de crear las estructuras optimas para responder a los requerimientos del mundo, así mismo, las estructuras de los gobiernos locales deben realizar los reacomodos en sus estructuras, tanto sociales y políticas, cambiar el rol de los gobiernos municipales de solo prestador de servicios públicos a instituciones gubernamentales capaz de hacer política, no solo administración. Tener factores reales de poder que puedan definir el nuevo rumbo de nuestro país, municipios que sean activos y participativos y para ello deben de contar con estructuras fuertes y sólidas, con el potencial de la toma de decisiones, así como la administración real de sus propiedades y recursos.

Sin embargo, desde el inicio de la concepción del concepto de municipio en México, se ha tomado como una institución subordinada a los deseos de los dos niveles superiores, dejando de lado todas sus funciones sustantivas y adjetivas como gobierno. Para esto la creación de una asociación nacional de municipios vendría a ser la entrada al escenario político nacional, de los municipios, como factores reales de poder y como agrupación.

Para ello desde la antigüedad, se presentó una iniciativa de reforma a la ley, en el artículo 115 constitucional, la creación de la unión de ayuntamientos de la República Mexicana, partiendo desde la reestructuración de la recaudación de los impuestos, mediante productos, rentas y réditos de sus bienes y de capitales propios y de un impuesto predial urbano, asimismo prevé la realización de un congreso nacional de ayuntamientos cada año, para debatir, analizar y proponer alternativas de solución a sus problemas como municipios. Sin embargo, esta nueva relación impuesta, no cumplió con las expectativas reales como institución real de poder, pues los municipios no tenían claro el poder que podía alcanzar.

Para que una nueva asociación nacional de ayuntamientos se pueda dar, es necesario que cada municipio tenga conciencia de sí, como pieza integrante de esta

nueva institución, que tenga un reconocimiento legal a la libre asociación institucional de ayuntamientos, por región, por entidad federativa o nacional, en la que los presidentes municipales se reúnan bajo agendas de relaciones intermunicipales que contemplan las principales necesidades de la comunidad.

La importancia de crear una asociación nacional de ayuntamientos como instancia comprometida y que surja de los propios ayuntamientos para que sea financiada por ellos, sin filiación partidaria, para que la sienta suya, como órgano vivo que facilite el crecimiento y como medio para que actué organizadamente sin interlocutores.

Al rededor del mundo han existido diferentes maneras de concebir las asociaciones nacionales de ayuntamientos o de municipios, sin embargo, podemos enfatizar en varias características que son comunes entre ellas.

Ø Carácter político y técnico :

Sin duda que el principio fundamental de una asociación nacional de municipalidades (ANM) es entender que tiene un doble carácter: se trata de una institución política y técnica. El carácter político se ve como una institución con peso en la toma de decisiones en el ámbito federal, la técnica es como institución que asesora y trata de ser eficiente el desempeño de los municipios, así como para cualquier municipio del país. Sería tan absurdo el pretender que una ANM no tenga un carácter político, como inmaduro el postular una institución de este tipo sin una funcionalidad técnica que asegure eficiencia y productividad.

Ø Sentido pluralista :

Otro principio elemental de una ANM es el carácter necesariamente pluralista que debe tener, tanto del punto de vista político, religioso, étnico o cualquiera otra identificación posible.

Garantizar el sentido pluralista es tarea permanente, pues asegura que los fines sean comunes a la naturaleza misma de la asociación, la cual debe ser funcional a todos sus socios. Es decir, los municipios deben subordinarse a la institución nacional que representa los intereses comunes de éstos.

Ø Participación voluntaria :

Más allá que este principio resulte ser un requisito constitucional, creemos que la participación de los municipios en una ANM debe ser necesariamente voluntaria. La obligatoriedad tiene dos inconvenientes importantes: por una parte, subyace un concepto

centralista en su constitución, puesto que quien debiera supervisar el cumplimiento de la afiliación sería el Estado central; y por otra parte, implica levantar una estructura burocratizada que se sustentaría más en su legalidad que en su funcionalidad. Este punto es, en todo caso, de amplio debate en otros países, toda vez que algunos adoptaron la forma obligatoria, mientras otros la voluntaria. Evidentemente la experiencia del primer caso muestra asociaciones nacionales *para el* estado central, mientras que las experiencias de afiliación voluntaria expresan grados importantes de autonomía.

Ø Igualdad de condiciones :

Otro principio señala la relación con la igualdad de condiciones de participación para todos los municipios afiliados. Es decir, cada municipio independientemente de sus condiciones (tamaño, características geográficas, color político, recursos, etc...), participa con los mismos derechos y obligaciones, un requisito fundamental de este principio es que cada municipio tiene derecho a un voto del mismo peso que los restantes municipios. Este requisito no debe aplicarse, sino que obliga a aplicar los montos del aporte financiero.

Por supuesto que asegurar este principio beneficia a los municipios pequeños en tamaño poblacional; en otras palabras, se les da una cierta discriminación positiva. Existen experiencias en que los municipios participan proporcionalmente en la ANM, de acuerdo a su población, lo cual sin duda es justo. Sin embargo, el principio propuesto aquí *-un municipio, un voto-* busca otorgar mayor participación e importancia a los municipios pequeños. Esta postura acarrea dos riesgos importantes: el primero es que los municipios grandes vean menoscabada su importancia y decaigan en su participación; y el segundo es que los municipios pequeños se vean tentados a discriminar a los grandes. La experiencia muestra que si bien estas dificultades están presentes, logran superarse en función del sentido estratégico de la asociación.

Ø Asociación de municipalidades :

Un principio sobre el cual existe un amplio consenso es que una ANM afilia municipalidades como tales. Es decir, no se trata de un movimiento gremial de alcaldes, concejales o funcionarios municipales. No obstante éstas pueden ser iniciativas interesantes, no responden al sentido y funcionalidad de una ANM.

Ø Independencia y autonomía :

Otro principio elemental de una ANM es que ésta sea precisamente municipal; que dependa de los municipios que la integran y no del Estado central. Una ANM dependiente del Estado central definitivamente no es una asociación de municipalidades. Las experiencias de asociaciones o institutos municipales dependientes del Estado central, muestra que no son más que oficinas centrales de apoyo técnico e incluso en algunos casos de plataforma política. La autonomía de una ANM es equivalente a la de los municipios, se sustenta en el mismo principio. Esto no implica que el Estado central no contribuya a su constitución; incluso más, pensamos que es indispensable el apoyo del Estado central en su funcionamiento.

### **1.3 Colofón.**

El análisis de cada una de estas propuestas de opciones de relaciones de los municipios, no es con el afán de descartar alguna por su mala funcionalidad, si no para demostrar que el municipio se debe de concebir como miembros vivos de la nación, instituciones gubernamentales capaces de generar bienestar en sus habitantes a través de las acciones innovadoras de la administración, que se muestran cuando una administración deja de ser improductiva para poder convertirse en municipios-empresa, que se pueden hacer a la institución con plenitud política. La federación, los Estados y los municipios son los tres círculos concéntricos de dimensiones diversas, dentro de las cuales se desarrolle armónicamente la política del país, pues los municipios ya no pueden quedar como simples prestadores de servicios, son las primeras instituciones gubernamentales que reciben las demandas directas de la población, el sentir y las que pueden dar respuestas rápidas y con un alto grado de eficiencia. Por ello deben tener mayor ingerencia en la dirección y política del país, así como involucrarse mas ampliamente en las tareas de desarrollo o en los problemas cotidianos de tipo económico.

En la actualidad se han buscado nuevas formas de relación de los municipios y su ingerencia en la vida política local y nacional, la forma de cómo se van a administrar haciendas y la política en la que se van a regir; sin embargo, aún no se han explotado todas estas posibilidades de innovación, pues aún (..) las diferentes modalidades de cómo se puede desarrollar la administración municipal, (no se han realizado), pues han descuidado muchos aspectos y las diferentes innovaciones en los gobiernos locales.

## CAPITULO II. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, Y LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO TIANGUISTENCO Y CAPULHUAC.

*“Ofrecer seguridad es una de las funciones básicas del gobierno, pero no es una atribución exclusiva, ni mucho menos excluyente. La participación ciudadana es un requisito insustituible para que este servicio este acorde a las aspiraciones y necesidades de la sociedad...”*

Emilio Chuayffet Chemor.

**E**n México han existido diferentes estrategias para tratar de disminuir y prevenir los actos delictivos, a través de programas a largo plazo, profesionalización de los cuerpos policíacos o acuerdos de coordinación en diferentes niveles de gobierno, sin embargo, se debe tener la visión de cuál cumple con las necesidades y requerimientos de los territorios que ahora enfrentan ese problema que se agudiza con el tiempo, el desempleo y los bajos niveles de vida a los que la sociedad mexicana está sometida.

### **2.1 Experiencias en materia de Seguridad Pública Estatal y Municipal en Coahuila.**

Los reclamos más exigentes que había recogido durante el periodo de proselitismo electoral, la recién estrenada administración estatal en 1993, era precisamente el de inseguridad pública, que se asumía como uno los problemas fundamentales que integraban la agenda política de esa época.

*“En un primer diagnóstico realizado en 1993, podría destacarse que el crecimiento del índice delictivo era extraordinario, casi 100% anual; que gran parte de los delitos eran cometidos por menores de edad que participaban en grupos pandillas; estos grupos eran gérmenes de una incipiente delincuencia organizada; así mismo muchos de los delitos eran cometidos bajo el influjo del alcohol o de otras sustancias tóxicas, y que la estructura del*

*estado se encontraba rebasada, pues no sólo de insuficientes insumos efectivos, sino que además los sistemas de trabajo eran obsoletos, así como lo era el sistema legal de la época.” ( Fuentes, 1998:21)*

Ante estas circunstancias, el gobernador del estado hizo una convocatoria a todos los sectores sociales para combatir la inseguridad pública y propuso la implementación de un programa integral de seguridad pública que, atendida de manera global los distintos aspectos de la delincuencia, obligaron a modernizar los diferentes órganos del estado que participan en las etapas del combate a la inseguridad pública y la delincuencia.

Este programa se realizó como un esfuerzo de planeación estratégica que minimizara los recursos requeridos para potenciar el máximo los resultados positivos, donde el esfuerzo gubernamental fuera de la mano de las inquietudes de los sectores sociales más representativos de la sociedad civil.

El nivel directivo del gobierno del estado de Coahuila englobó una visión general del estado y después identificó las estrategias a implementar. Esta visión se orienta en la percepción de que Coahuila es una " *tierra de oportunidades*" y se sustenta en: "*una economía dinámica, estable, diversificada y exportadora; en el equilibrio en sus regiones; el respeto a la naturaleza y una profunda identidad como coahuilenses*".

Estimulados por estas orientaciones, el acusado estatal por la seguridad pública contiene tres objetivos fundamentales:

\*fomentar la participación social en la lucha contra la inseguridad. Como promotor de la participación ciudadana y la sociedad civil.

\*combatir la impunidad. Como un compromiso para lograr un máximo de eficiencia en la estructura estatal en contra de la delincuencia, disminuir los índices delictivos.

Se tenía la idea de un programa integral, claro, definido y coherente, en materia de seguridad pública. El esfuerzo inició aislado en 1994 basándose en una planeación de corto, mediano y largo plazo, enmarcado en una estrategia global del gobierno del estado, lo que permitió una mayor integración y compromiso de los responsables de llevarlo a cabo y cumplir las metas del programa.

En nuestros tiempos, la inseguridad pública debe quedar al margen de decisiones políticas y dentro de un programa estratégico, que dé continuidad a las acciones ya en marcha y que no sea afectado por los vaivenes del tránsito de una administración pública a otra. Hoy más que nunca es necesaria la profesionalización de nuestros cuerpos policiales ya

que un policía debe ser ante todo un profesional que no puede ser improvisado cada ciclo administrativo.

## **2.2 Experiencias en materia de Seguridad Pública Estatal y Municipal: el caso Nayarit.**

En Nayarit, al igual que en casi todos los demás estados de la república mexicana, el tema de la *seguridad pública* se ha convertido en un problema mayúsculo y en un reto que en 1988, intentó afrontar el gobierno y la sociedad de esa entidad.

Un singular aspecto de la seguridad pública, desde tiempos remotos, ha sido y es el combate decidido a la delincuencia, el destierro de la impunidad, la existencia de cuerpos policiales profesionales y confiables que en verdad protejan a los ciudadanos y que no sean paradójicamente la causa de sus temores y de su propia inseguridad, manifestándose desde siempre en una exigencia social permanente, jamás satisfecha a plenitud.

Ahora mismo existen casos palpables donde elementos de distintas corporaciones, están inmiscuidos en secuestros y asesinatos, lo que se traduce en una ominosa llamada de atención para instrumentar, de una vez, programas y políticas institucionales de seguridad que obtengan el pleno aval de la sociedad y que estén encauzadas no sólo a dar una solución política coyuntural, sino que constituyan en realidad los más sólidos cimientos transexenales para la efectiva moralización y dignificación de los cuerpos de policía.

Bajo la premisa del concepto moderno de seguridad pública y fuera de óptica con que comúnmente la relacionamos, la seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Van más allá de la prevención o persecución de conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el concepto de justicia, desde la búsqueda de mejores niveles de vida y desarrollo, así como de mejores condiciones en los servicios educativos y culturales.

Es importante conocer el fenómeno social que constituye la delincuencia, los factores que inciden para la presencia de ésta y los posibles mecanismos para su control y combate. Es ahí donde se inicia la responsabilidad del estado como rector de las políticas establecidas para la convivencia y el resguardo de la paz social, en este sentido, es innegable que es responsabilidad que se tiene de sustentar el equilibrio entre la zona convivencia y la ingobernabilidad.

Las políticas en materia de seguridad pública debe aplicarse en los tres niveles de

gobierno no debe dirigirse fundamentalmente hacia el asunto policial, porque es más importante aún, fomentar y difundir la prevención de los delitos.

En forma adicional a éste último precepto, hay que hacer hincapié en la profesionalización de los cuerpos policiales, imponer en ellos una mística que dignifique la figura del servidor público ante la sociedad y que esto sirva para elevar los niveles de productividad de su trabajo. Por otra parte, los gobiernos municipales no deben dejar de lado, aunque el criterio económico sean más importantes que otras cosas, el equipamiento y el mejoramiento de los sueldos de los agentes, coadyuvante en el combate a la corrupción.

Los limitantes son los recursos económicos que en tiempos de restricciones nunca son suficientes para las dependencias gubernamentales; la capacidad académica instalada y el tiempo que debe transcurrir para contar con nuevas generaciones de la academia de policía. Faltan ampliar la cobertura a todos los municipios del estado, elevar el nivel profesional de nuestros policías a preparatoria; ampliar las instalaciones de la academia de policía; aumentar el número de efectivos; incrementar los equipos de cómputo; mejorar la calidad y cantidad de vehículos y armamento; consolidar los sistemas internos y externos de comunicación; contar, en suma, con el equipo humano y material óptimo, en calidad y cantidad, para el cumplimiento de las acciones propias de esta corporación.

En la medida que la sociedad no sienta ajeno a las policías sino que cuente con ellos como un gallego que vela por su inseguridad, con honestidad, con eficacia y oportunidad, podrán revertirse el deterioro de la imagen que tiene actualmente las instituciones policíacas.

### **2.3 La Participación Social para la prevención del delito en el Estado de México.**

Este fenómeno está estrechamente vinculado con el volumen democrático que distingue a las comunidades tanto rurales, como urbanas; generalmente en las primeras, por su poca población todos los habitantes se conocen y tienen numerosos contactos; mientras que las grandes urbes, cada individuo desconoce personalmente al resto de la inmensa mayoría y lo rodea. Esto trae como consecuencia en el ámbito rural que la conducta se encuentre estrechamente condicionada a la observación consecuente juicio de los demás; mientras que en el nivel urbano se genera un estado personal de indiferencia hacia las actividades y formas de comportamiento de los demás; es decir, las relaciones sociales se tornan puramente funcionales e impersonales.

La heterogeneidad de orígenes, hábitos, con costumbres y valores, que por lo general

caracteriza a las grandes urbes, a diferencia de los modelos homogéneos de la vida rural que determinan sus costumbres y convencionalismos, originan en la mente del individuo de cada comunidad un concepto de autoridad totalmente diferente; en el ámbito rural la figura del padre, del sacerdote o del cacique, se fija como una potestad irrefutable y en algunos casos venerables; mientras que en la esfera urbana, la desintegración familiar y la ausencia de mecanismos personalizados de control social, forjan en el individuo un rechazo a la autoridad y su sentido de obediencia se orienta a normas generalizadas, frías e impersonales, que por consecuencias son más fáciles de romper, mientras no se corre el riesgo de ser sancionado.

Este fenómeno es clásico de las sociedades humanas modernas, caracterizadas por el alto sentido de individualismo y la falta de comunicación interpersonal; por ello la actitud de la sociedad se torna apática respecto a la solución de los problemas comunes.

Surge pues, de todos estos fenómenos, la necesidad de fomentar principalmente a las comunidades urbanas una conciencia colectiva que solo se alcanzará en la medida en que se logren abatir la indiferencia, la tolerancia y la falta de compromiso social solidario, que fortifique una cultura de respeto a las leyes y de corresponsabilidad entre la autoridad y los gobernados, para encontrar mediante la participación activa de todos, soluciones conjuntas a los problemas comunes.

El Estado de México es una de las entidades más importantes del país, no sólo por las características geopolíticas que lo distingue, sino también por su dinámica económica que constituye una de las fuerzas productivas más importantes de la nación; por su volumen democrático que representa el 12.85% del total de la población del país; y por alojar en su territorio, a la zona metropolitana más densa del mundo.

La problemática del Estado de México adquiere grandes dimensiones como consecuencia de su propio crecimiento y la insuficiencia de los recursos públicos para satisfacer las demandas sociales, particularmente en materia de prevención del delito, en las zonas urbanas que mayor concentración poblacional, cuyas características originan marcados contrastes en las zonas rurales de la entidad.

A pesar del enorme esfuerzo institucional realizado en los últimos años por el gobierno del Estado de México, a efecto de modernizar, moralizar y coordinar a sus cuerpos de seguridad pública, el fenómeno delictivo aún ocupó el primer lugar entre las preocupaciones

de la sociedad.

Aunque la legislación del Estado de México, contempla la participación de la ciudadanía a través de las organizaciones sociales, en las actividades que fomenten el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades; el carácter optativo y generalizado de las normas jurídicas, incluye la potencialidad de la participación social; que particularmente en el ámbito de la seguridad pública, manifiesta una marcada apatía y desinterés, producto del rechazo que tradicionalmente se tiene hacia las corporaciones policíacas, como consecuencia de múltiples irregularidades, ineficiencias y rezagos, difíciles de superar aún con la voluntad política del gobierno estatal.

La participación social es la capacidad que tiene la sociedad en su conjunto, para involucrarse en la cosa pública y así tomar la parte de la responsabilidad que le corresponde en el desarrollo armónico de la colectividad. Sin embargo, el proceso de urbanización y acelerado crecimiento, con las consecuentes relaciones sociales impersonales, heterogéneas y frías que caracterizan, general indiferencia, tolerancia y falta de compromiso social; patologías del individuo, la participación de la ciudadanía a la solución de los grandes problemas colectivos.

La transformación social, producto del crecimiento acelerado, la crisis económica, la insuficiencia presupuestal de los gobiernos, los procesos de metrópolización y el incremento desproporcionados de una delincuencia cada vez más organizada, hace necesaria la adecuación de la normativa y la estimativa jurídica, para precisar con claridad ¿qué se requiere de la participación de la sociedad?. Debemos orientar políticas, estrategias, planes y programas, hacía una serie de acciones concretas, funcionales, corresponsables y coordinadas, que permitan hacer frente a la problemática que se plantea conducir a la sociedad en general, a asumir el papel trascendental que el desarrollo democrático del país.

#### **2.4 La Seguridad Pública en el Municipio de Toluca; retos y perspectivas.**

Debatir sobre la *seguridad pública*, no es vocación de moda, es un tema obligado en todos los niveles de gobierno y en el seno de cualquier organización civil; con distintos enfoques tal vez, pero con objetivos comunes; es un tema, que la ciudadanía estima urgente ya qué lástima profundamente en la sensibilidad de las personas.

Los tiempos actuales han convertido al gobierno municipal en el centro del escenario político, siendo como es, el más cercano a la ciudadanía, el que escucha, atiende y resuelve

las necesidades más apremiantes de la población; es el espacio básico en donde se conjuga la participación social y la acción del gobierno, de donde habrán de surgir las mejores estrategias para garantizar la convivencia en armonía y la tranquilidad de la sociedad necesita para desarrollarse plenamente.

Si bien los gobiernos municipales tienen en sus manos la seguridad social, hoy, nadie puede soslayar la responsabilidad de cada uno corresponde para hacer frente al gran desafío de la inseguridad que ha caracterizado esta segunda parte de la década que estamos viviendo.

La inseguridad confluye diversas circunstancias. Por un lado, la dinámica social de una población en constante crecimiento, con sus características educativas, económicas y culturales; por otro, las connotaciones derivadas de un proceso globalizado del que nuestro país, estado y municipio no puede sustraerse.

Las necesidades, déficit y expectativas de las comunidades, se traducen en la demanda que sustenta estrictamente el quehacer de la administración pública municipal. A partir de ella se plantean objetivos y se diseñan programas, en términos de las prioridades de la población determina y de acuerdo a la disponibilidad de financieras y técnicas de las instancias de gobierno.

Al ayuntamiento le preocupa contar con policías suficientes, eficaces y honestos, que verdaderamente se acepten y actúen como servidores públicos del municipio, que se sabe responsables de la seguridad de la ciudadanía: policías que ofrezcan un servicio que dé certidumbre a quien lo demanda y que al realizarlo, ellos se sientan orgullosos de su función.

Para lograrlo, se habrán de intensificar los esfuerzos de población y gobierno en las cuatro vertientes que se han diseñado, cuidando de cerca, con responsabilidad y entrega lo que cada uno corresponde. En el renglón de la profesionalización se continuará implementando la capacitación y el adiestramiento periódicamente para todos los elementos en activo y seguirá siendo requisito indispensable realizar el curso básico para los elementos de nuevo ingreso, se intensificará la coordinación con los municipios aledaños de dirección general de seguridad pública del estado, a fin de que se boletíne a los elementos que no pueden ser contratados por causas graves de comportamiento. La modernización del cuerpo policiaco seguirá siendo atendido con la premura que los recursos financieros disponibles le

permitan. Se continuará promoviendo el apoyo entre los grupos sociales, a fin de que colaboren con equipo para aumentar la eficiencia del servicio. Esta ha sido una medida que ha sido bien acogida por la sociedad, habiendo recibido ya colaboración con vehículos para ser usados como patrullas y equipo de radio-comunicación. La coordinación con las corporaciones policíacas de otros municipios, del estado y de la federación, ha sido un factor decisivo en las tareas de seguridad pública en el municipio; la suma de esfuerzos y el intercambio de información.

## **2.5 La Coordinación en el Área de Seguridad Pública.**

Uno de los principales retos a los que se enfrentan los responsables de las áreas de seguridad pública en su quehacer diario, es el de buscar los mecanismos adecuados para sumar todos los esfuerzos a su alcance en el combate contra la delincuencia.

Entre los actores que se buscan en el diseño de las estrategias operativas, uno prioritario es el estar presente en las zonas que más requiere su presencia y sobre todo el de contar con una capacidad de respuesta adecuada a las contingencias que se presente en cualquier llamado de auxilio de la población.

En el año de 1986, precisamente en la víspera de la celebración del Campeonato Mundial de Fútbol, y por la diversidad de servicio de protección inseguridad que habría de brindarse a participantes, instalaciones y público asistente a las diversas actividades, se diseñó un esquema de coordinación eficaces, oportuna, pero sobre todo con una total disposición de las diversas corporaciones policíacas en el estado para lograr un auténtico esquema de coordinación. Esta experiencia pudo obtener resultados muy favorables al evitar incidentes graves que hubiesen trastocado el esquema de seguridad diseñado para tal fin.

Esto se logró a través del establecimiento de una central de radio comunicación, en donde en un solo espacio físico se concentraron todas las bases de radio frecuencia de las diversas corporaciones policíacas y de emergencia en el estado, de manera que, la fuerza de policía estatal que brinda servicio a la ciudad capital, más las corporaciones de policía y tránsito municipal de las zonas conurbanas, los enlaces de la policía federal de caminos, zona y región militar, policía judicial federal, seguridad nacional, bomberos, protección civil, luces rojas y verde, enlaces con la comisión federal de electricidad, PEMEX y servicios de agua y drenaje. Además de la policía rural del estado y de enlace con todas las comandancias de policía de la totalidad de los municipios fuera del área metropolitana,

unieron sus recursos materiales y humanos, para motivar una auténtica coordinación y cruce de información instantánea, creando un frente común contra la delincuencia pero sobre todo, mejorando sustancialmente los niveles de respuesta a los llamados de auxilio de la comunidad, toda vez que la ciudadanía pudo encontrar, al marcar dos dígitos telefónicos una respuesta ágil y oportuna a sus necesidades de emergencia.

Esta coordinación ha resistiendo los embates de los cambios de mandos que tradicionalmente se dan en las diversas corporaciones policiales, ya que en ocasiones los nuevos directivos se resisten a la coordinación de esfuerzos, cayendo en la imitación de buscar más el lucimiento individual que en sumarse a una opción colectiva.

## **2.6 Panorama socio-político de Santiago Tianguistenco y Capulhuac.**

Así como en otras poblaciones de nuestro país se ha visto un aumento considerable de los niveles de delincuencia en su territorio, las dos poblaciones aquí mostradas son dos casos en concreto donde se ve un aumento considerable de la delincuencia en diferentes características y modalidades, pues el fenómeno migratorio de la delincuencia, principalmente de la ciudad de México hacia estos dos poblados es mas que obvia, sin embargo, a continuación se mostraran las características de estas dos poblaciones.

➤ **Santiago Tianguistenco:** significa “En la orilla del mercado”. Sus raíces son: Tianquistli “mercado”. Tentli, ten: “labio”; en sentido figurado, “borde”, “orilla de alguna cosa”; y co: sufijo de lugar: “en”, “dentro”. Se localiza el municipio de Tianguistenco en el Estado de México, en la región suroriente del Valle de Toluca, en las estribaciones de la sierra del Ajusco. Limita al norte con los municipios de Metepec, Capulhuac y Ocoyoacac; al oriente, con las delegaciones políticas La Magdalena Contreras y Tlalpan del Distrito Federal y con el municipio de Xalatlaco; al sur, con el municipio de Huitzilac del Estado de Morelos y los municipios de Ocuilan y Joquicingo; por el occidente son limítrofes los municipios de Texcalyacac, Almoloya del Río, Atizapán (Santa Cruz), San Antonio la Isla, Calimaya, Chapultepec y Mexicaltzingo. En coordenadas geográficas, la ciudad de Santiago Tianguistenco de Galeana, cabecera municipal, está situada a 19° 10' 8" de latitud norte y 99° 28' 1" de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Su altura media es de 2,620 metros sobre el nivel del mar y la distancia aproximada a la ciudad de Toluca, capital del estado, es de 30 kilómetros, la superficie que abarca el municipio de Tianguistenco es aproximadamente de 121,53 kilómetros cuadrados, que representan el 0.85 % respecto a la

superficie total del estado. En el aspecto de los movimientos demográficos, Tianguistenco ha tenido en los últimos años un notable aumento de inmigrantes, siendo notoria la llegada de corrientes centroamericanas, amén del constante flujo que propicia el ser municipio limítrofe con el Distrito Federal y cercano a la zona conurbada de Toluca-Lerma. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 1995, el municipio de Tianguistenco tenía aproximadamente 61,149 habitantes, 25,030 hombres y 26,119 mujeres. Comparado con las cifras del Censo de 2000, en el lapso de cinco años, la población se incrementó en 8,701 habitantes, que representan un crecimiento del 20.5% o sea el 3.35% anual, tales cifras muestran que Tianguistenco, tiene un aumento en la tasa de natalidad superior al promedio nacional. Es importante señalar que para el año 2010, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existirán en el municipio un total de 69,601 habitantes, de los cuales 34,123 serán hombres y 35,478 mujeres; esto representa el 49% del sexo masculino y el 51% del sexo femenino.

La cobertura de los servicios públicos en las áreas urbanas del municipio de Tianguistenco es del orden siguiente.

<b>SERVICIO</b>	<b>COBERTURA PORCENTUAL</b>
Agua potable	95.6
Alcantarillado	79.1
Alumbrado público	70
Zonas urbanas pavimentadas	60
Servicio de limpia	90
Energía eléctrica	99.25
Rastros	No hay rastro municipal

La Población Económicamente Activa del Municipio de acuerdo al XI Censo de Población y Vivienda 2000, la población económicamente activa representaba el 27.72%

respecto a la población total, ocupada en los sectores que se indican y con porcentajes relacionados en cuanto a la población total.

Sector primario (agricultura y ganadería)	6.36%
Sector secundario (industria)	9.40%
Sector terciario (servicios y comercio)	10.26

Ciudad de Santiago Tianguistenco de Galeana, cabecera municipal. Sus actividades económicas principales son el comercio, las fabriles y las agropecuarias. El número aproximado de habitantes es de 15,000.

San Nicolás Coatepec, Con una población aproximada de 3,000 habitantes dedicados a la agricultura y al comercio. Dista de la cabecera unos 5 kilómetros.

Santiago Tilapa, Su población de 8,000 habitantes se dedica a labores agropecuarias, comerciales y fabriles. Dista unos 3 kilómetros de la ciudad de Tianguistenco.

San Pedro Tlaltizapán, a casi 4 kilómetros de la cabecera municipal, asciende a 8,000 habitantes aproximadamente, que se dedican preferentemente a la agricultura.

Guadalupe Yancuictlalpan, conurbada a Tianguistenco, ha sido eliminada de los últimos censos oficiales, pero se estima que la habitan unos 5,000 vecinos, dedicados a la artesanía de hilados de lana, la agricultura y en menor escala al comercio y la ganadería.

➤ Capulhuac : Capulhuac: vocablo compuesto de origen náhuatl: capulli, capulín y apan, apantli o canal, es decir “en el apantli o canal de capulines”. está localizado en el centro de la entidad mexiquense, dentro de la región I Toluca, está ubicado a los 19° 12’ de latitud norte y a los 99° 28’ de longitud oeste del meridiano de Greenwich; observando una altitud promedio de 2,800 snm. Limita al norte con el municipio de Ocoyoacac; al sur con Xalatlaco y Tianguistenco; al este con Tianguistenco y Ocoyoacac y al oeste con los municipios de Tianguistenco y Lerma, tiene una extensión territorial aproximada de 21.50 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 0.96% del territorio estatal. En el municipio de Capulhuac los datos del Censo General de Población y Vivienda, en 2000, registran una población de 28,258 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 1.53%, respecto de la correspondiente a 1990, que entonces fue de 18,257 habitantes y un aumento de 3.99%

anual en el transcurso de la década anterior. Para 1995, en el municipio había un total de 25,900 habitantes, observando un crecimiento medio anual de 3.56. Es importante señalar que para el año 2010, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, para entonces existían en el municipio un total de 29,700 habitantes, de los cuales 15,035 son hombres y 14,665 son mujeres; esto representa el 49% del sexo masculino y el 51% del sexo femenino. En lo referente a servicios públicos; el agua potable tiene una amplia cobertura del servicio: del total de viviendas el 98% dispone del servicio. Drenaje y alcantarillado: se cubre el 93%; sin embargo, se carece de este servicio en algunas localidades. Limpia: el servicio se presta a las principales localidades. Electrificación: cubre el 98% en las viviendas. Alumbrado Público: se cuenta con el servicio en la cabecera municipal, principalmente, y parcialmente en el resto de la población. Con una Población Económicamente Activa por Sector, las actividades económicas del municipio por sector, se distribuyen de la siguiente forma, según el Censo de 2000:

Sector primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca).	14.1%
Sector secundario (Minería, petróleo, industria manufacturera).	31.5%
Sector terciario (Comercio, turismo y servicios).	54.4%

## 2.7 La Seguridad Pública en la región.

El tema de la seguridad pública, es sin lugar a dudas un tema que en nuestros días tiene gran importancia. Por lo que ello representa, y el acelerado crecimiento de la delincuencia. Reto a vencer para las autoridades de los tres niveles de gobierno que para tener éxito debe de obtener el apoyo de la sociedad cada vez mas exigente, temerosa y desconfiada. Para volver a que la población crea en una

institución de seguridad pública, es necesario obtener resultados y actitudes, es decir, eficacia operativa, combate a la impunidad y alto sentido de honestidad del poder policial.

La tarea de la seguridad pública debe de estar siempre delante de la actitud de la delincuencia con modernidad en el equipo, organización legislación ejemplar, capacitación policial y honestidad.

Dentro de nuestra organización política, el municipio no es solo un nivel de gobierno, pues en todos los aspectos debe de considerarse punto de partida de acciones que impactan en la vida nacional y, en el caso de seguridad, o se garantiza la paz social, la seguridad de vidas y bienes en los territorios municipales, o las consecuencias serán verdaderamente preocupantes.

Los municipios en el país deben ser vistos en su exacta realidad y, si somos realistas, la mayor parte de las policías municipales tiene grandes carencias en su preparación y equipo, que es el caso de los municipios de SANTIAGO TIANGUISTENCO y CAPULHUAC, por lo que mientras se avanza para suplir deficiencias es de destacar, la coordinación entre corporaciones policiales de nivel estatal y federal en apoyo al municipio.

Sin embargo, esta coordinación, no siempre es eficiente con respecto al tamaño del territorio que un estado y la Federación representa, además, la cobertura de esta función pública es deficiente y en ocasiones no existe en todo los municipios realmente.

Los problemas que aquejan nuestros dos municipios se agudizan ante la intervención de variables que interactúan en el entorno como son aquellas de carácter social, político y económico.

Problemas delictivos que se agravan con el aumento de la población, pues como se ha señalado existe un ritmo de crecimiento del 20% anual, el crecimiento acelerado de grupos pandilleriles que insertan en la población temor por sus actos vandálicos y agresivos, peleas callejeras, asimismo el crecimiento acelerado del alcoholismo, drogadicción y sustancias tóxicas llegando incluso a las escuelas y lugares de recreación familiar, la abundancia excesiva de bares que provocan un alto nivel de accidentes carreteros y actos indebidos. La falta de alumbrado público y la falta de seguridad en las noches crean el ambiente propicio para los delitos sexuales, así mismo violencia

intra familiar, un crecimiento considerable de la desintegración familiar por el hecho de que la mayoría de las familias tienen que trasladarse a la ciudad de México a comerciar sus productos de comida, artesanías y demás actividades y dejan a los hijos sin ningún cuidado y dejados sin protección contra las malas influencias de la calle, en las noches creación del ambiente propicio para secuestros, robo de autos, robo a casa habitación aunado a todo esto existen dos problemas más, el primero viene con la inmigración de personas principalmente de la Ciudad de México, que van a Santiago, Capulhuac y lugares aledaños como los lugares propicios para cometer delitos que sabedores de la inocencia de los habitantes de los poblados se aprovechan acarreado con esto un aumento de la delincuencia.

El segundo problema es la falta de una cultura de denuncia por parte de los habitantes de esta comunidad, pues muchas veces los delitos cometidos no son denunciados por miedo o por la pérdida de tiempo y dinero que eso conlleva. En conclusión, impera en el mayor de los casos, un acto de impunidad ante los delincuentes y una falta de *Estado de Derecho*, aunado a una mala preparación de los policías municipales, muy mal equipados y faltos de una verdadera infraestructura para combatir a la delincuencia, así como mala organización y una inexistencia de programas contra la delincuencia o prevención de la delincuencia.

Este problema adquiere nuevas dimensiones debido a rápido crecimiento poblacional en todo el Estado de México, escasez de recursos económicos principalmente para poder combatirlos y un problema que es de interés nacional, como es el desempleo, pues en esta región, la mayor parte de la población económicamente activa, se dedica al sector terciario: comercio y servicios, es decir, hace un traslado diariamente de su lugar de origen a la ciudad de México para vender sus productos, que van desde artesanías hasta comida, que es el caso de Capulhuac que sus habitantes venden barbacoa en el D.F.

Sin embargo, se debe tomar en consideración que aunque hay una cobertura de los servicios públicos considerable en la zona, el desempleo es bajo, la corrupción es un tema muy poco tocado, no se debe dejar de lado que se ve un acelerado crecimiento de economías subterráneas, y la existencia de familias de muy bajos recursos en los lugares más escondidos y alejados de la cabecera municipal de los municipios.

Podemos encontrar dentro del territorio estudiado tres tipos de delincuencia que se clasifican en.-

Ø *Delincuencia organizada.-*

*“se compone por aquellos transgresores de la ley, actúan en asociación, cuentan con recursos especializados, una división de tareas, planes específicos de acción y una organización estructurada”*, (Núñez. 1991: 234)

con la proliferación de “robacoches” a pequeña escala que se empiezan a crear y las pandillas juveniles.

Ø *Delincuencia sistemática.-*

*“es la que se conforma con aquellos infractores que hacen del ilícito uno de sus medios de subsistencia”*. (Núñez. 1991: 234)

como carteristas o aquellos individuos dedicados al robo hormiga que se han identificado muchos en estos dos *municipios*.

Ø *Delincuencia circunstancial.-*

*“aquellos que por excepción transgreden la norma, por un hecho fortuito o de manera imprudencial, tal es el caso de aquellos individuos que accidentalmente atenta contra la propiedad ajena”* (Núñez. 1991: 234)

y que junto con la delincuencia sistémica son los dos tipos de delincuencia que mas prolifera, pues muchas veces violan las leyes por un momento de ira o desesperación como los accidentes automovilísticos o peleas o asesinato por una pelea callejera.

La acción delictiva mencionada, se refleja directamente en el ámbito de la competencia de la policía municipal preventiva, en los delitos de su competencia como son:

- q Robo a transeúntes
- q Robo de vehículo y auto partes
- q Robo a negocios
- q Robo a vehículos repartidores
- q Robo a casa habitación
- q Lesiones intencionales
- q Violaciones
- q Homicidios

Q Asalto de vehículos de transporte público

Q Robo a vehículo de transporte de valores

Sin lugar a dudas este no es problema único de estos municipios, es un problema de interés nacional, que cada municipio o entidad federativa en su momento trato de disminuir estos problemas, a través de la creación de planes y programas que perduraran mas que una administración (Coahuila), o la creación de acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno (Nayarit), o a través de la creación de normas para la intervención nuevos actores en contra de la delincuencia ( Estado de México) y mas.

## **2.8 Colofón**

La seguridad pública, es una función pública y no un servicio público, como el propio texto constitucional vigente considera; y es una función porque ser una actividad esencial e indelegable del municipio o Estado, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleva su potestad, su imperio y su autoridad.

Para ello, es necesario que cada instancia de gobierno pueda crear programas y proyectos preventivos contra la delincuencia, capaces de mantener en un *Estado de Derecho* que dé a la sociedad la certidumbre que requiere en su vida cotidiana. Pues de los casos presentados en una selección de costo-beneficio, es más económico, prevenir que castigar, y sin lugar a dudas, la función de seguridad pública no se puede concebir sin un proyecto real y pensado, que tenga claro hacia donde quiere ir y a donde quiere llegar, se debe tener presente la idea de la realidad en que se encuentran las sociedades modernas concebir la idea de que cada día la delincuencia se organiza y se equipa con mejores armamentos. Aunado a esto, el problema de la delincuencia se agudiza aún más y está llegando a poblaciones tranquilas (poblaciones con índices de delincuencia muy baja), alejadas de las grandes ciudades que eran menos propensas a la delincuencia. A todo esto se tiene que prever la existencia de un *Estado de Derecho*, la justicia, unidades administrativas que puedan atender con todo rigor a lo que comprende a la protección de personas, y su patrimonio en razón de riesgos, emergencias, siniestros y desastres.

En la actualidad, la seguridad pública debe concebirse como todo un proyecto, dejarlo al margen de decisiones políticas, con la idea de crear programas estratégicos que den continuidad a las acciones ya creadas, y no dejar que sean afectadas por las variantes de una administración a otra.

Por la necesidad de atender integralmente los factores de seguridad pública es conveniente considerarla a partir de una estrategia de largo plazo, requiere de un esfuerzo de mejora constante y pertinente que incida en los sistemas, las personas y la cultura, un esfuerzo corresponsable entre autoridades y sociedad.

El compromiso de construir una sociedad de certidumbre, confianza y seguridad, no puede ser unilateral a cargo del Estado, la sociedad o los cuerpos policiales, por el contrario, debe de ser un compromiso integral de instituciones, instancias de gobierno y en general de todos aquellos que estamos por hacer de México un lugar más digno para vivir.

### CAPITULO III. LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES EN SANTIAGO TIANGUISTENCO Y CAPULHUAC: LA SEGURIDAD PÚBLICA.

*“Los nuevos cambios que ha sufrido el mundo y que han afectado a nuestro país, son evidentes para todos en general: cambios políticos, económicos, sociales y demás; que alcanzan velocidades impresionantes, a diferencia de los cambios que sufren las organizaciones públicas y privadas, que son muy lentas en su acoplamiento a este mundo globalizado, cambios que piden agritos la creación de un nuevo sistema de organización y reacción.”*

**Anónimo...**

**E**n muchas ocasiones se ha podido observar cómo se adoptan medidas gubernamentales que ofrecen soluciones hasta cierto punto, improvisadas en cuestión de seguridad pública, más que políticas bien estructuradas y correctamente diseñadas: respuestas que parecen más decisiones políticas con un alto grado de ingenuidad; faltas de un arduo estudio e investigación, es mas, carecen de ser soluciones probadas en sociedades con los mismos problemas de seguridad pública, creyendo en la probabilidad de un éxito; que no aprovecha las experiencias, conocimientos y propuestas innovadoras de otras entidades del país, que puedan concluir en la creación de políticas públicas con una estrategia completa en materia de seguridad pública.

La mayoría de las veces, cuando se tiene este problema se recurre a la falacia de aumentar el presupuesto asignado a las corporaciones policíacas, aumento en el número de elementos policíacos, sin embargo, se ha demostrado que estas soluciones express, son en su mayoría inservibles, si no son acompañadas de nuevas estrategias de solución, de mecanismos previamente analizados.

La sociedad cada vez más requiere de una seguridad pública eficiente, con un alto grado de responsabilidad y compromiso con su trabajo, capaz de enfrentar a la delincuencia organizada, que cada vez se vuelve incontrolable y más violenta, aunado a la utilización de mayor y mejor tecnología para cometer sus delitos. Sin embargo, esta batalla debe ser enfrentada con nuevos métodos contra los actos delictivos que van desde observar y analizar propuestas ya aplicadas en otras sociedades con problemas similares de delincuencia y su resultado, hasta el análisis de nuevas propuestas innovadoras en materia de seguridad pública, como son el combate a la delincuencia a través de la creación de nuevas relaciones entre los tres niveles de gobierno. Una de las formas entre las cuales hay que poner especial atención son las relaciones que se pueden formar entre los municipios, es decir, relaciones horizontales entre estos, sin descuidar su autonomía, sus límites y responsabilidades de cada uno. Pero lo que habrá de considerarse es la posibilidad de ayuda entre los municipios, pues sabemos que cada vez los conflictos deben ser resueltos desde lo local; es aquí donde se generan y es aquí donde se deben de resolver para evitar su expansión o agudización de estos, con el objetivo de que cada municipio proporcione su conocimiento, recursos, propuestas y amplíe la zona de vigilancia.

Si realmente queremos buscar verdaderas soluciones, debemos diseñar políticas públicas que encuentren continuidad en su ejecución, evitando así la atomización de los recursos y de programas que resultan insuficientes cuando están comprometidos con periodos de gobierno, que para estos efectos, siempre habrán de resultar insuficientes, tanto desde un punto de vista económico como cronológico, político y sobre todo social, ya que los problemas de siempre no podrán ser resueltos en un solo periodo gubernamental y mucho menos sin proyectos concretos y objetivos claros.

### **3.1 Sustento legal: la normatividad**

El desarrollo de cada uno de los proyectos emprendidos por las instancias gubernamentales requiere de un análisis de documentación jurídica que sustente el trabajo como requisito primero; considerar leyes, normas, reglamentos, códigos, y más, contempladas por la Constitución Federal y estatal, así como tomar de base el plan municipal de desarrollo y los bandos municipales donde se contempla la implantación del proyecto, con la necesidad de mantener cuerpos policíacos eficientes y con vocación de servicio, para la seguridad de los vecinos y propiedades de los mismos; con el objeto de

que cada uno de los requerimientos del proyecto puedan ser aprobados por las instancias, y dependencias correspondientes, ya sea municipales, estatales o federales, y las instituciones que van a intervenir en la creación de dicho proyecto y continuar adelante.

Por tal motivo cada uno de los proyectos elaborados debe contemplar la reglamentación en cuestiones de normas y procedimiento, en el primer punto son todas las normas que van a dar sustento legal y crear el marco jurídico necesario para realizar el proyecto, es decir, que lo planteado en el proyecto esté aceptado o al menos contemplado en las leyes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en su caso de la Constitución Política del estado libre y Soberano de México. El segundo considera la norma de las instituciones que tienen que ser consultadas para obtener las autorizaciones requeridas.

Las relaciones intermunicipales se han puesto en práctica en muchas partes del mundo para poder lograr ciertos objetivos en conjunto, sin embargo, se ha tenido que legislar para aprobar estos proyectos. En nuestro país, esto se ha tomado en cuenta, aunque no se ha explotado de manera concreta y por supuesto no existe ningún ejemplo claro de ello, pero la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, del segundo párrafo de la fracción III, establece que:

*“Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.*

En este artículo se toma como referencia a todos los servicios públicos que ofrece el municipio, sin embargo, se observa la contemplación de la seguridad pública como un servicio público, aunque se considera como función pública, con lo que imposibilita al ayuntamiento a la concesión de esta función. Cada municipio es autónomo en sus decisiones y administrador de sus bienes, por consiguiente no se puede crear un único cuerpo policiaco municipal regido por una sola institución, ni crear una supra-dependencia que regule ese organismo, pero lo que si está contemplado es la creación de acuerdos necesarios entre las dos localidades, con lo cual cada municipio se comprometa a la ayuda mutua para la realización de esta función tan importante y sustancial en la administración municipal.

Sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115 fracción III; retomado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

México en su Artículo 126, párrafo II; en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Título I, en su Artículo 5° y 12°, en su capítulo tercero, artículo 31°, fracción II y fracción VII, en los Artículos 1°, 4° y 5° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde sustento y concluyo que la prestación del servicio, *Seguridad Pública*, es un servicio que puede ser prestado por autoridades de los municipios en coordinación con uno o mas municipios, ya sea de la misma entidad federativa o de diferente, considerando que este servicio es uno de los objetivos principales de las autoridades políticas municipales.

Sin embargo, la Ley Orgánica Municipal en su Artículo 34, capítulo tercero, establece que cualquier tipo de acuerdo intermunicipal se debe hacer llegar al Ejecutivo del Estado y a la Legislatura local de cada entidad, acompañada de los estudios, documentos y justificaciones necesarias y, en su caso, del dictamen técnico correspondiente para que sean comunicados los poderes locales de la gubernatura y en su caso, aprobarlo o rechazarlo para que se lleve a cabo.

La *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* aprueba la ayuda mutua entre dos localidades para la prestación de este servicio en su artículo 19 que establece.

#### *artículo 19*

*“ cuando para el cumplimiento de la función de seguridad pública sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas, se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter temporal o permanente, cuando se requiera la participación de dos o más municipios, ya sea de un mismo o de diferentes entidades federativas, podrán también establecerse instancias intermunicipales, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes.”*

Así como determinar las políticas de Seguridad Pública, ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley; desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes, sustentadas en su artículo 9 de la ley general del *Sistema Nacional de Seguridad Nacional*.

El servicio o función de *Seguridad Pública*, es un tema que debe de estar presente en todos los ámbitos de gobierno, pues no solo es responsabilidad del gobierno federal, sino que debe tomar conciencia de esta importante función los gobiernos locales y la ciudadanía en general que cada vez se convierten en los actores protagónicos de este tema, la participación ciudadana se hace cada vez mas indispensable para el combate a la

delincuencia y no será hasta cuando exista realmente una verdadera comunicación y ayuda mutua entre sociedad y gobierno, para que los delitos ya no queden impunes. En los municipios de Santiago Tianguistenco y Capulhuac, existe realmente una preocupación notoria en este aspecto, en primer lugar por que aunque no ha tenido los niveles de delincuencia que existen en lugares sumamente poblados como la ciudad de México o la ciudad de Toluca, si ha tenido que crear las estructuras necesarias para su correcto desempeño. Sin embargo, no ha contado con los recursos suficientes para poder crear un buen servicio, cuestión que se tratará más adelante. Pues cada vez la delincuencia está creciendo a pasos agigantados y para ello se debe crear los *nuevos programas preventivos contra la delincuencia*.

El bando municipal de Policía y Buen Gobierno del municipio de Capulhuac en su capitulo III (responsabilidades y atribuciones en materia de Seguridad preventiva municipal) en su artículo 132 fracción III y artículo 134, fracción III, y el Bando municipal de Policía y Buen gobierno del municipio de Santiago Tianguistenco en su artículo 81, fracción III; Mencionan la existencia de la coordinación entre los municipios para la prestación de la seguridad pública como posibilidad, aunque no lo ven como una vía más explotable para la mejora del servicio.

### **3.2 Estudio de mercado**

La presentación de un estudio de mercado en este y en cualquier proyecto que se elabore sobre proyectos de servicios públicos municipales debe contener dichos estudios de factibilidad, con el cual se le dará al proyecto el sustento necesario para hacerlo atractivo en un enfoque de *municipio-empresa*. Para ello es necesario hacer un nuevo proyecto o un nuevo proceso de realización de cierto producto, que tanto será bien recibido por los ciudadanos y los inversionistas. El mencionado estudio se va a subdividir en tres aspectos, el primero, constara de los objetivos y alcances del estudio de mercado; el segundo, se dedica a cómo se lleva a cabo dicho estudio; y en tercer lugar se indica cómo se cubre la parte del mercado en los proyectos de servicios públicos municipales.

Cuando se menciona el concepto de mercado, se considera en su significado económico general, el cual se define como el resultado del encuentro de oferentes y demandantes se congregan para intercambiar bienes y servicios y con lo cual se establece un precio.

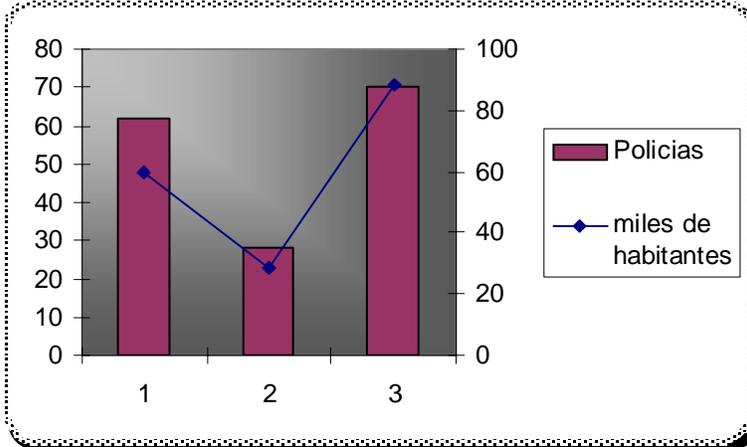
➤ *Objetivo y alcance del estudio de mercado.*

En este apartado se pretende determinar cuál es la demanda del servicio o producto considerado que puede esperarse sea atendida por el proyecto al entrar en operación. La posible participación que el proyecto tendrá en la atención de la demanda insatisfecha esperada debe determinar precios.

➤ *Identificación del producto o servicio*

Cada estudio de mercado debe empezar por definir muy detalladamente cual es el producto que se va a ofrecer, así como sus características propias. De esta manera se concentra toda la información y el análisis de la información en lo que si es relevante para el proyecto y en consecuencia se evitan las dispersiones de la información y el mal aprovechamiento de los recursos con que se cuenta en la prestación del servicio público de seguridad pública, (tomando en cuenta que los datos y la prestación del servicio como tal se tomaran en conjunto de los dos municipios, para mayor comprensión y análisis). El total de elementos policíacos por los dos municipios es de 60 elementos, considerando que la extensión de la superficie que abarca el municipio de Tianguistenco es aproximadamente de 121,53 kilómetros cuadrados, que representan el 0.85 % respecto a la superficie total del estado y con una población de 59,601 habitantes; Capulhuac con una extensión territorial aproximada de 21.50 kilómetros cuadrados, lo que equivale al 0.96% del territorio estatal. Y una población de 28,700 habitantes, es decir, si promediamos los servicios que prestan los municipios de Santiago Tianguistenco y Capulhuac, juntos podemos decir que se cuenta con una diferencia de 1/1,261, es decir, un policía por cada mil doscientos sesenta y un habitantes en esta zona, donde municipios más desarrollados en cuestión de seguridad pública cuentan con un mayor número de miembros por cada habitante.

Municipios	Territorio	Policías	miles de habitantes
Santiago	<i>121.53km<sup>2</sup></i>	62	60
Capulhuac	<i>21.5km<sup>2</sup></i>	28	28.7
Total	<i>0</i>	70	88.301



*fuelle: Dir. De Seguridad pública, protección cívica y bomberos de Santiago T.*

Considerado esto, se muestra que la delincuencia en nuestra población muestra una gran ventaja para desarrollarse, pues en realidad las administraciones municipales cuentan con programas muy particulares desde cada administración que aunque son municipios vecinos, la mancha demográfica provoca que se pierda la línea que delimite las fronteras entre los dos territorios, no se creen programas concretos de ayuda mutua sobre el servicio de seguridad pública, que si bien no es un problema primordial para las autoridades de los municipios se debe de empezar a tomar en cuenta por el alarmante aumento de la delincuencia en esta población. Los programas preventivos que llevan cada administración es el operativo tractor, camaleón, cordón de seguridad, que son rondines en las avenidas, pláticas educacionales, brigadas de seguridad integradas por padres de familia y maestros, operativos preventivos en contra de asaltos a transeúntes. Se cuenta con 15 patrullas para recorrer 143.03 km<sup>2</sup> que es la extensión de las dos poblaciones, se puede tener la certeza que la prestación del servicio de seguridad es un servicio muy caro y sobre todo muy delicado, pues no es suficiente con tener elementos policíacos de manera exagerada (que este no es el caso, se cuenta con un policía para resguardar dos kilómetros cuadrados aproximadamente, que resulta prácticamente imposible brindar un servicio con eficiencia y prevención, aunado a esto los presupuestos a la dirección de seguridad pública municipal, son muy raquíuticos en comparación con lo que realmente necesita una dirección de seguridad pública). Se necesitan programas acordes con las necesidades a que se esta enfrentado la sociedad en el problema de seguridad pública, pues cada vez la delincuencia

que se desarrollaba en la ciudad de México principalmente y la ciudad de Toluca, ve en esta población la posibilidad de delinquir sin ninguna preocupación de seguridad, pues existe una clara deficiencia en este aspecto.

#### ➤ *Área de mercado*

Nuestro proyecto tiene una influencia de comercialización del producto en un área de influencia en el cuál es consumido o utilizado por la población demandante, esta zona tiene una extensión geográfica definida y dentro de ella la demanda depende tanto de la población total, como de sus ingresos, también la demanda es afectada por las condiciones en que ocurre la comercialización. Además, para precisar la cobertura del mercado podemos decir que se va a tomar todo el espacio físico de las dos poblaciones asentadas en una extensión territorial de 143.03 km<sup>2</sup> y una población de 88, 301 habitantes, con una densidad poblacional de 617.36 hab/km<sup>2</sup>, y su localización del municipio de Tianguistenco, en el Estado de México, se encuentra localizado en la región sur-oriente del valle de Toluca, en las estribaciones de la sierra del Ajusco. Limita al norte, con los municipios de Metepec, Capulhuac y Ocoyoacac; al oriente, con las delegaciones políticas La Magdalena Contreras y Tlalpan del Distrito Federal y con el municipio de Xalatlaco; al sur, con el municipio de Huitzilac del estado de Morelos y los municipios de Ocuilan y Joquicingo. Por el occidente son limítrofes los municipios de Texcalyacac, Almoloya del Río, Atizapán (Santa Cruz), San Antonio la Isla, Calimaya, Chapultepec y Mexicaltzingo. En coordenadas geográficas, la ciudad de Santiago Tianguistenco de Galeana, cabecera municipal, está situada a 19° 10' 8" de latitud norte y 99° 28' 1" de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Su altura media es de 2,620 metros sobre el nivel del mar y la distancia aproximada a la ciudad de Toluca, capital del estado, es de 30 kilómetros. Y el municipio de Capulhuac, Está localizado en el centro de la entidad mexiquense, dentro de la región I Toluca, está ubicado a los 19° 12' de latitud norte y a los 99° 28' de longitud oeste del meridiano de Greenwich; observando una altitud promedio de 2,800 msnm. Limita al norte con el municipio de Ocoyoacac; al sur con Xalatlaco y Tianguistenco; al este con Tianguistenco y Ocoyoacac y al oeste con los municipios de Tianguistenco y Lerma. ( ver cuadro IV, V y VI ).

La población de este territorio ha tenido en los últimos años un notable aumento de inmigrantes, siendo notoria la llegada de corrientes centroamericanas, a consecuencia del constante flujo que propicia el ser municipios con limítrofe con el Distrito Federal y

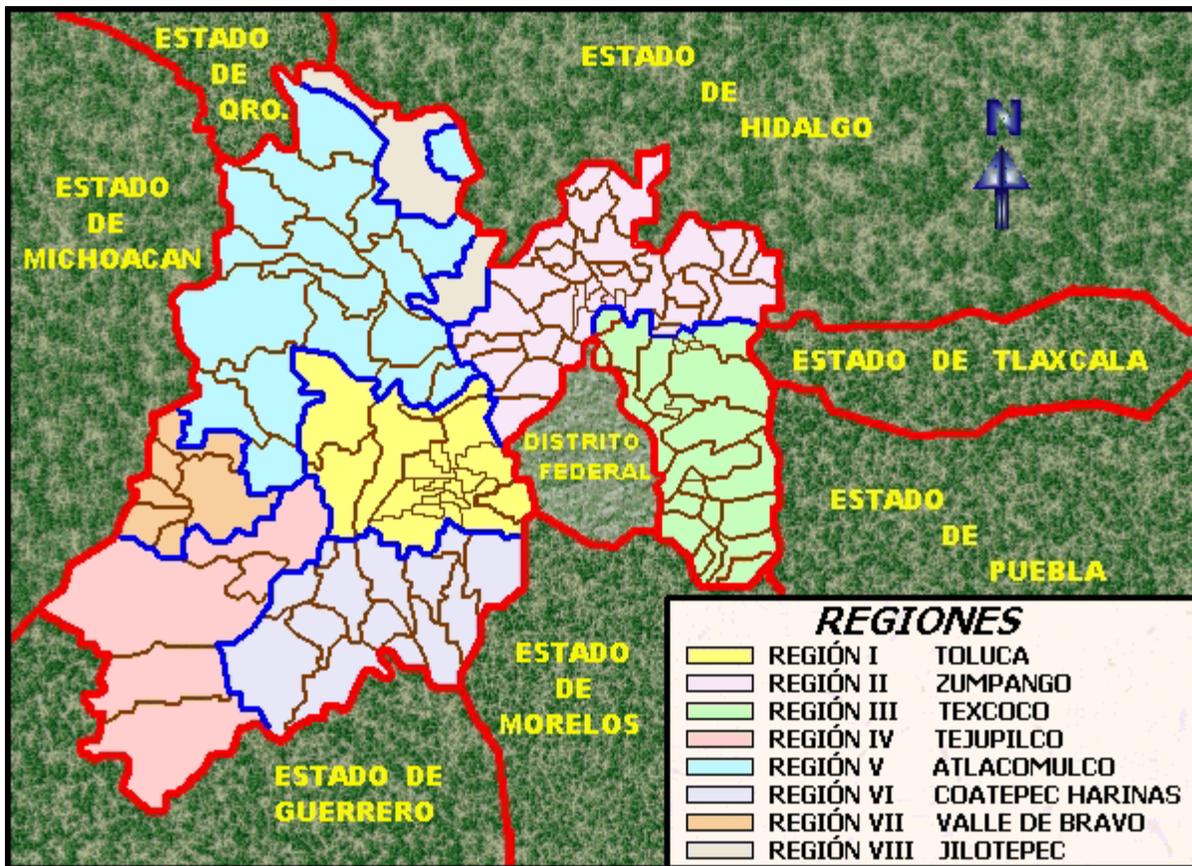
cercano a la zona conurbana de Toluca-Lerma, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2000, los municipios de Santiago T. y Capulhuac, han mantenido un crecimiento constante del 3.45% anual entre los dos poblados, con probabilidad de aumentar a los 91348 hab. Si se sigue la misma tendencia de crecimiento del 3.45%, de los cuales la población de 72, 407 habitantes en 1990 a 88, 301 habitantes en el 2000 (según censo del INEGI, 2000). De los cuales el 41% de ellos son hombres y el 51.5 son mujeres; que hace una población en vías de convertirse en ciudades, según la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México. Artículo 9, fracción I. Con un ingreso mensual de \$5,000 pesos mensuales.

En la lógica de considerar la prestación del servicio público de Seguridad Pública, como empresa, y la prestación de ésta como el producto que se ofrece, los ciudadanos externos es la sociedad en general y los ciudadanos internos las diferentes dependencias de gobierno que intervienen en la prestación de este servicio, como la gobernatura, los poderes de gobierno o el Congreso de la Unión y Legislatura local.

Los municipios proporcionan a la dirección de seguridad pública aproximadamente la cantidad de \$ 300,000.00 pesos (la cantidad es aproximada por la discreción de los municipios a revelar la cantidad asignada a cada una de sus dependencias), es decir, que el presupuesto asignado por el gobierno para cada ciudadano en cuestión de seguridad pública es de \$ 3.40 pesos. Aunado con las gestiones que lleva a cabo cada uno de los municipios en cuestión de este servicio, a través de las gestiones intergubernamentales que realiza. Sin embargo, las demandas de la población tiene una constante en cuanto a los delitos de lesiones, asalto a casa habitación, robo de autos, peleas callejeras, arrancones en lugares prohibidos, asaltos y carteristas, con una demanda que crece cada vez más, al ritmo que crece la población y aumenta la migración de personas provenientes de la Ciudad de México y Zona metropolitana, de sectores de clase baja principalmente que encuentran en esta población el lugar idóneo para cometer sus delitos sin miedo a ser detenidos y sobre todo por la falta de una verdadera coordinación entre los municipios que integran esta región, pues muchas veces están ausentes los cuerpos policíacos en para la detención de un delincuente. Ante ello, es necesario crear las condiciones necesarias, capacitar al personal policiaco, contar con infraestructura y planes claros en contra de la delincuencia para reaccionar en momentos claves para atacar los actos delictivos.

CUADRO IV

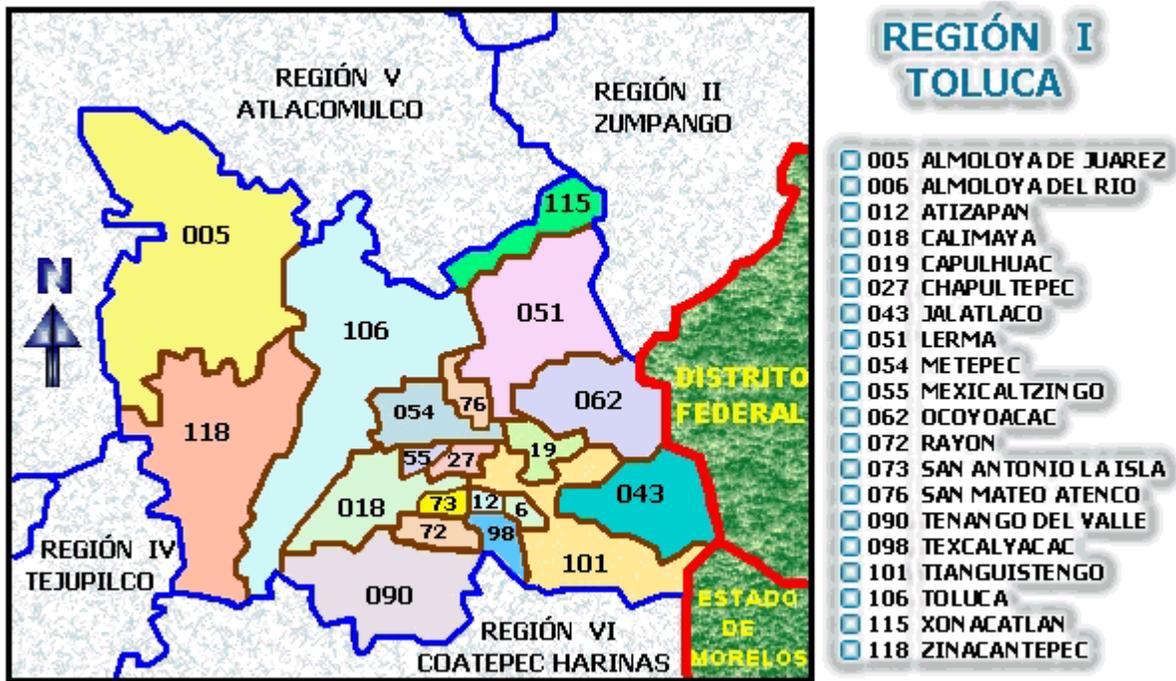
## DIVISIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO POR REGIONES



**CUADRO V**

**REGIONES DEL ESTADO DE MÉXICO**

**Y MUNICIPIOS QUE LAS CONFORMAN**



## CUADRO VI



Municipio de Santiago TIANGUISTENCO : rojo

Municipio de CAPULHUAC : azul

En la actualidad la prestación del servicio de *Seguridad Pública*, se hace conforme a las características e intereses de cada municipio, dentro de los cuales se eligen los programas y los proyectos a realizar a lo largo de la administración municipal, sin tener en consideración al menos realmente las necesidades en cuanto este tema, pues es un problema que afecta directamente a los dos municipios.

## PROGRAMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

H. Poder Legislativo Comité de la Cámara de Gobernadores		Presupuesto por Programas Municipal		Año Fiscal	
Programa Anual Mesa Mesa por Proyecto		Mesa Sesiones		Mesa Sesiones	
Periodo	Identificador	Código	Denominación	Asistido	Varación
	Financiación	Programa	Proyecto	Dependencia Ejecutora	Municipio
		4	5	DSP	103
		6			
<b>Mesa Sesiones Revisadas</b>					
46301	85 OPERATIVOS PREVENTIVOS PARA COMBATIR EL ROBO DE TRANSEUNTES DELEGACIONES	16.00	66.00	6000.00	52.00
46301	800 FONDOS POR LAS DIFERENTES VENDIDAS, MERCADOS ESTABLECIDOS Y DELEGACIONES	200.00	800.00	6000.00	6000.00
46302	2 LINEAS TELEFONICAS DIRECTAS DE USO EXCLUSIVO CONFORMAR 123 BRIGADAS DE SEGURIDAD INTERIORS POR PADRES DE FAMILIA ALUMNOS Y MAESTROS	0.00	2.00	123.00	2.00
46303	CONTRATACION DE 40 ELEMENTOS	0.00	40.00	30.00	123.00
46304	6 CURSOS CADA 3 MESES DE MATERIAS PRIMARIAS PARA LOS POLICIAS	1.00	6.00	5.00	
46305	266 PLANTAS EN MATERIA DE EDUCACIONAL	10.00	266.00	236.00	
46307	12 PATRULLAS	5.00	12.00	7.00	
46308	EQUIPAMIENTO APROPIADO GENERAL	8.00	80.00	34.00	
46308	SOLUCIONES COLECTIVAS DE FORMACION DE ARMA DE FUEGO	6.00	50.00	42.00	
46308	25 ARMAS CORTAS	6.00	25.00	19.00	
46308	2000 CARTUCHOS LITROS	6.00	20.00	14.00	
46308	MANTENIMIENTO AL EQUIPO EN TIEMPO Y FORMA POR DESASTE	0.00	2,000.00	2,000.00	
46308	117000 LITROS DE GASOLINA	7,500.00	117,000.00	109,500.00	
<b>ELABORO</b>					
Nombre		Firma			
<b>REVISO</b>					
Nombre		Firma			
<b>AUTORIZO</b>					
Nombre		Firma			

### 3.3 Aspectos Técnicos

Esta parte del proyecto empieza después que se tiene a la mano el estudio de mercado con la información del producto y sus características, nivel de demanda que se tiene y las condiciones en las que se llevará a cabo la prestación del servicio público.

En el caso de esta propuesta, el producto es considerado como la prestación del servicio de seguridad pública solamente en el ámbito municipal y en la competencia de ésta; su venta y consumo se transformará a la buena prestación de este servicio de manera correcta y eficiente ante los consumidores y clientes que es la población en general, por tanto la forma en que se comercializará es uno de los objetivos primordiales de la propuesta.

Teniendo como antecedente que la delincuencia cada vez va creando nuevas formas de organización, con tecnología de punta y con los recursos necesarios para poder lograr sus objetivos, ante una policía municipal con las deficiencias que puede tener y aunado a las carencias tanto económicas y de infraestructura; existe la necesidad de que los cuerpos policíacos de cada una de las municipalidades puedan coordinarse para definir la forma de ayuda mutua entre éstos para tratar de tener un nivel de respuesta y reacción para cualquier percance a través de:

◆ Es importante que en esta cooperación se pueda crear una central que controle la información que se genere en todo el territorio, información que se genera desde la revisión de la zona, control del patrullaje y todo tipo de conducta inapropiada en la región, que se denominará “Bunker”, con el propósito de mantener una estrecha comunicación entre las diferentes corporaciones policíacas municipales de la región, para tener a la mano la información que se genere en la región sur y en la región norte. Los delitos cometidos en la región oriente serán conocidos por el personal de toda la región para actuar al instante, creando así una mayor movilización del personal en todo el territorio, (denominaremos territorio a la circunscripción delimitada por todas y cada una de las municipalidades que estén apoyando el proyecto). Cada corporación de cada municipio tendrá su canal de radio municipal, para la circulación de la información que sea solamente de competencia municipal, así mismo se tendrá a disposición un canal de radio intermunicipal. (con la finalidad de que puedan hacer uso de tal dispositivo si tuvieran corporaciones externas, la necesidad de usarla para comunicar a otras instancias sobre cualquier ilícito en algún lugar

del territorio. Esto con la finalidad de mantener el segundo canal de interrelación sin saturación para que pueda ser usado en momentos de gran tensión.

➤ Así como los canales de radio comunicación necesitamos la creación y coordinación conjunta de los patrullajes del territorio de forma conjunta, a través de radio patrullas.

➤ Creación de un número telefónico que sirva como medio de comunicación de la sociedad con la dirección de seguridad pública, el cual será de fácil acceso y sin complicaciones, es decir, un número de emergencia, que sea común entre los municipios.

➤ Mantener una observación y monitoreo continuo del territorio, a través de casetas de vigilancia en el territorio, como mecanismo de control de la entrada y salida de personas residentes y visitantes, así como de personas que van de paso, manteniendo una comunicación con el “Bunker”.

➤ Mantener una coordinación constante en los patrullajes entre las diferentes direcciones de seguridad pública de los municipios participantes para una mayor y mejor cobertura del territorio por parte de los gobiernos municipales en el territorio y que no se considere como territorio no revisado, que exista la presencia de seguridad en la zona.

➤ Fomentar la participación de la sociedad y organizaciones sociales en cuanto a la seguridad pública, tanto en cuestión de la denuncia, la participación de prevención y cuidado mutuo entre vecinos y de participaciones en recursos que vayan a la dirección de seguridad pública. Con ello se busca que la seguridad pública y el concepto de seguridad pública, sean coherentes que el factor de prevención se vuelva una forma de vida, pues seguridad va desde la mejora del modo de vida, la justicia, la no impunidad, el estado de derecho y la convivencia de los seres humanos entre los seres humanos, mejora de la educación y la cultura en la sociedad, hacer al hombre, mas humano.

➤ Profesionalización constante de los miembros policíacos, desde nivel educativo, de capacitación, aumento en la calidad y cantidad de vehículo y armamento, aumento en los miembros policíacos, aumento del equipo de computo y tecnificación de los mecanismos de impartir justicia, todo esto para consolidar los mecanismos internos y externos de comunicación en la seguridad pública.

➤ Construcción de una base de datos que pueda servir como medio de conocimiento para las direcciones de Seguridad Pública, miembros de las mismas, y personal de los

ayuntamientos, con el fin de mantener un control y archivo de la información generada por la Seguridad Pública. Y deberá contener:

a) las estadísticas de las faltas a los reglamentos municipales y la incidencia de los delitos en el territorio, localidades y comunidades.

b) inventario de armamento, “parque”, equipo e instalaciones de la corporación policial, con sus registros correspondientes ante las autoridades militares correspondientes de la zona.

d) el control diario, semanal y mensual de los casos atendidos por la corporación policial.

e) Una agenda especial para el seguimiento de las actividades coordinadas de la policía municipal con las autoridades de los municipios.

f) La estadística de las personas detenidas en los Centros de Detención Municipal.

g) El expediente actualizado de los elementos de la policía, notas de conducta, promociones y ascensos, y en general, aquella información que identifique plenamente la actualización de estos servicios públicos.

h) La bitácora de las rondas y recorridos de vigilancia y control ejecutados por la policía municipal.

i) La bitácora de mantenimiento del equipo y vehículos de la corporación policial

Para mayor seguridad de la sociedad. Y cada uno de los miembros que integra la dirección.

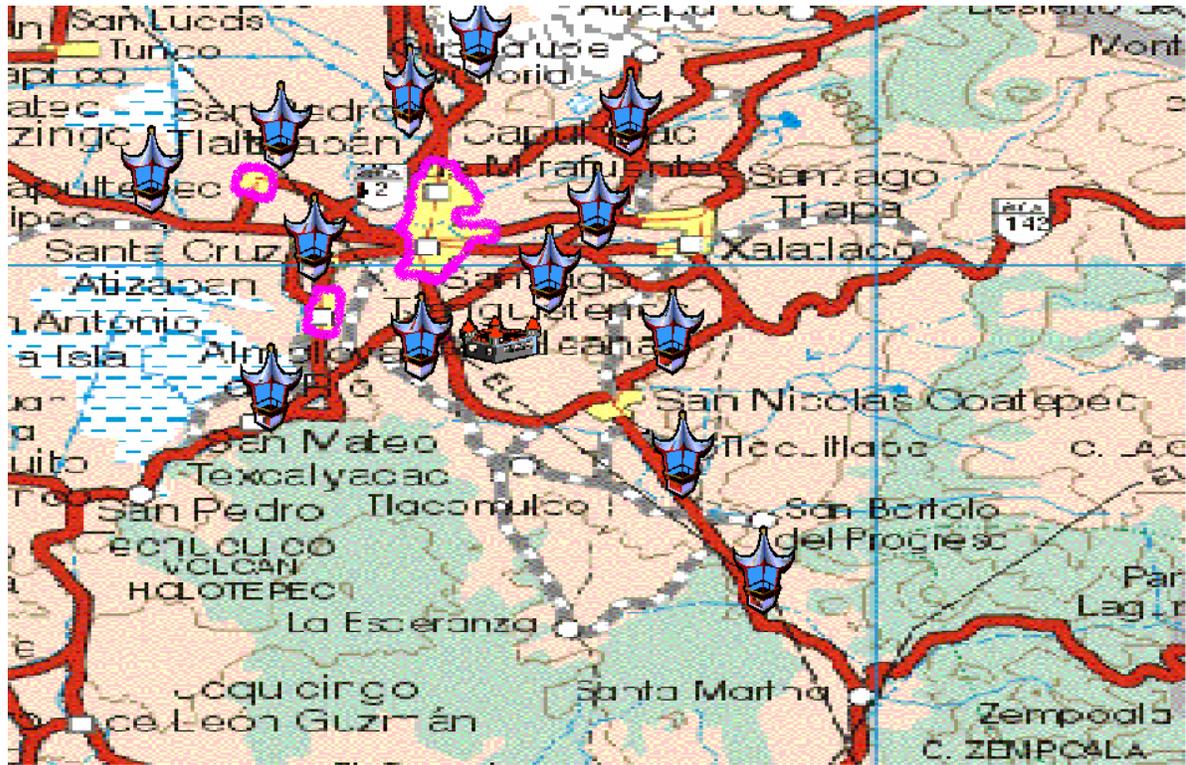
Para ello, cada uno de los H. Ayuntamientos participantes, tendrá una aportación económica que mas adelante se explicará, para que se pueda adquirir cada uno de los equipos necesarios para la aplicación de las propuestas. Para ello, necesitaremos:

1. Construcción, donación o renta de un edificio, que pueda ser cede, de lo que llamaremos “bunker”, el cual resguardara, la central de información y el manejo de la coordinación de la seguridad pública en la región; resguardará el archivo y la base de datos, y será la sede del número telefónico de emergencia.
2. Compra, habilitación, reparación o mantenimiento de las radio patrullas, personales o de automóvil, para que se pueda distribuir a cada uno de los

miembros de la seguridad pública, con el fin de ser apoyado en emergencias.  
Tramitar el permiso en caso de no tenerlo.

3. Gestionar la utilización de un número telefónico de emergencia ante las autoridades competentes y la compañía telefónica
4. Habilitar cada una de las casetas de vigilancia que se encuentran en el territorio, con equipo y personal necesario para la prestación del servicio.
5. Crear y mantener un plan de patrullaje entre los cuerpos policíacos para lograr una logística en el patrullaje y los rondines del territorio con las patrullas disponibles, manteniendo la mayor cobertura posible y el personal indispensable.
6. crear campañas dirigidas a la sociedad, expresando la necesidad de hacer partícipes a los ciudadanos de una mejor comunidad, donde exista seguridad y justicia. Con la participación de todos.
7. Crear y financiar cursos de actualización y profesionalización de cada uno de los miembros de la policía municipal.
8. Adquisición de equipo de cómputo, muebles y material de oficina necesarios para la creación de un archivo y bases de datos de la información generada por la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

CUADRO IV



Los edificios azules representan las casetas de vigilancia que podrían ser el medio de mantener resguardada la seguridad de la población y la coordinación entre las direcciones de seguridad pública. El edificio rojo-gris será utilizado como el “bunker” y su localización está propuesta por que el territorio es despejado y facilita el desplazamiento a cualquier lugar. El territorio seleccionado de color morado es el lugar de mayor incidencia delictiva.

Para la creación de las relaciones intermunicipales en cuestión de seguridad pública, es preciso que ya acordada la ayuda mutua, cada uno de los directores y comandantes deberán proporcionar ideas, propuestas y proyectos que sean un aporte al proceso técnico, pues son

ellos quienes tiene un mayor acercamiento a la situación de Seguridad Pública, lo antes mencionado son propuestas que pueden ser tomadas en cuenta para enriquecer el proyecto

### **3.4 Aspectos Administrativos**

En lo concerniente a la administración de las relaciones intermunicipales, se debe tener conciencia de que en este aspecto se deben crear nuevos métodos, normas y procedimientos diferentes a los convencionales, en donde se debe destacar una integración de los municipios, para mantener una mayor eficiencia del servicio y/o función de Seguridad Pública municipal. A medida que una entidad, municipio o empresa del ramo que sea, crezca y sus necesidades sean más complejas, es necesario “delegar ciertas funciones, con el propósito de que: a) se puedan tomar las decisiones adecuadas al estar cerca del problema, y b) se puedan controlar con mas efectividad los resultados de estas” (Montaño. 1990: 9)

Lo mismo sucede en un municipio conforme va creciendo la población, crea y agudiza nuevas necesidades deben instalarse nuevas oficinas, cada vez mas especializadas, a fin de establecer las necesidades de servicio de las personas..

El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población y, por tanto, está puede y debe participar en la administración de manera directa. El municipio no es un poder soberano dentro de un estado, sino una institución descentralizada de los servicios públicos a la que se le ha dado autonomía en el área administrativa.

Por tanto, la administración de este proyecto deben de llevarla a cabo los municipios en igualdad de condiciones y sin subordinarse uno al otro, con igualdad de obligaciones y derechos, ante esto podemos decir: “la administración, tiene como propósito alcanzar metas establecidas de manera eficiente”, para lo cual dentro de la administración podemos encontrar varios enfoques para ello, sin embargo, para nuestro proyecto, tomaremos el enfoque funcional, con cuatro aspectos principales:

- Planeación
- Organización
- Ejecución y dirección
- Control

En este primer apartado se determinaran los objetivos que se plantean lograr, identificar los factores que afectan y la definición de actividades que se consideran necesarias para alcanzarlos.

## 1. Objetivos del proyecto.

\*Garantizar el cumplimiento de los Bandos, Reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en la materia, dentro del territorio. De igual forma en leyes federales y estatales.

\*Prevenir la comisión de acciones que contravengan disposiciones jurídicas aplicables al municipio y que sean constitutivas de delitos o infracciones.

\*Guardar el orden público dentro del territorio comprendido.

\*Sancionar a los individuos que contravengan las disposiciones administrativas aplicables dentro del municipio.

\*Disminuir los índices delictivos dentro del territorio conformado por los municipios de Santiago Tianguistenco y Capulhuac.

\*Crear las condiciones de mutua ayuda entre los diferentes municipios que integra el distrito local VI, en el Estado de México, como forma de resolver los problemas municipales, sociales y económicos .

2. Los medios utilizados para alcanzar los objetivos son la coordinación, mutua ayuda y cooperación en cuanto recursos materiales y económicos por parte de cada municipio incluido en el proyecto.

3. La secuencia de realización del proyecto se mencionó en el primer capítulo donde se desglosa la aplicación del proyecto en tres etapas, etapa inicial, proceso ampliado y proceso en vías de institucionalización, con lo que se pretende mantener un proyecto a largo plazo y no como medio de salir del paso.

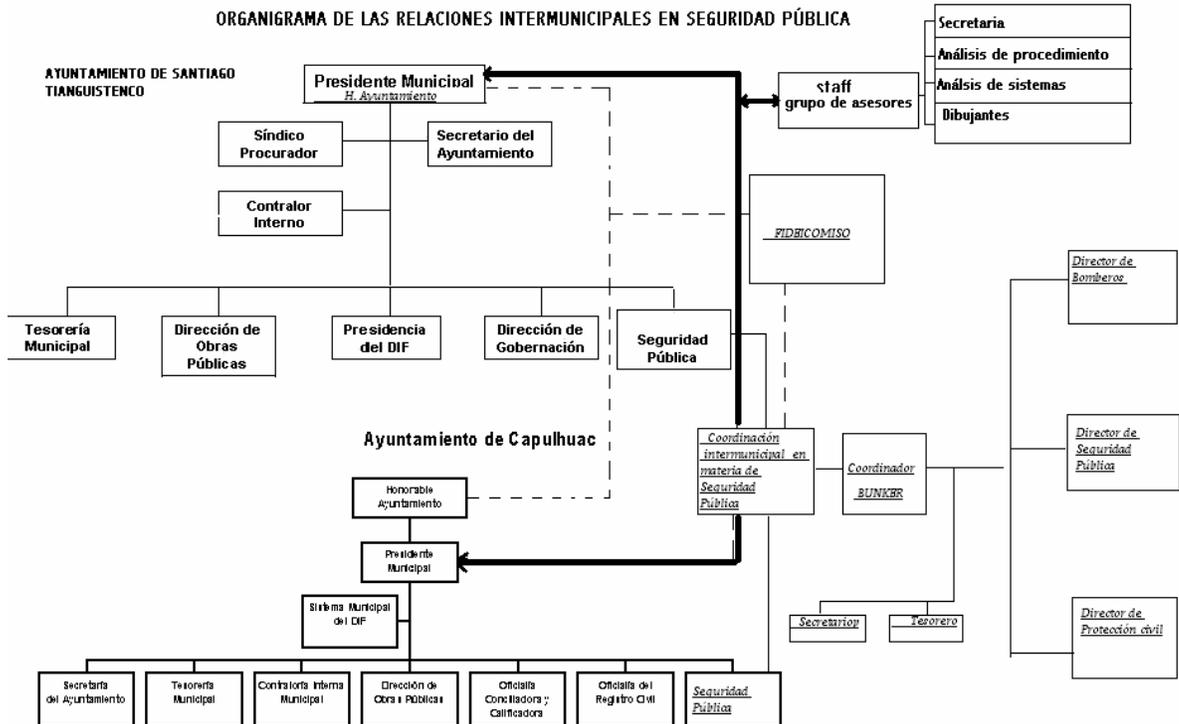
4. Los recursos económicos y materiales para la realización de este proyecto serán proporcionados por los municipios, en un fideicomiso donde se aportara de forma proporcional.

5. Política de Acción.

*Mantener la tranquilidad y el orden público dentro del municipio para proteger los intereses de la sociedad; previniendo delitos, tomando medidas concretas y adecuadas que protejan eficazmente la vida y la propiedad del individuo, guardando el orden dentro del grupo social, defendiendo la seguridad del Estado,*

y reprimir todo acto que perturbe o ponga en peligro los bienes jurídicos del mismo.

## Organización



De acuerdo a la ley orgánica municipal, al bando municipal, reglamento de Seguridad Pública y demás leyes que rigen la administración municipal y los servicios públicos; se deposita la fuerza pública del municipio en el presidente municipal. En consecuencia es necesario la creación de un comité directivo u Órgano de Dirección, Departamento Administrativo y un Órgano Operativo.

*El primero:* se hará cargo de las funciones de dirección y manejo de esta coordinación, que se integrará por los presidentes municipales en turno de cada uno de los municipios participantes, los comandantes y directores de cada dirección municipal de Seguridad Pública, así como delegados, comisarios, presidentes de vecinos y representantes de las comunidades de cada municipio. Los primero en coordinar las relaciones serán los presidentes municipales como jefes máximos de la seguridad pública local, se creara un

grupo de especialistas capaces de crear soluciones innovadoras y proyectos alternativos a los ya propuestos, que asesoraran ante la toma de decisiones, a la reciente asociación democrática de los presidentes municipales, que llevará el nombre de staff, se encargará de las adecuaciones necesarias ante el cambio de los ambientes en los municipios, pues el proyecto se funda en una planeación flexible, conciente de los cambios constantes en una sociedad moderna cambiante rápidamente.

*El segundo:* serán las secciones administradoras en que se dividirá la corporación como: la unidad de radio y comunicación, armería y almacén, archivo y vigilancia interna de instalaciones policiales, etc.

*El tercero:* Serán las unidades que ejecutarán las operaciones policiales que determine el mando y estarán constituidas por los policías, quienes desempeñan funciones de vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones, protección y orientación, y apoyo a la comunidad entre otras. Son órganos operativos las patrullas, grupos de vigilancia, unidades de tránsito, vigilantes diurnos y nocturnos y unidades de protección de las instalaciones de los ayuntamientos y del centro de detención municipal.

Por consiguiente, las nuevas relaciones entre los dos municipios quedarían sujetas a los acuerdos tomados entre los dos, quedando interdependientes uno del otro y viceversa, en el organigrama se remarca en negritas las relaciones entre los municipios en dos aspectos principales, en el primero para la creación de un fideicomiso, que dará origen a la coordinación intermunicipal en materia de recursos económicos, y que será a partir de la aportación de los dos de manera proporcional (se ampliará más adelante); en materia de seguridad pública, deberá existir una retroalimentación entre las dos partes y de estas hacia el staff, y de este hacia los municipios para una capacitación y actualización constante de los programas. El programa tendrá administración propia, que maneje sus recursos y administre sus bienes con lo cual se podrá llegar a crear tres direcciones que son las que abarcan los programas de seguridad pública de cada uno de los municipios y los cuales se encuentran contemplados en sus bandos municipales, como son: Bomberos, protección civil y seguridad que es la que más importa, sin dejar de lado las otras dos, dirigidas a su vez por un controlador base, “*Bunker*”, que se encuentra representado en la gráfica entre los municipios y las direcciones y llevará la coordinación de las direcciones y de éstas con los municipios.

Se debe dejar en claro que esta posibilidad de unirse los municipios y crear los acuerdos necesarios para la prestación de servicios de seguridad pública, no solo es para un periodo, y para un solo aspecto de la vida municipal, es un proyecto que puede moldearse conforme a las necesidades de los dos municipios, pues puede crear las condiciones necesarias para la mejora en otro aspecto de las administraciones municipales. El **Staff**, puede y debe ser capaz de ser una nueva forma de gerencia municipal, y administración municipal para cada ayuntamiento; debe servir además, para contar con un departamento de asesoría en cada gestión, pues debe formarse con especialistas capaces que como lo había mencionado anteriormente, sean capaces de crear soluciones innovadoras y proyectos alternativos a los grandes problemas municipales, que resuelvan las deficiencias municipales, que van desde la prestación de los servicios públicos, administrativos, finanzas municipales, y políticas públicas para un desarrollo local y un aumento del nivel de vida en los habitantes.

El **staff** “*en la fase inicial, dicho centro se encargará de difundir entre los altos funcionarios las técnicas que serán empleadas en la programación y el control de actividades, básicamente: camino crítico, programación, controles de dirección, administración por objetivos, administración de personal, finanzas públicas, presupuestos por programas y análisis e interpretación de los análisis de los estados financieros, e implementación de políticas públicas.*

*En segundo lugar, se cumple con un programa de capacitación para el personal administrativo, que esta directamente relacionado con los programas de actividades, los cuales se tratan con mas detalle, a fin de capacitar a dicho personal como programadores administrativos.*

*Finalmente se prepara un programa de capacitación permanente para el personal en general, en sus deferentes especializaciones; manejo de correspondencia, estadística aplicada, manejo de archivo, relaciones humanas, etc.” (Montaño, 1990: 129)*

### **3.5 Aspectos Financieros.**

Cada proyecto y cada propuesta que se trata de llevar a cabo, debe contar con recursos económico, materiales y humanos para poder cumplir cada una de sus expectativas, objetivos y requerimientos para lo cual fue hecho, con lo cual este proyecto debe tener un nuevo planteamiento para el procedimiento de financiamiento para hacerse llegar recursos económicos, pues dentro de las participaciones que percibe cada ayuntamiento por parte de la federación y el estado, son participaciones que están etiquetadas desde el momento en que son destinadas para cada ayuntamiento.

Los recursos que entran al ayuntamiento podemos desglosarlos en varios conceptos, de los cuales se mencionan:

Análisis financiero de municipios urbanos	
concepto	ingresos %
Impuestos	11.4
Derechos	7.1
Productos	12.1
Aprovechamientos	18.7
Participaciones	49
Otros ingresos	0.6
Deuda	1.1
Total	100

Pues observamos que la mayor porción de ingresos para éstos es por parte de las aportaciones federales (ramo 33) y participaciones estatales (ramo 28), representan más de la mitad de los ingresos municipales, lo cual los hace sumamente dependientes de estos dos ingresos, siendo que lo concerniente a impuestos, cuotas de recuperación, servicios y demás ingresos municipales, es muy débil. De acuerdo a la Ley de coordinación fiscal establece las aportaciones federales para cada una de las entidades descrito en el ramo 33, dividido en 7 fondos, dos de los cuales son trasferidos a los municipios, denominados FAISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y FORTAMUNDF, (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y demarcaciones territoriales de DF). Asimismo, las aportaciones federales del FAISM, son ingresos clasificados desde la federación y el estado, el ramo 28 (Fondo de Fomento Municipal) de aportaciones estatales son ingresos para los municipios, los cuales son ingresos que pueden ser usados libremente.

Las cantidades para los municipios de Santiago Tianguistenco y Capulhuac de acuerdo a los dos ramos se distribuyen de la manera siguiente:

Participaciones de los municipios del estado de México				
Municipio	ramo 33/ FAISM*	ramo 33/ FORTAMUNDF**	ramo 28 FFM	total
Santiago T.	7,444,661	13,450,542	34,742,897.74	55,638,100.7
Capulhuac	3,496,264	6,637,146	18,589,363.1	28,722,773.1
Total	10,940,925	20,087,688	53,332,260.84	

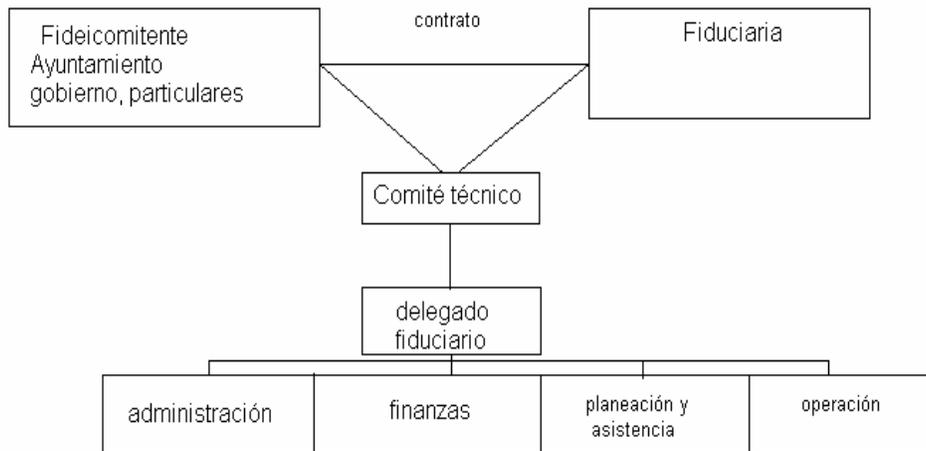
\*ramo que tiene como fundamental el abatimiento de los niveles de pobreza y la desigualdad que prevalece en el país.

\*\* ramo que su distribución es de acuerdo al número de habitantes con que cuenta cada municipio.

Con los datos anteriores podemos decir que el total de ingresos del municipio de Santiago Tianguistenco es de 113,547,144.29 pesos, de los cuales 57,909,043.6 son por conceptos diferentes de las participaciones y aportaciones federales, y el municipio de Capulhuac es de 58,617,904.29 pesos, de los cuales 29,895,131.19 son por concepto diferente a las participaciones y aportaciones federales. Es decir, el gobierno tiene y puede generar acuerdos y compartir los recursos económicos para la creación de una relación intermunicipal y con lo que ella necesite, y dejar de lado la dependencia que mantiene ante los otros dos niveles de gobierno, generando mayor autonomía como municipio.

De acuerdo a los datos mostrados a lo largo de la propuesta (población, y recursos económicos, territorio y prestación de servicios públicos) se muestra que el municipio de Santiago Tianguistenco es el doble de lo que es el municipio de Capulhuac. En los aspectos ya mencionados, por lo tanto para la creación de la estructura, infraestructura y recursos económicos, se plantea la creación de un FIDEICOMISO, donde los municipios se constituirán en el Fideicomitente, las relaciones intermunicipales la empresa Fiduciaria, con lo que quedaría el organigrama de la administración municipal de la siguiente manera:

### **Empresa Fiduciaria**



De lo anterior, cada municipio tendrá que aportar en dinero, especie u otro tipo de apoyo al fideicomiso en 2/3 para el municipio de Santiago Tianguistenco, por ser municipio con mayor extensión territorial, mayor población y con mayores necesidades en servicios públicos, por consiguiente el municipio para Capulhuac aportará 1/3 de los recursos

económicos, materiales y en especie de las relaciones de acuerdo a las características de este.

Se contempla la aportación para cada municipio de 200,000.00 para Santiago Tianguistenco y 150, 000 para Capulhuac, mensuales.

Con lo anterior podemos decir que este proyecto es una propuesta con la finalidad de que se busquen nuevas formas de resolver los problemas que aquejan a los municipios en la dependencia que existe, independientemente la reforma de Estado que aún está pendiente y en debate la creación de un verdadero federalismo y la reforma hacendaría. Los municipios pueden y deben de ser más que solo administraciones que consumen los ingresos que se les provee. No son entidades capaces de prestar servicios, administrar sus bienes y producir materias con fines de ser participes en las decisiones a nivel nacional, estatal y ser decisivos en sus localidades y su desarrollo. Las relaciones intermunicipales son una nueva forma de unirse para resolver los problemas que afectan a los municipios de manera conjunta entre ellos de forma igualitaria, no son formas de solución, ni mucho menos son formas de fusión.

Los problemas como es la seguridad pública, son problemas que por la experiencia no se limitan solo a los gobiernos federales, estatales o municipales, sino que son problemas que se deben resolver en forma conjunta entre gobierno y sociedad, por ende se debe de comenzar a crear los mecanismos de asociación entre los gobiernos para dar una respuesta ante estas necesidades que se deben enfrentar con planes y programas bien planteados y con una visión a largo plazo que tenga objetivos y metas claras y deje de estar sujeto a intereses de carreras políticas o a proyectos de corto plazo solo para salir del paso,

#### **4. CONCLUSIÓN.**

Llevando a cabo de manera integral las funciones de *Seguridad Pública*, se puede alcanzar el orden, la paz, la tranquilidad y, por consiguiente, el bienestar de la población. Asimismo, en condiciones de orden, paz y estabilidad, un país puede alcanzar niveles de desarrollo mayores. Mientras menos tenga que preocuparse por la materia, más nos ocuparemos que ayuden a elevar el nivel de vida de la mayoría de la población. Un Estado que garantiza la seguridad para el mayor número de habitantes, será un Estado unido y dentro del cual se fortalezca la confianza en sus instituciones, por ser esta una función tan importante y con tantas implicaciones, es necesario fortalecer el Estado de Derecho y garantizar el bienestar de la mayoría.

En la actualidad existe un verdadero debate en lo concerniente a que los gobiernos locales y municipales, pues luchan por lo que ellos consideran un verdadero federalismo, una verdadera implementación de entidades federativas soberanas, capaces de ejercer su soberanía en sus municipios, su política, administración, y sobre todo la repartición justa de los recursos económicos que en la actualidad los tiene controlados la federación y solo reparte una pequeña porción del pastel a las entidades federativas. Los municipios por su parte, pelean por mantener una administración autónoma, lejos de la manipulación de su gobernatura, claro es, que lo que está en juego básicamente son los recursos económicos, surgiendo la interrogante ¿de qué manera se deben repartir con base a un verdadero federalismo? Del 100% de los ingresos de los municipios, el 75 % de ellos proviene por participaciones y aportaciones de la federación y la gobernatura estatal, y solo el 25 % por parte de concepto de prestación de servicios, permisos e impuestos, lo que quiere decir que están sometidos a las decisiones de sus superiores.

Ante este problema que se viene debatiendo desde hace mucho tiempo; que los municipios deben generar nuevas alternativas a los problemas de la comunidad que representan, creando soluciones que no los dejen en el último lugar, sino que los haga participes en la política nacional y local, como son las Asociaciones Nacionales de Municipios, o por que no decirlo, las nuevas relaciones entre ellos para prestar un servicio en común, para aligerar gastos y aumentar beneficios.

Este es el propósito del proyecto, disminuir costos en la prestación del servicio de *Seguridad Pública*, con una visión de prevención y un Estado de Derecho, la disminución de gastos materiales, económicos, humanos, administrativos, manteniendo ante todo su autonomía como ayuntamientos capaces de tomar decisiones desde lo local, crear sus propios programas de políticas públicas, con asesoría, en otras palabras lo que se quiere llegar es a construir municipios capaces de dejar de ser administradores solamente para crear entidades políticas, con la visión de propuesta, solución, distribución y enriquecimiento de la entidad, desarrollo de la población y del país, como partes del sistema político Mexicano.

El proyecto a desarrollar que se ha propuesto en esta investigación es:

*Primero.-* La construcción de una nueva gerencia municipal, con tres aspectos que según Enrique Cabrero son: “eficiencia, eficacia y legitimidad” aspectos que están incluidos en el proyecto.

*EFICIENCIA: “lo que se busca es detectar cuál es el nivel o los niveles de la relación entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada y el resultado logrado, con los que esta funcionando la administración municipal en su conjunto, en los diferentes tipos de recursos, financieros humanos, técnicos, materiales, etc, y los tipos de productos o servicios que se están generando.”* Cabrero, 1999: 40)

Lo cual en el proyecto crea el ambiente propicio para que todos los recursos disponibles de los dos Ayuntamientos mencionados en cuestión de seguridad pública, se pongan a disposición de una coordinación, lo cual quiere decir que los recursos en un principio no se aumentarán, se trabajara con lo ya existente, pero lo que se quiere lograr es el aumento de la cobertura y la eficacia de este importante servicio.

*EFICACIA: “implica indicadores de tipo cualitativo en la estructura del gobierno y los sistemas de relación institucional, es decir, en que momento esto se puede convertir en factor para que se facilite el logro de objetivos de programas y acciones de gobierno o por el contrario dificultan la consecuencia de dichos logros”* ( Cabrero, 1999: 44)

Lo que lleva a plantear que nuestro proyecto puede y tiene por objetivo tener altos niveles de eficacia, pues debe facilitar tanto la cooperación entre las diferentes direcciones de seguridad públicas municipales, para detención de infractores de la ley, como facilitar la cobertura de las zonas de vigilancia, así como la prestación del servicio mismo, el procedimiento de detención, y dar respuesta positiva a la mayoría de las peticiones de la ciudadanía que requiera el servicio con rapidez, buen servicio y solución, conducirse con apego al orden jurídico pretendiendo:

Prestar auxilio a las personas y proteger sus bienes y derechos de manera oportuna y proporcional al hecho.

Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad.

Abstenerse en todo momento de infligir, tolerar o permitir actos de tortura, aún cuando se trata de una orden superior.

Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente.

Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del ministerio público o de la autoridad competente.

LEGITIMIDAD: *“aceptación, apoyo y credibilidad, que un gobierno municipal tiene en el desempeño de sus tareas, dado que incluye variables de tipo cualitativo para no dejar de lado variables de tipo político e institucional.”* (Cabrerero, 1999: 54).

Aspecto de mucho mayor complejidad en la actualidad, sin embargo, se pretende que este proyecto se legitime, en primer lugar en las leyes y reglamentos municipales, y segundo, en el constante aumento de la delincuencia y actos antisociales en que han incurrido pobladores de los dos municipios y personas ajenas a este territorio, por la migración cada vez mas presente en los dos municipios señalados,

*Segundo.-* a través de la ayuda mutua entre los municipios, disminuir costos de operación, compra de material y recursos humanos, para la prestación del servicio de seguridad pública, y con ello, aumentar la cobertura de los servicios, así como aumentar la rapidez de respuesta en caso de situación de alerta, con un alto sentido de servicio y protección por la ciudadanía, creando planes propios de acción y reacción.

*Tercero.-* Crear una solución alternativa a los grandes problemas municipales que enfrentan los municipios, como son: las relaciones intermunicipales para disminuir costos y aumentar la productividad, disminuir la dependencia de éstos por los recursos y proyectos que les imponen tanto la federación como las gobernaturas, y aminorar el debilitamiento de su autonomía.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acevedo Valenzuela, José Luis, (1985) *Convenio de Desarrollo Municipal del estado de México: instrumento de coordinación intergubernamental para el fortalecimiento municipal en Estudios Municipales*, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, número 2, México, marzo-abril.

Archivo General De La Nación-Centro Nacional De Desarrollo Municipal (1996), *El municipio en México*, Secretaría de Gobernación, México.

Ayuntamiento De Capulhuac De Mirafuentes (2000), *Plan municipal de desarrollo de Capulhuac*, Gobierno del Estado de México/H. Ayuntamiento de Capulhuac, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *la nueva gestión municipal en México, análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE, 1ª edición, México, 381 p.

Cabrero Mendoza, Enrique (1999), *Los Dilemas de la modernización municipal; Estudios sobre la cuestión hacendaría en municipios urbanos de México*, CIDE 1ª edición, México, 630 p.

Cabrero Mendoza, Enrique, cord (1999), *Gerencia Pública Municipal; conceptos básicos y estudio de casos*, CIDE 1ª edición, México, 575 p.

Carlos Martínez, Assad, coordinador (1985), *Municipios en conflicto*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, GV.

Castillo, Héctor, et. al.(1995), *Ciudad de México. Retos y Propuestas para la Coordinación Metropolitana*, UNAM, México.

Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (1995), Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación, , (Guías Técnicas, 25).

Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (1995), Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación, (Guías Técnicas, 27).

Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (1995), Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación, , (Guías Técnicas, 29).

Centro De Estudios De Administración Estatal Y Municipal, Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1995), *Marco jurídico y reglamentación municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación, (Guías Técnicas, 2).

Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1994), *Bases jurídicas del municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1994), *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1994), *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, México, Secretaría de Gobernación.

Centro Nacional de Estudios Municipales, *Las reformas constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales*, México, Secretaría de Gobernación, (Textos Municipales, 3).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 101 edición, ed. Porrúa, México, 126 p.

Cristóbal Ortiz, Fortino (1987), *La coordinación administrativa entre los gobiernos estatales y municipales*, tesis, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Estado de México, textos de su historia, 2 vols., Gobierno del Estado de México, México.

Fernández Ruiz, Jorge (2003), *seguridad pública municipal*, Fundap, 1ª edición, Querétaro México.

Gobierno del Estado de México (1997). *Indicadores básicos para la planeación regional*, Dirección General de Planeación del Gobierno del Estado de México, Toluca, Méx.

Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Angel Porrúa.

INAP (1988), *la investigación municipal*, gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, INAP, número 31/32, México.

INAP (1998), *Experiencias en materia de seguridad pública estatal y municipal*, en Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal. INAP, número 59, México.

Lanz Cardenas, José Trinidad (1986), *La asociación municipal como factor de desarrollo regional*, en transformación del municipio, gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, INAP, número 18/19, México.

Moloeznik Gruer, Marcos Pablo (1997), *Políticas Públicas para la seguridad pública*, # 2 IAPQ-AMEINAPE, Santiago de Querétaro, México

Montaño, Agustín, ( 1990) *Manual de Administración Pública*, editorial Trillas, 2ª edición México, 196 p.

Moreno Toscano, Alejandra (1985), *convenios intermunicipales en estudios municipales*, No. 2 marzo-abril, , pp. 47-58, México, centro de estudios municipales.

Poder Ejecutivo del Estado de México (2002), *Secretaría de Finanzas y Planeación*, en Gaceta de Gobierno, No. 22, Toluca 31 p.

Quiroz Ruiz, Sara Luz y Héctor Carreón Rojano (1984), "La función de policía, enfoque a las bases generales para el reglamento de policía municipal. Segunda parte" en *Boletín Informativo*, Xalapa, Veracruz, volumen 7, enero-febrero.

Quiroz Ruiz, Sara Luz y Héctor Carreón Rojano (1985), "*La función de policía, enfoque a las bases generales para el reglamento de policía municipal*" en *Boletín Informativo*, Xalapa, Veracruz, números 5-6, septiembre-diciembre.

Rocha Aceves, Angel (1986), *planeación para el desarrollo intermunicipal*, estudios municipales, revista del centro nacional de estudios municipales, No. 7 enero-febrero, México, p.p. 65-100.

Velázquez Morales, Luis Isaac, Gregorio José de Omaña y Sotomayor (1986), apuntes biográficos, 16 pp. doc. H. Ayuntamiento, Tianguistenco.

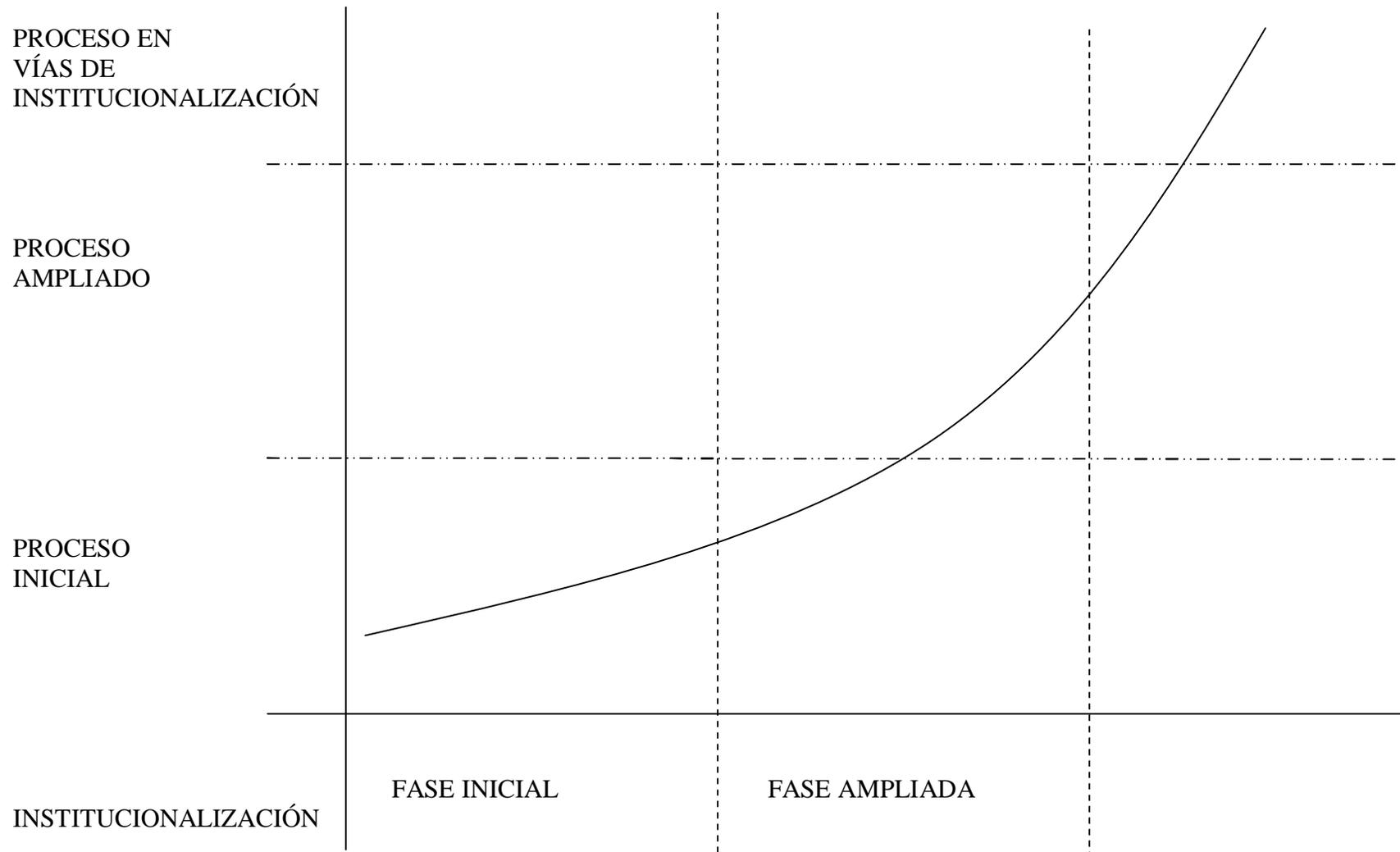
## **ANEXOS**

Cuadro 1

NIVELES DE ANÁLISIS DE LA PRODUCTIVIDAD DE SEGURIDAD PÚBLICA.

NIVEL	TIPO DE INFORMACIÓN REQUERIDA	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN
<p><i>FUNCIONAL</i> (Hacer nuevas tareas de una nueva manera; Nueva combinación de recursos, nuevo sistemas de gestión.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PARTICIPANTES. Diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad)</li> <li>✓ DIVERSIFICACIÓN. (NUEVAS ACTIVIDADES) descripción de nuevas tareas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Resultados.</li> <li>✓ Eficiencia interna.</li> <li>✓ Mejora en la relación.</li> <li>✓ Insumo-producto.</li> <li>✓ Mayor calidad.</li> <li>✓ Menores costos.</li> <li>✓ Mayor productividad</li> <li>✓ Mayor cobertura en servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Revisión documental.</li> <li>✓ Informes técnicos.</li> <li>✓ Presupuestos y estados financieros</li> <li>✓ Entrevistas con funcionarios y responsables.</li> </ul>
<p><b>ESTRUCTURAL</b> (Nuevas estructuras, nuevas formas organizativas y nuevo marco de regulación.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ REFORMAS ADMINISTRATIVAS (reglamentos, manuales, programas)</li> <li>✓ DISEÑO DE NUEVAS ESTRUCTURAS, nuevas redes de comunicación y jerarquía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ EFICACIA DE LA ACCIÓN COOPERATIVA.</li> </ul> <p>Funcionamiento de instancias de coordinación. Simplificación de procesos de comunicación. Flexibilidad. Ampliación de redes inter organizacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Revisión documental del marco normativo.</li> <li>✓ Reconstrucción de procesos decisorios.</li> <li>✓ Entrevistas a funcionarios, miembros del cabildo y agentes participantes externos.</li> </ul>
<p><b>RELACIONAL</b> (nuevas formas de concebir la relación entre los gobiernos municipales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PROCESOS ADAPTATIVOS. Logros municipales</li> <li>✓ NUEVAS FORMAS DE INTERLOCUCIÓN CON EL OTRO MUNICIPIO. Creación de espacios de alianzas, acuerdos asociación. Diseño de programas de cogestión.</li> </ul>	<p>Nueva estrategia de relación Inter. organizacional y entre la organización con otros clientes. Análisis de variables de desempeño Grado de inserción y adaptación a la dinámica del contexto. Impacto sectorial económico, social, regional, político de la acción municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Revisión documental, entrevistas de opinión con participantes.</li> <li>✓ Visitas a comunidades</li> <li>✓ Diálogo con comités ciudadanos.</li> <li>✓ Observación en reuniones.</li> </ul>

**CUADRO II**



**CUADRO III**

PROCESO DE APLICACIÓN DEL PROYECTO INNOVADOR.

	<p align="center"><b>PROCESO INICIAL</b> (cambios propuestos)</p>	<p align="center">FASE DE MADUREZ DEL PROYECTO</p> <p align="center"><b>PROCESO AMPLIADO</b> (efectos multiplicados)</p>	<p align="center"><b>PROCESO EN VÍAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN.</b></p>
<p><b>NIVEL DE MEJORAS EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA</b></p>	<p>Éxito efímero Realización de los estudios de factibilidad, evaluación y autorización. El análisis puede sobre dimensionar el valor de una iniciativa poco desarrollada. Puede tratarse de un efecto ilusorio de corta maduración. Primera fase de operación</p>	<p>Innovación en desarrollo Se pasa a la segunda fase de la operación Se materializan o instrumentan en la practica las acciones propuestas En ocasiones la posibilidad de institucionalizar el proceso no solo depende del grupo gobernante sino también de factores externos.</p>	<p>Innovación integral Proceso consolidado (al menos en el trienio). Mayor dificultad a revertir la dinámica en la siguiente administración. Situación generadora de esquemas favorables de gobernabilidad. Se llega a los objetivos previstos.</p>