

Fecha de entrega: 24 de octubre de 1999.
Fecha de aceptación: 9 de febrero de 2000.

*Maestro en sociología por la Universidad Iberoamericana. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Hacienda de Santín 128, Col. Rancho Dolores, 50170, Toluca, México. Teléfono: (01 7)217-5550. Correo-e: arbnelson@yahoo.com



SEGURIDAD PÚBLICA EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA NELSON ARTEAGA BOTELLO*

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo analizar el comportamiento delictivo en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT) entre 1993 y 1998, así como las políticas que se implantaron para enfrentar la delincuencia y el crimen en la región. Las razones por las cuales se ha decidido analizar este espacio geográfico y no sólo la capital del Estado de México (Toluca), parten de la premisa —que se ha desarrollado en investigaciones sobre seguridad pública en distintos espacios metropolitanos— de que, pese a que se diseñan políticas precisas de seguridad pública en el ámbito municipal, éstas resultan impotentes para atacar un fenómeno que rebasa ampliamente los límites territoriales municipales.¹

El periodo propuesto para el análisis resulta de interés por una serie de acontecimientos: entre 1993 y 1998 se presenta un importante incremento en el número de delitos denunciados en la ZMVT en particular, y en el Estado de México en general. En 1993, toma posesión como gobernador del estado Emilio Chuayffet Chemor² quien, en el plan de desarrollo estatal elaborado por su administración, reconoce como principal demanda de la ciudadanía la de mejorar las condiciones de seguridad pública; en el ámbito municipal, de 1993 a 1998 se suceden dos administraciones municipales —la que va de 1994 a 1996 y la que está en estos momentos en funciones—, en municipios que incluso han vivido la alternancia partidista. Estos elementos abren la posibilidad de observar las estrategias que, en los ámbitos

Public security in the metropolitan area of Toluca Valley

The paper includes an analysis of criminal behaviour in the Metropolitan Area of Toluca Valley from 1993 to 1998. It is divided into four sections: the first section focuses on criminal incidence in the State of Mexico from 1993 to 1994, making criminal rates comparisons between metropolitan areas of Mexico City and Toluca. Section two analyses in detail the criminal incidence in Toluca Valley. The third section of the paper approaches to governmental perspectives and strategies implemented by the authorities to face the increasing of criminal rates. Finally, the paper deals with the authorities difficulty for impelling policies which are not only circumscribed to police actions, but that improve the life conditions of the people.

Keywords: public security policies, delinquency, police.

estatal y municipal, se diseñaron en materia de seguridad pública.³

El documento se divide en cuatro apartados. El primero, analiza la incidencia delictiva en el Estado de México entre 1993-1994 y realiza una comparación, en este sentido, entre las dos zonas metropolitanas más importantes del estado: la del Valle de México y la de Toluca; el segundo apartado analiza detalladamente la incidencia delictiva en este último.⁴ En el siguiente apartado se hace un

recuento de la perspectiva gubernamental sobre el incremento de los índices delictivos y las estrategias llevadas a cabo para revertir dichas tendencias. Al final, se abre una discusión en torno a la dificultad que tienen las autoridades gubernamentales, tanto en el ámbito municipal como en el estatal, para conceptualizar y analizar el problema de la delincuencia, lo que les lleva a impulsar políticas, si no erróneas, sí deficientes y con repercusiones en la calidad de vida de la población.

1 Para el caso de los municipios metropolitanos del Valle de México puede revisarse el trabajo de Alfaro y Arteaga, 1998.

2 El gobierno de Emilio Chuayffet inició en 1993 y terminó en 1994, cuando fue nombrado secretario de Gobernación por el presidente Ernesto Zedillo. Su lugar fue ocupado hasta 1998 por César Camacho Quiroz, colaborador muy cercano de Chuayffet.

3 Se consideró necesario analizar ambas políticas porque en el territorio municipal convergen las acciones de ambas policías.

4 Los datos que aparecen en este trabajo fueron obtenidos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Los datos presentan no sólo el problema de que fueron construidos a partir de las denuncias —insumo fundamental para las estadísticas delictivas—, las cuales están sujetas no sólo a la decisión de los individuos respecto a presentarlas o no cuando han sido objeto de algún tipo de delito [Arroyo, 1998], sino también, a la forma en que las autoridades gubernamentales procesan dicha información.

2. INCIDENCIA DELICTIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México es una de las entidades más inseguras del país, según algunos análisis. Si se observa el Cuadro 1, se puede apreciar el comportamiento delictivo en la entidad. En términos generales, el número de averiguaciones previas levantadas de 1993 a 1998 ha presentado un incremento del 37%. Dentro de estas cifras cabe resaltar que el delito de robo —en todas sus modalidades— es el que más ha crecido: en 1993, este delito representaba

el 24% de las actas levantadas, mientras que para 1998 conformó 39% de los presuntos delitos (véase Cuadro 2); en particular para este último año, el robo de vehículos —de autopartes, automóviles particulares y de carga—, así como a casa habitación y a peatones, presentan un importante incremento, lo que habla de la consolidación de estructuras organizadas del crimen. Una evaluación del periodo nos permitiría señalar que mientras en 1993 se cometían 1,101 delitos por cada cien mil habitantes, en la actualidad se cometen 1,511.

CUADRO 1
AVERIGUACIONES PREVIAS, 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Estado de México	128,879	137,126	167,317	184,650	168,123	176,917

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

CUADRO 2
AVERIGUACIONES PREVIAS Y TOTAL DE ROBOS, 1993-1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Estado de México	128,879	137,126	167,317	184,650	168,123	176,917
Robo	31,762	48,915	65,680	77,921	65,765	70,476
%	24	35	39	42	39	39

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

Sin embargo, cabe destacar que el mayor número de delitos que se cometen en el Estado de México se encuentran localizados en la Zona Metropolitana del Valle de México y en la Zona

Metropolitana del Valle de Toluca; como se puede apreciar en el Cuadro 3, en las dos regiones se concentra en la actualidad el 80% de los delitos que suceden en el territorio mexiquense.⁵

CUADRO 3
AVERIGUACIONES PREVIAS EN EL ESTADO DE MÉXICO,
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO Y TOLUCA, 1993-1998

	1993	1994	1995	1996 ^{**}	1997	1998
Estado de México	128,879	137,126	167,317	184,650	168,123	176,917*
ZMVM	—	—	125,010	137,175	126,281	117,699
%	—	—	74	74	75	66
ZMVT	23,437	22,178	22,521	25,185	22,514	25,471
%	18	16	13	13	13	14

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

En la ZMVM se ha concentrado históricamente el mayor número de delitos llevados a cabo en la entidad, alcanzando niveles alarmantes en 1997, cuando en ella se concentró 75% de los delitos de todo el estado. Si bien, para 1998 las cosas parecen mejorar, es difícil evaluar si esto se debe a las políticas de combate a la delincuencia o como han señalado algunos autores, a la falta de interés de la ciudadanía por denunciar la comisión de los delitos debido a la ineficacia de las autoridades, lo que se ha visto reflejado en la disminución de las averiguaciones previas.

En todo caso, el delito en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca ha mantenido un comportamiento bastante errático durante el periodo analizado, mostrando en 1998, un ligero aumento. Sin embargo, en la ZMVT se cometen 2,395 delitos por cada cien mil habitantes, cifra muy superior a la registrada en 1998 en la entidad, que es de 1,437 delitos por cada cien mil habitantes.

3. INCIDENCIA DELICTIVA EN LA ZMVT⁶

La ZMVT es la segunda metrópoli del Estado de México y la sexta región más grande del país —sólo después de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y León—, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta comenzó a experimentar un importante crecimiento que la ha llevado a aglutinar, para 1995, una población total de 1,063,230, y se espera que para el año 2001 esté poblada por 1,221,626 habitantes. La extensión de su territorio abarca siete municipios: Lerma, Metepec, San Mateo Atenco, Toluca, Zinacantepec,

⁵ El gentilicio *mexiquense* es usado para designar a los habitantes del Estado de México. Cabe agregar que por su situación geográfica, el Estado de México comparte algunas regiones de su territorio con la Zona Metropolitana del Valle de México. V. *infra* la nota número 7. (N. del E.)

⁶ El análisis que se presenta en los apartados 3 y 4 fue desarrollado por primera vez —analizando además otros aspectos de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca— en Alfaro y Arteaga, 1999.

Ocoyoacac y Xonacatlán, que han experimentado de manera distinta el proceso de conurbación a la ciudad central.⁷ El municipio de Lerma fue el que primero experimentó el proceso de conurbación al instalarse en sus límites con Toluca una zona industrial de gran peso económico para la región; posteriormente, Metepec se convirtió en un municipio donde se construyeron importantes zonas habitacionales para obreros y clases medias y, en la actualidad, se encuentran los desarrollos residenciales más fuertes de toda la zona metropolitana; tanto San Mateo Atenco como Zinacantepec se conurbaron posteriormente y se han convertido —en general—, en espacios marginados del desarrollo de la metrópoli, mientras que Xonacatlán y Ocoyoacac viven un proceso reciente de absorción de su territorio por parte de la zona metropolitana, además de una transformación de sus espacios, predominantemente, de rurales a urbanos.

En este sentido, la demanda de estos municipios de la ZMVT se refiere a la solución de problemas relacionados con la pavimentación de calles, infraestructura hidráulica y drenaje, y si bien la seguridad pública aparece como una exigencia constante, ésta aparece de manera más marcada en los municipios de Toluca, Lerma y Metepec. Si analizamos el número de delitos que se han cometido en la región, se puede observar que es, en estas tres localidades, donde se comenten el mayor número de delitos. Si se analiza esto a fondo, se puede apreciar un cambio en el comportamiento delictivo de la región. Si bien, para 1993 el tipo de delitos considerados patrimoniales era menor frente a los delitos cometidos contra las personas, se puede observar que esta tendencia se invierte, y en 1995, los delitos patrimoniales son ligeramente superiores, consolidándose esta tendencia hasta el final del periodo analizado, donde éstos superan por casi el doble a los delitos contra las personas. (Véase el Cuadro 4)

CUADRO 4
DELITOS PATRIMONIALES Y A PERSONAS, 1993-1998
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA

Tipo de delito	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Patrimoniales	7,383	7,305	7,930	10,684	11,259	11,110
Particulares	8,357	7,373	7,749	7,801	6,253	6,957
Zona Metropolitana del Valle de Toluca	23,437	22,178	22,512	25,185	22,514	25,471

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

⁷ Cabe subrayar aquí que en diversos estudios se consideran diferentes municipios de la región como metropolitanos. E. Negrete y H. Salazar en su estudio de 1986: *Zonas Metropolitanas en México*, 1980, consideraban a Toluca, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, San Mateo Atenco y Zinacantepec, como una versión reducida de la Zona Metropolitana del Valle de México, a la cual se añaden otros 15 municipios como área de influencia de la conurbación de Toluca, entre los que distingue un primer contorno compuesto por Almoloya del Río, Capulhuac, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, Tenango del Valle y Xonacatlán, y un segundo círculo con Santiago Tianguistenco, Santa María Rayón, Chapultepec y Santa Cruz Atizapán [Arias, 1997]. Por otra parte, Villar, 1998, registra como municipios

metropolitanos los siete considerados en el presente estudio: Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec. Adicionalmente, considera dos subsistemas: uno de municipios periféricos (Almoloya de Juárez, Otzolotepec, Temoaya y Tenango del Valle, y el subsistema Tianguistenco (Almoloya del Río, Capulhuac, Chapultepec, Mexicaltzingo y Tianguistenco). Así, los siete municipios metropolitanos y los nueve de este último subsistema, conforman la denominada Región I Toluca o Valle de Toluca-Lerma. Independientemente de los diversos criterios de regionalización utilizados en los estudios mencionados, utilizaremos aquí solamente los siete municipios metropolitanos reconocidos en el Plan Regional Metropolitano y en el estudio de Villar.

El delito de robo representa un porcentaje importante de los delitos contra la propiedad dentro de la ZMVT; de 1993 a 1998 aumentó del 56 a 75% de ellos, mientras que en 1997 el delito de robo representa 85% de los delitos contra la propiedad. En 1993, los robos representaban 18% de las averiguacio-

nes previas, mientras que para 1998 alcanzaron el porcentaje de 33% de los delitos, llegando al punto más alto en 1997, cuando representaron 43% de los crímenes cometidos; en términos absolutos, el robo aumentó cien por ciento en el periodo analizado. (Véase el Cuadro 5.)

CUADRO 5
AVERIGUACIONES PREVIAS Y TOTAL DE ROBOS, 1993-1998
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Aver. previas	23,437	22,178	22,521	25,185	22,514	25,471
Robo	4,154	4,381	5,635	8,348	9,596	8,412
%	18	20	25	33	43	33

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

Si consideramos de manera particular el robo a casa habitación y a vehículos —que representan más de 50% de los robos en la ZMVT en 1993 y 75% en 1998— tenemos que el primero aumenta en términos absolutos de manera constante entre 1993 y 1997, presentando una ligera disminución hacia 1998; sin embargo, se puede percibir que el robo a casa habitación representa una proporción cada vez menor de los robos en general. Sucede lo contrario con el robo de vehículos. Este tipo de

delitos se ha incrementado de 25% de los robos a 53% en cinco años. (Véase el Cuadro 6) En números absolutos los datos muestran esta tendencia: en 1993 se reportaron 1,051 vehículos robados, mientras que en 1998 se reportaron 4,461. Esto sin duda alguna es indicativo de que en la zona existe una estructura de crimen organizado, pues el robo de vehículos y el de casas habitación está relacionado con toda una serie de redes que permiten ocultar y comercializar lo robado.

CUADRO 6
ROBOS A CASA HABITACIÓN Y VEHÍCULOS, 1993-1998
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA

Tipo de delito	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Robos (total)	4,154	4,381	5,635	8,348	9,596	8,412
Robo casa habitación	1,100	1,239	1,342	1,572	1,608	1,273
%	26	28	24	19	17	15
Robo vehículo	1,051	1,282	1,646	2,587	4,076	4,461
%	25	29	29	31	42	53
Total %	51	57	53	50	59	75

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

4. ÍNDICES DELICTIVOS EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZMVT

Al analizarlos de manera particular, los municipios de la ZMVT muestran un comportamiento diferente con respecto a la delincuencia. Como se puede observar en el Cuadro 7, Toluca es el municipio que más refleja el comportamiento metropolitano, ya

que los delitos contra la propiedad se vuelven mayoritarios a partir de 1995; Ocoyoacac sufre la transformación en 1997; Zinacantepec en 1998; mientras que Metepec y San Mateo Atenco desde el inicio del periodo analizado presentan mayores delitos patrimoniales que contra las personas; sólo en Lerma y Xonacatlán se mantienen en primer lugar los delitos contra las personas.

CUADRO 7
DELITOS PATRIMONIALES Y A PERSONAS, 1993-1998
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA
POR MUNICIPIO

Municipio y tipo de delito	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Lerma						
<i>Patrimoniales</i>	428	555	520	581	498	664
<i>Particulares</i>	608	717	814	908	617	683
Metepec						
<i>Patrimoniales</i>	791	1,103	1,355	1,643	2,222	2,905
<i>Particulares</i>	746	907	1,117	1,187	989	1,181
Ocoyoacac						
<i>Patrimoniales</i>	69	70	99	96	203	193
<i>Particulares</i>	102	80	106	149	158	180
San Mateo Atenco						
<i>Patrimoniales</i>	133	171	154	287	385	414
<i>Particulares</i>	96	134	174	207	259	274
Toluca						
<i>Patrimoniales</i>	5,692	5,122	5,427	7,493	7,481	9,380
<i>Particulares</i>	6,364	5,435	5,187	4,567	4,387	6,119
Xonacatlán						
<i>Patrimoniales</i>	39	38	45	35	65	61
<i>Particulares</i>	48	51	62	70	70	79
Zinacantepec						
<i>Patrimoniales</i>	231	246	330	549	546	662
<i>Particulares</i>	393	409	616	713	547	594

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

Con respecto al delito de robo, los municipios reflejan también de manera desigual el comportamiento presentado en el ámbito metropolitano. La ciudad de Toluca ha sido tradicionalmente un lugar donde el robo a automóvil ha sido siempre mayor al robo de casa habitación, al igual que en Metepec, en donde a partir de 1995 se ha presentado un

aumento del número de automóviles robados; por otro lado, San Mateo Atenco ha experimentado este incremento desde 1996; Lerma y Zinacantepec lo han experimentado desde 1998; sólo en Ocoyoacac y Xonacatlán el robo a casa habitación ha sido superior durante todo el periodo analizado. (Véase el Cuadro 8.)

CUADRO 8
DELITOS A CASA HABITACIÓN Y VEHÍCULOS, 1993-1998
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA
POR MUNICIPIO

Municipio y tipo de delito	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
Lerma						
<i>Casa habitación</i>	110	158	149	151	112	71
<i>Vehículos</i>	48	66	88	101	81	185
Metepec						
<i>Casa habitación</i>	147	306	285	324	333	243
<i>Vehículos</i>	115	201	320	415	846	1,064
Ocoyoacac						
<i>Casa habitación</i>	13	20	29	25	43	35
<i>Vehículos</i>	8	10	19	17	26	28
San Mateo Atenco						
<i>Casa habitación</i>	40	46	36	31	62	61
<i>Vehículos</i>	14	32	24	60	98	96
Toluca						
<i>Casa habitación</i>	717	625	737	880	904	740
<i>Vehículos</i>	840	936	1,140	1,887	2,911	2,886
Xonacatlán						
<i>Casa habitación</i>	10	7	10	13	13	12
<i>Vehículos</i>	6	7	8	1	15	6
Zinacantepec						
<i>Casa habitación</i>	63	77	96	148	141	111
<i>Vehículos</i>	20	30	47	106	99	196

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Gobierno del Estado de México.

* Fuente: *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de México, 1993-1999.

Esto nos muestra una tendencia de concentración del crimen en los municipios de Toluca, Metepec y San Mateo Atenco, principalmente, que son aquellos municipios que presentan las mayores tasas de crecimiento anual de la población entre 1993 y 1998, pero sobre todo, que concentran un importante número de comercios y microindustrias.

El ambiente de inseguridad que se vive en la región, sin duda se refleja en los medios locales de comunicación, quienes de manera constante han demandado mayor seguridad en las calles.⁸ Existe, sin embargo, una carencia de organización ciudadana para demandar la solución de las deficiencias en la seguridad pública. A diferencia de otros municipios o lugares donde la comunidad se ha organizado de alguna forma para exigir a las autoridades que

se lleven a cabo acciones para remediar los problemas de seguridad, en la ZMVT parece ser que la ciudadanía no puede o no quiere organizarse.⁹ Ciertamente, los gobiernos municipales, en particular los de Toluca y Metepec, instrumentan programas de participación ciudadana —con resultados que no se alejan mucho de los que se han observado en otros municipios de la entidad—, que intentan equipar y aumentar su fuerza policial, mientras que los otros municipios dependen en gran medida de las

⁸ El periódico más vendido en la región —*El Sol de Toluca*— ha presentado esta demanda reiteradamente, fundamentalmente, cuando algunos de sus reporteros y fotógrafos han sido asaltados u objeto de abuso policial.

⁹ En algunos municipios del Estado de México como Naucalpan [Arteaga, 1998] se han presentado aunque de manera aislada y de corta duración, ciertos tipos de organización social para demandar mayor seguridad.

fuerzas que les tienen asignadas la policía preventiva y de tránsito del estado,¹⁰ debido a que no cuentan con la infraestructura ni con el capital humano para brindar seguridad a sus habitantes.

La situación es grave. La Zona Metropolitana del Valle de Toluca es ya un espacio urbano con presencia real de inseguridad. La existencia e incremento de los delitos contra la propiedad refleja su carácter de ciudad moderna, en la cual, las relaciones sociales se han incrementado al igual que el flujo de bienes y servicios; la diferenciación tiende a profundizarse no sólo en su sentido económico, sino fundamentalmente social, lo que trae consigo una desestructuración de las relaciones sociales y de los mecanismos de control. La delincuencia se hace presente porque es el resultado de estos mecanismos de exclusión social. Al lado del incremento de la delincuencia, el sentimiento de inseguridad, se hace presente: el incremento del espacio urbano, la fuerza desestructurante de las relaciones sociales por parte de la economía, el desempleo, el propio aumento de la población, refuerzan en la sociedad la idea de una precariedad de seguridad en general, donde la delincuencia corona este sentimiento y genera la sensación de impotencia para resolver los problemas de la comunidad. La sociedad y los medios de comunicación exigen el fin del sentimiento de inseguridad, y el gobierno actúa pero lo hace imposibilitado para comprender que dicho sentimiento es una sensación que va más allá de un mero problema de incremento de la delincuencia y dirige sus políticas, al parecer, sólo en ese sentido.

5. POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

a) Evaluación de las políticas estatales

En el estado de México, el Programa Estatal de Seguridad Pública se encuentra contenido en

10 El gobierno estatal cuenta con 1, 891 elementos, de los cuales 43% se encuentra en la ZMVT y 51% a la ZMVM, mientras que el resto se encuentra en las zonas rurales de la entidad [*Memoria de Gobierno*, 1993-1999].

11 *Plan de Desarrollo del Estado México*, 1993-1999, pp. IV-9.

12 *Plan de Desarrollo del Estado de México*, 1993-1999, pp. IV-12.

13 *Plan de Desarrollo del Estado de México*, 1993-1999, pp. IV-11.

14 *Tercer Informe de Gobierno*, p. 19.

15 Véase Valdez, 1998.

el Programa Estatal de Desarrollo (PED) 1993-1999; en él se reconoce que una de las demandas más sentidas de la ciudadanía es la falta de seguridad; las principales causas de esta situación son, según el PED, el acelerado aumento de la población y los problemas de organización, capacitación y equipamiento de la policía tanto estatal como de los diferentes municipios.¹¹ En esta perspectiva, las propuestas que proporciona el PED para mejorar la seguridad en la entidad están orientadas a aumentar la fuerza policial, capacitar policías, comprar armamento, mejorar la coordinación entre las diferentes policías, así como reducir las penas. Respecto al establecimiento de vínculos con la ciudadanía, el PED sólo menciona la figura del policía de barrio¹² y la necesidad de crear Comités Municipales de Seguridad Pública, los cuales tendrían atribuciones de carácter consultivo y de vigilancia.¹³ Sin embargo, independientemente de lo mencionado en el PED, el gobierno estatal desarrolló entre 1993 y 1998 otros programas de seguridad pública: se instaló el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública¹⁴ y se crearon los Comités de Vigilancia Ciudadanos.

Como se puede observar, el PED basó su diagnóstico de la creciente inseguridad en la entidad, en la idea de que el crecimiento poblacional era el responsable del incremento de los delitos. En este sentido, la inseguridad se percibió como un problema de administración y organización de la población, es decir, de control social. Esta idea se encuentra incluso vertida en infinidad de discursos y comentarios de los funcionarios del gobierno estatal, en particular del entonces director de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado de México, Alfredo Valdez, quien menciona en un documento suscrito por él, que el incremento de la población trae consigo la falta de respeto a la autoridad y con ello, el rompimiento de las normas sociales, lo que no sucede, por ejemplo, en las zonas rurales.¹⁵



Considero que una evaluación del problema de seguridad desde esta perspectiva resulta limitada; si bien es cierto que el crecimiento poblacional en las zonas urbanas es un primer elemento para el incremento de la inseguridad [Waller, 1997], eso no es suficiente. Existe en el diagnóstico del gobierno estatal la omisión de una serie de factores alrededor del fenómeno delictivo, lo que lleva a diseñar estrategias centradas en mejorar los aspectos relacionados con el control social. Más grave resulta, sin embargo, que la falta de participación social es analizada desde esta perspectiva, por lo que se consideró a nivel de proyecto la necesidad de incluirla como cuasi obligatoria —esto también ha sido propuesto por algunos investigadores en la entidad—,¹⁶ lo cual hace pensar que el gobierno de ese entonces llegó a la conclusión de que si la ciudadanía no participaba, era imperativo hacerla participar.

En este sentido, bajo los presupuestos en que fue realizada la evaluación de la inseguridad, era evidente que los programas implementados para combatirla tendrían fuertes reveses. Un año antes de finalizar el sexenio fue preocupante la evaluación que hizo el director de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado de México sobre los programas llevados a cabo: reconoció que los esfuerzos por moralizar, modernizar y coordinar los cuerpos de seguridad pública habían sido insuficientes; señaló además que *el carácter optativo y generalizado de las normas jurídicas, diluye 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 aun con la voluntad política del gobierno estatal [Valdez, 1998: 125].

Pero el fracaso de las políticas fue también atribuido al crecimiento poblacional, al señalarse que *el proceso de urbanización y acelerado crecimiento, con las consecuentes relaciones sociales impersonales, heterogéneas y frías que le caracterizan, limitan la participación de la ciudadanía en la solución de los grandes problemas colectivos* [Valdez, 1998: 125]. Incluso el fracaso de los Comités de Vigilancia Ciudadanos se debió a esta aparente causa porque —se señala— no se tuvo una cobertura amplia en una población enorme como es la del Estado de México.

Con respecto al Consejo Estatal de Seguridad Pública, en el Estado de México no se ha encontrado la mejor fórmula para su operación, la cual ha venido funcionando más como una instancia formal para el cumplimiento de la Ley Nacional; y si bien se han venido integrando consejos municipales —a instancias, en algunos casos, del propio Consejo Estatal— éstos, con escasas excepciones, han venido operando también como meras organizaciones formales.

¹⁶ En el artículo citado anteriormente del director de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado de México se menciona que el carácter optativo de los programas de seguridad pública es un impedimento para combatir la inseguridad, pero también ha habido por parte de ciertos investigadores de la Facultad de Derecho de la UAEM una propuesta para considerar la participación ciudadana como una obligación, véase por ejemplo: Zaragoza, 1997.

En términos generales, como se puede apreciar, la evaluación del programa y las acciones en materia de seguridad pública por parte de las autoridades no resultó ser muy positiva,¹⁷ sin embargo, la evaluación de los errores cometidos padece el mismo error que el análisis sobre el incremento de la inseguridad: el creer que es un problema de control de la población. Esto por supuesto que genera un alivio y una justificación para las autoridades, quienes creen así, que han hecho lo adecuado y que son factores externos a ellos los que han producido y han evitado que los delitos sean atacados de manera conveniente.

b) Evaluación de las políticas municipales

En general, los municipios de Lerma, San Mateo Atenco, Xonacatlán, Ocoyoacac y Zinacantan consideraron la inseguridad como un problema de equipamiento y de falta de fuerzas del orden durante los seis años analizados. Para los municipios de Toluca y Metepec, las causas de delincuencia se localizaron —al igual que se manifiesta en el Plan de Desarrollo Estatal— en el crecimiento poblacional.¹⁸ En particular en el caso de Toluca, se menciona a la población flotante que circula todos los días por la capital y que por tanto no es posible controlar; a la poca preparación de las fuerzas policiales, a la falta de equipo y de elementos para cubrir a amplios sectores de la población. Las propuestas para combatir la delincuencia se centran, entonces, en profesionalizar a la policía, modernizar los equipos de comunicación y armamento, fomentar la participación ciudadana y coordinar las acciones policiales de las distintas fuerzas del orden público; sin embargo, estas políticas varían de una administración a otra en el tiempo y en cada municipio, notándose en ellas la carencia de una visión global y amplia del proceso delictivo en la ZMVT. De hecho en los municipios que han vivido un proceso de alternancia en el periodo analizado, se puede observar la realización de una evaluación similar del problema de inseguridad y la implementación de casi los mismos programas.¹⁹

En materia de coordinación, el gobierno municipal de Toluca reportó para 1998, 40 operativos intermunicipales con los municipios de la ZMVT, sin embargo, estos se establecen según las condiciones propias de cada municipio, lo que genera desigualdades en las acciones que se toman en una región que, como otros espacios metropolitanos, funciona como una unidad económica y social. Las políticas que cada uno de los municipios ha implementado han sido, al parecer, insuficientes, pese a la alternancia política que algunas localidades han experimentado.²⁰ En otros, la carencia de programas de seguridad por una policía municipal débil ha dejado a su suerte a las políticas de la policía estatal; en fin, se puede decir que las políticas de seguridad pública en la ZMVT se han conformado a partir de una visión local, por lo que resultan inadecuadas para un espacio metropolitano. Incluso existe por parte de algunos alcaldes, el reconocimiento de que sin una política integral en la ZMVT será difícil combatir el crimen en cada uno de los municipios que la conforman,²¹ pese a que desde 1985 existe una ley que regula la coordinación intermunicipal de las policías. Sin embargo, aun con este reconocimiento del problema de la inseguridad como un problema de carácter regional, no se han desarrollado programas integrales en este sentido.

17 En la *Memoria de Gobierno*, 1993-1999 que realizó la administración, sólo se mencionan datos relativos a las inversiones en armamento y recursos humanos, pero no se hace mención del aumento en los índices delictivos.

18 Además de ser considerada esta idea en los planes de desarrollo municipal de ambos municipios, esta propuesta ha sido manejada en diferentes documentos y ponencias de los distintos presidentes municipales. [Véanse Garduño, 1998 y Terrón, 1996.]

19 Es interesante anotar que en los municipios analizados no existe una diferencia significativa en la estrategia de seguridad pública a partir del cambio de partido gobernante en los casos de Lerma, San Mateo Atenco y Xonacatlán, a diferencia de, por ejemplo, el municipio de Naucalpan, donde el PRI privilegió una política de *community policing*, y el PAN de *police professionalization* [Rowland, 1999].

20 Los municipios de Xonacatlán y San Mateo Atenco son gobernados en la actualidad por el PRD, mientras que Lerma es gobernado por el PAN. La percepción de la inseguridad por dichas administraciones es muy similar a la visión que tienen el gobierno estatal y los otros municipios metropolitanos.

21 El presidente municipal de Toluca hizo esta observación en la revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. [Véase Garduño, 1998.]

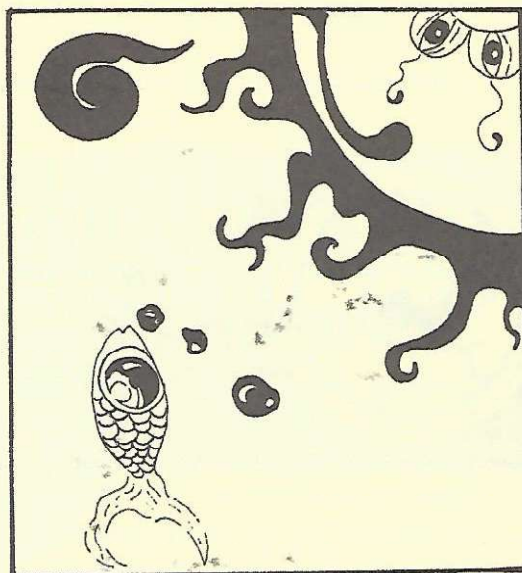
6. CONCLUSIONES

Como puede observarse, el incremento de la delincuencia en la ZMVT no ha sido atacado de manera precisa debido a la limitada visión que el gobierno estatal y los gobiernos municipales han adoptado al evaluar dicho fenómeno. Tanto una como otra instancia de gobierno han considerado que la mejor forma de atacar la delincuencia —que, según los datos analizados apunta hacia un incremento en los delitos de carácter patrimonial— es a través del aumento del personal y la mejora del armamento. Si bien estos dos aspectos son necesarios para atacar el crimen, es claro que no son suficientes.

Por otro lado, es necesario agregar la inexistencia de una visión metropolitana que considere la inseguridad como un problema de carácter regional. Lo que subraya —como señalan algunos autores [Ward, 1996]—, la incapacidad de crear, no sólo en México, sino en América Latina, mecanismos metropolitanos de gobierno que permitan afrontar soluciones a problemas comunes de una región —como el de la inseguridad pública en este caso—, porque ello significaría convenir en un nuevo paquete de responsabilidades que son ajenas a la forma y dinámica de la administración pública en México.

Es cierto que en algunos espacios metropolitanos en el país se han establecido organismos o convenios metropolitanos específicos para combatir la delincuencia, éstos amenazan las estructuras de poder del área policial de cada administración municipal, por lo que son poco más que organismos y convenios de papel con poco poder efectivo [Ward, 1996].

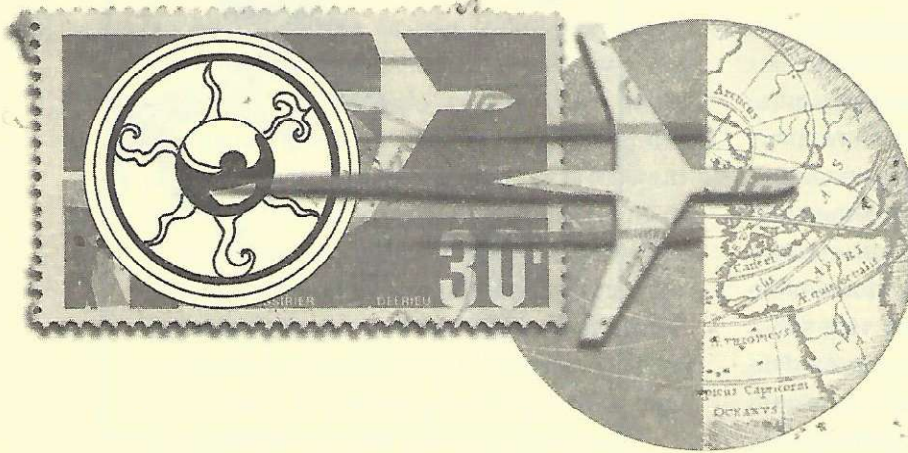
En este sentido, debería pensarse seriamente la posibilidad de establecer una coordinación metropolitana en materia de seguridad pública en la ZMVT, sin descartar incluso la creación de un mando único que no implique, por supuesto, la tradicional reducción de la visión municipal a la visión estatal.²² Sea cual fuere el mecanismo de coordinación, a través de él



sería posible diseñar políticas integrales y a largo plazo que permitan atacar los problemas endémicos que padecen las policías municipales de la ZMVT y que son comunes a la mayoría de las corporaciones en el país: la falta de dinero para elevar el nivel y la calidad de vida de los policías, así como para establecer programas efectivos de profesionalización, combatir de manera efectiva y directa la corrupción, y permitir la continuidad de programas que la mayoría de las veces son interrumpidos por el cambio de administración municipal cada tres años. Dicha policía o coordinación metropolitana podría incluso articular, en un solo programa, las acciones que se han llevado a cabo de manera individual en cada uno de los municipios de la ZMVT.²³ Pero, sobre todo, una coordinación metropolitana en materia de seguridad

²² Es necesario apuntar que la experiencia en el Estado de México en materia de policías metropolitanas no ha sido muy buena. En la década de los setenta existía una policía metropolitana para el Valle de México que fue desintegrada por los problemas de corrupción y abuso de autoridad contra la ciudadanía; en el Valle de Toluca, en 1993, fue desaparecida la policía metropolitana de tránsito por los mismos problemas. En este sentido, si bien es cierto que estas experiencias no han sido satisfactorias, no por ello debe dejar de pensarse y discutirse una autoridad metropolitana de seguridad pública.

²³ Es evidente que el problema es complejo: *son muchos los intereses que se pondrían en juego y muchas las tensiones que habría que destrabar. Por ejemplo, las relaciones entre los gobiernos municipales metropolitanos y el gobierno estatal que tiene sus poderes asentados en alguno de ellos; además las relaciones entre los mismos municipios que conforman la metrópoli* [Regalado, 1998].



pública permitiría atacar el problema de la delincuencia desde una perspectiva regional.

Con respecto a la participación ciudadana, los gobiernos municipales y el estatal no han generado las condiciones adecuadas para su desarrollo, por lo que esta participación ciudadana es prácticamente nula. La ciudadanía prefiere contratar policías privadas, sistemas de alarmas, cerrar calles, en procesos que generan la fragmentación de la ciudad en lugares seguros e inseguros. Si bien algunas de estas acciones pueden influir en la disminución de la delincuencia, como permiten suponer algunas investigaciones [Rowland, 1999], a largo plazo generan un ambiente de *bunkerización* de los espacios urbanos y rompen con los mecanismos de solidaridad y participación ciudadana.

Finalmente, habría que señalar que combatir la delincuencia no es sólo un problema de organización policial, como se ha señalado reiteradamente en este documento. Debe quedar claro que para revertir efectivamente las tendencias delictivas es necesario impulsar políticas de integración social, así como acciones directas en materias de salud, bienestar, empleo y capacitación, vivienda, transporte público, deporte, recreación, aplicación de la justicia y, por supuesto, una acción policiaca eficaz. Una política que intente aba-

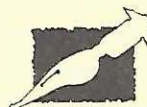
tir la inseguridad sólo podrá hacerlo si se combate efectivamente la pobreza y el desempleo, y si se eleva la calidad de vida de la gran mayoría de la población.

En este sentido se debe tener cuidado al querer importar una serie de políticas que sólo son efectivas en el plano del *marketing*, pero que en realidad son producto de una ideología securitaria y represiva, puesta en marcha a partir del supuesto caso exitoso de Nueva York. En esta ciudad se han establecido una serie de políticas, conocidas en general como de "cero tolerancia" y de "reparar las ventanas rotas", enfocadas a no tolerar infracciones administrativas (para evitar un entorno de falta de respeto a la ley), y acompañadas de algunos sistemas de información delictiva georeferenciada; de metas específicas de reducción de delitos por zona. Sin embargo, no se puede atribuir la caída de la delincuencia a estas políticas; en general, en Nueva York todos se atribuyen el efecto de reducción de los índices delictivos. El gobernador George Pataki sostiene que la ciudad es más segura gracias a las leyes puestas en marcha durante su administración; en particular, la rehabilitación de la pena de muerte y la supresión de la libertad condicional; el procurador general de Manhattan, por su parte señala que más bien, se debe a la crea-

ción, a iniciativa suya, de un grupo especial sobre homicidios y de la instalación de una oficina encargada de manejar la información sobre criminales peligrosos, en particular de la mafia organizada y de los dirigentes de bandas; cada uno se atribuye la paternidad del fenómeno de reducción delincencial en Nueva York [Body-Gendrot, 1998]. Pero lo que sí es una realidad es el hecho de que las políticas de "tolerancia cero" han traído más marginación y exclusión social a las comunidades no blancas de Nueva York, las cuales padecen un constante acoso policial y presentan un alto grado de encarcelamiento [Wacquant, 1999]. En Inglaterra, el gobierno laborista ha instrumentado políticas similares, acompañadas de pequeñas estrategias de "regeneración" de los tejidos sociales en las zonas de alta incidencia delictiva, con especial énfasis en el mejoramiento del entorno y la región urbana [Giddens, 1999]. Sin embargo, los resultados han sido también negativos, pues al privilegiarse la idea represiva de la política de "reparar las ventanas rotas" se ha generado un proceso de marginalización de los sectores sociales considerados como proclives a la delincuencia, lo cual se ve reflejado en el hecho de que Gran Bretaña ha aumentado su nivel de encarcelamiento de manera imprecionante, siendo los principales afectados

los desempleados y los grupos sociales marginados [Dixon, 2000].

En este sentido, se debe tomar en cuenta que una política efectiva de combate a la delincuencia no sólo se circunscribe a la acción policial, sino que requiere de una visión integral de la administración pública que incida directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y de los sectores donde se desarrollan y se llevan a cabo los crímenes. Esto quiere decir, que es necesaria la implementación de una política multisectorial cuyo eje de acción sea el combate a la inseguridad. Lo que requiere que las distintas áreas que componen el gobierno estatal y municipal coadyuven de manera efectiva, desde sus distintas áreas de acción, a la solución integral del problema de inseguridad. El problema de la seguridad pública debe ser un punto aglutinador de las acciones de gobierno, de lo contrario, la otra vía es la implementación de las ideas fundadas en la creencia de que es con mayor represión y mejores formas de control, de ciertos grupos sociales, como será posible acceder a un ambiente adecuado de seguridad. Esta política a mediano y largo plazo resultará, sin duda, socialmente más costosa que si se busca implementar una estrategia integral, coordinada y dirigida a atacar las causas reales de la delincuencia.



BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro Sánchez, Carlos y Nelson Arteaga Botello. "La seguridad pública: prioridad en la agenda nacional", en *Examen*, Año 10, Núm. 107, México, 1998.
- Alfaro Sánchez, Carlos y Nelson Arteaga Botello. *Metropolización y disparidades regionales en el Valle de Toluca*, Mimeo, 1999.
- Arias Valdés, Rafael. *Toluca: la otra metrópoli mexiquense*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 1997.
- Arroyo Juárez, Mario. "Métodos para medir la delincuencia", ponencia presentada en el foro: *Seguridad pública: perspectivas para el futuro de las metrópolis*, 30 junio—1 de julio, Tlalnepantla, México, 1998.
- Arteaga Botello, Nelson. "Sociedad y policía: un desencuentro", en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Núm. 40, octubre—diciembre, México, 1998.
- Body-Gendrot, Sophie. *Les ville face la insécurité*, Francia, Bayard éditions, 1998.
- Dixon, Keith. *Un digne héritier*, Raisons d'agir, Francia, 2000.
- Garduño Pérez, Armando. "La inseguridad pública en el municipio de Toluca: retos y perspectivas", en *IAPEM: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Núm. 38, abril-junio, Toluca, México, 1998.
- Giddens, Anthony. *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Madrid, España, Taurus, 1999.
- Gobierno del Estado de México, *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999*, México.
- Gobierno del Estado de México, *Primer Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1994.
- Gobierno del Estado de México, *Segundo Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1995.
- Gobierno del Estado de México, *Tercer Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1996.
- Gobierno del Estado de México, *Cuarto Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1997.
- Gobierno del Estado de México, *Quinto Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1998.
- Gobierno del Estado de México, *Sexto Informe de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México, 1999.
- Gobierno del Estado de México, *Memoria de Gobierno, 1993-1999*, Gobierno del Estado de México.
- Negrete Salas, María Eugenia y H. Salazar. "Zonas Metropolitanas en México", en *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 1, Núm. 1, México, El Colegio de México, 1986.
- Orfield, Myron. *Metropolitics: a regional agenda for community and stability*, EUA, Brookings Institution Press/The Lincoln Institute of Land Policy, 1997.
- Regalado Santillán, Jorge. "Planeación y seguridad pública en la metrópoli tapatía", ponencia presentada en el foro *Seguridad pública: perspectivas para el futuro de las metrópolis*, 30 junio—1 de julio, Tlalnepantla, México, 1998.
- Rowland, Allison. *Local public security in Mexico: Bases for analysis and reform*, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Mimeo, 1999.
- Ruiz Harrel, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores & Aljure, 1998.
- Terrón Mendoza, Miguel Ángel. "Crecimiento acelerado y desigual de los municipios del Estado de México. Caso Metepec", en Elvia Montes de Oca Navas (coord.), *Experiencias municipales*, (Serie: cuadernos municipales 7), Zinacantepec, México, el Colegio Mexiquense, 1996.
- Valdez Rivas, Alfredo. "La participación social para la prevención del delito en el Estado de México", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, Núm. 59, México, INAP, 1998.
- Villar Calvo, Alberto J. *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano, herencia del centralismo y la subordinación*, México, Facultad de Planeación Urbana y Regional (FaPUR), UAEM/Plaza y Valdés Editores, 1998.
- Wacquant, Loïc. *Les prisons de la misère*, Francia, Raisons d'agir, 1999.
- Waller, Irvin. "Prevención del delito: la nueva esperanza de las políticas de urbanismo", en Elías Carranza (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI/Unión Europea, 1997.
- Ward, Peter. "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", en *Gestión y política pública*, Vol. V, Núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.
- Zaragoza Contreras, Laura. "La participación social en materia de prevención del delito y su falta de regulación en el Estado de México", en *IAPEM: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Núm. 34, abril-junio, Toluca, México, 1997.