



P

OBRES Y DELINCUENTES

ESTUDIO DE SOCIOLOGÍA Y
GENEALOGÍA

Nelson Arteaga Botello

Miguel Ángel
Porrua

Las ciencias sociales
SEGUNDA DÉCADA



CONOCER

PARA

EN AVANCE A LA

INVESTIGACION

ACADÉMICA



Universidad Autónoma
del Estado de México



OBRES Y DELINCUENTES

ESTUDIO DE SOCIOLOGÍA Y

GENEALOGÍA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Dr. en A.P. José Martínez Vilchis
Rector

M. en Com. Luis Alfonso Guadarrama Rico
Secretario de Docencia

Dr. Carlos Arriaga Jordán
Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

M. en C. Eduardo Gasca Pliego
Secretario de Rectoría

Dra. en Ed. Lucila Cárdenas Becerril
Secretaria de Difusión Cultural

M. en E.I. Ramón López Flores
Secretario de Extensión y Vinculación

Ing. Manuel Becerril Colín
Secretario de Administración

M.A.S.S. Felipe González Solano
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

M. en D. Jorge Olvera García
Abogado General

L. en C. Ricardo Joya Cepeda
Director General de Comunicación Universitaria

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

M. en E.P.D. Guillermina Díaz Pérez
Directora

Dr. Nelson Arteaga Botello
Subdirector Académico

Lic. Aurea Carmen Estrada de Jesús
Subdirectora Administrativa

Dr. Juan Carlos Patiño
Coordinador de Posgrado

Dr. Antonio Arellano Hernández
Coordinador del Centro de Investigación y Estudios Avanzados

Prof. Juan Martín Olivares Orozco
Coordinador de Difusión Cultural

Lic. Iveth Tinoco García
Coordinadora de Extensión y Vinculación Universitaria



POBRES Y DELINCUENTES

ESTUDIO DE SOCIOLOGÍA Y

GENEALOGÍA

Nelson Arteaga Botello



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Universidad Autónoma
del Estado de México



Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2006

© 2006

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-805-4

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autori-
zación por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal
del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales
aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

WWW.MIGUELPORRUA.COM.MX

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

A M.L. Bacarlett

Reconocimientos

ESTE trabajo de investigación se ha alimentado con los comentarios y sugerencias que han venido haciendo distintas personas. Una parte de las aproximaciones y temas que se trabajan en este texto han sido discutidas en congresos y seminarios. Cabe destacar que un segmento significativo de los aspectos que se tocan en los capítulos dos y tres, deben mucho a la discusión desarrollada en los seminarios de trabajo impulsados por el Comparative Research Programme on Poverty y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, dentro de su programa CLACSO-CROP de Estudios sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. De igual manera se agradecen las atinadas opiniones de Carlos Massé, Gloria Guadarrama y Jorge Arzate en algunos de los seminarios que acompañaron esta investigación. Aproximaciones que ahora se presentan más acabadas han sido presentadas en diferentes artículos en revistas especializadas como *Región y Sociedad* y la *Revista Mexicana de Sociología*, así como en el capítulo “The future that will not come: the eradication of poverty from the Mexican federal government’s viewpoint (2000-2006)” del libro *The poverty of the State, reconsidering the role of state in the struggle against global poverty* (coordinado por Alberto Cimadeamora, Hartley Dean y Jorge Siquiera titulado y editado por CLACSO-CROP Series. Argentina). Es importante destacar que buena parte de los recursos que permitieron la realización de esta investigación provinieron del programa de Apoyo a la Incorporación de Nuevos PTC-PROME (folio: CMQ-PTC-1), programa del cual formé parte durante mi periodo de trabajo en El Colegio Mexiquense, A.C. entre 2003 y 2005. El financiamiento recibido permitió garantizar la infraes-

estructura técnica y el apoyo humano para realizar la investigación que hoy se presenta, así como efectuar una estancia de investigación en el Centre d'analyse et d'intervention sociologiques de la École des Hautes Études en Sciences Sociales. El ambiente y las facilidades de este espacio me permitieron aclarar mucho de las ideas que se presentan en este texto. Finalmente, es necesario reconocer que este trabajo no habría conocido la luz sin el apoyo decidido y oportuno de la directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, quien me ofreció todas las facilidades para la conclusión y publicación de esta investigación.

Introducción

EN EL año 2004 la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal publicó un documento titulado *Pobreza y violencia en México* que tenía por objeto establecer el supuesto vínculo que existe entre, como lo sugiere el título, la pobreza y distintas expresiones de violencia, desde aquellas que se pueden observar en la familia –hacia niños, mujeres y adultos mayores– hasta las que se presentan en las calles de colonias y barrios depauperados –robo a transeúntes, pequeños comercios, transporte público, así como violaciones.¹ El documento resulta de interés por la forma en como establece que ambas expresiones sociales, una vinculada a la esfera de la economía y la otra en la esfera del respeto de las normas de convivencia, tienen en última instancia un vínculo estrecho.

En este sentido, pareciera que el pobre y el delincuente son dos figuras contemporáneas que definen hoy en día los puntos extremos tanto de la disfuncionalidad económica como de las normas sociales. Ambas figuras poseen una maleabilidad frente a la “opinión pública” que permite aproximarse a ellas desde un cierto linde como si fueran efectos de la mera voluntad de algunos individuos por mantenerse al margen de la inserción económica –en el caso del pobre– y fuera de la ley –cuando se quiere explicar la acción delictiva–; pero también, si nos ubicamos en otro punto de las interpretaciones comunes en el espacio de dicha

¹ El documento fue presentado por Rodolfo Tuirán –subsecretario del Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal– el 16 de diciembre de 2004. No existe un documento publicado de trabajo, sino en presentación electrónica.

opinión, se tiene que tanto la pobreza como el delito pueden ser catalogados como el resultado de ciertas condiciones sociales que empujan a los individuos a ubicarse por debajo de las líneas del bienestar y en los extrarradios de la convivencia social pacífica. En ambos casos, sin embargo, no es difícil llegar a la conclusión de que en algunos momentos tanto pobres como delincuentes pueden ser lo uno y lo otro: ya sea porque quien carece de voluntad para el trabajo o el ahorro quizás poco pueda hacer para respetar las reglas sociales o, también, porque quien carece de las condiciones mínimas de bienestar ve en la ilegalidad la vía para obtener aquello que la sociedad no le proporciona por medios legales. Estas explicaciones pueden encontrarse con distinta intensidad tanto en el discurso de los medios de comunicación, en ámbitos de la política y la gestión gubernamental y, bajo otro tipo de legitimidad, en el ámbito académico. Su presencia se puede localizar en diferentes contextos nacionales tanto en el hemisferio norte como sur, cristalizando en el pobre y el delincuente todas las amenazas que pueden estar acosando a una sociedad.

La forma en como los distintos actores sociales explican la pobreza y la delincuencia determina en muchos casos la forma en cómo se tratará de abordar ambos fenómenos –incluso condiciona si éstos son un problema que requiere la debida atención y en qué medida. Por lo que resulta pertinente explorar cómo es que la sociedad a través de su acción formalmente institucionalizada o no, aborda la pobreza y la delincuencia. Aquí interesa analizar estos dos problemas de manera conjunta porque, al menos en la actualidad, existe una tendencia a considerarlos como dos caras de una misma moneda, en la medida en que ocupan las primeras líneas de la agenda gubernamental, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y otras instancias de la llamada “opinión pública”.

Así, el presente documento tiene por objetivo analizar la construcción del problema de la pobreza y la delincuencia, así como la construcción de dispositivos para hacerles frente. Es decir, cómo se construye un conjunto desigual de discursos, institucio-

nes, leyes, decretos, que hace posible la ordenación y construcción de un problema, de igual manera que sus soluciones. Algo que no puede ser comprendido como una mera definición en términos técnicos: los dispositivos poseen en su seno la idea de un proyecto de sociedad y una forma de entender a los individuos localizados en su interior. De esta forma, entender cómo se construyen los dispositivos de la pobreza y el delito permite explorar la manera en que se están definiendo las reglas de bienestar y convivencia institucional, pero de igual forma cómo se definirán las reglas de actuación de los elementos que le conforman: los ciudadanos. De ahí la relevancia de realizar una investigación como la que aquí se presenta.

Analizar la conformación de un dispositivo no implica estar pendiente de su emergencia o del momento en que hace su irrupción. En realidad la aparición de un dispositivo no sucede de repente, todo dispositivo tiene una historia detrás que va definiendo en gran medida sus contornos; se va, como se mencionará más adelante, metamorfoseando. La pobreza y el delito están presentes no ahora, forman parte de la vida de casi cualquier sociedad; sin embargo, su relevancia como problema social parece no tener el mismo peso ayer que hoy. Más aún, no quieren decir exactamente lo mismo; es cierto, apelan a un mismo campo de problemas muy semejantes, pero quizás no tienen el mismo sentido y peso. Ambos términos son construcciones sociales y ello les sujeta a espacios de significación particulares. Sin embargo, ¿por qué se les puede comprender dentro de un mismo campo de problemas?

Con respecto a la pobreza, remitirse a Simmel (1998) puede facilitar, en cierto sentido, el establecer una cierta claridad en esta cuestión. Para él la pobreza ha referido siempre no a una condición de carencia de bienes o servicios, sino al hecho de que pobre es aquel individuo que la sociedad –de forma institucional o no– considera que debe ser sujeto de atención y ayuda. De esta manera, no importa tanto qué características particulares son las del pobre –como su incapacidad para alimentarse de for-

ma adecuada, obtener vivienda, trabajo o tener un salario insuficiente, entre otros–, sino que dichas carencias y deficiencias sean consideradas como indicadores para definir si alguien es susceptible de recibir ayuda. Esto evita entrar en discusiones de otro orden que se detienen demasiado en la delimitación de las variables que definen la pobreza –donde no se tiene ni se tendrá, al parecer, un consenso al respecto– o en la definición de ciertas escalas –por ejemplo, pobreza de capacidades, alimentación y patrimonio– porque las variables que se utilizan para establecer niveles de pobreza parten de criterios predefinidos sobre quiénes deben ser considerados como posibles sujetos de ayuda.

Por lo que se refiere al delito, Foucault sugiere una forma de abordar este concepto que resulta sumamente variable en su sentido en función de la época en que uno se ubique. Para Foucault el delito es una expresión de lo que se denomina como ilegalismo; es decir, prácticas diversas y heterogéneas que se desarrollan al margen de la ley o en franca oposición a ella. Las sociedades se distinguen precisamente por el tipo de ilegalismos que tratan de controlar y gestionar. El hecho delictivo considerado como ilegalismo permite contextualizar aquél en función de lo que se considera como legal y dentro de la norma. Con esto, el concepto de ilegalismo permite eliminar las jerarquías entre los diferentes tipos de delincuencia: los delitos fiscales, de “cuello blanco”, los sobornos, el tráfico de armas, los daños al medio ambiente, el robo menor en la calle y el asesinato. Lo cual evita caer en la dramatización sobre un tipo particular de delito, pero pone en evidencia el trato diferencial que se da desde la ley a los diversos ilegalismos. De esta manera, se puede observar que los delitos sobre los que se problematiza, sobre los que se construyen dispositivos, son aquellos que se convierten en los ilegalismos más pronunciados sobre los que la sociedad pone más atención, los que considera que atentan en mayor medida y profundidad con las normas de convivencia social.

Así, el pobre y el delincuente son tanto para Simmel como para Foucault construcciones sociales, en esa medida su defini-

ción está sujeta a variaciones en el tiempo, pero quizás lo más relevante es que la definición que se hace de ellos puede en algún momento contener principios similares, partir de definiciones cercanas de lo que debe ser una sociedad y sus ciudadanos, del papel del poder político institucionalizado, así como del papel que juega el conjunto de los grupos que conforman la sociedad. También pueden partir de supuestos y principios diferentes y alejados, dotando de una conformación compleja y contradictoria las bases sobre las que se considera debe cimentarse un proyecto de sociedad y sus ciudadanos.

Para poder analizar estos puntos de acercamiento y distancia es necesario observar la cristalización en la historia de los dispositivos de la pobreza y los ilegalismos como resultado de relaciones sociales históricamente dadas. Es necesario establecer dicho espacio de cristalización en la medida en que un sistema de producción y operación de dispositivos requiere un lugar donde se lleve a cabo su ejercicio y aplicación. El tiempo y espacio son fundamentales para aprender la disposición de dispositivos, de ahí la pretensión de examinar en este trabajo cómo sucede esto en un periodo y lugar determinado: un municipio de México (Toluca, en el Estado de México) aproximadamente en los últimos 50 años del siglo xx. Pero, ¿por qué Toluca y por qué ese corte de tiempo?

En primer lugar, según el Consejo Nacional de Población (2002), Toluca ha presentado en la década pasada –junto con su zona metropolitana–, una de las proporciones más altas de población en condiciones de marginación. Pero además la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal en el trabajo presentado en 2003, ha señalado a Toluca y su área metropolitana como una de las zonas con mayores niveles de violencia delictiva a nivel nacional. Es más, por estas razones la secretaría a la que se ha hecho referencia ha considerado a este municipio dentro del Programa Hábitat, que tiene por objetivo atender, entre otras cosas, los problemas de ilegalidad y pobreza de las conurbaciones más importantes del país. El espacio municipal que se ha escogido permite observar cómo

emergen estos dos problemas que han generado una serie de dispositivos particulares en los últimos 10 años. Ciertamente su aparición se encuentra ligada a procesos nacionales más amplios y no necesariamente a dinámicas locales. Sin embargo, quizás sea poco acertado considerar que éste y cualquier otro municipio en México reproduce tal cual las discusiones, las formas de abordar y presentar soluciones sobre la pobreza y la ilegalidad o cualquier otro problema que se encuentra en la agenda nacional. En este trabajo se parte de la idea de que los actores sociales a nivel municipal retoman y plantean sus propias discusiones y decisiones en función de las particularidades del espacio, todo ello siempre en el marco del ámbito nacional e incluso internacional. Con todo, el aspecto de las escalas es central: el tamaño y la extensión de la acción de la unidad social es trascendental para distinguir la profundidad e intensidad de las relaciones de consenso y conflicto social. Precisamente los trabajos que anteriormente he realizado han apuntado a analizar en cierta medida las condiciones de emergencia del problema y los dispositivos de la violencia delictiva, así como de la pobreza en el contexto nacional e internacional (Arteaga, 2004a; 2004b; 2005a; 2005b); es hora de plantear el escenario de estos procesos a escala local.

Por otro lado, queda la pregunta: ¿por qué enmarcar el análisis en los últimos 50 años? Los dispositivos plantean un cierto campo de problematización que se va construyendo, como se verá más adelante, a través de la historia. La pobreza y las expresiones de ilegalidad han estado presentes en la vida nacional y municipal, pero ambas no tenían la centralidad de hoy en día en el discurso político administrativo. La industrialización que vivió el país en general, y el Estado de México en particular a mediados del siglo xx, dejaron asomar en Toluca el problema de la pobreza y la delincuencia. Se consideraba que, conforme avanzara la industrialización, el desarrollo económico que se creía venía aparejado a ella solucionaría las carencias económicas de ciertos sectores de la población y permitiría, de igual forma, el mejoramiento moral de la sociedad. Es la industrialización un punto central al que se

le atribuirá de forma paradójica beneficios sociales y también graves efectos en el desarrollo de la ciudad. Su crisis a partir de finales de la década de los setenta implicará una transformación importante de la idea de pobreza y también de la propia delincuencia. De ahí que la industrialización marca el inicio de una forma particular, en los últimos 50 años, de enmarcar la delimitación de un campo de problematización específico donde ciertos dispositivos emergen, se consolidan y se metamorfosean.

La hipótesis que guía este trabajo parte de que la emergencia y metamorfosis de los dispositivos de la pobreza y el delito han generado marcos y prácticas de clasificación y diferenciación social que permiten formas particulares de legitimación, tanto en la manera en como se realiza la gestión de los recursos públicos orientados a atender a los pobres y enfrentar a los delincuentes, como en el funcionamiento de las instituciones. Cada dispositivo se encuentra, a su vez, ligado a la construcción de técnicas y mecanismos de organización de la información. En la actualidad es posible observar una cierta mutación en la gestión gubernamental, la cual tiende a sustentar los llamados “combate a la pobreza” y “combate a la delincuencia” –nótese la referencia a estos dos problemas por parte de cierto discurso oficial a un lenguaje de guerra–, en función de la organización de información demográfica, social, económica y hasta política, con base en el desarrollo de las llamadas “nuevas” tecnologías de la información. Éstas, sin duda, facilitan además la separación y clasificación de la población en términos, como dice Donzelot (2003), de un proyecto determinado de sociedad y, por ende, de individuos y ciudadanos. En este punto, lo que se quiere mostrar es que en los recientes 10 años, tanto el dispositivo de pobreza como de la violencia se encuentran en un momento de cruce o sobreposición: comparten similares –que no iguales– marcos y prácticas de clasificación social, técnicas de organización de la información, que parecen coincidir en un proyecto determinado de sociedad.

En este sentido, el presente trabajo se abocará, en primer lugar, a subrayar las formas de clasificación y diferenciación social

que se construyen con los dispositivos orientados a tratar a los pobres y los delincuentes en el municipio de Toluca. En un segundo lugar, se observará cómo se legitiman con ellos la gestión de recursos humanos y económicos, así como la mutación de las instituciones. En un tercer momento se examinarán los recursos técnicos de la organización de la información que permite objetivar las clasificaciones sociales y los mecanismos de intervención institucional, definiendo en cada caso el proyecto de sociedad que puede ser visualizado detrás del telón de fondo de los dispositivos sometidos a análisis. Al final, se analizará cómo se cruzan y sobreponen los dispositivos orientados hacia los pobres y los delincuentes, lo que permitirá clarificar el sentido que ahora adquiere lo social como proyecto dirigido a construir individuos y por ende ciudadanos.

Para alcanzar estos objetivos el presente documento se divide en cuatro capítulos. El primero, busca plantear una breve discusión en torno a la perspectiva sobre la que se sustenta este trabajo: la genealogía y los dispositivos. Una discusión que sin duda debe mucho al trabajo que ha realizado en este sentido Foucault en el ámbito de la filosofía, pero el cual también ha tenido un desarrollo en la sociología, sobre todo con los trabajos realizados por Castel. La segunda parte tiene como finalidad mostrar a escala nacional cómo se han definido los dispositivos de la pobreza y la delincuencia, estableciendo sus puntos de articulación y cruce. Esto permitirá tener un contexto general para abordar, en el tercero, la construcción del dispositivo de la pobreza a escala municipal y, en el cuarto, el relacionado con el delito. El recorrido histórico que se hará en ambos casos, con el fin de dibujar su actual contorno, partirá desde mediados del siglo xx y concluirá a principios del siglo xxi. Sin duda este es un recorrido amplio, el cual no se ha pretendido hacer desde la perspectiva del historiador, sino del sociólogo, del sociólogo que recurre a la historia para hacer “tiempo sociológico”: tiempo de cambio, de modificación de un dispositivo, centrándose en su topografía actual, indicando los juegos de verdad y falsedad que plantea.

Llevar a cabo un trabajo de este tipo implica una metodología que sugiere una lectura particular de los datos que se consideran relevantes para el estudio, en la medida en que es una historia retrospectiva donde el punto de partida no es el pasado sino el presente. Las implicaciones de este tipo de examen se discuten en el primer capítulo, aquí sólo se quiere señalar que dado que se buscaba realizar una “historia del presente”, se dirige la mirada hacia aquellos documentos que permiten observar el peso de la historia en los dispositivos que se analizan.

Sociología, genealogía y dispositivos

SOCIOLOGÍA Y GENEALOGÍA

ESTE trabajo pretende abordar el problema de la pobreza y los delitos como algo más que un retrato de la vida de una población: la cuantificación de sus necesidades básicas para el primer caso y la construcción de indicadores que medirían la profundidad e incidencia de los ilegalismos para el segundo. No se pretende negar las capacidades interpretativas de dichas propuestas de análisis que permiten la elaboración de diagnósticos sobre ambos fenómenos, sino para los fines de este trabajo se reconoce que tanto la pobreza como la delincuencia son algo más que hechos que hay que describir y objetivar, son huellas de un recorrido de relaciones sociales en un tiempo histórico determinado.

La pobreza y el delito no son fenómenos recientes, sin embargo, tampoco reenvían siempre a los mismos referentes. No es lo mismo el pobre y el delincuente de mediados y finales del siglo xx. Ciertamente ambos tienen algo en común: ocupan una posición homóloga en la estructura social. Pero no sólo eso, también comparten el hecho de que los procesos que producen su situación son igualmente comparables, en otras palabras, homólogos en su dinámica y diferentes en su manifestación.

Estos puntos de referencia pueden servir como principios que permiten ordenar el análisis que aquí se ha sugerido. Aunque recurrir a la historia para comprender el presente no debe llevar a realizar un análisis histórico tradicional, donde es posible observar cierta linealidad de los fenómenos sociales que asegura su continuidad. Se requiere en todo caso fijar la mirada en un campo

de problematización. Como sugiere Castel (1995a), esto significa cuestionarse cómo los problemas del presente pueden ser localizados en su génesis en el pasado, sugiriendo las características comunes de su emergencia; en otras palabras: hacer una historia del presente. Esto no implica rescribir o revisar la historia, sino más bien releerla; es decir, construir otro discurso que tiene a la vez su propia coherencia a partir de una base sociológica y que es posible componer a través de los datos históricos (Castel, 1995b). Este tipo de propuesta, que no es sólo metodológica sino también teórica, puede ser denominada genealógica (Varela y Álvarez-Uria, 1997); forma parte de las reflexiones centrales de los pensadores clásicos de la sociología, aunque paradójicamente sea uno de sus puntos más olvidados, ya que ciertamente:

...el concepto nietzscheano de genealogía tiende a ser considerado en la actualidad como un concepto exclusivamente foucaultiano, en realidad, sirve para designar trabajos de otros analistas sociales y, en particular, los trabajos llevados a cabo por sociólogos clásicos tales como Marx, Weber y Durkheim. Estos científicos sociales fueron los precursores de una metodología que exige un uso determinado de la historia. Cuando hablamos de metodología no nos estamos refiriendo a técnicas de investigación social, sino también, y sobre todo, a las estrategias de objetivación de un campo social sociológicamente construido, a los presupuestos epistemológicos y teóricos necesarios para elaborar un modelo de análisis sociológico (Varela y Álvarez-Uria, 1997: 51).

Este análisis sociológico parte, como sugiere Ronsavallon (1999), de realizar una historia retrospectiva que se escribe en función del presente, es decir, se parte del punto de llegada. A través de comprender las condiciones en las cuales se elaboran las ideas y acciones sociales, analizando cómo se forman los problemas, cómo atraviesan lo social, dibujando un cuadro de las posibilidades y delimitando sistemas de oposición y tipos de recusación. Esto, sin embargo, requiere un ejercicio de reflexión en

torno a la historia, no para tratar de hacer una supuesta historia que los historiadores nunca han hecho, ni para obligar a los datos históricos a torcerse a los caprichos de quien no es historiador. Representa una forma de leer la historia en función de una estrategia genealógica desde la sociología.²

CAMPO DE PROBLEMATIZACIÓN

LA PROPUESTA de analizar un campo de problematización se encuentra ligada al trabajo de Foucault, en particular a su invitación de llevar a cabo una historia del presente. Ciertamente no existe en términos específicos una discusión de este autor alrededor de lo que aquí se ha llamado “campo de problematización”, a lo sumo abordó la noción de problematización, la cual, a su vez, tiene un contorno no muy preciso en la discusión que Foucault estableció con la historia. En este sentido, y para examinar la propuesta de la problematización en Foucault, convendría empezar con una descripción, que no una definición, de este término:

La problematización no es una representación de un objeto preexistente, o la creación de un discurso de un objeto que no existe. Ella es la totalidad discursiva y no discursiva de prácticas que proporcionan algo al juego de la verdad y la falsedad colocándola como un objeto para la mente (Foucault, 1984a: 1489).

Estas prácticas discursivas y no discursivas a las que se refiere Foucault apuntan, en otros términos, a las instituciones, administraciones, regulaciones o normatividades, prácticas administrativas y principios, teorías, estrategias y programas de gobierno, así como sus objetivos, deseos, ideales, sus agentes y autoridades (Dean, 1992); pero de igual forma apelan a los espacios arquitect-

²Un punto que no fue extraño al propio Foucault (1984c: 1506) cuando sugería que su propuesta de análisis sobre la historia del presente podía ser considerada como parte de una ontología del presente, de nosotros mismos, una forma de reflexión que pasa de la filosofía de Nietzsche a la sociología de Max Weber.

tónicos y llega incluso a tomar en consideración las proposiciones morales, filosóficas y científicas (Castel, 1994). Todo lo cual tiene como objetivo no tanto establecer cómo los gobiernos funcionan, sino las vías de producción de verdad y falsedad como el corazón del análisis histórico, del debate político y sociológico (Goldstein, 1984).

Dicha producción de los juegos de verdad se encuentra ubicada en la determinación de una situación presente: de un problema que resulta central para los actores políticos y académicos, o para la mera opinión generada por los medios masivos de comunicación.³ El punto de partida es el presente con el objetivo de establecer su genealogía: para escribir la “historia del presente” se debe de considerar la historia en términos de cómo es vista por el “presente” (Foucault, 1975).⁴ Esta estrategia de análisis contiene en su interior una serie de elementos que es necesario considerar en la medida en que el presente soporta una carga, un peso que viene del pasado, y la tarea del presente es poner esta carga en una dimensión que permita entender en qué se ha ramificado.⁵ Ciertamente el pasado no se repite a sí mismo hasta hoy, pero el presente no juega fuera del pasado, innova utilizando éste.

Sin embargo, Castel (1994) considera que un análisis de este tipo presenta algunas dificultades que es necesario sortear, particularmente cinco. La primera es evitar que la historia del presente, que lee la historia basada en las cuestiones formuladas en el hoy, no sea una proyección de las preocupaciones actuales hacia el pasado,

³Foucault señala al respecto: “Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su «política general» de la verdad: es decir los tipos de discurso que él apoya y que deben funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos de los falsos, la manera por la cual se sancionan unos y otros; las tecnologías y los procedimientos que son valorizados para la obtención de la verdad; el estatus de aquellos que tienen a su cargo decir aquello que funciona como verdadero” (1976: 112).

⁴Así Foucault (1976) considera que la salud y la enfermedad derivan de una problematización que puede rastrearse como tal en el siglo XVIII, donde el Estado juega un papel relevante.

⁵En una entrevista Foucault señala: “En la *Historia de la locura*, la cuestión estaba en saber cómo y por qué la locura, en un momento dado, fue problematizada a través de una cierta práctica institucional y un aparato de conocimiento. De la misma en *Vigilar y castigar*, se propone analizar los cambios en la problematización de relaciones entre delincuencia y castigo a través de las prácticas penales y las instituciones penitenciarias hacia el fin del siglo XVIII y a principios del siglo XIX” (1984a: 1488).

lo que regularmente se denomina como “presentismo” –algo sobre lo que Canguilhem (1994) ya había llamado fuertemente la atención. En segundo lugar, se necesita construir un criterio de ruptura que permita establecer dónde comienza el análisis y evitar así que la reconstrucción genealógica termine yendo más y más hacia atrás en el pasado. Esto implica –lo cual lleva al tercer obstáculo– asumir que el fenómeno del presente no puede ser el mismo en el pasado, no puede en última instancia ser una mera repetición; esto obliga a considerar que existen rupturas bajo un mismo telón de fondo en la definición de una problematización. El cuarto obstáculo lo representan los datos y materiales históricos que se toman: cómo seleccionarlos sin pretender reconstruir toda una época, pero tampoco sin dejar la problematización como un caso desconectado. Finalmente, el quinto aspecto a tomar en consideración es que los historiadores no trabajan con problematizaciones en el sentido que lo planteó Foucault, lo que hace pensar a algunos de ellos que el trabajo genealógico está fuera del rigor que se exige en su disciplina.

La propuesta que sugiere Castel (1995a) para resolver estos obstáculos radica, en primer lugar, en distinguir que la problematización, si bien está ligada a la historia, más bien es un trabajo analítico de carácter sociológico. Castel entiende por problematización un campo unificado de cuestiones (de las cuales hay que definir sus características comunes) que han surgido en un momento dado (que se debe datar) que son varias veces reformuladas a través de crisis y que integran datos nuevos (es necesario precisar estas transformaciones) y que están aún presentes.⁶ Es por esta presencia que se hace necesario regresar sobre la propia

⁶ La delimitación de un campo unificado de cuestiones en un momento dado se integra por situaciones presentes que las revelan pero que quizás no eran evidentes o significativas apenas ayer. En este sentido Foucault señala que la “locura” y su relación con la política no es evidente sino que muy recientemente. La problematización es la “...elaboración de un dominio de hechos, de prácticas y de pensamientos que se conjugan para dotar de problemas a la política. Yo no pienso, por ejemplo, que alguna «política» en la mirada de la locura o de la enfermedad mental pueda tener la solución justa y definitiva. Pienso que hay, en la locura y en la alienación, en los problemas del comportamiento, razones para interrogar a la política: y a esas cuestiones la política debe responder, aunque ella no responderá nunca totalmente” (1984b: 1412).

historia de las cuestiones que hoy resultan relevantes. Sin embargo, si hacer historia del presente

...proscribe hacer un uso del pasado que contradiga las exigencias de la metodología histórica, me parece legítimo proponer al material histórico cuestiones que los historiadores no han hecho necesariamente, y hacerlas a partir de otras categorías y, en el caso que ocupa, de categorías sociológicas (Castel, 1995a: 25).

Esto implica, como se ha dicho más arriba, releer la historia más que reescribirla o revisarla, construir “otro discurso” de datos históricos a partir de una lectura sociológica que pueda ser articulada, si se quiere, con la de los historiadores. Una propuesta de este tipo, reconoce el propio Castel (1995a), se encuentra sustentada en el supuesto sugerido por Passeron (1991) de que pese a la división del trabajo académico, la historia, la sociología y la antropología se encuentran en el mismo registro epistemológico, estableciendo las mismas relaciones con los procedimientos de administración de la prueba y con la misma base empírica. Esto implica que son disciplinas que se constituyen en aparatos conceptuales de descripción y de interpretación del mundo, más que en marcos de enunciados nomológicos y de reglas que permiten representar hechos (Quéré, 2004). De ahí que se pueda afirmar que sus pretensiones están en articular distintos principios de argumentación sistemática, analítica y tipológica que permiten acentuar ciertos aspectos de los fenómenos que interesan.

Hacer historia del presente es, como ya se dijo, observar las rupturas en un telón de fondo común, lo que introduce la cuestión del cambio. Un aspecto que remite la mayor parte de las veces a la observación de los fenómenos sociales como el resultado de transformaciones seriales y con ella la intromisión de juicios de valor sobre el sentido y las finalidades últimas del cambio, lo que puede atraer fácilmente el prejuicio del investigador sobre los datos que maneja. De ahí que Castel (1976) sugiera el término de “metamorfosis” con el fin de definir la transformación del con-

junto de elementos de un sistema de problematización, marcando cómo pasa un sistema de una coherencia a otra, donde puede mantener sus mismas funciones a través de prácticas totalmente renovadas, instaurar otras, fracturar algunas más, adquirir nuevas; en una frase: “dialéctica de lo mismo y lo diferente” (Castel, 1995a: 21).

DISPOSITIVOS

UN CAMPO de problematización, al ser un conjunto unificado de cuestiones que han surgido en un momento dado –que son varias veces reformuladas a través de crisis– y que integra a cada momento datos nuevos que son aún actuales, permite la definición y concreción de uno o varios dispositivos. Es decir, un conjunto heterogéneo conformado por discursos, instituciones, conjuntos arquitectónicos, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente: de lo dicho y lo no dicho, ahí están los elementos del dispositivo (Foucault, 1977). En segundo lugar un dispositivo remite a la ordenación precisamente de estos elementos heterogéneos: “...entre esos elementos discursivos y no discursivos existe una especie de juego, de cambios de posición, de modificación de funciones, que pueden, ellos también, ser diferentes” (Foucault, 1977: 299). En tercer lugar, se entiende por dispositivo una formación que en un momento histórico determinado tiene por función responder a una urgencia: “el dispositivo tiene por tanto una función estratégica dominante” (Foucault, 1977: 299).

A partir de estas definiciones pueden adoptarse varias líneas de trabajo. Quizás la más evidente es de tipo filosófica, en segundo lugar está una línea histórica (Deleuze, 1990). Pueden también explorarse aspectos vinculados más con la sociología como lo sugieren Fusulier y Lannoy (1999) o Latour (1995).⁷ De lo cual se pueden desprender dos tipos de examen: aquellos que analizan

⁷También desde la antropología (Fassin y Bourdelais, 2005).

la utilización del término dispositivo como objeto mismo de análisis del que hay que rendir cuenta sociológicamente; por otro lado, aquellos que toman el término en su acepción de herramienta teórica para la explicación de fenómenos sociales.⁸ Sobre este último aspecto es que se considerará el término de dispositivo, sobre todo para comprender el trabajo de procedimientos y tecnologías en la constitución de la sociedad (Peeters y Charlier, 1999). Procedimientos que sustentan la organización de la sociedad en la medida en que definen una función de soporte y espacio organizador de la acción.⁹

Esto implica que los dispositivos son una manera de observar el entorno y formar un ambiente no tanto como un espacio de adquisición de conocimiento, sino como de transmisión de saber, en otras palabras, como una red de mediación del saber; en donde en la medida en que la mediación es central, no se puede determinar qué será aprendido y puesto en práctica (Berten, 1999). Por lo que, de entrada, no se sabe cómo se desarrollará un dispositivo, cuáles serán sus ramificaciones, su orientación, como se metamorfoseará si es que lo hace algún día. En este sentido, un dispositivo no es un “mundo cerrado”; en tanto es un punto donde inician la abertura y el reconocimiento del otro, existe la posibilidad de que ese otro lo modifique en el proceso de vinculación e interacción (Belin, 1997).

Esto apela a un cierto “tiempo sociológico”: tiempo de cambio, de modificación en las configuraciones sociales, donde resulta relevante no sólo realizar la genealogía de un dispositivo, sino hacer evidente su topografía actual, de reparar en las fronteras

⁸En el primer caso, Fusulier y Lannoy (1999) desarrollan una investigación sobre el concepto de dispositivos en la actividad de la telemática en autopistas y la formación profesional, su objetivo es ver cómo los actores de estos dos espacios hablan de dispositivos en una perspectiva explícita de gestión de problemas, urgencias o de desafíos internos y en el dominio de su acción. En el segundo caso, Latour (1995) retoma el término dispositivo para referirse a las enunciaciones, personajes, lugares, momentos, equipamientos, máquinas, controversias que dan cuenta de la producción del saber, la verdad y de las mediaciones del saber.

⁹Ciertamente existe una convergencia y distancia entre, por ejemplo, las tesis de Latour y Foucault. La genealogía de este último queda siempre marcada por Heidegger –inscrito en una cierta filosofía de la ciencia (Elden, 2001)– mientras que Latour no se interesa más que en los eventos espacio temporales localizados (Berten, 1999).

que establecen los dispositivos, de dibujar sus fronteras, de indicar los juegos de verdad y falsedad que plantean (Fassin, 1996). La metamorfosis de un dispositivo, pese a todo, no tiene por qué ser un evento que resulte en una evidencia a primera vista, en tanto que en muchos casos es algo difuso y cotidiano, en alguna ocasión se ve como algo familiar y banal, lo que hace que incluso sea débilmente percibido (Fassin y Memmi, 2004). En este sentido, Foucault señala al respecto del encarcelamiento:

...este dispositivo ha hecho que en un momento dado las medidas de detención sean apreciadas como el instrumento más eficaz, más razonable que se pudiera aplicar al fenómeno de la criminalidad. ¿Esto qué va a producir? Un efecto que no estaba absolutamente previsto de entrada, que no tenía nada que ver con una estrategia de algún sujeto meta o transhistórico que lo hubiera percibido o querido. Este efecto ha sido la constitución de un medio delincuencial, muy diferente de esta especie de semillero de prácticas y de individuos ilegales que encontramos en la sociedad del siglo XVIII. ¿Qué es lo que ha pasado? La prisión ha jugado el papel de un filtro, concentrador, profesionalizador, del encierro de un medio delincuencial. A partir de 1830, un poco después, hemos asistido a una reutilización inmediata de este efecto involuntario y negativo en una nueva estrategia, que en cierta medida reemplaza el espacio vacío, o transforma lo negativo en positivo: el medio delincuencial se encuentra reutilizado hacia fines políticos y económicos diversos... (Foucault, 1977: 299).

Pero de igual forma otro tipo de estudios, en la misma dirección analítica, aunque con sus diferencias, permiten mostrar este proceso de metamorfosis cotidiano y difuso. Está por ejemplo, desde la sociología, el trabajo de Donzelot (1984) sobre la construcción o invención de lo social como un dispositivo que permite gobernar una sociedad que ha optado por el establecimiento de un régimen democrático, aportando una solución republicana al problema de la organización de la vida de los hombres en socie-

dad, más allá de las perspectivas doctrinarias del liberalismo y del socialismo. De igual forma se encuentra el trabajo del mismo autor (Donzelot, 1998) sobre los dispositivos de la organización familiar que se desarrollan a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, y que son una respuesta a la desorganización de dicho espacio frente al embate de la industrialización, el cual requería unidades familiares de producción de acuerdo con las nuevas exigencias de la economía y de la vida política. Del lado de la antropología destacan, entre otros, el trabajo de Fassin (1996) alrededor de la genealogía del espacio político de la salud en Europa –pero también África y América Latina– como un dispositivo de las sociedades que metamorfosea poco a poco la relación del cuerpo físico con el cuerpo social, desarrollando una preocupación política, tanto del lado de los poderes públicos como de los individuos –una preocupación que ciertamente no es nueva, pero que conviene recordar que tiene una historia.

Desde la disciplina de la historia puede señalarse el análisis de Bourdelais (2005) sobre los dispositivos de asistencia social hacia los niños trabajadores en Inglaterra y Francia a finales del siglo XVIII, quien subraya la emergencia del carácter intolerable del trabajo infantil a través de reivindicación de una reglamentación que limita seriamente el trabajo de los niños; lo cual expresa, de entrada, la tensión entre las exigencias económicas y las aspiraciones de mejora de la vida de los infantes obreros de esa época. Se puede referir también el trabajo de Nonnis (2005) sobre los dispositivos implicados en las prácticas mortuorias en Italia y Francia que se cruzan y modifican alrededor de la muerte y la necesidad de separar el cuerpo sin vida de los vivos, articulando –no sin muchas tensiones, negociaciones, compromisos y reconocimiento de intereses divergentes– las perspectivas de las élites laicas y religiosas de los países antes señalados. Tensiones, desencuentros, acuerdos entre distintos dispositivos encuentra también Vigarello (2005) alrededor del campo de problematización que se crea en la figura del maltrato infantil en la segunda mitad del siglo XIX en Francia, el cual involucra padres de familia, asociaciones filantrópicas, instancias estatales, médicos y sacerdotes,

quienes definen las formas, reglas e instancias que permiten regular la violencia hacia los infantes. De igual forma se puede señalar, con un tono más orientado hacia la sociología, el trabajo del historiador Luc Berlivet (2004), quien desarrolla un interesante examen sobre la producción de normatividades para regular las prácticas sociales de salud que ayudan a restringir y enmarcar el desplazamiento de los individuos en el espacio urbano, institucional y familiar.

Finalmente, también desde la ciencia política se han desarrollado trabajos que muestran las metamorfosis silenciosas de algunos dispositivos, como el elaborado por Memmi (2004), cuando aborda los problemas del control natal (a través del aborto) y la muerte asistida (eutanasia); un dispositivo de salud pública que se encuentra en constante mutación desde hace un siglo, y que manifiesta una profunda tensión entre bricolaje y sofisticación, arcaísmo y modernidad, que intenta regular los criterios de la vida y la muerte en la sociedad contemporánea a escala global. Un análisis que se enlaza con el realizado por Bungener (2004) desde la sociología, que tiende a poner sobre la mesa de discusión la transformación reciente de los dispositivos orientados a resolver la problematización alrededor de las enfermedades terminales y la vejez, donde intervienen actores como la familia, las instituciones médicas e incluso instancias jurídicas, todos ellos que discutiendo la pertinencia de la atención familiar o institucional de estos sujetos.

Si bien con sus diferencias cada uno de estos estudios tiende a rediseñar un objeto: el individuo y su cuerpo, la persona y su subjetividad (Castel, 1981; Donzelot, 1998; Fassin y Memmi, 2004). Un planteamiento que privilegia los juegos de verdad en torno al propio individuo genera, como se ha señalado más arriba, un ambiente o entorno que forma una red de mediación del saber, del cual, de una u otra forma, abre al dispositivo en distintas ramas, orientaciones y sentidos. No existe una clausura absoluta porque resulta una abertura para el reconocimiento, la interacción y la relación con lo que se encuentra más allá de él, posibilitando que el dispositivo se metamorfosee.

UNA PROPUESTA PARA DIRIGIR LA MIRADA

EL ANÁLISIS de un dispositivo parte de delimitar una problematización en la medida en que permite observar una cierta cristalización de relaciones. ¿Por dónde empezar?, ¿hacia qué dirigir la mirada? En primer lugar conviene detenerse en "...cómo pueden ser construidas las diferentes soluciones a un problema, pero así también cómo estas diferentes soluciones revelan una forma específica de problematización" (Foucault, 1984b: 1417). La cuestión que ocupa este trabajo es la de visualizar cómo se han planteado las soluciones para controlar a los pobres y los delincuentes en un municipio de México, pero prestando atención a la forma en cómo estas soluciones relevan una cierta problematización.

En primer lugar se tratará de establecer un recorrido que intenta clarificar la emergencia de los pobres y delincuentes como cuestiones que requieren una atención particular. Una mutación contemporánea de discursos y técnicas administrativas y políticas que permitiría hacer una primera evaluación, muy temprana quizás, en el conjunto de una sociedad que comienza a ser transformada por la hegemonía de estrategias que tienden a establecer una visión donde la invalidez, la desorganización e inadaptabilidad social funcionan como las causas evidentes de la pobreza y el delito; proponiendo, por otro lado, la focalización, la participación ciudadana y la llamada acción integral de las instituciones públicas como las soluciones, al parecer, únicas y posibles para hacerles frente.¹⁰ Los dispositivos que pretenden atender la

¹⁰ El análisis que se propone aquí no busca concluir en la necesidad de establecer una mejor política que permita superar las "deficiencias" de operación o de "definición" de los problemas que estas perspectivas pudieran estar planteando para solucionar el problema de la pobreza y la violencia delictiva. En este sentido escapa a las propuestas neoinstitucionalistas que, como apunta Zermeño, establecen que si bien existe un incremento de la pobreza y la violencia en el piso social, lo importante es robustecer el piso institucional, para que una vez pasada la tormenta, sea posible mitigar la desigualdad y recomponer el orden. La aclaración no está demás debido a que el nuevo institucionalismo "...aplicado a nuestros países no ha servido más que para justificar la enorme gravitación que han adquirido los espacios de institucionalidad política, en detrimento del plano de la organización y el empoderamiento de la gente en sus espacios vitales cotidianos, una clara reducción de la realidad a lo que pasa fuera de la esfera formalizada de las fuerzas políticas (de preferencia reconocidas), las cámaras y los parlamentos, y que concibe a la producción de leyes y el cumplimiento social de los contratos como el instrumento decisivo del reordenamiento del

pobreza y combatir la violencia delictiva, si bien pueden ser reducidos analíticamente a estos elementos, ello no implica desconocer la complejidad sobre la cual se han construido. Dichas políticas se cubren de un halo de racionalización. Cada uno de ellos parte de una cierta perspectiva “teórica”, una tecnología de intervención, una serie instituciones, de profesionales y de usuarios.¹¹ Este grupo de variables establece una constelación más o menos estable que no está exenta de conflictos y tensiones, equilibrios y desequilibrios, así como puntos de metamorfosis.

De esta forma es posible dar cuenta de una serie de teorías que explican la presencia de sectores considerados como pobres, en el sentido que Simmel da a este término (por ejemplo, como el resultado de la inadaptabilidad de los individuos al cambio económico, o a la falta de capital social); lo cual implica una forma determinada de medición de la pobreza (línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas) y una serie de técnicas para la localización espacial de estos individuos (como los sistemas de información geográfica, por ejemplo). A partir de dichas mediciones se establecen programas que movilizan otras técnicas que quizás se podrían denominar “sociales” (por poner un caso: “empoderamiento”, en sus formas de capacitación para el autoempleo) para facilitar a ciertos grupos su salida de la pobreza. Esto implica que sean puestas al día las funciones de ciertos aparatos institucionales tanto como gubernamentales (áreas de desarrollo social, salud, vivienda, trabajo, etcétera), como de carácter social (organismos llamados de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, instituciones filantrópicas), dentro de los que se encuentran profesionales que detectan la pobreza, que diseñan los programas, que gestionan la articulación de instancias públicas y privadas, que

todo social. En esta aplicación autóctona del neoinstitucionalismo expresa con claridad esa especie de barrido de escalera de arriba para abajo, en la medida en que pretende amplificar el alcance de las instituciones, considerándolas una especie de iceberg del que sólo vemos sus propiedades formales, pero que en realidad penetra y se difunde por todo el cuerpo social, en formas no codificadas, de manera que desde la parte que merece y que visualizamos es posible abarcar al todo y transformarlo” (Zermeño, 2005: 32).

¹¹ El trabajo aquí retoma la propuesta que hace el propio Castel (1976) cuando analiza el orden psiquiátrico en Francia en los albores del siglo XIX.

evalúan y dictaminan su efectividad; los que se cruzan, interactúan y se relacionan con personas que son catalogadas como pobres de diferente tipo (de capacidad, de patrimonio o alimentación), algunos de los cuales intentan salir de esta condición, otros permanecen, si no como pobres, sí dentro de los programas para recibir los muchos o pocos beneficios que proporcionan.

Frente a los delincuentes –como sujetos que producen ilegalismos en términos foucaulteanos–, igualmente se puede encontrar un espectro de teorías que los explican (por ejemplo, como efecto de la desorganización social); a través del cual se establece una medición y observación del fenómeno (desempleo y tasas de divorcios relacionados con indicadores, por decir algo, de criminalidad juvenil en colonias precarizadas), en lugares localizados de forma precisa (focalizados); a partir de aquí se diseña una serie de tecnologías de intervención que dibujan la intención de recomponer el espacio social (centros de convivencia comunitarias, terapias familiares en barrios y colonias considerados como pauperizados, al mismo tiempo que un endurecimiento de las penas frente a las faltas menores). Tecnologías movilizadas en gran medida por instituciones diversas (policías, centros de capacitación laboral y de ayuda psicológica, además de aquellas que gestiona la sociedad civil). Aquí, de manera semejante al caso de los considerados como pobres, es posible localizar también profesionales y usuarios de diverso tipo (policías, trabajadores sociales, víctimas del sentimiento de inseguridad, población en “riesgo”).

Sin embargo, en uno y otro caso no siempre es posible encontrar todos estos elementos, ello depende de la cristalización de ciertas prácticas en contextos sociales determinados históricamente, lo que precisa de la definición de un problema social concreto; en una palabra, de una problematización específica. La cual, por cierto, no se encuentra sin observar tensiones, crisis, metamorfosis. Es aquí también donde se pretende poner el acento en este trabajo: trazar la emergencia del discurso alrededor del control de los pobres y los delincuentes, observando su carga de pasado; es decir, cómo estos sujetos eran problematizados antes de constituirse en elementos centrales del discurso político administrativo de los gobiernos federal, estatal y municipal en México.

Es necesario señalar que tanto los pobres como los delincuentes como grupos sociales, que representan un problema que merece atención, tienen un punto de emergencia prácticamente simultáneo: la primera mitad de la década de los noventa. Cada uno tiende a establecer un campo de problematización y una serie de dispositivos con el fin de atender espacios sociales distintos. En ambos casos se echa mano de un saber de las disciplinas como la economía, la sociología y la ciencia política –y de esta última de forma particular el área de las llamadas “políticas públicas”.¹² Estas disciplinas se han vuelto estratégicas en tanto los debates establecidos por los profesionales han desatado una enorme polémica sobre las formas de diagnosticar los problemas, medirlos y actuar para su solución. Incluso se podría aventurar que han quedado inscritas de alguna manera en los organigramas de las instancias públicas. El porqué y cómo de esta complicidad entre ambas esferas y el impacto de esta relación es algo que rebasa el presente trabajo. Una evaluación basada en la competencia técnica de estos economistas, sociólogos y gestores de políticas públicas va a imponer a ciertos grupos considerados como pobres y quienes se encuentran en riesgo de ser delincuentes (considerados también en riesgo de transformarse en violentos) un estatus que tendrá un valor administrativo y de gestión pública que, no hay que olvidarlo, ha sido conformado por criterios definidos por un saber técnico-científico y no por prescripciones jurídicas inscritas en los códigos. Un proceso del que ya había dado cuenta Simmel a principios del siglo pasado en su análisis de la pobreza.¹³

¹² Recientemente se ha publicado el libro de Cohen y Franco (2005) destinado a lograr una mayor eficiencia en el impacto de las políticas sociales. La publicación podría pasar por un texto más destinado a mejorar lo que en el propio documento se denomina la “gestión social”, si no fuere que ha sido en el marco de los trabajos que realiza la CEPAL en América Latina, y que sirven en muchas de las ocasiones de referentes de acción para los gobiernos nacionales, estatales y municipales.

¹³ Simmel observa que el Estado no reconoce en la figura social la pobreza ni la obligación de asistencia a todos aquellos que son considerados como tales, ya que ninguno de los grupos y sujetos localizados en esta categoría tiene algún recurso jurídico para acceder a la asistencia. De hecho, y quizás esto es lo más importante, pueden recibirla pero no reivindicarla. Esta conclusión resulta reveladora en la reflexión de Simmel porque lleva a considerar

La gestión y administración de la población pobre y en riesgo de caer en actividades ilícitas establece un marco de acción que busca resocializar a estos grupos a través de técnicas terapéuticas que apelan a la necesidad de una asistencia constante y continúa de ellas mismas. De esta manera, se han instalado firmemente, a finales de la década de los noventa y principio de la primera década del presente siglo, dos estrategias al menos inéditas hasta hace apenas 20 años para resolver los problemas sociales antes mencionados. De un lado se encuentra la administración de poblaciones en riesgo (de caer en la pobreza, de volverse delincuentes) a partir del establecimiento de un aparato de actuación que deben seguir (organizarse, asistir a consultas médicas para recibir apoyos económicos, cambiar hábitos de higiene y salud). De otro lado, el florecimiento de actividades que son, señalaría Castel (1981), aparentemente casi lúdicas: ejercicios de intensificación del “potencial humano”, técnicas de desarrollo del “capital social”, profundización de las “relaciones comunitarias”. Estrategias que tienden aparentemente a reconstituir unas supuestas relaciones sociales fracturadas y a las que se les responsabiliza de ser el caldo de cultivo de los pobres y de los delincuentes.

Si bien, como se verá más adelante, esto es posible de observar más o menos claramente como una tendencia a nivel nacional e incluso internacional, en los espacios locales –los municipios para ser precisos– esto adquiere sus propias particularidades. El diseño institucional con el que se ha construido el país no deja duda de la importancia del “centro” en la conformación de lo local, pero esto es verdad hasta cierto punto. En la media en que, como se señalaba en la introducción a este trabajo, los dispositivos adquieren un sentido sólo si se observan en un espacio delimitado, ello permite ver la conformación de un determinado

finalmente que “...en el seno del Estado moderno relativamente democrático, la asistencia pública es probablemente el único espacio de la administración en la que los interesados no tienen alguna participación. [...] La asistencia a los pobres es en efecto una aplicación de medios públicos con fines públicos; y dado que los pobres se encuentran excluidos de esta teleología [...] la relación entre derecho y obligación puede ser modificada” (Simmel, 1998: 52-53).

ejercicio de poder, de clasificación y de una organización social (Elden, 2001). El pobre y el delincuente forman un punto de intersección entre un sistema de producción y operación de dispositivos que permiten la producción y reproducción de la sociedad. El examen de estos dispositivos requiere tomar en cuenta el espacio no como un elemento más, sino como el lugar donde se lleva a cabo su ejercicio y aplicación (Peeters y Charlier, 1999; Berten, 1999).

Para los efectos de este trabajo interesa, sobre todo, observar cómo el dispositivo alrededor de los pobres y delincuentes en una localidad de México reconfigura la propia idea de precariedad económica y social; de igual forma, cómo se constituyen nuevos agentes institucionales o si esto implica la mutación de las instituciones. Estos tres aspectos están profundamente ligados a un análisis que subraya la puesta en escena de un conocimiento y unas técnicas que tienen un impacto profundo en la definición de aquello que, en términos generales, se plantea como un ideal de sociedad; es decir, y como apunta Donzelot (2003), de “hacer sociedad”, de definir una serie de soluciones específicas a la organización de la vida de los individuos como ciudadanos.

Atender al pobre, frenar al delincuente

INTRODUCCIÓN

A PARTIR de finales de la década de los ochenta comienza advertirse la emergencia de dos dispositivos: uno que se teje alrededor del tema de la pobreza, el otro en torno a la delincuencia. Ambos tienden a definir contornos sobre ciertos fenómenos que si bien no son nuevos, lo cierto es que adquieren una connotación particular a finales de siglo. Cada uno de ellos responde, ciertamente, a un campo de problematización específico y se encuentran localizados en temporalidades distintas. No obstante, llegan a compartir espacios de intervención o se cruzan en puntos particulares, estableciendo campos específicos de intervención gubernamental.

A partir de la década de los cincuenta, y hasta mediados de los ochenta del siglo xx, los dispositivos en torno a la pobreza y la delincuencia estuvieron marcados por particularidades muy propias. El desarrollo económico que vivió el país gracias a la política de sustitución de importaciones, y el contexto internacional favorable a ella, hizo posible que la pobreza fuera visualizada fundamentalmente como el resultado de la falta de madurez de la actividad productiva nacional. Se creía que cuando ésta llegara facilitarían la satisfacción de las carencias de la población más pobre. La delincuencia, por su parte, era entendida más como un problema de desviación social, ciertamente y en algunos casos fue vinculada a la pobreza; con todo, cuando esto sucedía no se dudaba en afirmar que el propio crecimiento económico permitiría que se fueran reduciendo poco a poco los hechos delictivos.

Respondiendo a dinámicas diferentes, el problema de la pobreza y la delincuencia emergen en cuanto tales en los años noventa, derivado ciertamente del intento por parte del aparato gubernamental por resolver una serie de tensiones y cuestiones sociales a partir de los recursos institucionales con los que contaba. No obstante, en cierto punto de su desarrollo comienzan a cruzarse, generando la sobreposición y mezcla de discursos, instituciones, decretos y leyes, consolidando una cierta perspectiva de ordenación y clasificación de las relaciones sociales. Sin embargo, este proceso no se puede comprender si primero no se analiza cómo ambos dispositivos se fueron construyendo de forma autónoma, definiendo de forma particular sus respectivos campos de problematización. Esto hará más fácil observar posteriormente cómo es que se cruzan, las implicaciones que esto produce y la manera en cómo esto se refleja en un espacio municipal.

De esta manera, el presente capítulo se encuentra dividido en tres partes. La primera, que analiza la manera en cómo se entiende la pobreza en México durante el llamado “milagro mexicano” hasta su crisis, donde poco a poco aparece y consolida el problema de qué hacer con los pobres, examinando cómo se organiza esta problematización y la construcción de dispositivos que se cristalizan en la organización de programas y políticas de “combate y atención a la pobreza” como son el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Educación, Salud y Alimentación y el Programa Oportunidades. La segunda parte explora cómo se organiza la problematización alrededor del incremento de los delitos y del sentimiento de inseguridad a principios de la década de los noventa y los dispositivos de orden federal que se han instrumentado en los últimos 10 años. Finalmente, en la tercera parte, se analiza como los dispositivos para atender a los pobres y los delincuentes en México se han estructurado a partir de ciertos principios comunes de ordenación de la organización social, de la construcción de individualidades y ciudadanía. Lo que permite que ambos dispositivos coincidan en la forma de “hacer sociedad”, como lo señala Donzelot (2003).

LA CRISIS DEL “DESARROLLO”

LA POBREZA fue percibida por los gobiernos federales, durante gran parte del siglo XX, como un problema pasajero que vendría a diluirse conforme se fortaleciera la capacidad productiva y económica del país, en particular de la industria. Sin duda, la industrialización fue uno de los proyectos más ambiciosos de los regímenes posrevolucionarios, de tal suerte que se la sujetó a una unificación impositiva a partir de un criterio de centralización federal, lo cual se fortaleció poco a poco en la medida en que se incrementaba la importancia de la actividad industrial en el conjunto del país (Aboites, 2003). En este sentido no era extraño que se colocara

...el bienestar social junto con la industria, las comunicaciones y los transportes. A partir de todo ello, se buscaba generar un crecimiento económico sostenido. En esta forma particular de concebir la estrategia de desarrollo nacional pareció no existir más el dilema de construir un sistema económico vigoroso al margen de una sociedad desigual, ya que lo primero debía traer lo segundo (Favela y Calvillo, 2003: 15).

Esta idea del desarrollo económico fue hegemónica en la perspectiva oficial hasta finales de la década de los setenta y funcionó a partir de dos modelos: el llamado “desarrollo estabilizador” (1950-1970) y el de “desarrollo compartido” (1970-1976). Ambos se inscribieron en un contexto internacional marcado por cierta bonanza producto del juego económico instaurado después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, pese a que desde 1940 la economía mexicana creció a una tasa mayor del 6 por ciento anual –lo que llevó a algunos a hablar del “milagro mexicano”–, los procesos de polarización social no estuvieron ausentes: las familias que se hallaban “...en los dos o tres deciles inferiores, claramente han retrocedido en forma relativa, y quizás absoluta, desde que se inició el milagro mexicano” (Hansen, 1980: 113).¹⁴

¹⁴Como señala De la Garza (1988), entre 1940 y 1955 la acumulación de capital en México se basó en la reducción del salario real de los trabajadores.

Ciertamente la estabilidad económica servía como velo que ocultaba sigilosamente este proceso.

A principios de los setenta, la economía comenzó a ser sacudida por las profundas transformaciones que tenían su origen en los cambios que en esa misma década comenzó a presentar a escala internacional. Estas sacudidas fueron leídas en el aparato gubernamental mexicano como avatares económicos que no habrían de generar más que molestias pasajeras. Aunque la idea de la pobreza comenzó a introducirse en el lenguaje gubernamental como una manera de organizar la atención de ciertos grupos sociales. Como apunta Favela y Calvillo (2003), los programas de atención de la pobreza se comenzaron a aplicar en México a partir de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo (como el PIDER, SAM y el Programa de Solidaridad Social IMSS-Coplamar); sin embargo, no estaban adecuadamente orientados a la población con menores ingresos, sino que estas políticas de subsidio beneficiaban en gran medida a los grupos de ingresos medios y altos.

La respuesta a la crisis de los setenta

La crisis de 1976 significó un cambio –pese a las resistencias de un sector de las élites en el gobierno–, en la forma de conducir la economía nacional. Ante un ambiente económico caracterizado por un profundo déficit fiscal en la cuenta corriente de la balanza de pagos, un enorme incremento de la deuda pública y una inflación creciente, el gobierno se vio obligado a devaluar el peso frente al dólar para evitar la fuga de capitales. Se intentó, además, subsanar el déficit con préstamos solicitados al extranjero y la orientación de la economía hacia la exportación de petróleo; desgraciadamente, la caída en 1981 de los precios internacionales de crudo produjo la catástrofe económica un año después (Gollás, 1994). El gobierno implementó a partir de 1982 un plan de estabilización que tenía como objetivos de corto plazo

...el abatimiento de la inflación y la reducción en el déficit en la balanza de pagos: las principales medidas fueron las

drásticas reducciones en el gasto público y los subsidios, la imposición de controles salariales, el inicio de una liberalización comercial, una reducción generalizada en el nivel de intervención gubernamental en materia económica, y el control sobre el tipo de cambio (Székely, 1994: 2).

Si bien con estas medidas se logró frenar la caída de la producción económica, la inflación no se detuvo. Las políticas implementadas se basaron en la liberalización de los mercados, la privatización de las empresas en manos del Estado y en la consolidación de la desregulación impositiva del capital. Con esto se perseguía elevar los niveles de crecimiento, productividad y alcanzar un desarrollo social más equitativo (Gollás, 1994; Székely, 1995; Pastor y Wise, 1997); aunque en realidad se buscaba la estabilidad macroeconómica. La llegada al gobierno, en 1988, de la administración encabezada por Carlos Salinas de Gortari significó un recrudescimiento de estas medidas: se aceleró la venta de las empresas aún en manos del Estado y se privatizó la banca nacional; se concretó también el Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos. Los resultados de estas medidas fueron en general positivos en términos macroeconómicos (Urzúa, 1993).

Desgraciadamente el éxito general de la economía no se acompañó de efectos positivos en el conjunto de la sociedad mexicana. En la década de los ochenta los ingresos por hogar disminuyeron en los grupos sociales más desprotegidos, mientras que aquellos ubicados en los estratos sociales más altos –en particular el último decil– presentaron un incremento en sus ingresos (Pastor y Wise, 1997). El crecimiento anual por ingresos de los grupos más pobres –exceptuando el primer decil– crece en menor proporción que, por ejemplo, el último decil; de hecho, es sólo este sector social quien se encuentra por arriba del crecimiento a nivel nacional. Pero la diferencia más fuerte se encuentra al finalizar la década de los ochenta y al principio de los noventa: el sector más depauperado –ubicado en el primer decil–, presenta una caída en sus niveles de ingreso. Los estratos medios y los más pobres perdieron en esos años una buena parte de su participación en el ingreso total.

Como señala Székely (1994), el 35 por ciento más pobre de la población observó reducciones en su nivel de bienestar entre 1984 y 1989, en tanto que el 10 por ciento más rico logró un incremento en sus ingresos promedio de 27 por ciento. Hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la pobreza alcanza el 40 por ciento de la población en México (Blanco, 1992); de este porcentaje, cerca de la mitad vivía en pobreza extrema (Warman, 1989). Por lo que, si la pobreza disminuyó durante el periodo de la sustitución de impostaciones y durante el auge de los precios del petróleo, la crisis económica de 1982 anuló ese avance (Damián, 2002).

Si bien la pobreza por ingreso aumentó de manera importante entre 1981 y 1999 (Boltvinik, 2001b), la incidencia de la pobreza entre 1989 y 1994 prácticamente no cambió (Lustig, 1998; Boltvinik, 2001b). Esta situación es aún más grave si se observa que el gasto social se redujo enormemente desde la segunda mitad de la década de los setenta. En 1974 se destinaba el 23 por ciento del gasto gubernamental al desarrollo social —educación, vivienda, seguridad social y salud— mientras que para 1988 sólo representaba el 10 por ciento (Ward, 1993). Por sectores, esta tendencia también se puede observar: si en 1980 se destinaba un 3.02 por ciento del PIB a la educación, para 1990 ese porcentaje se redujo a 2.41 por ciento; en salud se detecta este mismo proceso: en 1980 se orientaba el 0.40 por ciento del PIB, para 1990 sólo el 0.33 por ciento; por último, y no menos importante, en el mismo periodo el porcentaje del PIB dirigido a la vivienda, la seguridad social y el bienestar pasó de 6.10 por ciento a 4.89 por ciento (Pastor y Wise, 1997). Esto se ha hecho acompañar de una reestructuración laboral en el país que ha debilitado las protecciones y garantías de los trabajadores en el país. A todo esto hay que señalar un hecho que resulta paradójico, y es que el debilitamiento de las condiciones laborales y económicas de amplios estratos sociales se ha acompañado de una mejoría del bienestar vinculado a los indicadores relacionados con la dotación de infraestructura urbana y servicios públicos (Damián, 2002).

*La “lucha contra la pobreza”:
del Pronasol a Oportunidades (1989-2003)*

Las políticas de ajuste implementadas durante la década de los ochenta no se hicieron acompañar de una política definida de atención de la población que se veía afectada por dichos ajustes. Esto resultaba en gran medida cierto porque los mecanismos del viejo corporativismo mexicano permitieron una cierta distribución de satisfactores en determinados grupos sociales. No será hasta finales de esa década, con la llegada al gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que se implementará el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Independientemente de las críticas que puedan realizarse a este programa, lo cierto es que el reconocimiento en el discurso oficial del fenómeno de la pobreza subraya la presencia de un cambio en la perspectiva del desarrollo nacional y local (Favela y Calvillo, 2003).

El Pronasol estaba constituido de un consejo consultivo que definía las características de la población a atender. En ese entonces la pobreza se entendía como el estado en que las personas no pueden satisfacer las necesidades que les podrían dar un bienestar mínimo; establecía además la presencia de un grupo de la sociedad mexicana que se encontraba en “pobreza extrema” porque no satisfacían ni siquiera el 60 por ciento de las necesidades mínimas de bienestar. Para abatir estos problemas, el Pronasol se propuso aliviar las situaciones de los pobres y pobres extremos a partir de incentivar la participación social de estos sectores en la solución de sus propios problemas. De esta forma, se creaban programas comunitarios donde los interesados –en este caso los pobres– colaboraban con trabajo voluntario, con materiales e incluso con dinero, construyendo pequeñas fábricas comunitarias, caminos, calles, infraestructura para agua y drenaje. El programa contaba, además, con una estrategia de distribución de leche y tortilla.

La estrategia de combate a la pobreza desarrollado durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari no partía de un cuestionamiento de las políticas de ajuste y reforma del Estado. Se asumía

de entrada la idea de que el desarrollo económico de las comunidades o la satisfacción de sus necesidades traería aparejada la reducción de la pobreza. En este sentido, el programa trataba de integrar a un amplio sector de la sociedad marginado y empobrecido por las políticas de ajuste económico. Desafortunadamente se enfocó durante no menos de cinco años a combatir los efectos visibles de la pobreza, pero dejando intactos los mecanismos desiguales de distribución (Székely, 1994; 1995; Calva, 1994). Las críticas al programa, de hecho, no dejaron de estar presentes en la medida en que se constituyó en un programa localizado, abocado a la atención de problemas muy específicos, por lo que su cobertura fue limitada y en muchas de las ocasiones los criterios de asignación que utilizó no correspondieron a criterios definidos a partir de los índices de pobreza más elaborados, sino con claros objetivos de carácter electoral (Molinar y Weldon, 1994).

Ante las fuertes críticas al Pronasol del periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, su sucesor Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), impulsó un programa de combate a la pobreza cuidando que no fuera vinculado, como su predecesor, directamente con las prácticas de clientelismo electoral. No obstante, dejó intacto algunos de los supuestos del Pronasol, en particular la idea de que los programas orientados a mejorar las condiciones de la pobreza funcionan de forma independiente de las dinámicas económicas más generales. En este sentido, en el mes de agosto de 1997 y bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimento (Progresá), el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León puso en marcha su estrategia de combate a la pobreza. Tratando de deslindarse de la participación social localizada como estrategia de trabajo, se abocó a atender los problemas de desnutrición, enfermedades vinculadas a la pobreza, así como a evitar el fracaso escolar de ciertos sectores sociales en el sistema de educación básica. De igual forma se propuso disminuir lo que denominó, de manera vaga, "la carencia de oportunidades de los sectores sociales más desprotegidos". Con todo, su puesta en marcha recibió fuertes críticas, ya que estudios realizados en torno al programa determinaron

que el Progreso dejaba sin atender a los pobres extremos de los espacios urbanos y rurales (Boltvinik y Cortés, 2000).

A principios de siglo XXI la pobreza y los programas diseñados para su atención se han consolidado en el ejercicio gubernamental. Con la llegada del primer gobierno de alternancia partidista en México al ámbito federal, el tema del combate a la pobreza se constituyó en un discurso central. Se percibe al Estado como un planificador a largo plazo para poder enfrentar los procesos de marginación y pobreza (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001: 73). Esto se encuentra firmemente vinculado con la propia definición de la pobreza que establece el actual gobierno de Vicente Fox Quesada, la cual se entiende como “la carencia de satisfactores que impiden colmar las necesidades humanas más perentorias para lograr una situación de dignidad” (Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001: 36). La pobreza es definida en este sentido como la falta de capacidades básicas, es decir como la carencia en “...el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados como indispensables para elegir las formas de vida valiosas” (Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001: 36). Desde esta perspectiva, “...el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente” (Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001: 36). Ser pobre significa “...que para condiciones sociales y particulares individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas” (Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001: 36).

Los ingresos son determinados, según la Sedesol, por tres factores: el capital humano, que representa las habilidades y capacidades necesarias para producir un bien o servicio (educación formal, salud y nutrición); el capital físico que refiere a los activos financieros, tenencias de dinero, propiedades y reservas utilizadas para la producción (vivienda y servicios básicos, así como la capacidad de ahorro o de generar un patrimonio); y finalmente

el capital social, entendido como “...una serie de características de la organización social, tales como la confianza, normas y redes sociales que pueden facilitar acciones coordinadas” (Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001: 35). Sin embargo, estos tres capitales no puedan desarrollarse –según el gobierno federal–, si no existen dos tipos de oportunidades: aquellas que permiten ingresar al mercado laboral, y aquellas que permiten realizar inversiones en proyectos productivos.

De esta forma, para establecer una perspectiva general de los activos generadores de ingreso y las oportunidades reales para potenciarlos, el gobierno federal realiza un análisis de la población del país en la esfera de la educación, salud, nutrición y características de los hogares, el patrimonio, la participación laboral y en otras actividades económicas. Los resultados de este análisis permiten determinar que la mayoría de los hogares con menos ingresos son rurales, que una gran parte de los niños del país viven en los hogares con menos ingresos, y que la mayoría de los hogares indígenas forman parte del grupo de menores ingresos. Con respecto a la educación, la evaluación del gobierno federal señala que prevalecen los rezagos y las diferencias entre hombres y mujeres en relación con el analfabetismo, que existe un alto número de niños en fracaso escolar y una amplia discontinuidad entre los ciclos de educación básica, que pocos jóvenes de escasos recursos ingresan al nivel medio superior. Se determinó, también, que las condiciones desfavorables de salud se recrudecen en los espacios rurales debido a la deficiencia en el abasto, la desnutrición y las enfermedades; que las desigualdades en la salud están presentes desde antes del nacimiento. De igual forma, el diagnóstico del gobierno federal subraya, con respecto a la esfera de las oportunidades, que las mujeres continúan enfrentando menores oportunidades de trabajo y que, aquellos hogares que ellas liderean, enfrentan mayores riesgos de vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, el actual gobierno federal considera que si las políticas sociales se orientan a eliminar estas restricciones, se podrá generar “...un círculo virtuoso de acumulación de activos y generación de oportunidades que permitirán a las personas alcanzar mejores niveles de vida por su propio esfuerzo” (Progra-

ma Nacional de Desarrollo Social; 2001: 60). Esto sólo se puede lograr, agrega el gobierno de Vicente Fox Quesada, si existe una operación coordinada y no fragmentada de las políticas sociales, es decir, una perspectiva integral de las mismas, evitando duplicidad de funciones, ordenando y priorizando la implementación de acciones. Esta perspectiva considera pertinente alejarse de la idea asistencialista de atención a la pobreza a fin de que los sectores empobrecidos puedan valerse por sí mismos. La estrategia para lograr estos objetivos se basa en la puesta en marcha de una estrategia sustentada en dos pilares: la atención de espacios territoriales específicos y la atención de grupos sociales a lo largo del curso de vida.

La estrategia territorial se orienta a la construcción de microrregiones de atención bajo los lineamientos de integralidad, inclusión de los diferentes actores de la sociedad –público, social y privado–, procurando que los agentes involucrados así como las propias comunidades a atender se comprometan en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de los proyectos puestos en marcha. El enfoque territorial sustentado en la construcción de microrregiones tiene como objetivo la detección de espacios caracterizados por su alta marginación, padrón de asentamientos dispersos, mal comunicados con los centros de desarrollo económico, en zonas orográficas accidentadas, con una inadecuada articulación al desarrollo, carente de apoyos institucionales en salud, educación, alimentación, así como con una limitada capacidad de organización social. Por las propias características que se busca posean estas microrregiones, aquellos lugares que son objeto de atención son por lo regular espacios rurales. Según el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), se localizan microrregiones de muy alta marginación en 17 estados del país, con una población aproximada de 5.5 millones de mexicanos (Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, 2001: 73). Al lado de las microrregiones de alta marginación, el programa de desarrollo social del gobierno de Vicente Fox Quesada plantea el impulso de un programa para detección de espacios de pobreza en zonas urbanas. El programa Hábitat pretende atender los espacios marginados en las ciudades, bajo un esquema que busca involucrar a los diferentes secto-

res sociales y a las propias comunidades marginadas en el diseño de proyectos de desarrollo urbano, dotación de servicios, mejoramiento de los espacios educativos, de las condiciones de seguridad pública, atención de personas de la tercera edad, niños, jóvenes, así como la promoción del empleo comunitario.

Mientras tanto, el enfoque de curso de vida reconoce que existen personas con necesidades específicas en sus diferentes etapas que deben ser atendidas de manera articulada y proveyendo los encadenamientos apropiados para cada fase de la vida, por lo que con esta perspectiva se pretende acompañar y apoyar "...a las personas y los hogares en condición de pobreza brindándoles herramientas, habilidades, destrezas y oportunidades necesarias, con el fin de que cada vez sean más capaces de proveerse por sí mismos de satisfactores básicos que permitan su desarrollo" (Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001: 62); siendo precisamente éste "el punto de partida de la construcción de una red social integral". La generación de oportunidades, capacidades y patrimonio se considera el objetivo central de la perspectiva de curso de vida y se piensa atender, por parte del actual gobierno federal, a partir de la dotación de servicios, programas de apoyo a la nutrición, así como estímulos y refuerzos para invertir en educación y salud. Articulando, además, instrumentos financieros para la obtención de créditos comunitarios e individuales, así como proyectos productivos que den posibilidades de empleo en áreas geográficas urbanas y rurales. Se reconoce, sin embargo, que este tipo de programas orientados a impulsar las capacidades, oportunidades y patrimonio de los pobres están ya funcionando, e incluso se considera que debe existir cierta continuidad en su aplicación, como el caso de algunas de las acciones consideradas en el Progreso.

INCREMENTO DE LOS DELITOS Y LA CRISIS DE SEGURIDAD

HASTA prácticamente la mitad del decenio de los ochenta la criminalidad en México mantuvo un comportamiento errático. Como

señala Ruiz (1997) es a partir de los años que siguieron a este decenio que se puede observar un incremento significativo de la criminalidad que perdura hasta finales de la década siguiente. En el caso particular de la ciudad de México, el número de delitos que fueron denunciados se incrementó de manera constante de 1980 a 1996 —pasó de 1,000 delitos por cada 100,000 habitantes a casi 3,000 delitos por cada 100,000 habitantes (Ruiz, 1997). En otros estados de la República sucedió el mismo proceso, aunque no con la misma intensidad, como por ejemplo en Guadalajara, donde el número de delitos pasó de 23,868 en 1987 a 91,312 para 1997 (Regalado, 1998),¹⁵ el Estado de México (Arteaga y Alfaro, 1999) y en las entidades fronterizas del norte del país (Brugués, Cortez y Fuentes, 1998; Sánchez, 1998).¹⁶ Esta información se refuerza si se analiza la estadística disponible sobre presuntos delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia del fuero federal y común. En el cuadro 1 se puede observar que en tan sólo 11 años, de 1980 a 1991, se incrementó en más del doble el número de presuntos delincuentes; sin embargo, si se toman los últimos 20 años como medida de referencia, es evidente que la cifra se ha triplicado. De los delitos cometidos, los más recurrentes son los robos. En 1990 y hasta 1995, entre un 22 por ciento y 23 por ciento de los presuntos delincuentes que eran registrados en los juzgados de primera instancia, había cometido algún tipo de robo, cifra muy cercana al delito de lesiones. A partir de 1996 empieza a percibirse un incremento importante de detenidos por robo; en 1997 se incrementa un punto porcentual más, disminuye en esa misma proporción el siguiente (1998) y se dispara en 1999: para entonces, 36 de cada 100 presuntos delincuentes presentados estuvo involucrado en la comisión de algún tipo de robo (véase cuadro 2).

En este sentido, no debe sorprender que, según una encuesta realizada en 1998, más del 80 por ciento de los capitalinos ya no

¹⁵Sobre inseguridad en la ciudad de Guadalajara, véase también un análisis pionero en este sentido llevado a cabo por Ramírez (1995).

¹⁶Para observar la relación entre la clase política y criminalización en el estado de Chiapas puede revisarse el trabajo de Ascencio (1998).

CUADRO I
PRESUNTOS DELINCUENTES REGISTRADOS EN LOS JUZGADOS
DE PRIMERA INSTANCIA DEL FUERO FEDERAL Y COMÚN
(1980-1999)

1980	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
76,130	115,508	144,478	151,053	164,359	165,683	179,808	181,638	173,218	181,277	185,300

Fuente: INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México*, México, 2001. p. 277.

CUADRO 2
PRESUNTOS DELINCUENTES REGISTRADOS EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA
DEL FUERO COMÚN Y FEDERAL POR TIPO DE DELITO (1990-1999)

<i>Delito</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998*</i>	<i>1999</i>
Robo	22.0	22.0	22.3	22.8	22.8	23.6	30.8	31.6	30.9	36.7
Lesiones	21.0	21.8	21.1	20.5	20.0	17.8	17.4	17.0	18.1	21.4
Armas prohibidas ^a	4.5	5.3	4.9	6.0	7.8	8.5	8.1	8.7	2.8	2.6
Daños ^b	6.4	6.9	7.5	6.8	6.5	5.9	6.7	6.5	9.2	7.9
Contra la salud ^c	7.2	5.3	5.8	6.0	5.5	6.1	7.0	6.2	6.3	–
Otros delitos	38.9	38.7	38.4	37.9	37.4	38.1	30.0	30.0	32.7	31.4

^a Delitos por portación, fabricación y acopio de armas prohibidas, disparo de arma e incluye a la Ley Federal de Armas de Fuego.

^b Delitos por daños en propiedad ajena y a daños en las cosas.

^c Delitos en materia de enervantes, estupefacientes y psicotrópicos, y en materia de narcóticos.

* Fuente: INEGI, *Cuaderno de estadísticas judiciales en materia penal núm. 8*, México, 2000.

Fuente: INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México*, México, 2001, pp. 280-282.

se sentían seguros ni en las calles ni en los lugares públicos, y un alarmante 37 por ciento tenía miedo incluso dentro de su hogar (*Reforma*, 28 de agosto de 1998). Este dato expresa que la violencia familiar ha tenido un singular incremento en el país (Salinas, 2000; Díaz y Sotelo, 1996; Jiménez, Hernández e Illesca, 1998; Izunza y Méndez, 2002). De hecho, la violencia familiar en México no sólo se expresa por medio de la agresión física que se puede infligir al cónyuge y a los hijos, según datos reportados por el INEGI, un 26 por ciento de los suicidios a los cuales es posible atribuir un motivo y un 41 por ciento de los intentos de suicidio, se encuentran relacionados con problemas al interior del núcleo familiar.¹⁷

La ley de seguridad pública

Como reacción al incremento de los delitos y el crimen, así como al sentimiento de inseguridad vinculado a este escenario, el gobierno federal tomó una serie de medidas. Una de las más significativas se llevó a cabo en 1995, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, y fue la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la “Ley General que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública” (LSNSP). Dicha ley tiene su sustento en la reforma que unos meses atrás se había llevado a cabo al artículo 21 y 73 constitucional que establecían que la “...Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”. Esto permite “...expedir las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública...”

El entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, mencionó, el día de la presentación de la ley, que el Estado había descuidado el equipamiento y capacitación de las distintas policías del país (en los tres ámbitos de gobierno), por lo que el recrudecimiento de la delincuencia tomó a las corporaciones con escaso presupuesto, equipo obsoleto y mal capacita-

¹⁷ INEGI, *Cuaderno de estadísticas de intentos de suicidio y suicidios*, núm. 6. México, 2000.

dos pero, sobre todo, y desde su perspectiva era la corrupción de los cuerpos de gendarmería y del sistema judicial –por el narcotráfico y en general el crimen organizado–, lo que representaba un fenómeno que había influido en el crecimiento de la impunidad y, por ende, de los hechos delictivos y la violencia. Por tanto la LSNSP se proponía:

Artículo 3o.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, 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 públicos.

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

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de la seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de gobierno, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

La idea que tiene la LSNSP para enfrentar la delincuencia se basa en el ejercicio de la seguridad pública como “...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 públicos”. Lo importante a destacar aquí es el sen-

tido que se le da a la palabra seguridad pública: una forma de organizar a la sociedad, una función del Estado, la cual:

...se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

En este sentido la seguridad pública es una función no sólo de los aparatos tradicionalmente vinculados con el ejercicio de la aplicación de la ley sino que, a través de la LSNSP, se convierte en una labor que involucra a cualesquiera de las instancias de gobierno y del Estado que se les pueda requerir por estar “directa o indirectamente” involucradas en la preservación y defensa de la integridad y derechos individuales pero, también, de la paz y el orden social; incluso destaca la frase que señala la participación en ella de los “servicios estratégicos del país”, lo cual abre, como de hecho sucede, la puerta al ejército y la marina, así como a entidades de otro tipo que pueden considerarse como estratégicas en un momento dado.¹⁸

Ante esta idea de seguridad, la prevención, persecución e impartición de justicia quedan relegadas a la esfera de los mecanismos que sirven para que funcione aquella: “Las autoridades competentes alcanzarán los *finés* de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.¹⁹ Esto implica, según la LSNSP, que el ejercicio de la justicia y la prevención de la violencia sean considerados como

¹⁸Sobre todo en lo relacionado a espacios de la administración pública que manejan importantes bases de datos, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los sistemas de salud y seguridad social, por mencionar los más importantes.

¹⁹Cursivas del autor.

factores para alcanzar la función de la seguridad pública; el Estado de derecho se encuentra, al parecer de esta ley, supeditado a los fines de la seguridad pública.

Desde esta perspectiva, se percibe la consolidación de un desplazamiento que tiende a poner en la misma frecuencia los mecanismos del Estado –secretarías, departamentos y servicios estratégicos del país–, para que funcionen en un mismo ritmo. El sentido de este desplazamiento redefine la idea de inseguridad pública. Ésta sería un funcionamiento desarticulado de las instancias estatales y gubernamentales. En esta definición existe un presupuesto político que predomina sobre el imperativo legal, sus consecuencias son evidentes porque desde su interior se desarticulan las propias garantías individuales. Ello se puede observar de manera más clara cuando se propone atacar las causas que producen los delitos y las conductas antisociales como si uno y otro fueran similares; pero ante todo, la utilización de la palabra “conductas antisociales” refiere a un amplio abanico de comportamientos considerados como fuera de un indeterminado número de normas y de reglas. ¿Qué normas?, ¿qué reglas? Eso nunca lo especifica la LNSP, sin embargo, sí plantea las formas en cómo poder controlar las conductas delictivas y antisociales: “[desarrollando] políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad”.²⁰

La función de la seguridad pública es entendida desde una perspectiva de integración de las acciones del Estado y el gobierno de quienes pueden considerarse como actores que atenten contra los derechos y la integridad de los individuos que generen conductas delictivas y antisociales. El espectro de acciones que ingresan en estas categorías es amplio: va desde el pequeño ladrón hasta el narcotraficante –este es el espacio tradicional de la delin-

²⁰Por supuesto que a la par de esta ley se establecieron reformas dirigidas a combatir al crimen organizado y el narcotráfico en las que se incluyen, por ejemplo, “el decomiso de bienes incautados, la punibilidad en relación con la jerarquía del delincuente en la organización criminal, la posibilidad de concesiones como premio a la cooperación con la policía, programas de protección a testigos, agentes infiltrados en organizaciones criminales y la posibilidad de intervención de las comunicaciones” (González, 2000: 95). Es posible observar una crítica a estas reformas en Ruiz (1997).

cuencia. Sin embargo, la referencia a conductas antisociales deja un espacio aún más amplio: cualquier cosa puede ser considerada como tal. En un comunicado de la Secretaría de Gobernación se deja ver así: la ley tiene como objetivo sentar las bases para "...revisar el cuadro de tipos delictivos, y replantear cuáles son las políticas y conductas antisociales que deben castigarse y cuáles no" (*La Jornada*, 6 de marzo de 1996). La sociedad se puede dividir entonces y desde esta perspectiva en dos grandes secciones: aquellos que quieren la paz y el orden; otros, que lo que parecen desear es la violencia y el caos.²¹ ¿Quiénes son estos últimos? Nunca se dice, sin embargo, desde la perspectiva oficial sería la propia maquinaria de la seguridad pública la que nos los mostraría.

No hay que olvidar que la LNSNP pretende ser la base para implementar la coordinación de un sistema de seguridad pública, por lo que su función es distinguir el delito no tanto por los caminos tradicionales de la ley, sino por los de la interacción, relación y coordinación de instancias estatales y gubernamentales: no es más el individuo frente a la ley, sino el individuo frente a la recomposición de la idea de crimen. No es ya el individuo sujeto y objeto de la ley, sino que además es objeto de la acción de los poderes locales, estatales y federales, involucrados por petición de la propia ley; aquellos que tienen que llevar al cabo, en sus distintas instancias, la ejecución, seguimiento y evaluación del sistema, procurando "tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos".

El flujo de información deviene, por tanto, una variable central de la LNSNP. En dicha ley se contempla, entonces, un apartado dedicado a sentar las bases de un sistema de información construido con datos recopilados en los tres niveles de gobierno y que pretende clasificar a los policías y el armamento, pero también a la sociedad: se considera la necesidad de crear instrumentos que permitan hacer acopio de datos para analizar la incidencia delic-

²¹ Bajo este cariz es posible entender las declaraciones del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en referencia al crecimiento de la violencia en México, ya que en una ocasión señaló que detrás de los delitos que se habían cometido en México durante el primer año de su mandato parece que "hay un propósito común de desestabilización social" (*La Jornada*, 5 de julio de 1995).

tiva con el propósito de “planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos”, las estadísticas permitirán, asimismo, orientar las políticas de seguridad pues se contempla su sistematización para ser relacionadas con otras bases de datos asociadas a la violencia –como son los datos sobre pobreza, marginación, salud.

Para poner en práctica esta maquinaria, la LSNSP contempla la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública,²² la idea es la creación de un organismo donde municipios, entidades y gobierno federal participen en el diseño, puesta en marcha y evaluación del sistema de seguridad pública; además debe, según la ley, reproducirse a escala municipal y estatal –incluso se contempla la posibilidad de consejos regionales si las condiciones lo requieren.²³ La urgencia de crear en los distintos niveles de gobierno consejos de seguridad fue incluso una demanda al momento de instalarse el Consejo Nacional:

tenemos que promover que las autoridades locales, donde sea necesario, adecuen sus marcos legislativos en materia de seguridad pública, a fin de impulsar en todos los rincones del país la constitución de consejos de coordinación (*La Jornada*, 8 de marzo de 1996).

Al parecer el objetivo es poner en sincronía el aparato del Estado y las instancias gubernamentales en función de un escalonamiento de atribuciones que va desde la Federación hasta los municipios, alcanzando a los barrios y las colonias, a través de la instauración de los llamados *consejos vecinales de seguridad pública*. En la medida en que la seguridad pública es una función, el objetivo es que los mecanismos de control del Estado estén perfectamente coordinados entre sí y con ciertos organismos de la sociedad creados para tal fin. Cierto es que los consejos vecinales no tienen

²² El Consejo Nacional de Seguridad Pública fue instalado en el mes de marzo de 1996, a partir de ahí cada estado de la República y cada municipio instalaron sus propios consejos en tiempos distintos.

²³ Las “condiciones” para crear los consejos están determinadas por la construcción social de la inseguridad social de las distintas áreas estatales y gubernamentales.

ninguna facultad ejecutiva, sino puramente consultiva, sin embargo, como señaló en su tiempo la Secretaría de Gobernación, "... producirá los criterios y discutirá los temas para proponerle a todas las autoridades del país la aplicación de políticas de seguridad" (*La Jornada*, 6 de marzo de 1996).

Ahora bien, independientemente de los distintos consejos, la LSNSP tiene en la policía el brazo ejecutor de su visión de la seguridad pública. La ley contempla medidas tendientes a delimitar los criterios de formación de los integrantes de las instituciones policiales –muy posiblemente como respuesta a los actos de violencia en donde las corporaciones han tenido responsabilidad directa–, proponiendo en este sentido la obligatoriedad, antes no prevista, de pasar por criterios de educación policial. La ley es un mapa que pretende dibujar el perfil del agente frente a la ciudadanía: debe respetar los derechos humanos, prestar auxilio a las personas en peligro, cumplir sus funciones sin distinción de raza, sexo o posición social, sancionar la tortura y la corrupción; además se contempla la necesidad de mantener un control y registro permanente de los agentes policiales –hasta ese entonces inexistente– mediante una base de datos denominada "Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública", que permitiría tener un seguimiento de los integrantes de las distintas policías en el país.

Así, la propuesta de la LSNSP es un proyecto que pretende mejorar los mecanismos de control social desde la estructura federal hasta los espacios comunitarios concretos pero, asimismo, la construcción de un aparato policial más eficiente, profesional y bajo vigilancia permanente. El control deviene, entonces, el eje rector de la entonces nueva ley: de las instancias gubernamentales y estatales para el óptimo funcionamiento de la seguridad pública; de la población que es contabilizada, enumerada, cruzada por distintas bases de datos; de las comunidades a las que se hace partícipe del aparato de seguridad en cada colonia y barrio; de los cuerpos policiales y de cada uno de sus agentes registrados y vigilados, aun cuando hayan presentado su baja de la corporación.

El control está suscrito como respuesta al incremento de los actos delictivos a través del control de la información de lo que

se consideran sus causas más importantes. En este sentido, subyace la idea de que la delincuencia es más bien el resultado de la incapacidad estatal para gestionar la población. La urgencia por poner al día las instancias gubernamentales, estatales y sociales requiere, por tanto, suma atención; las palabras del entonces secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor, son prueba de ello: “La violencia se ha incrementado a niveles preocupantes, mientras que la eficacia de las instituciones disminuye dramáticamente” (*La Jornada*, 8 de marzo de 1996).

A un año de haberse aprobado la LNSNP esta situación fue leída por las autoridades federales de una manera tal que se vio impulsada a llevar a cabo lo que llamó la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia.²⁴ El 26 de agosto de 1998 el gobierno federal presentó este programa que catalogó como emergente. La mirada de la Presidencia se orientó entonces hacia el incremento de las penas a reincidentes, la supresión de los beneficios de preliberación y reducción parcial de penas en los delitos de más peligrosidad, buscando castigar con mayor rigor a quienes realizan ilícitos de carácter financiero y fiscal.

En general, la cruzada tenía como carácter central el difundir una cultura de “tolerancia cero” ante cualquier infracción a la ley, así sea leve, ya que obviar las faltas menores, según el presidente Zedillo, “es el camino a la justificación de los delitos graves” (*La Jornada*, 27 de agosto de 1998). La apuesta de esta cruzada era recuperar la legitimidad de la autoridad puesta en cuestión. El secretario de Gobernación al presentar el PNSP, dentro del contexto de la cruzada, expresó en este sentido “que la proliferación del crimen y la delincuencia tienen su origen más profundo en una severa crisis de valores. De ahí que fomentar honestidad, solidaridad, respeto a las leyes y a las demás personas, tolerancia de ideas y creencias, responsabilidad social, aprecio y valor al trabajo, sea importante para recuperar los niveles de seguridad” (*La Jornada*, 27 de agosto de 1998).

²⁴Una de las declaraciones centrales del presidente Ernesto Zedillo el día de la presentación de la cruzada fue el reconocimiento del fracaso de las medidas tomadas para abatir la violencia; textualmente señaló: “Fallamos, pero no fracasaremos contra el crimen” (*La Jornada*, 27 de agosto de 1998).

El gobierno federal consideraba que el desgaste de la autoridad estatal estaba basado en su propia incapacidad de ser autoridad; hacia ahí apuntaba el diagnóstico sobre la delincuencia: escaso número de agentes del Ministerio Público, de policías y jueces dedicados a la procuración y administración de la justicia; deficiente capacitación del equipo que imparte y administra la justicia, bajos salarios e insuficientes prestaciones, lo que ha provocado corrupción y colusión con la delincuencia; atraso tecnológico en materia de informática, sistemas de inteligencia anticrimen, comunicación y tácticas operativas y de investigación; escasos recursos financieros; marco jurídico desactualizado, tanto en la aplicación de penas más severas como en la facilitación de la procuración y administración de justicia; insuficiente coordinación de los cuerpos de seguridad; y, por último, escasa participación contra el delito.

La respuesta a la deficiencia gubernamental se orientó, en este sentido, a proponer una intervención precisa en: *a)* la calidad de los elementos policiacos, a través de exámenes para detectar posibles adicciones y comportamientos desviados de su actuar profesional –corrupción–; *b)* construir cinco planteles de educación policial y una revisión de los programas educativos, así como duplicar el número de agentes policiacos, peritos y del Ministerio Público para abatir el rezago de averiguaciones previas; *c)* apresurar la integración del Sistema Nacional de Información, con supuesta tecnología de punta, en el cual se tendría un archivo general con los registros del armamento, patrullas, policías y delincuentes de todo el país –el objetivo era almacenar 50 millones de huellas dactilares y los rasgos faciales y antropomórficos de 5 millones de personas–; *d)* fortalecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno y con las instancias federales para hacer más eficientes los recursos; *e)* instalar un número telefónico de emergencia; *f)* concretar la participación ciudadana a través de los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad; *g)* aumentar y construir nuevos espacios carcelarios en Guanajuato, Tamaulipas y Baja California, incluyendo la construcción de tres penales de máxima

seguridad; al tiempo que *h*) mejorar el marco legal vigente con la finalidad de revisar las penalidades establecidas para diversos delitos.²⁵

Las propuestas, como se puede observar, giran en torno a recuperar cierta legitimidad en la autoridad estatal; si bien se inscriben en la tesitura de la LNSNP, existe un ligero desplazamiento que pone el acento en la aplicación de la justicia; en este sentido, el objetivo del PNSP es tratar de sumar el valor de la autoridad a la visión de control social del SNSP. El control, el refuerzo de la autoridad y la encarcelación –considerada no sólo en la construcción de nuevas prisiones, sino en el cambio de leyes para recrudescer las penas– abonan una visión de integración de la acción estatal y gubernamental frente a la violencia. Control y autoridad por parte del gobierno federal completan la respuesta al vértigo de la violencia; distribuidas en dos tiempos, cada una orienta sus energías sobre espacios sociales distintos. El control implica, sobre todo, la puesta en sintonía de las esferas gubernamentales en un sistema de producción de la seguridad; la autoridad supone, por el otro lado, la construcción de un referente del poder, la imagen de un Estado cuya única prioridad es terminar con cualquier tipo de ilegalidad; su materialización en este sentido es muy clara: más policías, mejores armas, innovación tecnológica, mayor número de prisiones y penas más severas. Estas son las acciones tendientes a revertir una supuesta crisis de valores que, según las autoridades gubernamentales, resulta ser el origen profundo del crimen y la delincuencia. La sociedad objeto de esta doble operación es también integrada a este proceso. Los comités de consulta y participación de la comunidad, inspirados en ciertos mecanismos de control social de los barrios estadounidenses (*community policing*), devienen modelos de acción. La idea es transformar a la sociedad en un mecanismo más de control social que permita distinguir los comportamientos antisociales de los que no lo son; reorganizar el espacio comunitario en función de criterios de seguridad y de vigilancia de sus propios miembros; crear organismos aparentemente democráticos de extensión de la actividad policial.

²⁵ Programa Nacional de Seguridad Pública, agosto de 1998.

PRINCIPIOS DE ORDENACIÓN COMPARTIDOS

COMO se puede observar, los dispositivos que se han construido para hacer frente a la delincuencia y la pobreza tienden a ubicarse en distintos campos de problematización; sin embargo, han sufrido una metamorfosis que se cristaliza en la localización en un mismo espacio de intervención de los elementos de cada campo. Los conjuntos heterogéneos de discursos, instituciones, decretos o leyes, que se encuentran operando una perspectiva de ordenación y clasificación de lo que representa la violencia delictiva y la pobreza, definen soluciones específicas a estos problemas que enfrenta la organización de la sociedad mexicana. Las políticas de “combate a la pobreza” y de procuración de la “seguridad pública” tienden a cruzarse y a compartir principios de ordenación y clasificación similares. Parten del hecho de que los problemas que abordan se producen en grupos definidos por sus carencias: delincuentes y pobres son considerados como inválidos sociales. De igual forma, se considera que dichas carencias deben ser atendidas desde una acción gubernamental integral: visión sistémica de intervención en un espacio perfectamente delimitado y localizado. En relación con este último elemento, que resulta central en los dispositivos de “seguridad pública” y “combate a la pobreza”, se considera que delincuentes y pobres son producto de la desestructuración de los barrios y las colonias de las ciudades, las cuales pueden ser abordadas como sociedades en miniatura. De esto se desprende que la participación ciudadana se considere como necesaria: las sociedades barriales y de colonias son entendidas como organizaciones homogéneas, desjerarquizadas y planas.

Pobres y delincuentes como inválidos sociales. Si existe un criterio causal extendido en las políticas de atención gubernamental a la pobreza y la violencia delictiva es el de explicar ambos procesos como el resultado de la incapacidad de ciertos grupos sociales para hacer frente a los cambios de una sociedad en contaste transformación, en particular en la esfera de la economía y en los mecanismos de ascenso social. La pobreza se entiende como el resultado de la falta de capacidades de determinados grupos para

poder insertarse en los procesos de producción económica. Representan, en mayor o menor medida, los signos más claros de la disfuncionalidad social. De igual forma sucede con la violencia delictiva. Ésta es pensada también como el resultado de los bajos niveles educativos, la carencia de un empleo estable y la incapacidad de poder asimilar las reglas sociales. Por tanto, se llega a suponer que el pobre y el delincuente se encuentran ubicados al exterior de las relaciones formales de la economía y la ley, habiando las periferias de las ciudades y metrópolis.

Visión sistémica: la acción integral como principio de atención. De lo anterior es posible comprender el hecho de que las instituciones gubernamentales insistan en atacar a la pobreza y el delito desde una perspectiva integral de atención. Bajo este concepto se busca, al parecer, insertar simultáneamente a los grupos sociales considerados como pobres y delincuentes en políticas de empleo, educación y prevención del crimen. El procedimiento consiste, fundamentalmente, en hacer intervenir en un espacio urbano considerado como “sensible”, instancias locales, estatales y federales de todo tipo –salud, servicios públicos, educación– incluida las fuerzas policiales. Esto hace posible, finalmente, atender a los pobres por su vulnerabilidad y, a la vez, por su supuesta peligrosidad.

Focalización: pobres y delincuentes como sociedades en miniatura. Una intervención integral de los dispositivos contra la violencia delictiva y la pobreza sólo puede llevarse a cabo en un espacio focal. Se cree que los espacios pobres y peligrosos deben ser atendidos como si fueran pequeñas sociedades en miniatura. Para atender la pobreza, por ejemplo, se mide y objetiva en un lugar preciso a cierto grupo social con carencias. En términos de seguridad pública, la instauración de estrategias policiales focalizadas parte de ubicar espacios territoriales considerados como “zonas peligrosas” o “prioritarias”, en las cuales se establecen cercos que permiten un mayor control social.

Participación ciudadana como presupuesto de neutralidad social. La participación ciudadana en las políticas de atención a la pobreza y la violencia delictiva se sustentan, por lo regular, en una vieja idea que considera las zonas habitacionales como generadoras de una

cohesión social y espacial que permite que se constituyan identidades y culturas definidas. Dentro de esta lógica se cree que la carencia de estas identidades puede ser la posible causa de la violencia delictiva y la pobreza, por lo que se idealiza en este principio una perspectiva que ignora que las organizaciones vecinales y barriales pueden estar fundadas en prácticas antidemocráticas y autoritarias (Wilson, Kanji y Braathen, 2001).

Sobre estos cuatro principios de ordenación y clasificación parece ir constituyéndose el entramado de cruces que intentan frenar la expansión del delito y la pobreza. No sabemos cuáles podrían ser sus resultados, aunque sí dejan ver la conformación a grandes trazos de nuevos contornos de organización social desde las instancias del poder político. De entrada, muchas de las ciudades del país consideradas con un alto nivel de marginación en su población –según el Conapo (2002)– se encuentran también dentro de las ciudades con mayor incidencia en violencia –violaciones, homicidios, accidentes violentos, suicidios– por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal. La observación de esta convergencia ha generado una preocupación por parte de esta instancia gubernamental que ha derivado en el establecimiento de una estrategia al interior del programa Hábitat que permita atender el problema de la violencia y la pobreza, sobre todo en los llamados hogares pobres, centrandose de forma particular la mirada en la violencia a las mujeres, los niños y los adultos mayores.

En la propuesta que hace la Secretaría de Desarrollo Social para atender la confluencia de violencia y pobreza se puede observar cómo se cruzan los dispositivos discursivos de ambos campos de problematización. En primer lugar se establece la centralidad de los gobiernos locales en la definición y atención de ambos problemas a partir de una estrategia integral, una coordinación entre instancias de gobierno, así como el fomentar la participación ciudadana. En segundo lugar, se establece que la atención a ambos problemas pasa por la ubicación “precisa” de los problemas con el fin de focalizar la atención. Finalmente, y a partir de lo antes señalado, se establecen acciones en tres niveles: las primeras, orien-

tadas a la intervención de los programas de atención a la pobreza en mujeres y niños; las segundas, volcadas a la recuperación del espacio físico (reordenamiento urbano principalmente); mientras que en un tercer nivel, se busca la reorganización del tejido social orientado a la vigilancia comunitaria (comités vecinales de seguridad, oficinas de atención a víctimas de la violencia familiar, sistemas de vigilancia como módulos de vigilancia y cámaras de video).

De esta forma, los cuatro principios de ordenación y clasificación de los dispositivos orientados a atender a la pobreza y al delito establecen un vínculo que permite su articulación en espacios sociales concretos. La efectividad en la definición de sus objetivos no resulta quizás en los términos en que lo han pensado sus diseñadores. Sin embargo, permite observar una definición de las bases de un proyecto social, de una forma de “hacer sociedad” –de definir un proyecto determinado de sociedad– y, por tanto, ciudadanos, del cual no sabemos a ciencia cierta cuáles serán sus efectos, aunque ciertamente pueden vislumbrarse levemente algunas líneas. Con todo, será la propia densidad social la que dé en última instancia los contornos definitivos a estos dispositivos y conformarán los espacios relevantes de las sociedades locales y regionales en el país.

Esta particularidad es la que se pretende estudiar a continuación, estableciendo las características que adquieren los dispositivos diseñados a escala federal en el espacio municipal, observando sus particularidades, muchas de ellas que dependen de la construcción específica del campo de problematización en torno a los pobres y los delincuentes que se establece en los municipios. Lo cual resulta relevante acentuar, en la medida en que permite observar cómo se construyen los proyectos de sociedad a nivel micro, lo que no es más que una cierta forma de “hacer sociedad” a escala local.

*Carencias simples y complejas:
un recorrido de la precariedad*

INTRODUCCIÓN

LA POBREZA de algunos sectores de la población que viven en Toluca se problematiza de diferente manera durante la segunda mitad del siglo pasado. El presente capítulo tiene como objetivo dibujar este recorrido. Como se tratará de mostrar, el pobre, en términos de Simmel, es considerado durante las décadas que abarcan los años cuarenta y sesenta como el resultado de una serie de carencias particulares que giran alrededor de la falta de vivienda popular, un deficiente abasto en el servicio de agua y drenaje, así como la presencia de bajos salarios (o la dificultad de hacerse de un ingreso por parte de ciertos grupos sociales). En los años siguientes —entre principios de los años setenta y hasta mediados de los años noventa— la precariedad se define como un asunto vinculado al término “bienestar social”, englobando aspectos como las condiciones de salud, educación y cultura de una población. Finalmente, en los últimos 10 años el concepto de pobreza, como un asunto de carencia, comienza a verse opacado por la introducción de la discusión a escala nacional sobre la desigualdad de acceso a bienes, servicios, redes, capacidades y oportunidades sociales.

Se examinarán también los diferentes dispositivos que se han construido frente a estas problematizaciones. Se verá la consolidación del proyecto de industrialización como la primera solución a la situación de los grupos considerados en estado de pobreza —o precariedad en el sentido de escasez— y la manera en que perderá poco a poco relevancia y legitimidad, abriéndose paso como

la solución idónea para “combatir la pobreza” los programas denominados como sociales y, posteriormente, las llamadas “políticas públicas”. En este sentido, se subraya la metamorfosis del campo de problematización y de los dispositivos orientados a explicar y atender el problema de la pobreza.

El presente capítulo se divide en dos grandes bloques. El primero, que analiza la manera en que se visualiza la precariedad poco antes de la puesta en marcha del proyecto de industrialización hasta su crisis, la cual da como resultado la aparición de lo “social” como forma de ubicar al pobre. El segundo bloque examina cómo se organiza la problematización desde ese momento hasta la definición de programas y políticas de atención que reconocen en la pobreza –implícitamente en unos casos y explícitamente en otros– un fenómeno que requiere una atención particular centrada en aspectos sociales y no solamente de tipo económico, todo ello bajo una perspectiva que se denominará como “integral”.

CARENCIAS E INDUSTRIALIZACIÓN

LA POBREZA en el municipio de Toluca puede ser concebida a mediados del siglo XX como un cúmulo de carencias sociales que abarcan un conjunto discontinuo de problemas: escasez de vivienda “popular”, deficiente abastecimiento de agua, drenaje y electricidad, falta de ingresos económicos suficientes de parte de ciertos sectores sociales, así como las condiciones de aislamiento en las que vivían algunos de los pueblos del municipio con respecto a la cabecera municipal. Estos problemas no necesariamente se concentraban en un grupo social determinado, cruzaban de forma transversal a otros. Lo cual se debía a que el crecimiento de la ciudad en la década de los cincuenta propiciaba que la infraestructura urbana fuera poco funcional y deficiente en general. Ciertamente era posible observar cómo confluían dos o más de estos problemas en espacios determinados, mismos que eran señalados como habitados por las “clases populares”, eufemismo que se utilizaba regularmente en aquellos años para llamar a los pobres.

Cabe destacar que la vivienda popular representaba uno de los puntos centrales de articulación de la idea de pobreza hasta prácticamente mediados de la década de los setenta.²⁶ Dos son los aspectos sobre la vivienda popular que se encuentran considerados como preocupantes para las autoridades de la época: el primero se refiere a su escasez y, el segundo, a las condiciones de precariedad de las viviendas en las vecindades de la ciudad. En el primer caso, se creía que la insuficiencia de casas propiciaba un aumento en el precio de las rentas, lo cual afectaba fundamentalmente a las “clases populares” quienes, por su condición económica, se veían obligadas a vivir en construcciones y vecindades maltrechas u ocupar predios irregulares.²⁷ Efectivamente, las vecindades eran consideradas como un foco de insalubridad e inseguridad. Para algunas autoridades Toluca estaba desarrollando una “civilización del tugurio”, caracterizada por construcciones con baños insuficientes, sin agua, ventilación, con basura y “mugre”, que los hacía un lugar propicio para el desarrollo de enfermedades y epidemias. Además, la antigüedad de algunas vecindades representaba para sus habitantes un problema para su seguridad, dado que muchas de ellas se estaban viniendo prácticamente abajo.²⁸

²⁶Dos noticias de primera plana en un periódico local nos hablan, desde distinta perspectiva, de la presencia del problema de la vivienda: “Creación de un fraccionamiento que beneficia a las clases pobres” (*El Sol de Toluca*, 5 de octubre de 1956: 1); “Paracaidismo en Circunvalación Norte” (*El Sol de Toluca*, 5 de septiembre de 1971: 1); El problema se hace patente en los informes de gobierno de Felipe Sánchez Becerril (1958-1960).

²⁷“Creación de un fraccionamiento que beneficia a las clases pobres” (*El Sol de Toluca*, 5 de octubre de 1956: 1); “Piden que el instituto de la vivienda construya en Toluca cosas para pobres” (*El Sol de Toluca*, 14 de enero de 1961: 1); “Se ensombrece el problema de la vivienda” (*El Sol de Toluca*, 29 de enero de 1967: 3); “Clamor de 4,000 obreros. Temen derrumbes en sus casas; que se les incluya en los programas pro vivienda” (*El Sol de Toluca*, 9 de febrero de 1967: 1); “Es un crimen mantener a los pobres en el abandono, la mugre y la promiscuidad” (*El Sol de Toluca*, 27 de febrero de 1967: 1); “¿Multifamiliares en la zona industrial? Es la mira para afrontar el problema habitacional?” (*El Sol de Toluca*, 14 de enero de 1967: 3); “Toluca vive aún la «civilización de tugurio»” (*El Sol de Toluca*, 8 de abril de 1969: 3); “Paracaidismo en Circunvalación Norte” (*El Sol de Toluca*, 5 de septiembre de 1971: 1).

²⁸“Hay vecindades clandestinas en esta ciudad” (*El Sol de Toluca*, 15 de agosto de 1957: 1); “Dictamen municipal: las vecindades están como el mejor palacio de la ciudad” (*El Sol de Toluca*, 11 de septiembre de 1957: 1); “Inquilinos contra caseros agrava el problema habitacional” (*El Sol de Toluca*, 1 de marzo de 1967: 1); “Peligro de derrumbe de casas; hay unas que deberían ser demolidas cuanto antes” (*El Sol de Toluca*, 1 de marzo de 1967: 3); “Se arrasará con las vecindades de la Retama, Cópore, etcétera” (*El Sol de Toluca*, 26 de noviembre de 1969: 1).

El abastecimiento de agua, por otro lado, llegó a significar también un elemento característico de las zonas consideradas como populares. Esto se debía fundamentalmente a la falta y deterioro de la infraestructura de distribución, así como al poco caudal para satisfacer las necesidades de la ciudad.²⁹ La mayoría de las colonias que padecían escasez de agua se localizaban en la parte norte del municipio –en zonas altas– donde las condiciones geográficas dificultaban el abastecimiento.³⁰ De igual forma los pueblos y comunidades del municipio presentaban carencias importantes de agua.³¹ No obstante, al problema del abastecimiento se sumaba el de las inundaciones.³² Toluca presentaba –sobre todo

²⁹En el informe de labores del presidente municipal Antero González (1946-1948) se señalan cuatro problemas para abastecer el agua a Toluca: la distribución del agua; las fuentes de abastecimiento; los depósitos del agua y las inundaciones. Evidentemente, las crónicas periodísticas dan cuenta también del problema: “Cuatro meses sin agua en la ciudad...” (*El Heraldó*, 3 de enero de 1955: 1); “Por viejas se han roto las tuberías” (*El Sol de Toluca*, 4 de enero de 1959: 1); “Más y más agua a Toluca, para que no padezca escasez del preciado líquido” (*El Sol de Toluca*, 6 de octubre de 1961: 1); “3 pozos más, en sitios estratégicos de Toluca” (*El Sol de Toluca*, 20 de marzo de 1964: 2); “Renovación radical de la tubería del agua potable en González y Pichardo” (*El Sol de Toluca*, 19 de septiembre de 1965: 3); “700 millones de pesos para dar más agua a la metrópoli” (*El Sol de Toluca*, 4 de febrero de 1967: 1); “Muy avanzados los trabajos por parte de recursos Hidráulicos” (*El Sol de Toluca*, 12 de enero de 1967: 1); “Sed, sed, sed. Angustia por todos lados” (*El Sol de Toluca*, 17 de febrero de 1967: 1); “Diez millones cuesta resolver el problema del agua” (*El Sol de Toluca*, 7 de marzo de 1967: 1); “Fernández Albarrán: Todos los habitantes tendrán agua” (*El Sol de Toluca*, 15 de marzo de 1967: 1); “Tendrá que soportar Toluca escasez de agua” (*El Sol de Toluca*, 5 de febrero de 1969: 3); “Ahora no hay agua ni en el centro de la ciudad de Toluca” (*El Sol de Toluca*, 26 de mayo de 1969: 3); “Desesperante situación en los barrios” (*El Sol de Toluca*, 28 de julio de 1970: 1); “Toluca necesita 350 litros de agua por segundo, no hay red en la periferia” (*El Sol de Toluca*, 5 de abril de 1972: 1). Las obras que realiza el ayuntamiento durante estos años están de igual forma reseñadas de manera oficial en el texto *Historia de los servicios del Agua Potable, Drenaje y Saneamiento en el Municipio de Toluca*, editado por el H. Ayuntamiento de Toluca a través de su Dirección de Agua y Saneamiento en el año 2000, sobre todo en las páginas 14 a la 25.

³⁰“Falta de Agua en las zonas altas de la ciudad y parece que no hay remedio” (*El Sol de Toluca*, 12 de febrero de 1956: 1); “Desesperante situación en los barrios” (*El Sol de Toluca*, 28 de julio de 1970: 1).

³¹“San Lorenzo Tepaltitlán, pueblo que sufre todo” (*El Sol de Toluca*, 9 de enero de 1967: 3); “La falta de agua potable en San Mateo Otzacatipan quedará resuelta” (*El Sol de Toluca*, 15 de abril de 1970: 3).

³²“Monumental obra pondrá fin a inundaciones de la ciudad” (*El Sol de Toluca*, 22 de enero de 1960: 1); “Reviven el viejo plan del canal circunvalación” (*El Sol de Toluca*, 17 de mayo de 1960: 1); “Un colector más contra las inundaciones de la ciudad” (*El Sol de Toluca*, 4 de noviembre de 1962: 1); “Peligro de inundación sino se desazolvan” (*El Sol de Toluca*, 23 de marzo de 1964: 1); “Avanzadas las nuevas obras de drenaje” (*El Sol de Toluca*, 10 de mayo de 1964: 2); “Drenan toda la ciudad contra inundaciones” (*El Sol de Toluca*, 7 de julio de 1965: 1); “Limpiarán el drenaje de toda la ciudad” (*El Sol de Toluca*, 1 de junio de 1969: 3); “Desesperante situación en los barrios” (*El Sol de Toluca*, 28 de julio de 1970: 1).

en la zona centro de su cabecera municipal— graves problemas en este sentido. Pero a diferencia de la cuestión de la vivienda, el problema del abastecimiento de agua y drenaje no era exclusivo de los llamados “sectores populares”, en la medida en que atraviesa al conjunto de la sociedad. Era un problema generalizado de infraestructura urbana, aunque su impacto resulta diferencial: los barrios localizados en zonas altas y los pueblos del municipio padecerán el abastecimiento del agua de forma más aguda que las colonias ubicadas en las planicies de la cabecera;³³ aunque éstas a su vez eran más susceptibles a las inundaciones. Buena parte de los informes de labores del ayuntamiento desde 1944 hasta prácticamente concluida la década de los sesenta, darán cuenta de las obras destinadas al abastecimiento del agua y a la construcción de las redes de drenaje.

La dotación de energía eléctrica en los hogares contribuirá igualmente a definir la ubicación de los pobres en el municipio. Aunque igualmente aquí el problema es transversal, si bien se acenúa en ciertas parcelas de la población, en general ésta padece de un mal suministro de energía eléctrica. Sin embargo, algunas colonias denominadas “populares”, así como la mayoría de los pueblos, carecerán de la infraestructura necesaria para que se les dote de energía.³⁴ Por otro lado, el robo de ésta se encuentra a la orden del día.³⁵ De ahí que el objetivo de gran parte de las administraciones de la década de los cuarenta y cincuenta, fue dotar de energía a las principales avenidas y colonias del municipio que “permanecían en las tinieblas”.³⁶

Finalmente, el ingreso salarial será considerado como un indicador importante de la pobreza. De 1950 a 1970 las crónicas harán

³³De hecho, algunas colonias como *La Retama* o *El Cópore*, si bien carecerán del suministro de agua, se mantendrán a resguardo de las inundaciones por encontrarse en las zonas elevadas del territorio municipal.

³⁴“Graves daños económicos sin compensación causan los apagones. Fuertes pérdidas en la industria” (*El Sol de Toluca*, 16 de julio de 1956: 1-4); “4 fuentes de alimentación eléctrica tendrá Toluca para satisfacer sus necesidades” (*El Sol de Toluca*, 7 de enero de 1965); “San Lorenzo Tepaltitlán, pueblo que sufre todo” (*El Sol de Toluca*, 9 de enero de 1967: 1).

³⁵“Toluca, convertida en una ciudad demoníaca” (*El Sol de Toluca*, 3 de mayo de 1967); “San Lorenzo Tepaltitlán, pueblo que sufre todo” (*El Sol de Toluca* 9 de enero de 1967: 1); “Colec-ta para electrificar Totoltepec” (*El Sol de Toluca*, 3 de julio de 1958:1).

³⁶Informe de labores por el H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca 1944-1948, p. 9.

mención de la insuficiencia del salario mínimo para satisfacer las necesidades de ciertos sectores de la población, un mal menor en la medida en que se resaltaba el hecho de que existía un importante número de personas que incluso no accedía a ningún tipo de salario fijo.³⁷ Por tanto, el problema de los ingresos se acompañaba siempre de la preocupación por el desempleo, un tema recurrente pese al crecimiento industrial lento pero sostenido que presenta la ciudad durante estas décadas. En este sentido, el municipio llevará, a petición del gobierno federal, el seguimiento del desempleo a partir del llenado de un formato denominado “los sin trabajo”, mismo que es proporcionado por la Secretaría de Economía del gobierno federal. En dicho formato se solicitaba a las autoridades municipales que dieran cuenta de “...toda persona que viva de un sueldo o jornal que no tenga trabajo por causas ajenas a su voluntad durante un tiempo mayor de un mes y menor de un año”.³⁸ Se pedía a las autoridades del municipio que no era necesario hacer un censo para ubicar a estas personas, se sugería que el “...informe pueda ser basado en el conocimiento que tenga [el presidente municipal] de las condiciones del trabajo en el municipio”.³⁹

Como se puede ver, los temas que hacían referencia a las condiciones de los pobres y de las llamadas “clases populares” no presentaban un contorno bien definido.⁴⁰ Muchos de los puntos

³⁷ “La insuficiencia de salarios, la carencia de habitaciones y de transportes, eternos problemas de los obreros” (*El Sol de Toluca*, 30 de julio de 1957:1); “Ayer fueron fijados los salarios mínimos para el Estado”. (*El Sol de Toluca*, 27 de diciembre de 1957:1); “Los nuevos salarios mínimos pueden ser arma de dos filos” (*El Sol de Toluca*, 1 de julio de 1969:1); “La voracidad se adelanta a los salarios mínimos” (*El Sol de Toluca*, 27 de diciembre de 1969:1); “Que los salarios mínimos se ajusten a la realidad” (*El Sol de Toluca*, 14 de octubre de 1971:1); “El alza de precios rebasó al aumento del salario” (*El Sol de Toluca*, 6 de febrero de 1972:3); “Abarrotes, frutas y legumbres por las nubes” (*El Sol de Toluca*, 14 de septiembre de 1969:3). De igual forma el ayuntamiento llevará a cabo un seguimiento del incremento de los precios de los productos denominados de consumo popular –leche, pan, tortilla, maíz y frijol–; dichos seguimientos se llevaron a cabo en la década de los sesenta y encuentran en: AHMT/SE/C. 00/EXP. 100/710.77/1/1/1-92; AHMT/SE/C. 00/EXP. 100/710.77/1/6/1-79. El gobierno municipal realizará en los años sesenta un seguimiento especial sobre los salarios mínimos; baste observar el informe de labores de Jaime Pons Hernández de 1964 y 1965.

³⁸ AHMT/SE/C. 00/EXP. 100/031.8/1/102/4.

³⁹ AHMT/SE/C. 00/EXP. 100/031.8/1/85/5. Estos formatos serán llenados y enviados por solicitud del gobierno federal hasta 1943.

⁴⁰ La definición de la pobreza ha estado marcada por una ubicación a veces precisa, en otras ocasiones más difusa, de los sujetos que intenta objetivar y los mecanismos como

de carencia afectaban al conjunto de la sociedad, aunque en otros casos se cruzaban en ciertos grupos o sectores denominados como “populares”. En general la pobreza era un aspecto que podría denominarse como disperso en su apreciación.⁴¹ Ciertamente, había espacios muy claros: las vecindades, barrios y pueblos allende la cabecera eran catalogados como espacios marcados por una cierta condición de precariedad.⁴² Pero aun cuando se consideraba la existencia de estos espacios, no se les tomaba como un todo homogéneo, se les trataba como puntos de articulación de carencias diversas, resultado de la falta de desarrollo económico.⁴³ Esta percepción será central en la medida en que sobre este aspecto se sustentará junto con otros aspectos, la necesidad de impulsar la industrialización de la localidad: una estrategia considerada como la principal arma para abatir la precariedad. Una solución que se basará en una visión que considera que la mera instalación de fábricas trae el desarrollo general de la población al detonar la construcción de vivien-

deberá de asistirlo. Como una simple ilustración, baste ver, por ejemplo, el Acta de Cabildo de la Ciudad de Toluca en 1863 sobre la que la Comisión de Salubridad de Ayuntamiento designa al Cementerio del Pueblo de San Juan Bautista, para sepultar a los cadáveres de los pobres de esta población (A.H.M.T./S.E./C. 14/EXP. 717/1883/8/8/1). De igual forma, otra acta casi 30 años después, en 1892, ilustra la relación de personas pobres a quienes la junta de beneficencia pública del Estado de México prestará su ayuda (AHMT/SE/C. 14/EXP. 719/1892/8/8/1). En 1943 la entidad expedirá su reglamento para las juntas distritales de la Beneficencia Pública en el Estado Libre y Soberano de México (AHMT/SE/C. 14/EXP. 100/113/9/9/7).

⁴¹ El vagabundaje, expresión extrema de la precariedad, era regulada a partir de los comisarios de barrio. El ayuntamiento les encargaba de “cuidar de que sus vecinos vivan de ocupaciones honestas no permitiendo la vagancia dentro de su jurisdicción” (AHMT/SE/C. 00/EXP. 111/249/30/11/11-20).

⁴² Carecerán, sin embargo, de una denominación específica hasta la segunda mitad de la década de los sesenta cuando el presidente municipal Jaime Pons Hernández (1964-1966), en su primer informe de gobierno, hable de la aparición de “lunares” en la zona urbana del municipio. Los cuales eran definidos como conformados de manera “caprichosa” y caracterizados como lugares carentes de mercados, agua, drenaje, escuelas, espacios verdes, así como de servicios indispensables para aliviar las necesidades de su población; localizados además en lugares irregulares, precarios e insignificantes para desarrollar “su vida interna”. Aspectos que posicionarán a estos lugares de manera próxima a la vida que, según las autoridades municipales, tenían los habitantes de los pueblos del municipio, que carecían de los servicios que les impedían ingresar “dentro del conjunto de personas sanas y morales”.

⁴³ Sin embargo, existían algunas acciones de la beneficencia pública dirigida a sectores sociales específicos, particularmente niños y ancianos, entre los cuales están la dotación de alimentos a menores –“Gota de Leche” y “Desayunos Escolares”–, así como el apoyo a guarderías infantiles y asilos de ancianos.

das, incrementar la población asalariada y propiciar la universalización de los servicios públicos. Replicando en cierta medida la visión que se tenía a nivel nacional de que los pobres son un grupo que se reducirá conforme la planta productiva del país se consolide.

La industrialización se convertirá, de esta forma, en el paradigma del desarrollo del municipio. Lo cual, ciertamente, no será fácil de cristalizar en una política de acción gubernamental. El proyecto de industrialización pasará por dos etapas en su intento por impulsar el desarrollo general del municipio. La primera, que se mantendrá fiel al hecho de que la industria puede por sí sola traer el desarrollo al municipio. Dicha etapa se sustentará en la aplicación de la ley de protección a la industria como un atractivo suficiente para atraer la inversión. Llegará a su fin cuando las autoridades municipales caigan en cuenta que dicha política es incapaz de alcanzar el objetivo planteado, en cierta medida porque los inversionistas y posibles inversores demandan acciones concretas en materia de infraestructura urbana y social. Estas demandas abrirán la segunda etapa de la industrialización: el municipio se abocará a crear las condiciones de infraestructura necesaria para garantizar la inversión de capitales. Esto facilitará la expansión industrial, proporcionándole un aire favorable durante la mayor parte de la década de los sesenta y setenta. Como se puede apreciar, esto resulta un trastrocamiento de la creencia de que la industria traería el desarrollo de la ciudad; ya que el municipio se verá obligado, por el contrario, a invertir primero sin obtener muchos beneficios directos de la inversión privada. De hecho será hasta 1970 –con la modificación de la ley de hacienda– cuando las autoridades locales puedan beneficiarse, vía ciertas cargas impositivas, de los recursos económicos generados por la industria instalada en el municipio. Una reforma que, quizás, llega tarde en la medida en que las capacidades “desarrollistas” de la industria volverán a verse limitadas con la crisis económica de 1976 y 1982 –así como por las nuevas condiciones de la economía mundial–, transformándola en una actividad que pierde su “aura” para solventar, por sí sola, las precariedades de la población. La pobreza adquirirá, entonces, un nuevo rostro bajo otra mirada.

La industrialización en Toluca (1955-1970)

Hacia principios del siglo xx la ciudad de Toluca concentraba más del 50 por ciento de la producción industrial de la entidad y ocupaba al 14 por ciento de los obreros del estado (Fabila y Fabila, 1951). En contraste, al terminar la primera mitad de siglo, la situación del municipio había variado profundamente con respecto a los otros municipios del Estado de México. Su industria conservaba las mismas características de producción de bienes de consumo inmediato para el abastecimiento de mercados muy cercanos, en tanto que municipios como Tlalnepantla y Naucalpan se consolidaban como espacios industriales orientados a ramas de alto rendimiento económico. Toluca perdió entonces cierto peso industrial. Las cifras son elocuentes en este sentido: Toluca tenía 350 industrias antes de la publicación de la ley de protección, para 1950 sólo se habían abierto cuatro industrias más; en tanto que Tlalnepantla en el mismo periodo –y sólo por mencionar un municipio en proceso de conurbación con la ciudad de México–, pasó de 55 a 89 establecimientos, es decir, 34 unidades industriales más.

Algo similar al proceso que se vivió en Toluca se puede observar en el municipio de Lerma –ambos conforman el corazón industrial de la hoy Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Antes de la expedición de la ley de protección se tenían registradas 15 industrias, después de la ley y hasta finales de 1950 sólo se había abierto una fábrica más (Fabila y Fabila, 1951). Los efectos positivos de la ley, en términos del espíritu que la inspiraba, sólo se pueden observar de forma clara en décadas siguientes. Para 1965 Toluca cuenta con 494 establecimientos, 144 más que en 1950. Sin embargo, el crecimiento desigual de la industria se acentuaba: Tlalnepantla pasa de 89 establecimientos en 1950 a 381 en 1965 (Bejar y Casanova, 1970).

De esta forma, la ley de protección a la industria tuvo efectos diferenciales en los distintos municipios de la entidad. Incluso en algunos no tuvo ningún tipo de impacto, como el caso de Valle de Bravo, el cual se consideraba –según la ley– como un polo indus-

trial a desarrollar. Es más, la construcción de un proyecto de industrialización más acabado en el valle de Toluca sólo se materializa hasta la década de los años sesenta y setenta con la construcción de la zona industrial de Toluca (1963) y del parque industrial de Lerma (1972).

*Exención de impuestos,
industria y precariedad*

En el mes de marzo de 1955 se inauguran en la ciudad de Toluca dos importantes industrias que vienen a concretar quizás el espíritu de la ley de protección a la industria de 1944. Por un lado, la fábrica de Coca-Cola y, por otro, la empresa de textiles Celanese Mexicana, S.A. Las notas periodísticas que dieron cuenta de estos dos acontecimientos marcan, sin duda alguna, un hito en la industrialización del municipio. Las crónicas ponen como principal actor de la industrialización a las máquinas, quienes realizan –con un nivel nunca antes visto en la ciudad– sus actividades casi sin la intervención de la mano humana.

En la visita que ayer hizo *El Herald* a la planta Embotelladora de Coca-Cola, que muy pronto se inaugurará en la ciudad, pudimos conocer la máquina que se está instalando y cuya principal característica que más llamó nuestra atención estriba en que toda ella funcionará para embotellar automáticamente la Coca-Cola, sin necesidad de que este producto sea tocado por las manos de los trabajadores (*El Herald*, 14 de marzo de 1955: 1).

Al lado izquierdo del Monumento a la Bandera se localiza una vasta construcción que es la nueva planta de la División Cordacel de Celanese Mexicana, S.A. La amplitud de la planta Cordacel, se deja ver desde sus bien acondicionadas oficinas, tras cuyos cristales se miran los grandes talleres en donde las máquinas con sus mil y un movimientos semejan centenares de manos que labran incansablemente y con una velocidad inalcanzable para el ser humano... (*El Herald*, 26 de marzo de 1955: 1).

Estas noticias resultan, pese a su optimismo, un triste corolario para la antigua industria basada en maestros y aprendices que aún existía en esos años, y donde la fábrica de textiles La Industria Nacional (considerada en ese entonces la más antigua de la ciudad) era su principal víctima. Apenas dos meses antes se anunciaba que podría cerrar sus puertas por la incosteabilidad de la empresa que requería –desde la perspectiva de los dueños– una reducción significativa de los trabajadores, así como una reducción al pago de la producción del 20 por ciento por cada uno de ellos. Frente a la amenaza del cierre y la imposibilidad de poder enfrentar la velocidad de las máquinas que se estaban introduciendo –que resultan “inalcanzables para el ser humano”– los obreros demandaban que se defendiera una fábrica que representaba para ellos una tradición en la ciudad.⁴⁴

Sin embargo, la apertura de la fábrica Celanese muestra, al parecer, que la tradición no resulta algo que sea necesario conservar. El entonces alcalde de la ciudad, Carlos Hank González, explicaba, al develar la placa que conmemoraba la puesta en marcha de los trabajos de la textil que:

Ha significado un importante paso más en la marcha que la entidad se ha propuesto hacia el objetivo de industrializarse, por lo tanto hacia su desarrollo económico y, en suma, en la ruta del progreso de sus habitantes [...] La fuerza económica de esta empresa viene a dar un fuerte impulso a la industrialización del Estado de México contando siempre con el decidido y amplio apoyo de las leyes de protección vigentes en nuestra entidad federativa (*El Heraldó*, 6 de marzo de 1955: 1).

En estas palabras se dejaba ver el hecho de que la industrialización y las leyes que se han creado para sostenerla y respaldarla habían comenzado a dar sus frutos en la capital del estado, en ellas se expresa la creencia de que la industria hace posible el desarrollo económico y éste generaba, por ende, el progreso social.

⁴⁴“Gravísima amenaza de cierre de la principal y más antigua e importante fábrica de Toluca” (*El Heraldó*, 28 de enero de 1955: 1-5).

Por tanto, se requería garantizar su crecimiento en la entidad. Sin embargo, la protección que proporcionaba la ley de fomento a la industria de 1944 no podía asegurar todas las condiciones de expansión de la industria.

A finales de 1955, ya olvidadas por la prensa las fabulosas maquinarias en las usinas de Coca-Cola y la Celanese, la industrialización del municipio se ve como un proceso lento que requiere acciones concretas y específicas, y no solamente la protección general de una ley. Una nota editorial elaborada por *El Heraldo de Toluca* dejaba bien claro que aquel espacio conocido bajo el nombre de zona industrial no estaba generando los resultados que se esperaban, las causas, se argumentaba, eran sobre todo la falta de urbanización –pavimentación, banquetas, drenaje y un buen diseño de calles–, lo cual generaba que los industriales se desalentarán a la hora de invertir en la capital del estado. La inflexión central del editorial parecía un intento de motivar el interés del gobierno estatal y municipal por fomentar la inversión en infraestructura urbana.⁴⁵

Un mes después se publica una convocatoria a la ciudadanía de Toluca para impulsar la industrialización del municipio. El título no puede ser más sugestivo: “Toluca llamada a ser una gran capital.” El llamado que realiza el diario a los habitantes de la ciudad comenzaba con una exhortación “...para que con el pensamiento en un bienestar futuro más o menos próximo se decidan a acometer la magna empresa de llevar a la ciudad por el camino del triunfo a la cúspide del progreso”. La intención es fomentar un plan de acción basado en cuatro puntos:

PRIMER PUNTO: El fomentar a la zona industrial de la ciudad, mediante la urbanización de la misma, para que los inversionistas nacionales y extranjeros vean mejor sus conveniencias, de acuerdo con el aforismo popular de que “de la vista nace el amor”.

SEGUNDO PUNTO: La pronta terminación de la carretera o supercarretera llamada de “Cuatro Caminos” que acortará la

⁴⁵ “La zona industrial local estancada” (*El Heraldo*, 28 de octubre de 1955: 1-6).

distancia entre esta ciudad y la metrópoli con lo cual podría emularse lealmente con la ahora floreciente ciudad de Tlalnepantla.

TERCER PUNTO: Rectificación en todo lo posible de la actual carretera... de esta suerte, el inversionista no pondrá objeción alguna a los medios de transporte de sus productos hacia la ciudad de México.

CUARTO PUNTO: Revisión de la política fiscal en materia de concesiones a los empresarios, para que éstas sean un incentivo más que se les ofrezca al invitárseles a establecerse en la zona fabril de esta ciudad.

Que el H. Ayuntamiento local, el Gobierno del Estado, la Junta de Mejoramiento, los Clubes de Leones y Rotarios, los Partido Políticos, la Sociedad de Alumnos del Instituto y de las Escuelas Normales, las Centrales Obreras, la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de Toluca, los órganos de la prensa local y las demás asociaciones que se interesen por el progreso de la ciudad se reúnan lo más pronto posible y constituyan una OFICINA IMPULSORA DE TOLUCA que pugne por la realización al más corto plazo de los cuatro puntos anteriores (*El Heraldó*, 4 de noviembre de 1955: 1).

Esta convocatoria resultó de tal relevancia que al entonces gobernador del Estado de México, Salvador Sánchez Colín, le llevó a realizar algunas declaraciones al respecto días después:

Mi gobierno se ha preocupado por ofrecer y por dar las mayores facilidades a los inversionistas para que vengan a establecer instalaciones fabriles a la Zona Industrial de Toluca. Es mi más grande deseo que esta Zona que hemos dedicado a fines tan importantes, llegue pronto a estar cubierta de factorías en plena producción, en las que los hombres y las mujeres del estado encuentren trabajo en abundancia, seguro y remunerativo. Creo con sincera convicción que si los sectores de la población a los que convoca *El Heraldó*, están dispuestos a cooperar franca y entusiastamente, el esfuerzo y la acción de

todos acabarán por realizar la empresa de convertir a Toluca en una gran Ciudad Industrial. Por mi parte, como gobernante y tan interesado como el mejor de los toluqueños, estoy pronto a atender y a complacer a todos aquellos que con hechos, más que con palabras, quieran hacer de Toluca una Ciudad de Primer Orden, entre las más importantes de la República (*El Herald*o, 15 de diciembre de 1955: 1).⁴⁶

Los propios empresarios estaban de acuerdo en que la única forma de fortalecer la industria en el Estado de México era con la inversión gubernamental en infraestructura. La Asociación de Industriales del Estado de México solicitaba, en un comunicado al gobernador, tuviera a bien aplicar los planes de urbanización para alcanzar el objetivo de industrializar la ciudad de Toluca.⁴⁷ Pero iban más lejos, los grupos de industriales señalaban que se hacía imprescindible llevar a cabo otro tipo de acciones, en particular, orientadas a garantizar que la mano de obra de la ciudad se encontrara calificada para poder insertarse adecuadamente en los empleos que pudieran generarse. El entonces gerente de la empresa Productos de Calcio, S.A., apuntaba enfático en este sentido:

... la industria del Estado de México [...] necesita desechar los procedimientos de enseñanza rudimentarios a los campesinos que abandonen la tierra, el arado, por los instrumentos del taller. Prácticamente, dijo, estamos enseñando al campesino a manejar los aparatos que son conocidos por el obrero. Esta situación del territorio del Estado de México sugiere la creación de un Tecnológico (*El Sol de Toluca*, 7 de abril de 1956: 4).

Pero no todo el discurso alrededor de la industrialización se reducía a señalar carencias –en términos de infraestructura y

⁴⁶ La entrevista aparece bajo el título "Hacia el cabal progreso en fila Toluca. Entrevista con el ingeniero Sánchez Colín".

⁴⁷ "Será realidad la zona industrial de esta ciudad" (*El Sol de Toluca*, 10 de abril de 1956: 1-4).

mano de obra calificada—; si bien esta era una demanda localizada en ciertos sectores empresariales y algunos medios de comunicación. La ley de protección que servía de paraguas a este desarrollo planteaba al gobierno de la entidad un enigma sobre cuándo se vería beneficiado el erario público y en qué intensidad por la inversión de capital industrial y la construcción de fábricas. La pregunta concreta se dirigía hacia cuánto tiempo tendría que pasar para que la derrama económica permitiera satisfacer carencias sociales apremiantes de la comunidad, no sólo de la ciudad de Toluca, sino del resto de los municipios donde se estaba dando un impulso significativo a la industrialización.

Para el gobernador Salvador Sánchez Colín el año de 1960 representaba un punto de inflexión significativo: “...la solidez de los ingresos fiscales derivados de impuestos a las industrias que ahora gozan de exención” permitiría mejorar el panorama del erario público estatal con miras a realizar una inversión pública mucho más desahogada y orientada al beneficio social. Para él, éste era el principal espíritu de la ley: “la de proporcionar a los obreros la multiplicación del trabajo y el fortalecimiento del erario”.⁴⁸

Sin embargo, la Asociación de Industriales del Estado de México no consideraba que el fin de exención de impuestos pudiera redundar en un beneficio directo a las factorías de la entidad. Por lo que si bien a finales de 1956 esta asociación realizaba un homenaje al gobernador Salvador Sánchez Colín,⁴⁹ lo cierto es que poco meses después le reclamaban que las empresas veían cómo terminaban los beneficios que les proporcionaba la ley de protección a la industria y le harían saber la necesidad de impulsar políticas impositivas a fin de garantizar su permanencia en la entidad.⁵⁰

De esta forma, las posiciones del gobierno estatal y de los empresarios comenzaron a mostrar ciertas tensiones. Se argumen-

⁴⁸“Apoya la industria la política de trabajo de Sánchez Colín” (*El Sol de Toluca*, 14 de diciembre de 1956: 1).

⁴⁹“Apoya la industria la política de trabajo de Sánchez Colín” (*El Sol de Toluca*, 14 de diciembre de 1956: 1).

⁵⁰“La exención de impuestos a muchas empresas terminó” (*El Sol de Toluca*, 25 de enero de 1957: 1).

taba, por un lado, el fin de la exención de impuestos y, por el otro, la necesidad de establecer nuevas facilidades a la inversión. Sin embargo, poco hará Sánchez Colín para quedar como un claro promotor de la industria en la entidad. Fuertemente vinculado al mundo de la economía agrícola, el tema de la industrialización no fue un asunto estratégico de su mandato y, en este sentido, se puede considerar que nunca estuvo muy apegado al espíritu industrializador que orientó el gobierno de Isidro Fabela (Maldonado, 2002). Quizás esto explica, entre otras cosas, la lentitud con la que comenzó a establecerse la industria en la capital del estado. Por lo que se puede aventurar que la apertura de industrias en el municipio de Toluca se debió más a la iniciativa de dos alcaldes de este tiempo vinculados fuertemente al mundo empresarial: Carlos Hank González y Ernesto Monroy Cárdenas, ambos alcaldes del municipio entre 1955 y 1957.

Construcción de la infraestructura municipal

Con el gobierno de Gustavo Baz el gobierno estatal retoma nuevamente un interés particular por el desarrollo de la industria. Pese a que la conclusión de la exención de impuestos seguía siendo un tema debatido entre el gobierno estatal y los industriales asentados en el Estado de México, eso no impidió que se establecieran estrategias conjuntas para llevar a cabo la industrialización. Así, el gobernador Baz instala la Comisión Mixta de Fomento Industrial, la cual quedó constituida por seis miembros: tres representantes del Ejecutivo y tres de la Asociación de Industriales del Estado de México. Su objetivo era la resolución de los problemas que crecientemente planteaba la industrialización del estado, problemas que no sólo eran de tipo económico.⁵¹

Los trabajos de la comisión orientados a fortalecer la industrialización en Toluca se realizaron en un contexto adecuado de apertura de nuevas fábricas, entre las que destacaba la instalación de la firma Pfizer. La puesta en marcha de esta unidad pareció

⁵¹ "Da gobernador informe sobre la industria" (*El Sol de Toluca*, 6 de septiembre de 1958: 4).

restituir el espíritu de modernización que tiempo atrás habían generado las plantas de Coca-Cola y Celanese. No se dejó de hablar del impacto positivo de la industria en la satisfacción de la demanda de empleo en el municipio. En este sentido, con respecto a la instalación de la fábrica Pfizer se señaló:

La apertura de esa planta constituye para Toluca un paso considerable en su industrialización y una fuente de trabajo que permitirá la estabilidad económica de cuando menos ciento cincuenta familias de otros tantos obreros y empleados a los que da cabida al iniciar sus labores... (*El Sol de Toluca*, 20 de diciembre de 1958: 1).

Pese a la instalación de esta empresa, con la cual se mostraba un renovado interés por parte de algunos inversionistas por la ciudad de Toluca, lo cierto es que el problema de la exención de impuestos no dejaba de estar presente en la agenda del gobierno estatal y los industriales. Si bien tal exención terminó para algunas empresas en 1958 –generando dudas a un sector del mundo empresarial sobre los atractivos de inversión con los que contaba la entidad–, la discusión se tornará más agria cuando en el mes de enero de 1959 se reforme la ley de hacienda. El empresario Enrique del Castillo –vocero de la Asociación de Industriales del Estado de México–, expresaba su preocupación porque dicha ley resultara pernicioso debido a la “...supresión de las exenciones impuestas que habían venido favoreciendo a ciertas empresas de la entidad”.⁵²

Si bien el gobierno no respondió de manera directa a estas señalizaciones, lo hizo de forma indirecta, a través de algunos líderes obreros pertenecientes a la Central de Trabajadores de México (CTM), en voz del entonces diputado “obrero” Daniel Benítez. Al cuestionársele a este líder sobre las molestias de los empresarios por la reforma a la ley general de hacienda, señaló que ésta era adecuada porque traía beneficios indiscutibles a la

⁵² “Es benéfica la reforma a la Ley General de Hacienda” (*El Sol de Toluca*, 16 de enero de 1959: 1).

economía de la entidad: "...el privilegio, que ya produjo [la ley de protección a la industria] a los industriales [les dejó] muchas millonadas de pesos y perjudicó a la economía estatal".⁵³

Sin embargo, la discusión y posiciones que se generaron por las reformas hacendarias y el fin de la exención de impuestos no frenaron el crecimiento industrial de Toluca. Entre 1959 y 1960 la localización de nuevas instalaciones fabriles será percibida como una nueva oleada de inversiones. Por ejemplo, se anunció a mediados de 1959 que se había puesto la primera piedra de la fábrica Nestlé.⁵⁴ Otras aperturas, ciertamente, se quedaron en el mero rumor, como el caso de la instalación de las tiendas departamentales de el Palacio de Hierro,⁵⁵ algunas otras se materializaron muy lentamente, como el anuncio hecho por el gobernador Baz, de que la industria de automotores Mercedes Benz abriría sus puertas muy pronto en la ciudad de Toluca.⁵⁶

Cómo explicar que con el fin de las facilidades impositivas y la discusión que se da en torno este tema se consoliden, en paralelo, las bases del desarrollo industrial de la ciudad. Sobre todo cuando en esta década se autoriza la construcción de la zona industrial (Aranda, 2000); un hecho que puede ser catalogado como significativo para la transformación del municipio de Toluca. Pero, ¿por qué esta contradicción?, ¿por qué es posible observar un discurso que apunta a cuestionar la viabilidad del proyecto industrializador y, al mismo tiempo, observar que se va consolidando?

Se puede considerar que esto se deba, quizás, a un cambio en la política de apoyo a la industrialización, que transita del establecimiento de protecciones, vía la exención de impuestos, al apoyo a través de la instalación de infraestructura y servicios urbanos en el municipio. Esto implica una transformación del proyecto industrializador, en la medida en que resultaba más o menos evidente que la sola ley de protección a la industria no garantizaba

⁵³ "Es benéfica la reforma a la Ley General de Hacienda" (*El Sol de Toluca*, 16 de enero de 1959: 1).

⁵⁴ "Valiosa aportación económica al Estado" (*El Sol de Toluca*, 3 de junio de 1959: 1).

⁵⁵ "Que viene el Palacio de Hierro, dicen" (*El Sol de Toluca*, 15 de febrero de 1960: 1).

⁵⁶ "Quiere poner aquí una planta la Mercedes Benz" (*El Sol de Toluca*, 7 de abril de 1960: 1).

que las unidades productivas se aglomerasen en el municipio sin más razón que la de no pagar impuestos por un periodo determinado de tiempo. Pero también respondía a una nueva forma de visualizar la industrialización.

Efectivamente, las carencias en infraestructura urbana hacían del municipio de Toluca un polo poco atractivo para la inversión, en particular los deficientes servicios públicos, como agua, drenaje, energía eléctrica y pavimentación —que garantizarían la circulación adecuada de la fuerza de trabajo, materias primas para la producción y mercancías de las fábricas hacia los puntos de distribución y venta.⁵⁷ La delimitación y construcción de una zona particular para la instalación de la industria, en la primera mitad de la década de los cincuenta, no representó un cambio sustancial en la calidad de los servicios. De hecho, la Asociación de Industriales del Estado de México será muy crítica con respecto a las carencias que impedían el desarrollo de la llamada zona industrial de Toluca. La delimitación de una zona industrial adquirirá sentido de forma relevante sobre todo en los años sesenta. La mayoría de los trabajos que se han realizado en torno a la industrialización del municipio —y del valle que lleva su nombre—, señalan precisamente que en esta década y la siguiente se presenta el mayor crecimiento industrial de su historia (Morales, 1988; 1989; Albores, 1992; 1995; Serrano y Hernández, 1998b; Sandoval, 1999; Medina, 1992). Hay que subrayar, con todo, que la expresión más clara del proceso es claramente atribuible a la década de los sesenta, en la medida en que en estos años fue posible observar la instalación de la industria automotriz y química, muchas de ella aún presente en el entorno industrial en la actualidad. Pero sobre todo, fue en esta década cuando resulta notoria la presencia de un estado de ánimo particular que define a la indus-

⁵⁷ Algunas notas aparecidas en la época muestran la presencia de importantes carencias en materia de desarrollo urbano que, al parecer, detienen la marcha de la urbanización. Algunos ejemplos son: "Tremendos daños en la industria causa la escasez de agua" (*El Sol de Toluca*, 27 de diciembre de 1957: 1); "Graves daños económicos sin compensación causan los apagones. Fuertes pérdidas en la industria" (*El Sol de Toluca*, 16 de junio de 1956: 1-4); "La zona industrial local estancada. Urge urbanizarla para alentar a las empresas" (*El Herald*, 28 de enero de 1955: 1-6).

trialización como un fin en sí mismo, y que además se considera que garantiza el mejoramiento de la vida de los habitantes del municipio. Así, se instalan en esta década empresas como Carborundum de México, S.A., Ford Motor Company, Auto-Mex, Borgward, H. Steel y Co., Resistol, Básculas Mantro, Aceros Anglo, Rexall Drug, Chemical Company, S.A. de C.V., General Motors, Aeroquip Mexicana, S.A. y Ritter, S.A. de C.V. Además, la expansión de las industrias trajo consigo la ampliación de la zona industrial que alcanzó entonces al municipio de Lerma, Ocoyoacac y Tianguistenco, a finales de la década de los años sesenta y principios de los años setenta.

Ahora bien, el impulso a este crecimiento fabril se encontraba vinculado, evidentemente, a la propia consolidación de la infraestructura urbana y vial. Efectivamente, es a principios de los sesenta cuando el gobierno estatal abre la carretera de circunvalación oriente, que comunica las carreteras México-Toluca y Toluca-Cuatro Caminos. Este tramo atravesó la zona industrial del municipio facilitando el tránsito a los transportistas y vehículos particulares que necesitaban hacer uso de las carreteras Toluca-Querétaro, Toluca-Ixtapan-Azinzitla, Toluca-Zitácuaro-Morelia-Guadalajara.⁵⁸ De igual forma, en esta década el gobernador Juan Fernández Albarrán acordó erogar más de un millón de pesos para urbanizar la zona industrial, en particular para realizar trabajos de pavimentación de las calles que rodeaban el centro de la zona industrial (*El Sol de Toluca*, 10 de enero de 1964). Por su parte, la Asociación de Industriales del Estado de México, de forma conjunta con el gobierno estatal, inició en estos años una importante difusión para promover la industrialización del municipio. Los argumentos que se esgrimieron en ese entonces para promover la zona fueron la presencia de una funcional infraestructura urbana que en los cincuenta no existía (agua y alumbrado), así como las facilidades en el pago de impuestos a los inversionistas, la exención de impuesto a la mayoría de las industrias que se instalaban –por 10 o 20 años– y en algunos casos el obsequio de terrenos a inver-

⁵⁸ “Gran empujón al desarrollo industrial de la ciudad, el tramo oriente abierto” (*El Sol de Toluca*, 12 de febrero de 1961: 1).

sionistas por parte del gobierno del estado (*El Sol de Toluca*, 8 de octubre de 1961).

Pese a estos incentivos, hacia mediados de la década de los sesenta el alcalde Jaime Pons Hernández (1964-1966) señalará, en su primer informe de gobierno que “resulta penoso, triste, confesarlo que cuando el emporio industrial de nuestra ciudad ha iniciado su marcha ascendente [las] fábricas [...] buscan situaciones preferentes”. Esto es grave, apunta el entonces alcalde, porque el municipio no tiene las “disposiciones legales que fijen la medida de nuestros ingresos en cuanto a la materia [industrial] que nos corresponde”. De hecho, para él resulta sorprendente que los industriales busquen amparos para que no se les aplique ningún tipo de impuestos, o logren algún tipo de reducción.

No obstante, la industrialización seguirá su marcha, a tal punto que comienza a ser considerada, por algunos sectores, no sólo como un elemento indispensable para el desarrollo, sino un paso necesario de evolución social. Sin embargo, era necesario sortear algunos problemas. El principal de ellos fue el de la propiedad ejidal próxima a la zona industrial. Su destrucción se considerará necesaria por un supuesto proceso normal de “transformación del sistema agrícola hacia su ulterior evolución industrial”. Se proyectan y realizan en esta década, entonces, las primeras expropiaciones de tierras ejidales en el municipio. Una parte de San Lorenzo Tepaltitlán es afectado con miras a la urbanización y construcción de casas habitación para obreros, mientras que otra es destinada al establecimiento de fábricas; la misma suerte corren los ejidos de San Jerónimo Chicahualco y Santa Ana Tlapaltitlán. Las expropiaciones son consideradas por el gobierno con fines de utilidad pública ya que con ellas se ampliará la zona industrial. En 1964 vendrán las expropiaciones de San Pedro Toltoltepec, San Mateo Oztacatipan y Santa María Totoltepec. Sin casi ninguna resistencia, algunos ejidatarios sólo alcanzarán a pedir a cambio de las expropiaciones la ampliación de sus terrenos explicando que “existen tierras cercanas a su lugar de origen que no son trabajadas” (*El Sol de Toluca*, 21 de febrero de 1969).

Frente a este escenario, en las crónicas de la época se escuchaban como lejanas las descripciones sobre las máquinas, la modernidad de las plantas fabriles y el asombro por la automatización. Lo importante será la velocidad en cómo se reproducen las unidades industriales, la intensidad de la expansión industrial; ya no interesa, como en los años cincuenta, llevar a la ciudad de Toluca “por el camino del triunfo a la cúspide del progreso”, sino de sembrar industrias con miras a obtener beneficios políticos. Y es que, como apunta claramente Maldonado (2002), es en los gobiernos que transitan los años sesenta hasta los setenta, de Gustavo Baz hasta Carlos Hank –pasando por Juan Fernández–, que la industrialización ya no será vista como un medio para alcanzar el progreso social y romper estructuras sociales tradicionales, sino como un fin en sí mismo, a partir del cual los grupos políticos hegemónicos tratarán de obtener un claro beneficio económico para su gobierno.

De esta forma, el proyecto de Isidro Fabela de industrializar la entidad, alcanzaba un triunfo que generaba marcados procesos de desigualdad social. La industrialización se había realizado sobre la base de una estructura que generaba en sí misma la reproducción profunda de las desigualdades regionales en la entidad: el desarrollo económico de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán y Ecatepec contrastaba con el desarrollo menor que se vivía en Toluca y, más profundamente, con las zonas indígenas de la entidad. Esta creciente desigualdad producto de la industrialización se verá reflejada de manera microsocia en el caso de Toluca. En 1967 las crónicas de la época apuntaban que uno de los primeros ejidos expropiados a favor de la industrialización, San Lorenzo Tepaltitlán, carecía de cualquier ayuda oficial para enfrentar sus problemas de pobreza pese a encontrarse, se subrayaba, unido a la zona industrial.⁵⁹ De igual forma, la industrialización comenzaba a socavar la presencia de antiguas formas de economía social, fracturando las relaciones comunitarias y su vínculo con el

⁵⁹“San Lorenzo Tepaltitlán, pueblo que sufre todo” (*El Sol de Toluca*, 9 de enero de 1967: 1).

medio ambiente, en particular en la ciénega del río Lerma (Albores, 1995). La urbanización comenzaba a llegar, también, con la expropiación de tierras, pero sobre todo para reforzar la infraestructura que se requería para la instalación de las fábricas.⁶⁰

La crisis del modelo industrial y la aparición de lo "social"

La década de los setenta comenzará, pese a todo, con buenas noticias. La aprobación de la ley de ingresos municipales en 1970, por la cámara local, permitirá la consolidación de un marco legal de actuación para que el municipio pueda ejercer el cobro de ciertos impuestos a la industria localizada en su territorio. A su vez, el municipio reforzará su política de urbanización y conexión de la cabecera municipal con sus poblados, sobre todo los más cercanos. El problema de agua, por ejemplo, estará en las nuevas colonias que se crean, pero en general se tiene la capacidad de bombeo y la infraestructura para proporcionar el servicio. A partir del gobierno del alcalde Arturo Martínez Legorreta (1973-1975), los gobiernos municipales abordan el problema del agua como un tema que requiere una planeación a futuro, más que como una necesidad urgente a resolver.⁶¹ Algo similar sucede con el tratamiento de la dotación de energía eléctrica. Con respecto a la vivienda se considera que es un problema que requiere atención, en gran medida porque su carestía pone en expansión la mancha urbana. En algunos casos se recurre a la beneficencia privada para la construcción de casas, algo que impulsa Alfonso Gómez de Orozco, alcalde en el periodo 1970-1972,⁶² aunque en verdad este tipo de proyectos se verán más consolidados con la creación de las colonias y fraccionamientos de interés social unos años más

⁶⁰"Colecta para electrificar Totoltepec" (*El Sol de Toluca*, 3 de junio de 1958: 1); "Agua para San Mateo Otzacatipan" (*El Sol de Toluca*, 15 de abril de 1970: 3).

⁶¹A partir de este trienio las inundaciones prácticamente desaparecen gracias a que se concluyen las obras del drenaje de la ciudad.

⁶²En ocasión del primer informe de gobierno del alcalde Alfonso Gómez de Orozco se anuncia la entrega de casas para renta a personas de bajos recursos por parte de fundación German I. Roth.

tarde. Finalmente, con respecto a la ingresos, los gobiernos dejan definitivamente de vigilar que las empresas paguen el salario mínimo a sus empleados y obreros, como asumiendo que el pago del mismo es una realidad.

Una primera mirada a este contexto parecería señalar el aparente progreso del municipio, en cumplimiento del proyecto que alguna vez esbozó Jaime Pons Hernández cuando, a propósito de presentar su programa mínimo de trabajo en 1966, soñó con una ciudad de Toluca “moderna, cómoda, segura, funcional...”. Sin embargo, estos logros no parecen ser consecuencia directa de la industrialización, sino más bien su condición. Más aún, queda la sensación de que la industria no resulta suficiente para cubrir las necesidades de empleo y tampoco garantiza que la reducción de la precariedad, la cual comienza a estar relacionada con otras carencias que antes se encontraban como marginadas y que adquirirán el nombre genérico de “problemas sociales” en la década de los ochenta. De esto da cuenta el periodo de gobierno de la alcaldesa Yolanda Sentíes de Ballesteros (1976-1978), cuando se creaban los llamados “Centros de Desarrollo Económico en Barrios y Pueblos”, los cuales tenían como objetivo impulsar el avance económico a través de la construcción de empresas llamadas “populares”, sobre todo en los barrios y pueblos del municipio, y en el que las mujeres jugarían un papel fundamental. Este criterio de feminización de los programas abre una importante línea de intervención de la administración municipal. Si bien es cierto que el tema de resolver la falta de empleo resulta clave en el espíritu de estos centros, como su nombre bien lo dice, la introducción de aspectos más de carácter “social”, como la participación de las mujeres, representa un hito fundamental en el camino a definir lo que posteriormente será denominado como el área de “atención social” del municipio.

Un campo que tarda en consolidarse ya que, por ejemplo, en el gobierno siguiente al de Yolanda Sentíes, el alcalde José Antonio Muñoz Samayoa (1979-1981) volverá a insistir en la necesidad de impulsar el desarrollo económico a través de las formas tradi-

cionales de intervención pública: la promoción de la industria. No obstante, en el subsiguiente trienio, encabezado por Víctor Quiroz Santibáñez (1982-1984), se creará ya un espacio de acción denominado formalmente como de “desarrollo social”.⁶³ Aunque, cabe aclararlo, la emergencia clara del tema social será en el periodo de gobierno de Agustín Gasca Pliego (1985-1987), cuando en sus distintos informes anuales dedique un espacio a un tema que denominará como de “bienestar social”:

El municipio no puede reducirse a ser simple prestador de servicios públicos; a manejar el orden y la seguridad; a construir infraestructura y regular el desarrollo urbano sino que [...] debe desempeñar un papel activo como promotor del desarrollo social y económico de sus comunidades. Ahora el municipio tiene un nuevo papel que desempeñar: es el protagonista del desarrollo integral, armónico y equilibrado del país.⁶⁴

Las intenciones de posicionar al gobierno municipal como un factor central del desarrollo responden a las nuevas atribuciones que adquiere a partir de las reformas de 1983; pero muy probablemente también se dejaban anunciar como una forma de incentivar el desarrollo frente a la crisis económica que comenzaba a enfrenar el país desde 1982. Los aspectos de bienestar social que se destacan en el gobierno de Agustín Gasca están vinculados a los temas de salud, promoción social (educación y cultura), así como a la gestión de la economía popular a través de distintos programas federales y estatales (PINDEMUN-IMSS, PAZMU, IMPECSA, CENACOPIO, HORTADIF).

Esto resulta relevante ya que el Estado de México se ve afectado de forma importante por la crisis económica de principio de los ochenta, en la medida en que la entidad representaba un puntal del desarrollo nacional durante el periodo de sustitución

⁶³ Esta área de acción gubernamental incluye programas de fondo cultural, producción, turismo y acción cívica. Los aspectos agrupados bajo el término de desarrollo económico son: empleo, abasto y sector paramunicipal.

⁶⁴ H. Ayuntamiento de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1985.

de importaciones (Millán, 1999). Por tanto, era claro que una reestructuración del mundo laboral implicará un cambio profundo de su estructura económica. Al ser la industria el pilar económico de la entidad, las dificultades para mantener su importancia se hicieron evidentes cuando la flexibilización y la apertura comercial se recrudecieron por la inserción de la economía local en los procesos de globalización que, entre otras cosas, restó competitividad a la infraestructura fabril del estado (Millán, 1999). De hecho, su fuerza se vio disminuida con respecto a otros polos de desarrollo industrial que sortearon de mejor forma los procesos de cambio (Sobrino, 2003). Esta dinámica afectó de manera particular las industrias asentadas en Toluca. Aunque cabe apuntar que la dinámica de crecimiento industrial ya mostraba signos de agotamiento a finales de la década de los setenta por lo que también la caída de la competitividad y los procesos de flexibilización vinieron a cerrar el círculo de la crisis industrial del estado.

Esto quizá propicia que la ya alicaída industria en el municipio sea vista, a la luz de la crisis económica de los ochenta, como un problema más ligado a acontecimientos pasajeros que como un problema de carácter estructural.⁶⁵ De hecho se concibe entre 1985 y 1987 la creación de las llamadas “empresas para-municipales”, las cuales son pensadas como sociedades mercantiles que, al instalarse en los municipios, servirían como detonadoras del desarrollo regional y generadoras de empleo.⁶⁶ La importancia de estas empresas vendrá a menos, sin embargo, en los siguientes años. Frente a este desencantamiento de la fuerza progresista y progresiva de la industrialización se comienzan a instrumentar al interior del municipio instancias vinculadas a la atención de lo que se denominarán “problemas sociales”, diseñadas a atender la precariedad y renunciando a dejar todo a la “mano invisible” de la industria. Esto implica un cambio en la percepción de los problemas de precariedad en la población del municipio. La industria parece ya no despertar la imaginación social que en años anterior-

⁶⁵ Véase para ello el *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1984-1987*.

⁶⁶ H. Ayuntamiento de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1987.

res,⁶⁷ lo cual se puede palpar en el Plan de Desarrollo del Estado de México (1993-1999):

El estado ha venido perdiendo competitividad respecto a otras entidades o regiones. La maquinaria y el equipo de planta industrial del Estado de México tienen una antigüedad promedio de 15 años, lo que genera una desventaja frente a empresas extranjeras. [Otros factores que afectan a la industria son]... las remuneraciones a los trabajadores son ligeramente superiores, restricciones en materia de agua y ecología (Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993: II-12).⁶⁸

La consolidación, por el contrario, poco a poco y lentamente, de una serie de precariedades que se consideran como “problemas sociales” comienzan a cristalizar la idea de que es necesario buscar políticas, no necesariamente vinculadas a la economía y a la mera dotación de servicios públicos tradicionales –agua, energía eléctrica y drenaje–, que permitan garantizar una cierta calidad de vida de los habitantes del municipio. En resumen, los años que van de 1970 a 1990 pudieran ser caracterizados, en este sentido, como de transición: la idea de que la precariedad puede ser abatida con el mero impulso de una política industrial se va matizando por el reconocimiento de que se requieren políticas particulares para su atención; hasta alcanzar lo que al día de hoy se conoce, de forma genérica, como las políticas de “lucha contra la pobreza”.

⁶⁷ A los problemas de estancamiento industrial se sumaban otros relacionados con el proceso de conurbación y metropolización que comenzó a vivir Toluca con los municipios aledaños a él en la década de los ochenta. Se manifestaron, entonces, una serie de problemas vinculados con este tipo de desarrollo, sobre todo en lo que se refiere al transporte; la administración pública; la distribución de la población y el ordenamiento urbano territorial; al igual que la dotación y administración de los servicios públicos.

⁶⁸ Cabe hacer la puntualización de que si bien en el plan de desarrollo que va de 1984 a 1987 se mencionó la crisis industrial, ésta desapareció del plan que le siguió (1987-1993). En este plan sólo se hace referencia a que la industrialización de la entidad “...ha adolecido de fallas bastante serias que han significado y aún significan costos sociales muy altos” (*Plan de Desarrollo del Estado de México, 1987-1993*: 1987: 21). De igual forma, el plan de gobierno 1999-2006 no contempla las dificultades del proyecto de industrialización como resultado de los problemas de competitividad y por la dificultad de las industrias de la entidad para hacerle frente.

Cierto, hay que decirlo, la conformación de ese campo de acción sobre los “social” dependerá también de un factor fundamental, a saber: la puesta a en marcha del Programa Nacional de Solidaridad durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

DESARROLLO SOCIAL Y POBREZA: LAS CARENCIAS MÚLTIPLES

EL MODELO de progreso basado en la industrialización perderá peso conforme avance la década de los noventa frente al discurso que destaca la atención de lo “social” para subsanar ciertas precariedades –si bien no desaparece del todo aún del discurso político. Resulta significativo, de hecho, que en el mismo Plan de Gobierno del Estado de México, que abarca los años de 1993 a 1999, se reconozca por primera vez de manera oficial la crisis del modelo de desarrollo industrial y haga su aparición también, por primera vez, el tema de la pobreza. ¿Qué sentido puede tener este desplazamiento?

Puede mostrar la constitución de una idea particular, no sólo del desarrollo, sino de los mecanismos para delimitar a aquellos sectores sociales que requieren cierto tipo de ayuda. El precario, aquel que podía ser agrupado bajo el amplio término de “clases populares”, que pese a todo se creía que no era más que un sujeto con una carencia específica –o en el que se cruzaban varias de ellas– tiende hacia mediados de la década de los noventa a poseer una serie de carencias no únicamente relacionadas con el acceso a servicios públicos, sino a relaciones o vínculos sociales. Bajo el nombre de “sector de bienestar”, “desarrollo social” y “acción social”, se hace referencia en los noventa a una serie de carencias de otro orden que del tipo económico y de servicios. Aparecen temas como las mujeres, los niños, la identidad local, la cultura, los servicios educativos y de salud. Sin embargo, esto no quiere decir que las carencias económicas y de servicios desaparezcan, por el contrario, más bien se tejen en función de estos problemas denominados como “sociales”.

Este cruzamiento de temas habla de la conformación de una realidad donde una porción de la población parece requerir de asistencia y ayuda especializada para afrontar sus condiciones de vida. En la forma en cómo se va delineando esta población intervienen diferentes tipos de actores. Evidentemente, y en primer lugar, aquellos encargados de definir y poner en práctica las políticas de atención a la población considerada en situación de precariedad –desde el ayuntamiento hasta el gobierno federal–, pero de igual forma emergen discursos que influyen en la propia definición de las políticas, legitimados por un cierto discurso académico –proveniente de las ciencias sociales–, que comienza a jugar un papel central, no tan sólo en la explicación y comprensión de las condiciones de precariedad, sino en su objetivización y delimitación, haciendo posible la distribución de los recursos destinados a su atención.

Esta situación se ha caracterizado por tener una dinámica variable. En primer lugar, hasta finales de la década de los noventa, la perspectiva estuvo marcada por la reproducción en el ámbito estatal y municipal de las políticas federales. Sólo hasta los primeros años del siglo *xxi* el gobierno estatal ha intentado diseñar y aplicar una política particular para sus municipios, entre ellos Toluca. De igual forma, los municipios han pensado y diseñado también sus propias estrategias. En algunos momentos, ciertamente, éstas se llegan a cruzar formando áreas definidas de atención. En segundo lugar, el conocimiento académico sobre la pobreza en la entidad se ha desarrollado de forma un poco segmentada, con importantes estudios en la Zona Metropolitana del Valle de México, por un lado; y por el otro, orientados a comprender la dinámica más particular de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. Sobre esta última zona a la que se hace referencia, cabe destacar que se desarrolla plenamente hasta la década de los noventa, coincidiendo con el reconocimiento de la existencia de la pobreza por parte de las autoridades gubernamentales del estado. Este cruce de perspectivas, desde diferentes ámbitos a finales del siglo pasado, permite observar la manera en cómo va desplazándose la cuestión del “desarrollo social”, “sector social” y “acción social”, hacia la emergencia de lo que hoy se agrega bajo el término “pobreza”.

*Emergencia de la pobreza:
el problema de la desigualdad*

Hasta antes de 1993 el gobierno del Estado de México hacía alusión a términos como salud y asistencia social para referirse a los problemas que enfrentaban los grupos localizados en las escalas más bajas de la jerarquía social. En algunos casos se introducía débilmente el concepto de marginación, pero su utilización estaba vinculado a delimitar una cierta relación de desigualdad en los espacios urbanos. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987, los problemas de carencias sociales se señalaban sólo de manera tangencial bajo la categoría de marginación y se encontraba en el rubro de desarrollo urbano. En el caso del Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993, el término marginación es inexistente y los problemas de precariedad son cubiertos bajo los términos de salud y asistencia social. Será hasta el periodo de gobierno 1993-1999 que el tema de la pobreza hace su aparición –en particular el de la llamada “pobreza extrema”–, la cual se encuentra vinculada a la propia política federal que en ese entonces impulsaba el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

En el Estado de México el Pronasol se implementó en varios municipios aunque, ciertamente, la entidad fue poco favorecida por este programa (Sobrino y Garrocho, 1995), y ello pese a la estrategia mediática y política que se tejió en el municipio de Chalco, el cual se convirtió en la ventana para mostrar los supuestos beneficios del programa en el ámbito nacional.⁶⁹ Quizás por ello el Pronasol en Toluca no aparece de forma significativa en los informes de gobierno municipal realizados en el trienio 1988-1990 –como se hará visible posteriormente en otros informes hasta la desaparición de dicho programa. De hecho, la aplicación del Pronasol queda limitada, al menos por la entonces alcaldesa

⁶⁹ Aunque cabe señalar que el municipio de Chalco recibió en términos económicos un apoyo siete veces mayor que el estatal, mientras que de los municipios metropolitanos al municipio de Toluca los más beneficiados fueron aquéllos localizados en el llamado segundo círculo de la metrópoli: San Antonio la Isla, Atizapán y Joquicingo; aunque por gasto per cápita resultan más beneficiados los municipios de Toluca y Lerma (Sobrino y Garrocho, 1995).

Laura Pavón Jaramillo (1988-1990), a los espacios rurales del municipio.⁷⁰ ¿Cuáles son, entonces, los términos que comienzan a definir el problema de la pobreza en Toluca?, ¿en qué campo de delimitación de los problemas sociales se da su emergencia?

El Pronasol inaugura una perspectiva particular sobre los grupos considerados en estado de precariedad. Si bien durante la década de los noventa se suceden tres administraciones municipales, el problema de la precariedad será abordado a partir de la idea de la desigualdad social. Si bien es cierto que la última administración de los años ochenta –encabezada por la alcaldesa Laura Pavón Jaramillo–, había ya puesto su atención en las desigualdades que se podían observar entre las zonas rurales y urbanas –que se trataban de abatir uniendo aquéllas con los núcleos poblacionales urbanos del municipio–,⁷¹ será en el periodo gubernamental de Enrique González Isunza (1991-1993) donde la desigualdad adquirirá un peso significativo. Más allá de lo que se expresa en el Plan de Desarrollo Municipal, que repite la visión del problema de la desigualdad a partir de los diferenciales de desarrollo entre espacios urbanos y rurales, es en los distintos informes de gobierno donde se hace explícita la necesidad de que el municipio procure el desarrollo de la igualdad de oportunidades –esta referencia vinculada a la propia propuesta de Pronasol.⁷² La desigualdad de oportunidades, desde la perspectiva municipal, se lee como el resultado de los bajos ingresos de las familias de la localidad. Pese a todo, se hace un distingo importante: una cosa es la desigualdad vinculada a los ingresos y otra la que se encuentra conformada por aspectos más de carácter “social” –limitado a los temas de la diferencia de acceso a la educación, salud, asistencia, cultura, recreación, deporte, derechos a la infancia y la atención de las mujeres.⁷³

⁷⁰Véase el primer y segundo Informe de Gobierno de Laura Pavón Jaramillo de 1989 y 1990, respectivamente.

⁷¹H. Ayuntamiento de Toluca, *Primer informe de gobierno*, 1988, p. 75.

⁷²H. Ayuntamiento de Toluca, *Primer informe de gobierno*, 1991. H. Ayuntamiento de Toluca, *Segundo informe de gobierno*, 1992; H. Ayuntamiento de Toluca, *Tercer informe de gobierno*, 1993.

⁷³H. Ayuntamiento de Toluca, *Primer informe de gobierno*, 1994.

En este sentido, el Pronasol resulta relevante y no debe considerarse como un mero programa dependiente de las vicisitudes de un sexenio, en la medida que establecerá un marco de acción para los futuros programas municipales en Toluca. De hecho, en el contexto del Pronasol, el campo de acción de los gobiernos locales se asocia con el desarrollo de la igualdad de oportunidades para reducir la marginalidad, así como abatir los indicadores negativos en materia de alimentación, vivienda y empleo.⁷⁴ Un papel que seguirá ocupando un lugar significativo más allá de la conclusión del Pronasol como programa de carácter sexenal. En el gobierno de Alejandro Ozuna Rivero (1994-1996) —el primero después del fin del sexenio salinista— el gobierno municipal será planteado como un motor fundamental para enfrentar las desigualdades en el Plan de Desarrollo Municipal, donde se menciona la importancia de atender “los problemas y demandas de los grupos y sectores que por diversas circunstancias se han quedado al margen del desarrollo”.⁷⁵ Por otro lado, el alcalde Armando Garduño Pérez (1997-2000) señalará que su gobierno se propone establecer acciones sociales que garanticen la igualdad de oportunidades:

La existencia de rezagos significativos en los niveles básicos de bienestar, como alimentación, educación, vivienda y salud, en algunas zonas del municipio, son problemas que tenemos que resolver para ser una sociedad verdaderamente libre y alcanzar la ansiada justicia social.⁷⁶

Como se puede observar en este discurso, el gobierno municipal se propone articular la atención a la infancia, las mujeres y los adultos mayores, orientando a la población más desprotegida los bienes y servicios públicos como un mecanismo para “acotar las distancias sociales”.⁷⁷ Tema que será reiterado en los siguientes

⁷⁴H. Ayuntamiento de Toluca, *Segundo Informe de Gobierno*, 1992.

⁷⁵H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo del Municipio de Toluca 1994-1996*.

⁷⁶H. Ayuntamiento de Toluca, *Primer informe de gobierno*, 1997, p. 29.

⁷⁷H. Ayuntamiento de Toluca, *Primer informe de gobierno*, 1997, p. 32. Cabe mencionar que es en este período de gobierno cuando aparece por primera vez el tema de los grupos

informes de gobierno cuando se exprese que es necesario “resolver las desigualdades sociales que aún persisten en la población” a través de lograr un equilibrio de oportunidades,⁷⁸ o cuando se señale que es necesario incorporar a la población a los beneficios del desarrollo social para abatir la desigualdad y la carencia de oportunidades.⁷⁹

En estos dos trienios, sin embargo, el problema de la pobreza es prácticamente imperceptible en el discurso y queda implícito bajo el telón de fondo del tema de las desigualdades. Será hasta el primer gobierno del Partido Acción Nacional en la alcaldía de Toluca cuando la pobreza adquiera carta de ciudadanía y sea observada en la propia dinámica de la desigualdad. Si bien no quedará planteado en el Plan de Desarrollo Municipal, en su primer informe de gobierno el alcalde Juan Carlos Núñez Armas (2000-2003) dedicará un apartado del mismo al tema del “Desarrollo Social y Combate a la Pobreza”,⁸⁰ presentando la cuestión de la desigualdad como término clave:

La opresión y la injusticia son condiciones contrarias al interés nacional, y son degradantes de la persona, de los grupos y de las sociedades [...] Dadas las desigualdades sociales y económicas, que existen en el municipio, uno de los principios y objetivos de este Ayuntamiento es crear las circunstancias para garantizar la equidad entre los ciudadanos, orientando el gasto a la inversión en programas y servicios que incidan directamente en el bienestar de las personas y de las comunidades más desprotegidas.⁸¹

Si bien el asunto de la desigualdad no aparece en este primer informe, en posteriores el tema regresará motivado por el lanza-

indígenas, muy probablemente por la influencia que tuvo el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; véase *Plan de Desarrollo Municipal Toluca 1997-2000*.

⁷⁸ H. Ayuntamiento de Toluca, *Segundo Informe de Gobierno*, 1998, p. 18.

⁷⁹ H. Ayuntamiento de Toluca, *Tercer Informe de Gobierno*, 1998, p. 21.

⁸⁰ Diez años después que se hace presente, como ya se apuntó, en el plan de desarrollo de la entidad de 1993-1999.

⁸¹ H. Ayuntamiento de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, 2000, p. 45.

miento del programa Oportunidades que impulsará el gobierno federal. No obstante, el tema de la pobreza en el discurso oficial pasará de ocupar un lugar en los informes anuales a ser un planteamiento formal en el plan de desarrollo de su sucesor, el alcalde Armando Enríquez Flores (2003-2006) también del Partido Acción Nacional, en el que se señalará que:

La pobreza continúa dominando en los países en desarrollo, situación que en las últimas décadas ha empeorado y los gobiernos han tratado de enfrentarla considerando en un contexto social, los componentes de un nivel mínimo de vida compatible con la dignidad humana e identificando aquellos sectores de la población cuyos niveles de consumo no cumplen con ese mínimo, ya que no están accediendo a satisfactores de primera necesidad como la educación, la salud y la disponibilidad de una vivienda digna.⁸²

Con estos términos el tratamiento por parte del discurso oficial del tema del desarrollo social y la pobreza adquiere a principios del presente siglo un espacio en la definición general de los planes e informes de gobierno de la administración municipal a través del tema de la desigualdad. En donde si bien ésta permite ordenar cierta complejidad sobre la precariedad, en la medida en que ella puede englobar hasta cierto punto algunas brechas que hay que superar, el término no deja claro cuándo una brecha debe ser considerada como sujeta a intervención por parte de las autoridades; es decir, cuándo una desigualdad requiere de intervención y, más aún, cuándo se cristaliza en un estado de pobreza.

Esto no es un aspecto menor, ya que son criterios necesarios para definir a quiénes atender. Esta dificultad se trata de subsanar de alguna manera con la construcción de indicadores que pretenden definir quiénes pueden ser objeto de atención –involucrándolos en políticas definidas como de “desarrollo social”–; mediciones que intentan ubicar a los que pueden ser catalogados

⁸²H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 2003-2006*.

como pobres y, por tanto, sujetos de ayuda. Este esfuerzo, como se verá a continuación, no resultará fácil, pues la definición de la desigualdad y la pobreza para las autoridades implica la reducción de ambos aspectos a una escala que permita observar el acceso diferencial a bienes y servicios; en otras palabras, que haga posible medir la distancia que ciertos grupos sociales presentan en la satisfacción de ciertas necesidades y la detección de lo que se podría denominar como carencias significativas que, en muchas ocasiones, permiten dar cuenta de *estados* de precariedad pero que impiden observar el proceso relacional que suponen.

*Definiendo la pobreza:
la cuestión de la clasificación y distinción sociales*

El problema de la localización de los grupos que requieren una atención particular por su condición de precariedad ha resultado un tema relevante en la administración local en por lo menos los últimos 15 años del siglo pasado. Los instrumentos para detectar estas cuestiones han pasado por un proceso que los hace cada vez más complejos. En el primer Plan de Desarrollo Municipal que tuvo el municipio de Toluca (1988-1990) es posible observar la presencia de algunos datos muy generales, como aquellos relativos a la esfera denominada en el propio plan como “social”, en el cual sólo aparecían los rubros de educación (número de escuelas, grupos, maestros, alumnos, población en edad escolar, población servida, cobertura) y salud (unidades médicas públicas, consultorios de servicio, clínicas, personal médico, enfermeras, habitantes por unidad médica, habitantes por médico).⁸³ En el siguiente plan de desarrollo, los datos para medir y con ello establecer las estrategias de atención del gobierno municipal también resultan muy generales, aunque se incluyen otras variables, como el número de población afiliada a algún régimen de seguridad social y ciertos cálculos relativos a la tasa de mortalidad en el municipio.⁸⁴

⁸³H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1988-1990*.

⁸⁴H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1991-1993*.

El primer indicador que resume una serie de variables y que se utiliza como referente para la planeación de la actividad administrativa municipal, así como la orientación de recursos hacia los grupos precarios, puede observarse en el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. En él aparece como criterio de diagnóstico un Índice de Desarrollo Humano elaborado para el municipio. A partir de este indicador se afirma que Toluca se encuentra entre uno de los 14 mejores municipios de la entidad,⁸⁵ sin embargo, el análisis acusa que algunas variables que forman el indicador –salud y niveles de ingreso– registran condiciones poco favorables en amplios sectores de la población de la localidad.⁸⁶ Un año después, cuando se modifique el plan debido a las restricciones económicas de la crisis que enfrenta el país en 1994, se incluirán como indicadores para medir el problema de la precariedad social los relacionados a las condiciones de la vivienda (materiales del piso, muros y techos, así como el número de cuartos) y su conexión a los servicios públicos (agua y drenaje); de igual forma se pondrá atención particular a las características de las vecindades (que en total sumaban en ese año 30 con 238 viviendas). Temas e información que se volverán recurrentes en el futuro para localizar a los grupos sociales susceptibles de recibir apoyos gubernamentales.

Poco a poco se irán perfeccionando técnicamente las formas en cómo se presente la información: de plan en plan se harán más complejos los indicadores. Si en el Plan de Desarrollo Municipal 1988-1990 se presentaban datos en términos absolutos, en los subsiguientes se incluirán porcentajes, índices, ponderaciones y relaciones. En el Plan Municipal de Desarrollo 1997-2000 aparecerán, por ejemplo, los primeros datos referenciados geográficamente, dando la oportunidad de establecer una espacialización de la información censal con el fin de orientar la política y la acción gubernamen-

⁸⁵“En términos generales –apunta el plan– el municipio de Toluca presenta una situación favorable en materia de bienestar social. Al determinar el Índice de Desarrollo Humano del municipio que resulta de medir comparativamente variables de educación y salud.

⁸⁶H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1994-1996*, p. 37.

tal. Esto permitirá no sólo manejar la información tradicional sobre educación o vivienda, sino que podrán elaborarse indicadores de bienestar intramunicipales a nivel microespacial como se hace en el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, que tienen por objetivo:

...brindar una amplia perspectiva que muestre el fenómeno demográfico no sólo como cifras de una variable independiente, sino más bien como un factor interactuante que se sobredetermina permanentemente con los diversos procesos socioeconómicos que ocurren de manera cotidiana.⁸⁷

En este plan se retoman otros indicadores para medir el bienestar, como el Índice de Vulnerabilidad Social elaborado por el gobierno del Estado de México, a través de su Secretaría de Desarrollo Social,⁸⁸ el cual permitirá ubicar en el espacio urbano las zonas de atención en materia de “desarrollo social y combate a la pobreza”, una preocupación en el ámbito municipal que está en el ambiente de las políticas públicas tanto en el ámbito estatal como federal. ¿Se podría decir entonces que se está frente a la consolidación de una perspectiva particular en torno a los problemas de la precariedad? Muy probablemente sí, al observar que en el mismo año se publican en el Estado de México dos textos que parten prácticamente de los mismos supuestos: un índice de marginación y un índice de “vulnerabilidad social”; mientras que en el ámbito federal se publica un índice de marginación urbana

⁸⁷ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006*, p. 83.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 121. El documento lleva por nombre *Estado de México. Índice de Vulnerabilidad Social*. Si bien la Sedesem presentó el trabajo, en su elaboración participaron la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, el Consejo Estatal de Población del Gobierno del Estado de México y el Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del gobierno del Estado de México. Su objetivo era realizar un diagnóstico que pudiera establecer qué zonas urbanas requerían de una atención particular en materia de política social. El análisis fue llevado a cabo tomando como nivel de estudio las más de 2,000 áreas geostatísticas básicas en las que se divide la entidad, en lugar de tomar el nivel de agregación municipal como criterio de partida.

que incluye información para el Estado de México y para el municipio de Toluca en particular.⁸⁹

En cada uno de estos indicadores se plantea una cierta forma de abordar el análisis de las condiciones de precariedad de la sociedad. Para el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, el índice de vulnerabilidad se entiende como la suma de distintos procesos vinculados a la pobreza, la marginación y la exclusión social, donde el primero de estos procesos refiere:

...a los grupos que son vulnerables por su baja capacidad de ingreso que les impide tener el acceso a los bienes y servicios necesarios para una vida digna; el proceso de marginación, por su parte, refiere a la dinámica mediante la cual ciertos grupos sociales se encuentran ligados débilmente a los servicios públicos urbanos y rurales –transporte, agua, drenaje, energía eléctrica–, finalmente, la exclusión hace referencia a los grupos que se encuentran inmersos en una dinámica que los deja fuera, de manera intermitente o permanente, de la escuela, el empleo y la protección social, debido a su condición de género, edad, etnicidad y discapacidad (Sedesem, 2002: 3).

El objetivo del indicador es establecer las condiciones de “fragilidad” de ciertos grupos sociales a partir de lo que en el documento se denomina como las “dinámicas de pobreza, exclusión y marginación”.⁹⁰ Los resultados que se presentan en este documento permiten la definición de zonas denominadas de muy alta y alta vulnerabilidad, las cuales fueron agrupadas en cinco

⁸⁹ El Consejo Estatal de Población (Coespo) publicó por ejemplo, en el 2002, el Índice de Marginación 2000. 124 municipios. En ese mismo año el Consejo Nacional de Población (Conapo) publicó un Índice de Marginación Urbana con el objetivo de establecer un diagnóstico de las conurbaciones del conjunto del país. Los resultados que arroja para el Estado de México resultan muy similares a los que obtuvo el índice de vulnerabilidad que calculó la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México.

⁹⁰ Las variables utilizadas fueron: población de 15 años y más analfabeta; población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela; población de 15 años y más analfabeta; hogares con jefatura femenina; relación niño-mujer; índice de dependencia demográfica; población sin derechohabencia a los servicios de salud; población con discapacidad; promedio de habitantes por cuarto; viviendas particulares sin agua entubada; viviendas particulares sin drenaje; viviendas con techos de materiales no duraderos; población ocupada que recibe hasta dos salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.

regiones de atención prioritaria; una de ellas que abarca al municipio de Toluca junto con su zona metropolitana.⁹¹ En dichas zonas se estableció una política de orientación de recursos, los cuales han fluido por primera vez a partir del 2003. Dichos recursos se han mantenido en vista de que el propio Conapo ha coincidido con los espacios sobre vulnerabilidad que ha dado a conocer el gobierno del Estado de México. No obstante, el Conapo definió a su indicador como de marginación, entendiendo por este término, “las carencias y privaciones que padece una población” (Conapo, 2002: 12). A diferencia del indicador del gobierno estatal que considera tres dimensiones analíticas (pobreza, exclusión y marginación), el Conapo considera cinco: acceso a la salud, la educación; acceso a la vivienda digna y decorosa; la percepción de ingresos monetarios suficientes y las desigualdades de género.⁹²

Tanto la construcción de este índice como el de vulnerabilidad permitieron un diagnóstico muy similar de las condiciones de vida de la población de la entidad, en la medida en que las zonas consideradas como precarias son prácticamente las mismas en uno y otro indicador cuando se les asocia a su referente cartográfico. Pero no sólo coinciden en este punto; en primer lugar tratan de construir una cierta causalidad de la precariedad a partir de la correlación de variables; en un segundo término, intentan espacializar sus resultados con miras a diseccionar de forma específica los recursos públicos. En este sentido, ambos indicadores han hecho posible la orientación de importantes recursos a estas poblaciones. En las reuniones que realiza de manera trimestral el Subcomité de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza del Gobierno del Estado de México se va evaluando la inversión que se realiza, sobre

⁹¹ Las regiones de atención prioritaria abarcan al 85 por ciento de la población estatal que vive, según la Sedesem (2002: 13), en condiciones de muy alta y alta vulnerabilidad.

⁹² El indicador del Conapo se elaboró a partir de un análisis de componentes principales. Las variables utilizadas son: población sin derechohabencia a los servicios de salud; hijos fallecidos de las mujeres de 15 a 49 años; población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela; población de 15 años y más sin instrucción posprimaria; viviendas particulares sin drenaje; viviendas particulares sin agua entubada dentro de la vivienda; viviendas con techos de materiales ligeros, naturales y precarios; viviendas sin refrigerador; viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento; población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos; mujeres entre 12 y 17 años de edad que han tenido al menos un hijo nacido vivo.

la base de una meta que se especifica al principio del ejercicio presupuestario de cada una de las secretarías y áreas involucradas en la atención de las regiones de atención prioritaria.

Pero quizá la mayor coincidencia se localiza en la forma en cómo se construye la supuesta serie de causalidades que generan la marginación y la vulnerabilidad. Ambos indicadores parten de un análisis de componentes principales, un procedimiento matemático que sintetiza en un número la relación entre diferentes variables. Sin duda, este tipo de análisis se había realizado con anterioridad para el Estado de México, tanto por organismos gubernamentales (por ejemplo: Conapo, 1993) como desde algunas perspectivas más académicas (Camposortega y Mejía, 1987; Rodríguez, 1991; 1994). Estos estudios tomaron como escala de análisis a los municipios en el Estado de México. No obstante, el municipio como nivel de agregación para el análisis dificultaba mucho el establecer algún tipo de acción gubernamental a no ser para una política estatal. La posterior publicación de información con un nivel de agregación a escala intramunicipal posibilitó la construcción de indicadores con un nivel de detalle importante que sugería la orientación de la acción pública de manera más precisa, casi a nivel de colonia y barrio.⁹³

Estas construcciones matemáticas buscan clasificar y distinguir el espacio social con la intención de orientar los recursos sobre la base de criterios considerados como “científicos”, desligando al aparato gubernamental de un supuesto ejercicio discrecional de los recursos. De hecho, es posible observar en los planes de desarrollo municipal el incremento de referencias académicas, sobre todo en la alusión a la construcción de indicadores. Con esto pareciera que se busca encasillar los problemas sociales y de pobreza sin mayor criterio que el que puede proporcionar una escala numérica justificada por un cierto conocimiento considerado

⁹³ Este tipo de estudios han presentado un importante crecimiento gracias a que en el XI Censo de Población y Vivienda de 1990; se incluye como nivel de agrupación territorial el Área Geoestadística Básica (AGEB), las cuales son unidades básicas del marco geoestadístico nacional, que dividen el territorio del país en espacios menores al municipio (Arteaga y Alfaro, 2001).

como legítimo por su supuesta “neutralidad” política. En sus efectos estos indicadores dibujan en el espacio local una cierta geografía de la marginación, la vulnerabilidad y el bienestar; tratando de configurar un escenario de acción pública marcado por la necesidad de reducir la complejidad de los fenómenos que se encuentran vinculados a la precariedad de ciertos grupos sociales y de orientar sus esfuerzos sobre ellos. Localizar y focalizar. Sobre esta dupla se sientan las bases de una estrategia que pretende administrar y proporcionar bienestar. Lo cual implica desplazar el problema de la desigualdad con la mera correlación estadística de carencias, soslayando en algunos casos que éstas son más bien el resultado de procesos sociales muy amplios.

A partir de las nuevas formas de examinar la precariedad se supondría que el propio campo institucional en el ámbito municipal se vería forzado a un reordenamiento: un cambio en la forma de clasificar y diferenciar a una sociedad para orientar ciertos recursos resultaría también en la modificación de las áreas de la administración pública. Desplazamientos que podrían darse en la medida en que se van abriendo camino determinadas prioridades y se va dando entrada a ciertos temas, mismos que algunos años atrás no pertenecían al campo de actuación de la administración municipal.

Instituciones, pobreza y bienestar social

Si bien los indicadores que engloban una problemática de precariedad no se han convertido en ejes rectores sobre los cuales gira toda la administración, permitirían suponer un proceso de cambio en la organización administrativa, en particular en las áreas que de alguna manera pueden incidir en la atención de lo que ellos llaman las áreas de “desarrollo social y lucha contra pobreza”. Sin embargo, al parecer esto no sucede así. Desde finales de la década de los ochenta, durante el periodo de gobierno de Laura Pavón Jaramillo (1988-1990), se desdibuja la presencia del área denominada Dirección General de Promoción e Integración So-

cial.⁹⁴ Ya en el periodo de Alejandro Ozuna Rivero (1994-1996) dicha área no existirá más como dirección general; sin embargo, con el objetivo de enlazar las acciones del Pronasol en el ámbito municipal, aparece una Coordinación de Solidaridad.⁹⁵ Algo que se volverá a repetir en el gobierno municipal encabezado por el alcalde Armando Enríquez Flores (2003-2006), cuando se establece la Coordinación de Oportunidades.⁹⁶ No obstante, se puede observar que pese al agrupamiento de diversos temas bajo el paraguas del término “desarrollo social y pobreza” –así como la puesta en marcha de indicadores cada vez más sofisticados para condensar en un número el problema de la precariedad de ciertos grupos–, no existe una reconfiguración del campo institucional.⁹⁷ Por el contrario, se mantienen las áreas tradicionales de desarrollo urbano, servicios, así como las áreas de atención a la familia y la infancia –por ejemplo, a través de la Dirección para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Esta situación contrasta con las modificaciones en el ámbito federal y estatal, donde alrededor del discurso del “desarrollo social y la pobreza” se ha organizado una serie de mecanismos institucionales. En el caso del ámbito federal se encuentra la conformación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992, quien centralizó en sus manos la instrumentación del Pronasol a cargo hasta entonces de la otrora llamada Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo que se refiere al Estado de México, en esta entidad se conformó primero la Coordinación General de Desarrollo Social (1999) –que sustituía a la Coordinación General de Desarrollo Municipal–, que sería convertida posteriormente en Secretaría de Desarrollo Social en el 2001. En ambos casos el establecimiento de un área dedicada especialmente a la atención de los sectores precarizados habla de la institucionalización de la atención de estos grupos, independientemente de si sus

⁹⁴ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1988-1990*.

⁹⁵ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1994-1996*.

⁹⁶ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006*, p. 3.

⁹⁷ Incluso en el ámbito estatal sólo algunos municipios –como es el caso de Tlalnepantla, por poner un ejemplo– tiene considerado en su organigrama una Dirección General de Desarrollo Social.

acciones representan la puesta en marcha de políticas efectivas para los objetivos para los que fueron diseñados.

De igual forma, no quiere decir que el que no existan instituciones formalmente orientadas a atender lo que se denomina como espacios de “desarrollo social” en el ámbito municipal en Toluca, ello impida que se realicen acciones tendientes a atender la pobreza y mejorar las condiciones de bienestar: en otras palabras, que se presente un desajuste entre discurso e institución no quiere decir que no se puedan llevar a cabo acciones específicas en materia social. Con todo, la pregunta aquí es más bien: ¿qué sugiere dicho desajuste en los límites del campo de acción sobre los grupos precarios?, ¿qué se puede observar al advertir la ruptura entre la elaboración de indicadores que agrupan unas variables y que hablan de la complejidad de la pobreza, con la aparente inmovilidad institucional formal para encargarse de atender estos problemas?

En primer lugar, es importante observar que en el ejercicio de la administración municipal se ha construido un saber especializado alrededor del problema de la pobreza. Algo que anteriormente no existía, en la medida en que la administración se sustraía prácticamente a la mera gestión de recursos para impulsar el desarrollo económico, urbano y de servicios que se creía, por consecuencia de su buena administración debería permitir la cobertura de las necesidades consideradas como básicas para el conjunto de la población del municipio. Este conocimiento especializado tiene como objetivo mostrar que los problemas de carencia social que llevan a la pobreza se pueden visualizar a partir de una configuración de elementos heterogéneos, donde la individualidad de las personas localizadas en la pobreza desaparece para dar paso a factores y correlaciones estadísticas que requieren, para su elaboración, de un conocimiento y entrenamiento muy particular. Lo cual delimita, también, un espacio de carencias a partir de una cuantificación con relación a una serie de parámetros promediados a nivel local, estatal y nacional.⁹⁸

Pero a lado de esta unificación de características sociales dispares en uno o varios indicadores, las decisiones parecen depender

⁹⁸Incluso internacionales, como parece apuntar la construcción de los índices de desarrollo humano que permiten la comparación no sólo entre países, sino entre entidades federativas de México y con otros países.

aún de instancias totalmente heterogéneas y basadas aún en la perspectiva sectorial. De esta forma, aquel que es considerado como pobre parece surcado por una serie de múltiples instancias, funcionarios y representantes de instituciones municipales diversas. Por el contrario, el especialista –aquel que definió los criterios de aglutinamiento y ordenamiento de datos– parece desaparecer. Ciertamente son otros los que hacen su aparición, pero mucha de las veces poco vinculados con el establecimiento de los criterios estadísticos que dieron parte al diagnóstico sobre la precariedad en el municipio.

La construcción de indicadores resulta conveniente en la medida en que la referencia a un saber técnico posee una función indispensable en tanto que proporciona una base considerada como científica para el establecimiento de políticas públicas. Aunque el punto aquí, hay que subrayarlo, no son tanto los criterios con los cuales se construyen dichos indicadores; es la función de todo diagnóstico y éste puede variar de acuerdo con los criterios de los que parta. El punto a destacar aquí es que el diagnóstico se encuentra, al parecer, completamente dissociado de la puesta en marcha de los mecanismos institucionales para afrontar lo que el propio diagnóstico plantea. Los indicadores cada vez más sofisticados elaborados para plantear un diagnóstico sobre la precariedad social, operan como un conocimiento especializado que se incluye en un programa de gobierno por la objetividad científica que carga a costas, aunque frente a los que toman las decisiones pueden quedar subsumidas a las exigencias prácticas de la administración y la gestión, como de las presiones sociales para responder a necesidades particulares. En otras palabras, los indicadores del especialista pueden quedar generalmente fuera del proceso de decisión de quienes llevan la práctica gubernamental. Dicho conocimiento asume, por lo tanto, una función de auxiliar en relación con una política administrativa completamente definida, al parecer, por las exigencias de la gestión.

Sin embargo, la presencia y desarrollo de un conocimiento cada vez más especializado, cuantificable y mesurable sobre la población municipal representa una cierta perspectiva “científica” que

busca localizar un proceso de distribución de la población en circuitos especiales de focalización en materia, por ejemplo, de educación, empleo, alimentación y salud. La legitimación por un determinado conocimiento especializado (o un pseudosaber especializado) de la toma de decisiones, otorga al especialista un estatus particular dentro de la administración pública.

*Tradiciones e innovaciones
de la política social*

Las nuevas formas de visualizar la precariedad parecen expresar una necesidad por racionalizar esa nebulosa que significa la pobreza, consolidando la acumulación y sistematización de bases de datos sobre el espacio municipal a fin de dar cuenta de su desarrollo diferencial en materia de servicios, bienestar y condiciones de vida. Si bien aún poco claro, en esta labor se deja ver un esfuerzo por reordenar y planificar el desarrollo del municipio bajo un programa de gestión de la población considerado como racional. De esta forma es posible observar, en el ámbito del municipio de Toluca, una tendencia general que es posible percibir en el ámbito global: el sustentar el llamado “combate a la pobreza” a partir de la organización de información demográfica, social y económica, que permite el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. Los esfuerzos por definir lo social a través de los ambiguos términos de “sector”, “área” y “desarrollo social”, dejan clara la necesidad por localizar una serie de grupos que se ubican en condiciones de precariedad, no sólo por sus ingresos, sino por la falta de redes suficientes o suficientemente sólidas de ciertos grupos para con el resto de la sociedad.

Dicha accesibilidad o conexión se ha desprendido de un cierto interés por atender la desigualdad social. Un término que, por la amplitud con la que se ha manejado, resulta en algunos momentos sumamente ambiguo. No obstante, quizás, ello resulta de la propia conformación de la estructura social contemporánea, la cual se encuentra articulada sobre desigualdades diversas, establecidas por el ingreso, el estatus, entre otros aspectos. La sociedad actual

se encuentra estructurada a partir de diferentes ejes jerárquicos y normativos de referencia. Desde hace algunas décadas existe, efectivamente, un proceso de agravamiento de las desigualdades, pero ellas no están repartidas por igual en la estratificación social: mujeres, adultos mayores, jóvenes, ciertos cuadros profesionales, discapacitados, grupos étnicos, resienten de distinta manera y grado los cambios de un desarrollo económico desregulado, que trae como consecuencia una dinámica desregulada de las desigualdades. De esta forma, la sociedad tiende a organizarse más en función de una distribución heterogénea de las desigualdades que parece materializar el ideal weberiano que tendía a considerar el estatus, la clase y el poder, como dimensiones analíticas que cruzan de manera independiente a los individuos (Crompton, 1993).

Paradójicamente, los distintos indicadores que se han desarrollado para medir la marginación o la vulnerabilidad no permiten apreciar la desigualdad sino de forma indirecta. Por otro lado, los indicadores construidos no facilitan la observación de la trayectoria que ha conformado los espacios llamados de marginación o vulnerabilidad social. Señalan más bien puntos de carencias precisos y quizás su intensidad, pero no dicen qué fue lo que hizo posible que ciertos grupos sociales llegaran a esa situación. Además, los indicadores parecen sostener la idea de que una vez subsanadas las carencias el problema de la “marginación” y la “vulnerabilidad” se terminarán, como si éstos estuvieran inscritos fuera del conjunto de relaciones sociales constituidas históricamente.

Aunque hay que aclarar que no se puede decir simplemente que estos intentos por construir formas de mesurar la precariedad en el ámbito local y estatal son meros mecanismos de legitimación de la acción gubernamental. Si bien es cierto pueden y juegan este papel, también se constituyen como instrumentos que dejan ver la futura configuración de una política que tiende a poner, en aquellos espacios considerados estadísticamente como pobres, una marca sobre la que se pueden objetivar una serie de significaciones sociales tanto positivas –poblaciones que requieren ayuda para superar una condición lastimosa–, como negativas –población

con discapacidades no solamente económicas, sino culturales y sociales. Sobre todo y en la medida en que las poblaciones consideradas como pobres pueden, también, llegar a ser catalogadas no solamente en riesgo, sino peligrosas, como sucede con cierta tendencia a criminalizar la pobreza. Un punto que resulta importante destacar, es el hecho que, en la medida en que los indicadores tienden a generar homogeneidades abstractas a partir de variables abstractas en una o varias series de datos, ello borra las particularidades a favor de un espacio generalizado de factores intercambiables.

Del individuo peligroso a los sujetos en riesgo

INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE capítulo tiene como objetivo analizar la forma como se ha problematizado la ilegalidad en el municipio de Toluca en los últimos 50 años. En este recorrido se mostrará que los delitos eran considerados, antes del proceso de industrialización, como el resultado del cálculo de ciertos sujetos para obtener beneficios por medios no legales. No obstante, en años siguientes –parte de los años sesenta y hasta finales de la década de los setenta– los delitos se explican más como el efecto de la desarticulación social que acompaña la introducción de los modos de vida urbano-industriales que rompen con un supuesto orden “moral” y ciertas “buenas costumbres”. Posterior a estos años y hasta mediados de los años noventa, el delito se visualiza vinculado a la presencia de “problemas sociales” tales como el desempleo, la falta de educación, de redes sociales en barrios y colonias, entre otros aspectos similares. Finalmente, en los últimos años se ha entendido como el resultado del funcionamiento “desviado” de ciertos grupos sociales en zonas específicas y localizadas del municipio, a las cuales se denomina en “riesgo”.

Se examinará también en este apartado los diferentes dispositivos que se han construido frente a estas problematizaciones. Se verá el impulso a programas de moralización como la primera solución al problema del incremento de las ilegalidades, los cuales se sustituirán poco a poco por la instalación de dispositivos arquitectónicos –los llamados tecallis–, especie de casetas de policía que tienen por objetivo ser espacios donde se pueden realizar de-

nuncias de actividades delictivas pero, de igual forma, se piensa que logran incentivar la corresponsabilidad social y constituir “centros de servicios urbanos”. Dispositivos que serán desplazados a finales del siglo xx por las estrategias de participación ciudadana y los mecanismos de coordinación policial, que tienden a focalizar la atención del delito en el contexto de los llamados “programas de seguridad pública”. Lo que se hace en este capítulo, por tanto, es dibujar la metamorfosis del campo de problematización y de los dispositivos orientados a explicar y atender el problema de la delincuencia.

En este sentido, el presente capítulo se divide en dos apartados. El primero, que examina el recorrido que va desde la manera como se problematizan los delitos momentos previos a la puesta en marcha de la industrialización, hasta su conclusión con la emergencia de lo “social” como forma de tratar las ilegalidades. La segunda parte busca examinar cómo se organiza la problematización del delito en el preciso momento en que se conforma la definición de programas y políticas de seguridad, ubicando las ilegalidades como fenómenos que requieren para enfrentárseles del control de los espacios considerados en riesgo, en coordinación con distintas instancias públicas –policías municipales, estatales y federales.

VIEJOS Y “NUEVOS” ILEGALISMOS: REORGANIZANDO EL ORDEN Y LA PAZ

A MEDIADOS del siglo pasado una preocupación mantenía la atención de las autoridades municipales encargadas del orden público. El resguardo de cierta estabilidad social, relacionada con el fortalecimiento del monopolio de la violencia por parte del Estado. Algo que requería una atención especial en la medida en que la pacificación del país, si bien se consolidaba, era frágil para un gobierno que tenía muy claro aún en su memoria no sólo el movimiento revolucionario de 1910, sino las otras guerras que le sucedieron. Quizás por ello la preocupación de las autoridades municipales y estatales durante la década de los años cuarenta fuese el control

social de los forasteros en la ciudad.⁹⁹ De ahí la importancia que se da al papel que desempeña el Departamento de Investigación Política y Social –así como a la policía secreta– ambas encargadas de vigilar muy atentamente todos los días el ingreso de cualquier persona a casas de huéspedes, movimientos de extranjeros y “sospechosos en general”.¹⁰⁰ Una policía secreta que, en su momento, el propio ayuntamiento se encargó de proporcionar equipo de fotografía y un laboratorio de investigación para llevar “a cabo adecuadamente su trabajo”.¹⁰¹ De esta responsabilidad se desprenderá el municipio en 1952, cuando la policía secreta –también llamada “servicio secreto”– y el Departamento de Investigación Política y Social pase a formar parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.¹⁰² Ciertamente, que el ayuntamiento de Toluca se encargara de la policía no era una atribución obligatoria. De acuerdo con el artículo 115 fracción tercera de la Constitución, el gobernador tenía el mando de las policías municipales; sin embargo, se consideraba que en el municipio recaía su administración por ser éste el lugar donde la policía residía “habitual y transitoriamente”.¹⁰³

Cuando el municipio no se ocupe más de realizar las funciones de policía política –al menos formalmente–,¹⁰⁴ se podrá observar un cambio en la función del gobierno local de Toluca hacia los de-

⁹⁹Otro control específico estaba dado hacia la vagancia. En el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno la vagancia estaba prohibida y penalizada según consta en el capítulo IV, denominado “Moralidad y Seguridad Pública”, en sus artículos 17 y 18. De igual forma, en el artículo 19 del mismo capítulo, se buscaba regular la mendicidad, para ejercerla se tenía que obtener una licencia, de lo contrario se estaba sujeto a ser consignado ante las autoridades.

¹⁰⁰Informe de labores por el H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, 1944, p. 4.

¹⁰¹Informe de labores por el H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, 1946. Esto se puede observar de igual forma en el Informe de labores por el H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, 1950.

¹⁰²H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1952.

¹⁰³*Idem.*

¹⁰⁴Sólo de manera formal. En los archivos concernientes a la policía preventiva municipal es posible encontrar una parte del 25 de noviembre de 1978 sobre las actividades políticas del Partido Comunista: “16:00 horas el C. policía Arcadio Calixto Silverio, dio parte que en el mercado 16 de septiembre, se llevó a cabo un mitin encabezado por el Sr. Manuel “NN”, de la Facultad de Humanidades, dicho mitin fue para solicitar votos para su campaña a favor del Partido Comunista Mexicano, terminando esto a las 18:00 horas” (AIHMT/SE/C. 00/EXP. 23/115.26/1/1/3).

litos de orden civil y penal. Los distintos delitos en Toluca a mediados del siglo pasado reflejaban una especie de mosaico alejado, quizás, de las expectativas bucólicas de tranquilidad social que ahora se atribuyen al pasado de la ciudad. De hecho, entre 1949 y 1951, el número de detenidos pasó de 3,392 a 8,180 en dos años; es decir, un incremento de los arrestos de más del doble.¹⁰⁵ La presencia de homicidios, robos e incluso de pandillas –que se veían involucrados en hechos delictivos– era algo cotidiano. Los homicidios estaban vinculados, por lo regular, a algún tipo de *vendetta* intrafamiliar o interfamiliar, así como a conflictos entre vecinos y amigos.¹⁰⁶ Por su parte, los robos se realizaban generalmente en casas-habitación, cuando las personas estaban fuera de ellas, y en la propia calle, donde los carteristas –localizados en las calles principales y en la central de autobuses– llevaban a cabo sus tropelías.¹⁰⁷

¹⁰⁵H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1952. Hay que aclarar que no todos los delitos se refieren a faltas administrativas, ellas incluyen las faltas que son remitidas al ministerio público federal. En todos los datos que se manejan en este capítulo, los delitos cometidos a escala municipal presentan esta característica que a veces se especifica en los datos oficiales y a veces no. Con respecto a la sensación de inseguridad, una nota del periódico que lleva por título “Los cacos gozan de muy amplia impunidad para sus actividades” (*El Heraldo de Toluca*, 3 de abril de 1955: 6), señala: “Tal parece que todas las personas honradas les está vedado el salir un momento en la calle, pues los rateros se han enseñoreado de esta ciudad convirtiéndose en verdaderos buitres, que pasan el tiempo esperando que las familias salgan de su domicilio para inmediatamente disponer a placer de lo que sea de su agrado. Tras el nuevo robo cometido en ausencia de los propietarios en el Barrio de San Bernardino, no obstante que el robo fue cometido a plena luz del día, ninguno de los vecinos pudo darse cuenta de quiénes fueron los cacos”.

¹⁰⁶“Por provocativo le dieron un navajazo en la espalda” (*El Sol de Toluca*, 7 de marzo de 1955: 5); “Lo hirió de gravedad un vecino de quien creyó era un fantasma” (*El Sol de Toluca*, 5 de abril de 1955: 5); “Una tremenda sarracina armaron varios ebrios 5 de ellos resultaron heridos en la refriega” (*El Sol de Toluca*, 2 de junio de 1955: 5); “Otra víctima más de la pugna Corona-Brito, no tiene para cuando darán fin la serie de venganzas” (*El Sol de Toluca*, 3 de octubre de 1955: 4); “Toda una familia estuvo a punto de ser muerta en una emboscada” (*El Heraldo de Toluca*, 4 de agosto de 1955: 6); “Misteriosa desaparición de una infortunada mujer, se teme que el autor de esta desaparición sea su cara mitad” (*El Heraldo de Toluca*, 2 de septiembre de 1955: 6); “Intentó estrangular y quemar a su mujer” (*El Sol de Toluca*, 5 de marzo de 1960: 4); “Pista sobre los asesinos del recién nacido, aprehenderá de un momento a otro la policía a los criminales” (*El Heraldo de Toluca*, 27 de mayo de 1960: 4); “Medio matan a un preso en la preventiva, nula vigilancia en el antro carcelario” (*El Sol de Toluca*, 2 de septiembre de 1960: 8); “Hicieron pedazos a machetazos a un campesino” (*El Sol de Toluca*, 6 de noviembre de 1960: 8); “Hallan el cadáver de un obrero flotando en sucia zanja” (*El Sol de Toluca*, 5 de diciembre de 1960: 8).

¹⁰⁷“Un compadrito le voló el automóvil, de buenas a primeras fue a recogerle el coche y no ha vuelto a saber de él” (*El Heraldo de Toluca*, 2 de mayo de 1955: 6); “Tres enmasca-

Los jóvenes organizados en pandillas planteaban también un problema: acostumbraban molestar a las mujeres y a otros jóvenes, aunque a veces de igual forma realizaban robos menores a comercios.¹⁰⁸ Esto lleva a las autoridades del gobierno municipal a tratar de hacer eficiente las actividades de la policía en la atención de estos delitos, en la medida en que: "...la seguridad personal y colectiva es indispensable para garantizar la tranquilidad de los habitantes del municipio por lo que se [da] atención preferente [en el gobierno municipal] al servicio de Seguridad Pública".¹⁰⁹

En estos años se busca mejorar la preparación "física" y "moral" de los miembros de la policía a través de impartirles tres veces por semana materias como gramática, aritmética y civismo, así como instrucción militar y defensa personal, para que cumplan con su deber sin "necesidad de causar daño a los transgresores de la ley".¹¹⁰ El objetivo es garantizar los llamados fines esenciales del Estado: tranquilidad, seguridad personal y colectiva de la po-

rados asaltan a mano armada; golpearon a Enrique Valdés y saquearon se casa anteanoche" (*El Heraldo de Toluca*, 5 de junio de 1960: 4); "Robaron 3 mil pesos de la casa del Secretario particular del procurador" (*El Heraldo de Toluca*, 18 de julio de 1960: 4); "Temor de que haya mas robos de coches" (*El Heraldo de Toluca*, 13 de octubre de 1960: 4); "Un borrachito quiso robar un carro, pero la «sagaz» policía lo detuvo 100 metros adelante" (*El Heraldo de Toluca*, 18 de noviembre de 1960: 8); "Al estilo refifi robaron una tienda abrieron un boquete en la pared y se llevaron 10 mil pesos" (*El Heraldo de Toluca*, 17 de diciembre de 1960: 8); "Rescata la policía a una niña plagiada hace 30 meses. La criatura ya no conoce a sus padres" (*El Sol de Toluca*, 7 de junio de 1960: 8); "Así somos de efectivos, tres robos, tres cacos que van a dar al tambo" (*El Sol de Toluca*, 4 de agosto de 1960: 8).

¹⁰⁸ "Pandilleros de barriada asaltaron «La Guadalupeana»" (*El Sol de Toluca*, 5 de enero de 1965: 4). La nota al respecto señala que "...fue a la una de la tarde, el botín la cuenta de día [...] Peliculesco asalto se registró al medio día de ayer [...] Este asalto se une al del cine Rex que entre gente y gangsterilmente ha colocado a la ciudad a merced de los ladrones". Por otro lado, una nota que lleva como encabezado "Cobarde ataque de cinco pandilleros a un joven" (*El Sol de Toluca*, 3 de marzo de 1968: 4), señala que: Cinco pandilleros dejaron graves marcas en el rostro a un joven de 17 años que salía a la tienda de noche en Constituyentes y Pino Suárez. "Supone que el ataque fue un acto de represalia porque en días pasados él hizo levantar un acta..." en contra de alguno de sus agresores. Estos jóvenes han atacado ya a varias personas. Al parecer son dueños de una miscelánea donde, junto con sus amigos planean sus arbitrariedades contra quienes "les caen mal" Ya hay muchas actas levantadas en su contra.

¹⁰⁹ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1955. p. 7.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 8.

blación municipal.¹¹¹ Que no quiere decir otra cosa, en ese momento, que tratar de reducir los llamados delitos de sangre y aquellos que se cometen en contra de la propiedad de las personas, garantizándose la captura y detención de los delinquentes "...para que en todos los casos, quedaran a disposición de las Autoridades Competentes".¹¹²

De esta manera, hasta mediados de la década de los años sesenta la cuestión del delito estará articulada a partir de una fórmula basada en que a toda acción corresponde una reacción: frente a las personas que infringen la ley –ya sea privando de la vida a alguien, sustrayendo sus bienes de forma individual y colectiva– hay que responder con la acción policial. Para ello se tienen que fortalecer la formación de los cuerpos policíacos, dotándoles de las condiciones necesarias para llevar a cabo su actividad. En cierta medida existe una continuidad entre esta forma de ver el delito y aquella que tenía el municipio cuando existía la policía secreta: enfrentar a quienes se considera pueden atentar contra el orden sociopolítico que apenas se consolida. En ambos casos se parte de la idea de que existen personas que por voluntad quieren causar el mal o el daño; en otras palabras, satisfacer sus necesidades y conseguir ciertos beneficios sin importar los costos de vulnerar el orden social.

Sin embargo, un giro a esta forma de abordar el delito ocurrirá cuando la industrialización se consolide en la ciudad. Como se ha visto en el apartado anterior, este proceso fue considerado una de las estrategias centrales para abatir sensiblemente los atrasos en materia de desarrollo y bienestar social; si bien es cierto que fue un proyecto que tuvo sus problemas para llevarse a cabo, así como efectos que no estaban contemplados dentro de los escenarios previstos, sirvió también como un campo de problematización particular para contextualizar los delitos que se harán presentes en la década de los sesenta.

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Tercer Informe de Gobierno*, diciembre de 1960, p. 15.

A mediados de esta década es posible observar una convergencia discursiva que sirve de telón de fondo al incremento de los delitos. El alcalde Jaime Pons Hernández, por ejemplo, hablará de la aparición de “lunares”, formados de manera “caprichosa”, donde no existen las condiciones mínimas de infraestructura urbana para aliviar las necesidades de su población. Por su parte, en ese mismo tiempo, el gobernador Juan Fernández Albarrán acordará erogar más de un millón de pesos para urbanizar la zona industrial, reforzando además las facilidades en el pago o exención de impuestos con el fin de llevar a cabo la gran transformación de la sociedad de un sistema agrícola a otro industrial. Mismos años en los que, como señala Maldonado (2002), los gobiernos estatales consolidarán su visión de la industrialización como un fin en sí mismo. Es en este tiempo, precisamente, cuando emerge una cierta sensación de que la industrialización está produciendo cambios importantes en el tipo de delitos que se cometen en la ciudad.¹¹³

En particular se señalará al crecimiento demográfico como la causa que influye en la aparición y expansión de dos modalidades

¹¹³ “Desconciertan a los intocables con una ola de robos, muchos no tienen ninguna explicación y no hay pista” (*El Heraldo de Toluca*, 3 de enero de 1965: 8); “Un individuo muerto al penetrar al domicilio ajeno” (*El Heraldo de Toluca*, 24 de julio de 1965: 8); “Robaron 10 mil pesos en efectivo en Villada 124. Señorita Amalia Pagaza víctima de audaces rateros” (*El Sol de Toluca*, 8 de mayo de 1965: 6); “\$20 mil en joyas robaron al contador Carlos Meléndez. Mientras estaba en México con calma vaciaron su casa” (*El Sol de Toluca*, 6 de junio de 1965: 4); “Asaltos y más asaltos a la mala por todos lados” (*El Heraldo de Toluca*, 7 de mayo de 1968: 10); “Otra negociación fue asaltada por ladrones nocturnos, se robaron herramienta con valor de 3 mil pesos. Ningún indio” (*El Heraldo de Toluca*, 5 de junio de 1968: 8); “Otro turista extranjero fue asaltado en Toluca” (*El Heraldo de Toluca*, 21 de septiembre de 1968: 8); “Doble golpe: Asaltan 2 negociaciones los sinvergüenzas” (*El Heraldo de Toluca*, 10 de diciembre de 1968: 4); “Defraudó con 4 mil pesos a una casa comercial. Un empleado hizo cobros por su cuenta y hace a un lado a la cajera” (*El Sol de Toluca*, 28 de enero de 1968: 4); “Violento asalto a dos ancianos cuando dormían, les robaron diez mil pesos y sus escopetas” (*El Sol de Toluca*, 25 de febrero de 1968: 4); “Taxista asaltado metido a la cajuela y abandonado en Circunvalación, dos tipos le hicieron la parada en Independencia” (*El Sol de Toluca*, 24 de abril de 1968: 4); “Otro automóvil robado, y en pleno día, estaba estacionado en las calles de Guerrero” (*El Sol de Toluca*, 9 de mayo de 1968: 4); “Robo de más de \$15,000 en la casa de una profesora lo denunció al M.P. la maestra Esther León García” (*El Sol de Toluca*, 7 de junio de 1968: 4); “Tres nuevos robos a casas particulares, ya es incontenible la ola de latrocinios” (*El Sol de Toluca*, 11 de agosto de 1968: 3); “Los amigos de influyentes le vaciaron su domicilio” (*El Heraldo de Toluca*, 4 de enero de 1973: 4); “Increíble pero cierto: 5 carteristas capturados” (*El Heraldo de Toluca*, 8 de febrero de 1973: 4).

particulares de ilegalidades: la prostitución –considerando también el lenocinio¹¹⁴ y el “vicio”: relacionado entre otras cosas a la venta ilegal de bebidas alcohólicas –a la que ahora se le atribuye la generación de hechos como el homicidio, la violación y otros delitos considerados de tipo “moral”.¹¹⁵ Así lo señala un informe de gobierno del alcalde Jaime Pons Hernández:

Si en algunos casos la vigilancia policiaca no ha reunido los frutos deseados, no se debe a falta de voluntad por parte de este Honorable Ayuntamiento, ni de los jefes y miembros de la Policía Urbana Municipal, sino al excesivo crecimiento demográfico que ha tenido en los últimos años el Municipio. Por otra parte la vigilancia policiaca se ha extendido a los pueblos del Municipio, precisamente para evitar el clandestinaje de los centros de vicio que operan donde hay grandes núcleos de población, procediendo cuando han sido descubiertos, a la clausura y aplicación de las sanciones de tipo legal y económico a que se han hecho acreedores las personas que han violado las leyes de la materia.¹¹⁶

De esta manera se ponen en marcha “campañas contra el vicio” en una población –se indica por parte de las autoridades– “...de más de 80,000 habitantes, cuyo índice demográfico va en aumento constante”.¹¹⁷ Estas campañas se dirigen sobre todo al cierre de cantinas, pulquerías, misceláneas y loncherías que venden bebidas alcohólicas. Por ejemplo, en 1965 se reporta el cierre de

¹¹⁴“Lupanares en Allende, Lerdo, Venegas, etcétera. Se denuncia que los agentes protegen a las «barbudas»” (*El Sol de Toluca*, 13 de junio de 1968: 4); “A menor impunidad habrá menos delitos en todos los órdenes. El lenocinio se debe de perseguir para acabarlo” (*El Sol de Toluca*, 29 de octubre de 1968: 3).

¹¹⁵“Isidro Martínez, drogadicto es el azote en la calle 18 de marzo” (*El Heraldo de Toluca*, 13 de octubre de 1968: 8); “Sembró el terror un automovilista borracho, embistió a la gente y a los postes el enloquecido” (*El Sol de Toluca*, 5 de julio de 1965: 4); “Trabajó ebrio el personal del Ministerio Público, no atendía denuncias que presentaba el público” (*El Sol de Toluca*, 3 de septiembre de 1968: 3); “Se encerró un campesino en su casa y se ahorcó después de la juerga de un día” (*El Sol de Toluca* 13 de febrero de 1965: 8).

¹¹⁶H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1964 p. 28.

¹¹⁷H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Segundo Informe de Gobierno*, diciembre de 1965, p. 6.

38 cantinas, 54 pulquerías, 35 misceláneas y siete loncherías con venta de bebidas. Además, la policía coopera en estas campañas organizando redadas llevadas a cabo para "...controlar a las mujeres de malvivir, remitiéndolas para detención preventiva y, posteriormente, [conduciéndolas] ante las autoridades competentes".¹¹⁸ Las redadas también tienen la intención de detectar a personas que se dedican a pedir caridad y aquellos considerados como vagabundos y que se encuentran merodeando estos lugares de "vicio".

Si las autoridades municipales consideran que el crecimiento demográfico trae consigo un deterioro para la seguridad pública, es claro que existe una contradicción en esta situación, ya que no se puede: "Fincar la prosperidad económica del Municipio al amparo del vicio y la prostitución, es dar un triste espectáculo y caer en la gravedad de una aberración que tiende a causar un desquiciamiento social y moral".¹¹⁹

Para evitar esta contradicción están presentes las "campañas contra el vicio" y la "inmoralidad contra el sexo femenino",¹²⁰ así también la acción en materia de organización policial: aumento de elementos de la policía, mejor selección de sus miembros, dotación de vestuarios y equipo (automóviles y armamento). Las campañas tienen como fin, al igual que la industrialización, no sólo cambiar la fisonomía de la ciudad sino la mentalidad de sus habitantes en la medida en que el crecimiento demográfico trae consigo un deterioro de la seguridad física.¹²¹ Por ello, en dichas campañas se acostumbra colocar en los lugares más visibles cartulinas "...donde se ilustran objetivamente los estragos causados por estos vicios".¹²² Reforzando así la lucha contra los viciosos, vagos, malvivientes y prostitutas.¹²³ Evidentemente se llevan a cabo otro tipo de accio-

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 7.

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Tercer Informe de Gobierno*, diciembre de 1966.

¹²² H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1970, p. 7

¹²³ *Ibidem*, p. 20.

nes: se contratan más policías, a los cuales se les dota de bicicletas para recorridos nocturnos en parejas y se proporcionan, además, uniformes y botas.¹²⁴ En 1970 se crea, por otro lado, una Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material que tendrá por objetivo el realizar un seguimiento especial de las condiciones de desarrollo de la sociedad de Toluca, observando de forma particular el comportamiento de ciertos sectores de la población.¹²⁵

En general, como se puede apreciar, hasta la primera mitad de la década de los setenta la seguridad pública se centra en tratar de frenar la expansión de lo que se considera como problemas morales y de orden cívico. Hay en estos temas una intención por mantener un cierto orden de las cosas frente a los cambios sociales vinculados a la industrialización. El delito ya no es visto como un acto meramente volitivo, responde más bien a un contexto social desorganizado que, en general, empuja a la población al vicio y a la prostitución, tanto física como moral. Los delincuentes comienzan a ser visualizados como derivas sociales y no como el resultado de una voluntad individual y personal por fracturar las normas sociales. Ahora bien, esto implica un cambio en los dispositivos de intervención orientados a enfrentar el delito. El cambio se produce en dos tiempos y en dos vías distintas.

El primer cambio se presenta a principios de la década de los setenta, vía la construcción de un determinado número de conjuntos arquitectónicos que tienen por objetivo reticular la ciudad a fin de tener un mayor control social. El segundo cambio se presenta alrededor de 1976, vía la transformación de ciertas medidas reglamentarias y administrativas contenidas en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, el cual no había sido modificado de manera sustancial, como se verá, desde 1946.

¹²⁴Durante la primera mitad de la década de los setenta se realizan una serie de acciones destinadas a mejorar las condiciones laborales de los policías, entre las que destacan el mejoramiento de los cuarteles, comedores y baños de la corporación; se adquirió equipo de transmisión –uno localizado en el cuartel de la Policía Urbana, otra en el Palacio Municipal, y el resto en los pueblos que conforman el municipio–, además, se gestionó la compra de viviendas –120– a través de un crédito bancario diseñado para el salario de los policías. Por otra parte, se refuerza la actividad de los juzgados menores garantizando que todos los jueces tengan el título oficial que los autoriza a desempeñarse como abogados.

¹²⁵H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Tercer Informe de Gobierno*, diciembre de 1972, p. 17.

Reticular el espacio social

A partir de la década de los setenta es posible constatar que las preocupaciones del gobierno municipal se desplazan, poco a poco, de la necesidad de restituir una idea de orden social –que parece desvanecerse con la industrialización y que genera una serie de ilegalidades de tipo moral–, por una acción más orientada a tratar de mantener una cierta idea de paz social. Una intención que se encuentra ligada no solamente a tratar de garantizar la tranquilidad de la población del municipio, sino que busca sentar las condiciones para la producción económica de la localidad. En este sentido, el alcalde Arturo Martínez Legorreta (1973-1975) señala en su primer informe de gobierno:

Las actividades productivas de todos y cada uno de los sectores de nuestro municipio deben realizarse dentro del máximo posible de paz y tranquilidad, que sólo puede existir mediante un sistema de seguridad pública eficaz, ágil y dinámico, que prevenga la comisión de delitos.¹²⁶

Para ello se desarrolla una propuesta que tiene por objetivo constituirse en un adecuado “sistema de seguridad pública”, basado en la construcción de casetas de vigilancia –tecallis–, a las que la ciudadanía pueda recurrir y que se pretende propicien un clima de paz y tranquilidad en barrios, colonias y pueblos del municipio. La pretensión de estas casetas es que la policía tenga un espacio que sirva como base de operaciones, pero también para que la ciudadanía tenga en proximidad un espacio donde pueda realizar denuncias.¹²⁷ A diferencia de otras acciones realizadas en el pasado, el proyecto de las casetas de vigilancia está pensado como una forma para impulsar la corresponsabilidad social –participación y concurrencia ciudadana– en las acciones orientadas a la prevención de la delincuencia. Por otro lado, las casetas se diseñaron también para res-

¹²⁶ *Ibidem*, p. 26.

¹²⁷ Cada caseta contaría con radiopatrullas, radio fijo y teléfono para garantizar una respuesta adecuada a las demandas de seguridad de la ciudadanía.

ponder a otras necesidades, de tal suerte que se convirtieran en “centros de servicios urbanos”, con servicio postal, teléfono público, expendio de periódicos y revistas, así como un lugar con las capacidades arquitectónicas para proteger a la gente de las inclemencias del clima y como parada de autobuses.¹²⁸

Una propuesta de organización de la seguridad que se mantendrá durante el siguiente gobierno local, al mando de Yolanda Sentfés de Ballesteros (1976-1978), quien reforzará la idea de establecer una relación estrecha entre la policía y los habitantes basada en una relación de confianza que se puede articular en torno a las casetas de vigilancia. Recalcando la necesidad de establecer que “...la policía no es un aparato de represión, sino de prevención, por lo que su imagen debe despertar la más acreditada simpatía social”.¹²⁹

Sobre todo porque la ciudad, según esta alcaldesa, afronta la presencia de nuevos delitos, ataques cobardes a los derechos ciudadanos, y la realización de novedosos actos disociadores del orden legal.¹³⁰ De hecho, las propuestas de organización de la seguridad pública estarán desde la década de los setenta muy ligadas a la construcción de tecallis, y los gobiernos municipales no dejarán de favorecer su construcción. En el informe de gobierno del alcalde Agustín Gasca Pliego (1985-1987) se les considerará uno de sus ejes centrales de actuación en materia de seguridad pública.¹³¹ Los siguientes gobiernos tomarán esta pauta, en algunos casos con mayor o menor intensidad; sin embargo, para 1992 existían en el municipio 50 tecallis,¹³² alcanzando hacia 1997 la cantidad de 61.¹³³ Con todo, se reconoce en ese año que las condiciones de

¹²⁸H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1973, p. 27.

¹²⁹H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1976, p. 42.

¹³⁰H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Segundo Informe de Gobierno*, diciembre de 1977, p. 26.

¹³¹H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Segundo Informe de Gobierno*, diciembre de 1986.

¹³²H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Segundo Informe de Gobierno*, diciembre de 1992.

¹³³H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1997.

dichos tecallis requieren de reparaciones importantes, lo cual habla de una depreciación de este proyecto frente a otro tipo de estrategias y técnicas –alarmas vecinales, por ejemplo– que se impondrán a finales del siglo xx –ligadas a una idea de la ilegalidad y de la seguridad que tiene sus soportes en otro tipo de problematizaciones y dispositivos.¹³⁴

Redefiniendo ilegalidades

Hasta antes de 1946 los bandos municipales de policía y buen gobierno trataban de regular a partir de su capítulo iv denominado “Moralidad y seguridad pública”, el campo de delimitación de los ilegalismos que estaba en manos del municipio penalizar.¹³⁵ Los aspectos que trataban de regularse eran fundamentalmente aquellos relacionados con el vagabundaje, la mendicidad, el control de los espacios para ingerir alcohol y las condiciones que deberían resguardar estos establecimientos para la venta de sus productos. Además, se contemplaba la regulación de otras actividades en la vía pública como serenatas, mítines, juegos –donde los de azar estaban prohibidos–, eventos religiosos (como las procesiones), así como la forma en que tenían que regularse la publicidad y el ruido provocado por cualquier tipo de instrumento y aparato de sonido. Incluso, se prohibía el uso de resorteras y otros instrumentos parecidos (como arcos y flechas) que pudieran infligir algún daño aunque sea mínimo a la integridad física de las personas.¹³⁶

Es precisamente a partir del año de 1946 –durante el gobierno del alcalde Antero González– que se presenta en el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno una primera modificación a su capítulo iv, el cual pasa a denominarse ahora como Seguridad de las

¹³⁴ Reticular el espacio social es una forma de control social que puede rastrearse ya en los dispositivos de “cuadrícula” de los que habla Foucault (1999) respecto al control de la peste. El objetivo de cuadrícula el espacio social era el de incluir al mayor número de población en la observación médica y no ya la mera exclusión social como sucedía en el caso de la lepra.

¹³⁵ Dicho capítulo cuenta con 13 artículos (artículos 17 al 30).

¹³⁶ Un capítulo vinculado al capítulo iv es el de la Policía, donde se establece su funcionamiento y actuación, siempre dejando en claro que está bajo el mando de armas del Ejecutivo del estado, pero dependiendo su administración exclusivamente del ayuntamiento.

Personas, de los bienes, de los animales. Este cambio parece obedecer a la introducción de nuevos ilegalismos relacionados con la regulación de la convivencia entre vecinos.¹³⁷ En efecto, la mayoría de los nuevos artículos que contempla el capítulo IV están ligados a la necesidad de que las personas que arriendan edificios en condiciones poco seguras –en malas condiciones y constituyan un peligro– tendrán que demolerlos (art. 70). De igual forma se considera que los animales –sobre todo perros– que representen un peligro tendrán que estar amarrados y deberán ser constantemente supervisados por sus dueños (art. 70). Se prohíbe también la circulación con bultos en las banquetas cuando aquéllos representen molestia o peligro a los transeúntes (art. 75). Queda impedido a las personas el colocar en ventanas, balcones y perfiles de las azoteas, jaulas y otros muebles que puedan causar daño a los transeúntes (art. 77). Sin embargo el incremento mayor de interdicciones queda en el espacio de la regulación del ruido y el uso de aparatos e instrumentos musicales.

Efectivamente, 10 artículos son establecidos en este sentido. Tienen como objetivo el regular en la ciudad y en los pueblos que comprenden el municipio de forma moderada aquellos “objetos” que producen algún tipo de sonido (art. 79). Por ejemplo, se considera que para el caso de emergencias será posible utilizar cualquier tipo de objetos que emitan sonido por parte de los habitantes (art. 80). Los silbatos de las fábricas, por su parte, emitirán para marcar la entrada y salida de sus trabajadores las “...7 horas a 22 horas por no más de un minuto” (art. 81); no obstante, los ruidos que produzcan debido a su actividad no podrán afectar las vías públicas y las casas-habitación que se encuentren próximas a ellas (art. 82). Por lo que se refiere a los ruidos emitidos en los hogares del municipio, queda prohibido el uso de cualquier “objeto” –instrumento, aparato mecánico o musical– entre las “...22 horas a las 9 horas, además de que debe contar[se] con una licencia” (art. 83). Este tipo de “objetos” en casas y centros culturales queda limitado de las “...8 horas a las 21 horas, sin molestar a los vecinos”, ade-

¹³⁷ Se incrementa el número de artículos de este capítulo a 33 y abarcan los artículos 67 al 100, es decir un aumento de 20 artículos.

más de que necesitaran de una licencia para tocarlos (art. 84). Este horario aplica también para las “serenatas y gallos” (art. 87). Por su parte, los lugares y locales que celebren bailes públicos mediante el pago de una cuota deberán sujetarse a una licencia especial por el tipo de producción de ruidos (art. 85). No se escapan de estos dispositivos de control de ruido las personas que anuncien por algún tipo de fuente cualquier propaganda (art. 88). Con todo, y por si quedara algún resquicio a la reglamentación, se establece en un artículo (art. 89) que “los ruidos específicos no delimitados en el bando que no estén establecidos, quedarán sujetos a las licencias”.

Este bando permanecerá prácticamente sin modificaciones en el capítulo iv hasta 1973. Algunos cambios se harán en el bando municipal de 1955 –siendo alcalde Carlos Hank González–, en el que se anula el artículo referente a la prohibición de colocar en ventanas, balcones y perfiles de las azoteas, jaulas y otros muebles que puedan causar daño a los transeúntes. También se modifica aquel que indicaba que cualquier persona en caso de emergencia podría hacer ruidos con cualquier objeto para advertir a la población; para este bando se considera que “...en ningún caso es posible para los individuos usar objetos que emitan sonidos cerca de centros y lugares públicos” (art. 79).

Sin embargo, en el gobierno de Yolanda Sentíes de Ballesteros (1976-1978) se observará un cambio significativo en el bando. El formato del bando municipal cambia sustancialmente después de 30 años –a partir de la fecha con la que comienza este análisis–: desaparece el apartado referente a las infracciones consideradas en el capítulo iv –De la seguridad de las personas, de los bienes y de los animales–, distribuyéndose los artículos en distintos capítulos y diversos apartados. No se distinguen modificaciones sustanciales a los artículos, sino solamente su desplazamiento hacia nuevos puntos dentro del bando aunque, por otra parte, emergen espacios nuevos de ilegalidad sobre el que se construirán nuevos capítulos que sustituyen al relacionado con la seguridad de las personas. Esto no quiere decir que se constituyan nuevos artículos en cada uno de los nuevos capítulos, sino que se presenta una redefinición de su importancia al dotarle de un espacio particular

en un capítulo que se considera ahora importante para la definición de la ilegalidad. Se observa entonces la emergencia del capítulo I sobre “Permisos y licencias”, del capítulo II sobre el “Funcionamiento de los establecimientos abiertos al público”, el capítulo V de la “Actividad de los vecinos y habitantes”, así como del capítulo VI concerniente a las “Faltas e infracciones al Bando y Reglamentos Municipales”. El objetivo de este cambio es el de responder a la dinámica de expansión de lo que se consideraba, desde la década de los años sesenta, como la propagación de los “centros de vicio” que, al parecer, resultan muy difíciles de controlar. Por ejemplo, en el capítulo I se reitera, como en todos los bandos anteriores, que para el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial y la presentación de espectáculos y diversiones públicas por parte de los particulares, se requiere autorización por parte del ayuntamiento (art. 56); pero a continuación se señala que el ayuntamiento no concederá nuevas licencias para bares, cantinas y pulquerías (art. 57). Donde se establece, además, la rigurosidad en la aplicación de los horarios para el ejercicio de estas actividades sin excepción alguna, cancelando la posibilidad de emitir algún permiso extraordinario (art. 58). Conjuntamente, para evitar cualquier confusión, se establece por primera vez que los particulares no podrán realizar una actividad mercantil distinta a la autorización en la licencia o permiso (art. 60).

Por otro lado, el capítulo II establece algunos criterios para reforzar estas medidas. Es el caso del artículo 65, donde se establece que la actividad comercial o mercantil –cuyo giro específico sea la venta o consumo al por menor o “copeo” de bebidas alcohólicas o de moderación– será de las 11:00 a las 22:00 horas de lunes a viernes, y el sábado de las 11:00 a las 17:00 horas. Por su parte, los comercios que expidan vinos y licores en botella cerrada lo harán de las 9:00 a las 20:30 horas de lunes a viernes, y el sábado de las 9:00 a las 19:00 horas. Los comercios que expendan alcohol puro en cualquier cantidad podrán trabajar de las 9:00 a las 17:00 horas de lunes a viernes, y el sábado de las 9:00 a las 19:00 horas. Las pulquerías de las 11:00 a las 18:00 horas de lunes a viernes, y los sábados de las 11:00 a las 17:00 horas.

Todos estos establecimientos, por supuesto, permanecerán cerrados los domingos, días festivos y todos aquellos otros que determine el ayuntamiento o el reglamento respectivo.¹³⁸ Por si esto fuera poco, la venta y consumo al por menor o “copeo” de bebidas alcohólicas que contengan más de seis grados deberá realizarse en los locales especiales destinados expresamente a este objeto (art. 66).

Con respecto al capítulo v, éste reúne en su interior una serie de artículos antes dispersos en el conjunto de los bandos municipales anteriores, los cuales tienen por objeto regular la circulación de los vehículos de propulsión mecánica o motriz y garantizar que estén en buenas condiciones para no contaminar (art. 87). Se consideran los castigos a los daños que pudieran hacerse a las instalaciones o bienes destinados a servicio público o propiedad del ayuntamiento (art. 93). Los mecanismos para controlar que los habitantes de las colonias respeten el uso del suelo (art. 95). Establecer espacios libres de cigarrillos –como en el transporte públi-

¹³⁸Cabe señalar que en el mismo artículo 65 se señalan otros criterios de control comercial. Los comercios podrán permanecer abiertos de lunes a viernes desde 9:30 hasta las 21:00 horas. Funcionarán sujetos a horarios especiales, los siguientes establecimientos de servicio público:

I. Las 24 horas del día: hoteles, moteles, sitios para casasmóviles, etcétera.

II. De las 6.00 a las 21.00 horas de lunes a viernes, sábados hasta las 22:00 horas y domingo hasta las 14.00: baños públicos, peluquerías, salones de belleza, y de peinados.

III. De las 6.00 a las 22.00 horas de lunes a domingo: lecherías, panaderías, carnicerías, etcétera.

IV. Los molinos de nixtamal y tortillerías de lunes a sábado de las 6.00 a las 20.00 horas.

V. Expendios de materiales para construcción y madererías: de 8.00 a 13.30 horas y de 16.00 a 19.00 horas de lunes a sábados.

VI. Expendios de semillas y forrajes, etcétera: de las 8.00 a las 20.00 horas, de lunes a sábado.

VII. Dulcerías, establecimientos para el aseo de calzado, etcétera: de las 8.00 a las 22.00 horas.

VIII. Agencias de automóviles: de las 9.00 a las 17.00 horas de lunes a viernes y los sábados de 9.00 a 13.00 horas.

IX. Boliches y billares: de las 11.00 a las 22.00 horas.

X. Jarcierías, sombreros de palma, talabarterías, etcétera, de las 9.00 a las 13.30 horas y de las 15.30 a las 19.00 horas de lunes a jueves, viernes de las 9.00 a las 22.00 horas y sábados de las 9.00 a las 13.00 horas y de las 15.30 a las 20.00 horas.

XI. Mercados: de las 7.00 a las 20.00 horas de lunes a jueves, viernes de las 7.00 a las 21.00 horas y los sábados y domingos de las 7.00 a las 18.00 horas.

XII. Supermercados: de las 7.00 a las 21.00 horas.

co- (art. 96) y regular la tenencia de animales –en particular los perros- (art. 97). Un elemento que resulta relevante en este bando es, sobre todo, la emergencia del tema de la drogadicción. En el capítulo VI se establece que a efecto de prevenir y disminuir la drogadicción en menores se considera como infracción la venta a éstos de fármacos que causen dependencia o adicción, entre otros los volátiles como thiner, cemento industrial y todos aquellos que son elaborados con solventes; igualmente la venta de bebidas alcohólicas (art. 99).

Otros artículos son modificados también, por ejemplo, en el bando del ayuntamiento encabezado por Emilio Chuayffet (1982-1984): se reblandece el control sobre la venta de productos no especificados en la licencia (art. 59); además, se anula el artículo que especificaba que la venta y consumo de bebidas que contuvieran más de seis grados requería de locales especiales, así como aquel que garantizaba la inspección y fiscalización de la actividad comercial que realizaran particulares. Aún así, surge un nuevo espacio de ilegalismo: el ambulante. Esto se ve reflejado en un artículo que establece que la autoridad municipal no concederá nuevas licencias para el ejercicio del comercio ambulante (art. 62). Sin embargo, hacia 1983, o sea un año después, el artículo se anulará y reaparecerá con posteridad. La ilegalidad del comercio ambulante marcará un cambio importante que desvanece poco a poco el problema del control de los “centros de vicio” y la idea ligada a ella del control de una cierta moralidad.

*Espacios de ilegalidad y control:
emergencia de lo “social”*

Lo que se puede observar en el periodo que aquí se analiza –que va de mediados de la década de los cuarenta a la primera mitad de los ochenta– es la emergencia de un cierto tipo de ilegalidades y formas particulares de controlarlos. La expansión industrial trajo una sensación, como se vio en el apartado anterior, de que el bienestar generalizado de la sociedad no era tan sencillo de alcan-

zar con ese proceso. A esto hay que sumar que en estos años se percibe en el ambiente la impresión de que comienza a fracturarse un cierto orden y una cierta paz social. Esto último se va a cristalizar en la objetivación que llevan a cabo las autoridades municipales alrededor de lo que denominan una crisis de valores producidos por el crecimiento demográfico y la expansión de los “centros de vicio”. La emergencia de dispositivos, como los consejos de moralidad, tendrán como función el tratar de enfrentar esta pretendida devaluación de las relaciones sociales en el espacio municipal. El impacto de estas medidas no gozará, con todo, de una materialización institucional –por decirlo de alguna forma– hasta la década de los setenta cuando se construyan los tecallis como espacios arquitectónicos de control social y se modifique radicalmente la organización y articulación del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno en 1976.

Es evidente que la emergencia de un dispositivo arquitectónico de vigilancia, diseñado también como un nodo de articulación de la actividad urbana, al igual que un cambio en los ordenamientos que establecen las interdicciones sociales, responde al agotamiento de una idea de convivencia que se pretende resarcir desde la organización física del municipio con los tecallis y del orden legal a través de la modificación del bando municipal. En este sentido, es posible observar la instauración de juegos discursivos y no discursivos que tienen unas funciones estratégicas específicas: establecer procedimientos y tecnologías para la construcción de una sociedad sobre una serie de ejes organizadores de la acción colectiva.

Esto implica que, tanto en el texto del bando municipal como en los tecallis, se percibe la idea de que la reorganización de la sociedad en el ámbito municipal pasa por un control del espacio. El primero, se orienta al control de los llamados “centros de vicio”, considerados como tales en la medida en que se perciben como focos que “irradian” sus efectos desarticuladores al conjunto del municipio. El segundo, parte del supuesto de que los efectos de estos focos pueden no contenerse satisfactoriamente

in situ y es necesario, por tanto, tener un control espacial del conjunto municipal a través de la intervención organizada por centros de observación y referencia barrial. En ambos casos, lo que se busca es tener una estrategia para enfrentar la desorganización social. En este sentido, estos mecanismos de intervención consideran que la sociedad es incapaz de poder mantener su propio equilibrio, por lo que requiere de prótesis que contengan la propagación de la desarticulación desde lo que se considera como sus focos de incandescencia –los llamados “centros de vicio”– y la puesta en marcha de ejes arquitectónicos para el desarrollo de la vida comunitaria. En resumen, ambas estrategias componen un dispositivo que considera que el problema central que enfrenta la sociedad de Toluca es su insolvencia para mantener su cohesión, por ello se busca formar un ambiente propicio para resarcir lo que, a sus propios ojos, no puede hacer por sí misma la sociedad.

Esto implica una mutación importante en los dispositivos que hacen frente a los ilegalismos. En primer lugar, se observa una metamorfosis de los discursos y técnicas administrativas que implica un desplazamiento del delito como acto individual –considerado como el producto de la acción de personas que buscan alcanzar beneficios específicos por vías ilegales– hacia un acto que resulta de la desorganización social –vinculada a los efectos de la industrialización. Esto implica que se instale una especie de sociologización del problema de la violencia delictiva. Esto transforma en hegemónica una visión que pone en marcha una serie de tecnologías particulares de intervención basadas en la idea del control social.

En el caso de los llamados “centros de vicio”, se pone particular énfasis en los mecanismos de supervisión del personal del Ayuntamiento, al que se le dota de un poder de inspección del que antes carecía. Este personal debe hacer cumplir a los establecimientos que expenden bebidas alcohólicas un horario particular. De hecho, en los ordenamientos del bando se cancela toda posibilidad de abrir nuevos centros de este tipo. Los tecallis por su parte, se piensan como tecnologías de intervención que intentan

recomponer el espacio social a partir de que su constitución como “centros de servicios urbanos” que deberán concentrar y movilizar hacia la sociedad no solamente a la policía, sino los servicios postales, las instancias de transporte público, así como vendedores de periódicos y revistas. Si se observa bien, pareciera que se busca constituir, con este tipo de conjuntos arquitectónicos, un ambiente que refiere al quiosco idealizado de un pasado bucólico que probablemente nunca existió. Empero, el que ahora se organice bajo un principio de seguridad barrial implica un giro importante que pone el acento en la idea del control y la vigilancia.

Pero, ¿qué lugar tiene la policía en estos dispositivos?, esa parte que se encarga precisamente de poner en práctica el control y la vigilancia. El lugar de la policía será muy tradicional en el campo de problematización de las ilegalidades que se afrontan bajo el cambio del bando municipal y la construcción de tecallis. Si se observan las formas de intervención de la administración municipal en la policía —desde 1944 hasta poco antes de 1990—, se puede apreciar que se centran en la dotación del equipo considerado como fundamental para su trabajo —bicicletas, armamento, vehículos, uniformes, equipos de comunicación—; instalaciones necesarias para el desarrollo de sus actividades —cuarteles, comedores, baños—; así como proporcionar cursos de capacitación y adiestramiento —clases de civismo, historia, artes marciales, redacción, manejo de armas, primeros auxilios, mecánica básica, instrucción paramilitar, manejo y uso de reglamentos. La idea de profesionalización, sin embargo, no existe. Se considera que la policía sólo requiere de aprender las aptitudes necesarias para desempeñar su trabajo: el concepto de especialización aún no resulta evidente como lo será a finales de la década de los ochenta.

Una mirada a la cantidad de policías en el municipio muestra, por ejemplo, que en el trienio que va de 1955 a 1957 (en el que fueron alcaldes Carlos Hank González y Ernesto Monroy Cárdenas) el número de policías municipales alcanzaba la cifra de 177 elementos,¹³⁹ número que sólo logró duplicarse difícilmente 30

¹³⁹H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Tercer Informe de Gobierno*, diciembre de 1957.

años después, en el periodo de gobierno que va de 1985 a 1987 (donde fungió como alcalde Agustín Gasca Pliego), en el cual la corporación policial llegó a los 360 elementos.¹⁴⁰ Un incremento bastante lento si se compara con el hecho de que entre este último periodo de gobierno y el que va de 1997 a 2000 (bajo el mandato del alcalde Armando Garduño Pérez), el número de elementos policiacos se incrementó en casi dos veces y medio en menos de 10 años, alcanzando la cifra de 875 policías. Este contraste parece sugerirnos que, al menos durante un amplio periodo, se daba mayor prioridad sobre los aspectos reticulares del espacio que sobre aquellos basados en la cobertura intensiva del control policial. De esta forma, frente a un cambio de bando y a la instalación de los tecallis, resulta que a mediados de la década de los setenta la visión de la policía se centra en el impulso a la “educación” de los cuerpos policiales municipales: cursos de ciencias sociales, actuación de la policía en la vía pública, instrucción paramilitar y talleres de redacción de partes. Se conviene que esto es lo más importante a llevar a cabo para asegurar la tranquilidad en una ciudad que necesita “lograr un desarrollo social en un marco adecuado de convivencia”.¹⁴¹

De esta forma, la segunda mitad de la década de los setenta y hasta finales de la década de los ochenta la “lucha contra la delincuencia” estará basada fundamentalmente en dos ejes: la expansión de un sistema de conjuntos arquitectónicos de vigilancia que permitirán establecer una retícula de observación del espacio urbano y la especificación de ciertos tipos de ilegalismos. Dispositivos que se encuentran insertos en la definición de un campo de problematización que ve en la violencia delictiva el efecto de un proceso de desarticulación y desorganización social. Los ilegalismos son, desde este campo de problematización y sus dispositivos, la expresión de un desajuste social que se cree puede transformarse poniendo al día las formas de convivencia social a escala municipal, tratando de asegurar que la vida vuelva a su cauce “normal” tarde que temprano.

¹⁴⁰H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Tercer Informe de Gobierno*, diciembre de 1987.

¹⁴¹H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1976, p. 25.

Lo social aparece entonces como elemento sobre el que no sólo se define el problema de la ilegalidad en el municipio, sino que se transforma en el campo de la delimitación de cuestiones específicas. Es a partir de este momento, entonces, que la delimitación de los delitos tenderá a girar sobre esta esfera de lo social, mutando de diferente forma hacia distintos ejes, constituyendo nuevos dispositivos y generando nuevos campos de problematización. Hacia finales de la década de los ochenta, fenómenos como el comercio ambulante, la drogadicción infantil, pero de igual manera el incremento de la violencia delictiva, generarán la sensación de que la rearticulación social parece poco viable bajo la intervención estratégica de los tecallis –los cuales aún se siguen construyendo– y la reglamentación que puede quedar plasmada en los bandos. La emergencia de programas, denominados en términos genéricos de “seguridad pública” –entendidos como una respuesta particular a problemas que, se considera, son específicos y aislables de su contexto social general–, tendrán su aparición a finales de la década de los ochenta. Su emergencia acentúa el aspecto de lo social como aquello que debe ser abordado como de referencia: comienza a mutar el control reticular por el focal y la sociedad adquiere un mayor peso en el propio control de sí misma a partir de tecnologías y prácticas como las alarmas vecinales, programas de autovigilancia ciudadana, hasta el extremo del autoencierro en el que caerán algunas colonias y fraccionamientos en un intento por aislarse del conjunto del espacio urbano. Los programas denominados de seguridad pública abren de esta manera una lectura distinta de los ilegalismos, su aparición refleja un cambio en la forma de “hacer sociedad”.

PRIORIZANDO ESPACIOS: LA ATENCIÓN POLICIAL FOCAL

EN GENERAL existe un acuerdo desde la década de los ochenta en el sentido de que lo “social” define los contornos de la delincuencia, volviéndolo un espacio de intervención particular. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987,

que sirvió de fase de continuidad y afinación de su antecesor inmediato, el Plan de Gobierno 1981-1987 –que incorpora los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en relación con la crisis económica que se sucedió en 1982– establecía como causas del incremento en la incidencia delictiva tres factores: el crecimiento demográfico en las zonas urbanas, el desempleo y subempleo que había traído la propia crisis económica de principios de la década de los ochenta y la falta de educación de la población.¹⁴² Un diagnóstico muy similar al que se realizará en el Plan de Desarrollo del Estado de México siguiente (1987-1993), que incluirá a la lista anterior la pobre infraestructura con la que cuentan tanto el Estado de México, como los municipios en materia de recursos humanos y materiales para enfrentar la llamada “criminalidad espontánea” –producto de las carencias sociales y que sirve como “medio idóneo para el desarrollo del crimen organizado”.¹⁴³ Aunque el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, deja estas referencias a un lado y sólo habla del acelerado aumento de la población como causa del crimen,¹⁴⁴ el Plan de Desarrollo 1999-2005 volverá a la explicación multifactorial del problema: no sólo el incremento de la población en zonas urbanas, sino también la pobreza, el desempleo, la deficiente dotación de servicios públicos, la carencia de educación, así como la mala eficiencia en los servicios policiales y la laxa normatividad en materia de delitos.¹⁴⁵ Estas explicaciones hacen girar a los ilegalismos sobre la esfera de lo social, por lo que se orientan dispositivos hacia esta esfera. No obstante, al conformar ésta un espectro amplio de problemas, se dirigirá la mirada hacia el diseño de “programas” y posteriormente de “políticas” que buscan atender expresiones particulares de delitos.

En el ámbito del municipio de Toluca, es hacia finales de la década de los ochenta, durante el gobierno de Laura Pavón Jaramillo (1988-1990), cuando se da a conocer la puesta en práctica de

¹⁴² *Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987*, p. 259.

¹⁴³ *Plan de Desarrollo del Estado de México 1987-1993*, p. 157. Un diagnóstico similar al que presentará el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1990-1993*, p. 259.

¹⁴⁴ *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*, pp. iv-9.

¹⁴⁵ *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, pp. 43-44.

programas particulares orientados a garantizar la seguridad pública. Bien es cierto que muchas acciones que hoy se denominan como “programas” existían anteriormente de alguna forma. Sin embargo, no aparecían como programas específicos y no eran resaltados de manera tan explícita en el discurso oficial. La construcción de casetas de vigilancia, por ejemplo, siguió llevándose a cabo, de igual manera la contención de los lugares considerados como propiciadores del “vicio” y espacios considerados como “peligrosos” o “vulnerables”. Estos espacios adquirirán el nombre de “zonas neurálgicas” y en ellas se desarrollan distintos programas: “Presencia imprevista”, “Prevención y sanción de delitos en zonas neurálgicas”, “Vigilancia de centros bancarios”, “Operación relámpago”, “Operación meteoro”, “Operación escolar”, “Seguridad escolar”, así como el “Convoy permanente”. Programas que por lo regular cambiarán en el futuro de nombre en cada administración pero que tienen por objetivo establecer cercos de disuasión en zonas, espacios o lugares considerados como sensibles al delito o la ilegalidad. Estos programas van a traer consigo, también, una importante modernización de los sistemas de comunicación al interior de la policía, lo que aparentemente garantiza la coordinación de acciones entre ellos, pero de igual forma con la policía estatal y federal. Esto conviene subrayarlo porque representa un proceso de mutación en la forma en como se atienden las ilegalidades.

La implementación de estos programas presenta un problema en la administración municipal, en la medida en que la policía tiene hasta entonces un papel sujeto a una visión particular de la inseguridad centrado en la idea de la retícula. Si bien es cierto en gran parte de los casos siempre estuvieron presentes las estrategias de capacitación, dotación de infraestructura y equipo para los cuerpos policiales, la emergencia de programas y políticas de seguridad colocan a la policía como el punto de cruce central. Que en la policía recaiga, ahora, la operación de los programas de seguridad pública y la necesidad de implementar éstos, sugiere necesariamente un incremento en el número de elementos en las corporaciones.

Por ello no debe de extrañar que durante el periodo de gobierno de Laura Pavón Jaramillo (1988-1990) se realice el primer

cálculo oficial que mide la relación entre policías y población para determinar las carencias en materia de atención a la ciudadanía. Para 1988 existe un policía por 1,600 habitantes y una patrulla por cada 3,800 habitantes.¹⁴⁶ Dichas cifras sugieren la necesidad a la administración municipal de incrementar tanto el personal como las patrullas. Ciertamente, la expansión del cuerpo de policía implica una reorganización de su actuación y de la propia forma en como se relaciona con la sociedad: si bien el gobierno municipal considera que la capacitación de policías no se ha detenido, también se reconoce que éstos tienen graves “frenos culturales y financieros” que impiden llevar a cabo su labor con eficiencia. En este sentido se crea una academia de policía: sus funciones son las de preparar a los futuros policías del municipio para enfrentar los problemas de inseguridad.

La policía será un elemento central en el discurso sobre la “seguridad pública” y sobre el campo de problematización que se construye a su alrededor. Para el Plan de Desarrollo Municipal de 1991 a 1993 –al frente del alcalde Enrique González Isunza–, el diagnóstico gira precisamente sobre este punto, al señalarse que:

En la actualidad [el servicio de seguridad pública] se presta de manera limitada, sin cubrir las necesidades de un municipio como el de Toluca en cuanto al número y capacidad de personal de vigilancia, cuantía y modernidad de su armamento: y en cuanto a la suficiencia y calidad de sus instalaciones.¹⁴⁷

Se señala, además, que los bajos salarios y las condiciones laborales tan deplorables en el que desempeñan su trabajo los policías, propicia el alto índice de deserción de las corporaciones. Por otro lado, se reconoce que la infraestructura con la que realizan su labor no es la más adecuada. El Plan de Desarrollo Municipal señala que a cada policía le toca cuidar 3,870 habitantes –setenta más que en el periodo de gobierno anterior. Su trabajo es llevado a cabo en mó-

¹⁴⁶H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 1988-1990*.

¹⁴⁷*Ibidem*, p. 35.

dulos de servicios urbanos y tecallis, los cuales son insuficientes, además de encontrarse en un estado de deterioro que impide su adecuado funcionamiento y desarticulados entre sí y con la población.

La propuesta para enfrentar esta situación se constituirá a partir de la implementación de tres líneas de intervención: la primera, orientada al mejoramiento de la infraestructura y equipo para la seguridad pública; la segunda, el fortalecimiento de la operación del cuerpo de policía; y, finalmente, el llamado a incentivar la participación ciudadana en el mejoramiento de la seguridad pública. Para establecer estos mecanismos de intervención el gobierno municipal diseña ciertas líneas de acción orientadas a definir –con la participación de la sociedad– un programa integral de seguridad pública municipal: rehabilitar los módulos de seguridad pública y construir nuevos para integrar una red de vigilancia municipal; adquirir equipo y armamento que haga posible un mejor cumplimiento de las funciones de vigilancia; implementar un sistema de selección y reclutamiento que mejore la calidad del cuerpo de policía; mejorar las condiciones laborales y de capacitación al cuerpo de vigilancia para lograr eficacia en su desempeño; revalorar la función del policía con base en su “moralización” y mejor preparación; coordinar con las instancia correspondientes, estatales y federales, las actividades de seguridad pública dentro del municipio; finalmente, establecer las formas en que la población puede participar para alcanzar mayores niveles de seguridad pública.¹⁴⁸

Como se puede observar, las intervenciones que se realizan para hacer frente a la inseguridad son, en gran medida, orientadas a mejorar las condiciones de trabajo de la policía. En otras palabras, la policía adquiere cada vez mayor centralidad sobre los aspectos meramente técnicos e instrumentales: se considera que el mejoramiento de su organización redundará en una mayor eficiencia en la atención a la inseguridad. Un desplazamiento que resulta relevante en tanto que aparecen en segundo lugar de importancia las acciones tendientes a impulsar la participación ciudadana.

¹⁴⁸*Ibidem*, pp. 97-98.

Su introducción establece un punto que es necesario subrayar, en la medida en que se considera que sin ella no existiría un resultado satisfactorio en cualquier política que se defina. Ambos aspectos –el acento en la organización policial y la participación ciudadana– sugieren la importancia cada vez más relevante hacia la administración o gestión de lo social en la construcción de los dispositivos orientados hacia el reforzamiento de la “seguridad pública”.

Así, hacia 1992 se implementará el Programa Alertas Vecinales, el cual consiste en la instalación de sistemas de alerta –una sirena y una alarma– de muy bajo costo y mantenimiento, en circuitos de casas en barrios y colonias, las cuales se activan por los propios vecinos para dar aviso de que algún delito se está o se cree se está cometiendo. La instalación de estas alarmas vecinales requiere, por parte del ayuntamiento, el que los vecinos se organicen y establezcan sus prioridades de seguridad, todo ello bajo la tutela de la policía quien sugiere el número de alarmas, su localización y el establecimiento de responsabilidades entre los vecinos para su mantenimiento. De igual forma, se promueve la instalación de estos sistemas en pequeños comercios con el objetivo de establecer un circuito de seguridad en los barrios y colonias del municipio. En ambos casos se puede observar una coordinación de la vigilancia entre la policía y los vecinos. Con estos sistemas se pretendía consolidar un ambiente de seguridad que permitiera, como señalaba el entonces alcalde Enrique González Isunza (1991-1993), estructurar “los cimientos del edificio del progreso social”.¹⁴⁹

Con todo, el tema de la seguridad pública, si bien tiene un lugar en los planes e informes de gobierno, no es tan relevante en ellos como más tarde lo será. Todavía en el periodo de gobierno de Alejandro Ozuna Rivero (1994-1996), se señalará que el tema de la inseguridad es una demanda reiterada pero no la más relevante –ocupada por la dotación de servicios y los problemas de medio ambiente. La importancia que se da –en este documento– a la policía y su vínculo con la ciudadanía representa el eje sobre el que se pretende articular las intervenciones en materia de seguridad

¹⁴⁹H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Tercer Informe de Gobierno*, diciembre de 1993, p. 11.

y para ello se pone en marcha la "...participación de la comunidad en un programa de policía de barrio y seguridad vecinal".¹⁵⁰

En gran medida estas políticas responden al ambiente que a nivel nacional culminará, en 1995, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la "Ley General que establece las bases del sistema nacional de seguridad pública", donde se pone un particular acento en la participación comunitaria para la definición de los problemas de seguridad, dando así un especial impulso a la conformación de consejos vecinales –de los cuales a escala municipal es posible observar un primer diseño en la organización de las alarmas vecinales–, pero que en la definición del programa "policía de barrio" implicaba que el reclutamiento de policías era el resultado de una consulta a los vecinos de cada barrio o colonia, a quienes se les pedía que propusieran candidatos para formar parte de la organización policial y los cuales regresarían ya formados como policías a vigilar y preservar la seguridad pública precisamente a esas colonias y barrios de donde habían salido. Cuando no se pudiera hacer esto, el objetivo era formar un vínculo estrecho entre vecinos y los policías asignados a determinados barrios y colonias. La intención era establecer una estrecha comunicación y relación entre sociedad y policías, bajo el entendido de que las acciones de estas últimas en materia de seguridad podían ser condensadas y acordadas entre ambas partes "...de acuerdo con las características de las diferentes áreas y colonias del municipio".¹⁵¹ La idea de la seguridad pasa entonces por una visión que resalta las supuestas características de convivencia, basadas en la solidaridad y la confianza mutua que se atribuye a las relaciones sociales fundadas en la vecindad en los barrios, colonias y fraccionamientos.

Durante estos años de programas y políticas, la delincuencia mantenía una tendencia errática que fluctuaba entre los 22,000 y los 23,000 delitos anuales desde 1993 hasta 1995. Sin embargo, es en el año de 1996 cuando es posible observar un incremento

¹⁵⁰H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 1994-1996*, p. 68.

¹⁵¹H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 1997-2000*, p. 30.

de los delitos que alcanza las 25,000 denuncias (Arteaga y Alfaro, 2001). Un año con el que se cierra un ciclo de administración municipal, pero el cual no reparará en este incremento de los delitos. Será la siguiente administración la que tendrá que enfrentar esta situación y, sobre todo, el hecho de que la población considerará, según la propia información oficial, que el principal problema que enfrenta el municipio es, ahora sí, el problema de la inseguridad, dejando atrás problemas que tradicionalmente se consideraban más relevantes.

Emergencia del sentimiento de inseguridad

A partir de 1997 los gobiernos municipales de Toluca han señalado en sus planes de desarrollo municipal que el problema más importante es el de la inseguridad pública. Pero, ¿cuáles son los términos a través de los cuales se define el problema de la inseguridad en Toluca como el problema central del municipio, y sobre todo de la administración municipal?, ¿en qué campo de delimitación de los problemas sociales se da su presencia? En el trienio de Armando Garduño (1997-2000) el problema será abordado como el resultado de un proceso de degradación de las formas de convivencia social, no obstante, ya no se reprochará esto al proceso de industrialización, sino por el contrario, a la falta de industrias que generen empleo. Algo que se encuentra estrechamente ligado a la crisis económica que padeció el país en diciembre de 1994:

Toluca no puede ser ajena a los cambios sociales y económicos que en general se han dado en todo el país; en este sentido nuestra ubicación geográfica y política como capital del estado, el crecimiento poblacional acelerado que tenemos y por ende el gran desempleo, causado por la problemática económica, entre otros factores, han provocado un incremento en la comisión de delitos, con toda la lastimosa situación social que genera.¹⁵²

¹⁵²H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1997, p. 17.

A pesar de considerar que la inseguridad está dada por este escenario, se plantea también que la densidad de población, la movilización de recursos monetarios, así como la dinámica industrial y el comercio en el municipio, genera espacios de inseguridad que no son cubiertos por la policía municipal y estatal. Los argumentos que se dan son precisamente la proporción de habitantes, superficie cubierta y unidades geográficas que pueden vigilar policías, patrullas y módulos de vigilancia (tecallis).¹⁵³ De esta forma se visualiza la inseguridad como efecto de la poca capacidad de cobertura de la policía y la baja capacidad organizativa de los cuerpos policíacos.

Prácticamente en los siguientes periodos gubernamentales estos tres elementos estarán circundando el mapa de problematizaciones de la llamada “seguridad pública”. Por ejemplo, en el periodo gubernamental que va de los años 2000 al 2003, encabezado por Juan Carlos Núñez Armas, se señalará que el problema de seguridad en el municipio se debe a que no se han cubierto los estándares de cobertura que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece como mínimos aceptables. De la misma forma lo hace el gobierno de Armando Enríquez Flores (2003-2006), el cual agrega la falta de infraestructura, sobre todo patrullas y módulos de policía: “La mayoría de los módulos de vigilancia se localizan en la cabecera municipal y en la zona conurbada, quedando descubierta la zona norte del municipio”.¹⁵⁴

Pese a esta forma de comprender la inseguridad pública, la manera en como se le hace frente mantienen una coherencia evidente con el pasado. En el orden de la organización policial se busca profesionalizar a la policía a través de cursos de extensión académica; se crea un Consejo de Honor y Justicia para castigar el comportamiento inadecuado de integrantes de los cuerpos policiales del municipio; se proporcionan, además, nuevos vehículos a la corporación; se fortalece la política de coordinación con la ciudadanía y se incentiva la instalación de alarmas vecinales. Por

¹⁵³ Las unidades geográficas se refieren a las 24 delegaciones, 32 subdelegaciones y 89 sectores en los que se divide el municipio.

¹⁵⁴ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 2003-2006*, p. 169.

primera vez se construye un “Atlas Delictivo” que tiene por objetivo localizar en términos cartográficos las colonias, barrios, fraccionamientos, calles, esquinas y cruceros donde se cometen un número mayor de delitos.¹⁵⁵ Además, y haciendo referencia al Sistema Nacional de Seguridad Pública, se integra el Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, con el fin de establecer un medio de concertación entre sociedad y los cuerpos policiacos en los tres niveles de gobierno y, a través de él, encauzar diversas inquietudes y propuestas para hacer frente al problema de la inseguridad.¹⁵⁶ Del mismo modo, se instala un Comité Municipal de Participación Ciudadana de Seguridad Pública, que tiene la intención de integrar a los sectores más representativos de la ciudad para reforzar las políticas en materia de seguridad pública.

A partir de este año los gobiernos de Toluca harán girar su propuesta en este sentido. Poniendo énfasis en los aspectos de la participación y coordinación municipal a través de la instalación de consejos, tratando de mejorar la actuación de la policía, ya sea a través de optimizar las condiciones técnicas con las cuales desempeñan su trabajo o, bien, tratando de robustecer su capacitación a través de distintos cursos. Coordinación, modernización y profesionalización se convertirán a finales del siglo xx en los supuestos elementos centrales que permiten articular una política adecuada de combate a la delincuencia y de mejoramiento de la seguridad pública en el municipio de Toluca.

Seguridad e inseguridad: la localización del riesgo

El problema de ubicar el delito para poder establecer una atención particular ha sido una preocupación constante en los gobiernos municipales hoy como ayer. No obstante es posible observar una variación en la clasificación de los delitos en función de

¹⁵⁵H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1997, p. 19.

¹⁵⁶*Idem.*

aquello que se considera como un atentado a la seguridad y el orden: a grandes rasgos, mientras en la década de los cuarenta se hacía referencia a cuántos individuos habían sido arrestados; en los cincuenta se definía el tipo de castigo al que habían sido sometidos (corporal o pecuniario), lo que dejaba entrever la severidad de la infracción cometida. En los años sesenta se era más específico en el tipo de delitos cometidos y se aclaraba su remisión a autoridades estatales, federales o municipales,¹⁵⁷ en los setenta desaparecen estas referencias para volver nuevamente en la década siguiente.¹⁵⁸

Hacia finales de la década de los ochenta las estadísticas sobre los delitos no sólo sirven para respaldar los informes de gobierno, sino que sientan las bases para el desarrollo de políticas específicas en la materia. En el primer Plan de Desarrollo Municipal de Toluca (1988-1990) es posible apreciar la representación de datos generales relativos a la esfera de llamada seguridad pública (número de policías, tipo de armamento, patrullas, módulos).¹⁵⁹ Tres años después, el plan de desarrollo siguiente incluye, aunque de forma muy parcial, tasas de crecimiento de los delitos llamados “dolosos” y repite su diagnóstico sobre la seguridad pública con base en datos que dan cuenta del estado de la fuerza policial.¹⁶⁰

Será hasta el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996 cuando se utilicen los primeros indicadores que tratan de visualizar, en el

¹⁵⁷ En el Segundo Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca de 1965 se establece que hubo 7,718 detenidos; 2,519 infracciones, 6,292 remisiones; se recogieron 16 pistolas. Se establecieron redadas para controlar a las mujeres de mal vivir. Se confiscaron 2,792 bicicletas por infringir los artículos 99 y 102 del Bando. 162 perros callejeros fueron recogidos y llevados al Instituto Nacional de Cardiología y al Instituto Politécnico Nacional. Además, fueron recogidos y llevados a sus pueblos de origen a 27 personas que imploran caridad pública. Por su parte, en el Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Municipal de Toluca de 1970 se señala que hubo, 2,475 infracciones; 6,968 remisiones; 7,841 detenidos de los que 2,998 quedaron a disposición del Ministerio Público; y 5,381 quedaron a disposición de la comisaría. Se estableció una campaña contra los rateros, viciosos, vagos, mal vivientes y prostitución. Fueron, finalmente, detenidos 302 drogadicitos, viciosos y vagos, así como 24 menores de edad por los mismos motivos.

¹⁵⁸ En el Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca de 1982 se reportaron 95 robos, 83 levantamientos de cadáveres, 88 delitos de daño a propiedad ajena y a bienes del estado, 42 siniestros, 402 accidentes de tránsito, 16 allanamientos de morada, 15 violaciones y 12 asaltos a mano armada.

¹⁵⁹ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1988-1990*.

¹⁶⁰ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1991-1993*.

tiempo, el comportamiento de los distintos delitos a nivel municipal, construyendo para ello sencillas tablas de crecimiento que permiten apreciar cómo aumentan y disminuyen los delitos en periodos de dos y tres años. A partir de estos indicadores se observan los delitos que se consideran prioritarios en su atención, esbozándose líneas y programas para enfrentarlos.¹⁶¹ De igual forma es posible constatar que en el plan de desarrollo siguiente (1997-2000) existe un interés particular por ubicar espacialmente estos delitos, por lo que se implementan sistemas de información que permiten elaborar mapas con datos referenciados geográficamente, dando la oportunidad de establecer una información espacial con el fin de orientar la política y la acción gubernamental. Como señala el entonces alcalde Armando Garduño (1997-2000): “La dinámica delictiva nos obliga a esmerarnos en diseñar una estrategia de servicio con un alto grado de asertividad, por lo que se elaboró el «Atlas Delictivo» como una valiosa herramienta técnica para alcanzar los niveles de eficiencia que se requieren.”¹⁶²

La intención de establecer un mapa delictivo que facilite la localización de la criminalidad –su carácter diferencial según zonas y espacios habitacionales–, sugiere la consolidación de una perspectiva particular en torno a los problemas del delito que subraya la idea de que las características “sociales” de un espacio determinado apuntalan un tipo particular de ilegalidades. Supuestos que remiten a una “visión ecológica de la criminalidad” –hegemónica en los estudios sociológicos de la década de los treinta– y que se encuentra en la propia perspectiva de la Ley de Seguridad Pública puesta en marcha en 1995. Que tiene además, como sustento, la idea de que los ilegalismos son el producto de la suma de distintos momentos vinculados a los procesos de empobrecimiento, la marginación, exclusión y la pérdida de “valores” sociales.

La georreferenciación de datos delictivos tiene de telón de fondo la ubicación de las condiciones de “riesgo” en las que viven

¹⁶¹ H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1994-1996*.

¹⁶² H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1997, p. 19.

ciertos grupos sociales en determinadas zonas. En dichas zonas se establecen políticas de “seguridad pública”: rondines, patrullajes, comités de seguridad ciudadanos, cercos policiacos, entre otras cosas, lo que permite en algunos casos consolidar un cierto estigma no sólo sobre el espacio en el cual se realizan estas acciones, sino sobre sus propios habitantes. Pero esto no debe de extrañar, la función de estos indicadores con referencia cartográfica es precisamente clasificar y distinguir espacios y grupos sociales sobre la base de criterios considerados como “científicos” que, bajo una supuesta neutralidad, orientan la acción policial. Por ello es cada vez más recurrente dar cuenta en los planes de desarrollo municipal del incremento de referencias académicas cuando se habla de seguridad pública. Pareciera que se trata de constreñir el problema de las ilegalidades a un supuesto criterio que puede proporcionar una escala numérica –así como un indicador espacial–, justificado por un aparente conocimiento considerado como legítimo basado en razonamientos científicos.

En sus efectos estos mapas o “atlas delictivos” dibujan en el espacio municipal un cierto mosaico urbano, configurando un escenario de acción pública marcado por la necesidad de objetivar la complejidad del comportamiento delictivo, reduciéndolo a un efecto de las condiciones del ambiente social.¹⁶³ Al igual que en el caso de la pobreza, localizar y focalizar se vuelve la estrategia dominante del dispositivo contra los ilegalismos. Lo cual implica desplazar los llamados factores sociales que condicionan a éstos –como son, en palabras de los distintos gobiernos municipales, la pobreza, la carencia de educación, el desempleo y el subempleo– por el de la mera acción policial.

Una perspectiva que se hace acompañar, paradójicamente, por el reconocimiento de que el delito es un fenómeno que no se pue-

¹⁶³ Los mapas o atlas delictivos son una prioridad en los subsecuentes planes de desarrollo. En el Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003 del H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca se señala la necesidad de contar con un “sistema georreferenciado” sobre delincuencia con el fin de reflejar la “incidencia delictiva en el municipio”. Por su parte en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 del H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca se apunta la prioridad de poner en marcha la construcción de un “sistema de información geográfica con la estadística del índice delictivo por colonias y delegación”, lo cual permitirá la elaboración de “mapas que muestren la incidencia delictiva por colonia y delegación”.

de acotar a espacios determinados, que resulta sumamente móvil, que sus agentes atraviesan el espacio municipal en sus barrios y colonias a los cuales, en muchas de las ocasiones, ni siquiera pertenecen; pueden ser, en última instancia, “extraños” a la dinámica social de un espacio. Esto implica la puesta en marcha de un reordenamiento de la acción policial que al mismo tiempo que tiende a la focalización de su actuación en el territorio, tiene que establecer vínculos y conexiones con el entorno municipal, ya sea con el gobierno estatal y la Federación así como con otras municipalidades. De esta manera se construye una especie de mirada policial que oscila entre lo local y lo regional. Lo cual sugiere que debería existir una mutación institucional al establecerse estas prioridades que algunos años atrás no eran propias del campo de actuación de la policía municipal.

*Instituciones de seguridad pública:
consejos y coordinaciones*

Con la puesta en marcha de la Ley General que establece las bases del sistema nacional de seguridad pública, se sientan las bases para la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública. En este sentido, el plan de desarrollo del municipio que abarca el periodo gubernamental de 1997-2000 incluye, por primera vez, la necesidad de entrar en consonancia con la propuesta federal. Constituyendo para esto el Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, el cual tendría como función el seguir y evaluar el desempeño de la policía municipal, al igual que proponer instrumentos y medidas tendientes a mejorar de forma continua el servicio de seguridad a los habitantes.¹⁶⁴ Así, en el Primer Informe de Gobierno de Armando Garduño (1997-2000) se señala:

En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública la integración del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad

¹⁶⁴H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 1997-2000*, p. 167.

Pública nos ha permitido contar con un excelente medio de concertación entre sociedad civil y los cuerpos policiacos de los tres niveles de gobierno y a través de él, se encauzan diversas inquietudes y propuestas para hacer frente a este imperativo.¹⁶⁵

Junto con este consejo se instala el denominado Comité de Participación Ciudadana de Seguridad Pública que, desde la perspectiva del gobierno municipal, tiene como fin agrupar a los sectores más representativos de la ciudad en un gran esfuerzo ciudadano para contribuir al mejoramiento de la seguridad pública.¹⁶⁶ En este sentido, la administración municipal recupera e implementa las estrategias de intervención que la Federación considera pertinentes, poniendo al día la idea de los consejos municipales orientados a mantener la seguridad pública y la tranquilidad social, con una cierta semejanza –al menos en su constitución– a aquellos que en la década de los sesenta estaban orientados a mantener la moral y las buenas costumbres en los ámbitos de los barrios y las colonias.¹⁶⁷

No obstante, a diferencia de esos años, las instituciones municipales encargadas de la seguridad pública de hoy, tienen una evaluación del problema en el que se pone un énfasis particular en las condiciones extraterritoriales del municipio que se encuentran detrás de la dinámica delictiva del municipio. Como se señala en el periodo de gobierno de Armando Garduño:

Indudablemente que todos conocemos y reconocemos la magnitud de los problemas, resolverlo requiere además de conside-

¹⁶⁵H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Primer Informe de Gobierno*, diciembre de 1997, p. 19.

¹⁶⁶*Ídem*.

¹⁶⁷Las distintas modalidades de consejos y comités son un planteamiento recurrente los últimos planes de desarrollo del municipio de Toluca. En el Primer Informe de Gobierno del alcalde Juan Carlos Núñez Armas en año 2000 se subraya la conveniencia de revalorar el trabajo del Consejo y el Comité en materia de seguridad pública. Mientras tanto, en el Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006 del H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca se señala necesidad de reconstituir el Consejo y el Comité mediante un plan de trabajo, programando las sesiones de ambos organismos para coordinar acciones para mejorar la seguridad pública en el territorio municipal.

rables recursos, estrategias regionales, estatales y aun nacionales, ya que las características de la dinámica delincinencial, han rebasado, con mucho, la tipología local y requieren sobre todo, lograr la participación de la población en tareas conjuntas de seguridad.¹⁶⁸

De esta manera, no son suficientes, aunque sí necesarios, los programas de alarmas vecinales, de modernización y profesionalización de la policía, pero hace falta igualmente una coordinación institucional entre los tres ámbitos de gobierno con el fin de poder frenar las ilegalidades. El llamado a esta coordinación coincide también con el incremento significativo de la policía en este periodo de gobierno –al que se hizo referencia más arriba–, lo que permite apreciar la convergencia entre la intención de abrir canales de coordinación institucional con el aumento del personal policial. Al parecer esto responde a cierta necesidad por intervenir en el territorio a través de la intensificación de la vigilancia y el control de sectores de la población localizados, algunos de ellos, en los linderos o fronteras municipales, visualizados ahora como extrarradios, “lugares de nadie” y poco vigilados, que aparentemente se convierten en territorios francos y donde los ilegalismos cuentan con un ambiente fértil para su desarrollo.

La necesidad de coordinarse entre policías municipales, estatales y federales, se convierte, de igual forma, en un tema central en los siguientes gobiernos municipales, en la medida en que se piensa que buena parte del delito en el municipio es llevado a cabo por redes, bandas y grupos criminales que, de forma organizada, establecen un territorio de acción y programan, no sólo sus delitos, sino la forma de distribuir el producto de sus actos. Se cree que sin capacidad y mecanismos de coordinación entre los diferentes gobiernos de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, el gobierno estatal y federal, resulta infructuoso hacer frente a este tipo de actos delictivos. Quizás por ello en el periodo de gobierno de Juan Carlos

¹⁶⁸H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Segundo Informe de Gobierno*, diciembre de 1998, p. 11.

Núñez Armas (2000-2003) se presume como fundamental el establecer un convenio formal con los municipios del valle de Toluca y el gobierno del Estado de México que permita "...frenar la delincuencia de manera coordinada en la región".¹⁶⁹ De la misma forma el plan de desarrollo 2003-2006 establecerá como prioritaria la "...creación de un órgano metropolitano que coordine y coadyuve la seguridad pública y prevención y combate del delito. (Es necesario una instancia que coordine las acciones en materia de seguridad pública entre los municipios participantes)".¹⁷⁰

Esto refleja el convencimiento de que una política de seguridad pública va más allá de un refinamiento de los mecanismos de control social, del establecimiento de consejos y comités, la participación ciudadana y la referencia geográfica de los delitos al interior de un municipio; que en todo caso tiene que ver con una estrategia coordinada entre distintos ámbitos de gobiernos y en diferentes escalas. Pero quizás esto no es lo más importante, sino el hecho de que estas estrategias de intervención ocultan el diagnóstico del que se parte en las distintas administraciones municipales de Toluca, que ponen a las expresiones de ilegalidad como el producto de la pobreza o de sus diferentes figuras –la exclusión y la marginación–, el crecimiento poblacional, la crisis de valores, entre otras cosas. ¿Qué sugiere dicho desajuste en los límites del campo de acción de los ilegalismos?, ¿qué se puede observar al advertir la ruptura entre la elaboración de un diagnóstico que apunta hacia elementos sociales –sociologizantes incluso– y un dispositivo que tiene una lógica basada en el establecimiento de mecanismos de intervención donde la localización y focalización son los ejes centrales?

En el ejercicio de la administración municipal hacia la seguridad pública se ha constituido un saber alrededor de los ilegalismos, los cuales se explican, al igual que la pobreza, por la configuración de una serie de elementos heterogéneos, donde la individualidad de

¹⁶⁹H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 2000-2003*, p. 125.

¹⁷⁰H. Ayuntamiento Constitucional de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006*, p. 265.

las personas consideradas como criminales desaparece para dar paso a factores y correlaciones de tipo social. No obstante, a diferencia de la pobreza, con las ilegalidades no se recurre a la construcción de indicadores que puedan mostrar cómo su convergencia da como resultado la conformación de un delincuente o varios delincuentes, en la medida en que dicha relación de causalidad es imposible de establecer y que la acción delictiva se considera tiene su explicación en el actor, en donde las “condiciones sociales” sólo sirven de contexto.

Las explicaciones “sociológicas” de las distintas administraciones municipales establecen como cierta la relación entre condiciones de precariedad y el delito, y si bien con ello dan un peso específico a la presencia de ciertas “condiciones sociales” para explicar las ilegalidades, la preocupación se orienta a frenar estas últimas y no las “condiciones”, porque de hacerlo implicaría una justificación: los que delinquen lo hacen porque son pobres. Esta tensión entre el campo de problematización y el dispositivo que se establece para dar paso a su resolución concentra en su seno una paradoja. El problema del control, por la vía, primero de la localización y luego de la focalización, se vuelve entonces fundamental, ya que permite resolverla poniendo la regulación de la población como un mecanismo neutral: ni criminaliza la pobreza ni legitima que la pobreza justifique la criminalidad. Se constituye entonces un dispositivo que aísla la criminalidad de cualquier otro factor, la naturaliza y la hace independiente de cualquier otro eje “sociológico” –pobreza, falta de educación, crisis de valores, dinámicas demográficas. Es así como a la criminalidad no hay nada que le sea ya exterior, se le refiere siempre a ella misma dándole un espacio propio, proporcionándole los instrumentos para estudiarla y controlarla.

Es por ello que los instrumentos de conocimiento sobre las ilegalidades son los que resultan del cruzamiento de cierto saber proveniente de la estadística y la geografía, que requieren para su aplicación un conocimiento y entrenamiento muy particular. Nuevamente, como sucede con la construcción de indicadores de pobreza, los comportamientos delictivos visualizados a través de tendencias, tasas, indicadores y mapas, son convenientes porque

hacen referencia a un saber técnico que proporciona una base considerada como científica para el establecimiento de políticas públicas. Instrumentos que se van haciendo cada vez más sofisticados, que por su aparente objetividad científica permiten justificar las acciones tendientes a preservar la llamada seguridad pública. Herramientas que adquieren pleno sentido como insumo para establecer los criterios y bases de coordinación entre distintas instancias policíacas en el ámbito municipal, estatal y federal.

Mutaciones de la seguridad pública

Observar las formas en cómo se entienden las expresiones de la ilegalidad permite dibujar los intentos por resolver una tensión entre sus supuestas causas y las acciones que deben llevarse a cabo para enfrentarlas; en otras palabras, la tensión entre un campo de problematización y sus dispositivos. Una tensión que se resuelve en este caso se analiza a través de la naturalización de las ilegalidades y la puesta en marcha de un programa de gestión de la población que sustenta, como en otros espacios a escala regional, nacional y global, el llamado “combate a la delincuencia” a partir de cierta organización de información con base en el uso de las tecnologías de la información. Sobre todo con los sistemas de información geográfica, los cuales permiten utilizar información demográfica, social y económica con el fin de “contextualizar” los entornos y contornos de los ilegalismos. Las energías por definir aquello que permite distinguir los entornos peligrosos de los que no lo son se orientan a localizar una serie de grupos considerados en “riesgo”, no sólo por ser víctimas de los delitos, sino porque ellos mismos pueden ser sus perpetradores.

Un criterio que permita distinguir, en una zona considerada con alta criminalidad, quiénes son las víctimas y los victimarios se deja en gran medida en manos de los propios habitantes de esas zonas. En tanto se organicen en comités vecinales de vigilancia o que se instalen alarmas en sus casas, se facilita la labor de distinguir las características de los barrios y zonas en “riesgo” en dos tipos: aquellos que lo son por incidencia delictiva y aquellos otros que lo son por producir delincuentes. Ambos, por cierto, pueden encon-

trarse en una misma zona, pero la organización social en comités facilita la detección de quiénes pueden ser considerados como víctimas y quiénes como victimarios. Al igual que en la pobreza aquí también se apela a las redes sociales como un elemento para detectar en este el caldo de cultivo propicio para la emergencia de las ilegalidades.

Esto es fundamental ya que los índices delictivos que se han construido y a los que se les ha dado además una referencia geográfica no permiten esta distinción. Aún más, ocultan la posibilidad de observar la trayectoria que han tenido los espacios sociales para constituirse como lugares peligrosos y en riesgo. Esto refuerza la idea de que una vez que en estos espacios se inserte un número importante de policías, que se organice la sociedad en comités y juntas vecinales –las cuales a su vez instalen alarmas y se coordinen con las instancias policiacas–, los ilegalismos desaparecerán, como si la realidad estuviera inscrita fuera del conjunto de relaciones sociales que se han constituido históricamente en el municipio.

Desde una visión de coordinación policial a escala regional, en el ámbito de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, la idea parece ser muy similar, en la medida en que se apuesta por ver el problema de la ilegalidad como un asunto que puede ser atendido con la puesta en marcha de distintos y diferentes mecanismos de coordinación policial sobre la población. Como se puede observar, esta visión se encuentra alejada de aquella que se localizaba a principios de la industrialización en Toluca. En aquellos días, aunque se apelaba a la formación de la policía y a su capacitación, resultaba que los ilegalismos se trataban como hechos vinculados a cierta tendencia “desviada” de los individuos. Posteriormente, la intromisión de variables “sociológicas”, pese a no ser consideradas posteriormente, introducían y siguen introduciendo elementos que tienden a poner al delito como un hecho derivado de procesos de desarticulación social. En la actualidad, la tendencia parece orientarse a considerar las ilegalidades como un problema de organización de las instancias públicas: se transforma en un problema de funcionalidad sistémica. Cada vez

pierden terreno las explicaciones sociológicas y adquieren un mayor peso las interpretaciones que se orientan a poner en “coordinación”, sintonía o articulación a las autoridades con el fin de lograr la “integralidad” de las acciones en materia de seguridad pública.

No obstante, la forma en como se abordan y enfrentan los ilegalismos mantiene en la actualidad una línea de continuidad con el pasado. Los grupos hacia donde se orientan estas políticas se encuentran en los sectores localizados en la parte más baja de la jerarquía social. La idea de la precariedad como condición que empuja a delinquir persiste. En todo caso para los pobres como para los delincuentes conviene subrayar que tanto los dispositivos sobre la precariedad y los ilegalismos intentan dibujar la silueta de un sujeto que puede tener la capacidad en sí mismo de salir de su situación tanto de pobre como de delincuente. Intentar establecer las bases que a su criterio pobres y delincuentes deben tener para redefinir sus relaciones sociales en el futuro; los primeros, al limitarse a la supervivencia en la esfera de la producción; los segundos, a respetar la ley.

Conclusiones.
Pobres y delincuentes: problematizaciones
y dispositivos convergentes

LAS LLAMADAS políticas contra la pobreza y la violencia parecen, después de poco más de una década, la expresión de una crisis del Estado que políticas destinadas verdaderamente a enfrentar los problemas para los que fueron diseñadas. Pobres y delincuentes resultan expresiones aparentemente neutras, las cuales tienden a borrar una cierta idea del conflicto sustentada en una visión jerarquizada de la sociedad. Algo que resulta muy adecuado en el diseño e implementación de las llamadas políticas públicas: ejercicios de actuación gubernamental que parten del supuesto de que los malfuncionamientos sociales pueden superarse tarde que temprano con la puesta en sintonía de determinados mecanismos sociales –como si se tratara de una sociedad que funciona a base de “tuercas y tornillos”.

Esto tiene que ver con la propia idea que se tiene hoy en día de la organización de la sociedad. Si con anterioridad la figura de una “clase popular” sugería la existencia de una sociedad estructurada jerárquicamente, ahora la noción de pobreza y marginación que se acompaña con la construcción de indicadores, muestra una sociedad que se encuentra dividida por una barrera: de un lado los “incluidos”, del otro los “excluidos”. Estos últimos son visualizados como resultado de una serie de “problemas sociales”: falta de educación, pocas redes sociales, ingresos magros, deficiencia en el otorgamiento de servicios. De esta forma la pobreza y la marginación son vistas por el Estado desde la perspectiva de un orden y una norma social consideradas como fuera de la historia, que las coloca como patologías, como formas de desorden que es necesario reducir. En una lógica de este tipo –como señala Bertho

(1997)– es la enfermedad la que hay que sanar y someter a la norma, y no la sociedad que debe revisar sus propias normas.

Con respecto a la delincuencia, la sociologización a la que se ha visto sometida termina por establecer nuevamente la figura de la díada patología-norma. Sin ir más allá, la lógica gubernamental empuja sus esfuerzos a trazar una estrategia fincada en la utilización de la policía como el mejor remedio para aliviar los problemas de seguridad y orden. La atención de las supuestas causas sociales que generan la delincuencia se deja a la labor de las políticas orientadas a atender la pobreza. Funcionando en paralelo y cruzándose, ambas líneas de acción gubernamental se consideran como complementarias, en la medida en que tienden a someter a la norma lo que se considera como problemas de “desviación” social. En este sentido, las autoridades gubernamentales parecen leer en el pobre y el delincuente hechos sociales que expresan un desorden que sólo puede enfrentarse a través de propiciar una idea de integración social abstraída del contexto y no como una producción social: integrarse implica –como bien apuntaba Simmel (2003)– someterse a las pautas dominantes.

Esto sugiere ciertamente un determinado proyecto de sociedad, de “hacer sociedad” como apunta Donzelot (2003), en particular, una manera de construir un tablero de actuación de los miembros que la conforman; en otras palabras, de sus ciudadanos. En los últimos 15 años de la historia reciente de México se ha venido construyendo una cierta idea de sociedad, en distintos niveles del ordenamiento político –en el que el espacio municipal no es la excepción– basada en la ideología moderna del individuo ciudadano. La ideología moderna es individualista y este individualismo es definido sociológicamente desde el punto de vista de valores globales. El individuo tiene atributos tales como el de ser igual a otros, la capacidad de razón y el de la libertad de elección. Pero es en una configuración social particular que el individuo actúa –como lo señala atinadamente Dumont (1983)–, por lo que no es un mera abstracción.

La problematización y los dispositivos acerca del pobre y el delincuente son el marco sobre el que se ha puesto un énfasis aquí

para visualizar una configuración social particular en la que se define un cierto tipo de ciudadanía. El hecho de que ambos dispositivos se crucen en la forma como ven a la sociedad y la intentan organizar, habla de ciertos soportes y apoyos que se ponen en funcionamiento para que los ciudadanos desarrollen sus capacidades como individuos y sean reconocidos y admitidos plenamente como tales. Una historia del presente facilita un análisis de este tipo ya que permite aprehender lo específico de este escenario con relación a las configuraciones anteriores orientadas a enfrentar un mismo tipo de problemas.

Pobres y delinquentes, al ser abordados en la actualidad desde una línea de observación y actuación desde el orden y la norma social –que los coloca como patologías y formas de desorden–, delimitan una manera de ciudadanía particularmente distinta de hace medio siglo. En ese entonces se consideraba que el progreso económico –donde la industrialización tendría un papel relevante– poco a poco llenaría los vacíos que impedían que los individuos se transformaran en ciudadanos plenos y socialmente admitidos. En la actualidad, sin embargo, se puede observar un tipo de individuación ciudadana distinto, donde las relaciones entre lo individual y lo colectivo se han metamorfoseado. Individuos por carencia o individualismo negativo –como llama Castel (2003) a este proceso– parecen ser las expresiones que mejor caben en estas nuevas formas de individuación ciudadana, en la medida en que hacen referencia a una clasificación y actuación gubernamental de la sociedad, donde quienes son objeto de intervención lo son precisamente por padecer una insuficiencia de los elementos que caracterizan la individualidad y la ciudadanía modélica.

Esta tensión ha estado presente en buena parte de la historia moderna del país. La búsqueda por hacer del ciudadano la célula de presentación política y económica se ha reflejado en procesos que han dejado a importantes sectores populares –principalmente grupos étnicos y campesinos– fuera del ideal de país que se busca construir (Falcón, 2005). No obstante, en la actualidad pareciera –al menos en el caso particular que se estudió y en el contexto nacional que se expone en el capítulo 2–, que las formas de abor-

dar el problema de los pobres y delincuentes adquiere una singularidad que no era posible observar con anterioridad.

En primer lugar, está el hecho de la utilización cada vez más intensiva de ciertas técnicas de objetivación de la sociedad, como los métodos estadísticos que hacen posible la construcción de indicadores-resumen de la pobreza y la delincuencia –así como su traducción a sistemas de georreferenciación. En segundo lugar, la puesta en marcha de mecanismos de intervención social que giran alrededor de la idea de que el fin de la pobreza y la delincuencia, en un espacio determinado, está estrechamente relacionado con la voluntad de cooperación que tengan los propios pobres y las víctimas de la violencia delictiva para salir de su situación de carencia o riesgo. En tercer lugar, está el incremento de las estrategias de coordinación que se puede observar entre las instancias gubernamentales para enfrentar estos problemas. Cada uno de los puntos aquí señalados remite, respectivamente, a un momento de la gestión y administración de la población: manejo de la información, visión de una cierta ciudadanía, mutación del poder público.

El análisis de esta tríada ha hecho posible reconstruir la manera como se está metamorfoseando la producción y operación de dispositivos que permiten, de igual forma, la producción y reproducción de la sociedad a nivel micro en el municipio de Toluca. Aquí se ha podido observar de forma particular cómo se han asimilado, definido, modificado e innovado en distinta intensidad, a escala local, los campos de problematización y dispositivos que se discuten y llevan a la práctica en el ámbito nacional alrededor de la pobreza y la delincuencia. Lo que permite observar una forma específica de articulación de la vida municipal en tanto organización de la vida de los individuos como ciudadanos.

El examen que se ha realizado, no obstante, se circunscribe al nivel de las estructuras sociales localizadas en el espacio institucional y sus posibles efectos en lo social. Ciertamente existen otras formas de exploración de la individualidad y la ciudadanía. En este texto sólo se ha querido rastrear una de esas vías que intenta escudriñar cómo el cruce de dispositivos pone la delimi-

tación de ciertas reglas de acción, aunque esto no es suficiente. Es necesario intentar completar y polemizar con otros trabajos que analizan estos mismos procesos desde una perspectiva centrada en el “otro polo” del análisis sociológico –por llamarle de alguna manera–, que ve en el sujeto y el individuo la construcción de su propia autonomía al margen –a contrapelo incluso– de los dispositivos, los que precisamente no se caracterizan nunca por ser “mundos cerrados”, sino más bien espacios que forman un ambiente.

Un repaso sobre los dispositivos bajo análisis deja constancia de esto. En el caso del dispositivo de la pobreza, por ejemplo, se pudo observar cómo se construye a partir de una discusión en torno a la desigualdad, la cual se va desarrollando por el camino de la detección de carencias hacia la construcción de indicadores; lo cual inaugura una paradoja entre las formas de medición –así como la orientación de los esfuerzos gubernamentales– con respecto al diseño institucional. Del otro lado, por lo que se refiere a los dispositivos contra la ilegalidad, se percibe un contrasentido entre lo que se considera como las causas sociales del delito y las disposiciones que se establecen para hacerle frente: ambas trascurren por esferas distintas. Además, los indicadores que se establecen para medir la delincuencia y focalizar, en consecuencia, la acción policial, tienden a estar a contracorriente de la lógica que le atribuye al delito causas localizadas a escalas más generales: como el ámbito metropolitano, regional, nacional e internacional.

Por eso se tiene que tener cuidado de no caer en conclusiones fáciles a las que se acogen los estudios de las narrativas, muy de moda en los Estados Unidos, inspirados en los análisis que realizó Foucault sobre los discursos. Los discursos son concebidos en muchos casos como modos de dominación que incorporan las palabras, los reglamentos y las clasificaciones en un sistema de dominación denominado microfísica del poder: instrumentos de construcción cada vez más cerrados y donde el sujeto está bajo sujeción permanente. Esto no es totalmente así. El discurso no lo puede encerrar todo y no lo puede ser todo. Como señala Touraine (2005), uno comprende mejor la impaciencia con la que el propio Foucault quiso separarse de estas categorías muy generales y buscó, casi al

final de su obra, los actos concretos de creación y mantenimiento del orden: la vida es también búsqueda de autonomía y no sólo de dominio.

En este trabajo sólo se ha visto una parte del infinito número de problemas que enfrenta la organización social desde quienes detentan el dominio. Sólo como murmullos casi imperceptibles se ha podido escuchar la voz de los sin voz, siempre destilados por el juicio que hace el poder sobre sus actuaciones consideradas como inadmisibles. Habrá que explorar hacia el futuro, entonces, sobre el problemático punto de la resistencia y autonomía a los dispositivos que aquí se han puesto bajo análisis. Unidad, coherencia y orden, como bien suscribe Sennett (2002), son las palabras clave del poder; pero también –continúa este mismo autor–, y sobre todo en las ciudades, se reúnen personas diferentes así como distintas, lo que intensifica la complejidad de la vida social: diferencia, complejidad y extrañeza, son las palabras de la resistencia a la dominación.

No ha sido aquí el lugar para esa exploración, sino la de dar cuenta de los soportes de la individualidad que se tejen en las problematizaciones y dispositivos en torno a los pobres y los delinquentes. No se ha pretendido negar las condiciones de actor y sujeto, como sugieren las perspectivas centradas en la acción: sin embargo, se ha insistido en los soportes objetivos que construyen las condiciones sobre las que el sujeto puede actuar. Para entrar en la aventura de la resistencia a la dominación es necesario analizar en una primera instancia el tablero sobre el que se puede sostener la acción de los individuos.

Bibliografía

- ABOITES, Luis (2003), *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México*, México, El Colegio de México.
- ALBORES, Beatriz (1992), "El pasado lacustre y el cambio económico en el valle de Toluca", *Notas Antropológicas*, núm. 4, pp. 35-46.
- (1995), *Tules y sirenas*, Zinacantepec, México, Secretaría de Ecología, El Colegio Mexiquense, A.C.
- ARANDA SÁNCHEZ, José María (2000), "La metropolización de Toluca 1970-1990", en Guadalupe Zamudio y José Aranda (coords.), *Valle de Toluca: sociedad y territorio*, México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de México.
- ARTEAGA BOTELLO, Nelson (2004a), *En busca de la legitimidad: seguridad pública y populismo punitivo en México (1990-2000)*, España, Centro de Estudios Iberoamericanos Mario Benedetti-Universidad de Alicante.
- (2004b), *Violencia y Estado en la globalización*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- (2005a), "The future that will not come: the eradication of poverty from the Mexican federal government's viewpoint (2000-2006)", en Alberto Cimadamore, Hartley Dean y Jorge Siquiera (eds.), *The poverty of the State. Reconsidering the role of state in the struggle against global poverty*, Argentina, Clacso-CROP Series.
- (2005b), "Una aproximación socio-histórica de la pobreza en tres comunidades de México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, pp. 137-151.
- y Carlos Alfaro Sánchez (2001), *Disparidades regionales en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

- ASCENCIO FRANCO, Gabriel (1998), "Clase política y criminalización en Chiapas", *Ciudades*, núm. 40, pp. 3-6.
- BEJAR NAVARRO, Raúl y Francisco Casanova Álvarez (1970), *Historia de la industrialización del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México.
- BELIN, Emmanuel (1997), *Une sociologie des espaces potentiels. Télévision dispositive et expérience ordinaire*, Bruselas, Bélgica, tesis doctoral, Universidad de Lovaina la Nueva, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales.
- BERLIVET, Luc (2004), "Une biopolitique de l'éducation pour la santé. La fabrique des campagnes de prévention", en Didier Fassin y Dominique Memmi (dirs.), *Le gouvernement des corps*, París, Francia, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- BERTEN, André (1999), "Dispositif, médiation, créativité: petite généalogie", *Hermès*, núm. 25, pp. 33-47.
- BERTHO, Alain (1997), *Banlieue, banlieue, banlieue*, París, Francia, La Dispute.
- BLANCO, José (1992), "El círculo de la pobreza", *Nexos*, núm. 175, México.
- BOLTVINIK, Julio y F. Cortés (2000), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, México, Universidad Iberoamericana.
- _____ (2001a), "La pobreza en Chiapas", *La Jornada*, México, 9 de marzo.
- _____ (2001b), "La evolución heterogénea de la pobreza en México 1970-1995", en José María Tortosa (coord.), *Pobreza y perspectiva de género*, Barcelona, España, Icaria.
- BOURDELAIS, Patrice (2005), "L'intolérable du travail des enfants", en Didier Fassin y Patrice Bourdelais (dirs.), *Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, París, Francia, La Découverte.
- BUNGENER, Martine (2004), "Une gestion des corps malades et vieillissants. Le transfert domestique des activités de soins", en Didier Fassin y Dominique Memmi (dirs.), *Le gouvernement des corps*, París, Francia, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- BRUGUÉS, Alejandro, Willy W. Cortez y Noé Aarón Fuentes (1998), "Inseguridad pública en la frontera norte", *Ciudades*, núm. 40, pp. 18-24.
- CALVA, José Luis (1994), *Empleo y distribución del ingreso*, México, Fundación Konrad Adenauer, Cooperación Internacional.
- CAMPOSTERGA CRUZ, Sergio y Miguel Ángel Mejía Tapia (1987), *La marginación en el Estado de México: un aporte a la planeación del desarrollo*, México, Colegio Mexiquense, A.C.

- CROMPTON, Robert (1993), *Class and stratification*, Londres, Inglaterra, Polity Press.
- CANGUILHEM, Georges (1994), *Etudes d'histoire et de philosophie des sciences concernant les vivants et la vie*, París, Francia, Vrin.
- CASTEL, Robert (1976), *L'ordre psychiatrique. L'âge d'or de l'alliénisme*, París, Francia, Les éditions de Minuit.
- (1981), *La gestión des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, París, Francia, Les éditions de Minuit.
- (1994), “«Problematization» as a mode of reading history”, en Jan Goldstein (coord.), *Foucault and the writing of history*, Oxford, Cambridge, Estados Unidos, Blackwell.
- (1995a), *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, París, Francia.
- (1995b), “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”, *Archipiélago*, núm. 21, pp. 27-36.
- (2000), “The roads to disaffiliation: insecure work and vulnerable relationship”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, núm. 3, pp. 519-535.
- y Claudine Haroche (2003), *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo*, Buenos Aires, Argentina, Homo Sapiens.
- COESPO (2002), *Índice de marginación 2000, 124 municipios*, México, Consejo Estatal de Población.
- CONAPO (1993), *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990: primer informe técnico del proyecto: desigualdad regional y marginación municipal en México*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2002), *Índice de marginación urbana 2000*, México, Consejo Nacional de Población.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, ciudad de México, México, CEPAL-Siglo XXI.
- DAMIÁN, Araceli (2002), *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México*, México, El Colegio de México.
- DE LA GARZA, Enrique (1988), *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, México, El Colegio de México.
- y Alfonso Bouzas (1998), “La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada”, documento presentado en la *International Working Group on Subnational Economic Governance in Latin America and Southern Europe*, EUA, Nueva York, Columbia University.

- DEAN, Mitchell (1992), "A genealogy of the government of poverty", *Economy and Society*, vol. 2, núm. 3, pp. 215-251.
- DELEUZE, Gilles (1990), "¿Qué es un dispositivo?", en E. Balbier, G. Deleuze, H.L. Deyfrus et al., *Michel Foucault, filósofo*, Barcelona, España, Gedisa.
- DÍAZ OLAVARRIETA, Claudia y Julio Sotelo (1996), "Domestic violence in México", *JAMA*, vol. 275, núm. 24, pp. 1937-1941.
- DONZELOT, Jacques (1984), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, París, Francia, Éditions du Seuil.
- _____ (1998), *La policía de las familias*, Valencia, España, Pre-Textos.
- _____ (2003), *Faire Société*, París, Francia, Seuil.
- DUMONT, Louis (1983), *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, París, Francia, Éditions du Seuil.
- ELDEN, Stuart (2001), *Mapping the present. Heidegger, Foucault and the project of spatial history*, Nueva York, Estados Unidos, Continuum.
- ESQUIVEL, Gerardo (1999a), *Convergencia regional en México, 1940-1995*, Documentos de Trabajo, núm. 9, Centro de Estudios Económicos, México, El Colegio de México.
- FABILA, Alfonso y Gilberto Fabila (1951), *México: ensayo socioeconómico del Estado*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- FALCÓN, Romana (2005), "Un diálogo entre teorías, historias y archivos", en Romana Falcón (coord.), *Culturas de pobreza y resistencia. Estudios de marginados, proscritos y descontentos*, México, El Colegio de México-Universidad Autónoma de Querétaro.
- FASSIN, Didier (1996), *L'espace politique de la santé. Essai de généalogie*, París, Francia, Presses Universitaires de France.
- _____ y Dominique Memmi (2004), "Le gouvernement de la vie, mode d'emploi", en Didier Fassin y Dominique Memmi (dirs.), *Le gouvernement des corps*, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, Francia.
- _____ y Patrice Bourdelais (2005), "Les frontières de l'espace moral", en Didier Fassin y Patrice Bourdelais (dirs.), *Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, París, Francia, La Découverte.
- FAVELA, Alejandro y Miriam Calvillo (2003), *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés.
- FOUCAULT, Michel (1975), *Surveiller et punir: naissance de la prison*, París, Francia, Gallimard.

- _____ (1976), “La fonction politique de l’intellectuel” (entrevista con P. Rabinow), Daniel Defert y Francois Ewald (dirs.) (2001), *Michel Foucault, Dits et Écrits*, tomo II, París, Francia, Gallimard.
- _____ (1977), “Le jeu de Michel Foucault” (entrevista con D. Colas, G. Gaufeys, J. Livi, G. Miller, J.-A. Miller, C. Millot, G. Wajeman), Daniel Defert y Francois Ewald (dirs.) (2001), *Michel Foucault, Dits et Écrits*, tomo II, París, Francia, Gallimard.
- _____ (1984a), “Le souci de la vérité” (entrevista con F. Ewald), Daniel Defert y Francois Ewald (dirs.) (2001), *Michel Foucault, Dits et Écrits*, tomo II, París, Francia, Gallimard.
- _____ (1984b), “Polémique, politique et problématisations” (entrevista con P. Rabinow), Daniel Defert y Francois Ewald (dirs.) (2001), *Michel Foucault, Dits et Écrits*, tomo II, París, Francia, Gallimard.
- _____ (1984c), “Qu’est-ce que les Lumières?”, Daniel Defert y Francois Ewald (dirs.) (2001), *Michel Foucault, Dits et Écrits*, tomo II, París, Francia, Gallimard.
- _____ (1999), *Les anormaux*, París, Francia, Gallimard-Le Seuil.
- FUSULIER, Bernard y Pierre Lannoy (1999), “Comment «aménager par le management»”, *Hermès*, núm. 25, pp. 181-197.
- GOLDSTEIN, Jan (1984), “Foucault among sociologists: the «disciplines» and the history of the professions”, *History and theory*, vol. 23, pp. 170-192.
- GOLLÁS, Manuel (1994), *México 1994. Una economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento*. Documentos de Trabajo, núm. 11, Centro de Estudios Económicos, México, El Colegio de México.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis (2000), “La concepción sistémica de la seguridad pública en México (o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado)”, *Nueva Sociedad*, núm. 167, pp. 87-98.
- HANSEN D., Roger (1980), *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- IZUNZA VIZUET, Georgina y Benjamín Méndez Bahena (2002), “Familia, violencia y conductas delictivas en la ciudad de México”, *El Cotidiano*, núm. 111, pp. 36-46.
- JIMÉNEZ ORNELAS, Javier, Héctor Hernández y Virginia Illescas Vela (1998), “Violencia doméstica: un problema que trasciende los hogares”, *Ciudades*, núm. 40, pp. 25-30.
- LATOUR, Bruno (1995), *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, París, Francia, Gallimard.

- LUSTIG, Nora (1998), "Las cifras de la pobreza", en *Nexos*, núm. 249, México.
- MALDONADO ARANDA, Salvador (2002), *Grupos políticos y cacicazgos sindicales en el Estado de México*, México, El Colegio de Michoacán-UAEM.
- MEDINA PÉREZ, Arturo (1992), "Efectos ocasionados por la desecación del Lerma", *Notas Antropológicas*, núm. 4, pp. 47-55.
- MEMMI, Dominique (2004), "Administrer une matière sensible. Conduites raisonnables et pédagogie par corps autour de la naissance et de la mort", en Didier Fassin y Dominique Memmi (dirs.), *Le gouvernement des corps*, París, Francia, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- MILLÁN VALENZUELA, Henio (1999), *La competitividad de la industria manufacturera del Estado de México*, México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Jeffrey a. Weldon (1944), "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 12, núm. 34, pp. 155-181.
- MORALES SALES, Edgar Samuel (1988), *Industrialización del Valle de Toluca y las poblaciones ribereñas del Río Lerma*, México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, UAEM-Conacyt.
- _____ (1989), *Estado de México: Sociedad, economía, política, cultura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- NONNIS VIGILANTE, Serenella (2005), "Les intolérables des politiques mortuaires modernes. Le corps mort entre religion, ideologie et hygiène, en France et Italie", en Didier Fassin y Patrice Bourdelais (dirs.), *Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, París, Francia, La Découvert.
- PASSERON, Jean Claude (1991), *Le raisonnement sociologique, l'espace non poppérien du raisonnement naturel*, París, Francia, Nathan.
- PASTOR, Manuel y Carol Wise (1997), "State policy, distribution and neoliberal reform in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 29, núm. 2, pp. 419-457.
- PEETERS, Hugues y Philippe Charlier (1999), "Contributions à une theorie du dispositif", *Hermès*, núm. 25, pp. 15-23.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (2001), Poder Ejecutivo de la Federación.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*, México.

- QUÉRÉ, Louis (2004), "Pour une sociologie qui «sauve les phénomènes»", *Revue du MAUSS*, núm. 24, pp. 127-146.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (1995), "Desastres urbanos e inseguridad pública en Guadalajara", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos; nuevos enfoques y prospectiva*, México, El Colegio Mexiquense A.C.-Sedesol.
- REGALADO SANTILLÁN, Jorge (1998), "Inseguridad, propuestas sociales y reformas institucionales", *Ciudades*, núm. 40, pp. 52-58.
- RODRÍGUEZ, Francisco (1991), *Estado de México bienestar y territorio: Análisis espacial de la satisfacción de necesidades básicas y niveles de vida*, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- (1994), *Condiciones de vida en el Estado de México: Evolución en la década de los ochenta*, México, El Colegio Mexiquense A.C.
- RONSANVALLON, Pierre (1999), *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, Ciudad de México, México, Instituto Mora.
- RUIZ HARRELL, Rafael (1997), *Inseguridad y mal gobierno*, México, Sansores&Aljure.
- SALINAS TORRE, Armando (2000), "Seguridad pública en la ciudad de México: crisis y políticas alternativas", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, núm. 12, pp. 120-150.
- SÁNCHEZ MUNGUÍA, Vicente (1998), "Delincuencia en la frontera norte", *Ciudades*, núm. 40, pp. 44-51.
- SANDOVAL FORERO, Eduardo (1999), "Efectos socioculturales por la destrucción ambiental. El caso de la cuenca hidrológica de Lerma, Estado de México", *Quadrivium*, núm. 10-11, pp. 96-103.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2002), *Estado de México. Índice de Vulnerabilidad Social. Nivel de agregación área geoestadística básica*, México, Gobierno del Estado de México.
- SENNETT, Richard (2002), *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*, Madrid, España, Alianza Editorial.
- SERRANO BARQUÍN, Rocío del C. y Arturo Hernández Hernández (1998b), "El análisis ambiental como fundamento para la planeación del desarrollo: caso de estudio el municipio de Toluca", *Quivera*, núm. 1, pp. 7-16.
- SIMMEL, Georg (1998), *Les pauvres*, París, Francia, Presses Universitaires de France.
- (2003), *Le conflict*, París, Francia, Circé.

- SOBRINO, Jaime (2003), *Competitividad de las ciudades en México*, México, El Colegio de México.
- y Carlos Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana: evaluación del programa nacional de solidaridad en el Estado de México*, México, El Colegio Mexiquense, A.C.-Secretaría de Desarrollo Social.
- SZÉKELY PARDO, Miguel (1994), *Cambios en la pobreza y la desigualdad en México durante el proceso de ajuste y estabilización*, México, Documentos de Trabajo, núm. 1, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- (1995), *Economic liberalization, poverty and income distribution in Mexico*, México, Documentos de Trabajo, núm. 3, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- TOURAINE, Alain (2005), *Un nouveau paradigme: pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, París, Francia, Fayard.
- URZÚA, Carlos (1993), *Tax reform and macroeconomic policy in Mexico*, México, Documentos de Trabajo, núm. 10, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- VARELA, Julia y Fernando Álvarez-Uría (1997), *Genealogía y sociología: materiales para repensar la modernidad*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones el Cielo por Asalto.
- VIGARELLO, Georges (2005), "L'intolérable de la maltraitance infantile. Genèse de la loi sur la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés en France", en Didier Fassin y Patrice Bourdelais (dirs.), *Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, París, Francia, La Découvert.
- VITE PÉREZ, Miguel Ángel (2001), *Qué solos están los pobres. Neoliberalismo y urbanización popular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
- WARD, Peter (1993), "Social welfare policy and political opening in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 25, núm. 3, pp. 613-628.
- WARMAN, Arturo (1989), "Persistencia de la pobreza", *Nexos*, núm. 135, México.
- WILSON, Francis, Nazneen Kanji y Einar Braathen (2001), "Introduction: poverty, power and State", en Francis Wilson, Nazneen Kanji y Einar Braathen (eds.) *Poverty Reduction. What role for the State in today's globalized economy?*, Reino Unido, Zed Books.
- ZERMEÑO, Sergio (2005), *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y la exclusión en nuestros días*, México, Océano.

Índice

RECONOCIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9
Capítulo 1	
SOCIOLOGÍA, GENEALOGÍA Y DISPOSITIVOS	19
Sociología y genealogía	19
Campo de problematización	21
Dispositivos	25
Una propuesta para dirigir la mirada	30
Capítulo 2	
ATENDER AL POBRE, FRENAR AL DELINCUENTE	37
Introducción	37
La crisis del “desarrollo”	39
Incremento de los delitos y la crisis de seguridad	48
Principios de ordenación compartidos	62
Capítulo 3	
CARENCIAS SIMPLES Y COMPLEJAS:	
UN RECORRIDO DE LA PRECARIEDAD	67
Introducción	67
Carencias e industrialización.	68
Desarrollo social y pobreza: las carencias múltiples	94
Capítulo 4	
DEL INDIVIDUO PELIGROSO A LOS SUJETOS EN RIESGO	115
Introducción	115
Viejos y “nuevos” ilegalismos:	
reorganizando el orden y la paz	116
Priorizando espacios: la atención policial focal	137

CONCLUSIONES.	
POBRES Y DELINCUENTES: PROBLEMATIZACIONES Y DISPOSITIVOS CONVERGENTES.	159
BIBLIOGRAFÍA	165

Títulos de la colección

Las ciencias sociales

Director de la colección
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

JOSÉ SANTOS ZAVALA
*Acción pública organizada: el caso
del servicio de agua potable en la
zona conurbada de San Luis Potosí*

GREGORIO VIDAL
(COORDINADOR)
*ALCA: procesos de integración y
regionalización en América*

ROSALÍA WINOCUR
*Algunos enfoques metodológicos
para estudiar la cultura política en México*

BERTHA LERNER
*América Latina: los debates
en política social, desigualdad y pobreza*

ARTURO ÁNGEL LARA RIVERO
*Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo
en las maquiladoras japonesas*

MANUEL VILLA AGUILERA
*¿A quién le interesa la democracia en México?
Crisis del intervencionismo estatal
y alternativas del pacto social*

ABELARDO VILLEGAS
*Arar en el mar:
la democracia en América Latina*

ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN
(COORDINADOR)
*Bases para la planeación del desarrollo
urbano en la ciudad de México.
Tomo I: Economía y sociedad en la metrópoli
Tomo II: Estructura de la ciudad y su región*

FERNANDO SILVA TRISTE
Breve historia de la socialdemocracia

ÓSCAR F. CONTRERAS
ALEJANDRO COVARRUBIAS
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ
JOSÉ LUIS SARRIEGO RODRÍGUEZ
*Cananea. Tradición y modernidad
en una mina histórica*

CARLOS A. ROZO
(COORDINADOR)
Capital global e integración monetaria

LEONEL CORONA TREVIÑO
(COORDINADOR)
Cien empresas innovadoras en México

CARLOS ARCE MACÍAS,
ENRIQUE CABRERO MENDOZA,
ALICIA ZICCARDI CONTINGIANI
(COORDINADORES)

*Ciudades del siglo XXI:
¿Competitividad o cooperación?*

ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORA)
*Ciudades y gobiernos locales
en la América Latina de los noventa*

JUDITH HERRERA MONTELONGO
*Colaboración y conflicto:
el sindicato petrolero y el cardenismo*

JUAN-MANUEL RAMÍREZ SÁIZ
(COORDINADOR)
*¿Cómo gobiernan Guadalajara?
Demandas ciudadanas y respuestas
de los ayuntamientos*

JUDITH VILLAVICENCIO BLANCO
(COORDINADORA)
*Condiciones de vida y vivienda de interés
social en la ciudad de México*

- JULIÁN REBÓN
Conflicto armado y desplazamiento de población: Chiapas 1994-1998
- CÉSAR CANSINO
Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México
- ANA PAULA DE TERESA
Crisis agrícola y economía campesina. El caso de los productores de henequén en Yucatán
- FERNANDO CORTÉS, ÓSCAR CUÉLLAR (COORDINADORES)
Crisis y reproducción social. Los comerciantes del sector informal
- ARMANDO CISNEROS SOSA
Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la igualdad social
- LOURDES ARIZPE
Cultura y desarrollo: una etnografía de las creencias de una comunidad mexicana
- LOURDES ARIZPE
Culturas en movimiento. Interactividad cultural y procesos globales
- JACQUELINE MARTÍNEZ URIARTE
ALBERTO DÍAZ CAYEROS (COORDINADORES)
De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México
- ROBERTO BLUM VALENZUELA
De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?
- ENRIQUE SUÁREZ IÑIGUEZ
De los clásicos políticos
- ABELARDO VILLEGAS, IGNACIO SOSA
ANA LUISA GUERRERO, MAURICIO BEUCHOT
JOSÉ LUIS OROZCO, ROQUE CARRIÓN WAM
JORGE M. GARCÍA LAGUARDIA
Democracia y derechos humanos
- ANDRÉS ROEMER
Derecho y economía: políticas públicas del agua
- ALBERTO DÍAZ CAYEROS
Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México
- RAFAEL TAMAYO FLORES
FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO (COORDINADORES)
Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?
- JOSÉ VALENZUELA FEIJÓO
Dos crisis: Japón y Estados Unidos
- JORGE HÉCTOR CARRILLO VIVEROS
Dos décadas de sindicalismo en la industria maquiladora de exportación: examen en las ciudades de Tijuana, Juárez y Matamoros
- EUGENIA CORREA,
ALICIA GIRÓN
Economía financiera contemporánea, 4 tomos
- PILAR CAMPOS BOLAÑO
El ahorro popular en México: acumulando activos para superar la pobreza
- AQUILES CHIHU AMPARÁN (COORDINADOR)
El "análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales
- RAÚL ÁVILA ORTIZ
El derecho cultural en México: una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad
- ROBERTO HAM CHANDE
El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica
- ARTURO BORJA
El Estado y el desarrollo industrial. La política mexicana de cómputo en una perspectiva comparada
- SERGIO ESPINOSA PROA
El fin de la naturaleza. Ensayos sobre Hegel
- CÉSAR GILBERT
El hábito de la utopía. Análisis del imaginario sociopolítico en el movimiento estudiantil de México, 1968
- RAFAEL GUIDO BÉJAR
OTTO FERNÁNDEZ REYES
MARÍA LUISA TORREGROSA (COMPILADORES)
El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales

-
- MARCOS TONATIUH ÁGUILA M.
*El liberalismo mexicano y la sucesión
presidencial de 1880: dos ensayos*
- JULIANA GONZÁLEZ
*El malestar en la moral.
Freud y la crisis de la ética*
- MARÍA CRISTINA ROSAS
WALTER ASTIÉ BURGOS
*El mundo que nos tocó vivir. El siglo XXI,
la globalización y el nuevo orden mundial*
- MANUEL PERLÓ COHEN
*El paradigma porfiriano.
Historia del desagüe del Valle de México*
- SALVADOR VÁZQUEZ VALLEJO
El pensamiento internacional de Octavio Paz
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
(COORDINADOR)
*El poder de los argumentos.
Coloquio internacional Karl Popper*
- BLANCA SOLARES
El síndrome Habermas
- VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE
*El voto lejano. Cultura política y migración
México-Estados Unidos*
- GINA ZABLUDOVSKY, SONIA DE AVELAR
Empresarias y ejecutivas en México y Brasil
- ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
*Empresarios, Banca y Estado.
El conflicto durante el gobierno
de José López Portillo, 1976-1982*
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
(COORDINADOR)
Enfoques sobre la democracia
- EDUARDO IBARRA COLADO
LUIS MONTAÑO HIROSE
(COMPILADORES)
*Ensayos críticos para el estudio
de las organizaciones en México*
- IGNACIO SOSA ÁLVAREZ
Ensayo sobre el discurso político mexicano
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Ensayos sobre el PAN
- ALEJANDRO PORTES
*En torno a la informalidad:
Ensayos sobre teoría y
medición de la economía regulada*
- LUDGER PRIES
*Entre el corporativismo productivista
y la participación de los trabajadores.
Globalización y relaciones industriales
en la industria automotriz mexicana*
- PATRICIA RAMÍREZ KURI
(COORDINADORA)
*Espacio público y reconstrucción
de ciudadanía*
- ÁLVARO MATUTE,
EVELIA TREJO
BRIAN CONNAUGHTON
(COORDINADORES)
*Estado, Iglesia y sociedad en México.
Siglo XIX*
- VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE
*Etnia y cultura política:
los mexicanos en Estados Unidos*
- VÍCTOR MANUEL PRUDENCIO VALLEJO
*Europa central y del este:
Su transformación*
- MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ,
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Familia, género y pobreza
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍNIGUEZ
*Filosofía y política contemporánea
(Popper, Rawls y Nozick)*
- GUADALUPE MÁNTEY DE ANGUIANO
NOEMÍ LEVY ORLIK
(COORDINADORAS)
*Financiamiento del desarrollo
con mercados de dinero y
capital globalizados*
- JENNIFER COOPER, TERESITA DE BARBIERI
TERESA RENDÓN, ESTELA SUÁREZ
ESPERANZA TUÑÓN
(COMPILADORAS)
*Fuerza de trabajo femenina urbana en México
Volumen I: Características y tendencias
Volumen II: Participación económica y política*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIELA NAVA CAMPOS
(COORDINADORES)
*Gerencia pública municipal.
Conceptos básicos y estudios de caso*
-

- RICARDO VALERO (COMPILADOR)
Globalidad: una mirada alternativa
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
(COORDINADORES)
*Globalización e integración regional
en la producción y desarrollo tecnológico
de la lechería mexicana*
- ALICIA ZICCARDI
*Gobernabilidad y participación ciudadana
en la ciudad capital*
- TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Gobiernos municipales en México:
entre la modernización y la tradición política*
- ORLANDINA DE OLIVEIRA
MARIELLE PEPIN LEHALLEUR
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Grupos domésticos y reproducción cotidiana
- EMILIO DUHAU
Hábitat popular y política urbana
- FEDERICO NOVELO URDANIVIA
Hacia la evaluación del TLC
- ALBERTO RÉBORA TOGNO
*¿Hacia un nuevo paradigma de la
planeación de los asentamientos humanos?
Políticas e instrumentos de suelo para un
desarrollo urbano sostenible, incluyente y
sustentable. El caso de la región oriente
en el Valle de México*
- HÉCTOR HERNÁNDEZ GARCÍA DE LEÓN
*Historia política del
sinarquismo. 1934-1944*
- JOHN BAILEY
*Impactos del TLC en México y
Estados Unidos: efectos subregionales del
comercio y la integración económica*
- ALENKA GUZMÁN, GUSTAVO VINIEGRA
(COORDINADORES)
*Industria farmacéutica y propiedad
intelectual: los países en desarrollo.*
- MARÍA EUGENIA DE LA O MARTÍNEZ
*Innovación tecnológica y clase obrera:
estudio de caso de la industria
maquiladora electrónica R.C.A.
Ciudad Juárez, Chihuahua*
- JORDY MICHELI (COORDINADOR)
*Japan Inc. en México.
Las empresas y modelos laborales japoneses*
- JORGE FUENTES MORÚA
José Revueltas: una biografía intelectual
- ABELARDO VILLEGAS, JOSÉ LUIS OROZCO
IGNACIO SOSA, ANA LUISA GUERRERO
MAURICIO BEUCHOT
Laberintos del liberalismo
- ISAAC M. KATZ
*La apertura comercial y su impacto
regional sobre la economía mexicana*
- MIGUEL ÁNGEL AGUILAR
AMPARO SEVILLA,
ABILIO VERGARA (COORDINADORES)
*La ciudad desde sus lugares. Trece ventanas
etnográficas para una metrópoli*
- FRANCISCO LÓPEZ CÁMARA
La clase media en la era del populismo
- MARCELA HERNÁNDEZ ROMO
La cultura empresarial en México
- ARTURO GUILLÉN, GREGORIO VIDAL
(COORDINADORES)
*La economía mexicana bajo la crisis
de Estados Unidos*
- MARCO ANTONIO JACOBO VILLA,
ELSA SABORÍO FERNÁNDEZ
(COORDINADORES)
*La gestión del agua en México:
los retos para el manejo sustentable*
- JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA
*La gestión de la cooperación transfronteriza
México-Estados Unidos en un marco
de inseguridad global: problemas y desafíos*
- GUSTAVO GARZA VILLARREAL
*La gestión municipal en el
Área Metropolitana de Monterrey,
1989-1994*
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
SUSANA SUÁREZ PANIAGUA
*La globalización del sistema lechero
en La Laguna: estructura productiva,
desarrollo tecnológico y actores sociales*

- ALEJANDRO PORTES,
LUIS GUARNIZO
PATRICIA LANDOLT
(COORDINADORES)
*La globalización desde abajo:
transnacionalismo inmigrante y desarrollo.
La experiencia de Estados Unidos
y América Latina*
- VÍCTOR ALEJANDRO PAYÁ PORRES
*Laguna Verde: La violencia de la
modernización. Actores y movimiento social*
- MANUEL VILLA AGUILERA
*La institución presidencial
El poder de las instituciones y
los espacios de la democracia*
- RAÚL BÉJAR NAVARRO
HÉCTOR H. HERNÁNDEZ BRINGAS
*La investigación en ciencias sociales
y humanidades en México*
- TERESA PACHECO MÉNDEZ
*La investigación universitaria en ciencias
sociales. Su promoción y evaluación*
- JULIO LÓPEZ GALLARDO
*La macroeconomía de México:
el pasado reciente y el futuro posible*
- RICARDO POZAS HORCASITAS
La modernidad atrapada en su horizonte
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
*La nueva gestión municipal en México.
Análisis de experiencias innovadoras
en gobiernos locales*
- FEDERICO NOVELO
(COORDINADOR)
*La política económica y social
de la alternancia. Revisión crítica*
- MÓNICA VERA CAMPOS
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
(COORDINADORES).
*La política exterior norteamericana
hacia Centroamérica.
Reflexiones y perspectivas*
- CLARA JUSIDMAN
La política social en Estados Unidos
- LILIANA KUSNIR
La política social en Europa
- MARIO RAMÍREZ RANCAÑO
*La reacción mexicana
y su exilio durante la Revolución de 1910*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(COORDINADORES)
*La sociedad mexicana frente al tercer milenio
3 tomos*
- ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORA)
*La tarea de gobernar: gobiernos locales
y demandas ciudadanas*
- GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
ARTURO ALVARADO M.
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
(COORDINADORES)
*La voz de los votos: un análisis crítico
de las elecciones de 1994*
- ABRAHAM A. MOLES
Las ciencias de lo impreciso
- ALENKA GUZMÁN
*Las fuentes del crecimiento
en la siderurgia mexicana. Innovación,
productividad y competitividad*
- MAURICIO I. IBARRA
*Las guerras burocráticas. Abogados y
economistas en el gobierno mexicano*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Las políticas descentralizadoras en
México (1983-1993).
Logros y desencantos*
- ROLANDO CORDERA,
ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORES)
*Las políticas sociales de México
al fin del milenio. Descentralización,
diseño y gestión*
- LUIS ALFONSO RAMÍREZ CARRILLO
*Las redes del poder. Corrupción,
maquiladoras y desarrollo regional en
México. El caso de Yucatán*
- GRACIELA BENSUSÁN AREOUS
(COORDINADORA)
*Las relaciones laborales y el Tratado
de Libre Comercio*

- CAMBIO XXI, FUNDACIÓN MEXICANA
(COORDINADORA)
Las transiciones a la democracia
MANUEL VILLA
Los años furiosos: 1994-1995.
La reforma del Estado y el futuro de México
- ALEJANDRO MUNGARAY LAGARDA
MARTÍN RAMÍREZ URQUIDY
(COORDINADORES)
Lecciones de microeconomía para empresas
MARÍA LUISA QUINTERO SOTO
(COORDINADORA)
Liberalización financiera y déficit público
ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
Los dilemas de la modernización municipal.
Estudios sobre la gestión hacendaria en
municipios urbanos de México
CARLOS ARRIOLA WOOG
Los empresarios y el Estado (1970-1982)
RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
Los municipios en México.
Los retos ante el futuro
LOURDES ARIZPE (COORDINADORA)
Los retos culturales en México
MARGARITA OLVERA SERRANO
Lucio Méndieta y Núñez
y la institucionalización de
la sociología en México. 1939-1965
JULIO LÓPEZ G. (COORDINADOR)
Macroeconomía del empleo
y políticas de pleno empleo para México
DAVID ARELLANO GAULT
(COORDINADOR)
Más allá de la reinvencción del gobierno:
fundamentos de la nueva gestión pública
y presupuestos por resultados
en América Latina
RAFAEL MONTESINOS (COORDINADOR)
Masculinidades emergentes
NOÉ ARÓN FUENTES,
SONIA Y. LUGO,
MARIO HERRERA
Matriz de insumo-producto
para Baja California: un enfoque híbrido
- MARIO BASSOLS, PATRICIA MELÉ
(COORDINADORES)
Medio ambiente, ciudad y orden jurídico
JOSÉ AYALA ESPINO
Mercado, elección pública e instituciones.
Una revisión de las teorías modernas
del Estado
LUIS RUBIO, SUSAN KAUFMAN
(COORDINADORES)
México: democracia ineficaz
GREGORIO VIDAL (COORDINADOR)
México en la región de América del Norte.
Problemas y perspectivas
PETER M. WARD
México megaciudad: desarrollo
y política, 1970-2000
LILIA M. DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
México: empresa e innovación ambiental
CRISTINA PUGA
México: empresarios y poder
MANUEL GARCÍA Y GRIEGO
MÓNICA VÉREA CAMPOS
México y Estados Unidos frente a la
migración de los indocumentados
RODOLFO O. DE LA GARZA
JESÚS VELASCO (COORDINADORES)
México y su interacción
con el sistema político estadounidense
ESPERANZA TUÑÓN PABLOS
Mujeres que se organizan.
El Frente Único Pro Derechos de la Mujer
(1935-1938)
AIDA LERMAN
Multilateralismo y regionalismo
en América Latina
HÉCTOR TEJERA GAONA
"No se olvide de nosotros cuando esté
allá arriba." Cultura, ciudadanos y
campañas políticas en la ciudad de México
GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
Nueva reforma fiscal en México
MARÍA LUISA TARRÉS
(COORDINADORA)
Observar, escuchar y comprender
sobre la tradición cualitativa
en la investigación social

- JOSÉ LUIS MÉNDEZ
(COORDINADOR)
*Organizaciones civiles y políticas públicas
en México y Centroamérica*
- ARTURO BORJA TAMAYO
(COORDINADOR)
Para evaluar al TLCAN
- JORGE FUENTES MORUA
TELÉSFORO NAVA VÁZQUEZ
(COORDINADORES)
*Perspectivas sobre la crisis
del Estado mexicano*
- RAÚL BENÍTEZ ZENTENO
Población y política en México. Antología
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
(COMPILADOR)
Población y sociedad en México
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Políticas públicas municipales.
Una agenda en construcción*
- MARTHA SCHTEINGART
(COORDINADORA)
*Políticas sociales para los pobres
en América Latina*
- MAURICIO BEUCHOT
Posmodernidad, hermenéutica y analogía
- NORBERTO CORELLA TORRES
Propaganda Nazi
- PABLO TELMAN SÁNCHEZ RAMÍREZ
*Razón y poder: Rusia, una potencia
del siglo XXI*
- JORGE HERNÁNDEZ-DÍAZ
*Reclamos de la identidad: la formación
de las organizaciones indígenas en Oaxaca*
- MARÍA LUISA QUINTERO SOTO
(COORDINADORA)
*Recursos naturales y desarrollo sustentable:
Reflexiones en torno a su problemática*
- LARISSA ADLER LOMNITZ
*Redes sociales, cultura y poder:
ensayos de antropología latinoamericana*
- JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN
TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Reflexiones en torno a la reforma
municipal del artículo 115 constitucional*
- DAVID ARELLANO, ENRIQUE CABRERO
ARTURO DEL CASTILLO
(COORDINADORES)
*Reformando al gobierno: una visión
organizacional del cambio gubernamental*
- GERMÁN A. ZÁRATE HOYOS
(COORDINADOR)
*Remesas de los mexicanos
y centroamericanos en Estados Unidos.
Problemas y perspectivas*
- CARLOS HERRERO BERVERA
*Revuelta, rebelión y revolución en 1810.
Historia social y estudios de caso*
- GLORIA CAREAGA,
SALVADOR CRUZ
(COORDINADORES)
*Sexualidades diversas.
Aproximaciones para su análisis*
- JOSÉ LUIS OROZCO
Sobre el orden liberal del mundo
- AQUILES CHIHU AMPARÁN
(COORDINADOR)
Sociología de la identidad
- GINA ZABLUDOVSKY
*Sociología y política, el debate clásico
y contemporáneo*
- ARMANDO RENDÓN CORONA
*Sindicalismo corporativo.
La crisis terminal*
- GRACIELA BENSUSÁN
TERESA RENDÓN
(COORDINADORAS)
*Trabajo y trabajadores
en el México contemporáneo*
- JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
(COMPILADORES)
*Transición a la democracia
y reforma del Estado en México*
- LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
FLOR BROWN GROSSMAN
*Transición hacia tecnologías flexibles
y competitividad internacional
en la industria mexicana*

-
- MARTHA SCHEINGART,
EMILIO DUHAU,
(COORDINADORES)
*Transición política y democracia
municipal en México y Colombia*
- CARLOS BARBA SOLANO
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO
(COMPILADORES)
*Transiciones a la democracia en Europa
y América Latina*
- ANTONELLA ATTILI
Treinta años de cambios políticos en México
- UGO PIPITONE
*Tres ensayos sobre desarrollo y frustración:
Asia oriental y América Latina*
- BLANCA SOLARES
*Tu cabello de oro Margarete... Fragmentos
sobre odio, resistencia y modernidad*
- MASSIMO L. SALVADORI,
NORBERT LECHNER,
MARCELO CAVAROZZI,
ALFRED PFALLER,
ROLANDO CORDERA,
ANTONELLA ATTILI
Un Estado para la democracia
- FERNANDO VÁZQUEZ RIGADA
*Un país para todos. El sistema político
mexicano del siglo XXI*
- LARISSA ADLER LOMNITZ,
MARISOL PÉREZ LIZAUR
*Una familia de la élite mexicana.
Parentesco, clase y cultura, 1820-1980*
- CARLOS MOREIRA
*Una mirada a la democracia uruguaya.
Reforma del estado y delegación legislativa
(1995-1999)*
- RAÚL BENÍTEZ MANAUT
LUIS GONZÁLEZ SOUZA
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES
PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA
MÓNICA VÉREA CAMPOS
(COMPILADORES)
*Viejos desafíos, nuevas perspectivas:
México-Estados Unidos y América Latina*
- MARTHA ORTEGA SOTO
JOSÉ CARLOS CASTAÑEDA REYES
FEDERICO LAZARÍN MIRANDA
(COMPILADORES)
*Violencia: Estado y sociedad,
una perspectiva histórica*
- DIEGO REYNOSO
*Votos ponderados. Sistemas electorales
y sobrerrepresentación distrital*
- LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
*Weber: la idea de ciencia social
Volumen I: La tradición
Volumen II: La innovación*
-

Estudios de género

- ARACELI MINGO
*¿Autonomía o sujeción?
Dinámica, instituciones y formación
en una microempresa de campesinas*
- ANGÉLICA BAUTISTA LÓPEZ,
ELSA CONDE RODRÍGUEZ
(COORDINADORAS)
*Comercio sexual en la merced:
una perspectiva constructivista
sobre el sexoservicio*
- ARCELIA DE LA TORRE BARRÓN,
ROSINA OJEDA CÁRDENAS,
CARLOS JAVIER MAYA AMBÍA
(COORDINADORES)
*Construcción de género en sociedades
con violencia. Un enfoque
multidisciplinario*
- GABRIELA CANO,
JOSÉ VALENZUELA
(COORDINADORES)
*Cuatro estudios de género
en el México urbano del siglo XIX*
- MÁRGARA MILLÁN
Derivas de un cine en femenino
- MARÍA LUISA QUINTERO,
CARLOS FONSECA
(COMPILADORES)
*El género y sus ámbitos de expresión
en lo cultural, económico y ambiental*
- MARTA LAMAS
(COMPILADORA)
*El género: la construcción cultural
de la diferencia sexual*
- JUAN GUILLERMO FIGUEROA
*Elementos para un análisis ético
de la reproducción*
- GLORIA CAREAGA PÉREZ,
JUAN GUILLERMO FIGUEROA PÉREA,
MARÍA CONSUELO MEJÍA (COMPILADORES)
Ética y salud reproductiva
- ESTELA SERRET
Identidad femenina y proyecto ético
- GUILLERMO FLORIS MARGADANT
*La sexofobia del clero y cuatro ensayos
histórico-jurídicos sobre sexualidad*
- MARGARITA BAZ
*Metáforas del cuerpo:
un estudio sobre la mujer y la danza*
- GINA ZABLUDOVSKY
(COORDINADORA)
*Mujeres en cargos de dirección
en América Latina.
Estudios sobre Argentina,
Chile, México y Venezuela*
- ESPERANZA TUÑÓN
*Mujeres en escena: de la tramoya
al protagonismo. El quehacer político
del Movimiento Amplio de Mujeres
en México (1982-1994)*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Perspectiva de género: cruce de caminos
y nuevas claves interpretativas.
Ensayos sobre feminismo, política y filosofía*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Sexo entre varones.
Poder y resistencia en el campo sexual*

Pobres y delincuentes. Estudio de sociología y genealogía
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de julio del año 2006.
La edición, en papel de 75 gramos,
consta de 2,000 ejemplares más
sobrantes para reposición y estuvo
al cuidado de la oficina
litotipográfica de
la casa editora.



Pobres y delinquentes tiene por objetivo analizar la construcción del problema de la pobreza y de la delincuencia, así como la arquitectura de los dispositivos institucionales para hacerles frente. La relevancia de este texto radica en el hecho de que un examen de este tipo permite observar de qué manera se están definiendo las reglas de bienestar y de convivencia social. El argumento central de este libro es que en la actualidad es posible percibir una cierta mutación en la gestión gubernamental, la cual tiende a sustentar los llamados “combate a la pobreza” y “combate a la delincuencia”, en función de la organización de información demográfica, social, económica y política con base en el desarrollo de las llamadas tecnologías de la información. Éstas, sin duda, facilitan además la separación y clasificación de la población en términos de un proyecto determinado de sociedad y, por ende, de ciudadanos. Esto muestra que tanto los dispositivos que intentan responder al problema de la pobreza como de la delincuencia se cruzan y sobrepone; comparten, en otras palabras, marcos y prácticas de clasificación social, al igual que técnicas de organización de la información. Son, en última instancia, formas de “hacer sociedad”.

POBRES Y DELINCUENTES



9 789707 018051

Miguel Ángel
Porrúa



Universidad Autónoma
del Estado de México



CONOCER
PARA

EN APORTE A LA
INVESTIGACION
ACADEMICA