



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**



**“Riesgo y premisas de decisión en la policía del Distrito Federal. El caso del
Sector Centro”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN SOCIOLOGÍA POLÍTICA
P R E S E N T A :

Rogelio Salgado Carrasco

Director: Dr. Edgar Everardo Guerra Blanco

Ciudad de México.

Septiembre de 2016.

*Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*





A la memoria de Águeda Salgado





El mundo académico ha estado signado por un sinnúmero de prejuicios y cegueras ante instituciones consideradas per se como grandes aparatos represivos y corruptos, como si las ciencias sociales solo debieran dedicarse a analizar las condiciones de la bondad humana o los determinantes de la felicidad de los niños.

Marcelo Sain





AGRADECIMIENTOS

Deseo aprovechar este espacio para agradecer a todas las personas que generosamente me ofrecieron su apoyo para llevar a buen puerto este trabajo.

Especialmente quiero reconocer al Dr. Edgar Guerra, quien creyó firmemente en este proyecto y lo acompañó desde sus primeros pasos hasta su conclusión. Sus comentarios, siempre certeros, me permitieron afinar mis argumentos y, en más de una ocasión, ayudaron a que el proceso de investigación retomara su rumbo.

A la Dra. Kristina Pirker, a quien agradezco no solo la atenta lectura de este texto y sus diversas observaciones, sino también el invaluable apoyo que me ha brindado como profesora y coordinadora del programa de maestría.

Al Dr. Carlos Silva, quien ha tenido siempre la disposición de discutir mi trabajo y ha compartido conmigo sus conocimientos en el campo de estudio de las organizaciones policiales.

A los Dres. Fiorella Macini y Khemvirg Puente, coordinadores del seminario de investigación, por el compromiso y dedicación con el que siguieron el proceso de escritura de esta tesis.

Al Dr. Raúl Zamorano, profesor y amigo, que amablemente accedió a comentar las versiones preliminares de este trabajo. Las reflexiones que ha aportado sirvieron para mejorar el resultado final de la investigación.

Al Lic. Rodolfo Basurto y a Josué. Su ayuda ha sido crucial para acceder a información de primera mano sobre el funcionamiento de la policía del Distrito Federal. Sin su generosidad este trabajo no habría sido posible.

A Rod Ruvalcaba quien amablemente se ofreció a diseñar los mapas que ilustran este trabajo.

También quiero dedicar un espacio para agradecer a las personas que, de una manera o de otra, me han acompañado durante los últimos dos años.

A mis padres y mis hermanas (Caro y Tere), que han estado conmigo en los momentos complicados y siempre me han ofrecido su cariño y comprensión. A ustedes les debo todo.

A la familia con la que cuento incondicionalmente.

A los amigos de siempre... Chelo, Pavel, Katia, Chuy, Luz, Roberto, Mariana, Edgar, Lennon, Tanish, Bauer, Laus, Pilar. Gracias por la paciencia, por las palabras de aliento y por la complicidad que nos une desde hace varios años.

A los 19 amigos que me dejó la estancia en el Instituto Mora. Sin la solidaridad que logramos construir, la maestría habría sido un reto mucho más difícil de superar. ¡Veinte entramos, veinte nos graduamos!

Mención especial para mis compañeros de seminario Rüsckke, Joselet y Nancy; para David, con quien compartí reflexiones y juergas; para los *roomies*, Mamaw, Pana, Angie y Félix que me hicieron parte de su casa.

Y finalmente a Azul, que fue mi camarada de tesis, que compartió conmigo desvelos y desesperos. Por la paciencia, por el apoyo, por el cariño, gracias.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. CAPÍTULO 1	11
1.1. LA DISCRETIONALIDAD POLICIAL COMO PROBLEMA DECISIONAL	11
1.2. LAS PREMISAS DE DECISIÓN EN LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN DE NIKLAS LUHMANN	14
1.2.1. ORGANIZACIÓN Y DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL	14
1.2.2. SISTEMAS ORGANIZACIONALES: COMPLEJIDAD Y PREMISAS DE DECISIÓN	16
1.3. UNA LECTURA SISTÉMICA DE LAS ORGANIZACIONES POLICIALES	21
1.3.1. ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO: EL LUGAR DE LA POLICÍA EN EL ESTADO	21
1.3.2. LA FUNCIÓN POLICIAL Y EL CONCEPTO DE RIESGO	23
1.3.3. EL MODELO POLICIAL COMO PROGRAMA DECISIONAL	27
1.3.4. CULTURA POLICIAL	30
1.4. PREMISAS DE DECISIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN POLICIAL DE LA CIUDADANÍA	34
1.4.1. SUPUESTOS METODOLÓGICOS DE LA TEORÍA DE SISTEMAS	35
1.4.2. LA CIUDADANÍA Y RIESGO	36
1.4.3. ACLARACIONES METODOLÓGICAS	39
2. CAPÍTULO 2	43
2.1. INTRODUCCIÓN	43
2.2. LA POLICÍA EN EL DISTRITO FEDERAL: DEL CONTROL POLÍTICO A LA POLITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD	44
2.2.1. LA POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL CONTROL POLÍTICO	44
2.2.2. HACIA LAS REFORMAS DE LA POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL	47
2.3. UN PERIODO EN TRANSICIÓN: LA POLICÍA CAPITALINA A FINALES DEL SIGLO XX	51
2.3.1. LA POLICÍA DURANTE EL ÚLTIMO GOBIERNO DEL PRI EN EL DISTRITO FEDERAL	51
2.3.2. LA POLICÍA EN EL PRIMER GOBIERNO PERREDISTA DEL DISTRITO FEDERAL	54
2.4. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO POLICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL: ENTRE LA EFICIENCIA Y LA PROXIMIDAD	58
2.4.1. LA CONSOLIDACIÓN DEL PRD EN EL PODER Y LAS BASES DE LA REFORMA POLICIAL	59
2.4.2. CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA REFORMA POLICIAL	66
2.4.3. UN BALANCE DEL MODELO POLICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL	73
2.5. CONSIDERACIONES FINALES	77
3. CAPÍTULO 3	79
3.1. INTRODUCCIÓN	79
3.2. LA RECUPERACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL	80
3.2.1. EL OCASO DE “LA CIUDAD DE LOS PALACIOS”	80
3.2.2. LOS PROYECTOS DE RECUPERACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO	82
3.3. LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD EN EL CENTRO HISTÓRICO	86
3.4. LA POLICÍA DEL CENTRO HISTÓRICO Y EL REORDENAMIENTO DEL COMERCIO AMBULANTE	94
3.5. CONSIDERACIONES FINALES	99

4. CAPÍTULO 4	101
4.1. INTRODUCCIÓN	101
4.2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ENTORNO: FUNCIÓN, ESPACIO Y CIUDADANÍA	102
4.2.1. LA OBSERVACIÓN DE LA FUNCIÓN	102
4.2.2. OBSERVACIÓN RIESGOS Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO	107
4.2.3. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA	114
4.3. POLICÍA Y SISTEMA POLÍTICO: EL PROBLEMA DEL COMERCIO AMBULANTE	128
4.3.1. LA FUNCIÓN POLICIAL EN EL CENTRO HISTÓRICO FRENTE AL COMERCIO AMBULANTE	129
4.3.2. OBSERVAR EL AMBULANTAJE	131
4.3.3. ¿QUÉ HACER FRENTE AL AMBULANTAJE?	135
4.3.4. LA POSICIÓN FRENTE A LA POLÍTICA DE LA DECISIÓN	139
4.4. CONSIDERACIONES FINALES	141
CONCLUSIONES	145
REFERENCIAS	155

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. NIVEL DE PERCEPCIÓN DE CONFIANZA QUE LA SOCIEDAD MANIFIESTA RESPECTO DE LA POLICÍA ESTATAL	3
GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y EN EL PAÍS 1988-2010	50

LISTA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. DELIMITACIÓN DE LOS PERÍMETROS “A” Y “B”	85
ILUSTRACIÓN 2. DIVISIÓN POR CUADRANTES DEL SECTOR CENTRO	92
ILUSTRACIÓN 3. INCIDENCIA DELICTIVA EN 2015	110

LISTA DE TABLAS

TABLA 1. COMPARACIÓN DE DIFERENTES MODELOS DE POLICÍA	29
TABLA 2. PERFIL DE PLICÍAS ENTREVISTADOS	41
TABLA 3. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE POLCÍA EN EL DISTRITO FEDERAL	76
TABLA 4. EL RETIRO DE AMBULANTES Y/O ARTISTAS CALLEJEROS COMO PARTE DE LA LABOR POLICIAL EN EL SECTOR CENTRO	131



INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas del siglo xx, el papel que cumplen las organizaciones policiales en la sociedad y la manera en que llevan a cabo ese rol se han convertido en temas de gran relevancia en las discusiones políticas y académicas en México. No hay duda de que ambas preocupaciones se encuentran vinculadas con, por lo menos, dos problemas.

El primero tiene que ver con la tendencia incremental de la delincuencia y la violencia en el país. Ya desde los años ochenta y noventa es posible encontrar indicios sobre cambios en las características de la criminalidad. Sin embargo, sus consecuencias más desastrosas han sido observadas a partir del 2006, cuando la administración de Felipe Calderón tomó la decisión de realizar un ataque frontal en contra del “crimen organizado”. Como consecuencia, las tasas de violencia en distintas regiones del territorio se dispararon de manera alarmante.¹

Para hacer frente a este fenómeno se ha señalado la necesidad de generar reformas que garanticen policías eficientes y confiables en el combate contra el crimen, que cuenten con miembros profesionales y con capacidades operativas y tecnológicas a la altura del problema que deben encarar. Al mismo tiempo, se habla de la urgencia de construir mecanismos de control que regulen el accionar policial, principalmente ante casos de abuso, violación de derechos humanos y corrupción (Dammert y Ungar, 2012).

El segundo de estos elementos tiene que ver con los procesos de apertura democrática que ha experimentado el país. En este contexto, diversas voces provenientes de las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico, resaltan la importancia de generar reformas a las instituciones del Estado para apuntalar estos cambios políticos. Entre las más importantes se encuentra la necesidad de una reforma policial. La principal preocupación consiste en asegurar que tales organizaciones sean capaces de garantizar la seguridad de la población

¹ “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso” de Fernando Escalante Gonzalbo, Nexos, 1 de enero de 2011.

y el mantenimiento del orden como condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos (Silva Forné, 2010: 150).

A pesar de todo, el eco que ha tenido esta última demanda en el sistema político mexicano ha sido más bien débil. De hecho, la urgencia por atender las difíciles condiciones de inseguridad que aquejan al país parecen haber propiciado una ponderación de las políticas orientadas al incremento de la eficiencia policial en el combate al crimen. De tal suerte, las posibilidades de llevar adelante una transformación profunda de la organización hacia esquemas de operación que se ajusten a las expectativas de un Estado democrático han sido acotadas.

El caso en el cual se concentra esta investigación, la organización policial del Distrito Federal, ofrece un buen ejemplo de esta tendencia. En efecto, el alarmante aumento de los índices delictivos que tuvo lugar durante los años noventa, así como los procesos de apertura democrática, colocaron sobre la mesa la necesidad de llevar adelante una reforma policial que permitiera responder a los retos del nuevo contexto político y social de la capital del país.

Los objetivos de este intento fueron más o menos claros. Por un lado, introducir nuevos esquemas de operación que permitieran reducir de modo eficiente los niveles de inseguridad que aquejaban a la ciudad. Por otro, la implementación de un modelo policial que ajustara el desempeño policial a las necesidades de la población y, de esta manera, transformar la histórica relación de desconfianza entre policía y ciudadanía. Del mismo modo, se pugnó por crear mecanismos para combatir la corrupción policial y proteger los derechos humanos (Jackson, 2014)

Durante casi veinte años, los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) han llevado adelante diversos intentos de reforma policial en los que tales lineamientos parecen mantenerse constantes. A pesar de ello, las diversas reformas han atravesado distintas dificultades y los programas parecen haber seguido un proceso de ensayo-error, por lo que sería difícil afirmar que todas ellas han formado parte de un proyecto único (Padilla Oñate, 2015).

El saldo de estas transformaciones ha tenido varias aristas. Si bien parecería que los esfuerzos por mejorar la eficiencia policial en el combate a la delincuencia ha permitido controlar de manera más sólida el problema de inseguridad en el

Distrito Federal —sobre todo si se compara con otras regiones del país—, esto no necesariamente se ve reflejado en una disminución de los índices delictivos. Asimismo, los avances en otros objetivos parecen poco satisfactorios, sobre todo aquellos que tiene que ver con el mejoramiento de la relación entre policía y ciudadanía y control de la corrupción.

Para ilustrar esto, basta observar que, según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2015), la tasa estimada de delitos por cada 100 mil habitantes se ha incrementado de 44,055 a 59,545 entre 2010 y 2014. Por otra parte, con respecto a la percepción de la ciudadanía hacia su policía se puede afirmar que, a pesar de que existe cierta mejoría durante los últimos años, ésta no puede atribuirse a una política local, ya que este leve incremento parece ir de acuerdo a una tendencia nacional (ver Gráfico 1). Finalmente, existen estudios que muestran que, a pesar de los diversos controles implementados, durante la última década la corrupción policial presenta una tendencia a la alza (Bergman, et al., 2014).

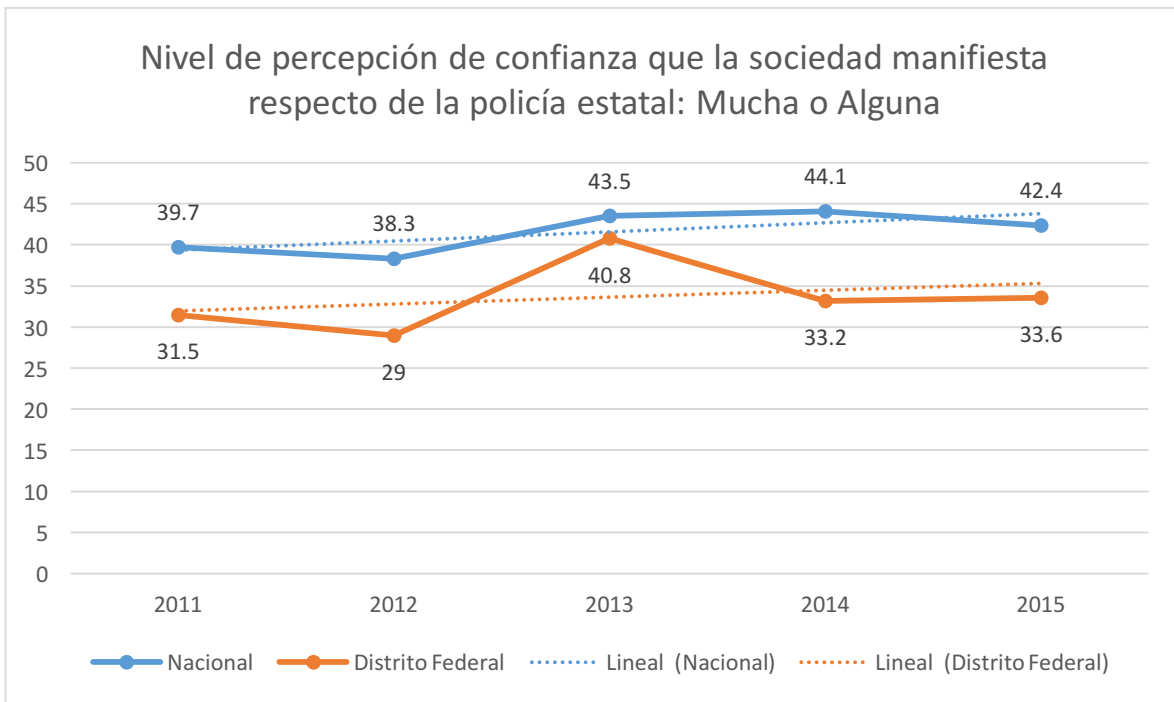


Gráfico 1. Nivel de percepción de confianza que la sociedad manifiesta respecto de la policía estatal
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2015

Los magros alcances de estas reformas, por sí mismos, justifican la necesidad de llevar a cabo estudios que permitan explicar los principales obstáculos que enfrentan las reformas. En este tenor, la presente investigación busca realizar una aportación en un área muy específica dentro del espectro de estos cambios institucionales. A saber, aquella que tiene que ver con la relación entre policía y ciudadanía.

Ahora bien, antes de emprender esta tarea es preciso saber cuáles son las investigaciones que anteceden a este estudio y cuáles son las aportaciones que pueden realizar.

Son diversos los trabajos que se han acercado al problema de la relación entre policía y ciudadanía, como también son varios los enfoques con los que se ha abordado. Para el caso del Distrito Federal, se pueden mencionar estudios que se preocupan por entender los aspectos determinantes en la construcción de la confianza que la ciudadanía deposita en su policía. El trabajo de Bergman y Flom (2012), por ejemplo, indica que la percepción que la ciudadanía tiene del trabajo policial es un factor determinante en la construcción de confianza. Esto incluso en contextos de alta criminalidad.

En otra línea argumentativa se inscriben trabajos como los de Müller (2013) y Alvarado Mendoza (2010). En ellos, el principal interés se concentra en analizar los alcances de los programas de proximidad policial que se han implementado en el Distrito Federal. Sus resultados muestran que, aun con la operación de los Consejos Vecinales —principales órganos de representación local de los que se esperaba podrían servir como una herramienta para vincular el trabajo policial a las necesidades de la población— no se han conseguido consolidar mecanismos efectivos de participación ciudadana en materia de seguridad pública.

Finalmente, se pueden contar otro tipo de investigaciones que se concentran en observar las características de los contactos cotidianos entre la ciudadanía y la policía. En forma particular, con ello se busca identificar las condiciones en las cuales las diferentes formas de abuso policial en contra de la ciudadanía se vuelven más probables. En este campo se pueden contar los trabajos de Alvarado Mendoza y Silva Forné (2011), Naval (2006) y Silva Forné (2003, 2011).

Lo que distingue a estas tres corrientes de investigación es que parten de una observación centrada en el punto de vista ciudadano para caracterizar los alcances y los límites de las reformas a la policía del Distrito Federal. Sin duda, este enfoque de observación es necesario y aún se requieren más trabajos que permitan ampliar y profundizar sus hallazgos.

A pesar de ello, con estas perspectivas no se pueden abordar otro tipo de problemáticas. Particularmente, las tensiones que se desprenden de las reformas policiales y de la propia relación con la ciudadanía desde el punto de vista de los policías. Tomar en consideración este vacío puede tener rendimientos importantes porque en este campo se pueden explotar otras dimensiones del problema. Por ejemplo, cómo es que los soportes institucionales en los que opera la policía incentivan o debilitan las posibilidades de un mayor acercamiento con la ciudadanía, la reproducción de esquemas de corrupción, o la utilización continuada de prácticas de abuso. En última instancia, esta mirada también ofrece luz sobre los alcances y límites de las reformas policiales.

Existen ya algunos trabajos que han explotado estas vetas de investigación, las cuales se han basado en el uso del concepto de “cultura policial”. Los estudios de Azaola (2006) y Silva Forné (2010), resaltan los problemas a los que los policías se enfrentan cotidianamente al formar parte de la organización policial del Distrito Federal y llevar a cabo las distintas funciones que se les han asignado. También ofrecen un panorama que permite entender las condiciones en las que determinado tipo de esquemas operativos se vuelven plausibles para orientar la labor policial.

SOBRE EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El presente estudio se inscribe dentro de esta última línea de análisis. Se concentrará en observar cómo es que, desde la perspectiva policial, se especifica la relación con la ciudadanía.

A partir de aquí se pueden resaltar diversos elementos problemáticos que se desprenden del contacto cotidiano con la ciudadanía. Por ejemplo, ¿cómo tratar con los habitantes de un barrio en el que se considera que una parte importante de la población participa en actividades delictivas? ¿Qué se debe hacer con personas

que cometen infracciones pero poseen “influencias” que les permiten evitar las acciones legales? ¿Cómo afrontar a una ciudadanía que, ante el cumplimiento de una responsabilidad policial, acusa la comisión de un abuso?

Frente a estos escenarios la policía construye premisas de operación que ofrecen alternativas para lidiar con ellos. Indudablemente, en estos esquemas se toman como referencia los procedimientos estipulados organizacionalmente (programas). Sin embargo, estos no son los únicos elementos a considerar. Además se deben tener en cuenta las condiciones específicas del entorno en el cual se desarrolla el trabajo, los posibles arreglos informales a los que apelan las personas, entre otros.

Pero, ¿cuáles son las condiciones que posibilitan que, en determinadas circunstancias, las relaciones entre policía y ciudadanía se orienten por ciertas premisas y no por otras? Esta es la pregunta que orienta esta investigación.

Para poder afrontarla, se seleccionó un espacio específico del Distrito Federal en el que se pudieran observar distintas formas de relación entre población y policía: el Sector Centro.

SELECCIÓN DEL CASO

Pero ¿por qué el Sector Centro? Sin duda alguna el Centro Histórico tiene características sociales, económicas y políticas que no tienen comparación con ningún otro espacio de la ciudad. Durante mucho tiempo fue considerado una de sus zonas más peligrosas, un espacio dominado por el comercio informal y grupos criminales relacionados con el narcotráfico. Por esta razón, desde hace más de 15 años, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) puso en marcha una serie de políticas de seguridad con consecuencias interesantes.

Los programas de recuperación del Centro Histórico han priorizado la atención de ciertos espacios frente a otros con referencia a su potencial económico, político y cultural. De esta manera, en las áreas comprendidas en el Primer Cuadro se han destinado cuantiosos recursos para mejorar el espacio público y la infraestructura de seguridad. En contraste, en las áreas aledañas a los barrios de Tepito y la

Merced los programas han seguido estrategias, más agresivas y con un menor énfasis en el mejoramiento del espacio.

Estas diferencias también han replanteado los problemas —a los cuales quedan enlazadas cierto tipo de personas— que deben ser atendidos por la policía. Asimismo, el espectro de estrategias con las cuales se deben atender tales problemáticas se ha diversificado en consonancia con las diferencias observadas en este entorno.

Como resultado, aquello que desde el punto de vista formal se llama ciudadanía, en el plano operativo se descompone en varios esquemas que se atribuyen a ciertas personas y no a otras. Aunque todos son ciudadanos, los problemas relacionados al trato frente un turista, un comerciante formal, un artista callejero, un indigente, un comerciante ambulante, no son los mismos. El Centro Histórico es un lugar propicio para observar esta complejidad y los mecanismos que organizacionalmente se construyen para reducirla o mantenerla.

En suma, el Sector Centro es un lugar adecuado para trabajar el problema que se ha planteado la investigación.

OBJETIVO Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El objetivo del presente estudio es identificar algunas de las condiciones que delinear las premisas de decisión de la policía del Sector Centro. Específicamente, aquellas que orientan la relación entre policía y ciudadanía. Interesa observar cuáles son las tensiones y problemas que se derivan de la implementación de los programas de seguridad en este espacio concreto. Sobre todo, cuando su operatividad debe tomar en consideración una imbricación importante de intereses económicos y políticos y, ante todo, la convivencia constante con una gran diversidad de personas.

Con el fin de exponer los resultados de la investigación, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos.

El primer capítulo está dedicado a explicitar los supuestos teóricos en los cuales se apoya la argumentación. En este sentido, se debe aclarar que se ha adoptado un enfoque sistémico basado en la teoría organizacional de Niklas Luhmann.

Aunque será tratado con más detalle en las siguientes páginas, vale la pena adelantar que el concepto de riesgo propuesto por Luhmann será el eje analítico del estudio. Con él se problematizan las características que adquieren las premisas decisionales tanto a nivel de programas como de cultura organizacional.

Por otro lado, el segundo capítulo se concentra en describir la manera en que una de las premisas más importantes de toda organización, los programas, adquieren contenido en el caso de la policía del Distrito Federal. En él importa resaltar cómo es que el contexto político afecta, tanto la definición de los mandatos que debe cumplir la organización policial, como los esquemas operativos que se utilizarán para llevar a cabo sus funciones.

El capítulo 3 ofrece un panorama contextual del Centro Histórico y de los problemas de seguridad que se le han atribuido a la policía del Sector Centro. También delinea las características de los programas de seguridad que se han implementado en este espacio.

Finalmente, en el capítulo 4 se realiza una descripción de las principales formas en que la policía observa su entorno: tanto al espacio que se conoce como Centro Histórico como a los ciudadanos que lo habitan o lo frecuentan. A través de esta descripción se identifican algunos problemas que conlleva el trato con una ciudadanía diversa, así como los diferentes esquemas que se utilizan para enfrentar cada uno de ellos.

Estas respuestas se vinculan con algunos aspectos del contexto organizacional e institucional en el que opera la policía del Sector Centro. De esta manera, se busca ofrecer un marco explicativo que permita inferir por qué, en determinados casos las premisas decisionales de la policía adquieren ciertas características y no otras.

NOTA METODOLÓGICA

Antes de iniciar con la exposición del trabajo conviene realizar una última aclaración sobre los alcances de la investigación.

Si bien es cierto que la pregunta que orienta la investigación demanda una respuesta con una fuerte carga explicativa, debe decirse que las condiciones en las

que se desarrolló el trabajo han limitado las posibilidades de satisfacer tales requerimientos.

Sobre esto debe mencionarse que una herramienta metodológica de suma importancia consistía en la realización de entrevistas semiestructuradas en profundidad. Sin embargo, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal se negó a conceder entrevistas con los policías del Sector Centro. Esto supuso que la única alternativa para la obtención de información consistiese en la realización de cuestionarios mientras los policías se encontraban en ejercicio de sus funciones. Como consecuencia, la información obtenida no alcanzó la amplitud requerida para sustentar afirmaciones más contundentes.

Aun así, la investigación consigue realizar sugerencias relevantes para afrontar el problema que se ha planteado. Pero es necesario reconocer que este trabajo debe entenderse como un ejercicio exploratorio, el cual coloca sobre la mesa distintas proposiciones que deberán abordarse con mayor profundidad en futuras investigaciones.



1. CAPÍTULO 1

1.1. LA DISCRECIONALIDAD POLICIAL COMO PROBLEMA DECISIONAL

A pesar de que en México y en América Latina la policía es un tema de investigación relativamente reciente, los trabajos teóricos y empíricos en torno a esta organización comienzan a producirse de manera prolífica en los años sesenta, principalmente en los Estados Unidos y el Reino Unido. Tales investigaciones, colocaron a la discrecionalidad como el centro de sus programas de investigación (Reiner, 1997).

En sus observaciones se evidenció que la discrecionalidad es una consecuencia inevitable de las características de la labor policial. Durante el ejercicio de sus funciones, los policías se pueden ver obligados a tomar decisiones en periodos muy cortos y en condiciones imprevisibles. En este sentido, fue necesario reconocer que a pesar de que a la policía se le atribuye la responsabilidad de aplicar la ley cuando se comete una falta, este proceso no ocurre de manera lineal y automática, sino que varía con respecto a las condiciones en las que tiene lugar. Aunque las normas y protocolos pueden servir como premisas generales para orientar el desempeño de las labores, no hay —y no puede haber— criterios lo bastante específicos para determinar la decisión en la diversidad de situaciones que se deben encarar (Silva Forné, 2011: 47).

La operatividad de la discrecionalidad tiene consecuencias a las que se les atribuyen valoraciones positivas o negativas. Por ejemplo, la discriminación en las estrategias de trabajo puede dar lugar a que, en cierto tipo de infracciones menores, se dé prioridad a resoluciones basadas en el diálogo antes que la mera aplicación de sanciones. Con esto se obtienen ventajas porque al establecer prioridades se impide una sobrecarga de trabajo, tanto para las organizaciones del sistema del derecho, que no tienen que iniciar procedimientos con cada falta a ley, como para la propia policía, que no debe gastar el tiempo que podría ocupar en otras obligaciones consideradas de mayor prioridad (Reiner, 1997).

Sin embargo, las mismas condiciones que posibilitan estas ventajas pueden abrir espacio para decisiones que afectan negativamente a la población. En la medida en que no todas las decisiones de los policías pueden ser observadas, ya sea por los mandos de la organización o por organismos de control externos, se abre la puerta para la comisión de abusos, la aplicación parcial de la ley y la ejecución de otras prácticas ilegales.

Aquí se presenta un problema fundamental. Si las consecuencias positivas y negativas de la discrecionalidad dependen de una interpretación adecuada de la situación, entonces es necesario conocer en qué casos y por cuáles razones la decisión se decanta hacia uno u otro lado. Por ello, la observación de las condicionantes que guían las decisiones de los policías en su trato con los ciudadanos es el hilo conductor de los trabajos en torno a la discrecionalidad.

La discrecionalidad policial ha sido tratada desde diversos enfoques. Los más importantes son dos: el cultural y el estructural. El primero, conducido por el concepto de «cultura policial», se refiere a una serie de valores, reglas, conocimientos, afectos y prácticas que orientan el trabajo de los oficiales de policía. Su surgimiento es explicado como una respuesta a las tensiones y problemas que se derivan de la naturaleza de la labor policial. La ventaja de esta perspectiva es que permite observar las directrices informales de la toma de decisiones. Así, el concepto de cultura policial es una herramienta fundamental para comprender la dinámica operativa de la discrecionalidad. Sus límites, sin embargo, se encuentran en la poca capacidad de aclarar cómo es que la cultura se vincula con los aspectos estructurales, tanto organizacionales como societales, que influyen la decisión. Para algunos autores, el concepto de cultura policial se ha mantenido aislado del contexto social, político, legal y organizacional del trabajo policial (Chan, 1997: 67).

En contraste, la perspectiva estructuralista pone acento en los elementos que enmarcan e influyen a las organizaciones policiales. Se pueden contar investigaciones que hacen hincapié en que, de hecho, la manera en que están construidas las leyes genera condiciones para una mayor restricción o permisividad de la discrecionalidad. Leyes poco claras y sin especificación normativa tienden a

permanecer como mera retórica y dejan abiertas las posibilidades de decisión policial (Doreen Mc Barnet citada por Reiner, 2000: 86-87).

Otro elemento a tener en cuenta es el isomorfismo entre estructura social y la distribución de la población que puede considerarse potencialmente peligrosa. En este sentido, parecería que las decisiones policiales adquieren sus características más punitivas frente a sectores de estratos económicos bajos o que son socialmente vulnerables. Al mismo tiempo, los servicios proporcionados son más proclives a ser negados (Silva Forné, 2011: 48).

De forma similar, los vaivenes políticos podrían ser un factor que influye la toma de decisiones. Por un lado, la definición del mandato policial (Manning, 2005) —es decir, del papel que la policía cumple en la sociedad y cómo debe llevarlo a cabo—, es un aspecto que configura expectativas sobre lo que se espera de la organización policial. La decisión sobre las características que debe tomar este mandato se toma políticamente y en ella se incluyen una serie de presupuestos que no necesariamente son complementarios y que generan ambigüedades sobre la función que realiza la policía.

Se podrían trazar otros ejemplos de las diversas formas en que la policía se encuentra acoplada con su entorno social. Aquí lo que interesa resaltar es que, según la literatura consultada, existe una necesidad de combinar la observación de los elementos estructurales y culturales que dan forma a la organización policial. Esto si se quiere llegar a explicaciones de mayor alcance sobre la discrecionalidad (Chan, 1997; Reiner, 2000).

La presente investigación se guía por esta misma preocupación. Sin embargo, propone utilizar la teoría de las organizaciones de Niklas Luhmann como una alternativa para observar la discrecionalidad policial. En efecto, la principal premisa que orienta esta teoría se encuentra en que las organizaciones pueden ser entendidas como máquinas decisionales (Nassehi, 2005). Precisamente por ello, su propuesta está abocada a la construcción de herramientas analíticas que permitan entender las características de las decisiones que dan forma a toda organización. Más aún, en la medida que sus conceptos parten de la distinción sistema/entorno, se genera una forma muy particular de entender cómo es que las organizaciones

construyen complejidad a partir de su manera de observar el entorno. Estas particularidades teóricas podrían aportar elementos importantes para abordar el problema de la discrecionalidad.

1.2. LAS PREMISAS DE DECISIÓN EN LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN DE NIKLAS LUHMANN

1.2.1. Organización y diferenciación funcional

En la sociedad moderna, una parte muy importante de la vida social se desenvuelve de manera estrecha a los sistemas organizacionales. A lo largo de su vida, las personas reciben educación, solicitan atención médica, trabajan, obtienen bienes y servicios, participan políticamente, entre otras muchas actividades cotidianas. Todas ellas, de una manera o de otra, se encuentran ligadas a la operación de alguna organización. No sin razón algunos autores han definido a la sociedad contemporánea como una sociedad organizada (Mayntz, 1980).

La gran relevancia social de estos sistemas ha incentivado una importante variedad de estudios provenientes de diferentes disciplinas. En sociología, el primer abordaje del tema vino de la mano de Max Weber, cuyo análisis sobre el lugar de la burocracia en el proceso de racionalización de la sociedad moderna detonó una serie de trabajos orientados a la observación del fenómeno organizacional. Sin embargo, el proceso de especialización de la disciplina ha derivado en que la comprensión de las organizaciones tienda a tratarlas de modo asilado, es decir, desvinculadas del entorno social que las hace posibles y al cual, por medio de sus operaciones, contribuyen a construir (Rodríguez Mansilla, 2010). Precisamente por ello, la apuesta de Niklas Luhmann es salvar esta distancia mediante la observación de las organizaciones en el marco de su teoría general de la sociedad.

Para Luhmann, la sociedad moderna se caracteriza por su particular estructura de diferenciación funcional (Luhmann, 1998). En ella se pueden reconocer sistemas como el derecho, la política, la economía, la salud, la educación; cada uno encargado de realizar una función distinta. Sin embargo, la manera en que se

diferencia la comunicación en este tipo de sistemas es demasiado amplia y compleja como para que se puedan desplegar las numerosas operaciones sociales de la vida cotidiana. Para que éstas puedan llevarse a cabo se requiere de las organizaciones (Rodríguez Mansilla, 2008: 26). Precisamente por ello, es fácil notar que estos sistemas se identifican con la capacidad de atender problemas concretos, por ejemplo, la pobreza, la delincuencia, el analfabetismo, etcétera.

Ahora bien, es importante tener en cuenta la distinción entre ambos tipos de sistemas para entender cómo es que se relacionan entre sí. Los sistemas de función tienden a basar sus operaciones en sistemas organizados, pero esto no quiere decir que las funciones sociales puedan ser cubiertas completamente por ninguna organización. Y esto a pesar de que algunas de ellas se atribuyan la competencia sobre una función societal —por ejemplo, la salud no es un asunto que se trate solo en los hospitales. Más aún, las operaciones organizacionales pueden quedar ligadas a más de un sistema funcional —las universidades se vinculan con las operaciones del sistema de la ciencia y de la educación— (Arnold, 2008: 94).

También es preciso mencionar que, como cualquier sistema, las organizaciones observan su entorno a partir de sus propias estructuras. Esto quiere decir que, a pesar de que las organizaciones buscan atender problemas concretos de la sociedad, como tal éstos problemas no preexisten en el mundo. Antes bien, son las organizaciones las que los definen y los encaran a partir de sus propios diagnósticos y ofertas de solución organizacional. Pero precisamente por ello, sus procedimientos son siempre parciales y los resultados limitados. Dicho en otro modo, ninguna organización puede afrontar de manera completa tales problemáticas, pues las posibilidades de intervenir sobre ellas siempre quedarán limitadas a una forma en que se observan y a la selección de los mecanismos para encararlas.

Una concepción tal de las organizaciones obliga a plantearse al menos dos cuestionamientos básicos para abordar a la policía desde una perspectiva sistémica. El primero de ellos, tiene que ver con los sistemas de función a los cuales está vinculada esta organización; el segundo, con la definición del problema central hacia el cual se orienta la organización, esto es, su función. Más adelante se tratarán estos

problemas con respecto a las organizaciones policiales. Por ahora, conviene explicitar los presupuestos teóricos bajo los cuales habrá de entenderse la organización.

1.2.2. Sistemas organizacionales: complejidad y premisas de decisión

Si hasta ahora se han delineado algunos elementos para observar teóricamente las estructuras sociales sobre las cuales se instala la organización policial — específicamente su lugar en el Estado—, así como las estructuras semánticas que le atribuyen una determinada posición en la sociedad, en este punto conviene delinear los elementos que posibilitan entender cómo es que estos aspectos influyen en la construcción interna de las premisas decisionales.

Para esto, es preciso aclarar que las organizaciones pueden entenderse como sistemas autónomos que se diferencian de su entorno a partir de la reproducción de una operación específica: la decisión. Dicho de otro modo, la concatenación de decisiones constituye la unidad de cualquier organización. Sobre la base de decisiones se eligen metas y objetivos, se diseña una estructura que distribuye funciones entre los miembros, se delinear las premisas que constituyen la cultura organizacional. Se puede decir, por tanto, que las organizaciones son sistemas que comunican decisiones y que mantienen su operación precisamente porque a ellas se vinculan nuevas decisiones.

Cuando se entiende de esta manera a la organización, la relación con el entorno adquiere nuevos sentidos. En tanto sistema autorreferencial, la única realidad de las organizaciones se encuentra definida por las operaciones que se producen internamente. En otras palabras, la noción de entorno nunca es independiente de la propia organización. Esto no quiere decir que las organizaciones sean indiferentes a lo que ocurre alrededor, simplemente que existe una gran selectividad de los aspectos que serán considerados relevantes, mientras un amplio espectro de posibilidades permanecerá sin ser tomado en cuenta. Así pues, el entorno también es una consecuencia de las decisiones de la organización.

La decisión puede definirse como la comunicación de la selección de una alternativa; en última instancia, “solo las alternativas hacen de la decisión una

decisión” (Luhmann, 2010: 166). Esto supone, sin embargo, que estas operaciones son siempre contingentes, pues la posibilidad de elegir otra alternativa siempre se encuentra disponible. Si se toman en serio estos supuestos, se puede observar que las organizaciones se enfrentan constantemente a escenarios de incertidumbre que provienen de la forma en que se observa el problema de la complejidad.² En esencia, a través de las decisiones se marcan límites que transforman la incertidumbre externa —de un entorno extremadamente complejo— en incertidumbre interna, que convierten la contingencia del entorno en complejidad manejable internamente. Para hacerlo, se deben estabilizar mecanismos que definan los canales que la comunicación debe seguir, esto es, limitar la infinidad de cursos probables que pueden tomar las decisiones.

En este caso, tales límites se construyen en el proceso recursivo de la toma de decisiones y no son otra cosa que estabilizaciones de sentido resultantes de la aplicación reflexiva de las operaciones: cada decisión toma en cuenta el decidir previo y se vuelve premisa para el decidir posterior. Se conforma así un espacio de experiencia y un horizonte de expectativas que encausa el acontecer decisonal hacia sentidos esperables. De este modo, se regulan las operaciones futuras y se delinea una cadena de decisiones que proporciona unidad e identidad a la organización.³

Se llaman de premisas de decisión a las decisiones que fijan estos límites de la comunicación y que, en sentido estricto, conforman la estructura de la organización. La importancia de estas estructuras radica en que se conforman como una base para la elaboración de información: externa, en la medida en que son ellas las que enmarcan las formas en que se observa el entorno y delimitan la forma en que se deja irritar por él; interna, en la medida en que permite crear observaciones

² Complejidad implica que el operar de un sistema debe ocurrir de manera selectiva. Ante una multiplicidad de posibilidades de enlace operativo (complejidad no estructurada), se seleccionan marcos que limitan el rango de opciones actualizables. En la medida en que esa selectividad se mantenga estable, puede hablarse de complejidad organizada (Luhmann, 1998: 259)

³ Con esto se asume que el sistema es un observador capaz de referirse a las experiencias pasadas para orientar el decidir posterior. Con Heinz von Foerster se puede decir que los sistemas autorreferenciales son máquinas no-triviales, es decir que producen operaciones sucesivas a partir del estado en el cual ellos mismos se han puesto. Dado que el curso de su operar no está determinado, se consideran máquinas impredecibles (Luhmann, 2010: 72).

sobre los estados pasados y futuros del sistema. Se pueden mencionar, principalmente, cuatro premisas: 1) los programas decisionales, 2) las vías de comunicación, 3) los miembros y 4) la cultura organizacional.

Los programas decisionales se constituyen como una de las premisas organizacionales más importantes. Funcionan como mecanismos para evaluar la adecuación situacional de las decisiones. De modo general se pueden distinguir dos tipos, los programas de fines y los programas condicionales.

Por un lado, los programas de fines están orientados hacia el futuro. Se trata de proyecciones que deben seleccionar las metas que buscan ser alcanzadas y los medios con base en los cuales se espera llegar a ellas. Esta característica no es menor, ya que las metas “tienen una función regulativa: ayudan a determinar las reglas internas de operación, los mecanismos de control y el diseño organizativo” (Guerra Blanco, 2014: 27). En efecto, una vez que se han elegido los objetivos, se desencadena toda una serie de decisiones orientadas hacia ellos. En el caso de las organizaciones policiales, la meta más importante puede observarse en la función policial, pues a partir de ella se realizan diversas disposiciones que buscan cumplir con el propósito que ésta delinea.

Los programas condicionales, por otro lado, especifican las condiciones que deben satisfacerse para que se desencadene un determinado procedimiento. En este sentido se delinear por la forma *solo si-entonces* (Luhmann, 2010: 307). La regulación alcanzada de esta manera indica aquello que debe y no debe de hacerse ante determinadas situaciones. En el caso de las organizaciones policiales, los programas condicionales se ajustan muy bien a las reglamentaciones que delinear el actuar policial. Piénsese por ejemplo en las regulaciones en torno al uso de la fuerza, las cuales apelan a la idea de que ésta debe ser evitada a menos que las condiciones de la situación así lo ameriten.

El caso de la selección de las vías de la comunicación refiere al establecimiento de las competencias y posibilidades decisionales que cada puesto ocupa en la organización. Por lo general, la estructura de posiciones se encuentra ligada a los objetivos de la organización y determina programáticamente los casos y las posibilidades de decisión que se asignan a cada puesto. Existen diferentes

maneras de establecer las vías de comunicación, aunque la más común —y también la más frecuente en las policías— es la jerarquía. En ella, la cadena de mando se establece verticalmente desde los puestos superiores hacia los inferiores, lo que no quiere decir que las decisiones tomadas en la cúpula determinen completamente aquello que ocurre en las bases de la organización (Rodríguez Mansilla, 2008: 77-78).

Las premisas de decisión también indican el modo en que la organización se vincula con sus miembros. Por un lado, los roles sirven para identificar formas específicas de relaciones de expectativas, de modo que se espera que las personas se ajusten a las competencias y formas de conducta que la organización ha establecido. Precisamente por eso, en la medida que los roles han sido definidos con precisión, es posible seleccionar a la persona que es adecuada para desempeñarlo (Luhmann, 2010: 264). Por otro lado, la personalidad también juega un papel importante. A través de ella se modulan los límites del rol. La personalidad aporta los conocimientos, las capacidades o la reputación que se han adquirido con base en la experiencia y la formación (Corsi, et al., 1996: 122).⁴

Finalmente, la cultura organizacional se considera como un conjunto de premisas de decisión no-decidibles (Rodríguez Mansilla, 2008). Es decir, que orientan la comunicación sin haber sido establecidas por los canales formales de la organización; se mantiene, si se quiere ver así, como un presupuesto informal. Esto no quiere decir que la cultura organizacional escape al supuesto teórico de que todo elemento del sistema es producido al interior del sistema, simplemente resalta el hecho de que la cadena decisional que le antecede y la estabiliza no puede ser rastreada. Tampoco se puede afirmar que las características de la cultura tengan una finalidad específica. “Estas premisas simplemente existen, como si nunca hubieran sido decididas y, por lo mismo, tampoco se puede decidir que dejen de

⁴ Debe recordarse que desde la perspectiva de la teoría de sistemas, los individuos, o sistemas psíquicos, forman parte del entorno del sistema de la sociedad. Por lo tanto, también de las organizaciones. Esto no quiere decir que no sean relevantes comunicativamente, sin embargo, esto ocurre mediante la estabilización de una serie de expectativas que se depositan sobre un individuo. A este conglomerado de expectativas se le denomina *persona*. En este sentido, la personalidad no es otra cosa que un símbolo para la capacidad de tomar parte en la comunicación (Luhmann, 1998a).

existir o que dejen de operar como premisas del decidir organizacional” (Rodríguez Mansilla, 2008: 267).

Como consecuencia, no se puede pretender cambiar a las premisas de decisión no-decidibles a través de decisiones; al menos no en un sentido previamente planificado. Esta característica ha llevado a observar a la cultura organizacional como un obstáculo del cambio organizacional. No obstante, es preciso entender que este tipo de premisas son en sí mismas dinámicas y cambiantes, pero sus posibilidades de evolución se mantienen dentro de un espectro limitado de alternativas. En algunos casos, la evolución apoyará los cambios planificados, en otros no.

La cultura organizacional debe entenderse como un mecanismo de reducción de complejidad. Se compone por esquemas de observación que configuran un ámbito del decidir, o sea, ofrece un marco de expectativas a través del cual se desarrolla el quehacer organizacional. Es un producto de la historia y opera como “el patrimonio social de experiencias vividas y acumuladas por la organización y que han sido transmitidas a las nuevas generaciones de trabajadores mediante un proceso de aprendizaje” (Rodríguez Mansilla, 2008: 270). En otras palabras, se trata de la memoria del sistema (Luhmann, 1999). En ella se encuentran depositados conocimientos que son *observados* como una forma “exitosa” de lidiar con ciertas problemáticas, aunque esto no implica que, como tal, sean la vía más adecuada de encararlas ni que tales conocimientos sean coherentes entre sí. Se trata simplemente de una reserva de experiencias y sabiduría al cual siempre se puede recurrir. De ahí que su cambio sea complicado.

Finalmente, vale la pena aclarar que las premisas de decisión se conforman como marcos de referencia para la decisión. En este sentido, uno de los aspectos más importantes de la teoría de las organizaciones es que la reproducción de decisiones ocurre siempre a través de observaciones. Cada nueva decisión debe observar los marcos de expectativas que se han estabilizado previamente y en cada caso pueden reforzarlas, ignorarlas o subvertirlas. El problema, sin embargo, es saber cómo es que son observadas estas premisas al momento de la decisión

concreta y por qué tales características pueden llegar a estabilizarse como las más plausibles.

1.3. UNA LECTURA SISTÉMICA DE LAS ORGANIZACIONES POLICIALES

Una vez que se han definido los conceptos que delimitan a las organizaciones como sistemas sociales, se precisa aclarar cómo es que éstos pueden ser aplicados a la observación de las organizaciones policiales. Para llevar a cabo esta delimitación se siguen tres estrategias: 1) establecer el lugar que ocupan estructuralmente las policías en la sociedad, 2) observar cómo se define semánticamente la función que desempeñan y 3) se definen las características de dos de sus principales premisas: los programas, entendidos como modelos de operación, y la cultura policial, entendida como premisas de decisión no-decidibles. El concepto que une estos elementos es la observación del riesgo.

1.3.1. *Entre la política y el derecho: el lugar de la policía en el Estado*

Si se busca entender la posición que las organizaciones policiales ocupan en la sociedad moderna, es indudable que cualquier explicación posible debe tomar como referencia a la noción de Estado.

Como se sabe, Max Weber define este concepto como una “comunidad humana que, dentro de un determinado territorio [...], reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*” (1984: 83). Tal caracterización tiene implicancias de gran calado. Por un lado, debe hacerse notar que la violencia —o fuerza física— se entiende como el fundamento del poder político,⁵ es decir, el reclamo del monopolio de su uso supone una centralización de la función política

⁵ El poder es un medio simbólico que vuelve probable que la comunicación de un Alter, una orden, por ejemplo, sea utilizada como premisa para el actuar de un Ego. Si Ego utiliza estas directivas como orientación es porque Alter detenta poder. La violencia, por otro lado, es una mera acción hasta que no es estabilizada como un *mecanismo simbiótico*, es decir, como una estructura que da a la materialidad orgánica una forma socialmente manejable (Luhmann, 2015). En la medida en que el poder hace referencia a la violencia como una mera posibilidad, se construyen cadenas de expectativas que otorgan a este medio su potencial simbólico.

en un orden institucional ya claramente diferenciado. Por otro lado, la arrogación de la violencia física legítima implica la exclusión de otras fuentes de violencia, esto es, un proceso de pacificación. Más aún, su legitimidad debe construirse sobre la posibilidad de establecer criterios estables sobre cuándo puede ser utilizada y cuándo no; en otros términos, su uso debe estar vinculado jurídicamente (Luhmann, 2004: 212-213).

En este sentido, es posible decir que el concepto de Estado se constituye por dos sistemas: la política y el derecho. Mientras la política se conformaría como el orden funcional que, apoyado en el medio del poder, se encarga de la toma de decisiones socialmente vinculantes —por ejemplo, implementación de políticas públicas, creación de leyes—; el derecho, también sobre la base del poder, asumiría la función de construir un horizonte de expectativas normativas a través de la imposición de la ley.⁶ Tal como se ha dicho, la concreción de las operaciones de ambos sistemas supone una variedad de organizaciones que se ocupan de especificar sus decisiones. En este caso, se puede considerar que la policía es una de ellas.

Cuando se realiza un contraste frente a estos sistemas se debe notar que las policías, más que realizar una parte de sus funciones —como tal no generan decisiones vinculantes ni resuelven sobre la inocencia o culpabilidad de una persona—, se desempeñan como una condición de posibilidad para que éstas se lleven a cabo. En la medida que las organizaciones policiales —junto al ejército— funcionan como los “specialist repositories for the state’s monopolization of legitimate force in its territory” (Reiner, 2000: 6), se transforman en una referencia simbólica del poder del Estado.⁷ Debido a esta característica tan particular, los

⁶ Si bien ambos sistemas conforman aquello que se entiende por Estado, sus operaciones no se encuentran alineadas: la política hace política y el derecho funciona de acuerdo a derecho. Precisamente esto puede generar conflictos y tensiones entre ambos sistemas. Aun así, se asume que la política se apoya en el derecho en la medida en que, una vez que se han tomado decisiones vinculantes, éstas serán despolitizadas y tratadas conforme a derecho. En este sentido, desde la política, el derecho es observado como un “instrumento que posibilita la realización de fines políticos”. Desde el punto de vista del derecho, la política aporta la posibilidad del recurso del poder, esto es, el presupuesto básico de la imposición del derecho (Luhmann, 2005: 490-492).

⁷ Aunque las dos organizaciones comparten la atribución del uso de la fuerza, los problemas a los cuales se abocan son distintos. El ejército se orienta hacia la seguridad exterior, es decir, tiene por objetivo proteger el territorio y la soberanía del Estado. Las policías se orientan hacia la seguridad interior, cuyas principales atribuciones son el mantenimiento de la paz pública, prevención y

problemas hacia los cuales se orientan están relacionados con la posibilidad de recurrir a la coerción física en aquellos casos que han sido socialmente fijados, mediante los marcos que se han establecido como legítimos (Monjardet, 2010: 23).

La pregunta que sigue a este razonamiento consiste en cómo es que se determina el ámbito de circunstancias que requieren la intervención de la policía. O bien, cómo se construye aquello que puede denominarse *función policial*. Pero también resulta fundamental entender cuáles son los mecanismos que delimitan la legitimidad de sus decisiones, esto es, el marco legal que limita sus acciones y, sobre todo, las condiciones en las cuales se implementa.⁸

1.3.2. La función policial y el concepto de riesgo

Una vez que se ha establecido el lugar que las organizaciones policiales ocupan en el Estado, es necesario problematizar la función que deben desempeñar. Si se observa la literatura especializada se podrá notar que la definición de la policía y los problemas que debe atender ha sido complicada.

En efecto, en la medida que la policía es una organización que realiza un espectro muy amplio de actividades, la aclaración de cuál de ellas se constituye como su función primaria ha dado origen a numerosos debates. En ellos el principal argumento consiste en que la mayor parte de las responsabilidades que ocupan a la policía no tienen que ver con la represión de delitos; antes bien, su tiempo es dedicado a labores de mediación de conflictos y asistencia a los ciudadanos (Bittner, 2005). En este sentido, se ha trazado una diferencia entre las responsabilidades vinculadas a la «aplicación de la ley» (*law enforcement*) y aquellas ligadas al

represión de delitos y faltas administrativas, así como la protección de las instituciones estatales (González Ruiz, *et al.*, 1994: 45-46).

⁸ En la sociedad moderna, el sentido y el objeto del dominio político-jurídico estatal es garantizar y arbitrar un orden social y desarrollar el instrumental normativo para su realización que contribuya a la estabilización de la diferenciación social, delineando y manteniendo los límites entre las instituciones legales de los subsistemas, y el logro de una mayor y estructurada complejidad dentro de ellos (Zamorano Farías, 2016). Así, para Luhmann, *el derecho de un sistema social*, no es un ordenamiento coactivo (ni un *deber ser* ni una sanción), sino una forma de facilitar y posibilitar expectativas mediante generalizaciones congruentes que disminuyen el riesgo, siempre presente en expectativas que se fijan como resistentes a los hechos (Zagrebel'sky, *et al.*, 1996).

«mantenimiento del orden» (*order maintenance*).⁹ En el primer caso se responde a una situación en la que una parte inocente es victimizada por otra persona, cuya culpabilidad debe ser probada; el segundo, a la necesidad de mediar la disputa entre individuos que se acusan mutuamente de haber cometido una falta (Wilson, 1969).

Las soluciones ofrecidas en este debate no han llegado a una conclusión determinante. Precisamente por ello, la alternativa a este problema ha consistido en que, más que explicitar las características del quehacer policial, la atención debería dirigirse al supuesto que hace posible llevarlo a cabo, a saber, el uso de la fuerza. Tal atribución sería entonces un presupuesto para la realización de un amplio espectro de responsabilidades que potencialmente podrían requerir su uso.¹⁰ Así, en su definición clásica Egon Bittner propone que

[...] the role of the police is to address all sorts of human problems when and insofar as their solutions do or may possibly require the use of the force at the point of their occurrence. This lends homogeneity to such diverse procedures as catching a criminal, driving the mayor to the airport, evicting a drunken person from a bar, directing traffic, crowd control, taking care of lost children, administering medical first aid, and separating fighting relatives (Bittner, 1970: 44).

En la presente investigación todos estos argumentos se asumen como una premisa analítica. Sin embargo, en la medida que se parte de una teoría basada en la observación de segundo orden es posible darle a tales conceptos un enfoque distinto. La propuesta que se presenta es mirar la función policial a través de la categoría de riesgo.

Dentro de la semántica de la teoría de sistemas, el riesgo se construye a partir de una observación que atribuye la posibilidad de daños en el futuro a decisiones que se toman en el presente. Es importante mencionar que en esta definición la observación de los daños parte desde la contingencia, es decir, éstos deben

⁹ La distinción fue originalmente propuesta por Michael Banton (2005). En su versión original, sin embargo, la función de mantenimiento del orden era definida como “protección de la paz” (*peace-keeping*).

¹⁰ De esto no se sigue que para efectuar sus labores, los oficiales deban recurrir siempre al atributo de la coerción física. Antes bien, un buen trabajo policial puede estar definido por la capacidad de solventar problemas sin la necesidad de invocar el uso de la fuerza —por ejemplo, mediante estrategias de disuasión y negociación. No obstante, si la figura del policía adquiere la autoridad para servir como mecanismo de resolución de conflictos, se debe precisamente a la posibilidad, siempre actualizable, de apelar a dicho recurso (Silva Forné, 2011: 42).

considerarse como evitables; si, por el contrario, los daños se atribuyeran a la fatalidad, entonces deben ser categorizados como peligro (Luhmann, 2006).¹¹

De esto se sigue que el aspecto más relevante de la noción de riesgo es que se trata de un tipo particular de observación. Como tal, los riesgos no tienen características objetivas sino que se construyen en función de las observaciones de sistemas. Precisamente por ello, es necesario preguntar cómo es que los sistemas construyen las situaciones de riesgo —observación de segundo orden. Finalmente, frente a esta constelación, el concepto de seguridad queda vacío. Esto es, se convierte en un mecanismo de reflexión que permite calcular las decisiones desde el punto de vista del riesgo. No se puede tener seguridad frente a los daños futuros, pero con base en la seguridad se pueden confrontar las decisiones (Luhmann, 2006).

¿Qué es lo que sucede cuando se contrastan las discusiones en torno a la función policial con el concepto de riesgo? En principio, se puede apreciar que el gran espectro de responsabilidades que se atribuyen a la policía encuentra unidad no solo en la posibilidad de invocar el uso de la fuerza, sino en que ésta facultad está orientada por la premisa de atemperar cierto tipo de riesgos. Así, cuando se distingue entre la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden, se habla de un conglomerado de decisiones cuya principal premisa es prevenir una serie de comportamientos que amenazan la *seguridad pública*. En este caso, el concepto de seguridad pública funcionaría solo como un referente *vacío* que ayudaría a contrastar el estado hacia el cual se orienta la organización.¹² Esto es, indicaría cuáles son los riesgos que deben ser observados por la policía y, en función de esto, el marco decisonal que permitiría evitarlos.¹³

¹¹ Así, por ejemplo, los desastres naturales pueden ser observados desde la perspectiva del riesgo si, para evitarlos, se generan políticas de prevención y emergencia, i.e. decisiones. En cambio, cuando los daños derivados son observados como una situación ante la cual no es posible hacer nada, se trata de una construcción que parte desde el peligro.

¹² Tal como se observa en algunos autores, la seguridad pública no se define positivamente, sino como una ausencia de peligros que amenazan la vigencia de las leyes y el orden público. De tal manera, puede ser conceptualizada como “el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y la represión de delitos y de las faltas contra el orden público” (González Ruiz, *et al.*, 1994: 49). Las funciones de aplicación de la ley y mantenimiento del orden encuadran con esta definición.

¹³ En este mismo sentido puede ser observado el surgimiento de nuevas semánticas con respecto a la noción de seguridad. En América Latina, por ejemplo, se ha instalado la propuesta de reemplazar

De este modo, se sigue la perspectiva trazada por Bittner (2005) en el sentido de que la existencia de la policía es justificada por su capacidad de lidiar con todo tipo de emergencias, pero se cambia el punto de partida de la observación. Ahora se resalta el hecho de que tales *emergencias* están definidas por una referencia — siempre contingente— que permite distinguir qué situaciones deben considerarse dentro del ámbito de competencia de la policía y cuáles no. Como consecuencia, el punto de partida ya no consiste en responder cuál es *realmente* la función que la policía realiza en la sociedad. Antes bien, cuando se parte desde una observación basada en el concepto de riesgo, la pregunta se enfocaría en cómo se han construido la serie de responsabilidades que se le atribuyen a la policía y cómo es que, en función de tal delimitación, se eligen una serie de estrategias para llevarlas a cabo.

Este cambio puede tener rendimientos importantes para la observación de las organizaciones policiales. Tal como afirma Silva Forné, la función policial no es un concepto transparente sino que debe ser objeto de reflexión, pues la forma en que ésta se define está conectada con diferentes estilos de trabajo policial, pero también ofrece una muestra de las implicaciones políticas y sociales que le dan forma (2011: 44). En la medida que se atribuyen ciertas características a su espectro de responsabilidades y los resultados que se esperan obtener de su trabajo, se altera también la forma en que las decisiones se llevarán al terreno operativo. No solo eso, vuelve necesario preguntarse por las condiciones sociales que incentivan una cierta forma de orientar la toma de decisiones.

la tradicional concepción de seguridad pública por la de seguridad ciudadana. En esencia, se argumenta que la seguridad pública está basada en el supuesto de la *razón de estado*, y, en ese sentido, la noción de seguridad consistiría en una atribución del poder orientada por el mantenimiento del orden público. La seguridad ciudadana, por el contrario, se basaría en la noción de Estado de derecho, cuya principal finalidad es la protección de la seguridad como condición para el ejercicio de los derechos ciudadanos. En el primer caso, el riesgo se encuentra en las amenazas hacia el orden público y el objetivo es protegerlo a toda costa —incluso si se debe pasar por encima de los derechos ciudadanos. En el segundo caso, los peligros que son objeto de la seguridad son aquellos que ponen en riesgo los derechos (López Portillo Vargas, 2001). Más allá de esto, es interesante observar que estas semánticas han surgido en una región en la que el Estado ha tenido características tradicionalmente autoritarias, y en las que la autonomía del derecho se ha subordinado a los designios de la política. Cabe preguntar, sin embargo, si el cambio de paradigma sería condición suficiente para asegurar la operación diferenciada de ambos sistemas, o si precisamente esta falta de diferenciación sería un factor para que las expectativas de la seguridad ciudadana se mantengan como eso: expectativas.

1.3.3. El modelo policial como programa decisional

Si bien hasta ahora se han tratado las tensiones derivadas de la definición del papel que la policía cumple socialmente, ahora es preciso observar cómo es que esta situación se refleja a nivel organizacional, particularmente en la estabilización de programas. Así, la observación se concentrará en los modelos de policía.

Para avanzar sobre esta idea es preciso mencionar que, a diferencia de muchas organizaciones, la policía no delimita de modo unilateral su función. En efecto, buena parte de las atribuciones que se le otorgan surgen a partir de los debates de la comunicación política, ya sea desde el gobierno, la oposición o la opinión pública. Esto, sin embargo, no anula el supuesto teórico de que, en tanto sistemas autorreferenciales, las policías definen sus estructuras. Simplemente indica que se deben tener en cuenta estos elementos al momento de construir sus estructuras internas.

Al respecto, tradicionalmente se ha construido la idea de que el principal riesgo que deben atender las policías se ubica en el combate a la criminalidad. Esta referencia, en extremo vaga y difusa, pone sobre el radio de responsabilidad de la policía un *mandato imposible* en la medida que, como tal, el problema rebasa las posibilidades de intervención policial (Manning, 2005).¹⁴ Más allá de estas limitaciones, la organización debe codificar el problema en los términos que es capaz de atender. La respuesta frecuentemente viene de la mano de indicadores que permiten mostrar —hacia el interior de la organización, pero también hacia el público que observa su operación— que es capaz de llevar a cabo la función que se le ha asignado. De este modo, puede ponerse como meta disminuir la incidencia delictiva a través de mecanismos como la implementación de estrategias de vigilancia, fijar un número de remisiones de probables responsables de delitos, entre otras cosas, para conseguir sus objetivos.

¹⁴ Piénsese tan solo que el combate efectivo de la inseguridad y la delincuencia requieren la atención de múltiples dimensiones: educación, empleo, recuperación de espacios públicos, reconstrucción del 'tejido social', entre otras. Todas ellas se encuentran en campos lejanos a la esfera de acción policial, y a pesar de las expectativas, poco puede hacer al respecto.

El acento que se pone en el combate al crimen tiene consecuencias en la manera que la policía se relaciona con su entorno, particularmente, frente a las demandas de la población. Algunos autores apuntan que la priorización de las actividades orientadas a la represión de delitos genera que otras responsabilidades, como aquellas vinculadas al mantenimiento del orden o la proporción de servicios hacia la población, sean observadas como elementos secundarios del mandato policial (Bittner, 1970: 42). En ese caso, el cumplimiento de estas obligaciones suele calificarse como una distracción frente a lo que se considera como el *verdadero* trabajo policial.

También se definen ciertas indicaciones sobre la forma en que se orienta la relación con la comunidad. En este sentido, los esquemas que se desarrollan bajo este modelo fomentan una minimización del contacto con la sociedad. Finalmente, hay una disposición para evitar problemas mediante ciertas omisiones en actividades que pueden considerarse problemáticas (Greene, 2000: 310).

Durante las últimas décadas la efectividad y pertinencia de este modelo policial ha sido cuestionado. En principio, se ha puesto en duda su capacidad para atemperar el fenómeno delictivo. Más aún, se enfatiza que el modelo policial debería encarar otro tipo de problemas. Entre ellos se incluyen la necesidad de una redefinición de las relaciones entre la policía y la ciudadanía, pero también de la urgencia de incrementar la *responsabilidad democrática* de la policía. En este último punto se habla de mejorar el control sobre las organizaciones policiales a través de mecanismos de fiscalización, así como asegurar el respeto por los derechos fundamentales de las personas (Dammert, 2005). En suma, los nuevos debates sobre la función policial se orientan hacia la atención de nuevos riesgos que requieren ser tratados a través de decisiones.

El concepto de policía comunitaria —o policía de proximidad— se puede observar como un intento por atender estas nuevas preocupaciones. Aunque no se trata de una categoría homogénea, lo que se trata de señalar es la importancia de que la comunidad en la que se desenvuelve la operación policial participe en la delimitación de los problemas que la policía debe atender (Neild, s/a). Bajo esta misma premisa se han desarrollado diversos modelos; los más relevantes son la

“policía comunitaria”, la “policía orientada a problemas” y la policía de “cero tolerancia”. Cada uno de ellos resalta diferentes objetivos y estrategias de operación, propicia estrategias de acercamiento con la ciudadanía, define una cadena de mando y establece indicadores de éxito.

COMPARACIÓN DE DIFERENTES MODELOS DE POLICÍA				
DIMENSIÓN ESTRUCTURAL	MODELO DE POLICÍA TRADICIONAL	MODELO DE POLICÍA COMUNITARIA	MODELO POLICIAL ORIENTADO A PROBLEMAS	MODELO DE CERO TOLERANCIA
OBJETIVOS DEL TRABAJO POLICIAL	Aplicación de la ley.	Prevención del delito a través de la participación ciudadana.	Aplicación de la ley, mantenimiento del orden.	Mantenimiento del orden.
ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN	Reactivo. Basado en la ley criminal.	Proactivo. Basado en leyes criminales y administrativas.	Reactivo y proactivo. Basado en leyes criminales, administrativas y civiles.	Proactivo. Basado en leyes criminales, administrativas y civiles.
COMUNICACIÓN CON LA CIUDADANÍA	Vertical. De la policía a la comunidad.	Horizontal entre policía y comunidad.	Horizontal entre policía y comunidad.	Vertical. De la policía a la comunidad.
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	Centralización de mando y control.	Descentralización. Vínculo con la comunidad.	Descentralizado con mando local fiscalizado desde la administración central.	Centralizado o descentralizado.
INDICADORES DE ÉXITO	Índices de arresto y delincuencia.	Varios. Índices de criminalidad, llamadas de servicio, reducción de desconfianza, uso de espacios públicos, vínculos con la comunidad.	Varios. Medición de problemas resueltos, minimizados o desplazados.	Arrestos, detenciones en campo, localización y reducción de actividades objetivo.

Tabla 1. Comparación de diferentes modelos de policía
Fuente: (Greene, 2000: 311)

Más allá de la discusión sobre la pertinencia de ciertos modelos sobre otros, es importante notar que a través del modelo policial se establecen numerosos esquemas que definen qué es y cómo debe realizarse el trabajo policial. Visto de esta manera, el modelo permite observar numerosos presupuestos que orientan la toma de decisiones. Sin embargo, el funcionamiento de estos programas no se encuentra aislado de las condiciones estructurales en las que se aplica —por ejemplo, vale la pena preguntar si una policía de proximidad tiene posibilidades de

instalarse en un marco institucional que no ha creado mecanismos estables de participación comunitaria.

En suma, el modelo puede servir como una referencia de observación, pero su tratamiento sociológico requiere observarlo en el entramado estructural dentro del cual opera.

1.3.4. *Cultura policial*

Uno de los grandes problemas de los estudios que abordan la discrecionalidad policial desde el punto de vista de la cultura tienen que ver con la poca claridad con la que se ha construido el concepto. Algunas de las propuestas de definición la entienden como una “working personality” que delinea las características ocupacionales de la policía (Skolnick, 2005), como “the values, norms, perspectives and craft rules” que orientan la conducta policial (Reiner, 2000: 87), o también como “the typical values, norms, attitudes and material paraphernalia” de los grupos policiales (Manning, 2005: 195).

Diversos autores han notado que esta forma de entender a la cultura policial —pero también a la cultura en general— presenta algunos problemas. En primer lugar, se ha discutido la necesidad de evitar pensarla como un conglomerado homogéneo de valores y saberes (Chan, 1997; Reiner, 2000). Al respecto, algunos estudios han mostrado que al interior de la organización se pueden encontrar diferentes culturas,¹⁵ como también es posible observar variaciones culturales entre distintas agencias policiales. La cultura no es una entidad monolítica.

En segundo lugar, no es infrecuente asumir que la cultura policial se constituye de manera opuesta a las disposiciones formales. Es decir, que esta última dimensión sería fijada simplemente como un “deber ser”, mientras que la primera

¹⁵ El trabajo de Reuss-Ianni e Ianni (2005) muestra una distinción entre la cultura de los policías de calle (*street cops*) y los mandos (*management cops*). En el primer caso, la forma en que se enfrentan a un entorno imprevisible y localizado, propicia que se otorgue mucho mayor valor a experiencia como orientación de sus decisiones, así como la creación de lazos de solidaridad más fuertes como defensa ante los peligros del exterior. En el segundo caso, sus problemas particulares atienden a la necesidad de realizar decisiones sobre las prioridades de la organización, las cuales deben tomar en cuenta un entorno político, social y económico. Ante esto se prioriza la planeación sobre la discrecionalidad, mientras las relaciones con las unidades subordinadas tienden a ser más impersonales.

sería el espacio donde se manifiestan las reglas y los valores que “realmente” orientan las acciones de los policías. Antes bien, conviene pensarla como un mecanismo que incentiva o debilita las normas establecidas, pero también es cierto que las estructuras formales tienen un papel en el reforzamiento de las experiencias de los oficiales en el sentido de lo formalmente establecido. De esto también se sigue que sería equivocado creer que la cultura policial se refiere simplemente a una serie de prácticas arraigadas que obstaculizan el correcto desempeño de la labor policial, como la corrupción, el abuso de poder, o el secretismo (Silva Forné, 2011: 49).

Finalmente, otra crítica importante se relaciona con el hecho de que la cultura parecería funcionar como un conglomerado de reglas que son socializadas entre los miembros de la organización y que en función de ellas se toman las decisiones. En este esquema, la decisión parecería encontrarse previamente determinada y destinada a ser reproducida por individuos que introyectan la cultura pasivamente (Shearing y Ericson, 1991). Así, las posibilidades de evolución cultural, también serían muy limitadas, pues las variaciones serían escasas. Se precisan entonces modelos de observación que conceptualicen a la cultura de un modo más dinámico.

Cuando la cultura policial se mira a través del concepto de las premisas de decisión, buena parte de estos problemas se atenúan. Como ya se ha dicho, la noción de cultura que se construye desde la teoría de sistemas, refiere a una serie de esquemas y *scripts* que categorizan situaciones e indican posibles alternativas para lidiar con ellas. Son estabilizaciones de sentido que permiten encarar problemas —mecanismos de reducción de complejidad. Pero también contienen formulaciones semánticas que permiten describir y explicar estas situaciones, que acoplan la decisión con su historia. Puede hablarse de un magma de saberes —que no es ni unívoco, ni coherente— cuyo rendimiento es la conexión de la experiencia pasada con el futuro.

En la medida que las premisas existen solo en la actualidad, es decir, en tanto esta experiencia sea utilizada como referencia para el decidir, se encuentran siempre susceptibles al cambio, ya que siempre se puede hacer algo distinto con lo que se sabe —aunque esta tendencia no sea la más común. El éxito de estas

premisas se encuentra en la posibilidad de proporcionar sentido a las situaciones que se enfrentan cotidianamente y encausar las decisiones por las vías que se consideran más adecuadas —aun si para un observador externo, tal adecuación parezca un sinsentido. En esta medida, el vínculo entre una dimensión formal e informal radica en cómo es que una y otra se acoplan para encarar escenarios de incertidumbre. Aquí el principal problema consiste en observar si los marcos formales —modelos, leyes, protocolos— ofrecen salidas plausibles ante los problemas que se deben encarar o si, por el contrario, generan problemas que deben ser resueltos bajo otras premisas.¹⁶

Si se quiere avanzar sobre esta idea, es preciso aclarar qué características tienen los posibles escenarios de incertidumbre a los que se enfrentan los miembros de las organizaciones policiales. Para ello, vale la pena recuperar la noción de riesgo.

Autores como Silva Forné (2010) indican que las premisas que conforman la cultura policial responden problemas observados en los entornos laborales. Por un lado, se encuentra el entorno ocupacional, aquél espacio de relación con la comunidad en el que destacan: la percepción de peligros; la necesidad de mantener la autoridad y de las exigencias de eficiencia que impone la organización.¹⁷ Por otro lado, el entorno organizacional en el que resaltan las situaciones en las que los agentes corren el riesgo de recibir sanciones por parte de mandos, controles burocráticos u otras instituciones del sistema penal.

¹⁶ Las observaciones de Azaola (2006) y Suárez de Garay (2006) sobre las policías del Distrito Federal y Guadalajara respectivamente, ofrecen un buen ejemplo de esto. Como hacen notar, los cambios y reformas que se han instaurado en las policías han carecido de un respaldo institucional. En este escenario, las premisas formales no han alcanzado a estabilizarse como guías de operación, puesto que no alcanzan a responder a la complejidad de las exigencias del entorno ni de las tensiones y problemas organizacionales. En este sentido, son las reglas informales las que priman, las que construyen la realidad de cómo funcionan las cosas.

¹⁷ Estos tres elementos son interdependientes y pueden ser unificados a través de la observación del riesgo. El peligro deriva de que al realizar su trabajo, los policías se enfrentan a situaciones impredecibles. La autoridad se liga con el peligro porque es precisamente esta atribución la que coloca a los policías en situaciones de conflicto frente a personas que rechazan esta autoridad. Por lo que se requirieren estrategias que permitan mantenerla. Finalmente, la presión por la eficiencia destaca la necesidad de aminorar los riesgos a la seguridad pública, para ello, generalmente se construyen mecanismos para enfrentarlos. Esta presión puede funcionar como justificación para evitar los límites legalmente establecidos que orientan la operación policial (Sckolnick, 2005).

Si se sigue este argumento, se podría pensar que las premisas de la cultura policial se construyen como mecanismos para la disminución del riesgo. En esta línea se construyen diferentes estrategias que tradicionalmente se atribuyen a la cultura policial.

Algunas de las más importantes son: la *desconfianza*, que se deriva de la observación de personas o situaciones potencialmente riesgosas, no solo en tanto amenazas a la seguridad —pública, pero también personal— sino también con respecto a la posibilidad de enfrentar escenarios problemáticos que puedan derivar en sanciones dentro de la organización. La *disposición a evitar problemas* tiene que ver con situaciones en las que la omisión se vuelve una premisa adecuada ante circunstancias peligrosas o potencialmente problemáticas. El *rechazo de los procedimientos formales*, que se ancla en una valoración de la experiencia para resolver la variedad de problemas que se enfrentan en el trabajo en la calle. Comúnmente se señala que es preciso hacer a un lado las leyes en aras de alcanzar los objetivos que traza la organización (Silva Forné, 2010: 161).

También se pueden agregar formas de *solidaridad* orientadas a la protección de los miembros de la organización. Esta idea parece verse reflejada en aquello que se ha llamado “código de silencio” o *blue code*. Básicamente se refiere a la resistencia de los policías a declarar en contra de sus compañeros o reportar conductas indebidas. Se entiende que esto es un mecanismo de protección frente a las amenazas del entorno, principalmente provenientes de las instancias que sancionan la mala conducta policial (Benoît y Dubra, 2004).¹⁸

Ahora bien, cuando se decide definir a la cultura policial de esta manera, la forma de abordarla adquiere características particulares. En principio, no se puede pretender abarcar todas las dimensiones que ésta implica puesto que la variedad de semánticas y esquemas es demasiado amplia. Una alternativa sería observar cómo es que estos conocimientos son aplicados ante problemas concretos. En este sentido, una de las propuestas más interesantes ha sido delineada por Janet Chan

¹⁸ El funcionamiento de los códigos de silencio se sustenta en formas de participación de otros con el fin de hacerlos partícipes de aquello que se sabe y, en cierta manera, hacerlos cómplices (Luhmann, 2006: 249).

(1997), quien define la cultura como una forma de conocimiento que puede ser desagregado en cuatro categorías:

- Conocimiento de diccionario: que provee definiciones y etiquetas con las que se categorizan eventos y cosas al interior de la organización. En el caso de la policía, puede ayudar para clasificar a las personas o situaciones potencialmente riesgosas.
- Conocimiento de directorio: define descripciones sobre cómo es que generalmente se hacen las cosas en la organización. Proporciona esquemas de operación “adecuados” para encarar las diferentes situaciones en las que se debe decidir.
- Conocimiento de instrucciones: delinea lo que debe y lo que no debe hacerse en determinados casos. Esto es, proporciona una dimensión valorativa ante los problemas cotidianos.
- Conocimiento axiomático: proporciona descripciones de por qué las cosas se hacen como se hacen en la organización. En el caso de la policía esto estaría ligado a la forma en que se percibe la función policial

Lo que se gana con esta clasificación es una posibilidad de analizar diferentes dimensiones de las premisas que conforman la cultura policial, especialmente en cuanto esquemas operativos y estructuras semánticas que les dan soporte. Esta clasificación será utilizada en la sistematización y análisis de datos de la investigación.

1.4. PREMISAS DE DECISIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN POLICIAL DE LA CIUDADANÍA

Una vez que se han delimitado algunos de los conceptos que permiten observar a las organizaciones policiales desde la perspectiva de la teoría de sistemas, resulta preciso aclarar cómo es que serán utilizados para abordar el problema central de la investigación: la relación policía/ciudadanía.

1.4.1. Supuestos metodológicos de la teoría de sistemas

La decisión de utilizar una propuesta de observación basada en la teoría de sistemas implica también la necesidad de asumir los supuestos metodológicos en los cuales está fundada.

La teoría de sistemas se enmarca en una postura epistemológica constructivista. Esto es, que afirma que la *realidad* que se conoce siempre es una construcción de un observador (von Foerster, 1998). Al proponer que la sociedad es un sistema que se produce a sí mismo a partir de sus propias operaciones —es decir, comunicaciones—, el foco de atención de esta teoría se traslada hacia las ‘realidades’ que se producen a partir de la recursividad comunicativa. En suma, los estudios derivados de este programa de investigación “apuntan a describir y explicar cómo se constituyen comunicativamente los resultados de operaciones de observación” (Arnold-Cathalifaud, 2006).

El método científico que se asocia a la teoría de sistemas es el funcionalismo. A diferencia de sus versiones más tradicionales en sociología, el funcionalismo de Niklas Luhmann no prioriza el papel que cumplen las funciones en la viabilidad del orden social, antes bien, se trata de una forma específica de relación entre problemas y soluciones cuyo rendimiento es la continuación de la autopoiesis sistémica (Galindo, 2012).

En este caso, la distinción sistema/entorno se vuelve la guía para afrontar el problema de referencia de la complejidad, es decir, de la imperiosa necesidad sistémica de operar selectivamente. Con esto se destaca que la construcción de las estructuras que dan orden al proceso de reproducción operativa siempre es contingente, esto es, que pudo haber tomado otra forma. El funcionalismo resalta que las soluciones elegidas deben confrontarse con otras alternativas posibles —o bien, equivalentes funcionales— frente al mismo problema de referencia. Por esta razón, la prestación de este método es doble. Al contrastar las funciones y estructuras manifiestas frente a un ámbito de posibilidades alternativas se evidencia su contingencia, pero al mismo tiempo, se abre un panorama en el que aparecen las distinciones que no son visibles o latentes (Corsi, 1996).

El vínculo entre el constructivismo y el método funcional se funda en la noción de observación de segundo orden. Se trata del recurso a partir del cual se observan las distinciones que utilizan los sistemas al momento de operar. Al hacerlo se tematizan las formas en que los sistemas construyen las realidades frente a las cuales orientan sus estructuras, esto es, la manera que reducen complejidad. Del mismo modo, se destacan las posibilidades que quedan excluidas, pero que se incluyen de modo latente en la operación.

1.4.2. La ciudadanía y riesgo

La manera en que esta premisa de observación se llevará a cabo en esta investigación será a partir del concepto de riesgo. Como ya se ha mencionado, esta categoría puede ser un referente clave en la definición de las funciones que realiza la organización, pero también con respecto a la construcción de premisas como los programas y la cultura organizacional. Lo que se gana con el concepto de riesgo es una forma de observar cómo se construye la realidad hacia la cual se orientan las organizaciones policiales.

Sin embargo, esta referencia resulta aún demasiado amplia para poder orientar el problema que conduce a esta investigación, es decir, la manera en que se construye la relación entre policía y ciudadanía. La alternativa que se utiliza para encarar este problema es dirigir la observación de segundo orden hacia la forma en que se construye la ciudadanía. Se parte del supuesto de que justamente en este particular campo de observación se condensan a la vez varias de las premisas de decisión que han sido descritas en los apartados anteriores. Se debe argumentar por qué.

La ciudadanía, tal como fue descrita por T. H. Marshall, se refiere a “un *status* que se otorga a los que son miembros con pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica” (Marshall, 1997: 312). Se trata por tanto de una categoría que permite generar expectativas complementarias con distintos ámbitos funcionales de la sociedad, pero esencialmente con el derecho. El concepto de ciudadanía, entonces,

puede entenderse como una forma de inclusión.¹⁹ El supuesto básico sobre el que descansa este concepto es que todos aquellos que son designados como ciudadanos tienen los mismos derechos —y obligaciones— y que su ejercicio puede realizarse libremente con las limitaciones que han sido marcadas legalmente; esto es, igualdad y libertad.

Tomar como referencia este concepto para analizar la decisión policial no es menor. La literatura en torno a la discrecionalidad ha hecho notar que frecuentemente las decisiones policiales se orientan por la generación de etiquetas —íntimamente ligadas con la estructura social— que generan poblaciones “sobrevigiladas y subprotegidas” (Silva Forné, 2011: 48). En estos casos el principio de ciudadanía se ve vulnerado.

El supuesto básico que orienta esta investigación es que la observación de cómo es que la policía construye etiquetas sobre la ciudadanía puede decir mucho sobre las premisas de decisión sobre las cuales están apoyadas (función policial, programas, cultura). Esto en la medida de que, en función de ellas, se definen cierto tipo de procedimientos que se emplean con algunas personas pero no con otras. No solo eso, también ofrece pistas sobre las condiciones sociales que apoyan esa observación: estructuras provenientes del sistema del derecho y de la política. Esta investigación, más que ofrecer líneas causales, intentará establecer las condiciones que posibilitan la plausibilidad de esas etiquetas. Se parte de que la generación de tales categorías puede observarse a través de la noción de riesgo: en términos del entorno ocupacional y organizacional.

Algunas clasificaciones provenientes de diferentes estudios, muestran una clara distinción entre tipos de personas y formas distintas de conducirse hacia ellas. Reiner apunta a que algunas de estas categorías tienen que ver con las estructuras de poder y de clase (2000: 92). Cabría apuntar que no solo se trata de eso, sino que también conectan con las formas de entender el mandato policial que cumplen. Se

¹⁹ Desde la teoría de sistemas la noción de inclusión designa un conglomerado de expectativas que, desde los sistemas sociales, se vuelven relevantes para el trato con seres humanos. Desde la inclusión se fundan las posibilidades de participar socialmente, vale decir, de adquirir personalidad. El concepto opuesto, la exclusión, invisibiliza estas expectativas, lo que en casos extremos puede implicar que reciprocidad de expectativas construidas en la personalidad dejen paso, simplemente, a la materialidad de los cuerpos (Luhmann, 1994).

pueden contar entre ellas: *police property* que implica a aquellos grupos desprotegidos y que la mayoría observa como problemáticos, aquí se pueden contar a vagabundos, alcohólicos, desempleados, minorías étnicas, prostitutas, etcétera. La principal función es controlar y segregar a estas personas, para lo cual se apoyan en una serie de normativas que van en este sentido (2000: 93). También aquellos denominados *assholes* que son personas que confrontan la autoridad policial y frente a las cuales se pueden tener actitudes punitivas con el fin de mantener al autoridad (Van Mannem, 2005). En sentidos muy similares se pueden contar también diferencias entre sectores sociales calificados rebeldes y gobernables (Muir, 2005).

De forma particular, para esta investigación vale la pena agregar una categoría. En ella se recupera la noción de redes de inclusión para resaltar que, a través de estos mecanismos, se construyen expectativas parasitarias de comunicación alrededor de la categoría de ciudadanía. Los presupuestos de inclusión depositados en la ciudadanía pueden adquirir características particulares como la del clientelismo. En este sentido, ciertas formas de ejercicio de los derechos y de respuesta a las obligaciones se encuentran mediadas por la forma en que apoyan en la red. Esta manera de ver el problema podría ser útil para observar a personas como los comerciantes ambulantes, quienes demandan la posibilidad de ejercer un derecho como el del trabajo, pero la forma en que se accede a él es a través de redes de comunicación vinculadas con el sistema político. Su particularidad es que mediante el intercambio de recursos —dinero, apoyo electoral— se obtienen condiciones para ejercer derechos en condiciones que, legalmente, están vedadas. No obstante, en la medida en que se apoyan en acuerdos inestables, se encuentran a merced de los vaivenes políticos.

La policía tiene que observar estas diferencias y utilizarlas como premisa para orientar sus operaciones. Notar que en ciertas circunstancias la premisa adecuada es no aplicar la ley frente a personas que se encuentran protegidas por la red.

1.4.3. Aclaraciones metodológicas

Las características de la investigación que se ha propuesto demandaron la utilización de estrategias cualitativas de recopilación de datos, particularmente, se empleó una aproximación etnográfica y la realización de entrevistas semiestructuradas.

Es necesario mencionar que el proceso de recopilación de datos tuvo diversas etapas. En un primer momento, para acotar el espectro de problemas específicos que la policía del Sector Centro debe encarar, se realizó una exploración documental y se elaboraron las primeras guías de entrevista con preguntas muy generales. El objetivo consistía en observar cómo eran problematizados los temas propuestos desde el punto de vista operativo. Una vez que fueron aplicadas, las entrevistas fueron sistematizadas en hojas de contacto (Miles y Huberman, 1994). En este proceso se identificaron directrices más específicas para la investigación que fueron profundizadas con la elaboración y aplicación de nuevos cuestionarios. Asimismo, fueron descartados otros temas que habían sido considerados de manera inicial.

Fue a través de este procedimiento que se llegó a reconocer el problema que orienta este trabajo, a saber, la forma en que se observa la relación policía/ciudadanía desde el punto de vista de la policía. Se puede considerar esta selección como uno de los hallazgos del proceso de investigación. Una vez en este punto, se dio forma a los cuestionarios definitivos. La organización de la información que se obtuvo con ellos siguió las pautas de los cuatro tipos de conocimiento propuestos por Janet Chan: axiomático, de diccionario, de directorio y de instrucciones. El uso de estos conceptos ha sido crucial para abordar los esquemas con los cuales la policía observa a la ciudadanía.

Por otro lado, a través de las visitas a campo también se identificaron las características del espacio en el que opera la policía del Sector Centro. Se observaron el tipo de actividades que se realizan cotidianamente y su distribución en distintas áreas del sector, los avances en los procesos de recuperación del espacio público, la cantidad de personas, etcétera.

Asimismo, se distinguieron las distintas fuerzas de seguridad que resguardan el sector —Policía del Distrito Federal, Policía Federal y Ejército. En el caso de la policía preventiva, se puso énfasis en determinar cómo es que se distribuye la fuerza y sus distintas corporaciones —Policía Sectorial, Policía Auxiliar y del Agrupamiento Granaderos— a lo largo del sector, los problemas que atienden de manera prioritaria y las actividades que realizan cotidianamente. Por lo general se observaron policías que *hacían presencia*, es decir, que vigilaban un área específica, pero también la realización de revisiones preventivas, la detención de artistas callejeros, así como algunas formas de corrupción —recibimiento de dádivas, el cobro de rentas y el cobro de sobornos por parte de comerciantes ambulantes.

Por otra parte, la obtención de información directamente de los policías se enfrentó a la dificultad de que una organización tan cerrada como la policía del Distrito Federal accediera a que sus miembros fuesen entrevistados. Durante el lapso comprendido entre diciembre de 2015 y enero de 2016 se realizaron, sin éxito, dos solicitudes de entrevista a la Secretaría de Seguridad Pública. Ante la imposibilidad de acercarse a los policías del Sector Centro por vías institucionales se buscaron alternativas. La estrategia que permitió obtener la mayor cantidad de información fue la realización de entrevistas a policías durante el ejercicio de sus funciones en el Sector Centro.

Perfil de policías entrevistados					
Entrevista				Rango	Años de servicio
Policía (CH.1)	del	Sector	Centro	Policía segundo	20
Policía (CH.2)	del	Sector	Centro	Primer oficial	25
Policía (CH.3)	del	Sector	Centro	Policía	7
Policía (CH.4)	del	Sector	Centro	Policía segundo	10
Policía (CH.5)	del	Sector	Centro	Policía segundo	17
Policía (CH.6)	del	Sector	Centro	Policía primero	25
Policía (CH.7)	del	Sector	Centro	Policía	3
Policía (CH.8)	del	Sector	Centro	Policía segundo	20
Policía (CH.9)	del	Sector	Centro	Policía primero	10
Policía (CH.10)	del	Sector	Centro	Policía	5
Policía (CH.11)	del	Sector	Centro	Policía segundo	15

Tabla 2. Perfil de policías entrevistados

Estas entrevistas fueron complementadas con otras realizadas a dos comerciantes ambulantes (A.1 y A.2), dos vecinos del sector (V.1 y V.2) y un comerciante formal (CF).

Finalmente, es necesario evidenciar que esta estrategia metodológica ha sido útil para ofrecer una aproximación exploratoria al problema. A través de los hallazgos del trabajo de campo se han podido identificar diversos aspectos de la relación policía/ciudadanía en el Centro Histórico. También se pueden ofrecer reflexiones sobre la manera en que la construcción de las premisas de decisión se relaciona con los riesgos observados en el entorno de la organización policial.

Aun así, el alcance de esta investigación se limita al ofrecimiento de hipótesis de trabajo que deben desarrollarse en futuros trabajos. Si el punto de llegada logra aportar vetas de reflexión que estimulen la discusión en un campo de estudio que —en México— es todavía limitado, se considerará que los objetivos de esta tesis han sido cumplidos.



2. CAPÍTULO 2

2.1. INTRODUCCIÓN

La estabilización de las estructuras que dan forma a las organizaciones policiales en México no puede observarse si no se toma en consideración la manera en que éstas se dejan irritar por el entorno en el cual operan. En el capítulo anterior se ha destacado que las policías pueden establecer distintos acoplamientos con otros sistemas de la sociedad, no obstante, los dos principales son el de la política y el derecho —los dos sistemas que constituyen el moderno concepto de Estado.

Aquí interesa destacar la relación que se establece entre la policía y el sistema político.

Se parte del supuesto de que uno de los aspectos más relevantes en la orientación de la toma de decisiones en las organizaciones policiales es la definición de la función que deben desempeñar en la sociedad. Como se ha dicho, la función policial es el resultado de distintas formas de observar y construir los riesgos que amenazan la seguridad pública. Ésta no puede ser entendida como un ámbito predeterminado de responsabilidades que se atribuyen a la organización policial. Antes bien, es necesario preguntar cómo es que este espectro queda definido y las condiciones sociales en los cuales lo hace.

De esta manera, el objetivo del presente capítulo consiste en observar la manera en que las transformaciones del sistema político mexicano han influenciado las expectativas sobre las cuales se define la función policial en el Distrito Federal. Para esto, se realiza una revisión de los principales programas que han orientado el trabajo de la policía durante las últimas décadas y se busca identificar algunos aspectos relevantes del entorno político que han influido en su definición.

Finalmente, se intentan definir las principales características de la función policial a través de la observación del modelo de policía que se encuentra vigente en el Distrito Federal.

2.2. LA POLICÍA EN EL DISTRITO FEDERAL: DEL CONTROL POLÍTICO A LA POLITIZACIÓN DE LA SEGURIDAD

A lo largo del siglo xx la formación y desarrollo de la policía del Distrito Federal ha sufrido diversas transformaciones. De manera general, éstas podrían ser clasificadas en dos etapas.

La primera se ubica entre la década de los veinte y los setenta. En ella, la policía, además de asumir funciones de mantenimiento del orden público, adopta un papel destacado en labores de seguridad nacional y contención de la protesta social. La segunda, que comienza a partir de los años ochenta y se extiende hasta la fecha, se enmarca en un contexto de gran preocupación social y política por los problemas de seguridad pública. Como principal característica, en este periodo ocurren cambios estructurales orientados a la regulación y especialización de las organizaciones policiales (CDHDF, 2009: 27).

En las siguientes páginas, ambos momentos serán observados con relación a las características del sistema político mexicano y, particularmente, con sus consecuencias en el Distrito Federal.

2.2.1. *La policía del Distrito Federal y el control político*

Los años inmediatamente posteriores a la Revolución Mexicana constituyeron un periodo políticamente complicado para la capital del país. La convivencia de los poderes locales y federales estuvo llena de conflictos. Si bien desde el plano local la búsqueda de una política propia significaba la posibilidad de orientar la administración hacia las necesidades de los capitalinos, desde el punto de vista federal implicaba dejar abierto el camino para que grupos opositores influyeran en la consolidación del nuevo régimen.

Fueron estos conflictos los que llevaron a que, en 1928, se implementara una reforma política que derivó en la eliminación del orden municipal en el Distrito Federal (Barbosa, 2012). A partir de entonces, y hasta 1997, la capital permanecería bajo la tutela del presidente de la República, quien tendría la atribución de elegir al

regente —hasta entonces conocido como gobernador— del Distrito Federal y, por medio de esta figura, también a los responsables de las delegaciones políticas.²⁰

La constante disputa por el control de la capital, llegó a manifestarse también en el funcionamiento de la policía. Debe recordarse que hasta 1928 la capital del país mantuvo varios cuerpos de seguridad. Si bien el gobernador tenía control sobre una “policía de seguridad” que se distribuía en todo el Distrito Federal, los municipios contaron con sus propias policías (Marván Laborde, 2001: 56). Fue este tipo de organización la que permitió que los líderes locales tuvieran a su disposición tales cuerpos y que en diversas ocasiones fuesen utilizados políticamente en contra de sus opositores. La reforma del Distrito Federal fue también una manera de controlar esa dispersión de la fuerza policial. En adelante, la policía de la capital del país estaría a cargo del presidente de la República (Davis, 2006: 64).²¹

El año de 1929 marcó el inicio de una paulatina unificación y disciplinamiento de las fuerzas revolucionarias en torno a un partido oficial (PNR/PRM/PRI). Sobre la base del partido se lograría estabilizar el nuevo régimen, el cual colocaría en su vértice —como eje articulador— la figura del presidente de la República. Serían ambos mecanismos, la presidencia y el partido oficial, las dos piezas centrales del sistema político mexicano (Cosío Villegas, 1976). Así, el Estado se convertiría en la instancia privilegiada de coordinación social a partir de dos elementos principales: 1) la capacidad de generar mecanismos de inclusión de tipo corporativo a través del partido, y 2) la ausencia operativa de la división de poderes, en la medida en que éstos se subordinaban a las decisiones del ejecutivo (Millán, 2008).

No es menor tener en consideración estas condiciones estructurales para observar la forma en que se instituyó la policía del Distrito Federal a lo largo del siglo xx. Al igual que otras instituciones del Estado mexicano, las organizaciones

²⁰ Es necesario aclarar que el remplazo de la figura de gobernador por la de regente no implicó cambios sustanciales en la política local. Ya desde 1857 el titular del cargo era elegido y removido libremente por el presidente de la República. El cambio sustancial recayó en la eliminación de los ayuntamientos, que hasta entonces operaron como contrapesos frente a la regulación que realizaba el ejecutivo federal (Rodríguez Kuri, 2012).

²¹ Asimismo se instauró la separación entre las funciones de la policía preventiva y la judicial. Diane Davis afirma que esto incrementó el control sobre las personas que eran llevadas ante las cortes, ya que la policía judicial estaba bajo la tutela de un ministerio supervisado directamente por el presidente (2006: 63-64).

policiales orientaron su funcionamiento sobre la base de la lealtad política hacia el régimen. En este sentido, aunque los principales objetivos de la institución se mantuvieron en el marco de la represión del delito y el mantenimiento del orden público, la policía siempre estuvo disponible para responder a las necesidades del sistema político antes que a las disposiciones del sistema del derecho (López Portillo Vargas, 2000).

La lealtad política sirvió como moneda de cambio para que estas instituciones contaran con un importante grado de autonomía frente a los controles legales de su funcionamiento. Como consecuencia, se desarrollaron diversas formas operativas basadas en esquemas informales e incluso ilegales. Hacia el interior de la organización las disposiciones normativas fueron continuamente mediatizadas por mecanismos corporativos. Hacia el exterior, se establecieron formas de abuso sobre los derechos de la ciudadanía y prácticas cotidianas de corrupción y participación con redes delincuenciales (Martínez de Murguía, 1999).

Las policías se mostraron así como “una parte más [...] de un Estado tradicionalmente patrimonialista, clientelar, atravesado por distintos vínculos personales y grupales” (Silva Forné, 2010: 153).

A esto debe sumarse la importante influencia militar que caracterizó a las instituciones policiales mexicanas, especialmente, en el caso del Distrito Federal. Aunque desde los años veinte se había instaurado la práctica de nombrar militares al frente de la policía, ésta quedó formalizada en el Reglamento de la Policía Preventiva de 1941 —el cual tendría vigencia hasta 1984.²² Tal medida —que en un principio se encuentra marcada por el contexto internacional de la Segunda Guerra Mundial y, después, por la Guerra Fría—, permitió consolidar una policía con una fuerte carga política que sirvió como instrumento de control de grupos opositores al régimen (CDHDF, 2009: 30).

Las consecuencias más visibles de este mandato se mostraron en la participación represiva de la policía frente a las movilizaciones magisteriales (1958),

²² En dicho Reglamento se estableció que el jefe de la policía del Distrito Federal debería ostentar el grado de General de División y que sus subalternos inmediatos tendrían que ser militares también (CDHDF, 2009: 29).

de los ferrocarrileros (1959), médicos (1964), y estudiantes (1968 y 1971) (Davis, 2006: 64).

El carácter autoritario y corrupto de la policía del Distrito Federal tuvo su manifestación paradigmática durante la gestión de Arturo “el Negro” Durazo entre 1976 y 1982.²³ Este periodo ha sido caracterizado por la intensificación de prácticas de extorsión y abuso hacia la población, pero sobre todo, por la implicación de diversos mandos de la policía en actividades delictivas como el secuestro y el tráfico de drogas. Es precisamente en este punto cuando se asentó con mucha mayor fuerza la percepción de que la policía era “not a state apparatus designed to prevent or fight against the crime but a ‘mafia’ tied together by a code of silence, corruption, and the use of violence (Piccato, 2003: 6).²⁴

Podría decirse que las características anteriormente descritas se consolidaron como la matriz constitutiva de la policía capitalina. El importante grado de integración de la policía al régimen político, sumada a la falta de controles legales, propició la estabilización de esquemas operativos basados en la falta de profesionalismo, corrupción e ilegalidad. Del mismo modo, abonó a la construcción de una policía con una fuerte impronta política, es decir, basada en la protección del régimen frente a sus opositores.

2.2.2. Hacia las reformas de la policía del Distrito Federal

A partir de los años ochenta, diversas transformaciones a nivel político, económico y social acompañaron el inicio de un proceso de transformación y reforma de la organización policial del Distrito Federal.

Sobre esto vale la pena mencionar que durante estos años inicia una paulatina pérdida de legitimidad del partido oficial en la capital del país. Varios factores intervinieron en este proceso. Por un lado, apenas comenzada la década, México

²³ Es preciso mencionar que Durazo carecía del perfil para ocupar el puesto de jefe de policía, puesto que no tenía carrera militar. Sin embargo, su cercanía con el entonces presidente de la República José López Portillo le valió ser nombrado como General de División para así asumir el mando de la policía del Distrito Federal.

²⁴ A Durazo se le atribuye la fundación de “La Hermandad”, una red que implicaba a mandos medios y altos al interior de la organización policial y que articulaba diversas formas de corrupción y de manejo de mercados informales (López-Montiel, 2000: 85).

enfrentó una profunda crisis económica que obligó a una modificación sustancial del modelo de desarrollo nacional y afectó de manera importante la vida de la población del Distrito Federal. El crecimiento de las tasas de desempleo y la disminución de la capacidad adquisitiva incrementaron los niveles de pobreza, los cuales se vieron agravadas por los recortes al gasto público —sobre todo en cuanto los subsidios a los productos básicos y el presupuesto destinado a servicios sociales— (Loeza, 1995; Marván Laborde, 2012). Tales condiciones mermaron los mecanismos que daban soporte a la tutela federal sobre la ciudad (Briseño Becerra, 2009: 58).

Por otro lado, la organización política de la capital había presentado un crecimiento importante desde los años setenta, principalmente en torno a problemáticas de carácter urbano. Sin embargo, sería hasta después de 1985 que estas organizaciones se consolidarían como una fuerza de oposición capaz de poner en cuestión los canales tradicionales de participación política en la capital (Briseño Becerra, 2009: 58).²⁵ Frente a esto, el partido oficial se vio obligado a negociar cambios que permitieran una mayor apertura hacia las expresiones de la oposición.²⁶ La erosión de la legitimidad del PRI en el Distrito Federal encontraría su más grande expresión en las elecciones presidenciales de 1988. Por primera vez, los votos emitidos en el Distrito Federal favorecieron a un candidato de la oposición —Cuauhtémoc Cárdenas— con un 49% de las preferencias; el partido oficial había “perdido” la capital.

A pesar de que el control del Distrito Federal permanecería en manos del presidente de la República casi una década más, el camino hacia la restitución del derecho de los capitalinos a elegir a sus gobernantes había comenzado. El punto

²⁵ El 19 de septiembre de 1985 un sismo sacudió al Distrito Federal. Se manejó que el número de personas fallecidas fue de al menos 10,000 —aunque nunca se conoció la cifra real—, 90,000 viviendas dañadas, de las que 30,000 tuvieron que ser demolidas y un saldo de 75,000 damnificados. El gobierno mexicano se vio rebasado por la magnitud del siniestro y fue la sociedad organizada la que apoyó las labores de remoción de escombros, rescate de sobrevivientes y otras tareas para atender la emergencia. A partir de este momento se formó un movimiento de damnificados que exigía la restitución de viviendas y la participación democrática en los programas de reconstrucción. Sin embargo, más allá de estas exigencias, organizaciones como el Movimiento Urbano Popular, la Coordinadora Única de Damnificados del terremoto de 1985 o la Asamblea de Barrios, lograron posicionarse como mecanismos de presión que obligaron a redefinir la relación entre la sociedad civil y el gobierno (Briseño Becerra, 2009; Marván Laborde, 2012).

²⁶ La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) —el antecedente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)— en 1987 es un ejemplo de este proceso.

culminante se observaría en 1996, cuando la reforma política del Distrito Federal estableció que éste dejaría de depender del ejecutivo y legislativo federal, y sería administrada por poderes locales.²⁷ En 1997 los gobernantes de la capital —el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y los 16 delegados— fueron elegidos democráticamente por medio de elecciones.

A estas condiciones debe sumarse el incremento y transformación de las dinámicas delictivas, tanto a nivel nacional, como en el Distrito Federal. Si bien es cierto que ya desde los años ochenta puede observarse una creciente preocupación por las problemáticas de seguridad, no será sino hasta mediados de la década de los noventa que el incremento del fenómeno delincuencia se torne alarmante. Entre 1993 y 1996 —periodo marcado por una profunda crisis económica— las tasas de delitos en la capital del país se duplicaron (ver gráfica 2). Como resultado, la seguridad pública se colocó como uno de los temas más relevantes de la agenda política de finales de siglo.

Se puede ilustrar esto a través de dos hechos. El primero tiene que ver con la incorporación de las problemáticas de seguridad pública a los programas electorales de los partidos políticos. En efecto, hasta 1994 ningún partido se había presentado a las elecciones apoyando propuestas relacionadas con el tema —ya sea a nivel federal o estatal—, para 1997 éste se incorpora a los programas de todos los partidos políticos (Zackseski, 2010: 81). El segundo de ellos se observa en la creación de marcos jurídicos orientados delimitar las responsabilidades del Estado en labores de seguridad pública —a nivel federal puede contarse la reforma al artículo 21 de la Constitución en 1994, en la ciudad de México esta tendencia se ve reflejada en la Ley de Seguridad Pública de 1993. Con estas modificaciones se inaugura un largo proceso de reforma de las instituciones policiales, cuyos efectos se mantienen hasta el día de hoy.

²⁷ A pesar de estos avances, algunas restricciones mantuvieron cierto nivel de control sobre el Distrito Federal. De particular importancia para el caso de la policía, fue que el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública debía ser ratificado por el presidente de la república.

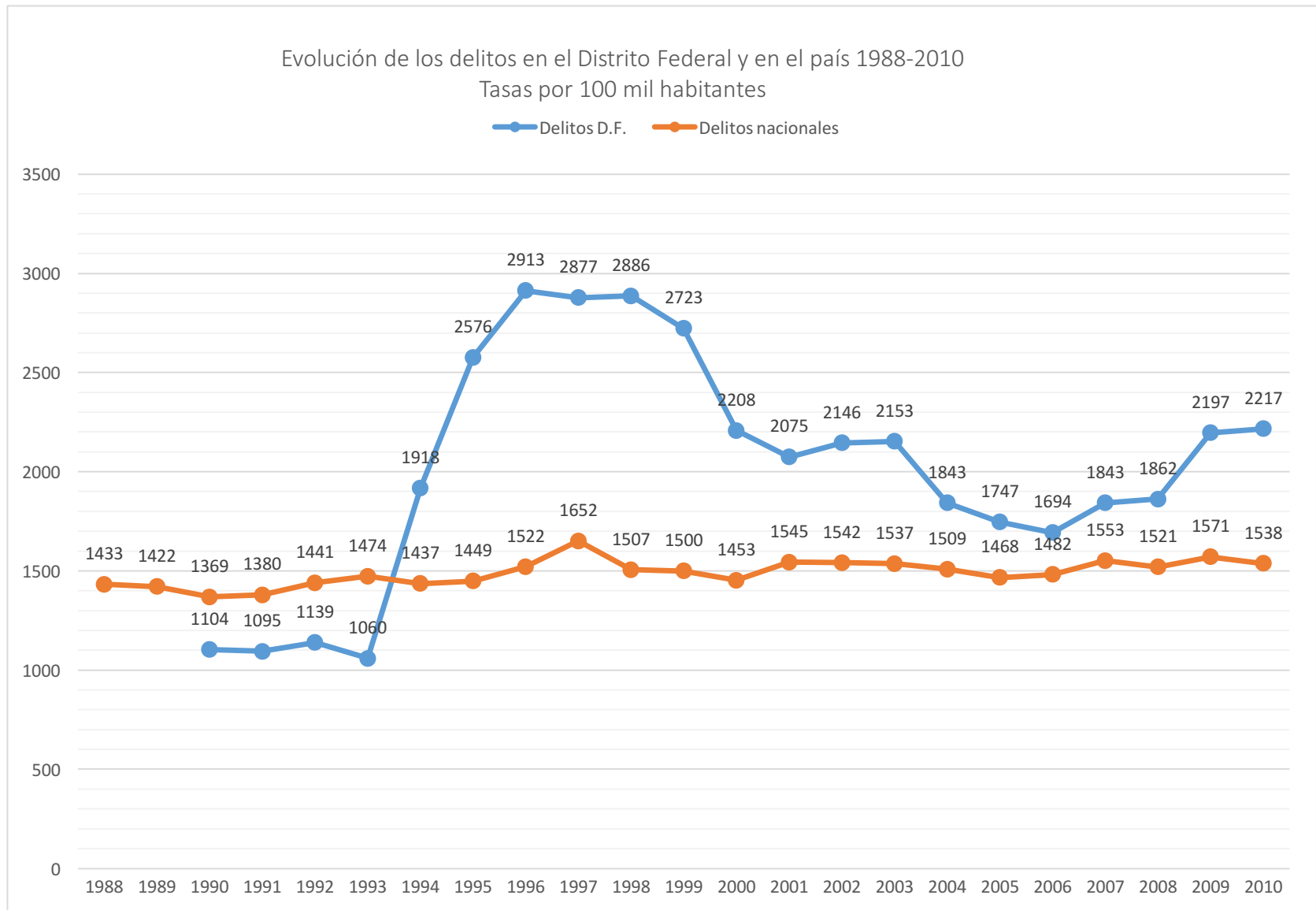


Gráfico 2. Evolución de los delitos en el Distrito Federal y en el país 1988-2010
Fuente: INEGI

¿Cuáles fueron las consecuencias de este contexto de cambio en la relación entre policía y política? Al respecto podría decirse que la creciente complejidad del escenario político mexicano requirió el establecimiento de respuestas frente a los problemas que rodeaban a las organizaciones policiales. En adelante, las políticas de seguridad implementadas por el gobierno de la capital serían observadas, debatidas y sancionadas electoralmente por una ciudadanía cada vez más exigente y activa. Asimismo, una oposición que poco a poco gana espacios e incrementa sus posibilidades de acceso al poder, se convierte en una referencia ineludible para lograr la implementación de tales políticas.

2.3. UN PERIODO EN TRANSICIÓN: LA POLICÍA CAPITALINA A FINALES DEL SIGLO XX

Los gobiernos de Óscar Espinosa Villarreal, último regente del Distrito Federal, y Cuauhtémoc Cárdenas, primer Jefe de Gobierno, son ejemplos de la urgencia por dar respuesta a las condiciones de inseguridad pública. Para ello, uno de sus principales objetivos fue incrementar el control sobre la policía, cuyos esquemas operativos —falta de profesionalismo, ineficiencia, corrupción— se mostraban como obstáculos para solucionar el problema de la delincuencia.

2.3.1. *La policía durante el último gobierno del PRI en el Distrito Federal*

La gestión de Espinosa Villarreal (1994-1997) todavía se desarrolla de manera sumamente integrada a la Presidencia de la República. Por tanto, las decisiones tomadas en este periodo no ocurren en un contexto de completa autonomía de gobierno. Aun así, es importante hacer notar que el regente implementó diversas iniciativas en la policía capitalina. En este sentido, el entonces jefe de la policía, David Garay, llevó a cabo algunas acciones orientadas a disciplinar a los miembros de la organización. Por ejemplo, se reorganizó la distribución de las zonas de vigilancia y se destituyeron diversos mandos medios para colocar a personal de su

confianza (Alvarado Mendoza, 2012: 353). No obstante, tales disposiciones ocasionaron conflictos entre el jefe de la policía y los mandos policiales.²⁸

La falta de cooperación de la policía ante la urgencia del contexto —sumada a una intervención represiva de la policía en contra de una manifestación de maestros— precipitaron la salida de Garay. Sin embargo, en este caso, la alternativa recayó en la incorporación de un militar al mando de la policía capitalina.²⁹

El puesto fue ocupado por el general Enrique Salgado Cordero. A su llegada se inició una purga de elementos corruptos, sustitución de mandos por miembros del ejército, utilizó militares en el patrullaje y ordenó que los policías recibieran entrenamiento militar. Esta intervención no fue bien recibida por los propios uniformados. Las acciones detonaron varias muestras de descontento en la organización e incluso derivaron en protestas y amotinamientos. Las dificultades para controlar la institución y el incremento de los índices delictivos propiciaron la decisión de aplicar “medidas extremas” para combatir la delincuencia. Para autores como Alvarado Mendoza este momento implicó el reinicio de la militarización de la policía del Distrito Federal (Alvarado Mendoza, 2012: 354).³⁰

La decisión fue interpelada no solo por los miembros de la policía sino también por diversos sectores de la oposición. Primero, porque la militarización de las fuerzas de seguridad no garantizaba un combate efectivo en contra de la delincuencia, mientras dejaba latente la posibilidad de violaciones a los derechos de las personas. Segundo, porque esto podía entenderse como una manipulación de las políticas de seguridad pública con el fin de mejorar la percepción de los

²⁸ Uno de estos conflictos se manifestó en la organización de un sindicato de policía. Desde los años cuarenta se había reglamentado que las policías no tienen derecho a sindicalizarse —cuestión que fue luego plasmada en el artículo 123 de la constitución en 1960— y desde entonces el tema no había sido interpelado (CDHDF, 2008: 30). Se puede interpretar este intento como una manera de evitar la injerencia del gobierno en la organización y mantener así su autonomía.

²⁹ Debe recordarse que desde 1988 el mando de la policía había permanecido a cargo de civiles.

³⁰ Alvarado Mendoza entiende la militarización como “un proceso de adopción de modelos, conceptos, estrategias y organización y personal militares, que tienen su origen en el sector público-militar y trabajan en la seguridad pública, fungiendo como civiles en la gran mayoría de los casos y ejerciendo funciones de carácter formalmente civil” (2009: 66). El gran peligro para la ciudadanía es que existen diferencias sustanciales entre los objetivos para los cuales están preparados la policía y el ejército. Mientras la primera busca preservar la vida y la propiedad de las personas a través de la prevención del delito, el segundo está orientado a la destrucción de los enemigos (López-Montiel, 2000: 82).

gobiernos del PRI frente a las elecciones de Jefe de Gobierno en 1997 (López-Montiel, 2000: 82).

Al final, tal como era de esperarse, las consecuencias contra la población se manifestaron en violaciones graves contra los derechos humanos. Con base en una política de mano dura, se realizaron numerosos operativos —en los que participaban policías y militares— en las zonas de la ciudad que se consideraban más conflictivas. Varios organismos de la sociedad civil denunciaron que en ellos se cometían abusos contra la población. El punto de quiebre, sin embargo, llegó en un operativo en la colonia Buenos Aires que derivó en un enfrentamiento cuyo saldo fueron un policía y un civil muertos, así como seis jóvenes desaparecidos. Días más tarde, los cuerpos de los jóvenes fueron hallados con claras señales de tortura. Después de una larga investigación se determinó que los responsables habían sido miembros de élite de la policía —del grupo Zorros y Jaguares.³¹

Como consecuencia de este escándalo, Salgado Cordero fue destituido y se inició una investigación en su contra. Al final de su gestión, el propio General Salgado reconoció que la policía permanecía como “an extremely corrupt institution characterized by lack of discipline, lack of training, and mishandling of resources” (López-Montiel, 2000: 85). Con este diagnóstico se ilustraron los retos que habrían de abordarse en los años venideros si se quería enfrentar el problema de la delincuencia en el Distrito Federal.

A pesar de las medidas, ni la criminalidad ni la imagen de la organización ante la sociedad mejoraron. La apuesta de Espinosa Villarreal consistió en ofrecer resultados inmediatos ante el delicado problema de inseguridad que enfrentaba la ciudad. Esto se reflejó en programas sumamente agresivos de represión del delito que vulneraron, no en pocas ocasiones, los derechos de la población. De hecho, ambos aspectos fueron planteados de modo dicotómico: “decidamos [...] si queremos tener más tolerancia con los delincuentes o más con la población”, llegó a manifestar el último regente de la ciudad.³²

³¹ “Bitácora del fracaso de Salgado al frente de la policía capitalina: ni abatió la criminalidad, ni mejoró la imagen de la organización”, *Proceso*, 27 de noviembre de 1997.

³² “Los 36 meses de Óscar Espinosa Villarreal”, *Proceso*, 22 de noviembre de 1997.

Esta manera de definir la función policial, sumada a las condiciones de falta de control sobre la organización policial, estuvieron lejos de proporcionar una salida al fenómeno delictivo que encaraba la ciudad. Como consecuencia el PRI no logró apelar a sus políticas de seguridad para posicionarse en las siguientes elecciones.

2.3.2. La policía en el primer gobierno perredista del Distrito Federal

El año de 1997 marcaría el inicio de una nueva etapa política para el Distrito Federal. El control que el PRI había mantenido sobre la capital del país sufrió un serio golpe cuando Cuauhtémoc Cárdenas fue electo como Jefe de Gobierno.

Con su programa político de izquierda arribó también un nuevo discurso sobre la forma de comprender los temas de seguridad en la capital del país. Se enfatizó el compromiso con los procesos de democratización y se pugnó por una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos de seguridad pública (Müller, 2010). De acuerdo con estos objetivos, se construyeron nuevas expectativas sobre cómo debería ser enfrentado el problema de la delincuencia y el rumbo de las transformaciones que tendría que adoptar la policía del Distrito Federal.

En este sentido, desde su perspectiva, la atención a este problema requería cubrir diversos frentes. Por un lado, corregir las consecuencias de una economía deficiente —a la que se le atribuía ser la raíz de la inseguridad pública— y, por otro, mejorar el funcionamiento de las principales instancias encargadas de la seguridad. En la policía este último punto implicaba iniciar un proceso de reforma que acabara con las deficiencias operativas y la corrupción que caracterizaba la corporación (Alvarado Mendoza, 2012: 357).

Sin embargo, las posibilidades de llevar adelante esta reforma fueron bastante limitadas. Debe considerarse que la administración de Cárdenas tuvo que encarar los problemas de la transición. Sus principales retos se encontraron, primero, en asegurar el control sobre el aparato administrativo que había sido dominado por el PRI durante décadas y, luego, en implementar su programa político en un tiempo

muy limitado.³³ A esto debe sumarse que el gobierno federal aún mantenía diversas formas de control sobre el Distrito Federal, como la asignación del presupuesto, que correspondía al Congreso, o la atribución de ratificar de algunos funcionarios clave —como el titular de la Secretaría de Seguridad Pública— por parte del presidente de la República. En estas condiciones, ¿qué fue lo que hizo Cárdenas con la policía del Distrito Federal?

Al igual que su predecesor, la estrategia de Cárdenas inició por afianzar el control sobre la organización (Davis, 2007: 644). En este tenor nombró a un coronel retirado, Rodolfo Debernardi, como titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Con él se inició un programa de reestructuración de la organización policial capitalina, la implementación de nuevos programas operativos, así como un proceso de depuración de la institución. Además, continuó la tendencia de utilizar militares en puestos estratégicos de la policía —por ejemplo, asignó a 16 militares en cada una de las delegaciones políticas para coordinar las acciones de seguridad con los delegados.³⁴

Sin embargo, los esfuerzos de Debernardi fueron insuficientes y después de tan solo ocho meses en el cargo, se vio obligado a renunciar, rodeado de una serie de escándalos y diversas acciones ilegales por parte de distintos cuerpos de la policía capitalina.³⁵ Su puesto fue ocupado por un civil, Alejandro Gertz Manero, personaje proveniente de la academia que fue impulsado por grupos empresariales preocupados por la inseguridad.

Gertz Manero, sin embargo, no contaba con vínculos con la policía y asumió el puesto mostrando un discurso crítico hacia la organización y sus condiciones de acción. Con estos antecedentes, su llegada a la SSP incrementó los conflictos por el control de la policía (Alvarado, 2012: 359-360).

³³ Debe recordarse que, de acuerdo a las reformas de 1996, el primer Jefe de Gobierno solo estaría en el cargo por un periodo de tres años. A partir del 2000, la gestión estaría prevista para durar seis años.

³⁴ “Un civil vuelve al mando de la policía capitalina después de ocho meses de promesas”, *Proceso*, 28 de agosto de 1998.

³⁵ El detonante de la salida de Debernardi fue el caso de una violación tumultuaria cometida por miembros de la policía montada en contra de tres jóvenes en la delegación Tláhuac en julio de 1998.

Aunque con él la presencia de mandos militares en la organización disminuyó considerablemente, la profundización de las medidas de depuración de la organización se convirtieron en el centro de las disputas entre el gobierno y los altos mandos de la policía.³⁶ Prueba de ello fueron las constantes protestas de la policía en demanda de incrementos salariales, mejora de las condiciones de trabajo, así como la denuncia de prácticas de corrupción de los mandos. Quizás el punto más álgido llegaría cuando los “policías preventivos se atrevieron a protestar por las medidas de depuración ‘retirando’ sus servicios completamente, de tal manera que se facilitara la comisión *umentada* de delitos en la ciudad” (Davis, 2007: 645). Entre otras causas, esto detonó que el propio secretario aceptara públicamente que no tenía el control de toda la policía.³⁷

Llama la atención la estrategia de Cárdenas al elegir a dos secretarios de seguridad pública con perfiles tan distintos. Esta divergencia, sin embargo, podría explicarse a la luz de las necesidades políticas del nuevo gobierno. Primero, disciplinar una organización que parecía fuera de control. A pesar del discurso que ofrecía una política de seguridad pública ajustada a las características de una democracia, la elección de un militar mandaba el mensaje de que la prioridad consistía en tomar las riendas de la organización policial y llevar adelante una política agresiva en contra de la delincuencia. Y, en segundo lugar, ganar el apoyo de sectores sociales estratégicos, en este caso, los grupos empresariales. Este último punto era esencial para consolidar el poder de la izquierda en el gobierno.

En tales circunstancias, se entiende que la promesa de llevar adelante una reforma policial a fondo quedaría solo en eso. Aun así, se puede mencionar que

³⁶ Tal profundización consistió en introducir nuevas estructuras para la contratación de los elementos de la policía y la inclusión de mecanismos para la supervisión de la policía. Entre ellos se puede contar la utilización de la prueba de polígrafo como requisito para contrataciones y recontractaciones, renuncias forzadas de elementos de la policía judicial y la implementación de nuevos programas de monitoreo para los elementos de la policía preventiva (Davis, 2007: 644).

³⁷ Algunos autores (Alvarado Mendoza y Davis, 2001; Davis, 2006) han sostenido que el principal obstáculo se debió al control que el PRI mantuvo sobre el poder nacional, así como la preservación de una serie de capacidades institucionales que todavía podía utilizar para limitar las acciones de gobierno en el Distrito Federal. Esto explicaría, en parte, la intransigencia de la policía capitalina ante la implementación de las reformas. Sin embargo, también habría que tener en cuenta que la policía es una organización con intereses propios que reaccionó ante una intervención gubernamental orientada a modificar sus esquemas de operación —ciertamente, tradicionalmente corruptos—, y que alteró la estabilidad de sus miembros.

durante este periodo comenzaron a implementarse esquemas de patrullaje cercanos a un modelo de policía de proximidad. Es decir, que implicara una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de seguridad pública, de manera que ésta sirviera para mejorar la lucha contra la delincuencia.

En este sentido, se implementó un proyecto de “Policía de Barrio”. El programa consistía en avanzar una mayor descentralización de la policía del Distrito Federal. Algunas acciones consistieron en aumentar la participación de las delegaciones en labores de coordinación y vigilancia de los cuerpos policiales, así como dar seguimiento a los programas de seguridad pública que se implementaban en cada una de sus colonias. En este sentido, se implementó un nuevo esquema operativo que dividió la ciudad en 16 coordinaciones regionales, 51 sectores, 164 cuadrantes y 632 zonas de patrullaje. Además, se preveía una mayor participación de los vecinos, quienes tendrían la posibilidad de externar sus opiniones para estructurar el servicio policial de manera que fuera posible detallar las colonias y los horarios que debían ser atendidos con mayor énfasis (Alvarado Mendoza, 2012: 362).

El éxito de estos programas fue bastante limitado. Primero porque la línea de mando respondía únicamente a los altos jefes policiales: las capacidades para asegurar la participación ciudadana en materia de seguridad se mostraron insuficientes y la posibilidad de que las preocupaciones locales se reflejaran en esquemas de vigilancia no cumplieron los objetivos esperados. Segundo, porque su aplicación no fue generalizada a toda la ciudad. Solo llegó a implementarse en delegaciones como Cuauhtémoc, Benito Juárez y Venustiano Carranza.

La observación de los límites de la política de seguridad y de los obstáculos que desincentivaron la implementación de una reforma policial, permite reflexionar en torno a la manera en que se han definido los programas que orientaron la organización policial. Aquí interesa destacar que la urgencia por atender el problema de inseguridad demandó el establecimiento de prioridades. El control de la organización policial se sobrepuso así a las intenciones de generar una reforma orientada hacia una mayor proximidad ciudadana. El énfasis se colocó, entonces, en la necesidad de reprimir la delincuencia. No por último, en esto influyó la decisión

de Cárdenas de evitar los costes políticos de una política reformista más atrevida en aras de participar en la carrera presidencial del año 2000.

Cárdenas renunció a la jefatura de gobierno a dos años de su administración. Sin embargo, ese periodo bastó para debilitar el apoyo que la izquierda había obtenido en 1997. Buena parte de ello tuvo que ver con la incapacidad de su gobierno para controlar el fenómeno delincriminal que aquejaba a la ciudad. En las elecciones del 2000, el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, venció a su más cercano oponente, Santiago Creel del PAN, con apenas 1.1% de diferencia —hay que recordar que en 1997 Cárdenas obtuvo un 48.1% de los votos, casi el doble de los que obtuvo su más cercano contrincante.

Precisamente por ello, para el nuevo gobierno, el compromiso con una política de seguridad exitosa sentaría las bases del control político de la ciudad y del futuro de la izquierda en la capital del país.

2.4. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO POLICIAL EN EL DISTRITO FEDERAL: ENTRE LA EFICIENCIA Y LA PROXIMIDAD

A partir del año 2000, se abre un periodo político que se caracterizó por el dominio del PRD en el gobierno del Distrito Federal. En este marco, se llevaron adelante numerosas reformas legales y organizativas que afectaron el funcionamiento de la policía capitalina. Tales medidas estuvieron lejos de formar parte de una política unívoca; antes bien, se ensayaron diversos proyectos con la intención de dar respuesta al problema de la inseguridad. Precisamente por ello, el objetivo de este apartado es ubicar los puntos más relevantes de tales cambios dentro del contexto político de la ciudad. Asimismo, a través de la observación de las líneas más representativas de las reformas policiales se buscará —en líneas generales— ofrecer una caracterización del modelo policial que opera actualmente en la ciudad.

2.4.1. La consolidación del PRD en el poder y las bases de la reforma policial

La administración de Andrés Manuel López Obrador ocurrió en condiciones muy distintas a las que enfrentó Cárdenas. Después de más de 70 años en el poder, el PRI fue derrotado en las elecciones presidenciales por el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quezada. Este cambio implicó que la capacidad de injerencia del ejecutivo en la política del Distrito Federal —a través de la movilización de grupos afines al PRI— se redujera significativamente. De tal modo, las condiciones para que el nuevo Jefe de Gobierno implementara proyectos de reforma institucional que afianzaran poder político a nivel local fueron mucho más propicias.

Sin embargo, también es verdad que la alternancia derivada de la nueva democracia electoral propició conflictos entre los gobiernos local y federal que obstaculizaron el curso de tales procesos —particularmente en el caso de la policía. Davis (2006) ha observado que, en un contexto de poca institucionalización democrática, el hecho de que los cargos de la Presidencia de la República y la jefatura de gobierno fuesen ocupados por miembros de partidos distintos —PAN y PRD respectivamente— generó pocos incentivos de cooperación para encarar las problemáticas que aquejaban la ciudad. En tanto adversarios políticos, cada uno trabajó por atribuirse el éxito de una política de seguridad, lo cual podría capitalizarse en las elecciones venideras. Se debe tener en cuenta este contexto al observar la implementación de las políticas de seguridad y reforma policial en el Distrito Federal a inicios de siglo.

La estrategia de López Obrador fue similar a la de Cárdenas en cuanto a la necesidad de afianzar el control sobre la policía del Distrito Federal; su éxito, sin embargo, fue mucho mayor. Aunque al inicio de su gobierno no se presentaron problemas para el nombramiento de dos civiles como titulares de la SSP y la PGJDF, Leonel Godoy y Bernardo Bátiz respectivamente, las controversias con el ejecutivo federal comenzarían en 2002, cuando Godoy dejó la SSP. Ante la propuesta de que el puesto fuese asumido por un miembro del PRD —Joel Ortega o Francisco Garduño Yañez—, Fox rehusó avalar su nombramiento bajo la consigna de que el titular debería ser una persona “apartidista, tener liderazgo y una carrera impecable

en tareas policiacas”.³⁸ López Obrador describió el hecho como una ‘jugarreta política’ orientada a minar la autonomía decisional del gobierno local frente a las políticas de seguridad. La polémica fue resuelta con el nombramiento de Marcelo Ebrard como nuevo secretario de seguridad pública.³⁹

Marcelo Ebrard, era un político que contaba con experiencia en la administración de la ciudad, pues durante los años noventa había sido secretario general de Gobierno del Departamento del Distrito Federal. Su llegada a la SSP fue particularmente importante, ya que su gestión fue muy activa en la implementación de reformas estructurales en la policía y la puesta en funcionamiento de diversos programas de seguridad.

Así, en 2003, la primera acción consistió en la contratación de los servicios de la empresa consultora de Rudolph Giuliani. Si bien en esta decisión se puede observar la necesidad de obtener un diagnóstico de la situación de la delincuencia en el Distrito Federal, así como una estrategia de seguridad respaldada por el éxito de las políticas aplicadas por Giuliani en Nueva York, ésta también respondía a otros requerimientos. Fundamentalmente, pretendía el consenso con sectores de la sociedad tradicionalmente opuestos a la izquierda: en la medida que la izquierda se respaldó en un asesoramiento con tendencias de derecha, la decisión obtuvo la aprobación de una buena parte de las clases empresariales.

Si bien es cierto que, como tal, el programa de “cero tolerancia” de Giuliani nunca llegó a aplicarse a cabalidad en el Distrito Federal, algunas de sus recomendaciones sí se concretaron en modificaciones legales. Una de ellas tiene que ver con la reforma al Código Penal de 2003, que derivó en el endurecimiento de las penas para sancionar delitos como el robo. Esto provocó que entre los años 2003 y 2005 la población de las prisiones aumentara un 44%, destacándose los robos de pequeño valor (Zackseski, 2010: 82). También, en 2004 se promulgó la

³⁸ “Veta Fox a candidato de AMLO para Seguridad”, Ella Grajeda, Alejandro Torres, Juan Arvizu y Silvia Otero, *El Universal*, 15 de febrero de 2002.

³⁹ La reestructuración de la policía era un paso necesario para la reconstrucción del poder local en manos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. De hecho, el control de la policía había sido una disputa constante entre los poderes local y federal que había sido suspendida en 1928 con la creación de la regencia. Con la llegada de los nuevos gobiernos democráticos, tal conflicto se había reactivado (Alvarado Mendoza, 2012: 374).

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (LCCDF), la cual estaba orientada a reglamentar todos aquellos comportamientos que, si bien no constituyen delitos, sí implican actividades que ‘promueven el desorden’ en la ciudad y ‘amenazan la seguridad’ de las personas. Para algunos autores las características de la LCCDF fueron observadas como una ‘extensión del sistema penal’ que contribuía a la emergencia de un régimen punitivo en el Distrito Federal (Magaña Hernández, 2006; Müller, 2013).

De forma paralela, se promovió la creación de un modelo de “policía de proximidad orientado a mejorar la confianza que los habitantes de la ciudad tenían hacia sus cuerpos policiacos. Dos programas fueron el resultado de este intento: la llamada “Policía de Barrio” y las Unidades de Protección Ciudadana (UPC). Ambos esquemas estuvieron orientados a resolver dos problemáticas: 1) mejorar la eficiencia de un cuerpo policial —poco preparado, carente de recursos operativos, corrupto, etcétera— que durante años se había mostrado incapaz de encarar el problema de inseguridad de la ciudad; y 2) constituir un cuerpo policial de *proximidad* que mejorara la percepción que la población tenía de su policía y ayudara a combatir las condiciones de inseguridad que aún imperaban en la ciudad.

La llamada “Policía de Barrio” comenzó a operar en 2003. El programa partía de la idea de que la confianza en la relación policía-comunidad era un elemento crucial para mejorar las estrategias locales de seguridad. Para establecer este vínculo, se tenía previsto un mayor acercamiento con la población así como una mayor participación en la evaluación y planeación de las estrategias de la policía. En teoría, la puesta en práctica del modelo debería derivar en un cambio profundo en la conducta de los agentes. Se trataría de alcanzar un mayor acercamiento con los ciudadanos, pero sobre todo de una mayor apertura a escuchar sus demandas, sus quejas y sugerencias, de manera que éstos se involucraran realmente en la construcción de soluciones para la seguridad de la población (Müller, 2010: 26).

Pero ¿cómo se alcanzaría este objetivo? Hasta 2006 se desplegaron 1,836 policías, los cuales fueron asignados para patrullar 169 áreas de la ciudad con altos índices de delincuencia. Sus principales estrategias operativas consistieron en una unidad policial formada por una pareja de policías, la cual sería asignada al

patrullaje de un área determinada. Su presencia debería ser confirmada por algunos residentes. Con esto se buscaba asegurar que los vecinos conocieran a los policías que estaban a cargo de su seguridad.

También, la Policía de Barrio contemplaba un trabajo cercano con los diferentes Comités Vecinales de la ciudad.⁴⁰ De esta manera, se pretendió sentar las bases de un trabajo conjunto entre policía y ciudadanía, en el cual los uniformados pudiesen recibir directamente recomendaciones para evaluar y reorganizar las estrategias de seguridad de acuerdo a las necesidades del vecindario (Müller, 2010: 26).

En la práctica los resultados de este programa fueron bastante limitados. Por una parte, los policías estuvieron siempre bajo el control directo de la SSP, lo que impedía que desde el ámbito local se alcanzara una incidencia sustancial en sus estrategias de seguridad. Por otro lado, la poca claridad legal respecto a las funciones de los Comités Vecinales provocaba que sus actividades y resultados dependieran del contexto local en que se desenvolvían. En algunos casos, la labor de los Comités reprodujo esquemas de clientelismo que impidieron una proyección de las necesidades de la comunidad y que, por el contrario, derivaron en prácticas informales de privatización de la seguridad (Müller, 2010).

El segundo modelo de operación policial que fue inaugurado durante la gestión de Ebrard al frente de la SSP, fueron las UPC. A diferencia del programa de Policía de Barrio, las UPC no solo estaban pensadas como un mecanismo para implementar una forma de patrullaje de proximidad, sino que también implicaban un mecanismo para consolidar un Sistema de Carrera Policial —es precisamente por ello que el programa estuvo a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional y no por la Subsecretaría de Operación Policial. Para los miembros de la organización policial era una oportunidad de crecimiento profesional y mejora de las condiciones laborales. En este sentido, la formación a la que eran sometidos sus nuevos

⁴⁰ Los Comités Vecinales se institucionalizaron a finales del siglo xx como el principal órgano de representación y participación ciudadana a nivel vecinal. El objetivo fue que éstos sirvieran como un vínculo entre el gobierno y la ciudadanía para la definición e implementación de programas (Alvarado Mendoza, 2010).

integrantes era de mayor calidad que la que recibía el resto de los policías,⁴¹ el salario percibido llegaba a ser hasta 35% superior al promedio y los horarios de trabajo se reducían a 8 horas (Alvarado Mendoza, 2012: 380).

Las UPC surgieron como un proyecto experimental de la SSP para generar un modelo de policía moderno, eficiente, confiable y cercano a la ciudadanía que se basaba en la experiencia de los Carabineros de Chile. La primera unidad inició operaciones en 2002 con 400 elementos en el marco del Programa de Seguridad Pública para el Centro Histórico. En 2006 funcionaban ya 25 unidades con 10,000 policías que operaban en distintas colonias de la ciudad.⁴² El objetivo consistía en que al final de 10 o 12 años, toda la policía preventiva fuese asimilada en las UPC.

Estas unidades se componían de unidades de 400 elementos que se dividían en cuatro grupos operativos y, a su vez, éstos se agrupaban en conjuntos de 25 agentes que permitían cubrir de mejor manera las zonas a las cuales estaban asignadas. El patrullaje operaba en ‘células policiales’ de dos oficiales, los cuales estaban encargados de resguardar un cuadrante específico. En concordancia con los programas de patrullaje de proximidad, se privilegiaba la actuación a *pie tierra*, de manera que se facilitara la vinculación con los ciudadanos para atender de manera más eficiente sus demandas. Asimismo se promovía la participación ciudadana para planear las estrategias de prevención del delito.

Con las UPC se implementaron, además, varias de las recomendaciones operativas de Giuliani. Las zonas que quedaron bajo su custodia fueron divididas en cuadrantes, de modo que la vigilancia fuese más eficiente. Asimismo, con la tecnología CompStat se creó el Sistema de Información Policial (SIP), el cual es un software estadístico que recaba información sobre incidencia delictiva en distintas zonas de la ciudad. A partir de su uso se planean estrategias operativas que permitan, por un lado, identificar zonas conflictivas y planear acciones para

⁴¹ La mitad de los integrantes de las UPC eran egresados del Instituto Técnico de Formación Policial, donde se capacitaban para desempeñar tareas de atención ciudadana y de policía de proximidad. La otra mitad eran elementos provenientes de la policía sectorial, los cuales, debían probar que contaban con el perfil requerido para desempeñarse como miembros de las UPC. Una vez seleccionados participaban en la última etapa de capacitación junto con los elementos nuevos (Salgado, 2009: 17).

⁴² “Suman 10 mil polis ‘excelentes’”, de Antonio Baranda, *Reforma*, México D.F. 26 de noviembre de 2006.

atenderlas, por otro lado, evaluar el desempeño de las unidades (Salgado, 2009: 15).

Tales medidas lograron hacer más eficiente el trabajo de las UPC, especialmente en la capacidad de respuesta de la policía preventiva. No obstante, diversos aspectos referidos al mejoramiento de la vinculación con la comunidad continuaron sin ser atendidos. Por ejemplo, no se implementaron reformas organizacionales que permitieran una mayor participación comunitaria en la toma de decisiones. Tampoco se crearon mecanismos de rendición de cuentas hacia la ciudadanía (Salgado, 2009: 14). En este rubro, se repetían las mismas deficiencias observadas en el programa de la Policía de Barrio. Con todo, las UPC fueron consideradas como el principal proyecto de reforma policial en el Distrito Federal.

Las reformas a la ley y los proyectos policiales, comenzaron a funcionar de manera conjunta a través de nuevos esquemas de evaluación del trabajo policial. Con Marcelo Ebrard se implementó la tendencia a generar metas de remisiones anuales. Es decir, desde la SSP, se establecía una cantidad de detenciones que debían ser cumplidas por los oficiales. Para incentivar el trabajo, aquellos policías que realizaban una mayor cantidad de arrestos exitosos eran recompensados con una bonificación. Si bien estos esquemas estaban pensados para promover una mayor eficiencia de la policía, diversos críticos señalaron que tal alternativa podría tener consecuencias perversas. Por ejemplo, la imposición de una tendencia de trabajo policial punitiva que fácilmente podría derivar en abusos —como la realización de arrestos falsos.

Los esquemas de eficiencia se complementaron con un proceso de renovación de la fuerza policial que preveía que los policías veteranos tuviesen la opción de una jubilación voluntaria. Asimismo, quienes no aprobaban los estándares de eficiencia o no cumplían con las competencias necesarias eran dados de baja. Con estos procedimientos se consiguió remover y suspender internamente a una cantidad importante de policías sin provocar una huelga policial como la que enfrentó Cárdenas (Jackson, 2014: 10).

Sobre la base de estas disposiciones se comenzaron a construir las estructuras de lo que, se esperaba, sería una nueva la policía en el Distrito Federal.

Se trató de una policía que buscaba una mayor eficiencia para encarar el delito. Para esto se apoyaba en disposiciones legales y esquemas de evaluación que favorecían procedimientos policiales más agresivos. Sin embargo, al no existir una institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas, se creó un amplio margen para que los viejos esquemas de corrupción y abuso sobrevivieran. Al mismo tiempo, se pugnaba por la construcción de una “policía de proximidad” que estableciera una relación de confianza con la ciudadanía. A pesar de que se llevaron a cabo algunos avances al respecto, la poca profundidad de su implementación parece mostrar que, en el mejor de los casos, la cercanía con la ciudadanía fue un objetivo secundario en la agenda del nuevo gobierno.

Ahora bien, debe decirse que, aunque la gestión de Ebrard solo duró dos años, logró sentar las bases de los programas de seguridad en el Distrito Federal. Sin embargo, en 2004, Ebrard se vio obligado a dejar el cargo después de que el gobierno local fue incapaz de detener el linchamiento de tres policías federales en la delegación Tláhuac. Ante el hecho, la Presidencia de la República responsabilizó al secretario de Seguridad Pública y ordenó su destitución. Como dos años antes, la decisión fue nuevamente politizada. López Obrador observó este hecho como un intento por minar el gobierno local, cuyos resultados ya comenzaba a perfilar al Jefe de Gobierno como un candidato importante para las elecciones federales de 2006. En medio de la polémica, el ejecutivo federal no logró imponer a un nuevo jefe de la policía y tuvo que aceptar la propuesta de que Joel Ortega ocupara el cargo.

A pesar de que declaró no ser partidario de las políticas de *cero tolerancia* de Giuliani, Ortega dio continuidad a los proyectos de seguridad iniciados con Ebrard, impulsó de manera importante las UPC y también, aunque en menor medida, los programas de “Policía de Barrio” (Alvarado Mendoza, 2012: 381).

El balance de la política de López Obrador en el Distrito Federal arrojó resultados positivos. Frente a la tasa de 2,208 delitos por cada 100 mil habitantes registrada en el año 2000, el sexenio cerró con una tasa de 1,694 delitos por cada 100 mil habitantes (ver gráfica 1). Así, junto con su política social, las políticas de seguridad se tornaron uno de los ejes exitosos de su gestión (Alvarado Mendoza, 2012: 379). Y esto aun cuando diversos problemas de delincuencia, corrupción y

abuso policial persistieron durante su gestión. En 2005 López Obrador dejó el cargo para ser candidato a la Presidencia de la República en 2006; fue sustituido por Alejandro Encinas.

2.4.2. Continuidades y rupturas en la reforma policial

El fortalecimiento político del PRD en el Distrito Federal permitió que la llegada de Marcelo Ebrard a la Jefatura de Gobierno ocurriera sin contratiempos. Con un 46% de los votos y 34 escaños en la ALDF se pronosticaba que el nuevo gobierno daría continuidad y profundizaría las políticas iniciadas en la gestión anterior. Esto fue precisamente lo que sucedió.

No obstante, a nivel nacional las circunstancias políticas fueron especialmente convulsas. Los resultados de la elección presidencial de 2006 habían concluido en favor del candidato del PAN, Felipe Calderón, con un margen de apenas 0.5%. López Obrador, candidato del PRD, acusó la comisión de un fraude electoral, se rehusó a reconocer al titular del poder ejecutivo y encabezó una serie de protestas para lograr un recuento de los votos emitidos en la elección. Diversos funcionarios del PRD apoyaron a López Obrador al no reconocer a Felipe Calderón como presidente. Uno de ellos fue Marcelo Ebrard. Tal situación auguraba una nueva ola de disputas entre el Jefe de Gobierno y el Presidente de la República. Esto no sucedió. A pesar de la distancia entre ambos funcionarios, su estrategia consintió en evitar el conflicto.

Es aún más importante señalar las consecuencias de la política de seguridad llevada a cabo por Felipe Calderón. Como una de sus primeras acciones de gobierno, el ejecutivo desplegó a las fuerzas armadas en diversos puntos del territorio nacional con el objetivo de combatir al *crimen organizado*. Un efecto de estas medidas fue el sorprendente incremento en las tasas de violencia en diversos estados del país.⁴³ Según cifras oficiales, en 2007 se cometieron ocho mil 867 homicidios, cuatro años más tarde, en 2011, esta cifra pasó a 27 mil 213.⁴⁴ Ante

⁴³ Fernando Escalante Gonzalbo encuentra una correlación entre los municipios con un mayor despliegue de Fuerzas Federales y el aumento de los índices de homicidios. "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", de Fernando Escalante Gonzalbo, *Nexos*, 1 de enero de 2011.

⁴⁴ INEGI Boletín de prensa 276/15.

esta situación, se promovió una estrategia de seguridad de carácter integral que contemplaba mejorar el sistema de justicia e incentivar una reforma policial en todo el país.⁴⁵

Aunque el Distrito Federal no llegó a presentar los alarmantes niveles de inseguridad que se registraron en varios estados del país, las tendencias delictivas se incrementaron a partir de 2009. Con todo, la ciudad parecía tener un mejor control del problema y la conducción en materia de seguridad fue aceptable en comparación con lo que ocurría a nivel nacional (Alvarado Mendoza, 2012: 383).

Macelo Ebrard dio continuidad a las estrategias que habían funcionado en la administración anterior, sin embargo, también fue necesario establecer una coordinación con las disposiciones que se generaron a nivel federal en materia de seguridad pública. En atención a la reforma de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública de 2009,⁴⁶ el Distrito Federal se comprometió a institucionalizar el servicio profesional de carrera policial.⁴⁷ Asimismo, se comenzó la aplicación de exámenes de control de confianza con el objetivo de evaluar y depurar a los cuerpos policiales.

La continuidad en las políticas de seguridad se reflejó en el mantenimiento de Joel Ortega como secretario de seguridad pública. Con él la SSP se decantó por impulsar las UPC frente a la Policía de Barrio como modelo de policía de proximidad. Hacia el año 2008 tales unidades llegaron a representar más del 50% de la fuerza policial. Para algunos especialistas, como Juan Salgado, tal programa ofrecía una alternativa importante para el combate al delito y la transformación de la relación

⁴⁵ Las reformas al sistema de justicia contemplaban la transformación hacia un modelo de tipo acusatorio. Esto es, en donde las pruebas del Ministerio Público y de la defensa se presentan en un tribunal público —actualmente la evidencia se presenta de forma escrita ante el juez y hay poca claridad sobre cómo se realiza el proceso. En este nuevo esquema de justicia, la policía tiene un papel importante pues se le han otorgado mayores facultades de investigación y de resguardo de evidencias.

⁴⁶ La Ley General del Sistema de Seguridad Pública fue publicada en 2009 como un mecanismo para mejorar las condiciones de operación del sistema de seguridad pública. Sus principales ejes giraron en torno a 1) la profesionalización de las instituciones de seguridad pública, 2) aumentar las atribuciones de investigación criminal de las policías, 3) una mayor coordinación de las instituciones policiales en los tres niveles de gobierno, y 4) la transformación del sistema penitenciario (García Luna, 2011: 32).

⁴⁷ El sistema de desarrollo policial contemplaba cinco dimensiones: 1) carrera policial; 2) mejoría de la remuneración económica; 3) la consolidación de un régimen disciplinario; 4) certificación y control de confianza, y 5) un programa rector de profesionalización (Magaloni Kerpel, 2012).

entre policía y ciudadanía. Sin embargo, ésta corría el riesgo de desvanecerse debido a la falta de un sustento jurídico que asegurara su continuidad en futuras administraciones.⁴⁸

El énfasis que se había puesto en la necesidad de transformar la relación entre ciudadanía y policía a través de una reforma policial requería también modificaciones a los marcos normativos que regían a las organizaciones policiales. Particularmente importante sobre este tema, fue la regulación de uno de los aspectos más controvertidos de la policía: el uso de la fuerza.

La ley sobre el tema, aprobada en 2008, establecía los principios sobre los cuales se orienta el empleo de la fuerza, las circunstancias en que ésta puede ser utilizada, las reglas para la realización de detenciones y los procedimientos para el mantenimiento de la paz pública —en este último rubro se prohíbe la utilización de armas letales en la dispersión de manifestaciones (GODF, 2008). El objetivo consistía en atender legalmente uno de los problemas más graves de los cuerpos de seguridad en México: la brutalidad policial. La ley buscaba dar certeza, tanto a los cuerpos policiales como a los ciudadanos, sobre los límites dentro de los cuales el uso de la fuerza es legal. El principal interés de la SSP era evitar que los oficiales cometieran excesos, pero también ofrecerles herramientas para que, en caso necesario, pudiesen actuar sin temor a ser acusados de abuso de autoridad.⁴⁹

A pesar de los intentos por profesionalizar a la policía y el establecimiento de protocolos, en 2008 un operativo policial realizado en el bar-discoteca *News Divine*, derivó en la muerte de 12 personas. En el informe realizado por la CDHDF, se corroboró que los hechos habían ocurrido como consecuencia de las decisiones erróneas de las personas que llevaron a cabo el operativo. Además se confirmó la comisión de actos de brutalidad policial (CDHDF, 2008). La movilización de los familiares de las víctimas y diversos sectores de la sociedad presionaron para que los hechos fuesen investigados. Como resultado, diversos funcionarios renunciaron a sus cargos, entre ellos el secretario de seguridad pública, Joel Ortega, quien fue reemplazado por Manuel Mondragón y Kalb.

⁴⁸ “Sustituyen UPC a sectores policiales”, de Juan Corona, *Reforma*, 18 de noviembre de 2007.

⁴⁹ “Plantean regular actuación policial”, de Juan Corona, *Reforma*, 27 de octubre de 2006.

Más allá de esto, los acontecimientos del caso *News Divine* arrojan preguntas sobre los alcances de las reformas implementadas en la policía. En el trágico operativo participaron 150 policías, 30 de ellos pertenecían a las UPC. La inversión en un cuerpo policial de 'élite', mejor capacitado, con mejores salarios y una formación en derechos humanos, parecería no tener efectos importantes en la transformación de los esquemas de trabajo de la policía. En esto, una parte de la explicación radica en que las reformas no han modificado los esquemas de toma de decisiones en la organización; los policías operativos siguen dependiendo de las ordenes que reciben de sus mandos. Así, de bien poco vale una mejor formación policial si los operativos y las instrucciones que se dan tienen un corte represivo (Salgado, 2009: 28).

Con la llegada de Mondragón, las unidades dejaron de estar a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional y quedaron bajo la dirección de la Subsecretaría de Operación Policial —la misma que coordina las acciones de la policía preventiva. De este modo, aunque en los años posteriores se pusieron en funcionamiento nuevas unidades, los objetivos de dignificar y profesionalizar a la policía, así como de acercarla a la ciudadanía, quedaron subsumidos a las necesidades táctico-operativas de la Subsecretaría (Salgado, 2009: 28). A la postre, la falta de institucionalización del proyecto de profesionalización policial más representativo del Distrito Federal mostraría la fragilidad de los procesos de reforma. Aun cuando las UPC formalmente siguen existiendo, operativamente dejarían de funcionar en 2011.

La justificación que se dio al cambio de estrategia consistió en que durante el tiempo que fueron implementadas las UPC, se habían logrado reemplazar a más de 35 mil policías. En esas nuevas condiciones, la prioridad ya no consistió en sustituir a la policía sectorial con las UPC, sino hacer que la policía sectorial adoptara los patrones de patrullaje de las UPC. Esto es, lograr que toda la fuerza policial operara bajo un mismo esquema. Con apoyo de los recursos tecnológicos que se instalaron en la ciudad, se pretendía que la policía del Distrito Federal fuera capaz de aprovechar las cámaras de vigilancia y aprendiera a utilizar y generar información a través del SIP (Jackson, 2014: 23).

Desde el punto de vista operativo las transformaciones, más que una ruptura, fueron vistas como una continuación de las estrategias operativas que habían comenzado en 2002 (Jackson, 2014: 24). Como sea, para algunos especialistas, desde el plano de una mayor cercanía con la ciudadanía, sí existió una disminución de la prioridad que se le dio a este objetivo (Salgado, 2009).

En lugar de las UPC, se puso en marcha un nuevo modelo de operación llamado “Programa Cuadrantes” que, de manera general, consiste en generar una subdivisión de los sectores de la policía en áreas más acotadas.⁵⁰ A cada uno de los cuadrantes se asigna un “jefe de cuadrante” que tiene bajo su mando a un grupo de policías encargados de la seguridad en las distintas zonas de su perímetro. La creación de esta figura se concentraría en cubrir las carencias de controles que existían sobre los policías, ya que las responsabilidades de los Jefes de Sector impedían una adecuada supervisión del funcionamiento policial.⁵¹

Al mismo tiempo, la reducción del área de responsabilidad tendría dos consecuencias. Por un lado, un mayor conocimiento de las condiciones que afectan su cuadrante. Por otro, un mayor acotamiento de las obligaciones que cada policía debe cumplir. Con esto se incrementaría la eficiencia de los uniformados y se facilitaría la evaluación de su desempeño. Para llevar adelante su trabajo, se cuenta con el respaldo de la infraestructura tecnológica.

Finalmente, uno de los objetivos del programa consiste en generar un mejor vínculo con la ciudadanía. Se espera que, en la medida que la delimitación del área de responsabilidad sea más pequeña, el contacto con la población será mucho más intenso. Se supone que esto mejoraría la relación con las personas e incrementaría la confianza entre policía y ciudadanía. Entre las tareas asignadas a los policías se encuentra la realización de visitas a los vecinos y comerciantes del cuadrante, para que conozcan y sean conocidos por los habitantes. En las visitas se debe

⁵⁰ El programa comenzó por organizar la ciudad en 5 zonas, 15 regiones, y 72 sectores, los cuales, a su vez, fueron divididos en 918 cuadrantes (más tarde, en 2013, fueron reducidos a 847). Cada cuadrante es un espacio de entre 800 y mil metros cuadrados que se define dependiendo de la orografía del terreno, la densidad de población, incidencia delictiva, vialidades y el estado de fuerza disponible.

⁵¹ “Sistema de cuadrantes: ¿Solución a la inseguridad en DF?”, en línea <http://ciudadanosenred.com.mx/sistema-de-cuadrantes-solucion-a-la-inseguridad-en-df/> [fecha de última consulta, 18 de junio de 2016].

proporcionar un teléfono para que la comunicación con los jefes de cuadrante sea más rápida y la respuesta ante cualquier emergencia sea más eficiente. A esto se le conoce como Código Águila.

Aunque el programa de cuadrantes pretendía ser un mecanismo de innovación en la construcción de una policía de proximidad, no se tienen indicadores claros sobre su avance en este rubro. Como tal, un mayor volumen de contacto con la población no garantiza que las relaciones sean de mejor calidad ni que se atiendan las necesidades de la población. Además, el Código Águila no es una estrategia novedosa; se aplica desde hace más de 20 años y en ese tiempo no ha probado ser una alternativa eficiente en el mejoramiento de la confianza que se le tiene a la institución.

Con respecto a los resultados del programa cuadrantes, la SSP informó que el índice de delitos de alto impacto se había reducido un 12.8%, mientras que se había aumentado el número de remisiones diarias a un promedio de 27.4, el más alto desde 2004. Con respecto a las labores de aproximación de la policía a la ciudadanía se reportó la realización de 409,352 visitas domiciliarias y la atención de 8,723 llamadas realizadas a los teléfonos de los jefes de cuadrante (SSPDF, 2012). La última cifra no es nada halagadora, ya que si se divide el número de llamadas entre el número de cuadrantes, se observa que el promedio anual de llamadas atendidas por cuadrante es solo de 9.5.⁵²

Las encuestas aplicadas por los oficiales durante las visitas domiciliarias también arrojaron información relevante sobre la manera en que la propia organización policial observa los resultados del modelo de policía de proximidad. En los cuadrantes, 9 de cada 10 personas conocían a los policías encargados de la vigilancia. Del 67% de las personas que declaró haber solicitado el servicio de la policía, 78% consideró que la respuesta había sido oportuna. Para la organización, esto podía representar que el acercamiento con la población estaba rindiendo frutos. Sin embargo, otros aspectos como la participación ciudadana presentaban serias

⁵² “El fracaso de los cuadrantes”, Gustavo Fondevila, *Reforma*, 7 de mayo de 2012.

deficiencias, por ejemplo, el 93% de la población encuestada declaró no conocer o haber participado en algún programa de prevención del delito (SSPDF, 2012).⁵³

Por otro lado, una de las mayores inversiones de la administración de Ebrard se destinó al mejoramiento de la infraestructura tecnológica de seguridad en el Distrito Federal. En 2009 se presentó el ‘Proyecto Bicentenario Ciudad Segura’, un sistema de video-vigilancia que contemplaba la instalación de más de 13 mil cámaras alrededor de la ciudad, las cuales son coordinadas por cinco Centros de Comando y Control (C2). Asimismo se construyó un Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Inteligencia, Integración, Información e Investigación (C4i) que está encargado de la coordinación de los C2 en caso de emergencias, crisis y desastres mayores. Se espera que los recursos tecnológicos se coordinen con las estrategias de operación policial para hacer más eficiente la respuesta ante cualquier emergencia.

Durante la gestión de Mondragón comenzaron a implementarse las disposiciones de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública. Además de profundizar los avances en la institucionalización del Servicio Profesional de Carrera, se inició el proceso de certificación de las fuerzas policiales. Así, los exámenes de control de confianza se constituyeron como un nuevo mecanismo de depuración de la organización. Hasta 2011, fueron cesados más de 6,500 policías y un 70% de los mandos fueron cambiados.⁵⁴ Con ello se buscó disminuir los niveles de corrupción policial que, a pesar de los años, son una característica de las organizaciones policiales en México.

Al término de su gestión —que para muchos fue considerada exitosa—, Mondragón dejó sembradas las bases de funcionamiento de un nuevo sistema de operación policial. Sin embargo, sería difícil afirmar que se trata de una innovación completa. Como se ha mostrado en las páginas anteriores, existe un proceso que, en líneas generales, se ha mantenido desde el inicio de la década del 2000. Si bien

⁵³ Debe considerarse que estas cifras se presentan a partir de una encuesta realizada por los propios policías durante las visitas domiciliarias. Aunque su validez metodológica no puede ser probada y, por tanto, no se pueden realizar generalizaciones sobre las percepciones de la población, sí ofrecen información sobre la manera en que la policía observa los avances de su propio modelo.

⁵⁴ “SSP: cese de policías por caer en corrupción”, de Fernando Martínez, *El Universal*, 12 de mayo de 2011.

es cierto que en 2008 se marcó un punto de quiebre con respecto al proyecto de las UPC, el sistema de cuadrantes opera sobre las mismas bases: mecanismos para mejorar la eficiencia del trabajo y el fortalecimiento de la relación con la ciudadanía. Se podría decir que estos han sido los dos ejes sobre los cuales se han articulado las reformas a la policía del Distrito Federal desde que la izquierda gobierna la capital del país.

En 2012, Miguel Ángel Mancera —político sin afiliación al PRD que fungió como titular de la PGJDF desde 2008— gana las elecciones a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal con un 67% de los votos. No hay duda de que la ventaja obtenida por Mancera se debió, en gran parte, a la inercia positiva que había obtenido el gobierno de Ebrard, de quien recuperó la estrategia de seguridad.

Sería difícil hacer una evaluación de la gestión que se ha hecho de la policía durante su gobierno. En la medida que ha dado continuidad a los proyectos de operación policial que fueron implementados en la gestión de Ebrard —en específico del programa cuadrantes— se puede esperar que los objetivos y las estrategias se mantengan.

2.4.3. Un balance del modelo policial en el Distrito Federal

A partir de la revisión de los distintos procesos de reforma que ha sufrido la policía del Distrito Federal, en este apartado se buscan presentar las líneas generales que caracterizan su modelo policial.

La organización de esta información toma como referencia algunas de las variables propuestas por Greene (2000) para clasificar los diferentes modelos de policía: objetivos del trabajo policial, estrategias de intervención, comunicación con la ciudadanía, estructura organizacional e indicadores de éxito. Cada una de ellas será explicada a partir de las características del modelo policial que se han expuesto a lo largo del apartado.

La primera de las variables busca distinguir si los objetivos de la organización se orientan por una perspectiva más cercana a la aplicación de la ley o hacia el mantenimiento del orden. Cuando se pone la atención en las prioridades que se han impreso en el diseño de los programas de la policía del Distrito Federal —tanto en

las UPC como en el programa cuadrantes—, como también en las características de los marcos normativos que dan fundamento al trabajo policial —específicamente el Código Penal y la LCCDF—, se percibe una fuerte tendencia a dar preponderancia a las actividades destinadas a la represión del delito (Magaña Hernández, 2006; Müller, 2013).

Las *estrategias de intervención*, se concentran en observar los lineamientos que orientan la operación policial. Esto es, si ponen énfasis en su carácter reactivo-represivo —orientado a la sanción de las faltas cuando ya se han cometido— o proactivo-preventivo —que genera estrategias cuyo objetivo sea evitar que las faltas se repitan.

Al respecto, es importante hacer notar que, durante los últimos años, una de las apuestas más importantes en el proceso de reforma policial ha sido la incorporación de mecanismos de generación de información. Por medio del SIP se recopilan datos sobre la incidencia delictiva en una determinada zona, y se genera información que permite reconocer sobre los patrones delictivos, así como las condiciones que hacen más probable la comisión de delitos. Con esta herramienta, la policía fortalece sus capacidades para generar estrategias de prevención del delito, especialmente una mejor distribución de la vigilancia.

A pesar de todo, la implementación de otras metas proactivas de prevención del delito ha sido muy limitada —por ejemplo, no se proporciona información a la población para evitar riesgos ni se incentivan mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, la importancia que tiene la generación de remisiones como mecanismo para evaluar la eficiencia policial incentiva una fuerte orientación hacia las estrategias de carácter reactivo-represivo (Salgado, 2009).

La *comunicación con la ciudadanía* es un rubro cuya observación resulta interesante. A pesar de que a lo largo de los últimos años la vinculación con la población ha sido declarada como una prioridad para la organización policial, los mecanismos para asegurar que éstas se desarrollen de manera más estrecha han sido muy acotados.

Es cierto que algunas estrategias, como la participación de la policía en las reuniones de los Comités Vecinales o el Código Águila, se han orientado por la

premisa de incrementar la comunicación entre policía y ciudadanía. Sin embargo, su impacto ha sido acotado. Si bien las visitas domiciliarias y las llamadas a los teléfonos de cuadrante podrían hablar de una intensificación del contacto entre la policía y la ciudadanía, esto no necesariamente significa un cambio sustancial en la línea de comunicación. En realidad la línea de mando continúa mostrando un carácter vertical que va de los mandos hacia la población, no hay indicios de que la ciudadanía logre incorporar sus preocupaciones en la toma de decisiones de la organización ni de que participe activamente con la policía para el diseño de estrategias de seguridad (Alvarado Mendoza, 2010; Müller, 2010).

Al hablar de la *estructura organizacional* se destaca la manera en que está dispuesta la cadena de mando. En el caso de la policía, importa distinguir si las decisiones se toman de un modo centralizado, es decir, procedentes de la cúpula de la organización, o si presentan una descentralización con el objetivo de trabajar con base en especificaciones locales.

A través del Sistema Cuadrantes, la policía del Distrito Federal busca generar estrategias operativas que se adapten a las necesidades locales de seguridad pública. Su funcionamiento, sin embargo, no incorpora formas descentralizadas de operación. Todas las unidades responden a los jefes de sector, que funcionan como el punto articulador entre la cúpula y la operatividad a nivel de calle. El personal de tropa sigue las órdenes del jefe de sector, mientras éste último se orienta por las disposiciones que bajan desde la cúpula (Alvarado Mendoza, 2012).

Finalmente, *los indicadores de éxito* se refieren a las referencias que fija la organización para evaluar en qué medida se cumple con los objetivos que se han establecido. Al respecto, por ejemplo, el principal mecanismo para medir el éxito de la proximidad con la ciudadanía se encuentra en la cantidad de visitas domiciliarias y las llamadas a los números de cuadrante. Esto sin importar la calidad de la cercanía que se genera a través de estos mecanismos.

Por otra parte, la principal forma de determinar la eficiencia policial se encuentra en la cantidad de remisiones realizadas al año —al Juzgado Cívico o al Ministerio Público—, así como los índices de delincuencia.⁵⁵

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE POLICÍA EN EL DISTRITO FEDERAL	
VARIABLES	APLICACIÓN EN LA POLICÍA DEL DISTRITO FEDERAL
OBJETIVOS DEL TRABAJO POLICIAL	Si bien se han incorporado adecuaciones para fortalecer el papel de la policía en labores de mantenimiento del orden, el principal objetivo se orienta por la represión de los delitos.
ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN	Se utilizan estrategias de prevención basados en la producción de información continua. Aun así, persiste una fuerte impronta reactivo-represiva de la operación policial.
COMUNICACIÓN CON LA CIUDADANÍA	A pesar de la aplicación de algunas medidas para la generación de cercanía con la ciudadanía y propiciar su participación, su impacto es muy limitado. Se tiene aún un esquema vertical que va de la policía a la ciudadanía.
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	El programa cuadrantes ha buscado ajustar la operación policial a las necesidades locales. Aun así la cadena de mando tiene una clara orientación a la centralización.
INDICADORES DE ÉXITO	Sus principales indicadores son cuantitativos. La prioridad de la eficiencia policial se mide a través de remisiones.

Tabla 3. Características del modelo de policía en el Distrito Federal
Fuente: Elaboración propia

Si bien esta revisión no es exhaustiva, a través de la caracterización de estas cinco variables se podría decir que la reforma policial en el Distrito Federal ha mantenido un modelo policial de corte “tradicional”, el cual ha sido complementado con algunas características de los modelos de una policía de proximidad. Tales adecuaciones son varias, sin embargo, se ha colocado mayor énfasis en aquellas que abonan a una mayor eficiencia en las labores de represión del delito antes que en aquellas enfocadas en una mayor cercanía con la ciudadanía.

⁵⁵ Para observar esto basta mirar los informes anuales de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

2.5. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo del capítulo consistió en mostrar cómo es que el entorno político del Distrito Federal ha influenciado la definición de la función que debe cumplir su policía.

Como se ha visto, durante el periodo posrevolucionario la organización policial se caracterizó por una fuerte impronta de contención de la oposición política. Tales condiciones estuvieron enmarcadas por un importante grado de integración con el régimen político que, sumado a la falta de controles legales operativos, propició la consolidación de una policía corrupta, poco profesional y vinculada a diversas actividades delictivas. En esta etapa, los principales riesgos a los que se orienta la policía giran no solo alrededor de las labores de represión del delito y mantenimiento del orden, sino también en torno a lo que se consideraron amenazas al régimen.

Los cambios en el escenario político a finales del siglo xx muestran una modificación de esta tendencia. Por un lado, el incremento de los niveles de delincuencia y, por otro, una mayor capacidad de sancionar políticamente los casos de abuso e ineficiencia policial, propiciaron que la reforma de las instituciones policiales se volviera parte de la agenda política. Con la llegada de la izquierda al poder, se pone en marcha la construcción de un proyecto de policía de proximidad que permitiera modificar los esquemas operativos de la organización policial.

La orientación de “proximidad” que se buscó imprimir al nuevo modelo no puede considerarse azarosa. Es posible atribuirle, por un lado, a la oportunidad que representaba para mejorar las condiciones operativas de la policía y, con ello, dar respuesta a uno de los problemas más urgentes —y con un gran impacto político— del Distrito Federal: la delincuencia. Una parte importante de la consolidación de la izquierda en el poder se basó en el éxito que se pudiese obtener en este objetivo.

Por otro lado, se puede plantear que la noción de proximidad también era cercana a la promesa de construir una policía adecuada al nuevo contexto democrático de la ciudad. Y en especial, a la necesidad de imprimir un sello que la identificara con la orientación ideológica del nuevo partido en el poder. La participación ciudadana en materia de seguridad, respeto por los derechos

fundamentales, y la implementación de políticas para la erradicación de la corrupción, fueron algunos de los temas más relevantes en torno a esta reforma.

Con base en lo que se ha expuesto, sin embargo, es posible lanzar algunas reflexiones sobre la profundidad que ha tenido cada una de estas vertientes. Mientras la urgencia por atender las consecuencias de la delincuencia en el Distrito Federal se han convertido en la principal prioridad para su organización policial —y su gobierno—, la construcción de una relación cercana con la ciudadanía ha pasado a segundo término. Esto se puede ver reflejado en las líneas que, desde el punto de vista de esta investigación, dan forma al modelo policial del Distrito Federal. Esto es, un modelo de tipo tradicional que ha incorporado ciertas estrategias de los modelos de proximidad. El riesgo preponderante hacia el cual se dirigen las operaciones de la policía es el combate a la criminalidad.

Ahora bien, además de las características de los programas de la policía, es importante mencionar que el incremento de la complejidad política en la capital ha aumentado la importancia de la opinión pública en la forma en que funciona la organización policial. La constante observación desde los medios de comunicación y la ciudadanía, así como la operación de mecanismos de control externos —como la CNDH o la CDHDF—, pueden tener consecuencias para la organización y sus miembros —por ejemplo, la destitución de funcionarios y policías. En este sentido, tales elementos también se convierten en riesgos que deben tenerse en cuenta en la construcción de premisas.

La forma en que los cambios al nivel político-legal-social y programático-organizacional se ven reflejados en el ámbito operativo, será tema del capítulo 4.

3. CAPÍTULO 3

3.1. INTRODUCCIÓN

El Centro Histórico del Distrito Federal es un espacio de gran importancia para los habitantes de la capital del país. Sede de los recintos que albergan diversos poderes públicos —Palacio Nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Jefatura de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal— y testigo de las principales manifestaciones y protestas sociales es, sin duda alguna, un referente de la vida política nacional. El Centro Histórico es también un punto neurálgico de comercio en la ciudad. Diariamente sus calles reciben a cientos de miles de consumidores de distintos sectores de la sociedad para encontrar una gran diversidad de productos y servicios. Además, en él se ubican numerosos monumentos y edificios de gran valor histórico, así como espacios culturales, y es una de las principales referencias turísticas a nivel nacional.

Por todas estas razones, las implicaciones del Centro Histórico en materia de seguridad pública son particularmente complejas y requieren una comprensión amplia de los cambios políticos, económicos y sociales que lo han configurado a lo largo del tiempo. Al respecto, es de suma importancia tomar en cuenta que, durante los últimos 15 años, se han creado numerosas políticas públicas que han modificado de forma sustancial las dinámicas sociales que tienen lugar en el primer cuadro de la ciudad.

El rol más importante, en este sentido, se ha llevado a cabo por los Programas de Recuperación del Centro Histórico. Con ellos se busca, por ejemplo, revertir la tendencia de despoblamiento que presenta la zona desde mediados del siglo pasado, mediante el mejoramiento de la oferta de vivienda y la recuperación de espacios públicos. También se pretende impulsar su valor histórico y potencial turístico a través de la restauración de edificios y monumentos, el establecimiento de centros culturales y lugares de esparcimiento. Al mismo tiempo se promueve una fuerte inversión para explotar su capacidad económica, se construyen andadores

comerciales destinados al consumo de sectores de ingreso medio y alto, mientras que el comercio ambulante es desplazado o, en algunos casos, reubicado en plazas comerciales. Finalmente, se procura implementar mecanismos de seguridad eficientes que ofrezcan confianza a las personas para acercarse a este espacio.

Así, el objetivo del presente capítulo consiste en observar cómo es que el Centro Histórico se construye como un espacio en el que debe operar la organización policial. En efecto, la transformación que ha vivido el primer cuadro de la capital del país ha traído nuevas exigencias y tensiones que deben ser tomados en cuenta en el momento en que los agentes llevan a cabo su trabajo. Así pues, interesa conocer cómo es que la organización se ha incorporado a los programas de recuperación del Centro Histórico; cómo es que a partir de ellos se configura un espacio con problemáticas relevantes para la policía: delincuencia, comercio ambulante, relación con la ciudadanía, entre otras; y cómo es que esto deriva en diversas tensiones entre los distintos sectores que habitan el Centro.

En el primer apartado se aborda la manera en que los Proyectos de Recuperación del Centro Histórico han construido objetivos y prioridades que, al ser implementados, modificaron las dinámicas espaciales, poblacionales y sociales de esta zona de la ciudad. En el segundo, se describirá cómo la organización policial se ha incorporado a estos proyectos y el modo en que las estrategias de seguridad se han adaptado a ellos. Finalmente, se trabajará sobre la forma en que las demandas y tensiones de diversos sectores que habitan el Centro se vuelven limitantes, para el cumplimiento de las funciones que le han sido atribuidas a la policía del Centro Histórico. Sobre esto, se hará una revisión del problema del comercio ambulante.

3.2. LA RECUPERACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL

3.2.1. *El ocaso de “La ciudad de los palacios”*

A mediados del siglo XX, lo que hoy se conoce como Centro Histórico era prácticamente un sinónimo de la ciudad de México. Casi la totalidad de la metrópoli

se albergaba dentro de sus límites. No obstante, el proceso de crecimiento urbano e industrial, sumado a la mudanza de la Universidad Nacional (UNAM) a Ciudad Universitaria, implicó una reducción importante de la población de la zona. Como consecuencia, la vitalidad que caracterizaba sus calles desapareció, mientras los bares, restaurantes, cafés y cines abandonaron poco a poco los edificios del Centro.⁵⁶

El gradual despoblamiento implicó una modificación importante de la vida cotidiana. Poco a poco la zona se focalizó en actividades comerciales, principalmente de orientación popular. Los edificios encontraron rentabilidad al transformar su uso habitacional en comercial —sus plantas bajas fueron usadas como locales y los niveles superiores como bodegas. A este tipo de establecimientos se sumaron una gran cantidad de vendedores ambulantes distribuidos en las calles en puestos fijos, semifijos y como *toreros*.⁵⁷

Al mismo tiempo, la composición socioeconómica de la población del Centro se modificó gradualmente. La falta de inversión en la zona se tradujo en un deterioro de los espacios habitacionales restantes. Resultado de ello fue el incremento de los niveles de marginación en las zonas aledañas al Zócalo, principalmente en aquellas colindantes con los barrios de Tepito y la Merced (Silva Londoño, 2011: 122). A la postre, todas estas condiciones llevaron a que el Centro fuese considerado una de las zonas más inseguras de la ciudad.

La intervención del Estado llegó de manera incipiente en las últimas dos décadas del siglo XX. En 1980, con un decreto presidencial se creó la Zona de Monumentos Históricos que hoy se conoce como “Centro Histórico de la Ciudad de México”, la cual distinguía dos zonas: el perímetro “A” y “B”. Con esto se echaron a andar las primeras acciones de rescate. Luego, en 1990, se funda el Fideicomiso

⁵⁶ Del medio millón que habitaba el Centro de la ciudad en los años 50, se llegó al mínimo histórico de 150 mil habitantes. De ellos, 120 mil habitaban en el perímetro “B” y menos 30 mil en el perímetro “A” del en el año 2000. “El Centro Histórico de la Ciudad de México es el corazón vivo de nuestro país”, Autoridad del Centro Histórico, <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx>, [8 de febrero de 2016].

⁵⁷ Los puestos fijos son estructuras de metal ancladas a las banquetas, los semifijos son estructuras desmontables, mientras que los *toreros* son vendedores que utilizan una manta para exponer sus mercancías en el suelo. A estos últimos se los denomina toreros porque constantemente se retiran del lugar de venta para evitar ser detenidos, es decir, “torean” a las autoridades (Silva Londoño, 2011: 125).

Centro Histórico de la Ciudad de México, organismo, en un principio privado, encargado de reunir fondos y desarrollar intervenciones puntuales de conservación. Más tarde, en 1993, la publicación del “Bando para la Ordenación y Regulación del Comercio en Vía Pública” sentó las bases para el retiro del comercio ambulante en el primer cuadro de la ciudad, el cual se ha considerado como un requisito indispensable para la “revitalización” de este espacio (Silva Londoño, 2010 199). Finalmente, en 1998, se creó el Plan Estratégico para la Regeneración y el Desarrollo Integral del Centro Histórico de la ciudad de México, sus ejes estratégicos fueron: el rescate de la centralidad, la Regeneración habitacional, el desarrollo económico y el desarrollo social.

Con base en las disposiciones surgidas durante estos años, las administraciones del Distrito Federal trataron, sin el éxito esperado, de implementar el reordenamiento y recuperación del Centro Histórico. No fue sino hasta la década del 2000 que, con acciones conjuntas de empresarios capitalinos y el Gobierno del Distrito Federal, se lograron poner en marcha tales mandatos.

3.2.2. *Los Proyectos de Recuperación del Centro Histórico*

Comenzado el nuevo siglo, la situación del Centro Histórico en materia de seguridad pública era preocupante, la intensificación de los índices de inseguridad, así como el escaso control que las autoridades tenían en la zona, la habían convertido en un área de gran conflictividad. En el centro estaban asentadas diversas bandas asociadas a diversos delitos, mientras que el robo a transeúnte se había vuelto el principal motivo por el que diversas capas de la ciudadanía temían adentrarse en él.⁵⁸

Para el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, la estrategia para atender los problemas de la zona provino de la alianza con la inversión privada, especialmente con el empresario Carlos Slim, mediante un nuevo proyecto de recuperación del Centro Histórico. Éste consistió, principalmente, en dos líneas. Por un lado, se comenzaron labores de restauración de edificios y espacios urbanos.

⁵⁸ “Es centro zona más difícil: SSP, de Javier Garduño, *Reforma*, 10 de abril de 2002.

Por otro, se desarrollaron programas de desarrollo humano, es decir, se invirtió en la habilitación de viviendas y el mejoramiento de los servicios para impulsar el repoblamiento de la zona y estimular su potencial económico. En otras palabras, uno de los principales objetivos consistió en lograr que la gente regresara al Centro Histórico.

Así pues, desde la iniciativa gubernamental, en el año 2002 se publicó el “Bando 2” con el objetivo de restringir el crecimiento habitacional en doce delegaciones del Distrito Federal y de ese modo redensificar las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo. Al mismo tiempo, Carlos Slim, a través de la Fundación Centro Histórico, adquirió 78 inmuebles en la zona, de los cuales 32 fueron destinados a vivienda. Paralelamente, como presidente del Comité Ejecutivo, impulsó el remozamiento de distintas calles del Centro Histórico.⁵⁹

Si bien el impacto de estas acciones fue muy positivo en términos económicos y de recuperación de patrimonio edificado, también es cierto que su aplicación acentuó desigualdades que imperaban en el sitio e hizo evidente la necesidad de crear estrategias de desarrollo integral.

La llegada de Marcelo Ebrard a la nueva administración del GDF, supuso una profundización de los esfuerzos por la recuperación del primer cuadro de la ciudad. Varias acciones se llevaron a cabo durante su gestión. Primero, debe mencionarse la negociación del retiro de más de 25,000 ambulantes del Perímetro “A” para reubicarlos en plazas comerciales que habían sido construidas para tal fin. Luego, se creó una nueva instancia administrativa encargada de articular las diversas dependencias gubernamentales que se encuentran involucradas en la gestión del Centro: la Autoridad del Centro Histórico. Sus atribuciones contemplan una amplia variedad de responsabilidades en materia de gobierno, desarrollo urbano y vivienda, desarrollo económico, medio ambiente, obras y servicios, desarrollo social, transporte y vialidad, turismo, cultura y seguridad pública (GODF, 2007). Finalmente, la formalización del Plan Integral de Manejo del Centro Histórico, que representó un nuevo programa de recuperación desde una perspectiva integral. Las instancias

⁵⁹ “El Centro Histórico a la venta”, de José Ignacio Lanzagorta, Nexos, 12 de agosto de 2014.

encargadas de implementarlo fueron la Autoridad del Centro Histórico junto con el Fideicomiso Centro Histórico.

El Plan está a punto de terminar su vigencia (2011-2016) y sus resultados ya han modificado sensiblemente el entorno de las personas que habitan este espacio, aun cuando sus efectos no tengan el mismo impacto en todas las calles del Centro. La delimitación de los perímetro “A” y “B”, marca diferencias importantes en este sentido.

Así pues, dentro del perímetro “A”, la zona sur-poniente que se extiende entre las calles 20 de Noviembre, Izazaga, Eje Central y corre por la Alameda Central hasta Reforma, es quizás la que ha arrojado los cambios más visibles. La presencia de importantes espacios turísticos y la inversión que se ha realizado en esta zona han atraído una cantidad importante de personas que frecuentan sus calles, ya sea con fines comerciales, turísticos o de esparcimiento. A esto debe sumarse el impulso de políticas de vivienda orientadas a sectores medios y altos, lo que ha generado nuevas formas de convivencia y de uso del espacio.

Por otra parte, la zona en que se ubica la Antigua Merced también ha observado diversos trabajos de restauración de edificios, andadores y plazas. Sin embargo, algunas de sus calles periféricas, cercanas a San Pablo y Anillo de Circunvalación, dejan ver aún las huellas del deterioro que ha sufrido por décadas. A pesar de pertenecer al perímetro “A”, es común observar la presencia de comerciantes ambulantes que conviven con la dinámica del barrio. Finalmente, la zona norte presenta acciones de recuperación en algunos de sus puntos, como Santo Domingo, San Ildefonso y Loreto. Sin embargo, el rezago en algunas de sus calles es visible, principalmente en aquellas en las que hay presencia de ambulante.

En contraste, el perímetro “B” fue originalmente pensado como una zona de “amortiguamiento”, es decir, en la que se llevarían a cabo acciones orientadas a proteger el área con mayor concentración de sitios históricos.⁶⁰ Por esta razón las

⁶⁰ Para la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO las zonas de amortiguamiento son “áreas alrededor del bien cuyo uso y desarrollo están restringidos jurídica y/o consuetudinariamente a fin de reforzar su protección,... las cuales se establecen cuando la conservación del bien patrimonial lo requiere” (Guzmán, 2011).

acciones orientadas a su conservación son más limitadas y en ella se llegan a observar condiciones de marginación e inseguridad, principalmente en las zonas aledañas a Eje 1 Norte, Anillo de Circunvalación y Fray Servando.

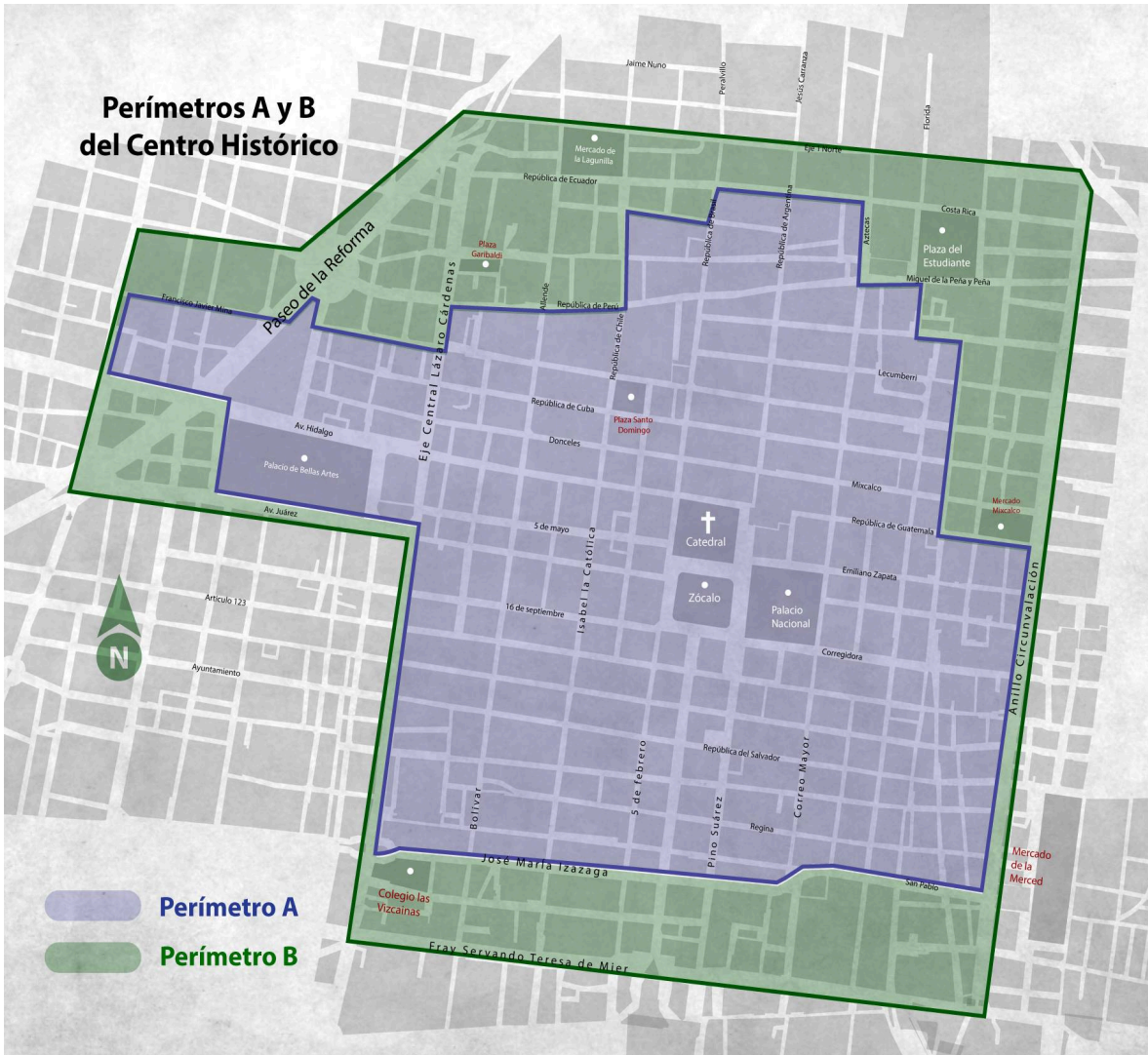


Ilustración 1. Delimitación de los perímetros “A” y “B”
Fuente:

Todos estos cambios han tenido un impacto importante en las dinámicas sociales del Centro Histórico. Actualmente, la tendencia al despoblamiento se ha revertido y se calcula que en el perímetro “A” hay una población de hasta 35 mil habitantes. La actividad económica y la presencia de transeúntes han aumentado hasta en un 70%, lo que ha derivado en que el número de personas que visitan el primer cuadro

de la ciudad ascienda hasta 2 millones diariamente.⁶¹ Asimismo se han impulsado los mecanismos de participación y convivencia ciudadana que permitan reactivar formas de cohesión social. No obstante, este proceso también ha traído conflictos, principalmente derivados de las diferencias entre las distintas áreas del centro. Además, debe contarse entre ellos una constante disputa por el espacio proveniente de grupos de comerciantes informales que reclaman el uso de la vía pública para poder ejercer su derecho al trabajo.

3.3. LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD EN EL CENTRO HISTÓRICO

Las políticas de seguridad contempladas en los Programas de Recuperación del Centro Histórico estuvieron orientadas a convertir una de las zonas con mayor índice delincencial en el Distrito Federal en uno de los espacios más seguros del país. Este objetivo se observaba como un punto fundamental para respaldar las inversiones que el sector privado realizaba en la zona. Sin embargo, es válido afirmar que el éxito obtenido con tales proyectos podría ser capitalizado por un nuevo gobierno que requería afianzarse políticamente y estabilizar una estrategia de seguridad para el resto de la ciudad (Jackson, 2014: 13). Por tanto, si bien las políticas que se describirán a continuación se observan en el marco de la Recuperación del Centro Histórico, al mismo tiempo deben considerar su vinculación con un contexto político más amplio.⁶²

El Programa de Recuperación de Seguridad del Centro Histórico se puso en operación desde 2002. Este proyecto inicial contempló la participación de los gobiernos federal y local, así como de organizaciones empresariales. Los objetivos eran abatir el robo en sus diferentes modalidades, el retiro del comercio ambulante,

⁶¹ “El Centro Histórico de la Ciudad de México es el corazón vivo de nuestro país”, Autoridad del Centro Histórico, <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx>, [8 de febrero de 2016].

⁶² No debe perderse de vista que, como ha sido expuesto en el capítulo 2, uno de los retos de los gobiernos perredistas fue responder eficazmente a los problemas de seguridad de la ciudad. Uno de ellos consistía en generar una reforma policial que permitiera encarar los altos niveles de delincuencia, pero también ejercer un mayor control sobre una organización que, hasta los años noventa, se había caracterizado por su lealtad política al PRI.

así como combatir la venta de drogas. Los medios a utilizar se basaron en el mejoramiento de esquemas de vigilancia, la capacitación de una policía de élite para atender la zona Centro, así como incrementar la participación ciudadana para generar información que permita atenderla de manera más eficaz. A pesar de que este programa ha variado a lo largo de los años, sus principales lineamientos se mantienen vigentes. En este sentido, es importante observar cómo es que han sido implementados y cómo afectaron la operación policial en el Centro Histórico.

Se puede comenzar a describir algunas de sus líneas más importantes a través de la implementación del programa de seguridad de “ventanas rotas” o “cero tolerancia”. Al respecto, autores como Diane Davis (2007) afirman que, detrás de la contratación de la empresa consultora de Roudolph Giuliani, se encontraba la alianza entre gobierno e inversión privada para impulsar el programa de seguridad para el Centro Histórico.⁶³ Las recomendaciones emitidas en su informe, partían de un supuesto fundamental: que los espacios urbanos en buenas condiciones propician un ambiente de mayor seguridad para las personas que lo habitan. En este sentido, se ponía una atención importante a la sanción de infracciones y delitos menores que pudiesen alterar el orden público, pues si estas faltas se toleraban generarían un ambiente en el que la comisión de crímenes de mayor gravedad sería más probable. Por esta razón deben sancionarse todos los delitos, por leves que parezcan (Arroyo, 2003: 16).

Tales premisas se ajustaron bastante bien a los propósitos de que el Centro Histórico se convirtiera en un espacio atractivo para vivir en él, para visitarlo, para invertir. Así, junto a un mejoramiento de las condiciones del espacio público, se tenía previsto un esquema de seguridad que permitiría preservarlo. Pero, ¿en qué consistieron sus consecuencias operativas? Se pueden observar varias

⁶³ Según Diane Davis, el principal objetivo de la contratación de Giuliani y sus recomendaciones basadas en una perspectiva de “tolerancia cero” se hallaba precisamente en “obtener una serie de programas que legitimaran, cuando no fomentaran, los planes para promover el desarrollo del centro de la ciudad con miras a la población de altos ingresos” (2007: 657). No es casualidad que la renovación de los espacios públicos, restauración de edificios históricos, construcción de zonas comerciales y de vivienda, entre otros aspectos, vinieran acompañados del desplazamiento de los vendedores ambulantes que antes ocupaban esos espacios.

dimensiones que implicaron una redefinición de las competencias y condiciones con las cuales opera la policía del Centro Histórico.

En un primer nivel se puede contar con la modificación del marco jurídico en el que respaldaría las funciones de la policía del Centro Histórico. Sobre esto destaca la publicación, en 2004, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal (LCCDF). La LCCDF se convirtió en un marco institucional que colocaba a la policía como el principal responsable de garantizar el resguardo de la convivencia ciudadana y la preservación del espacio público (Meneses Reyes, 2011). Al aumentar sus capacidades, le permitiría regular y sancionar ciertos comportamientos que, si bien no constituyen delitos en sí mismos, según las disposiciones legales podrían ser considerados riesgosos para la seguridad. En un espacio con las características del Centro Histórico esto tenía consecuencias en contra de actores bien identificables: franeleros, ambulantes e indigentes.⁶⁴

Un segundo nivel de observación tiene que ver con la implementación de medidas para mejorar y hacer más eficiente la operación policial. Al respecto, en 2003 se impulsó la colocación de más de 100 cámaras de video vigilancia en el Centro Histórico. La instalación de estos dispositivos fue ubicada en zonas de gran afluencia de personas así como puntos de alta incidencia delictiva. Las cámaras eran monitoreadas en el Puesto de Mando del Centro Histórico, cuya principal función era coordinar los servicios de seguridad y vigilancia.⁶⁵ Además de las

⁶⁴ La LCCDF prevé varias clasificaciones para las sanciones, por ejemplo, se consideran 'infracciones contra la tranquilidad de las personas' la "prestación de algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo", o "invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio". Estos dos puntos hacen referencia, entre otras personas, a los *franeleros* y, evidentemente a quienes ejercen trabajo sexual. Son 'infracciones contra la seguridad ciudadana' acciones como "impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública", en este caso, uno de los principales actores implicados son los vendedores ambulantes. Finalmente, son "infracciones contra el entorno urbano", entre otras cosas "dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares" (GODF, 2004).

⁶⁵ El hecho de que Telmex haya sido la empresa que proporcionó la plataforma tecnológica y el soporte técnico para el funcionamiento del puesto de mando, es un ejemplo de la manera en que inversión privada y gobierno se coordinaron para implementar las estrategias de seguridad en el Primer Cuadro del Centro Histórico. Ver, "El Centro Histórico de la Ciudad de México: 10 años de revitalización exitosa" de Adrian Pandal, en línea: <http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/11213-el-centro-historico-de-la-ciudad-de-mexico-10-anos-de-revitalizacion>, fecha de última consulta_ 13 de junio de 2016.

cámaras, el Centro atendía las llamadas telefónicas del 060 y tenía a su cargo alrededor de 700 agentes de los diversos cuerpos policiales para atender cualquier eventualidad. Finalmente, el Centro también estaba diseñado para servir como un mecanismo de generación de información, es decir, procesaba las denuncias y los datos de incidencia delictiva para detectar los espacios más peligrosos del sector (Micheli e Islas, 2015).

Finalmente, en un tercer nivel, se puede contar la adopción de nuevas estrategias de patrullaje. Sobre esto, la primera UPC, entendida como una unidad policial de excelencia, fue destinada a atender el Centro de la ciudad, específicamente el área conocida como “Primer Cuadro”. A diferencia de otros cuerpos policiales, los integrantes de la UPC tenían como principal premisa la construcción de una relación de cercanía con comerciantes y habitantes; habían recibido una capacitación especial que les permitía complementar las técnicas de reacción policial con los recursos tecnológicos colocados en la zona.⁶⁶ Con la incorporación de las nuevas unidades policiales y el apoyo tecnológico, el Centro se convirtió en una de las zonas más vigiladas del Distrito Federal. Como resultado, según afirmaciones de la SSP, la incidencia delictiva en la zona disminuyó de forma importante.

Sin embargo, esto solo era parcialmente cierto. Cuando se echa una mirada más amplia, los datos no eran tan halagadores. Para la SSP, el Centro representaba un perímetro que abarcaba las avenidas Fray Servando Teresa de Mier, Bucareli, Eje 1 Norte y Anillo de Circunvalación, pero la disminución delictiva solo correspondía al corredor Reforma-Juárez-Zócalo, es decir, a las calles del sector financiero y turístico. En contraste, según datos de la PGJDF, la colonia Centro no solo continuaba siendo la más peligrosa de la capital, sino que el índice de delitos se había incrementado, principalmente en los límites Oriente y Norte. Además, comerciantes de la zona apuntaban que el patrullaje era deficiente y que existían calles donde la policía no podía entrar.⁶⁷

⁶⁶ “Capacitan policías para salvar el Centro”, de Arturo Sierra, *Reforma*, México, D.F., 7 de julio de 2002.

⁶⁷ “Descuida la policía la mitad del Centro”, de Arturo Sierra, *Reforma*, México, D.F., 30 de septiembre de 2006.

Los contrastes existentes entre las áreas seguras e inseguras, mantenían un paralelo con los avances de recuperación del Centro Histórico y las prioridades que se habían establecido. Muestra de ello son las declaraciones del entonces secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard, quien afirmó que la asignación de presupuesto para asignar nuevas Unidades de Protección Ciudadana en el resto de las zonas del Centro dependía de que éstas pudieran considerarse “rescatables”, es decir, “zonas de alto valor económico, simbólico y por flujo de personas”.⁶⁸ No fue casualidad que las calles más vigiladas eran las mismas en que el capital privado invirtió fuertes cantidades de dinero. El énfasis que se puso en el resguardo de la zona financiera y turística generó diferencias entre las distintas zonas del Centro.

Uno de los principales problemas vinculados al establecimiento de estas prioridades de vigilancia fue el desplazamiento del comercio ambulante. En efecto, en la medida que las políticas de recuperación se afianzaban, una mayor cantidad de espacios fueron “liberados” de la presencia de comerciantes informales. Como resultado, varios de ellos se vieron obligados a instalarse en calles aledañas al Primer Cuadro, principalmente hacia las zonas aledañas al barrio de Tepito, Mixcalco y la Merced. En tales espacios, sin embargo, la circulación de vehículos y peatones se obstaculizó seriamente, lo que empeoró las condiciones de seguridad y se volvieron espacios propicios para la comisión de ilícitos como el robo a transeúnte y a comercios. Al mismo tiempo, se incrementaron los conflictos entre organizaciones de ambulantes derivados de la disputa por obtención de espacios.

De esta manera, el Centro Histórico generó divisiones muy claras en cuanto a la vigilancia y seguridad proporcionada en sus distintas zonas. Mientras se tenía un sector financiero bien resguardado con tecnología, un cuerpo policial preparado y calles despejadas, las áreas aledañas eran aquejadas por índices de delincuencia altos y una profusa presencia de ambulante.

A partir de 2007 se pusieron en marcha nuevas estrategias de seguridad cuyo objetivo fue paliar estas diferencias. Para la policía esto se tradujo en cambios en la

⁶⁸ “Refuerzan vigilancia en zona financiera”, de Manuel Durán y Jorge Alberto Pérez, *Reforma*, México, D.F., 15 de octubre de 2003.

organización de la labor policial. Se buscó mejorar la vigilancia en otras áreas del Centro, de modo que se incorporaron nuevas unidades policiales para la seguridad de sus calles. Después de diversas pruebas, los perímetros “A” y “B” quedaron bajo la responsabilidad de varias UPC: Alameda, que se encarga de la seguridad entre Reforma y Eje Central y que pertenece al sector Revolución-Alameda; la unidad Corredor-Centro encargada de la zona comprendida entre las calles Eje Central, Eje 1 Norte, Correo Mayor y República del Salvador; y la unidad Heraldo-Mixcalco que tiene bajo su responsabilidad el área que se extiende hasta Fray Servando Teresa de Mier al sur y Anillo de Circunvalación al oriente.⁶⁹

⁶⁹ La decisión de utilizar estos límites habla de una forma de observar el espacio de modo distinto. Esto es, la construcción del espacio que la organización policial hace del Centro Histórico, no es equivalente a los límites administrativos que se le han otorgado. Por ejemplo, la delimitación de los perímetros “A” y “B” responden al objetivo de proteger los monumentos ubicados en la zona. En el caso de las divisiones sectoriales que existen en el Centro Histórico, parten de diferencias que son relevantes para la policía. Así, el patrullaje por cuadrantes considera divisiones territoriales basadas en la densidad de población, extensión territorial e incidencia delictiva.

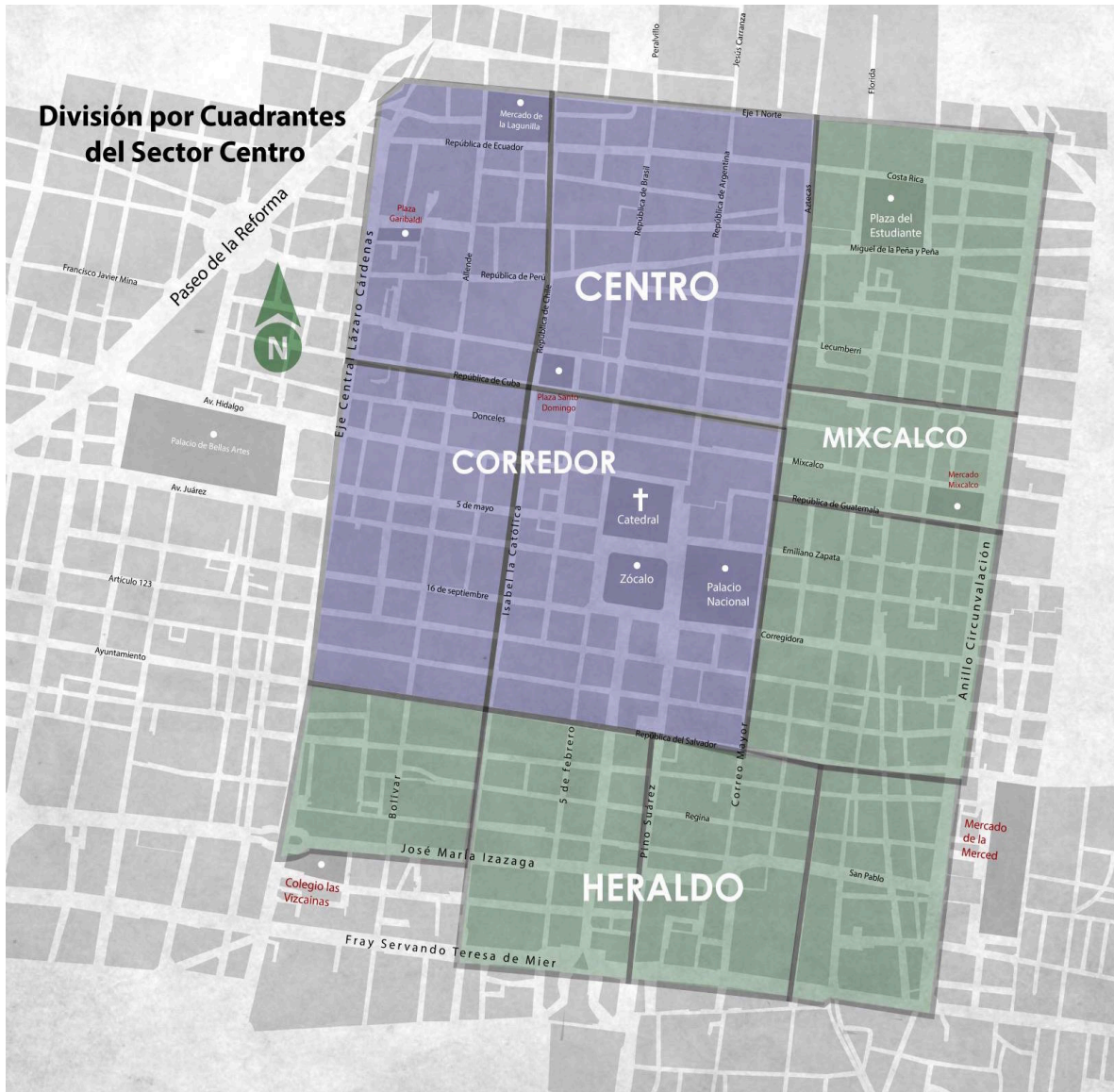


Ilustración 2. División por cuadrantes del Sector Centro
 Fuente: SSP-DF

El proceso de reorganización de la fuerza se vio acompañado de la implementación del programa Ciudad Segura, que amplió los mecanismos tecnológicos de la policía en el sentido de extenderlos hacia zonas del Centro donde antes no estaban disponibles. Se sumaron nuevas cámaras de seguridad y el Puesto de Mando fue desmantelado para ceder sus operaciones al C2 de la zona Centro. También se comenzó a utilizar el SIP para generar mapeos muy precisos de las calles con mayor

incidencia delictiva, así como las condiciones en que se presenta la comisión del delito y sus características. Sobre la base de esta información la policía ha tomado decisiones sobre la forma en que los policías vigilarán las diferentes calles del Centro.

Por otro lado, con el actual esquema de patrullaje por cuadrantes, tal información es utilizada para adaptar medidas de vigilancia que contemplan la asignación de responsables en diversos puntos del Centro, especialmente en aquellos que son considerados de mayor conflictividad. A cada uno se le ordenan tareas específicas que, en general, consisten en hacer presencia en el lugar asignado, agilizar la circulación vehicular, visitar a los vecinos y comercios establecidos de la zona —quienes deben firmar una bitácora de visitas para asegurar que el policía se presentó—, proporcionarles su número de celular, entre otras.⁷⁰ Asimismo, los policías deben llevar un registro de las eventualidades ocurridas durante el día para que puedan ser incorporadas al SIP.

Con estos mecanismos se busca hacer más eficiente la labor policial para que responda de modo más oportuno a las emergencias que se presenten en su cuadrante. Además, se pretende crear un vínculo más cercano con los habitantes y comerciantes establecidos de la zona para, por un lado, generar mayor confianza y sensación de seguridad, y por otro, obtener mejor conocimiento de los problemas de la zona.

En la actualidad sería difícil ofrecer un balance sobre los resultados de la estrategia de seguridad al día de hoy. Por un lado, si se toman en consideración solamente los índices de delincuencia de los últimos cinco años —específicamente, el robo a transeúnte— se puede observar una tendencia a la baja que parece avanzar de modo significativo.

Sin embargo, se puede inferir que, a pesar de los avances de la implementación de nuevos esquemas de patrullaje, los contrastes continúan entre las diversas zonas del Centro y parecen coincidir con los avances de los programas de recuperación y las prioridades establecidas desde el punto de vista

⁷⁰ “El Centro a Fondo. Calles más seguras”, de Alonso Flores, *Nueva Guía del Centro Histórico de México*. En línea <http://www.guiadelcentrohistorico.mx/kmcero/el-centro-fondo/calles-m-s-seguras>.

organizacional. En este sentido, es común el señalamiento de que las zonas que colindan al norte con el barrio de Tepito y al oriente con la Merced siguen considerándose puntos problemáticos, principalmente, por las difíciles condiciones de vigilancia. En este sentido, el tránsito vehicular y la presencia de ambulante son aún puntos a resolver.⁷¹

3.4. LA POLICÍA DEL CENTRO HISTÓRICO Y EL REORDENAMIENTO DEL COMERCIO AMBULANTE

Uno de los aspectos más importantes dentro del Programa de Recuperación del Centro Histórico tiene que ver con la recuperación de espacios públicos. En este rubro, una de las problemáticas más relevantes a atender es el comercio ambulante. Se parte de que la presencia de este grupo de personas, propicia el deterioro de las calles y crea condiciones de riesgo que atentan contra la seguridad de las personas. Precisamente por ello, con la publicación de la LCCDF, la policía encargada de resguardar el Centro ha sido dotada de atribuciones sobre la regulación del uso del espacio público que le asignan la responsabilidad de retirar a los comerciantes ambulantes.

Sin embargo, a pesar de los programas y las leyes publicadas, las posibilidades de alcanzar el objetivo de liberar las calles del ambulante se enfrentan a diversos obstáculos. Sin duda estas condiciones se vinculan con las particularidades que dan forma a estos grupos. Sobre todo, destaca que se trata de personas organizadas con el fin de ejercer el derecho al trabajo y la forma en que esta demanda es procesada por las organizaciones de la administración pública. Precisamente por ello, el siguiente apartado busca hacer una breve descripción de cómo es que se han estabilizado las características de la operación de los grupos del comercio ambulante en las calles del Centro Histórico y cómo estas afectan las funciones de la policía.

⁷¹ “Inseguridad no cede en el Centro Histórico”, de Eduardo Hernández y Diana Guerrero, *El Universal*, 17 de agosto de 2015; “Las calles seguras y peligrosas del Centro Histórico” de Sharenii Guzmán Roque, *El Universal*, 31 de enero de 2013.

Vale la pena recordar que el comercio ambulante ha sido una actividad económica que ha permanecido formalmente prohibida en el primer cuadro de la ciudad desde inicios del siglo XX.⁷² No obstante, a lo largo de ese tiempo, se han encontrado mecanismos para que los vendedores puedan hacer uso del espacio con fines comerciales. Tales posibilidades han estado ligadas a la pertenencia a una organización, la cual, mediante negociaciones entre el aparato administrativo —cimentado, durante muchos años, en el aparato burocrático del PRI— y los líderes de las organizaciones del comercio ambulante, permite obtener tolerancia y permisos para ejercer el comercio en vía pública.

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado se vislumbraron cambios importantes en la relación entre ambulantes y gobierno. A raíz de una serie de conflictos que pusieron en tensión el control corporativo que el partido hegemónico mantenía sobre los ambulantes, sumados a las demandas del sector comercial instalado en el Centro Histórico, se planteó la necesidad de implementar nuevos mecanismos para retirar a los comerciantes ambulantes del primer cuadro de la ciudad. El aspecto de mayor trascendencia fue la publicación del Bando para la Ordenación y Regulación del Comercio en Vía Pública en 1993. Con este nuevo documento se clasificaba al comercio ambulante como una actividad que atentaba contra la conservación del Centro Histórico. Aunque, en última instancia, éste también podría ser entendido como el primer mecanismo que ya no buscaba una regulación de las actividades comerciales en el espacio público, sino abolirlas como prácticas ocupacionales (Meneses Reyes, 2011: 186).

La llegada del PRD a la Jefatura de Gobierno del DF supuso una reconfiguración de la relación entre la administración pública y las organizaciones de ambulantes. Este proceso consistió en fragmentar tales organizaciones para mermar los vínculos que mantenían con el PRI.⁷³ Como resultado, en la actualidad se tiene una gran

⁷² En distintos momentos se han publicado reglamentaciones para evitar el comercio callejero. Entre ellas se puede contar el Reglamento para el comercio semifijo y ambulante en el distrito Federal de 1931 y el Reglamento de mercados de 1951 (Meneses Reyes, 2011).

⁷³ La estrategia consistía en emitir permisos individuales para poder ejercer el comercio en vía pública. Es decir, se buscaba evitar la intermediación de las agrupaciones ambulantes para reducir su capacidad de movilización. Al mismo tiempo se reconocieron nuevos líderes y nuevas organizaciones que compitieron con las ya existentes (Meneses Reyes, 2011; Silva Londoño, 2011).

cantidad de líderes que movilizan distintas cantidades de personas y que negocian con el aparato burocrático (Meneses Reyes, 2011).

Sin embargo, los cambios a los cuales se han visto sometidas las organizaciones del comercio informal, no han derivado necesariamente en una transformación de los esquemas clientelares y corporativos en los que están sustentadas.⁷⁴ Más aún, a pesar de las distintas regulaciones emitidas para clarificar las reglas del juego que debe acatar el comercio informal, la laxitud con la cual son aplicadas por las distintas instancias del Estado fomenta una relación que fluctúa entre “la represión y la tolerancia”. Por un lado, el Estado reconoce *de facto* a tales organizaciones, mientras que por otro, acude a la ley para reclamar la ilicitud de su ocupación del espacio (Silva Londoño, 2010). Entre ambas posiciones se encuentra un espacio borroso en el que tienen lugar negociaciones y conflictos que se debaten entre lo legal y lo no-legal. Esta dinámica funciona como un presupuesto operativo central para la comprensión de cómo es que funcionan estos grupos.

A pesar de ello, los pasos más efectivos para retirar a los comerciantes del Centro Histórico fueron tomados por las administraciones perredistas. Varios factores influyeron en este éxito. Primero, debe tomarse en cuenta la alianza entre la iniciativa privada y pública para llevar adelante los proyectos de recuperación del Centro Histórico. En segundo lugar, se encuentra la tipificación del comercio ambulante como un problema de seguridad pública gracias a las políticas de “cero tolerancia”. Como consecuencia de este punto se encuentra la publicación de la Ley de Cultura Cívica. Finalmente, hay que hacer mención de la capacidad de crear condiciones de negociación favorables para presionar la aceptación del retiro del comercio ambulante de modo voluntario.⁷⁵

Solo tomando en cuenta estas condiciones se entiende cómo, a pesar de las diversas muestras de escepticismo, el GDF consiguió que el 12 de octubre de 2007,

⁷⁴ “Ambulantes” de Cynthia Ramírez, *Letras Libres*, enero de 2007.

⁷⁵ Para Diana Silva Londoño (2010), la negociación fue un aspecto central para entender el proceso de desalojo del comercio ambulante de las calles del Centro Histórico. El GDF aprovechó los mecanismos legales que había creado para someter a procesos judiciales a algunos de sus líderes. Además, la fragmentación que existía entre las diversas organizaciones sirvió para negociar de manera selectiva. Tal que, una vez que se logró pactar la reubicación con las agrupaciones más grandes, el resto tuvo que asumir el retiro.

el Centro Histórico presenciara el retiro de cerca de 25,000 comerciantes informales del perímetro “A”. Con el objetivo de que las calles del primer cuadro continuaran vacías, se desplegó un operativo policiaco con más de 1,200 elementos orientado a evitar la reinstalación de los ambulantes. A pesar de que una buena cantidad de personas que habían aceptado reubicarse en las plazas comerciales ofrecidas por el GDF protestaron por la falta de ventas, el plan continuó en marcha. Más aún, a inicios del año siguiente, los desalojos se extendieron también al perímetro “B”.

El éxito de estas medidas a lo largo de los años ha sido irregular, y depende de la zona del Centro Histórico de la cual se trate. En general, a partir de 2008, las principales avenidas del primer cuadro se muestran libres para el tránsito peatonal y vehicular. Sin embargo, las zonas periféricas son constantemente ocupadas por diversos grupos de vendedores y en varias ocasiones se ha planteado la necesidad de emprender acciones de “recuperación” de las calles.

Se mantiene así, aunque en menor medida y de forma localizada, una dinámica que acompaña la relación entre ambulantes y administración pública hasta la fecha. Constantemente, los vendedores se organizan para realizar su vendimia en el Centro Histórico. En muchas ocasiones, la policía impide su permanencia, en otras, son tolerados y se les permite realizar sus actividades durante algún tiempo. Luego, mediante la implementación de algún operativo son retirados, pero éstos vuelven para ocupar otros espacios. Se pueden atribuir estas diferencias a la incapacidad de la policía para controlar la instalación de comerciantes en todas las calles del Centro, es decir, a una escasez de recursos. Pero también —y esta probablemente sea la explicación más plausible— a la falta de transparencia en la emisión de permisos desde la administración pública, lo que dificulta el control sobre el uso del espacio.

Además, la falta de claridad sobre los criterios que orientan la aplicación de ordenamientos sobre el comercio en vía pública frecuentemente genera conflictos entre las diversas organizaciones que se disputan un espacio sobre la calle.⁷⁶ Al mismo tiempo, los operativos para retirarlos constantemente derivan en trifulcas

⁷⁶ “Avizoran ‘madre de todas las batallas’ entre ambulantes por control de calles del Centro”, de Manuel Espino Bucio, *La crónica*, 24 de enero de 2015.

entre comerciantes y policías. La forma en que opera el ambulante también es diversa, mientras en algunas calles son ocupadas por varias cuadras por los puestos semifijos, en otras solo se observan “toreros” que constantemente deben evitar la acción policial.

Sin tener cifras precisas, se calcula que hasta 2013 había alrededor de 30 mil comerciantes en las calles del Centro Histórico. Los nombres de sus principales líderes son, Alejandra Barrios Richard, la familia Sánchez Rico, Miguel Ángel Huerta, Magdalena Acuña y María Rosete, quienes suman entre sus filas a la mayor parte de los ambulantes y controlan diversos espacios comerciales en el primer cuadro de la ciudad.⁷⁷ Son estos líderes los que cobran a sus dirigidos cuotas para permitirles ocupar un espacio en la calle, como también, en algunos casos, les solicitan apoyo electoral para partidos políticos como el PRI y el PRD.

Parte de las ganancias son distribuidas entre diversos servidores públicos que van desde policías, jueces cívicos, funcionarios delegacionales y del Gobierno del distrito Federal. En el marco de estas redes de complicidad, el ambulante crece y continúa ocupando las calles del Centro Histórico.

Hacia mediados de 2015, se ha anunciado un nuevo reordenamiento del comercio ambulante en el Centro Histórico. Se implementó un operativo policiaco que contempla el despliegue de más de 1,200 policías (auxiliares, granaderos y sectoriales), los cuales buscan frenar la instalación de alrededor de 800 ‘toreros’. Se tiene proyectado reubicar a tales vendedores en las 45 plazas comerciales que existen actualmente, así como construir nuevas plazas para cubrir a la mayor cantidad de personas posible.⁷⁸

Todas estas transformaciones han modificado de manera importante el modo en que la policía organiza su labor dentro de un espacio con características tan específicas como las del Centro Histórico.

⁷⁷ “Alrededor de 99 dirigentes se disputan el control de 900 calles en el Centro Histórico”, de Laura Gómez Flores, *La Jornada*, 16 de enero de 2013.

⁷⁸ “Implementa SSP-DF operativo *Control de comercio informal* en el Centro Histórico”, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, <http://www.ssp.df.gob.mx/>, 7 de febrero de 2016.

3.5. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la información vertida en los apartados anteriores, es posible observar que el Centro Histórico es un espacio con características que difícilmente se podrán encontrar en cualquier otra zona de la ciudad. Por su valor político, económico y cultural, en él se han implementado diversos proyectos para “rescatarlo” de un proceso de deterioro que duró varias décadas. Dentro de estos programas, la seguridad se consideró un pilar fundamental para alcanzar los objetivos que se habían planteado.

Los resultados de este proceso pueden ser analizados desde diversos puntos de vista. Aquí interesa resaltar, por un lado, que los programas de seguridad del Centro Histórico han estado alineados con las prioridades su recuperación. En este sentido, uno de los principales objetivos consistió en implementar mecanismos que propiciaran condiciones de mayor seguridad en un espacio con un gran potencial económico, político y social. La estrategia podría considerarse exitosa si se toman en consideración los resultados observados en el llamado “Corredor Financiero”. En efecto, es precisamente aquí donde el mejoramiento del espacio público y la aplicación de las premisas de la política de “ventanas rotas” transformaron de manera significativa el entorno.

Sin embargo, también es posible identificar limitantes que tienen que ver con que las áreas aledañas a este espacio, principalmente hacia el norte y hacia el oriente del sector, no tuvieron la misma atención por parte de las autoridades, lo que acentuó las diferencias entre zonas. A pesar de que en años recientes la ampliación de los recursos tecnológicos y la implementación de nuevos esquemas de patrullaje han mejorado las condiciones de vigilancia, las dinámicas económicas y sociales que caracterizan tales espacios vuelven muy difícil que se obtenga un resultado similar al del financiero.

En suma, las políticas de recuperación y las políticas de seguridad, han tenido un impacto importante en la manera en que se construyen los espacios y las dinámicas que los caracterizan.

Por otra lado, los programas también han tenido consecuencias en la generación de problemas y en las formas como deben ser tratados. Sobre esto, uno

de los elementos más destacados se refiere a la forma en que la llamada política de “ventanas rotas” ha delineado las funciones de la policía y la clasificación de personas potencialmente problemáticas. Es el caso de indigentes, franeleros, prostitutas, pero sobre todo, comerciantes ambulantes. En este capítulo, se han resaltado algunas de las dimensiones del problema del comercio ambulante y la manera en que tales condiciones afectan el desempeño de la policía.

Los problemas que han sido tratados hasta ahora se mantienen en un nivel programático y deben ser observados como una referencia para lo que habrá de tratarse en el próximo capítulo. Es decir, lo que ahora interesa es señalar cómo es que los programas se ponen en operación a un nivel concreto.

4. CAPÍTULO 4

4.1. INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores se han descrito las condiciones sociales que rodearon la estabilización de los programas que orientan la operación policial, tanto en el Distrito Federal como en los sectores encargados de resguardar la seguridad del Centro Histórico —esencialmente el programa de patrullaje por cuadrantes y el programa de recuperación del Centro Histórico. Asimismo, se ha mostrado cuáles son los principales objetivos hacia los cuales se dirigen tales programas y los mecanismos mediante los que se ha pretendido alcanzarlos.

El interés del presente capítulo, por otra parte, consiste en observar algunos de los presupuestos que traducen tales programas al nivel de las decisiones concretas. Para esto se seleccionan tres parámetros de observación. 1) Las condiciones que, desde la organización, son problematizadas como puntos conflictivos para el cumplimiento de los programas. Para atender este punto, se realizarán descripciones de cómo es que las funciones que orientan el trabajo policial adquieren características específicas según la forma en que se observa y se define al entorno. 2) Las posibles soluciones que se ofrecen ante tales problemáticas. Es decir, se describirán algunas de las estrategias utilizadas para orientar las decisiones. Y 3) se expondrán algunas de las causas a las cuales se le atribuye la plausibilidad de la selección de ciertos mecanismos de resolución de problemas frente a otros.

En este sentido, la primera parte del capítulo, a través de la recuperación de uno de los conceptos clave que fueron expuestos en el marco teórico, describe cómo es que la noción del *riesgo* permite que la organización ordene un entrono altamente complejo y establezca mecanismos para orientar decisiones con base en un problema específico: las diversas formas de vinculación con la ciudadanía. La segunda parte del capítulo, describe cómo es que, desde la organización, se problematiza el acoplamiento que la organización policial tiene con la política. Para ello se selecciona un problema específico: el comercio ambulante. El análisis de los

presupuestos que son utilizados para orientar las decisiones de la organización frente a un grupo de ciudadanos con características tan particulares, se guiará por las categorías de la forma de conocimiento axiomático, de diccionario, de directorio y de recetas propuestos por Janet Chan.

4.2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ENTORNO: FUNCIÓN, ESPACIO Y CIUDADANÍA

El presente apartado utiliza como guía de exposición el concepto de riesgo propuesto por Niklas Luhmann. Como ya se ha visto, la policía se atribuye la función de atemperar un espectro muy particular de riesgos, es decir, aquellos vinculados a la noción de seguridad pública. A partir de este punto de partida, se seleccionan mecanismos que dan soporte estructural a la organización y que permiten encarar los fines que se han establecido. Esto es lo que se ha definido como premisas.

El objetivo de esta primera parte consiste en observar cómo es que estas premisas delimitan las decisiones en un entorno particular: el Centro Histórico. Para ello, la argumentación se concentrará en la manera que los programas son puestos en operación en este espacio y la mediación que cumplen las distintas formas de conocimiento —cultura policial— en esta adaptación. Asimismo, debe aclararse que desde la perspectiva sistémica, el entorno y los riesgos que se observan en él no son una entidad preexistente sino una construcción de la propia organización. En este sentido, la estrategia de argumentación parte de observar primero cómo se definen las funciones a realizar y cómo es que estas se implementan en el entorno construido organizacionalmente. Se concentrará la atención en el espacio y la ciudadanía.

4.2.1. *La observación de la función*

Se ha decidido comenzar el análisis a través de la pregunta sobre cómo es que se define la función de la policía, tanto a nivel general como en el nivel específico del sector Centro.

Si se habla de la función policial en general, las entrevistas realizadas no ofrecen muchas complicaciones a primera vista. Con la salvedad de algunas variaciones, la explicación que se obtiene ante el cuestionamiento sobre la función que deben realizar los policías apunta hacia la *prevención del delito*. Esta respuesta coincide con las expectativas que se han construido en torno a la organización policial por parte de las autoridades y la ciudadanía, pero dice muy poco sobre sus consecuencias operativas. En este sentido vale la pena preguntar ¿qué implica prevenir el delito?

Cuando se buscan distinciones más concretas se obtiene una mayor cantidad de posibilidades. Prevenir el delito está relacionado con “hacer presencia” y vigilar. Todos los policías tienen asignada un área de la cual son responsables, su trabajo consiste en recorrer este espacio y conocerlo. La distribución de esta vigilancia es así una distinción importante sobre la forma en que esta función se lleva al plano operativo. Se trata de familiarizarse lo suficiente con las dinámicas que ocurren cotidianamente en el lugar para poder reconocer factores de riesgo potenciales, anticiparse a ellos y, en medida de las posibilidades, evitar que tengan lugar.

El policía que sabe trabajar obvio debe conocer la zona y a la gente y hasta a los delincuentes, a los rateros. Tú los conoces y [...] obvio te van a conocer. No quiero decir que los ayudes sino que los conozcas para que sepas como actúan. Si tú no sabes cómo roban [...] pues nunca los vas a detener o no vas a saber dónde se reúnen. [...] A los buenos y a los malos, debes de conocer a los dos, porque si no, no vas a saber diferenciar cuando alguien si cometió un delito y cuando no.⁷⁹

Precisamente por esto, una estrategia —deseable, aunque no siempre cumplida— en la prevención del delito consiste en conocer a la gente del lugar (los “buenos” y los “malos”). El tener contacto cercano con los habitantes se entiende como una cualidad importante, ya que esto puede facilitar la obtención de información para llevar a cabo las labores cotidianas. En el trabajo de campo, frecuentemente, se destacó positivamente el hecho de que los policías conocían y eran conocidos por las personas de su zona. Esto les permitía identificar la normalidad y la anormalidad de las situaciones y reconocer aquellas que representaban un riesgo potencial.

⁷⁹ Entrevista PJ

En principio, esta sería la base para desempeñar otros aspectos de la función policial, esencialmente, aquellos relacionados con la capacidad de reacción ante alguna emergencia. Destaca la posibilidad de ofrecer una respuesta oportuna ante diversas formas de alteración del orden o la comisión de algún delito, la cual se ve reflejada en la generación de remisiones de presuntos infractores hacia los Juzgados Cívicos o el Ministerio Público.

Vale la pena resaltar que, en este caso, las remisiones son de gran importancia para observar cómo es que se definen las funciones de la policía. De hecho, aun cuando se reconoce que la labor de vigilancia y acercamiento con la población es esencial para evitar la comisión de cualquier delito, la forma prioritaria para evaluar el desempeño de los miembros de la organización consiste en medir la cantidad de remisiones realizadas diariamente.⁸⁰ A partir de tal referencia se mide la eficiencia de cada policía y es una forma de comprobar que se cumple con el trabajo.⁸¹ Sobre la base de esta observación, cabe esperar que exista una disposición organizacional, no solo a proporcionar mejores estrategias de vigilancia sino también a la utilización de mecanismos orientados a la generación de remisiones.

En línea de continuidad con los argumentos mostrados en el capítulo 2, en este punto se reconocen las prioridades que políticamente se han impreso al diseño del modelo policial del Distrito Federal. El hecho de que el número de remisiones sea un criterio de evaluación que deba ser observado constantemente es una muestra de cómo la definición de los programas orienta la toma de decisiones. Se podría pensar en un incentivo organizacional hacia formas operativas sustentadas en la represión de faltas y delitos. Más adelante se observarán las consecuencias de esto en el establecimiento de distinciones y estrategias frente a la ciudadanía. Por ahora, sin embargo, importa continuar con la clarificación de las responsabilidades que caracterizan a la función policial en el Centro Histórico. Se

⁸⁰ Durante años se otorgaron incentivos económicos a aquellos policías que realizaran más remisiones. Esto motivaba una tendencia a realizar detenciones que, en muchas ocasiones fueron causa de abusos. En la actualidad los incentivos ya no son de carácter individual sino se entregan a todos los policías asignados a un sector cuando en éste han disminuido los índices de delincuencia de manera sustancial. Sin embargo, la exigencia por cumplir con un número de remisiones continúa y es una presión importante en la realización cotidiana del trabajo policial. Entrevistas CH.6, CH.7 y CH.9

⁸¹ Entrevistas CH.2 y CH.9

pueden mencionar tres aspectos: a) las manifestaciones, b) el ambulante y c) la atención al turismo.

a) Las manifestaciones están relacionadas con la dimensión política que envuelve al Centro Histórico. El Zócalo capitalino es el lugar de concentración más importante del país, a lo que debe agregarse la presencia de dos recintos que albergan los poderes ejecutivos a nivel federal y local: Palacio Nacional y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Tener que encargarse de vigilar las marchas parece caracterizar la función policial en el Centro Histórico. Se entiende que deben estar preparados para enfrentar el riesgo de posibles disturbios en la zona.

[...] aquí [a] nosotros seguido nos llega lo que son manifestaciones. Nosotros tenemos equipo antimotín. En cuanto llega alguna manifestación, muchas veces pasan por nosotros, nos equipan y nos mandan al Centro donde está la manifestación. A diferencia de otros sectores, por la lejanía, pues casi no tienen mucho personal antimotines.⁸²

Si bien es cierto que desde el punto de vista de muchos sectores de la población, el trabajo realizado por la policía frente a las manifestaciones consiste netamente en la represión, resulta interesante que la perspectiva de algunos policías contraste con esta idea. Si bien la represión fue una característica del trabajo policial durante mucho tiempo, en la actualidad se habla de que el trabajo con respecto a las protestas ha cambiado. Con las presiones que recaen sobre los uniformados —que provienen, principalmente, de las nuevas disposiciones sobre el respeto a los derechos humanos— ahora el trabajo consiste en “cuidar” o “proteger” las marchas.⁸³

Es claro que esto no dice nada sobre la “realidad” operativa del desempeño policial. Pero ofrece una mirada al hecho de que las transformaciones que han tenido lugar, tanto a nivel normativo como de diseño del modelo de operación, deben ser tomadas en cuenta al momento de definir la propia función. No es que no se puedan realizar labores represivas cuando ocurren protestas, simplemente se sabe que la expectativa de su trabajo no debería adoptar esas características.

⁸² Entrevista CH.5

⁸³ Entrevista CH.6

b) El trato con el ambulante es otro de los aspectos que fueron señalados como distintivos del trabajo policial en el Centro Histórico.⁸⁴ El gran flujo de personas y la relevancia económica del Centro provoca que la concentración de comerciantes informales en vía pública sea mucho mayor que en cualquier otra zona de la ciudad. Asimismo, las implicaciones políticas que supone su permanencia o retiro de las calles, influyen las decisiones policiales en el tratamiento de este problema. Este caso será tratado en detalle más adelante, por ahora es conveniente mencionar que, desde el punto de vista de la organización policial, tanto el retiro, como la evitación de la instalación de los comerciantes informales en vía pública, también pueden ser observados como mecanismos que mejoran la capacidad de vigilancia y de reacción ante emergencias. Esto es, el ambulante se puede entender como un factor de riesgo que incrementa las posibilidades del desorden público y la comisión de delitos y, en este sentido, se incorpora a la serie de funciones que deben atender.

Finalmente, c) la observación de que el Centro Histórico es una zona turística tiene algunas implicaciones importantes. La primera de ellas ocurre de cara a los visitantes, frente a los que se debe dar “una buena cara” y un servicio mucho mejor. Además, se menciona que se debe estar preparado para atender sus necesidades, esencialmente en cuanto a la proporción de información. Sin embargo, el plano que debe destacarse es la prioridad que se otorga a la seguridad en las zonas consideradas turísticas, ya que esta decisión permite una construcción específica del espacio, tal como se verá más adelante.

No cabe duda que a tales aspectos de la función policial se pueden sumar otros —atender el tráfico, resguardar edificios de gobierno, etc.—, sin embargo, éstos son los que fueron destacados con mayor énfasis durante el trabajo de campo. La prioridad que se les atribuye parece estar ligada a las situaciones de riesgo que se presentan de modo más cotidiano en el Centro Histórico. Pero sobre todo, a que cada uno de ellos se encuentra ligado a problemáticas de gran impacto político y económico.

⁸⁴ Entrevistas CH.3 y CH.8

Asimismo, la breve semblanza que se ha ofrecido deja ver ya algunas de las principales presiones que afectan la operatividad policial. Por ejemplo, la exigencia por obtener resultados, la demanda por el respeto a los derechos humanos, las implicaciones políticas del trato con cierto tipo de personas, así como la necesidad de proyectar una buena imagen hacia el público.

En este punto, cabe preguntarse cómo es que esta forma de entender las funciones a desempeñar y las presiones que rodean su cumplimiento, afectan el modo en que se observa el entorno operacional. Es decir, cómo es que las funciones y los riesgos se conjugan para generar distinciones que orientan las decisiones policiales en un espacio determinado.

4.2.2. Observación riesgos y la construcción del espacio

El Centro Histórico de la ciudad tiene una gran prioridad en los programas de seguridad del gobierno capitalino. Debido a su potencial turístico y económico, y a su relevancia política, desde hace más de 15 años, el GDF —apoyado por miembros del sector empresarial— ha impulsado diversas políticas orientadas a transformar este espacio en una de las zonas más seguras de la ciudad.

En efecto, basta hacer un recorrido por las calles del Centro para percibir algunas de las consecuencias de estas decisiones. Especialmente, se debe destacar que el nivel de vigilancia dispuesta en este espacio tiene características que difícilmente podrán ser encontradas en otras zonas de la ciudad. Además de las más de 100 cámaras de vigilancia del programa Ciudad Segura —que son administradas por el Centro de Control—, en el Centro confluyen diversos cuerpos policiales con la finalidad de atender diferentes problemas. A la policía sectorial, que es la primera fuerza de seguridad del Centro Histórico y principal encargada de realizar labores de prevención del delito, se suman miembros del Agrupamiento Granaderos —que tienen la responsabilidad de resguardar las manifestaciones y actuar en caso de disturbios—, y de la Policía Auxiliar (PA) —cuyas tareas tienen que ver con evitar la instalación de vendedores ambulantes y apoyar al turismo. A pesar de que cada una tiene diferentes funciones, en ocasiones las presiones del servicio provocan que éstas se mezclen, por lo que no es raro observar a miembros

de una agrupación realizar funciones que están asignados a otra. Como sea, esta concentración de fuerzas policiales permite entender la percepción de algunos policías sobre el hecho de que, a diferencia de otros sectores, en el Centro se puede ver a un policía “casi en cada esquina”.⁸⁵

El tipo de vigilancia que se observa en el Centro tiene consecuencias en la manera en que se construye este espacio. Si bien es cierto que la colonia Centro presenta el índice de comisión de delitos más alto de la ciudad, esto no necesariamente se traduce en la percepción de que la zona sea considerada “insegura”. Se podría decir que, desde el punto de vista organizacional el gran despliegue de fuerzas y las condiciones que apoyan una mejor vigilancia —como las cámaras y el centro de control— permiten ofrecer una mejor respuesta ante cualquier emergencia y propician una mayor eficacia de las labores de prevención del delito.⁸⁶

De esta manera, la observación de la delincuencia adquiere otro sentido. No se trata solamente de si el fenómeno es cuantitativamente mayor o menor, sino la forma en que es tratado por la organización a través de decisiones. Puesto en otros términos, la policía transforma el peligro de la delincuencia en un riesgo. Y es precisamente en función de esta observación que se construye el espacio en el que opera. Así, aun cuando se acusa una gran concentración de delitos, la posibilidad de hacer algo al respecto —de tomar decisiones— permite calificar al Centro como un lugar “seguro”.

En este punto conviene trazar algunas distinciones que ofrezcan un mapa más preciso sobre cómo es que la observación del riesgo orienta la construcción del Centro. Sobre esto se puede comenzar con la diferencia entre las zonas “seguras” y “peligrosas”, las cuales se distribuyen de manera desigual a lo largo del sector. Su observación permite señalar algunas referencias con las que la organización policial Construye “su” Centro Histórico. En este caso se puede argumentar que la diferencia entre seguridad/peligro no solo está relacionada con las tasas de incidencia delictiva, sino también con factores como las condiciones de la vigilancia,

⁸⁵ Entrevista PUPC

⁸⁶ Entrevistas CH.4 y CH.10

la forma en que se observa a las personas que habitan esos espacios, el tipo de servicios que se deben atender y la prioridad que representa la zona para la organización. Se debe mostrar por qué.

En el sistema de vigilancia por cuadrantes, la incidencia delictiva es, sin duda alguna, un criterio organizacional para determinar si una zona es segura o no. Como tal, este dato se construye a partir de dos fuentes que nutren el Sistema de Información Policial (SIP). La primera son los registros de denuncias recibidas por el Ministerio Público, los cuales se conocen como “sábanas”. En segundo lugar, los reportes que cada policía realiza diariamente y en los que informa sobre los acontecimientos que tuvieron lugar el área que le corresponde vigilar —por lo general en referencia a hechos delictivos.⁸⁷

Con esta información se construye una base de datos que permite identificar patrones delincuenciales (ver ilustración 3). Así, se tiene una primera referencia con la que se distinguen las zonas seguras y peligrosas. Luego, esta información es utilizada por los mandos para determinar qué áreas de su sector requieren una mayor vigilancia. Para usar los términos de un entrevistado, el papel de los jefes es mover sus piezas como en un juego de ajedrez, en el que el adversario a vencer son los delincuentes.⁸⁸ Puesto en la semántica sistémica, se puede decir que es un mecanismo de reducción de complejidad a partir del cual se pueden tomar decisiones.

⁸⁷ Entrevistas CH.3

⁸⁸ Entrevista CH.6

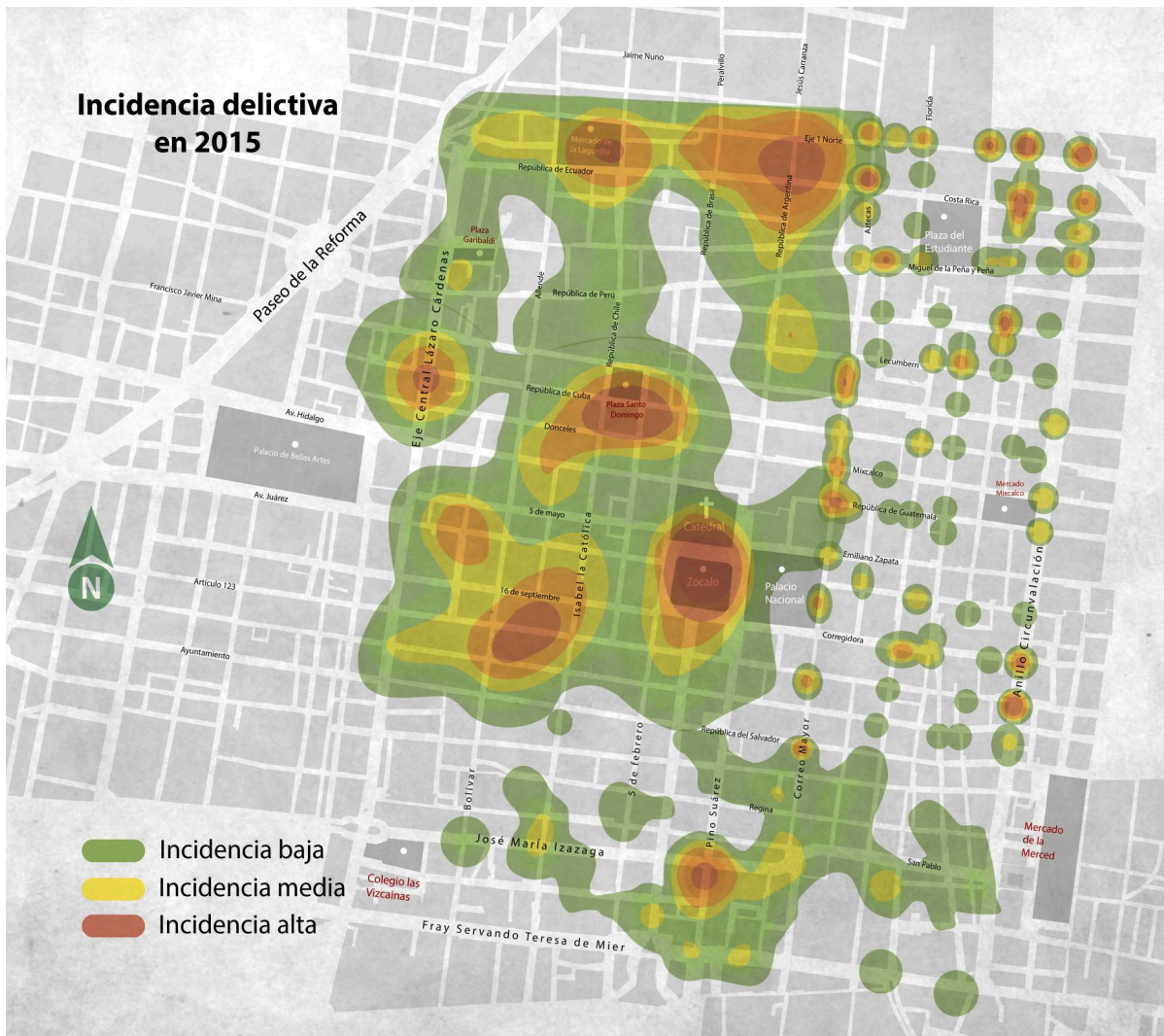


Ilustración 3. Incidencia delictiva en 2015
Fuente: SSP-DF

Ahora bien, tal forma de concebir su rol es bastante engañosa; no se trata de un juego de ganar o perder. Esto se explica por aquello que algunos policías llaman “el efecto cucaracha”. Dado que, desde el punto de vista del delincuente, una mayor vigilancia incrementa el riesgo de ser atrapado, la estrategia a seguir consiste en buscar espacios donde realizar una actividad delictiva sea menos riesgoso.⁸⁹ Más aún, en la medida que la capacidad de vigilancia siempre es limitada, suele ocurrir que en aras de fortalecer la presencia policial en un determinado punto, se descuida

⁸⁹ Entrevista CH.1

algún otro, lo que potencia la probabilidad de que ahí se incrementen los índices de comisión de delitos.

Aquí se identifica una de las principales limitantes de la vigilancia policial frente al problema de la delincuencia. Si se sigue esta lógica, es posible decir que como tal, la policía no la “elimina”, antes bien solo puede “empujarla” hacia otros lugares. En estas condiciones, la alternativa consiste en lograr que los delincuentes abandonen el sector que les corresponde y que se trasladen hacia zonas de las cuales no son responsables. Cuando eso ocurre, el problema ahora es de otro sector, de otros policías.⁹⁰

Pero, si la incidencia delictiva no es el único criterio, entonces ¿cuáles otros pueden indicarse? Sobre esto vale la pena contrastar las descripciones que se hacen entre las diversas zonas del Centro Histórico con los índices de delincuencia que se presentan en cada una de ellas. En primer lugar, se puede reconocer que el denominado “primer cuadro” —área ubicada entre las calles Eje Central al Poniente, Venustiano Carranza al sur, Correo Mayor al oriente y República de Perú al norte— presenta diversos espacios con una incidencia delictiva alta y que en esa medida podría considerarse peligrosa (ver ilustración 3).

Sin embargo, es interesante notar que, a lo largo de las entrevistas realizadas, la percepción de este espacio es contraria a lo que indican los datos sobre incidencia delictiva, pues constantemente se lo refiere como un lugar seguro. Parece ser que esto tiene que ver con que ahí existen condiciones muy específicas que influyen la manera en que se realiza el trabajo policial. Principalmente se resalta la gran afluencia de turistas, la importancia de las inversiones del sector empresarial en el proceso de rescate de esta zona, las características de los comercios y la presencia de las sedes de gobierno que demandan una mayor y mejor vigilancia.⁹¹

Por las zonas van cambiando muchas circunstancias. Lo que es hacia el Zócalo y eso, es una zona tranquila porque muy seguido vienen los turistas. Entonces es un poquito más segura porque *habemos* más compañeros. Te habrás dado cuenta que la plancha del zócalo está rodeada de policías. Tanto para evitar que te lleguen manifestantes como para evitar también robo a transeúntes. Entonces es una zona un poquito más segura.⁹²

⁹⁰ Entrevista CH.6

⁹¹ Entrevista CH.11

⁹² Entrevista CH.5

En efecto, los recorridos de campo permiten corroborar que es precisamente en el primer cuadro donde se encuentra la mayor concentración de presencia policial, lo cual puede apoyar la inferencia de que este espacio puede considerarse prioritario. Pero sobre todo, que la percepción de seguridad es, hasta cierto punto, una consecuencia de las decisiones de la organización.

Vale agregar que no solo la cantidad de vigilancia importa al momento de distinguir entre zonas, también parece relevante el tipo de problemas a los que se enfrentan. A pesar de que el robo a transeúnte y a negocio es un problema frecuente en la zona, constantemente se refirió que en el sur del Centro los servicios suelen ser más tranquilos y mayormente relacionados con problemas de mantenimiento del orden —es decir, retiro de indigentes y artistas callejeros, faltas administrativas, etcétera. A esto se suma que la gente suele tener actitudes menos conflictivas, así como el hecho de que parece haber un mayor respeto por los policías.

Así, en el primer cuadro, la noción de seguridad no necesariamente coincide con los índices de delincuencia, ya que presenta varios espacios con una incidencia alta. No obstante, sus características específicas, permiten calificarlo como tal.

En contraste, la zona que fue referida como más difícil y más peligrosa es el norte del sector, es decir, las calles que colindan con el barrio de Tepito. En ella también se observan espacios con índices delictivos altos, pero las condiciones del trabajo policial son descritas de modo muy distinto a lo que ocurre en el Primer Cuadro. Se menciona, por ejemplo, una gran afluencia de personas, una profusa presencia de comerciantes ambulantes, mayor tránsito vehicular, la convivencia con ciertos habitantes que son considerados problemáticos, lugares de venta de drogas y espacios que dificultan la acción policial como las unidades habitacionales o vecindades. Además la presencia de comercio ambulante limita la visibilidad, y entonces, la capacidad de vigilancia, pero también obstruye el tránsito vehicular y dificulta la reacción ante las emergencias.

La zona más del lado de Tepito es una zona muy transitada de puestos, por lo cual la visibilidad es muy nula casi, tanto para cámaras como para nosotros pie tierra. Entonces muchas veces el delincuente se esconde dentro de las unidades habitacionales que hay ahí y jalan a la persona. Ya cuando la persona nos pide el apoyo, nos acercamos, muchas veces nos dicen, “sabes qué es que es aquí” y tú entras y pues ¿dónde está? Adentro son

miles de viviendas a veces.⁹³

La observación realizada en la zona muestra que la distribución de la vigilancia está en consonancia con los índices delictivos. Se percibe una gran presencia policial, principalmente en el cuadrante ubicado entre las calles de República de Argentina, República de Perú, Eje 1 Norte y Anillo de Circunvalación. Aun así, la percepción de que se trata de un lugar inseguro se mantiene porque las posibilidades de intervención policial no parecen ser suficientes para controlar los factores de riesgo que se observan en la zona.

Por último, las referencias a las zonas sur y oriente son marginales. Si bien entre los policías hay una cierta percepción de inseguridad, ésta se localiza en áreas muy específicas: los alrededores del metro Pino Suárez, y en puntos ubicados cercanos a los límites del sector como Anillo de Circunvalación y Fray Servando Teresa de Mier. A través de los recorridos se pudo observar que precisamente en tales puntos la vigilancia policial es mayor. Es de suponerse que esta disposición no solo está relacionada con la incidencia delictiva —ya que según los datos de la SSP, es relativamente baja— sino más bien con problemas relacionados con el ambulante y la prostitución; ambos problemas largamente arraigados en la zona.

Más allá de estos puntos, sin embargo, es de notar que el nivel de vigilancia es sensiblemente menor que en el primer cuadro y en el norte del sector. Además, según las declaraciones de algunos vecinos, durante la noche, la presencia policial disminuye significativamente, lo que propicia ciertas formas de alteración del orden público —aunque no necesariamente delitos. Podría pensarse que la menor vigilancia responde a dos factores, ambos relacionados con el establecimiento de prioridades organizacionales: 1) la relevancia del Primer Cuadro, frente al cual hay que tener una vigilancia mucho más intensa, y 2) vinculado con que el índice delictivo se considera un riesgo prioritario a atender —en el caso del norte del sector—, lo cual limita la capacidad de vigilancia en zonas que se consideran relativamente controladas —aun si esto propicia otro tipo de problemas considerados menos graves, como conflictos de alteración del orden.

⁹³ Entrevista CH.5

Hace falta una investigación más profunda sobre este último punto, pero podría inferirse que esto se ve influido por la estabilización de una premisa orientada a atender preferentemente problemas de mayor impacto, esto es, vinculados con una perspectiva de la función policial que tiende mayormente hacia la represión de los delitos. Esta forma de observar los riesgos afecta la manera en que se construye el espacio, pero sobre todo a los ciudadanos que habitan esos espacios, cuyos problemas no son atendidos de modo eficiente.

A través de esta breve exposición se puede mostrar que las distinciones entre las zonas seguras y peligrosas del Centro de la ciudad atienden varios factores de observación de riesgo. Si bien los índices delictivos son un elemento importante en el trazo de estas diferencias, es necesario tomar en consideración otros elementos.

Según lo mostrado, las etiquetas de seguridad/peligro se distribuyen claramente entre la zona turística y el norte del sector, mientras que al sur y al oriente las referencias son más difusas. Se puede atribuir esto a condiciones que se pueden separar en dos dimensiones: 1) la experiencia cotidiana, derivada de las distinciones entre problemas que deben atenderse y la variedad de personas con las que se trata. Y 2) los programas organizacionales, que establecen prioridades sobre los problemas que se consideran más urgentes que otros.

En las siguientes páginas se busca profundizar sobre estas ideas con referencia a la construcción de la ciudadanía.

4.2.3. La construcción de la ciudadanía

En el apartado anterior se muestra cómo es que la noción de riesgo permite separar y dar diferentes sentidos al espacio. Si se sigue esta idea, se puede pensar que también esta distinción orienta las observaciones que son utilizadas para clasificar a las personas que habitan el Centro Histórico.

La manera en que se observa a las personas ofrece algunas pistas sobre las condiciones operativas de los programas de seguridad dispuestos en esta zona de la ciudad. A grandes rasgos, lo que se busca con la siguiente descripción tiene que ver con la forma en que las premisas organizacionales son adaptadas a las

circunstancias que se presentan en un entorno específico y cómo es que esto da forma a los distintos esquemas de vinculación con la ciudadanía.

4.2.3.1. El riesgo y los habitantes del norte del sector

Un aspecto central en la forma en que se distingue a la población que habita el Centro Histórico tiene que ver con que la distribución del riesgo a partir de la distinción entre sur/norte, también se ve reflejada en la observación de las personas. Así, las personas que habitan en el norte del sector son calificadas como *gente del barrio*, a las que se les atribuye participar en actividades delictivas, o bien, estar coludidos con los delincuentes.⁹⁴ En esta medida, se plantea que la posibilidad de generar un vínculo de mayor cercanía, aun bajo los esquemas del programa de policía de proximidad son muy limitados. En tanto se argumenta que los habitantes del norte del sector *forman parte de la delincuencia*, entonces utilizarán cualquier mecanismo para evitar que el trabajo policial se realice con eficacia.

Se señalan diversas estrategias que van en este sentido. Por ejemplo, aprovechan las condiciones del espacio y sus lazos sociales para evitar ser detenidos, además plantean actitudes agresivas hacia los policías. Esto es, una vez que algún delincuente de la zona comete un robo escapa hacia las unidades habitacionales que se localizan al norte del sector. Las unidades son espacios propicios para esconderse porque su tamaño dificulta la búsqueda, pero más importante aún es el hecho de que los vecinos pueden negar información que permita hallar al responsable, o bien, reaccionar de manera hostil ante la presencia policial.

Sobre estas experiencias se apoya la idea de que las personas del norte del sector participan de la delincuencia, que se cuidan entre sí para evitar ser detenidos, que son agresivas.⁹⁵ Aquí se debe reconocer un nuevo nivel de observación del riesgo, a saber, aquellos casos en que el cumplimiento de la función policial puede poner en riesgo a los propios policías. En este caso, los ciudadanos no solo pueden

⁹⁴ Entrevistas CH.5 y CH.7

⁹⁵ Entrevistas CH.2, CH.5, CH.7 y CH.8.

ser clasificados como “amenazas” potenciales a la seguridad pública —posibles delincuentes— sino también a la integridad física de los uniformados. En estas condiciones se problematizan los esquemas con los que se establecen las relaciones con la ciudadanía.

Las estrategias que orientan el tratamiento con la ciudadanía en este espacio parecen adquirir la forma de una mayor vigilancia frente a las personas que son consideradas potencialmente peligrosas. No es infrecuente que se hable de la necesidad de establecer actitudes que permitan afianzar la autoridad. Al respecto se habla de la importancia de mostrar una posición más *fuerte* frente a la población. Se llegó a mencionar, incluso, que un criterio para que el Jefe de Sector determine quién debe vigilar las áreas más conflictivas radica en tener un carácter *entrón*.⁹⁶ Aunque esto parecería una decisión lógica, cabe preguntarse sobre sus posibles efectos en el empeoramiento de las condiciones de conflictividad del área. Como se ha resaltado anteriormente, las decisiones del sistema tienen un efecto en la manera en que se construye el entorno.

Sin embargo, la estrategia que mejor refleja el tipo de vigilancia tiene que ver con el uso de “revisiones preventivas”.

Las revisiones preventivas son un mecanismo de prevención del delito que se utiliza frecuentemente por la policía del Distrito Federal —aun cuando formalmente están prohibidas por la ley.⁹⁷ En esencia, este procedimiento consiste en realizar una inspección sobre la persona o sus pertenencias con el fin de hallar algún indicio que pudiera constituir parte de un delito —por lo general, armas o drogas— bajo el criterio de tener una actitud “sospechosa”. Si bien es cierto que la implementación

⁹⁶ En este caso *entrón* se utiliza como sinónimo de atrevido o valiente, pero también puede tener una connotación que resalta la agresividad de carácter. Entrevista CH.11

⁹⁷ Según el artículo 16 de la Constitución, “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente”. La única manera —legal— en la que un policía podría realizar una revisión sobre una persona es en caso de flagrancia, es decir, cuando se le sorprende cometiendo el delito o, cuando la víctima o algún testigo, la señale como responsable inmediatamente después de haberlo cometido. De otra manera, la revisión debe considerarse ilegal, así como las posibles detenciones derivadas de ella. “Revisiones preventivas” de Gustavo Fondevila, en *Reforma*, 15 de junio de 2015. A través de las entrevistas se pudo observar que, a pesar de que no tiene fundamentos legales, varios policías comparten las revisiones preventivas son una herramienta que se tiene a disposición para prevenir la delincuencia (CH.4, CH.5, CH.7) Solo en un caso se refirió que las revisiones violan el artículo 16 de la Constitución (CH.6).

de este mecanismo no se circunscribe a una zona específica,⁹⁸ a través del trabajo de campo se puede inferir que hay una disposición a utilizarlo especialmente en el norte del sector.

Se construyen categorías que clasifican a las personas sospechosas. Con ellas se determina quién es candidato a una revisión. Frecuentemente, en ellas encajan quienes son considerados *gente de barrio*. Así, una persona puede considerarse sospechosa cuando “anda campaneando”, es decir, si camina repetidas veces por un mismo lugar o se queda parado en un punto sin motivo aparente, en estos casos se piensa que su intención es buscar un momento oportuno para llevar a cabo un delito.⁹⁹ También se consideran sospechosas a quienes andan en motonetas, ya que se este vehículo es utilizado para el robo a negocios o transeúnte, o bien, el transporte de droga.¹⁰⁰ Finalmente, a través de la información producida en el patrullaje cotidiano se pueden identificar zonas conflictivas. Así, cuando una persona sale de un lugar identificado por ser punto de venta de droga, es candidato a la revisión, ya que se espera encontrar indicios de narcomenudeo.¹⁰¹

Una vez que se ha seleccionado a la persona que va a ser revisada, se abren nuevas problemáticas que deben ser resueltas. Sobre esto se habla de que las personas son “renuentes” a las revisiones, es decir, que se niegan verse sometidas al procedimiento. En la medida en que no hay respaldo legal para que éste se lleve a cabo, los *sospechosos* suelen apelar a sus derechos. De esta manera, una estrategia frente a esta eventualidad es buscar alguna justificación que permita implementar la revisión.

Muchas veces la gente se pone renuente. Se niega a que lo revises. Entonces tú debes encontrar una lógica para poderlo revisar. Porque [en el caso de que se trate de un motociclista] te van a decir: “bueno, ¿por qué me estás parando?”. [A lo cual se puede responder:] primera no traes casco, las luces, vienes en sentido contrario. Tienes que encontrarle un porqué, para que ya no tenga una tangente para [decir]: “¡Ah no! ¿Cómo

⁹⁸ A través de los recorridos realizados se pudo observar la realización de una revisión preventiva al sur del Sector (calle de San Jerónimo y Bolívar). En este caso, los principales “sospechosos” eran unos jóvenes a los cuales se les pretendía encontrar marihuana. La revisión no logró su objetivo y los policías tuvieron que dejarlos ir.

⁹⁹ Entrevista CH.4

¹⁰⁰ Entrevista CH.5

¹⁰¹ Entrevista CH.7

me vas a hacer una revisión preventiva si no soy delincuente?”. Es lo primero que te contestan. Pero si le encuentras una lógica [...] entonces ¿por dónde se puede defender? [En ese caso se le puede decir:] “Permíteme tus documentos. Se te va a hacer una revisión. Si vienes bien te puedes retirar”. Ya se le hace la revisión. [Y] si no encuentras nada, pues ya le das la retirada: “ya vete”.¹⁰²

En este sentido, cabe mencionar que desde el punto de vista de los uniformados, los delincuentes han aprendido que apelar a los derechos humanos como un mecanismo que funciona para evitar las detenciones. Se podría decir que se reconoce la estabilización de expectativas respecto a que los procedimientos policiales deben seguir criterios de la legalidad y respeto a los derechos de las personas. Sin embargo, más que aceptarlos como criterios de actuación, en muchas ocasiones se consideran como un obstáculo al desempeño de sus funciones; se observan como una manera de “atarles las manos”.

La gente se apoya en los derechos humanos para “exigir” que se haga justicia y todo eso. Pero más que nada lo utilizan a manera de que no les hagan nada, entonces ya nos los puedes tocar, no les puedes decir nada porque van y te denuncian [...].¹⁰³

De los distintos esquemas utilizados por la policía resaltan varios aspectos importantes. Por un lado, la observación de la *gente de barrio* como personas conflictivas se apoya en un aprendizaje basado en la experiencia. No hay duda de que en el trabajo cotidiano los uniformados se enfrentan a diversas situaciones problemáticas en los que se refuerza esta idea: participación en actividades delictivas, protección a sospechosos, y actitudes agresivas hacia la policía.

Sin embargo, también es factible pensar que tal valoración ha sido construida organizacionalmente y que se mantiene como una referencia para los policías que laboran en la zona. En la medida que esto es así, es posible hallar diversas estrategias que orientan el trabajo policial en un entorno que ha sido previamente catalogado como conflictivo: una actitud destinada a mantener la autoridad, revisiones preventivas, sospecha sobre la legitimidad del reclamo de los derechos.

Tal conocimiento —cultura organizacional— puede funcionar como una herramienta que permite manejar con “éxito” los problemas cotidianos. Pero también

¹⁰² Entrevista CH.5

¹⁰³ Entrevista PJ

vale la pena preguntarse, si esos mismos esquemas no se constituyen como elementos que agravan las condiciones de conflictividad en la zona. Es decir, un trabajo policial mucho más punitivo puede desencadenar conductas que a su vez refirman el rechazo hacia la presencia de los uniformados y vuelvan más difícil el desempeño de las funciones.

Por otro lado, se pueden problematizar algunas de las condiciones estructurales que, si bien no generan estas etiquetas, sí ofrecen un soporte para su reproducción. En este punto vale la pena centrar la observación en las revisiones preventivas; primero, por la generalidad de su utilización y, segundo, por el importante grado de discrecionalidad con las que son empleadas.

Destaca el hecho de que uno de los mecanismos de evaluación policial esté sustentado en el número de remisiones realizadas. Es posible pensar que este diseño organizacional propicia el ejercicio de estrategias de corte punitivo en contra de personas que ya han sido etiquetadas previamente como peligrosas.

No obstante, la mirada puede dirigirse más allá de la organización. Si estas estrategias funcionan como lo hacen es porque, a pesar de ser un recurso ilegal, la frecuencia de su uso se entiende por la baja probabilidad de consecuencias para la policía y su aceptación tácita por otras organizaciones del sistema del derecho. En la medida en que los jueces aceptan procesar personas cuyo fundamento de acusación se basa en un procedimiento ilegítimo, se propician las condiciones para su aplicación reiterada. En este sentido, se trata de un problema que supera la organización policial y extiende sus raíces a un entramado estructural más amplio.¹⁰⁴

4.2.3.2. Las personas de la zona turística y los problemas de mantenimiento del orden

En contraste, a las personas que habitan el sur del sector se les califica como ciudadanos con modos de vida honestos que no tienen la intención de delinquir y

¹⁰⁴ “Revisiones preventivas” de Gustavo Fondevila, en *Reforma*, 15 de junio de 2015.

con los que se puede tener un trato amable; son gente que no da problemas.¹⁰⁵ En esta clasificación tan amplia se pueden incorporar a turistas, comerciantes formales, gente que va de compras y habitantes. Las diferencias que se observan entre las personas que frecuentan este espacio frente a las del norte también dan origen a una manera distinta de orientar la conducta policial. Se habla de un trato más tranquilo y más cercano. Al mismo tiempo se hace una tipificación de los problemas que deben atenderse de un modo distinto. Así, la forma de atribuir riesgos ya no se concentra tanto en las posibilidades de la comisión de delitos, como en los problemas derivados de la regulación del espacio público.

Con base en estas distinciones se podría pensar que existen condiciones para generar una relación mucho más cercana con la ciudadanía. En efecto, se tienen indicios de que la forma en que se aplicó el proyecto de Recuperación del Centro Histórico permitió que en esta zona existiese una mayor coordinación entre las preocupaciones de los habitantes y la forma en que la policía realizaba su trabajo.¹⁰⁶ Sin embargo, vale la pena mencionar que, a pesar de esto, se observan algunas limitantes que afectan el modo en que se observa al ciudadano y las formas en que se orientan las decisiones respecto a la relación que se tiene con él.

Pueden destacarse varios aspectos. Uno de ellos puede desplegarse a partir de la histórica desconfianza que inspira la policía del Distrito Federal. Diversos uniformados así lo reconocen. Saben que uno de los principales problemas al tratar de acercarse a los ciudadanos reside en que éstos siempre sospechan que la intención de los policías consiste en cometer un abuso u obtener algún beneficio de ese acercamiento.¹⁰⁷ En este sentido, los policías se saben observados por una ciudadanía que vigila constantemente su trabajo.

No solo eso, existe una disposición a resistirse al proceder policial, a registrarlo —por lo general, a través de grabaciones con celulares— o bien, a reportar los abusos, cuando éste se considera ilegítimo.¹⁰⁸ Para los uniformados esta actitud es

¹⁰⁵ Entrevista CH.7

¹⁰⁶ Esta situación, sin embargo, se ha modificado durante los últimos años, según algunos vecinos del Perímetro A del Centro Histórico. Entrevistas V.1 y V.2

¹⁰⁷ Entrevistas CH.4 y CH.7

¹⁰⁸ La desconfianza que inspira la policía se apoya en la percepción —y también en la experiencia— de que esta organización comete reiteradamente diferentes formas de abuso en contra de la

problemática en la medida en que se enfrenta la amenaza de ser denunciados o recibir sanciones. La construcción del ciudadano como un foco potencial de riesgos también puede adquirir esta forma.

Ligado a esto, otro elemento a tener en cuenta tiene que ver con la variedad de personas y problemas vinculados con el mantenimiento del orden que se pueden encontrar en esta zona. Debe recordarse que una de las principales tareas de la policía consiste en una regulación del uso del espacio público como mecanismo para la reducción de riesgos a la seguridad pública. No obstante, es necesario reconocer que su aplicación se problematiza con relación a la diversidad de personas que confluyen en este espacio. Para ilustrar esto, se pueden indicar dos ejemplos.

El Centro de la ciudad alberga una gran cantidad de personas en situación de calle. Parte de las responsabilidades de los policías consiste en evitar que permanezcan en la zona a determinadas horas del día. El cumplimiento de esta obligación es vigilada y exigida por una parte de los habitantes, para quienes la presencia de *indigentes* debe ser evitada. Sin embargo, existen otros sectores que consideran que estas medidas son inadecuadas y ven en ellas una forma de abuso. En este sentido las posiciones se confrontan frente al ejercicio de la función que se le asigna al policía.

La forma en que el público observa la realización de retiros y las distintas posiciones al respecto, suelen señalarse como puntos problemáticos entre policía y ciudadanía. Al respecto, algunos entrevistados indican que la gente les exige que retiren a los indigentes, pero que otros les reclaman que los dejen en paz, pues “no están haciendo nada”. Este contraste comúnmente se utiliza para señalar que los habitantes del Centro son gente contradictoria que ejerce una presión constante sobre los policías.

No obstante, existen indicios de que parte de esta tensión también proviene de las disposiciones que se construyen organizacionalmente para mantener la buena imagen de este espacio. Si un policía permite que un indigente permanezca

población. En el trabajo de campo todas las entrevistas realizadas a habitantes del Centro Histórico (A.1; A.2; V.1; V.2 y CF) refirieron haber sufrido o conocer a alguien que haya sufrido una forma de abuso policial.

en la zona turística se arriesga a ser sancionado con un arresto.¹⁰⁹ Esto se vuelve problemático cuando las personas que observan la puesta en operación de estos mandatos los consideran un exceso. El riesgo del registro del procedimiento a través de videos o la posibilidad de denuncia se contraponen a la sospecha ciudadana del abuso.

A pesar de todo, no puede dejarse de considerar que la comisión de atropellos en contra de estas personas no es infrecuente cuando no acatan la orden de levantarse y abandonar el lugar.¹¹⁰ La percepción ciudadana no carece de fundamento.

En otro sentido se encuentran las distinciones que deben ser observadas por los policías en el caso de personas que utilizan el espacio público con fines económicos: vendedores, *botargueros*, artistas callejeros, *volanteros*, entre otros. Sobre esto, las funciones de la policía contemplan la obligación de retirar a todos aquellos que no cuentan con un permiso por parte de las autoridades para laborar en la calle. El problema, sin embargo, radica en la poca claridad con la cual se obtienen esos permisos, puesto que muchos de ellos se consiguen a través de “líderes” que los otorgan si se cubre una cuota diaria. Que esto sea así supone problemas para el cumplimiento de la función porque las decisiones sobre el retiro deben tener en cuenta los vínculos con las redes clientelares que controlan el espacio público.

Tal premisa llega a provocar tensiones en al menos dos sentidos. El primero de cara a la ciudadanía que observa los procedimientos, pues no se tiene claridad de los criterios que orientan la decisión sobre quién debe retirarse y quién no.¹¹¹ Esto puede incentivar, nuevamente, la idea de que se está en presencia de un abuso. Como consecuencia, se crean estrategias para evitar problemas con las

¹⁰⁹ Entrevista CH.10

¹¹⁰ Las entrevistas CH.2 y CH.10 declararon haber observado que algunos de sus compañeros golpeaban a los indigentes. En la prensa también pueden encontrarse casos de este tipo de abusos. Ver, “Policía moja a indigente en Garibaldi, reportan en Twitter”, en línea <http://noticias.terra.com.mx/mexico/df/policia-moja-a-indigente-en-garibaldi-reportan-en-twitter,05a97b4ef0a1e310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>, fecha de última consulta 11 de junio de 2016.

¹¹¹ Entrevista CH.9

personas que observan el proceder policial —por ejemplo, realizar los retiros con la menor cantidad de testigos posible.

El segundo, con relación al respaldo con el que cuentan estas personas para evitar las disposiciones legales. En la medida en que se debe tratar con gente que se ha “arreglado” para poder trabajar sin ser molestada, la aplicación de los mandatos se vuelve parcial. Los acuerdos informales deben ser tomados en cuenta y respetados, pues intentar aplicar las normas en este contexto puede derivar en sanciones para los policías.¹¹²

Existen otros aspectos que también muestran una separación en la relación policía ciudadanía. En concreto, un problema que dificulta el trabajo policial se relaciona con la poca disposición de la ciudadanía a denunciar. En efecto, una de las razones por las cuales los policías califican a las personas como “contradictorias” tiene que ver con que una vez que se informa a la policía sobre la comisión de una falta o delito, no se continúa el procedimiento hasta el levantamiento formal de la denuncia en el Ministerio Público. Esto es, por una parte se exige que la policía atienda la emergencia, pero por otra, la ciudadanía no tiene la voluntad de cumplir “la parte que le corresponde”.

Al respecto, los policías mencionan una falta de valoración hacia su trabajo. Aunque se dé una respuesta hacia la solicitud del servicio, cuando una persona no denuncia —y por lo tanto los procedimientos no prosperan— se piensa que su trabajo “no sirve”. Y no sirve porque al momento de presentar al detenido ante el Ministerio Público, es muy probable que el caso sea desechado y el delincuente salga libre. Tal evaluación ofrece una muestra sobre la relevancia que los policías atribuyen a la función de reprimir los delitos. Es decir, más que destacar el servicio de ayuda a la víctima, el “verdadero trabajo” consiste en lograr que el infractor enfrente el los cargos que se le imputan.

En esto, sin duda, la forma en que la organización evalúa la eficiencia de los policías influye de manera significativa. Si un mejor desempeño se mide por el número de remisiones —aceptadas por el Ministerio Público o los Juzgados

¹¹² Se trabajará este problema con mucho mayor detenimiento en el apartado 4.3

Cívicos—, es de esperarse que cuando una persona no denuncia, la situación se considerará adversa al trabajo policial.

No obstante, esta misma situación también puede derivar en otro tipo de conductas. Por ejemplo, es común que algunos habitantes declaren la poca disposición de la policía para realizar una detención. Se les acusa frecuentemente de “no hacer nada”.¹¹³ Tal actitud puede estar ligada a que en determinadas situaciones se sabe que la falta de trascendencia de las detenciones se considera “una pérdida de tiempo” que busca evitarse.¹¹⁴

Los elementos aquí considerados permiten ofrecer algunas reflexiones sobre la relación entre policía y ciudadanía. El hecho de que el ejercicio de la labor policial en un espacio considerado más “tranquilo” posibilita observar otro tipo de problemáticas que aquellas que se han descrito en el apartado anterior.

Varios aspectos son importantes aquí. El primero de ellos muestra que la constante observación ciudadana hacia el trabajo policial se constituye como un foco de riesgo, ya que de ella pueden derivarse sanciones para los uniformados.

En segundo lugar, tal observación se problematiza de modo distinto cuando deben cumplirse las responsabilidades asignadas a los policías. Destaca la forma en que las labores de regulación del espacio público se ponen en operación frente a distintas personas. La exigencia de aplicar las disposiciones de los programas de seguridad en el Centro Histórico tiene consecuencias diferentes, para indigentes y las personas que ocupan el espacio público por medio de una red clientelar.

En efecto, no todas las personas cuentan con el mismo respaldo social frente a la aplicación de las normas. Los indigentes, que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, son retirados del espacio aun cuando, como tal, su presencia no represente ninguna falta. Quienes ocupan el espacio con fines de trabajo sin

¹¹³ Entrevistas V.1 y V.2

¹¹⁴ No por último, en las situaciones en las que se implica una detención, el rol que juegan las instancias responsables de procesar a los detenidos —en concreto, el Ministerio Público— también puede ser problematizada por parte de los policías. Sobre esto se mencionó que no siempre la relación entre la policía y el MP es la mejor. En ocasiones, los agentes se rehúsan a recibir las detenciones —lo cual es una atribución que puede fundarse en la falta de elementos para iniciar un procedimiento—, pero aún más importante, es la eficiencia con la que se reciben a los detenidos. Los policías deben hacer una serie de diligencias al momento de presentar a un detenido, las cuales implican tiempo. Una menor eficiencia significa que la presencia del policía puede ser requerida por más tiempo. Si al final la presentación se desecha, entonces este tiempo se considera “perdido”.

permiso de las autoridades, por otra parte, sí cometen una infracción, pero en tanto están apoyadas por redes clientelares, su retiro queda mediado por el tipo de vínculo que se tiene con ellas. Esta falta de claridad abona a la generación de tensiones de cara a una ciudadanía que percibe la parcialidad de la operación policial.

Finalmente, es necesario reconocer que la poca cooperación entre la policía y la ciudadanía también deriva en la construcción de esquemas de operación policial. En tanto no se reconoce un apoyo para cumplir con las exigencias organizacionales —realizar detenciones— se le califica de “contradictoria” y se crean estrategias para omitir detenciones en los casos que se considera poco probable que las denuncias se realicen o se ratifiquen.

4.2.3.3. Comerciantes formales

A la distinción que se hace entre las personas del sur y del norte se debe agregar la de uno de los grupos de ciudadanos más importantes en el Centro: los comerciantes formales.

Desde el punto de vista de la policía, los comerciantes formales son descritos como personas trabajadoras y honestas a las que “les ha costado trabajo tener un negocio”.¹¹⁵ Precisamente por ello, están interesados en que la policía permanezca cerca de sus establecimientos para que mantengan una vigilancia constante y aminoren la posibilidad de que se cometa un robo. O bien, que si éste llega a perpetrarse, exista una reacción en contra de los delincuentes. Asimismo, muchas veces este interés decanta en un apoyo importante a la operatividad policial en forma de información. Según un entrevistado, los comerciantes formales “son uno de nuestros ojos”. Se trata de personas que conocen el lugar, detectan a personas extrañas y a quienes llegan datos importantes sobre quién ha cometido un delito o

¹¹⁵ Entrevista PJ

si se tiene la sospecha de que puede ocurrir.¹¹⁶ Con base en esa información, la policía puede planear estrategias de prevención y reacción.¹¹⁷

Si bien esta perspectiva parece más o menos constante entre los policías, se pueden establecer diferencias en el tipo de relación que se entabla con los comerciantes. En ellas se puede observar, si bien de modo somero, la forma en que la noción de policía de proximidad se vuelve premisa para la orientación de las decisiones.

Una primera aproximación podría delinearse como una vinculación profesional. Es decir, se siguen los protocolos de proximidad establecidos en el Código Águila: se visitan los diferentes locales una cantidad determinada de veces a lo largo del día para que los comerciantes conozcan a los policías asignados al cuadrante; en estas visitas se recolectan firmas para corroborar que efectivamente la visita se ha llevado a cabo y se proporciona información sobre cómo contactar más fácilmente a los policías responsables de la vigilancia. En los recorridos que se realizaron durante el trabajo de campo se pudo observar cómo funciona este procedimiento rutinario.¹¹⁸ En este punto parece haber un cumplimiento de la función y, al menos en algunos casos, los comerciantes parecen conocer a los policías que resguardan la zona.¹¹⁹

Tal orientación no excluye la posibilidad de que la vigilancia de los negocios adopte otra clase de códigos que, en estricto sentido, pueden considerarse ilegales. Por ejemplo, existe una gran disposición por parte de los comerciantes a ofrecer dádivas a los policías para asegurarse una mejor relación con los uniformados.

[...] yo he visto a policías que van y se paran un rato una hora afuera de un negocio. La gente del negocio se siente bien y yo he visto [que les dicen]: “Ah, mire, le traje un refresco, una torta”. Porque saben que tienen a un policía ahí afuera y no van a robar.¹²⁰

¹¹⁶ Entrevistas CH.5, CH.6, CH.7 y PJ

¹¹⁷ Durante el trabajo de campo, un par de policías (CH.6 y CH.7) comentaron que algunos comerciantes informaron sobre rumores de una banda con intenciones de asaltar el Banco Azteca “Lagunilla”. Precisamente por ello, se había dispuesto una doble vigilancia. Los bancos, por lo general, tienen un policía encargado de su resguardo, en este caso había dos y a los alrededores había una presencia policial significativa: más policías y una patrulla que constantemente rondaba el lugar.

¹¹⁸ Entrevista CH.2

¹¹⁹ Entrevistas CH.2, CH.3, CH.4, CH.7 y CH.9

¹²⁰ Entrevista PJ

El ofrecimiento de dádivas es una forma que facilita el acercamiento entre policías y comerciantes. No obstante, desde el punto de vista organizacional, su la aceptación se considera una falta que puede ser sancionada. A pesar de ello, parecería haber una cierta justificación sobre el tema apoyada en la percepción de que tales “regalos” son una recompensa a su trabajo.¹²¹ Se llegó a mencionar incluso que la no aceptación de las dádivas afecta la noción de proximidad, ya que la gente que se los ofrece en ocasiones se ofende.¹²²

Una tercera vía de vinculación con los comerciantes formales se apoya en otro mecanismo ilegal: las rentas. Las rentas pueden definirse como una forma de “privatización de la seguridad pública”, esto es, los comerciantes que tienen un local realizan pagos a los mandos del sector con el fin de que se les asigne un policía exclusivamente encargado de la vigilancia de su negocio. Este tipo de formas de relación se alejan completamente de los presupuestos de la noción de proximidad, sin embargo, es un mecanismo que, frente a las condiciones de seguridad en el Centro Histórico, es adoptado por una buena cantidad de comerciantes.¹²³ Y no solo, eso, también se vuelve un presupuesto operativo para la propia organización, que debe manejar tanto la administración de la seguridad como la administración de mercados ilegales. En palabras de una policía del sector, “todo el Centro está *rentado*”,¹²⁴ y la distribución de la vigilancia está mediada por la cantidad de rentas que hay en él.

Cuando estas formas de relación se contrastan con los riesgos a la seguridad pública que la organización policial busca atemperar se pueden producir reflexiones interesantes. En efecto, dentro del espectro de responsabilidades de los policías se encuentra evitar que los locales del Centro Histórico sean víctimas de algún ilícito.

¹²¹ CH.10

¹²² CH.9

¹²³ Según la entrevista CH.10, la presencia de grupos delictivos vinculados al narcotráfico ha derivado en amenazas hacia los comerciantes, a quienes se les exige “cobro de piso”. En este sentido, prefieren pagar una renta para evitar la amenaza. Sobre las extorsiones en el Centro Histórico, ver: “IP denuncia extorsiones en el Centro Histórico”, *El Universal*, 22 de septiembre de 2015.

¹²⁴ CH.9

Pero ¿qué implicancias tiene el cumplimiento de esta tarea cuando se encuentra mediatizada por mecanismos informales como el pago de rentas?

Se puede pensar que los riesgos prioritarios para la organización se reordenan en función de esta premisa. Indudablemente, “rentar” un policía implica que la vigilancia que se destina a una tienda que “paga por el servicio” ha sido retirada de otra zona. En este sentido, la forma de distribuir la fuerza policial en el sector no solamente obedece a los criterios formales que atienden los problemas de seguridad pública. También debe tomar en consideración los arreglos que se han realizado entre la organización y los particulares.

Así pues, si bien la comisión de delitos —como el robo a transeúnte— es un riesgo que se considera prioritario para la organización, el robo o la extorsión a un particular que ha pagado por una protección especial puede catalogarse como un riesgo mucho mayor. En tal medida, se destinan estrategias para aminorar las probabilidades de que esto suceda, y esto a pesar de que se descuiden otros problemas que afectan a un espectro más amplio de personas.

4.3. POLICÍA Y SISTEMA POLÍTICO: EL PROBLEMA DEL COMERCIO AMBULANTE

En los apartados anteriores se ha descrito la forma en que la atribución de riesgos propicia la construcción de distinciones para observar, tanto al espacio como a las personas que habitan en él. Se establecen esquemas para tratar con los problemas derivados del trato con estas personas. Aquí interesa profundizar la manera que tales esquemas adquieren contenido cuando son aplicados a un tipo particular de ciudadanos: los comerciantes ambulantes.

Se ha decidido tratar este caso aparte porque a través de él se esperan observar formas específicas de operación de la organización policial en su acoplamiento con el sistema político. Con esto no se quiere decir que los casos anteriores no contemplen una dimensión política —por ejemplo, a través de las consecuencias del diseño policial y de los programas de seguridad. Simplemente que analizar la forma en que la policía encara el problema del comercio ambulante

permite destacar consecuencias muy específicas de este acoplamiento. Particularmente a través de la noción de redes de inclusión.

Ahora bien, es cierto que el comercio ambulante es un fenómeno que puede ser observado desde distintos puntos de vista, sin embargo, aquí interesa abordar solamente la forma en que es relevante para la policía. Precisamente por ello, el punto de partida del análisis se encuentra en las disposiciones de la LCCDF que otorgan a la policía, junto a otras instancias administrativas, un papel central en la regulación del espacio público, y por lo tanto, del comercio ambulante. A partir de ahí interesa conocer cómo es que la policía observa tal función y cómo es que otras organizaciones influyen en su cumplimiento.

En las siguientes páginas se busca analizar las observaciones que los oficiales realizan con respecto a este problema y, con base en eso, identificar algunas de las premisas que orientan sus decisiones en el momento de enfrentarlo. Finalmente, se ofrecerán algunas inferencias para explicar la probabilidad de esos mecanismos frente a otros.

4.3.1. La función policial en el Centro Histórico frente al comercio ambulante

Desde el punto de vista normativo, la observación policial con respecto al comercio ambulante se funda en lo dispuesto en el artículo 25, fracción II, de la LCCDF. En él se tipifica como infracción contra la seguridad ciudadana el “impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso o causa justificada para ello”.¹²⁵ En este sentido, el ambulante, como tal, no es una falta. Lo es la forma en que éste utiliza el espacio público. Tal precisión no es menor si se considera que en las calles del Centro Histórico se realizan otra serie de actividades que también son susceptibles de enfrentar una sanción derivada de esta norma, por ejemplo, los artistas callejeros.

¹²⁵ Las manifestaciones con fines políticos quedan excluidas de esta norma, ya que la obstrucción de la vía pública se considera justificada si es empleada como “un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica” (GODF, 2004).

En cualquier caso, la ley da por supuesto que, si se cuenta con un permiso, la obstrucción de la vía pública puede no ser sancionada. La cuestión, entonces, radica en saber cuál es la autoridad competente que es capaz de decidir en qué casos está permitido utilizar la vía pública y en cuáles no. Por lo general, en el Distrito Federal, la decisión incumbe a las delegaciones políticas y a la Secretaría de Gobierno a través de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública. El Centro Histórico, sin embargo, es un caso particular ya que en el “Perímetro A” esta decisión recae en el Gobierno del Distrito Federal, mientras que el “Perímetro B” es responsabilidad de la Delegación Cuauhtémoc. En otras palabras, son estas organizaciones las que, al comunicar la decisión de emitir permisos, generan una diferencia que debe ser tomada en cuenta por la policía del Centro Histórico al momento de aplicar la ley. Desde 2007, tales instancias prohibieron la instalación de comercio ambulante en el “perímetro A”.

Con base en esta información podría suponerse que, después de casi una década, las calles del Centro Histórico deberían encontrarse libres de comercio ambulante y los diferentes cuerpos policiales que laboran en la zona deberían encargarse de que permanezcan así. Basta una caminata para darse cuenta de que las cosas son diferentes. Las zonas norte y oriente tienen una presencia importante de ambulantes y los policías que resguardan esos espacios poco hacen para evitar su presencia. Se traza así una distancia entre lo que cabría esperar de la labor policial y lo que se hace. ¿Cómo es que los miembros de esa organización observan esa distancia?

En primera lugar, vale la pena acercarse a la forma en que los agentes de la policía observan su función frente al problema del ambulante.

Por una parte, los policías entrevistados refirieron que evitar que los comerciantes ambulantes ocupen las calles forma parte de las tareas que tienen asignadas como policías del Sector Centro. El énfasis que dieron a esta función tuvo variaciones, sin embargo, la alusión al tema fue constante, salvo en un caso.

El retiro de ambulantes y/o artistas callejeros como parte de la labor policial en el Sector Centro		
Lo menciona como una función que caracteriza la labor policial en el Centro Histórico	No destaca la centralidad de esta función, pero menciona que es parte de su trabajo	Declara que no se encuentra dentro de sus funciones
Entrevistas CH.3 y CH.8	Entrevistas CH.1, CH.2, CH.3 CH.4, CH.5, CH.9 y CH.11	Entrevista CH.10

Tabla 4. El retiro de ambulantes y/o artistas callejeros como parte de la labor policial en el Sector Centro.
Fuente: Elaboración propia

Esta aparente continuidad, sin embargo, debe ser matizada con respecto a ulteriores comentarios sobre la forma en que se lleva a cabo este trabajo. Por ejemplo, si bien es cierto que algunos de los policías reconocieron que se ha avanzado en el control del ambulante en algunos espacios,¹²⁶ también se pueden encontrar comentarios que problematizan las condiciones en las que se puede realizar esa función.

Sobre esto, uno de los supuestos que se encuentra en varias entrevistas realizadas a los policías del Sector Centro y a policías externos, apunta a que el ambulante es un problema en el que ellos no pueden intervenir de manera autónoma. Se tiene claridad en el hecho de que la competencia para decidir sobre su retiro o permanencia en las calles la tienen otras instancias. Esto es, la intervención de la policía tiene lugar solamente cuando en otro lado se decide que es necesario actuar. Puesto en palabras de algunos policías, se trata de una “decisión política”. Pero, ¿a qué se refieren con esto?

4.3.2. Observar el ambulante

Desde el punto de vista de los policías entrevistados, los comerciantes son atribuidos con características que los diferencian de otras personas que habitan el Centro. Sobre esto, uno de los elementos más importantes se encuentra en que no son considerados como meros individuos, sino que forman parte de una agrupación. En las entrevistas constantemente se refirió el hecho de que los vendedores, no

¹²⁶ Entrevistas CH.4 y CH.5

buscan instalarse en las calles del Centro de manera individual, por lo general, lo hacen de manera coordinada con otras personas y con el respaldo de líderes.

Los líderes se consideran personas “influyentes”, es decir, con capacidad de negociar con las autoridades el control del uso del espacio público¹²⁷ para que sus agremiados puedan ejercer el comercio en la calle. Se pueden distinguir, a partir de las entrevistas, dos mecanismos de negociación que funcionan de modo complementario. Uno político y otro económico.

Por un lado, se observa que una de las condiciones de la influencia que tienen los líderes se encuentra en su capacidad para movilizar personas con fines políticos.

[...] los líderes tienen negociaciones con partidos políticos. Aquí tenemos a la Barrios, que creo que está con el PRD, a la Rosete que creo que esta con MORENA, tenemos a la Rico que creo que esta con el PRD, y si hablamos de que son infinidad de líderes y todos están afiliados a algún partido por conveniencia propia. Donde a sus agregados le exigen que vayan a los mítines cuando ellos lo necesitan: “si no vas no te deajo poner”. Entonces, pues por la necesidad de la gente dice “bueno, pues ya qué”. O sea, por desgracia aquí se maneja una política muy sucia. Porque yo te pido votos, tú me los tienes que dar y no sé cómo le hagas, a cambio de espacios, lugares, dinero, impunidad.¹²⁸

Por otro lado, una segunda condición es atribuida a la capacidad de generar beneficios económicos. Así, para algunos, el ambulante es fundamentalmente un tema de dinero. Aquel que paga tiene posibilidad de colocarse en las calles. Un policía declaró que al día pueden juntarse alrededor de medio millón de pesos entre las cuotas que aportan los ambulantes, dinero que se reparte entre políticos, los mandos de la policía y otros funcionarios.¹²⁹ Precisamente por esto se tiene la posibilidad de vender sin ser molestado.

El comercio está permitido mientras estés en un partido político. Hay como 3 o 4 personas líderes en el centro, que inclusive ya se convirtieron en diputados por lo mismo que mueven a mucha gente. Aun así, como te digo, ahí todo es dinero. La gente que tiene un puesto le tiene que dar a su líder para que lo deje vender y el líder le tiene que dar al delegado, al de servicios públicos para que los deje ponerse y esos mismos cuando necesita un partido político apoyo, pues le dan dinero o van y le hacen movimientos y todo eso. O sea, todo

¹²⁷ Se puede hablar de control del espacio público y no simplemente de la obtención de permisos para utilizarlo porque son los líderes quienes deciden sobre la distribución de las personas en el espacio que tienen asignado. Quien se “arregla” con ellos puede hacer uso del espacio, sin su autorización no.

¹²⁸ Entrevista CH.5

¹²⁹ Entrevista CH.10

está conectado, desde abajo, hasta arriba.¹³⁰

A partir de estos fragmentos es interesante destacar que la observación sobre las agrupaciones de ambulantes pone el acento en su capacidad de constituirse como redes de inclusión, esto es, mecanismos que frente a las pocas probabilidades de ejercer el derecho al trabajo, ofrecen alternativas para acceder a una fuente de ingresos. Su particularidad sin embargo, es que se encuentran ancladas parasitariamente en el sistema político —fundamentalmente a través de los partidos políticos—, de modo que, a cambio de dinero y lealtad política, obtienen favores especiales para que sus miembros tengan la posibilidad de trabajar en la vía pública, aun cuando sea considerado una infracción. Los miembros de la agrupación quedan cobijados por la protección de la red en tanto se cubran las cuotas y se participe en las movilizaciones de apoyo partidista. La policía debe observar y ajustarse a estas condiciones.

Ahora bien, si se echa una mirada un poco más profunda al interior de las agrupaciones y a las condiciones en las que operan, se encontrarán nuevas distinciones que son relevantes desde el punto de vista de los policías. En primer lugar, es posible hablar de la diferencia entre comerciantes *semifijos* y *toreros*, la cual se funda en la cantidad de recursos que unos y otros aportan a la agrupación y, por lo tanto, en el tipo de beneficios que pueden obtener de ella.

Los comerciantes *semifijos* “compran” un lugar en la calle, ya sea en el suelo o en las paredes de los edificios a cambio de una cuota inicial por el uso del espacio —que oscila entre los 10 y 20 mil pesos. A este primer pago se suman cuotas semanales que varían dependiendo del tipo de giro del negocio —entre 150 y 250 pesos.¹³¹ La principal ventaja de esta forma de ejercer el comercio radica en que, además de adquirir un derecho sobre el espacio, se obtienen condiciones de mayor seguridad frente a las acciones policiales. Por ejemplo, estos comerciantes no pueden ser retirados por los uniformados durante los patrullajes cotidianos. Esto ocurre únicamente cuando se realizan operativos.

¹³⁰ Entrevista PJ

¹³¹ “Ambulantaje, mina de oro y poder en la Cuauhtémoc”, de Valentina Pérez Botero y Karla Casillas, *El Universal*, 22 de julio de 2015.

En una situación distinta se encuentran los denominados *foreros*. Al igual que los semifijos, deben aportar una cuota inicial y realizar aportaciones semanalmente. Sin embargo el precio que pagan es mucho menor. El problema radica en que estos vendedores deben colocar sus mercancías sobre mantas en el suelo y vigilar constantemente la llegada de las autoridades, puesto que ellos sí corren el riesgo de ser remitidos al Juzgado Cívico y sus mercancías decomisadas durante los patrullajes realizados por los uniformados.

A las diferencias entre las personas que pertenecen a las agrupaciones de ambulantes se pueden añadir nuevas distinciones. Por ejemplo, acerca de las zonas que los vendedores pueden ocupar y las temporadas en que lo hacen.

Sobre el primer punto se debe tomar en cuenta la prohibición que existe para el comercio ambulante en el “perímetro A”. Los policías afirman que la venta está vedada en el “primer cuadro”, mientras que el “segundo cuadro” se puede considerar un espacio de tolerancia. Pero no siempre hay claridad sobre los espacios que pueden o no ser ocupados. Si bien es cierto que es difícil encontrar comerciantes en las calles de lo que se considera zona turística, algunos puntos del “perímetro A”, ubicados hacia el oriente y el norte, son, en la práctica, zonas de tolerancia. Precisamente por ello, más que las disposiciones oficiales, la única referencia que los uniformados tienen al respecto proviene de las indicaciones de los mandos —que a su vez reciben instrucciones de las instancias correspondientes. Son ellos los que aclaran si en una determinada calle se tolera la presencia el comercio ambulante o no, es decir, si se tiene autorización de retirar a los comerciantes o dejarlos trabajar.¹³² Si es así, entonces operan bajo la premisa de vigilar simplemente que los comerciantes cumplan con ciertas reglas. Por ejemplo, deben vender en la pared y no en el suelo, para que no obstruyan la vialidad.¹³³

Finalmente, habría que destacar que, frente a otras personas que habitan el Centro Histórico, los ambulantes son caracterizados de un modo muy particular. Esta forma de observarlos se deriva de la disposición de estos comerciantes a

¹³² Entrevistas CH.1 y CH.5

¹³³ Entrevistas CH.3 y CH.8

proteger sus fuentes de trabajo, lo que en ocasiones ha provocado diversos enfrentamientos con la policía.

Al respecto, un policía hace el siguiente señalamiento:

Como te digo, en el Centro todos los comerciantes están en una agrupación. Entonces si tú vas y detienes a alguien, pues todos se te van a aventar. Y de aquí a que llegan los refuerzos, te dieron hasta en la madre, te madrean y ya a ver cómo sales de ahí. [...] la misma gente se une por su agrupación y no te dejan que te los lleves. Sí es difícil, la gente, la mayoría es hostil, sobre todo los ambulantes, en contra de la policía. Porque piensan que los vas a detener, los vas a poner a disposición o que no tienen derechos, siempre te dicen eso. Y es muy hostil con toda la policía, no solo con los uniformados.¹³⁴

En ellos, se observan algunas distinciones que la policía utiliza para referirse a los miembros de una agrupación de comerciantes ambulantes. Por ejemplo, que están dispuestos a reaccionar de manera violenta ante las acciones policiales que buscan retirarlos.¹³⁵ En este sentido, se les considera como personas agresivas y conflictivas que dificultan la acción policial.¹³⁶

4.3.3. ¿Qué hacer frente al ambulante?

Las particularidades que los policías observan en los comerciantes ambulantes están relacionadas con la manera en que se debe tratar con ellos. Ahora bien, ¿cómo se debe ajustar el actuar policial frente a las condiciones que rodean al ambulante?

La premisa más importante, como se ha dicho, consiste en seguir las órdenes del mando. En ellas se dan indicaciones sobre a quiénes, en qué lugares y momentos se puede detener. Lo más importante, sin embargo, es que estas

¹³⁴ Entrevista PJ

¹³⁵ Esta observación tiene continuidad con la charla sostenida con A.2. En ella, la persona refirió que una condición para que el grupo se proteja entre sí es la participación de todos los miembros para evitar que la policía los retire. En efecto, si el líder de los comerciantes no ve que una persona se involucra en el conflicto, entonces se le deja de ofrecer protección en caso de que la policía intente retirarlo.

¹³⁶ Vale la pena mencionar que desde la perspectiva de los comerciantes informales, la actitud de la policía al realizar los operativos también se considera agresiva. Esto es cierto incluso para algunos comerciantes formales que negocian con los líderes de las agrupaciones de ambulantes para poder colocar sus mercancías en las paredes externas de sus locales. En las charlas que sostenidas con A.1, A.2 y CF, se mencionó que los policías tienden a ensañarse con los comerciantes informales, que son agresivos, prepotentes y que incluso tienen la intención de provocar.

instrucciones no solo provienen de la organización, sino que están estrechamente vinculadas con decisiones de la administración pública.

El policía está acostumbrado a obedecer nada más al mando. Sabe que un vendedor ambulante por ley no puede ejercer el comercio de esa manera. Y en lugar de aplicar la ley, no hace nada, hasta que el mando le ordena. Y esas órdenes por lo regular vienen también del ámbito político. Si el jefe de gobierno, si el delegado dice sabes qué hay que quitar a todos los ambulantes, pues ahí van todos los policías a quitar ambulantes. Mientras no les den la orden, no hacen nada. Y puede estar el vendedor ambulante vendiendo a un lado del policía. Y bueno, por qué no lo agarras ¿no?. La ley te dice que lo agarres, que los remitas. Es que tengo que esperar instrucciones del mando. Ese es el problema. El policía no aplica la ley, aplica las órdenes. Está acostumbrado a eso.¹³⁷

Sobre la base de estas decisiones, se construyen patrones que terminan por orientar el trabajo de la policía. Esto se puede ejemplificar atendiendo la manera en que la descripción de la función policial se modifica con respecto a las zonas en que se presenta el ambulante.

Para ello se puede mirar la Tabla 1, en la que solo un policía afirmó que el retiro de comerciantes no se encuentra dentro de sus funciones. La entrevista CH.10 se realizó en una zona con gran presencia de comerciantes ambulantes —cerca de Correo Mayor. En la calle se pueden observar varios vendedores en puestos semifijos así como aquellos que se consideran *toreros*. Este policía declaró que, si bien tiene facultades para levantar a un comerciante ambulante, sus principales funciones consisten en vigilar y evitar que se cometan delitos. El ambulante es una prioridad para otro cuerpo policial que resguarda la zona, la PA. Ellos, no la policía sectorial, están a cargo de levantar a los *toreros*.

En efecto, desde mediados de 2015 se lleva a cabo un operativo con el fin de retirar a los *toreros* del “Perímetro A” del Centro Histórico. La fuerza encargada de llevarlo a cabo es la PA.

Sin embargo, las declaraciones de CH.10 contrastan de manera importante con los otros policías para quienes la labor de evitar el ambulante sí forma parte de sus funciones habituales. Cabe destacar que las entrevistas a estos policías se realizaron en lugares donde la presencia de vendedores ambulantes es escasa, o bien en las zonas consideradas turísticas. Para ellos, el trabajo parece no consistir

¹³⁷ Entrevista PUPC

en retirar a los comerciantes, sino más bien, en evitar que se instalen. En este punto es importante considerar la distribución de la vigilancia por zonas, ya que tales elementos son responsables de que el espacio que les corresponde se mantenga libre. De lo contrario, pueden hacerse acreedores a una sanción.¹³⁸

En las entrevistas CH.4 y C.H.8 la referencia a la zona es muy clara. En efecto, los lugares donde se realizaron estas entrevistas —en la calle de Guatemala y cerca del metro Pino Suárez respectivamente— tienen poca presencia de comercio ambulante, aunque es posible observar que en calles aledañas tal actividad es mayor. Los policías declaran que en el espacio que les corresponde vigilar no hay presencia de comerciantes y resaltan la importancia de no permitir que se instalen.

En este sentido, se podría inferir que la distinción entre zonas de tolerancia y zonas vedadas es una premisa que orienta las decisiones de los policías frente al problema. Esto podría adquirir dos sentidos. El primero, operaría desde la observación de los acuerdos que los ambulantes realizan con las instancias de gobierno. Si el comercio es tolerado en una zona, no se debe intervenir, o más bien, se interviene solo contra ciertas personas: los *toreros*; o, incluso, contra personas que no pertenecen a ninguna agrupación. El segundo sería relevante desde el punto de vista de la organización, esto es, con respecto a la diferenciación de las funciones frente a las circunstancias del entorno. Si el problema del ambulante rebasa las posibilidades de vigilancia de un cuerpo policial, la organización debe establecer prioridades. La policía sectorial debe continuar con sus labores de vigilancia porque no será capaz retirar a los comerciantes, y se utiliza un cuerpo específico para que se ocupe de esta tarea.

Ahora bien, estas no son las únicas circunstancias en que los policías deben ajustarse a las decisiones que ocurren en otros lugares.

Existen ocasiones en las que las organizaciones administrativas ordenan operativos para retirar a los comerciantes. En estos momentos, las distinciones sobre los lugares de tolerancia y las personas “arregladas” se pierden, es decir, se

¹³⁸ En las entrevistas CH.2 y CH.8 se hace referencia al hecho de que no retirar a las personas que utilizan el espacio público sin permiso puede traer como consecuencia una sanción si un inspector —policía encargado de supervisar el trabajo policial— se percata. De esta manera la organización presiona para incentivar la acción policial.

puede detener a cualquiera. Desde el punto de vista de algunos policías, tales momentos se relacionan con dos factores. El primero, son las “épocas políticas”. Por ejemplo, no tienen lugar durante elecciones, pero sí en los cambios de administración. El segundo, se observa como un mecanismo de renegociación de cuotas. Es decir, ocurren con el fin de amedrentar a los líderes y orillarlos a aportar tarifas más elevadas.¹³⁹

Los operativos consisten en decomisos de mercancías, retiro de los puestos, remisiones al Juzgado Cívico y cerco del área.¹⁴⁰ Aunque, debido a las condiciones de alta conflictividad que se generan en estos procesos,¹⁴¹ también se pueden desencadenar enfrentamientos —cosa que sucede con relativa frecuencia. En esos casos, los participantes pueden ser remitidos al MP.¹⁴²

Según algunos policías, los operativos se observan como circunstancias problemáticas, en las que existe un riesgo latente de salir lesionado.

Muchas veces hemos llegado a conflictos hasta a golpes. Parecido a los del metro. O sea, yo los entiendo a los compañeros del metro. Son agresiones a veces. Sí, nosotros a veces no tenemos una forma de defendernos como es al mismo estilo cavernícola de ellos. Tenemos que tener los protocolos. Y ellos a veces te llegan te avientan botellas, piedras, lo que encuentren. Lo único que traes tu es el escudo y el casco. O sea, por más que te cubras, muchas veces compañeros salen lesionados, fracturados, descalabrados. [...] O sea, anteriormente sí nos daban lo que era la tonfa o el PR-24. Entonces al menos dices tú: “bueno, con eso me tiras, te pego”. Tampoco no vas a llegar salvajemente como si fuera piñata navideña, tampoco tanto. Pero sí dices tú: “si me tiras, al menos tengo con qué defenderme un poquito”. Pero muchas veces por más que el escudo te proteja y todo eso, a veces son demasiados y llegan a romper la brecha y ya no tienes con qué. Y es cuando muchas veces a los compañeros los jalan. Entonces si tuviéramos todavía el PR-24 o cualquiera de los otros dices tú, bueno ya abrieron la brecha dos tres toletazos y los obligas a que retrocedan y vuelves a cerrarla.¹⁴³

¹³⁹ Entrevistas CH.10, PA y A.2

¹⁴⁰ Entrevista CH.4

¹⁴¹ La percepción, desde el punto de vista de los comerciantes, es que los policías son *culeros*. Cuando ocurren los operativos, los decomisos de mercancía tienden a ser lo que más los afecta, incluso por encima de las multas o que les quiten los puestos. Debido a que los policías “arrasan con todo”, la gente decide defenderse y enfrentar a los uniformados. Conversación informal A.2

¹⁴² Las remisiones al MP son las circunstancias más problemáticas para los comerciantes. Para salir se exigen pagos de multas, pero también “cuotas” que se reparten entre varios funcionarios. El costo total puede ascender hasta 10 mil pesos. Entrevista CF.

¹⁴³ Entrevista CH.5

Frente a los riesgos de los operativos, los protocolos se consideran como limitantes que dificultan la realización del trabajo, pero también la defensa de la integridad personal. Comúnmente refieren a esto “estar atados de manos”.

Con esto no se quiere decir que fuera de las indicaciones de los mandos y los protocolos no exista un margen de acción por parte de los policías. En algunas declaraciones se puede observar que algunos policías se encuentran dispuestos a tolerar su presencia aun cuando la instrucción es otra.¹⁴⁴ No obstante, la posibilidad siempre latente de que una inspección detecte esta anomalía puede traer sanciones para el policía.

Existen otras formas en que los policías pueden conducirse hacia los comerciantes ambulantes. Particularmente con respecto a actos de protección, es decir, corrupción. De acuerdo a las declaraciones de algunos policías y comerciantes ambulantes, las extorsiones son poco frecuentes.¹⁴⁵ Sin embargo, a través de algunas notas periodísticas y la observación de trabajo de campo, se ha podido constatar que algunos policías apoyan a los ambulantes para evitar que sean detenidos.¹⁴⁶

La forma más frecuente consiste en alertar a los “antenas” o “halcones”, que son personas encargadas de *campanear* a los uniformados —vigilar si se acercan— para alertar a los *toreros* y permitir que se retiren de la calle antes de ser detenidos. El policía recibe dinero por este servicio.

4.3.4. La posición frente a la política de la decisión

Con respecto a lo que se ha podido observar en las declaraciones de la policía, se pueden realizar algunas inferencias sobre lo que se entiende por una decisión política. Por un lado, la referencia más clara es que la atribución “política” parte de

¹⁴⁴ Entrevista CH.2

¹⁴⁵ Entrevistas A.1 y A.2. Sin embargo, existen reportes de que algunos policías sí solicitan dinero a los toreros para no remitirlos al Juez Cívico. Si esto fuese así, se podría explicar por el hecho de que el torero es el eslabón más débil en el esquema de las redes de ambulante. Dado que la agrupación no lo protege contra la acción policial, entonces los uniformados sí tienen posibilidades de negociar con ellos su permanencia en la calle a través de la extorsión. “Comerciantes aseguran que los policías los extorsionan”, de Diana Villavicencio, *El Universal*, 16 de diciembre de 2015.

¹⁴⁶ “Usan ‘toreros’ técnica policial”, de Juan Corona, *Reforma*, 30 de agosto de 2011.

la separación de la noción de legalidad. Pero, ¿en qué sentido se separan? Se encuentra previsto legalmente que la decisión de otorgar permisos para utilizar el espacio público es una atribución de las instancias de la administración pública. En este sentido, si bien desde 2007 se encuentra prohibida la instalación de ambulantes en el “perímetro A” y algunos espacios de “Perímetro B”, la ambigüedad del artículo 25 de la LCCDF, permite apelar a que, después de todo, las instancias de administración pública tienen la posibilidad de decidir si la instalación se permite o no.

Esta primera aproximación permite entender por qué el comercio ambulante se encuentra íntimamente ligado a la política. Sin embargo, existen otras referencias, que vale la pena explorar y que profundizan la manera en que desde la organización policial se trata el problema.

Sobre esto, se puede recuperar la forma en que se observan a los ciudadanos que trabajan como comerciantes ambulantes. Como se ha dicho más arriba, se les atribuye la pertenencia redes de inclusión, cuya capacidad de movilización de recursos (votos y dinero) se intercambia con organizaciones del sistema político para obtener los permisos que les permiten utilizar los espacios para realizar su trabajo. Esto es, aquello que media la posibilidad de hacer uso del espacio se encuentra ligado a esquemas de operación del sistema político de tipo clientelar.

De esta manera, lo que se vuelve problemático no es necesariamente que la administración política otorgue permisos, sino que los supuestos a través de los cuales se obtienen sean inestables, siempre ligados a la negociación y se encuentren a medio camino de la represión y la tolerancia (Silva Londoño, 2010). Sobre esta base se sostienen las figuras del ambulante agresivo —que defiende su trabajo— y el líder influyente —que conoce su posición frente a la política.

No es menor este reconocimiento porque a partir de él se redefinen los supuestos que dan forma a la organización, es decir, sus premisas. Si la solución más adecuada cuando se encara a los comerciantes ambulantes es atenerse a las indicaciones de los mandos, es porque se observa que la cadena decisional se extiende más allá de la organización. Se tiene la idea de que las decisiones que toma el Jefe de Gobierno o el delegado, son filtradas por el titular de la SSP, hasta llegar

al nivel del policía de tropa. Esto es posible debido a las características estructurales de la organización y es probable que no sea una casualidad que a pesar de las reformas a la policía éstas mantengan un esquema vertical de mando. En este sentido es plausible la premisa de que el policía responde a sus jefes, no a la ciudadanía, y no necesariamente a la ley. El desvío de esta tendencia puede derivar en consecuencias para los uniformados.

Bajo este supuesto queda preguntarse sobre la redefinición de la función policial de cara a este problema. En estas circunstancias, no sorprende que algunos policías observen que su papel frente al ambulante esté subordinado a las necesidades políticas del momento: realizar operativos cuando el problema ha escalado en la opinión pública,¹⁴⁷ o bien, cuando se trata de renegociar las “cuotas” que habrán de aportar estos grupos a la administración pública o los partidos políticos.¹⁴⁸

Visto de esta manera, el tratamiento que se da al problema del ambulante es un ejemplo más del uso político que se le puede dar a la fuerza pública.

4.4. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este capítulo se ha mostrado cómo es que la observación del riesgo permite construir distinciones que definen el entorno en el que opera la organización policial, así como la elaboración de premisas que orientan las decisiones ante problemas concretos.

De esta manera, se mostró cómo es que las premisas que han sido establecidas a nivel de los programas de la organización se llevan al terreno operativo en un espacio particular. En este nivel, destaca la identificación de algunos problemas que los policías deben enfrentar en el Centro Histórico y los conocimientos —cultura policial— que permiten manejarlos de forma “exitosa”.

¹⁴⁷ Entrevista CH.2

¹⁴⁸ Entrevistas CH.10 y PA

En un primer momento se delineó un mapa general de la manera en que la policía del Sector Centro observa al Centro Histórico. La observación de los riesgos permite construir de manera diferencial el espacio. Lo que destaca en esta descripción es que las distinciones no solamente tienen que ver con características atribuidas al espacio: incidencia delictiva, los problemas que se presentan en cada uno de esos lugares, las condiciones de vigilancia, etcétera. También importan las prioridades que se establecen organizacionalmente: la atención que se le da a los problemas que se consideran más graves, las zonas en las que requiere mantener una “buena imagen”.

La forma en que se ponen en operación los programas de la policía, tienen un efecto importante en la manera que se perciben los riesgos en el espacio.

En un segundo momento, el análisis se concentró en las categorías con las cuales la policía observa a la ciudadanía. Con base en el trabajo de campo se identificaron cuatro: los habitantes del norte del sector, los habitantes de la zona turística, los comerciantes formales y los comerciantes ambulantes. Con estas distinciones se problematizaron algunas de las estrategias que la policía emplea para orientar su relación en cada uno de los cuatro casos.

Así, en el caso de los habitantes del norte se destaca la manera en que se presenta la labor policial frente a personas que se consideran peligrosas. Esta percepción fomenta el empleo de estrategias de trabajo orientados a la represión del delito y el mantenimiento de la autoridad. Ahora, tal como se mostró en el análisis, la selección de estas estrategias se encuentra sumamente ligada a la forma en que organizacionalmente se ponderan los aspectos de la función policial orientados al combate a la delincuencia.

De esta manera, los programas de la organización incentivan el uso de mecanismos de operación más agresivos que, tal como se apuntó, podrían tener el efecto no deseado de incrementar los niveles de conflictividad de cara a la población.

Los habitantes de la zona turística se consideran personas menos problemáticas, por lo que la función policial tiene una mayor orientación al

mantenimiento del orden. A pesar de esto, el cumplimiento de las responsabilidades puede desencadenar diversos focos de conflicto.

Particularmente importante es que las condiciones sociales que respaldan a los ciudadanos pueden desencadenar una aplicación distinta de la ley. En esto, la diferente probabilidad de recibir sanciones ante la detención de un indigente o de un artista callejero, refuerza tales esquemas de desigualdad.

Asimismo, el distanciamiento que se observa entre los habitantes y la policía parece estar relacionado con las diferentes expectativas sobre la labor policial. Mientras la eficiencia policial se evalúe a través de remisiones, los policías estarán interesados en desarrollar este tipo de trabajo. Para la ciudadanía esto no necesariamente es así. Hacen falta mecanismos que permitan vincular las ambas formas de observar la seguridad pública.

En el caso de los comerciantes formales la noción de riesgo permite resaltar un aspecto particular de la relación con la policía. A pesar de la aparente cooperación que existe entre policías y comerciantes, los arreglos informales manejados por la organización —como las rentas— pueden afectar las prioridades de la policía en el desempeño de sus funciones. Los procesos de reforma parecen muy limitados para controlar estos esquemas

Finalmente, la relación con los comerciantes ambulantes destaca otro tipo de arreglos informales. En este caso, las redes de inclusión que vinculan a las organizaciones de ambulantes con el sistema político tienen efectos importantes para orientar el trabajo policial. Como se dijo, la aplicación de la ley parece condicionada a una lógica clientelar en la que el proceder policial oscila entre la represión y la tolerancia. La fuerza pública se utiliza no con la finalidad de hacer cumplir las disposiciones formales, sino para condicionar las negociaciones con este tipo de ciudadanos.

CONCLUSIONES

Una vez expuestos los hallazgos de la investigación, es necesario realizar una articulación de los argumentos vertidos en cada uno de los capítulos a fin de proporcionar algunas conclusiones generales. Conviene recordar que, dado el carácter exploratorio de este trabajo, sus principales aportes consisten en reflexiones que abran vetas de análisis y la elaboración de hipótesis sustentadas en el trabajo empírico.

Antes que nada, conviene recordar que el principal problema que orienta este trabajo se concentra en la observación de las premisas decisionales que estructuran a la organización policial del Distrito Federal. Para ello, la estrategia consistió en observar cómo es que tales premisas se ponen en operación cuando son contrastadas a la luz un problema específico: la relación policía/ciudadanía.

De entre las múltiples posibilidades para acercarse a este problema se optó por realizar una descripción del modo en que la policía observa a la ciudadanía, los problemas derivados de su trato cotidiano y las diversas alternativas que se tienen disponibles para encararlos. Esta selección se basó en el supuesto de que todas estas distinciones ofrecen una muestra, no solo de las formas en que la policía se relaciona con los ciudadanos sino, ante todo, de la manera en que este trato se encuentra mediado por las condiciones estructurales en las que opera la organización policial.

Para apoyar teóricamente este supuesto se eligió la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann como marco analítico. ¿Cuáles son los rendimientos de esta decisión?

A través de esta teoría se ofrece una posible alternativa de observación ante el problema de la discrecionalidad policial. Tal como se apuntó en el primer capítulo, una de las limitantes necesidades teóricas en vincular los aspectos estructurales de la organización con sus premisas culturales. Una perspectiva sistémica permite abordar coherentemente este problema.

En primer lugar, uno de los aportes más relevantes de esta teoría en el análisis de las organizaciones es que permite situarlas en un entorno social más amplio.

Como tal, las organizaciones pueden vincularse y dejarse irritar por los múltiples elementos de su entorno, aunque la determinación de sus estructuras siempre ocurra internamente. En el caso de las policías se ha dicho que las principales relaciones se establecen con los sistemas del derecho y la política. Observar qué características adquieren tales vínculos es un aspecto fundamental para entender cómo se estructuran las organizaciones policiales.

En segundo lugar, con la recuperación de los conceptos de riesgo y contingencia se ofrece una manera de observar los presupuestos que dan forma a las premisas decisionales de estas organizaciones, particularmente, los programas y la cultura organizacional.

Por un lado, pensar a la policía a través de la noción del riesgo admite el argumento de que la función de esta organización se orienta por la premisa de atemperar cierto tipo de amenazas a la seguridad pública. Cuando éstas quedan definidas, se pueden establecer las directrices que guiarán los programas de la organización. Para los fines de este estudio, el modelo policial ha sido elegido como una ilustración de las configuraciones que adquieren las premisas de decisión y los riesgos hacia los cuales se orientan.

Por otro lado, la observación del concepto de cultura policial a través del concepto de riesgo también brinda rendimientos importantes. En este caso, los esquemas que dan forma a la cultura se entienden como resultado de la resolución de problemas que deben ser enfrentados cotidianamente —formas de conocimiento. Se asume que la estabilización de tales esquemas están vinculados con la observación de riesgos que deben atemperarse ante un entorno incierto. A este nivel, el riesgo proviene tanto del entorno en el cual los policías llevan a cabo su trabajo, el entramado organizacional y los marcos institucionales que enmarcan la operación policial.

Ahora, ¿cómo es que este marco teórico ha servido encausar la observación de la relación entre policía y ciudadanía?

La mejor manera de responder esta pregunta es mediante un enlace de los hallazgos mostrados en el capítulo 4 con algunos de los problemas que se han tratado en los capítulos 2 y 3. En este sentido, la estrategia debe volver sobre sus

pasos: desde la observación concreta de las diferentes formas de relación entre policía y ciudadanía, hacia la estabilización de las premisas de decisión con base en la noción de riesgo, y finalmente, con los lazos que se establecen con el contexto político-jurídico en el que opera la organización.

Para esto, se retomarán las distinciones analizadas en el último capítulo: los habitantes del norte del sector y de la zona turística, los comerciantes formales y los comerciantes ambulantes. Con base en la problematización de las premisas decisionales que sostienen estas distinciones, se ofrecerán pistas sobre los límites estructurales que enfrentan las reformas a la policía del Distrito Federal. Sin duda los alcances de estas consideraciones son limitados, pero sugieren vetas de estudio que pueden ser retomadas en futuras investigaciones.

La primera distinción, aquella entre habitantes del norte del sector y los habitantes de la zona turística, ofrece algunas líneas de análisis sobre la implementación del modelo policial en el Centro Histórico. Especialmente, en cuanto a los objetivos de proximidad ciudadana. Para abordarla, es necesario recordar cuáles son los principales riesgos a la seguridad pública que están asociados a estas categorías, las estrategias utilizadas para encararlos y algunos de los problemas derivados de su aplicación.

Así pues, se mostró que los riesgos que se observan en ambas formas de construir la ciudadanía difieren de manera importante. En un caso, la atribución de que las personas del norte del sector son agresivas y se encuentran involucradas en actividades delictivas permite la implementación de estrategias que oscilan entre la represión del delito e imposición de la autoridad policial. Pero también provoca la utilización de mecanismos de evitación de problemas, sobre todo en el caso de posibles agresiones o denuncias.

En el segundo caso, la convivencia con los habitantes de la zona turística posibilita un trato más amable y cercano. A pesar de ello, el trabajo no está exento de dificultades. En tanto la orientación de la función policial se inclina hacia las labores de mantenimiento del orden, esta responsabilidad puede tornarse problemática cuando la regulación del espacio público debe aplicarse a distintas

personas. Asimismo, la constante vigilancia de la labor policial por parte de la ciudadanía implica siempre un riesgo latente de denuncias.

En este punto resulta importante preguntarse por las consecuencias de la selección de estas estrategias de seguridad en ambos espacios del sector. Es decir, en qué medida permiten reducir la incertidumbre ante los riesgos observados y, sobre todo, cuáles son los nuevos problemas que surgen a partir del uso de tales formas de intervención policial.

De acuerdo a lo observado en la investigación, la selección de estrategias de seguridad más agresivas en el norte del sector está relacionada con la prioridad que se otorga a la función de represión del delito. Sin embargo, esta misma ponderación podría incentivar escenarios conflictivos con los habitantes. Cuando la observación de la ciudadanía parte del supuesto de la sospecha y las formas de intervención utilizan procedimientos que pueden considerarse abusivos —como las revisiones preventivas— se incentivan reacciones adversas que pueden agregar factores de riesgo a un espacio que ya se considera peligroso en términos delictivos.

Esto no quiere decir que la hostilidad que se observa en la zona sea necesariamente provocada por la policía, ni que la sospecha de la participación de los habitantes en actividades delictivas carezca de fundamento. Lo que se intenta resaltar es que la selección de ciertos esquemas de operación policial en un entorno con características tan adversas puede intensificar las condiciones de enfrentamiento con la población, dificultar la labor policial y afectar las posibilidades de alcanzar los objetivos de seguridad que se plantea la organización.

En contraste, los principales problemas que se encuentran en la zona turística parecen residir, por un lado, en la poca claridad con la que la ciudadanía observa la aplicación de los mandatos policiales en las labores de mantenimiento del orden. Y por otro, en la distancia que existe en la valoración de las prioridades del trabajo policial.

Así, las observaciones en esta zona colocan sobre la mesa el hecho de que las normas sobre la regulación del espacio no siempre se aplican de la misma forma a todos los ciudadanos.

En esto intervienen, no hay duda, los diferentes esquemas de discriminación que se estabilizan alrededor de ciertas personas en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los indigentes. Tal estructura es reforzada por un marco institucional en el que los riesgos de verse sancionado por cometer un abuso frente a una persona en condiciones de vulnerabilidad es mucho menor que cuando se comete frente a otro tipo de personas.

Pero también influyen las presiones que los acuerdos informales ejercen sobre la toma de decisiones dentro de la organización. En este caso el reforzamiento ocurre de modo inverso. Es decir, en la medida que las probabilidades de recibir sanciones cuando se violan tales acuerdos —aun cuando sea en el cumplimiento de la ley— son altas. Este es el caso cuando se debe tratar con personas pertenecientes a redes que controlan el uso del espacio público.

Las soluciones con las que los policías encaran estos problemas no necesariamente ofrecen certidumbre a una ciudadanía que observa desigualdades en la aplicación de la ley. En este escenario, la falta de claridad podría abonar a un incremento de conflictos con las diversas personas que habitan el Centro Histórico —constante vigilancia a la actuación policial, resistencia a los procedimientos, amenazas de denuncias.

Al mismo tiempo, las presiones organizacionales que ponderan aspectos del trabajo policial vinculados a la represión del delito —como las remisiones—, no necesariamente coinciden con las preocupaciones de la ciudadanía. Mientras la policía considere que una remisión que no se complementa con una denuncia o que no procede es “tiempo perdido”, lejos estará de acercarse a los intereses en seguridad que demanda la población. En consecuencia, se refuerza una relación poco cooperativa y lejana.

A partir de esta breve recapitulación es posible reflexionar sobre algunos de los límites del modelo de proximidad de la policía del Distrito Federal. Uno de ellos tiene que ver con lo que parece una insuficiencia de estrategias de acercamiento a una ciudadanía diversa y con múltiples perspectivas de lo que se espera del trabajo policial.

Las pistas que ofrece esta investigación apuntan a que, en caso de divergencias o conflictos, la relación con la ciudadanía se vuelve un espacio de incertidumbre cuya resolución parece emplear, no necesariamente procedimientos formales, sino también formas de abuso y evitación de problemas. Sobre esto, es conveniente dejar abierta la pregunta sobre la medida en que los esquemas formales pueden llegar considerarse premisas útiles para la resolución de los problemas derivados del contacto con la ciudadanía.

Un segundo elemento se relaciona con la prioridad que organizacionalmente se concede a la función de represión del delito. En este sentido la pretensión de cumplir con los parámetros de evaluación de eficacia pueden abonar, no solo a la percepción de que el trabajo policial se torna abusivo, sino también a que algunas preocupaciones de la ciudadanía queden desatendidas. Desde el punto de vista de la policía, se desarrolla la idea de que las personas no cumplen con la responsabilidad que les corresponde en el ámbito de la seguridad pública. Lo que generaría pocos incentivos de cooperación.

Finalmente, la operación de mecanismos informales podría considerarse otro límite. Por un lado, estos esquemas propician la percepción ciudadana de una aplicación parcial de la ley. Por otro, desde la perspectiva policial, que el trabajo debe ajustarse a la existencia fáctica de tales acuerdos y, en esta medida, que el tratamiento de la ciudadanía no siempre puede seguir los mismos criterios.

Este último punto ofrece muchas posibilidades de análisis. Precisamente por ello sirve como un puente para continuar con la segunda distinción que se trabajó en el capítulo 4, aquella entre los comerciantes formales y los ambulantes.

La referencia a esta distinción es de suma importancia porque, aunque los policías suelen describir la relación que mantienen con los comerciantes formales y los ambulantes de modo opuesto —cooperativa en el primer caso, conflictiva en el segundo—, ambas ofrecen posibilidades de observar la manera en que las premisas de la organización construyen y se acoplan a cierto tipo de esquemas informales.

Tal como se ha dicho, el modo en que la policía genera vínculos con los comerciantes formales puede adquirir distintas características. De entre todas las formas posibles aquí interesa destacar aquella que ocurre a través de las “rentas”.

Este tipo de mediación resulta importante porque a través de ella se puede observar cómo las estructuras informales que se construyen dentro de la organización “parasitan” el desempeño de las funciones policiales.

Las rentas ocurren como una negociación entre los mandos del sector y los comerciantes formales que pagan por recibir un servicio exclusivo de seguridad para sus negocios. Si se considera la cantidad de comercios que se encuentran en el Centro Histórico, se entiende lo lucrativa que puede resultar la administración de este mercado.

Ahora, la administración de este servicio debe combinarse con las funciones formales de la organización. Es decir, en la medida que la renta depende de una protección efectiva contra las amenazas de la delincuencia, los mandos deben asegurar una vigilancia constante de los negocios. Para ello debe redefinirse la distribución de la fuerza policial a lo largo del sector. La presencia de policías, entonces, no solo está determinada por los protocolos y estrategias para atemperar los riesgos que amenazan la seguridad pública, también se define por la renta del personal que debe proteger los bienes privados.

Este apunte no es menor pues, tal como se explicó, las rentas funcionan como una forma parasitaria de implementación de los programas de la policía, esto en la medida que redefinen las prioridades que deben atender.

Al mismo tiempo, esta clase de esquemas delinear el tipo de decisiones que deben tomar los policías de tropa. En la medida que las rentas se vuelven una prioridad organizacional, el personal asignado a este “servicio” debe acatar la orden de resguardar los bienes de un particular aun cuando esto implique descuidar otras dimensiones de la función policial. Si no lo hace adecuadamente se corre el riesgo de recibir una sanción por parte de los mandos que manejan la renta del servicio.

Resalta la forma en que la estructura de mando permite reforzar la obediencia de los policías hacia los intereses informales de la organización. Y esto aunque las indicaciones que deben seguirse vayan en contra de lo estipulado en los programas formales y las normas que regulan la función policial. Como mencionó uno de los entrevistados, una premisa central en el funcionamiento de la organización policial consiste en que los uniformados *apliquen las órdenes, no la ley*. Tal esquema

operativo facilita el control de la tropa y la administración de los recursos obtenidos por la prestación del servicio.

En un plano distinto se halla la observación de los comerciantes ambulantes, pues permite resaltar otro tipo de riesgos para la operación policial. De particular importancia son aquellos relacionados con la forma en que estos comerciantes respaldan su operación a través de redes de inclusión.

Como se expuso anteriormente, a los ambulantes se les cataloga como personas agresivas y problemáticas que cometen, de manera reiterada, infracciones a la LCCDF. Esta caracterización tiene que ver con una organización que les permite defenderse cuando la policía intenta retirarlos de los espacios en los que trabajan. Pero también con la forma en que los líderes negocian el uso de espacios con las autoridades de la administración pública a través del intercambio de votos y dinero.

Tales condiciones son un foco de tensión entre las funciones que formalmente se le asignan a los policías y aquellas que se construyen a partir de acuerdos informales. Aunque los policías saben que legalmente el comercio ambulante se encuentra vedado, la decisión de proceder con su retiro no se guía necesariamente por esa premisa. Más bien, tal orientación queda definida en otro lado —partidos políticos, administración pública— y se filtra a través de la cadena de mando hacia la tropa. En este escenario, se puede suponer una alta integración de la organización policial a las disposiciones que ocurren en el sistema político.

La estructura se refuerza a nivel operativo través de las condiciones de funcionamiento de la organización. Quien decide aplicar las normas por encima de las disposiciones informales se enfrenta a diversos riesgos. El más común tiene que ver con las sanciones que pueden recibirse en caso de retirar a personas que ya habían “arreglado” el uso del espacio. La mejor forma de evitar estas consecuencias es ajustarse a las órdenes de los mandos. Una vez más, el valor de la orden se sobrepone a la orientación que pueden ejercer las leyes en la labor policial.

No es menor traer a cuenta este caso. La observación de las condiciones en las cuales la policía encara el problema del ambulante permite reflexionar sobre cómo esta organización orienta sus operaciones en un entorno político-jurídico

determinado. Concretamente, parecería que la expectativa de que las decisiones de la policía queden vinculadas jurídicamente se subsume a la mediación de las decisiones del sistema político ante determinados problemas. El tratamiento del ambulante ofrece muestras de una alta integración de la organización policial a las decisiones políticas.

La recuperación de las implicancias de las observaciones sobre los comerciantes formales y ambulantes permite apuntar hacia las condiciones en las cuales opera la policía. Más allá de acusar los efectos de la pervivencia de la corrupción en esta organización, valdría la pena decir que, a pesar de las reformas que se han implementado durante los últimos años, existen aún estructuras sociales —al interior de la organización, pero también más allá de ella— que sostienen estos esquemas.

En el capítulo 2 se dijo que la policía del Distrito Federal se consolidó como una organización altamente integrada a un sistema político clientelar y patrimonialista, cuya lealtad al régimen le valió mantener un rango de autonomía frente a los controles legales de su funcionamiento. Indudablemente, muchas de estas circunstancias se han modificado con los procesos de apertura democrática de los años noventa. De la misma manera, los procesos de reforma policial parecen haber limitado el ámbito de autonomía de la organización.

Aun así, la policía mantiene todavía suficiente capacidad para controlar un amplio rango de mercados informales —dentro del cual las rentas son solo un ejemplo— y no parece que esto vaya a cambiar a corto plazo. También la política sigue contando con el servicio policial para negociar con redes clientelares como la de los comerciantes ambulantes. Ambos elementos continúan mediando la operación de los programas formales y delimitan varios aspectos de la cultura organizacional de la policía del Distrito Federal.

En este sentido, cualquier intento de reforma policial profunda, es decir, que busque modificar los esquemas operativos para ajustarlos a las expectativas de un funcionamiento acorde a los marcos legales y al respeto de los derechos ciudadanos, deberá enfrentar el problema de controlar los efectos de las condiciones estructurales antes descritas.

No obstante, estos mismos aspectos podrían minar la posibilidad de plantear reformas de largo alcance. Piénsese tan solo en los pocos incentivos políticos con los que se cuenta para llevarlas a cabo. En tanto la policía se observe como un instrumento que puede ser usado con fines políticos —como es el caso del trato del ambulante— habrá poco interés en cambiar sus estructuras de funcionamiento.

Una pregunta necesaria para el futuro es ¿qué condiciones deberían cumplirse en el escenario político mexicano para que una reforma de tales características tenga viabilidad?

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado Mendoza, Arturo y Carlos Silva Forné (2011), "Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 73, núm. 3, pp. 445–473.
- Alvarado Mendoza, Arturo (2009), "La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina", *El Cotidiano*, núm. 153, pp. 63–72.
- Alvarado Mendoza, Arturo (2010), "Inseguridad pública, participación ciudadana y gobernanza en la ciudad de México en la última década", *Estudios Sociológicos*, vol. 28, núm. 84, pp. 941–963.
- Alvarado Mendoza, Arturo (2012), *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Alvarado Mendoza, Arturo y Diane Davis (2001), "Cambio político, inseguridad pública y deterioro del Estado de derecho en México: algunas hipótesis en torno del proceso actual", en Arturo Alvarado Mendoza y Sigrid Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México, pp. 115–143.
- Arnold-Cathalifaud, Marcelo (2006), "Lineamientos para un programa sociopoiético de investigación", en Ignacio Farías y José Ossandón (eds.), *Observando sistemas. Nuevas apropiaciones y usos de la teoría de Niklas Luhmann*, Santiago, Chile, Ril Editores - Fundación Soles, pp. 219–240.
- Arnold-Cathalifaud, Marcelo (2008), "Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos", *Cinta de Moebio*, núm. 32, pp. 90–108.
- Arroyo, Mario (2003), "Evaluando la 'Estrategia Giuliani': la política de cero tolerancia en el Distrito Federal", *Working Paper Series*, La Jolla, California, Center for US Mexican Studies-Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX.
- Azaola Garrido, Elena (2006), *Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*, México, Ediciones Coyoacán.
- Banton, Michael (2005), "The police as peace officers" en Tim Newburn (ed.), *Policing: Key Readings*, Londres, Willian Publishing, pp. 132–136.
- Barbosa, Mario (2012), "La vida política en la ciudad de México en tiempos de cambio (1903-1929)" en Ariel Rodríguez Kuri (ed.), *Historia política de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 363-415.
- Benoît, Jean-Pierre y Juan Dubra (2004), "Why Do Good Cops Defend Bad Cops ?", *International Economic Review*, vol.45, núm. 3, pp. 787–809.
- Bergman, Marcelo, y Hernán Flom (2012), "Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México" *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 40, pp. 97–122.
- Bergman, Marcelo, Gustavo Fondevila, Carlos Vilalta y Elena Azaola (2014), *Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a*

- 2013: *Indicadores clave*. México, CIDE, Centro de Investigaciones y Docencia Económica.
- Bittner, Egon (1970), *The Functions of the Police in Modern Society: A review of background factors, current practices, and possible role models*, National Institute of mental health, Center for studies of crime and delinquency.
- Bittner, Egon (2005), "Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: a Theory of the Police" en Tim Newburn (ed.), *Policing: Key Readings*, Londres, Willian Publishing, pp. 150–172.
- Briseño Becerra, Carlos Alberto (2009), "La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: Avances y tareas pendientes", *Acta Republicana. Política y Sociedad*, año 8, núm 8, pp. 55–61.
- CDHDF (2008), *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine*, Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Chan, Janett (1997), *Changing police culture: policing in a multicultural society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Corsi, Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi (1996), *GLU: Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, Universidad Iberoamericana.
- Dammert, Lucia (2005), "Reforma policial en América Latina", *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, núm. 12, pp. 53–54.
- Dammert, Lucia, y Mark Ungar (2012), La necesidad de un nuevo modelo de policía para México: una perspectiva comparada, en María Cristina Rosas (ed.), *El nuevo modelo de policía en México* México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, pp. 63–95.
- Davis, Diane (2006), "Undermining the rule of law: Democratization and the dark side of police reform in Mexico", *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm.1, pp. 55–86.
- Davis, Diane (2007), "El factor Giuliani: delincuencia, la cero tolerancia en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México", *Estudios Sociológicos*, vol. 25, núm. 75, pp. 639–681.
- INEGI (2015), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Galindo, Jorge (2012), "El método funcional en la teoría de sistemas" en Enrique de la Garza Toledo y Gustavo Leyva (eds.), *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 420–440.
- García Luna, Genaro (2011), *Para entender el nuevo modelo de seguridad para México*. México, Nostra Ediciones.
- González Ruiz, Samuel, Ernesto López Portillo Vargas y José Arturo Yañez (1994), *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Greene, Jack (2000), "Community policing in America: Changing the nature, structure, and function of the police", *Criminal Justice*, vol. 3, núm.3, pp. 299–370.
- Guerra Blanco, Edegar (2014), "¿Organizaciones o movimientos sociales? Esbozo de una crítica a una distinción conceptual. El caso de las organizaciones sociales en la Ciudad de México", *Territorios*, núm. 31, pp. 15–35.

- Guzmán, Paloma (2011), "Las zonas de amortiguamiento, instrumentos para la conservación y gestión del patrimonio cultural mundial", *Hereditas*, núm. 15–16, pp. 42–49.
- Jackson, Rachel (2014), *Recuperación de la ciudad. Reforma policial en la ciudad de México 2002-2008*.
- Loeza, Soledad (1995), "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 1, pp. 99–158.
- López-Montiel, Ángel Gustavo (2000), "The military, political power, and police relations in Mexico City", *Latin American Perspectives*, vol. 27, núm. 2, pp. 79–94.
- López Portillo Vargas, Ernesto (2000), *La policía en México: función política y reforma*, México, Smith Richardson Foundation.
- López Portillo Vargas, Ernesto (2001), "Seguridad pública y democracia. Hacia la seguridad ciudadana —relativizar el poder frente a la libertad." en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México, pp. 67–79.
- Luhmann, Niklas (1998a), "La forma `persona´ en Niklas Luhmann, *Complejidad y modernidad*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 231–244.
- Luhmann, Niklas (1998b), *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Barcelona, Anthropos Editorial, Universidad Iberoamericana, Centro Editorial Javerino.
- Luhmann, Niklas (1994), "Inclusión-exclusión", *Acta Sociológica*, núm. 12, pp.11–39.
- Luhmann, Niklas (1999), "Cultura como concepto histórico" en *Teoría de los sistemas sociales II*, Chile, Universidad Iberoamericana - Universidad de los Lagos.
- Luhmann, Niklas (2004), *La política como sistema*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Luhmann, Niklas (2005), *El derecho de la sociedad*, México, Herder.
- Luhmann, Niklas (2006), *Sociología del riesgo*, México, Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, Niklas (2010), *Organización y decisión*, México, Herder.
- Luhmann, Niklas (2015), "Mecanismos simbióticos", en *Comunicaciones y cuerpo en la teoría de los sistemas sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - La biblioteca, pp. 39–67.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura (2012), "Un nuevo marco normativo para un nuevo modelo de instituciones de seguridad pública", en María Cristina Rosas (ed.), *El nuevo modelo de policía en México*, México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, pp. 97–138.
- Magaña Hernández, Diana Margarita (2006), "El modelo de prevención del delito del Distrito Federal", *Alegatos*, núm. 63, pp. 283–310.
- Manning, Peter (2005), "The police: mandate, strategies and appearances" en Tim Newburn (ed.), *Policing: Key Readings*, Londres, Willian Publishing, pp. 191–214.
- Martínez de Murguía, Beatriz (1999), *La policía en México ¿Orden social o criminalidad?*, México, Planeta.
- Marván Laborde, Ignacio (2001), "La cuestión del gobierno representativo en el

- Distrito Federal mexicano", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, pp. 49–83.
- Marván Laborde, Ignacio (2012), "De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000", en Ariel Rodríguez Kuri (ed.), *Historia política de la ciudad de México*. México, El Colegio de México, p.483-568.
- Mayntz, Renate (1980), *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza Editorial.
- Meneses Reyes, Rodrigo (2011), *Legalidades públicas: el derecho, el ambulante y las calles en el centro de la ciudad de México*. México, UNAM.
- Micheli, Jordy, y Laura Islas (2015), "Videovigilancia en el Centro Histórico de la Ciudad de México", *Observatorio del Desarrollo*, vol. 4, núm. 13, pp. 29–34.
- Miles, Matthew, y Michael Huberman (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*, Londres, Sage Publications.
- Monjardet, Dominique (2010), *Lo que hace la policía*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Muir, William Ker (2005), "The paradox of dispossession: skid row at night", en Tim Newburn (ed.), *Policing: Key Readings*, Londres, Willian Publishing, pp. 173–190.
- Müller, Markus-Michael (2010), "Policing in Latin America: Lessons from Mexico City", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 88, pp. 21–37.
- Müller, Markus-Michael (2013), "Penal Statecraft in the Latin American City: Assessing Mexico City's Punitive Urban Democracy" *Social y Legal Studies*, vol. 22, núm. 4, pp. 441–463.
- Nassehi, Armin (2005), "Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organized social systems", *Sociological Review*, vol. 53, núm. s1, pp. 178–191.
- Naval, Claire (2006), *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Fedreal*. México, Fundar, Centro de Análisis.
- Neil, Rachel (s/a), *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Policía comunitaria*, Washington, D.C., Washington Office on Latin America.
- Padilla Oñate, Sergio (2015), "Más allá de una policía ordenada: las transformaciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en las últimas dos décadas", *Revista Virtual Ciudadanos + Policías*, núm. 1, pp. 11–18.
- Piccato, Pablo (2003), *A Historical Perspective on Crime in Twentieth-Century Mexico City*, Center for US-Mexican Studies.
- Reiner, Robert (1997), "Policing and the Police" en Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Oxford University Press, pp. 997–1049.
- Reiner, Robert (2000), *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press.
- Reuss-Ianni, Elizabeth y Ianni, Francis (2005), "Street cops and management cops: the two cultures", en Tim Newburn (ed.), *Policing: Key Readings*, Londres, Willian Publishing, pp. 297–314,
- Rodríguez Kuri, Ariel (2012), "Ciudad oficial, 1930-1970", en Ariel Rodríguez Kuri (ed.), *Historia política de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 417-482.
- Rodríguez Mansilla, Dario (2008), *Gestión organizacional*, Santiago, Ediciones

- Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez Mansilla, Darío (2010), "La teoría como pasión", en Niklas Luhmann, *Organización y decisión*, México, Herder, pp. 9–21.
- Salgado, Juan (2009), "Reforma policial en la ciudad de México: avances y regresión", ponencia presentada en *Municipal Strategies of Crime Prevention*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, D.C.
- Shearing, Clifford y Richard Ericson (1991), "Culture as figurative action", *The British Journal of Sociology*, vol. 42, núm. 4, pp. 481–506.
- Silva Forné, Carlos (2003), *Abuso Policial en la Ciudad de México*, Center for US-Mexican Studies, University California, San Diego.
- Silva Forné, Carlos (2010), "El reto de la cultura policial en la democratización de las policías mexicanas", en Roberto Blancarte (ed.), *Los grandes problemas de México: culturas e identidades*, vol. XVI, pp. 150–184.
- Silva Forné, Carlos (2011), *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en Ciudad Nezahualcoyotl*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Silva Londoño, Diana Alejandra (2010), "Comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México (1990-2007)", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, pp. 195–224.
- Silva Londoño, Diana Alejandra (2011), *Negociando la informalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, Tesis de doctorado, México, El Colegio de México.
- Skolnick, Jerome (2005), "A sketch of policeman's `working personality'", en Tim Newburn (ed.), *Policing: Key Readings*, Londres, Willian Publishing, pp. 264–279.
- SSPDF (2012), *Informe anual de actividades 2011*, Ciudad de México, Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- Suárez de Garay, María Eugenia (2006), *Los policías: una averiguación antropológica*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- Van Mannem, John (2005), "The asshole" en Tim Newburn (ed.), *Policing: Key Readings*, Londres, Willian Publishing, pp. 280–296.
- Von Foerster, Heinz (1998), "Por una nueva epistemología", *Metapolítica*, vol. 2, núm. 8, pp. 629–641.
- Weber, Max (1984), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- Wilson, James (1969), "What makes a better policeman?", *Atlantic Monthly Supplement*, vol. 3, pp. 129–135.
- Zackseski, Cristina (2010), "Brasilia y Ciudad de México: seguridad y orden público en la perspectiva de la criminología crítica", *Revista Multidisciplina*, núm. 5, pp. 76–92.
- Zagrebelsky, Gustavo, Pier Paolo Portinaro y Jörg Luther (1996), *Il futuro della costituzione*, Turín, Einaudi.
- Zamorano Farías, Raúl (2016), "La relación entre el sistema de la política y el sistema del derecho en México", *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 147.

HEMEROGRAFÍA

Por aparición en el texto:

“Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, de Fernando Escalante Gonzalbo, *Nexos*, México D.F., 1 de enero de 2011.

“Bitácora del fracaso de Salgado al frente de la policía capitalina: ni abatió la criminalidad, ni mejoró la imagen de la organización”, *Proceso*, México D.F., 27 de noviembre de 1997.

“Los 36 meses de Óscar Espinosa Villarreal”, *Proceso*, México D.F., 22 de noviembre de 1997.

“Un civil vuelve al mando de la policía capitalina después de ocho meses de promesas”, *Proceso*, México D.F., 28 de agosto de 1998.

“Veta Fox a candidato de AMLO para Seguridad”, de Ella Grajeda, Alejandro Torres, Juan Arvizu y Silvia Otero, *El Universal*, México D.F., 15 de febrero de 2002.

“Suman 10 mil polis ‘excelentes’”, de Antonio Baranda, *Reforma*, México D.F., 26 de noviembre de 2006.

INEGI, *Boletín de prensa núm. 276/15*, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

“Sustituyen UPC a sectores policiales”, de Juan Corona, *Reforma*, México D.F., 18 de noviembre de 2007.

“Plantean regular actuación policial”, de Juan Corona, *Reforma*, México D.F., 27 de octubre de 2006.

“Sistema de cuadrantes: ¿Solución a la inseguridad en DF?”, Ciudadanos en Red, 3 de junio de 2011, <http://ciudadanosenred.com.mx/sistema-de-cuadrantes-solucion-a-la-inseguridad-en-df/>, [18 de junio de 2016]

“El fracaso de los cuadrantes”, de Gustavo Fondevila, *Reforma*, México D.F., 7 de mayo de 2012.

“SSP: cese de policías por caer en corrupción”, de Fernando Martínez, *El Universal*, México D.F., 12 de mayo de 2011.

“El Centro Histórico de la Ciudad de México es el corazón vivo de nuestro país”, Autoridad del Centro Histórico, <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx>, 8 de febrero de 2016

“Es centro zona más difícil: SSP, de Javier Garduño, *Reforma*, México D.F., 10 de abril de 2002.

“El Centro Histórico a la venta”, de José Ignacio Lanzagorta, *Nexos*, México D.F., 12 de agosto de 2014.

“El Centro Histórico de la Ciudad de México es el corazón vivo de nuestro país”, Autoridad del Centro Histórico, <http://www.autoridadcentrohistorico.df.gob.mx>, 8 de febrero de 2016.

“El Centro Histórico de la Ciudad de México: 10 años de revitalización exitosa” de Adrian Pandal, <http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/urbanismo/11213-el-centro-historico-de-la-ciudad-de-mexico-10-anos-de-revitalizacion>, 13 de junio de 2016

“Capacitan policías para salvar el Centro”, de Arturo Sierra, *Reforma*, México, D.F., 7 de julio de 2002.

“Descuida la policía la mitad del Centro”, de Arturo Sierra, *Reforma*, México, D.F., 30 de septiembre de 2006.

“Refuerzan vigilancia en zona financiera”, de Manuel Durán y Jorge Alberto Pérez, *Reforma*, México, D.F., 15 de octubre de 2003.

“El Centro a Fondo. Calles más seguras”, de Alonso Flores, *Nueva Guía del Centro Histórico de México*, <http://www.guiadelcentrohistorico.mx/kmcero/el-centro-fondo/calles-m-s-seguras>, 15 de febrero de 2016.

“Inseguridad no cede en el Centro Histórico”, de Eduardo Hernández y Diana Guerrero, *El Universal*, México, D.F., 17 de agosto de 2015.

“Las calles seguras y peligrosas del Centro Histórico” de Sharenii Guzmán Roque, *El Universal*, México, D.F., 31 de enero de 2013.

“Ambulantes”, de Cynthia Ramírez, *Letras Libres*, México, D.F., enero de 2007.

“Avizoran ‘madre de todas las batallas’ entre ambulantes por control de calles del Centro”, de Manuel Espino Bucio, *La crónica*, México, D.F., 24 de enero de 2015.

“Alrededor de 99 dirigentes se disputan el control de 900 calles en el Centro Histórico”, de Laura Gómez Flores, *La Jornada*, México, D.F., 16 de enero de 2013.

“Implementa SSP-DF operativo *Control de comercio informal* en el Centro Histórico”, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, <http://www.ssp.df.gob.mx/>, 7 de febrero de 2016.

“Policía moja a indigente en Garibaldi, reportan en Twitter”, <http://noticias.terra.com.mx/mexico/df/policia-moja-a-indigente-en-garibaldi-reportan-en-twitter,05a97b4ef0a1e310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html>, 11 de junio de 2016.

“IP denuncia extorsiones en el Centro Histórico”, *El Universal*, México, D.F., 22 de septiembre de 2015.

“Ambulantaje, mina de oro y poder en la Cuauhtémoc”, de Valentina Pérez Botero y Karla Casillas, *El Universal*, México, D.F., 22 de julio de 2015.

“Comerciantes aseguran que los policías los extorsionan”, de Diana Villavicencio, *El Universal*, México, D.F., 16 de diciembre de 2015.

“Usan ‘toreros’ técnica policial”, de Juan Corona, *Reforma*, México, D.F., 30 de agosto de 2011.

LEYES

Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, D.F., 31 de mayo de 2004 (última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de diciembre de 2014).

Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, D.F., 22 de abril de 2008.