

CAPÍTULO SÉPTIMO

A CONTRACORRIENTE. LA POLICÍA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI: UN CASO DE (DES)MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Carlos A. PÉREZ RICART*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una historia anclada en el paradigma de la militarización*. III. *La crisis delictiva en la década de los años noventa*. IV. *Transición y desmilitarización*. V. *Hacia una policía de proximidad*. VI. *El periodo de Gertz Manero (1998-2000)*. VII. *El periodo de Leonel Godoy al frente de la SSP (2000-2002)*. VIII. *Las Unidades de Protección Ciudadana y el Programa de Cuadrantes*. IX. *Conclusiones*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En un país y en una región marcados por la creciente militarización del andamiaje de seguridad pública del Estado (véase otras contribuciones a este libro), el caso de la Ciudad de México aparece como excepcional.²⁵⁵ No sin retrocesos ni dificultades, la capital del país mantiene, desde hace casi un cuarto de siglo, un modelo de policía civil con resultados exitosos. Hoy en día, la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC) está dirigida por un mando civil y sus seis subsecretarías están dirigidas por perfiles civiles.²⁵⁶ No es una cuestión de hoy: con una sola excepción —la del contralmirante médico naval de la Armada de México Manuel Mondragón y

* Profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México.

¹ En este artículo utilizaré de manera intercambiable el término Ciudad de México y Distrito Federal.

² De acuerdo con la estructura orgánica de 2023: Subsecretaría de Desarrollo Institucional, Subsecretaría de Operación Policial, Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Subsecretaría de Control de Tránsito, Subsecretaría de Inteligencia e Investigación Policial y Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito.

Kalb— la corporación ha sido dirigida únicamente por mandos civiles en los últimos 25 años.

El caso es extraño. Durante prácticamente todo el siglo XX, la policía del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, estuvo marcada por una fuerte impronta militar. Estructura, mando y simbología castrenses estuvieron presentes en su nacimiento y desarrollo durante décadas.

En un periodo de 114 años, entre 1897 y 2010, dirigieron a la policía de la ciudad 57 jefes de extracción militar contra sólo catorce de rango civil; esto equivale a que por 85 años el mando policial fuera militar.³ Más todavía: es justo decir que en la génesis y evolución histórica de las fuerzas del orden del Distrito Federal apenas es posible distinguir entre el orden policial y el militar. Esa frontera fue siempre borrosa, a veces inexistente. Es en los últimos quince años que ésta se ha ido delimitando con mayor claridad.

El rompecabezas se abre ante nosotros. En un contexto en el que el país avanza hacia un proceso de militarización pública a escala nacional —y a pesar de una historia local fuertemente anclada en la lógica militar, ¿cómo logró la policía de la Ciudad de México revertir el modelo y posicionarse como el paradigma de la desmilitarización en el país? Esa es la pregunta de investigación que plantea responder este texto.

A manera de hipótesis se propone que el proceso de desmilitarización de la policía en el Distrito Federal ocurrió a partir de la combinación de una serie de procesos que, en su conjunto, habilitaron la vía civil. Estos son: el emprendimiento de carrera policial relativamente profesional que permitió el impulso de liderazgos civiles, por un lado, y la apuesta por esquemas de policía de proximidad, por otro. Ambos procesos difícilmente habrían ocurrido sin la transición política que sufrió la ciudad en 1997 y la mejora sustancial en los resultados a lo largo de los años. El capítulo contribuye a la bibliografía académica interesada en procesos de militarización y desmilitarización de la seguridad pública y a los estudios sobre los desafíos organizativos de la seguridad en grandes urbes, la mayor parte de ellos ya referenciados en este libro.

La primera parte del capítulo da cuenta de una breve historia de la policía de la Ciudad de México. El objetivo es demostrar que el punto de partida es un caso extremo de policía militarizada. Se exponen los rasgos militares de nacimiento y evolución a lo largo de un siglo. Esta sección está basada en la revisión bibliográfica de los principales textos sobre historia de la policía y en el trabajo de archivo realizado por el autor. No propone un

³ Alvarado Mendoza, Arturo, *El tamaño del infierno: un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Distrito Federal, El Colegio de México, 2012, p. 210.

análisis detallado de la evolución histórica del cuerpo policial ni un examen preciso de su dinámica institucional y legal. Las pretensiones son mucho más humildes: señalar la fuerte impronta militarizada con la que nació y evolucionó la policía de la capital.

La segunda parte es la más extensa y trata del cambio sufrido en los últimos años por la policía de la ciudad. Esta sección está basada en una amplia revisión hemerográfica y documental que da cuenta de la accidentada, pero exitosa, creación de proyectos de policía de proximidad, así como de significativos esfuerzos por crear una carrera policial profesional. Esta sección analiza, en específico, el periodo 1997-2008 pues trata justamente del momento en que tiempo y recursos fueron invertidos para ambos esfuerzos. Se trata de una coyuntura crítica que sentó las bases para el derrotero de los siguientes tres lustros.

II. UNA HISTORIA ANCLADA EN EL PARADIGMA DE LA MILITARIZACIÓN

Son varios los obstáculos que enfrenta el investigador para acercarse a las historias de las policías de la Ciudad de México. El principal de todos es la escasez de documentación histórica sobre sus diferentes formas institucionales. Si bien el Archivo Histórico de la Ciudad de México concentra algunas series documentales, por lo general no contienen material posterior a 1930. Hay varias explicaciones para esto, entre otras, la destrucción documental (dinámica bastante común en la administración pública del país), la falta de catalogación de los legajos existentes, así como la dispersión del material en distintos fondos documentales. Con todo, una serie de historiadores ha logrado delinear trabajos de alta calidad sobre distintos momentos de la historia de la policía.⁴ Esta sección abreva de éstos y sintetiza sus principales hallazgos referentes a la dimensión militarizada de la policía de la Ciudad de México.

La historia de la policía de la Ciudad de México no tiene punto de arranque identificable. No hay fecha o decreto que pueda fijarse como fecha de su nacimiento. Situarla es difícil: hay quienes prefieren remontarse al México prehispánico. Otros, con mayor realismo, identifican sus orígenes en la promulgación del Reglamento para las Fuerzas de Policía de 1848 o, quizás, con mejor tino, en 1861 con el decreto dirigido por el presidente

⁴ Especialmente los trabajos de Diego Pulido Esteva, Regina Hernández Franyuti y Diane E. Davis. El libro mejor documentado sobre la historia de la policía de la Ciudad de México es: Pulido Esteva, Diego, *La ley de la calle: policía y sociedad en la Ciudad de México, 1860-1940*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2023.

interino Benito Juárez a través del cual se crea la Inspección General de Policía del Distrito Federal.

Para efectos de este trabajo, consideraremos esta última fecha como central. Fue por medio de un decreto fechado el 2 de marzo de 1861 cuando, ya con los conservadores derrotados, la presidencia juarista estableció el cargo de inspector general de policía del Distrito Federal. Por primera vez, el gobierno contaría con una figura que coordinaría distintos cuerpos policiales que pululaban en la ciudad, asentando un modelo de organización que perdura —no sin variaciones importantes— hasta hoy. El inspector, quien debería ser nombrado por el presidente de forma directa, tendría bajo sus órdenes “a toda la fuerza armada de policía, de infantería y caballería, incluso los resguardos diurno y nocturno”.⁵ Me detengo en un detalle acaso nimio: *fuerza armada de policía, de infantería y caballería*. Como se ve, las dos fuerzas de combate tradicionales de lo militar están presentes en los fundamentos de la policía capitalina: *infantería y caballería*. Al mando, siempre militares.

El inspector general de Policía mantenía control sobre las comisarías desplegadas en la capital. Su carácter militar está bien documentado. Entre 1877 y 1928, al frente de la Inspección, sólo hubo siete civiles entre las 46 personas que desempeñaron el cargo.⁶ El resto, todos militares, normalmente cercanos al círculo presidencial.

El modelo de inspector general continuó vigente en la capital hasta 1928. Durante el porfiriato se consolidó como un cuerpo centralizado, numeroso y jerarquizado. Su carácter militar se acentuó tras el inicio de las revueltas de 1910. Los combates revolucionarios en la ciudad sólo hicieron crecer el flujo de soldados hacia la policía. Lo anterior, “no sólo fomentó una identidad propia de los cuerpos policiacos como fuerzas enemigas de los contrarrevolucionarios, sino que les inculcó un fuerte *ethos* militar”.⁷

Hacia principios de la década de los años veinte del siglo pasado, ya durante los gobiernos vertidos por la Revolución, los reclutas de la policía

⁵ Dublán, Manuel y Lozano, José María, “Decreto del gobierno. Se establece el cargo de inspector general de policía del Distrito, 2 de marzo de 1861”, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1877.

⁶ Pulido Esteva, Diego, “Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la ciudad de México, 1870-1930”, *Ler História*, Portugal, núm. 70, 2017, pp. 37-58.

⁷ Davis, Diane E. “Historia de detectives: rastreando a la policía de la capital en la historiografía política de México”, en Rodríguez Kuri, Ariel *et al.* (eds.), *Los últimos cien años: los próximos cien*, Cultura Universitaria, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 79.

capitalina comenzaron a recibir instrucción práctica en la Escuela Técnica de la Policía (1923). Tanto los materiales como la enseñanza eran conforme a los reglamentos de infantería y caballería vigentes en el Ejército. Sin sorpresa descubrimos que la enseñanza estaba al mando de militares.

Al igual que sucedió durante el juarismo y luego en la dictadura porfirista, durante el periodo de la posrevolución apenas hubo mandos civiles al frente de la policía (que en 1928 pasaría a llamarse Jefatura de Policía). La excepción que confirma la regla es la del detective Valente Quintana quien, por un año, entre 1929 y 1930, llegaría al frente de la corporación. Se trata de una de las figuras clave de la historia de la policía en el país y acaso el detective más famoso de la primera mitad del siglo XX.⁸ Tardaríamos varias décadas en volver a ver un mando civil al frente de la policía capitalina.

En el otoño de 1939, en el marco de una amplia reforma, se creó lo que hoy conocemos como Policía Preventiva, cuerpo armado encargado del mantenimiento del orden y de la vigilancia de la ciudad. Desde sus orígenes, se estableció que la instrucción de sus elementos debía ser de corte militar y que los efectivos policiacos serían considerados parte de la Segunda Reserva del Ejército Nacional, con la posibilidad de ser llamados al frente de guerra de ser necesario. A la cabeza de la nueva institución, como solía suceder, y a pesar de que la noción de *prevención* debió definir su identidad, fue nombrado un general de división. El propio reglamento de la Policía Preventiva de 1941, con vigencia hasta 1984, estableció que el jefe de la policía del Distrito Federal debía haber alcanzado el grado de general de división y que sus subalternos más importantes debían ser militares.⁹

A la Policía Preventiva fue integrado también el Servicio Secreto, antes llamado Comisiones de Seguridad, órgano fuertemente militarizado. Por aquellos años, específicamente en 1941, se creó el Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva, el antecedente más próximo de la actual Policía Auxiliar de la capital. Aquel Cuerpo de Veladores venía a suplir las tareas que por esa época realizaban incipientes empresas privadas de mili-

⁸ A diferencia del resto de sus colegas que arribaban a puestos de poder por su origen militar, Quintana entró a la antigua Inspección General de Policía como gendarme en 1917. Con el paso de los años, Quintana llegó a ser jefe de las Comisiones de Seguridad (el antiguo nombre del Servicio Secreto) en 1923 y a fundar su propia empresa, el Bufete Nacional de Investigaciones. En la cumbre de su fama, el presidente Emilio Portes Gil lo nombró jefe de la policía de la capital, donde sirvió menos de un año. El caso de Quintana es excepcional. Su llegada a la jefatura de la policía se dio de manera posterior a su fama, no antes. Fue un gesto a la tribuna, una golondrina que hizo verano.

⁹ CDHDF, *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, p. 30.

tares retirados que ofrecían sus servicios de seguridad privada. También en 1941, se creó la Policía Bancaria e Industrial (PBI) como una policía privada que velaría por la seguridad de las empresas. Al mando fue designado el coronel Arturo Godínez Reyes.

El resto del siglo siguió el mismo derrotero: instrucción militar, mandos castrenses y un modo de organización y cultura burocrática lejanos al paradigma de lo civil. El único intento después de la experiencia de Valente Quintana por llevar a un civil al mando de la policía, en ese entonces llamada Dirección General de Policía y Tránsito, terminó en tragedia. El mandato de Arturo “El Negro” Durazo al frente de ésta (1976-1982) estuvo caracterizado por la corrupción institucionalizada.¹⁰ La experiencia de un mando civil tras casi medio siglo no pudo haber sido peor.

A pesar de la promesa de “renovación moral” en la década de los años ochenta y de la desaparición de las principales burocracias represivas a nivel federal (Dirección Federal de Seguridad) y metropolitano (División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, DIPD), la impronta militar continuó vigente en la policía capitalina. Tras esta breve revisión histórica, cabe preguntarnos: ¿podemos hablar de una línea claramente definida entre policía civil y Ejército? En la Ciudad de México —y en la mayor parte de las metrópolis mexicanas— la respuesta es un rotundo no. Se trató siempre de una frontera porosa.

III. LA CRISIS DELICTIVA EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA

Los años noventa no fueron sencillos para la seguridad pública de la ciudad. Las crisis económicas de mitad de la década provocaron olas de crimen nunca vistas. El quinquenio 1993-1997 fue particularmente duro. En ese periodo, la criminalidad de orden común creció a razón de 16.2% por año.¹¹ Se trató del peor retroceso en seguridad pública en décadas. Fue, además, un periodo de “derroche de violencia” nunca visto. Así lo señala Claudio Lomnitz: “las víctimas eran aterrorizadas a golpes por sus victimarios, insultadas de manera atroz, amenazadas casi siempre con armas de fuego y a veces incluso asesinadas”.¹² Hacia finales de 1997, el 80% de los capitalinos vivían angustiados por la seguridad. Tal era la ola de crimen que los taxis se

¹⁰ González González, José, *Lo negro del negro Durazo*, México, Posada, 1983. A pesar de no tener ningún antecedente militar, el presidente López Portillo premió a Durazo con el título de general de división, requerimiento para poder asumir su puesto al frente de la policía.

¹¹ Ruiz Harrell, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores & Aljure, 1998, p. 14.

¹² Lomnitz, Claudio, *El tejido social rasgado*, México, Era, 2022, p. 46.

negaban a ofrecer servicios en más de cien colonias de la ciudad por la noche, incluyendo algunas bastante céntricas como la Doctores, Obrera, Guerrero, Buenos Aires y Asturias.¹³

No es exagerado decir que el crimen sobrepasó a las autoridades de la capital. Esto nunca fue más claro como cuando un comando de asaltabancos tiró a balazos un helicóptero del Grupo Cóndor de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) en marzo de 1996. La figura no podía ser más nítida: a pleno mediodía se desplomaba el helicóptero sobre Calzada de la Viga, en la Colonia Viaducto Piedad, a la vista de todos los vecinos. Los delincuentes huyeron. Tres de los cuatro tripulantes murieron. “Ley de la Selva”, fue el titular de un periódico nacional.¹⁴

Desafortunadamente no contamos con estudios que expliquen a cabalidad, más allá del factor económico, las causas de esta ola criminal. Lo que sí conocemos, gracias a la hemeroteca, es la ineficiente y tardía respuesta policial al problema. Sabemos, también, que esta respuesta tuvo una fuerte dimensión militarizada, reactiva y de mano dura.

En junio de 1995, el regente Óscar Espinosa Villarreal y su secretario de seguridad pública, David Garay Maldonado, anunciaron la puesta en marcha del programa Reacción Inmediata de Máxima Alerta (RIMA), una iniciativa que anunciaba la instrumentalización de operativos policiales en zonas de alto impacto delictivo. RIMA proponía intervenir en zonas conflictivas, “asegurar personas sospechosas” y luego “verificar” si había alguna orden de aprehensión en contra. Esto es, no apostaba por la investigación policial, sino por la ejecución de operativos que pasaban por encima de derechos humanos fundamentales (por aquel entonces todavía llamados “garantías individuales”). Durante meses se dieron golpes sin dirección alguna.

Con más de 3 mil 500 policías involucrados, entre los que se encontraban motopatrulleros del Grupo Especial de Disuasión “Jaguar”, policías del Grupo de Intervención Especial “Zorros”, granaderos y policías preventivos, en los operativos del regente Espinosa Villarreal, se actuaba antes de investigar. Los resultados dolerían por décadas a la capital del país y mancharían la ya de por sí triste reputación de la policía.

Entre 1995 y 1997 se celebraron operaciones a diestra y siniestra con nombres rimbombantes: “Noctámbulo”, “Marte”, “Rastrillo”, “Gaucho”, “Atlampa”, “Tauro”, “Zug”, etcétera. En una semana normal podían realizarse alrededor de 500 operativos distintos.¹⁵

¹³ Joyner, Alfredo, “Domina el hampa 100 colonias”, *Reforma*, 8 de agosto de 1997.

¹⁴ “Tiran Cóndor a balazos”, *Reforma*, 19 de marzo de 1996.

¹⁵ Joyner, Alfredo, “478 operativos en la semana”, *Reforma*, 4 de agosto de 1997.

La investigación en hemeroteca da cuenta de cómo policías de la SSPDF detenían autobuses, “bajaban” pasajeros y los revisaban al azar. Luego, sólo entonces, los policías remitían a los sospechosos al Ministerio Público. No había investigación. Bajo el nombre de “Operativo Noctámbulo”, la policía del Distrito Federal entró a billares, bares, centros nocturnos y discotecas para catear a los presentes. Buscaban —o decían buscar— drogas y armas. En uno de esos operativos que involucró la detención de decenas de personas se obtuvo, como gran hallazgo, apenas un cuchillo y un desarmador.¹⁶ Eran diarias las acusaciones por robos, “culatazos”, golpes, evidencia “plantada”, detenciones injustificables y lesiones graves.¹⁷

Durante meses, los operativos fueron apenas una nota al pie de los periódicos. Sin embargo, las cámaras de los periodistas y la atención de los legisladores no pudieron enfocarse a otro lado cuando, en septiembre de 1997, tres jóvenes de la colonia Buenos Aires fueron hallados sin vida en Tláhuac y tres más en la carretera panorámica al Ajusco. Según la necropsia, antes del balazo final, habían sido torturados.

Nunca quedó claro si los jóvenes fueron asesinados por elementos del Grupo Especial de Disuasión “Jaguares” o por miembros del Grupo de Intervención Especial (GIE) “Zorros”. De lo que no hubo duda era que éstos habían sido ultimados por la policía capitalina tras una operación en la colonia Buenos Aires. Al parecer, miembros de estas corporaciones habían ingresado a la colonia sin órdenes de arresto o cateo. Quienes se resistieron fueron llevados fuera de la zona y asesinados. Se tomaron declaraciones a más de 300 policías y once fueron sentenciados a 50 años de prisión. La política de mano dura dejaba al descubierto las carencias de una corporación en la que cristalizaba lo peor del régimen autoritario que no acababa de morir.

Las crisis económicas de los años noventa no sólo dispararon la criminalidad, también impidieron mejores condiciones de trabajo para los policías de la ciudad. Los sueldos se estancaron. Para 1995, un policía preventivo recibía unos 1,300 pesos al mes, dinero insuficiente para una vida digna. El resto de las unidades policiales no ganaba mucho más.

La policía capitalina tampoco tenía instalaciones adecuadas, la instrucción dependía de su relación con las fuerzas armadas. Era en el Campo Militar Número 1 en donde se llevaba a cabo el adiestramiento de nue-

¹⁶ Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, año II, primer periodo ordinario de sesiones, 16 de octubre de 1995, p. 32.

¹⁷ Ruiz Harrell, *op. cit.*, p. 316.

vos efectivos. El “Instituto de la Policía” apenas operaba; tampoco había programas de capacitación. Según el jefe de la Secretaría, hacia 1997, el 40% de los policías estaban “gordos y enfermos”. Buscaba reemplazarlos por “cadetes jóvenes”.¹⁸

En términos institucionales a la policía de la capital no le fue bien. Hubo muchos cambios y reacomodos. David Garay Maldonado, quien había diseñado el plan de seguridad en 1995, fue cesado de sus funciones por el presidente Zedillo. El motivo esboza un buen cuadro de la que era la policía en aquel momento: en mayo de 1996, una marcha magisterial desembocó en que granaderos de la SSPDF hirieran a más de 45 personas, incluyendo una periodista de *Reforma* quien recibió toletazos a diestra y siniestra mientras protegía su cuerpo tirado en la calle. El escándalo obligó la renuncia de Garay Maldonado.

Su lugar lo tomó brevemente Rafael Avilés, policía de carrera quien había sido comandante del Agrupamiento de Granaderos y luego director general de operaciones de la SSPDF. Su función fue interina. En el verano de 1996 llegó el general de división Enrique Tomás Salgado Cordero al frente de la policía. Fue el último secretario de seguridad pública del *priismo*. Al momento de ser designado como titular de la SSPDF, Salgado Cordero era comandante de la IX Región Militar en Acapulco. En la década de los años setenta había sido subdirector de la Dirección General de Policía y Tránsito, justamente durante uno de sus periodos más oscuros.

Con la llegada de Tomás Salgado Cordero, en cien años, la policía de la capital había visto pasar 62 titulares: 31 generales, 16 coroneles y sólo 15 civiles.

La administración de Salgado Cordero se caracterizó por el arribo de al menos 200 mandos militares a las filas de la corporación (en reemplazo de policías de carrera). Según su diagnóstico inicial, la policía de la capital “se encontraba en un estado de abandono” y la “corrupción había permeado en todas las áreas”.¹⁹ Su respuesta fue militarizar la policía y poner en marcha un plan de entrenamiento policial en las instalaciones del Campo

¹⁸ Joyner, Alfredo, “«¡Atención!, paso redoblado...»”, *Reforma*, 15 de marzo de 1997. El Distrito Federal no era la excepción: hacia finales del siglo pasado, en todo el país sólo existían 41 academias policiales que, en promedio, ofrecían poco más de cuatro meses de entrenamiento a sus aspirantes. Esa era toda la instrucción que recibían. Esa era la métrica de la profesionalización policial en México. Por si fuera poco, en todo el país, menos de la mitad de los policías preventivos habían estudiado la secundaria. Véase Sabet, Daniel M., *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012, p. 8.

¹⁹ Joyner, Alfredo, “Los 100 días del general”, *Reforma*, 15 de septiembre de 1996.

Militar Número 1. Salgado Cordero también tomó la decisión de desplegar a la Tercera Brigada de Policía del Ejército en Iztapalapa. Tras los eventos de 1968, las fuerzas armadas volvían a patrullar las calles de la Ciudad de México.

A los pocos meses de su llegada a la SSPDF, no sólo el secretario de seguridad era de extracción militar, sino también lo eran un subsecretario, un director general, veintisiete directores de área, 33 subdirectores y 73 jefes de unidad de departamentos.²⁰ La militarización en la ciudad había llegado a su punto más álgido. Estaba fuera de todo realismo imaginar una alternativa.

IV. TRANSICIÓN Y DESMILITARIZACIÓN

Tras décadas de regentes designados por la sabiduría de un único elector —el presidente de la República—, en 1997 el Distrito Federal se inició en la transición democrática. Aquel año se celebraron los primeros comicios para elegir jefe de gobierno. Para sorpresa de pocos, el ganador fue Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD). La transición democrática era una realidad. Como veremos a continuación, sin embargo, de esa dinámica no se desprendió, en automático, una reforma policial.

Apenas reconocido su triunfo electoral, Cárdenas se reunió con el presidente Zedillo para abordar los detalles de la transición. En aquel encuentro, Zedillo respaldó a Cárdenas en su petición de ser él quien designara al procurador capitalino, así como al jefe de la policía, una facultad que por entonces correspondía al presidente. Se trató de un hecho histórico: el jefe de gobierno emanado de un partido de oposición iba a tener control de los mecanismos de justicia y seguridad de la capital del país.

La relación de Cárdenas con la policía fue accidentada. Su partido político, el PRD, no tenía alianzas formales o informales con la estructura policial en la ciudad. ¿Cómo gobernar sobre una organización asociada por décadas al régimen priista? ¿Cómo romper las relaciones de complicidad creadas por una burocracia que se iba y otra que permanecía? ¿Cómo hacerse del control de una corporación que al menos desde 1928 respondía a consideraciones que no siempre estaban relacionadas a la seguridad pública y que tenía una fuerte dimensión militar?

²⁰ Joyner, Alfredo, “Carece policía de cuadros”, *Reforma*, 16 de julio de 1997.

Quizás buscando una respuesta contundente a esa cuestión fue que el ingeniero Cárdenas nombró secretario de seguridad a Rodolfo Debernardi, teniente coronel en retiro y quien había pasado sus últimos 26 años al servicio de las fuerzas armadas. Debernardi tenía en su récord de servicio haber sido jefe de inteligencia del Estado Mayor de la Fuerza Aérea. La carta de *traer* a un agente fuera de la nomenclatura policial buscaba justamente lograr imponer autoridad sobre ésta, pero no lograba cambiar el derrotero militarizado de la corporación.

La transición política en la ciudad no cambió la tendencia hacia la designación de miembros del Ejército como mandos en la policía. Para ese momento, la capital contaba con 36,000 agentes preventivos, 18,600 policías bancarios y 25,000 miembros operativos. Aunque se trataba de la corporación policial más grande de América Latina, a ojos del nuevo secretario, sus hombres “eran insuficientes para garantizar la seguridad de una ciudad con casi 9 millones de habitantes”.²¹ Los números no eran halagüeños: en la ciudad se reportaban un promedio de 700 delitos diarios, incluyendo 160 autos robados, 63 robos a repartidores, 51 a negocios y 23 a casa habitación.²²

El primer escollo de la administración de Cuauhtémoc Cárdenas estuvo en la designación de Jesús Ignacio Carrola Gutiérrez como director de la Policía Judicial del Distrito Federal. No habían pasado ni seis días de su nombramiento y en la prensa ya habían comenzado a filtrarse acusaciones que lo involucraban en casos de tortura, homicidio y protección a narcotraficantes.²³ En concreto, a Carrola Gutiérrez, quien había trabajado por largo tiempo en la Procuraduría General de la República (PGR), se le acusaba de proteger a los hermanos Arellano Félix, fundadores del Cártel de Tijuana. Ante la presión se vio forzado a renunciar, y su cargo fue ocupado por Samuel del Villar.

Un día después de que Carrola se separara del cargo, el 11 de diciembre de 1997 tuvo que hacer lo mismo Francisco Castellanos de la Garza, jefe del área de Recuperación de Vehículos Robados de la Procuraduría. Notas periodísticas acusaron a Castellanos de tráfico de drogas, tortura y extorsión. Otro mando importante, Salvador López Portillo, subsecretario de Seguridad Pública, tuvo que renunciar en febrero de 1998 cuando se filtró información sobre su presunta participación en el “Halconazo” en

²¹ “Los policías deberán entender que se acabaron los cotos de poder en el Distrito Federal, advierte Debernardi”, *Proceso*, 13 de diciembre de 1997.

²² Vicenteño, David, “Hacia una mejor policía: balance de un sexenio de la SSP”, *Reforma*, 2 de diciembre de 2000.

²³ “El efímero director de la Judicial niega todo, menos su mano dura y su amistad con Coello Trejo”, *Proceso*, 13 de diciembre de 1997.

1971. A su sustituto, Héctor Careaga Estrambasaguas, también se le pidió la renuncia cuando se descubrió que había sido oficial del Batallón Olimpia y que había estado presente el 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco.

Así, no habían pasado ni dos meses de gobierno y comenzaba a descartarse el proyecto de seguridad del ingeniero Cárdenas. En el fondo subyacía un problema central: la falta de cuadros expertos en temas de seguridad con la que la izquierda mexicana había asumido el poder en la capital del país. Esa cruz la cargaría algunos años más.

En julio de 1998, la reputación del gobierno del ingeniero Cárdenas recibió otro golpe cuando se hizo público que una docena de integrantes de la Policía Montada de la SSPDF llevaron a tres jóvenes a las cabellerizas de la corporación en Tláhuac para atacarlas sexualmente. Afortunadamente las jóvenes pudieron huir. Aquel terrible suceso, y la evidencia de que en cuarteles de la SSPDF sucedían eventos similares de manera cotidiana, provocó la renuncia de Debernardi y un cisma en la corporación. Con la salida de Debernardi se cumplió la frase con la que había comenzado su administración ocho meses y veintitrés días atrás: “No ha nacido el hombre que logre controlar la delincuencia”.

El lugar de Debernardi fue tomado por Alejandro Gertz Manero, exfuncionario de la PGR en la década de los años setenta. Gertz Manero llegó a la SSP en agosto de 1998. Tal como había sucedido con Debernardi, fue nombrado por Ernesto Zedillo a petición de Cárdenas. A su favor estaba su extracción civil, tras varios años de mandos militares al frente de la SSP. Su llegada a la corporación significó un cambio de paradigma en la manera en la que los gobiernos perredistas enfrentarían el problema del crimen. Fue el inicio de un proceso largo y accidentado hacia la desmilitarización de la seguridad pública en la Ciudad de México.

V. HACIA UNA POLICÍA DE PROXIMIDAD

Igual que sus predecesores, Gertz Manero prometió un profundo proceso de reorganización de la policía que se llevaría a cabo a través de trece acciones; entre otras, un importante aumento salarial a los policías, la ubicación definitiva de la policía sectorial en la delegaciones (es decir, bajo el mando de los delegados políticos), el establecimiento de un sistema de denuncia “ciudadana”, el fortalecimiento de la coordinación con la Procuraduría, la realización de auditorías a las policías Bancaria y Auxiliar y la difusión de las hojas de

servicio de agentes, oficiales y mandos policiales.²⁴ Además, ofreció una “limpia” y depuración total. El policía “que no dé resultados, que no trabaje y que no sea honesto no tiene por qué estar en la corporación. Quien quiera que sea se tendrá que ir”, dijo.²⁵ Además, su crítica hacia el pasado y a sus predecesores fue mordaz: “la Policía fue puesta en manos de verdaderos maleantes que la desprestigiaron gravemente, convirtiendo a la ciudad en un auténtico botín y en un campo de batalla entre hampones al mando de la Policía”, dijo el nuevo secretario ante el pleno de la Asamblea Legislativa en octubre de 1998.²⁶ Según Gertz, el modelo de seguridad debía construirse desde lo local y con una perspectiva de proximidad.

¿Qué significa esto? Vale la pena detenernos un momento en el concepto. La perspectiva de policía de proximidad subraya la participación activa de los vecinos en la *producción* de su propia seguridad. En otras palabras: los vecinos no sólo son receptores del servicio, sino corresponsables de la producción de seguridad. A partir de ahí, se han desarrollado diferentes modelos de gestión, algunos más sofisticados que otros; algunos más integrales que otros. Si bien no siempre se cumplen, son varias las características del “tipo ideal” de policía de proximidad. Las enumeramos brevemente:

En primer lugar, destaca su lógica descentralizada. Ésta puede variar, pero, en principio, propone la definición de un esquema de operación que habilita a los mandos medios tomar decisiones operativas y de estrategia policial de manera relativamente autónoma. Esta lógica descentralizada, además, debe permear en la organización territorial de la policía (*sectorización*).

En segundo lugar, el perfil democrático. Esto es, abierto a la rendición de cuentas y al escrutinio público. La lógica subyacente: no pueden imponerse decisiones, se debe avanzar por consenso. Así, por ejemplo, el tipo de zonas y rutas de patrullaje debe resultar de acuerdos comunes entre mandos, policías y vecinos.

En tercer lugar, la impronta comunitaria. El policía de proximidad no sólo atiende sucesos criminales, sino que también está pendiente de actividades de acercamiento entre los habitantes de la comunidad. Atiende conflictos vecinales como una función central de su trabajo, no como una tarea contingente, sino como parte de su trabajo en cuanto mediador.

²⁴ Bordon, Alejandra y Rodríguez, Francisco, “Propone giro radical nuevo jefe policiacon”, *Reforma*, 29 de agosto de 1998.

²⁵ Bermeo, Alejandra, “Advierte Gertz: se limpiará la SSP”, *Reforma*, 3 de septiembre de 1998.

²⁶ Vicenteño, David, “Crítica Gertz gestión de ex jefes policiacon”, *Reforma*, 7 de octubre de 1998.

Para construir un enfoque de proximidad no basta “acercar” a los policías a la comunidad, sino integrar toda la perspectiva al ciclo de formación, evaluación y promoción de éstos. El enfoque de proximidad obliga a considerar condiciones laborales específicas: turnos de trabajo cortos y basados en un cuidadoso análisis de la demanda policial que considere días y horas de mayor incidencia delictiva. El tipo de uniforme, equipamiento y armamento que llevan los policías debe estar igualmente reglamentado. En síntesis: el planteamiento de proximidad supera, por mucho, la mera idea de contigüidad; impone, en cambio, la estructuración de un perfil específico de policía. No hace falta señalar que se trata de un perfil en las antípodas del enfoque militarizado que prevaleció en la Ciudad de México desde el siglo XIX.

Un matiz es necesario: en la Ciudad de México la “policía de barrio” existe al menos desde el siglo XIX.²⁷ La noción de rondines policiales en unas pocas cuadras es constitutiva a la idea de celadores, serenos y faroleros que tenían funciones no sólo de seguridad, sino también de limpieza y alumbrado. Sin embargo, lo cierto es que nunca se pensó en un modelo de policía de proximidad medianamente sistematizado e integrado. La primera vez que se hizo fue en 1998, un año después de iniciada la alternancia política en el entonces Distrito Federal.

VI. EL PERIODO DE GERTZ MANERO (1998-2000)

El primer enfoque de “policía de proximidad” aplicado en la Ciudad de México fue propuesto por Alejandro Gertz Manero en 1998, entonces jefe de la SSPDF. En los casi dos años y medio de su administración, Gertz implementó un programa territorial que consistió en dividir el territorio en 176 cuadrantes y 772 zonas de patrullaje.²⁸ El programa fue conocido como “policía de barrio” y empezó a aplicarse en las delegaciones Cuauhtémoc y Benito Juárez.

Los cuadrantes fueron definidos a partir del número de manzanas, mismas que normalmente no superaban la media docena. A cada zona y a cada cuadrante se asignaba un responsable que debía rendir cuentas por lo sucedido en el área. En las zonas con mayor incidencia delictiva se acordó crear células especiales compuestas por policías preventivos, motopatrulleros y un

²⁷ Pulido Esteva, “La ley...”, *cit.*

²⁸ En otra versión, el esquema operativo fue el siguiente: 16 coordinaciones regionales, 51 sectores, 164 cuadrantes y 632 zonas de patrullaje.

integrante del Agrupamiento Fuerza de Tarea (policía de élite), quien portaría un arma larga.

El plan piloto del llamado Plan Cuadrantes comenzó a aplicarse en enero de 1999 en tres colonias de la delegación Benito Juárez (Del Valle, Mixcoac y Narvarte). El plan poco a poco fue expandiéndose hacia otras zonas de la ciudad.²⁹ A través de la creada Coordinación de Enlace Interinstitucional se echó a andar un programa de observadores ciudadanos que involucró a los vecinos tanto en la vigilancia de sus calles como en la supervisión de la acción de los policías. Entre los compromisos no cumplidos estuvo el aumento al salario de los policías.

En palabras de Gertz Manero, el objetivo era “lograr que exista un vínculo entre los efectivos policiacos y sus áreas de trabajo, que sean conocidos hasta donde sea posible por los ciudadanos, y que éstos estén seguros de que están protegidos”.³⁰ Según el secretario, el programa se abrió a escuchar demandas y sugerencias de restauranteros, banqueros, hoteleros y asociaciones vecinales de las colonias. Si hacemos caso a los números oficiales, en las colonias donde se aplicó el plan piloto, se logró reducir, en apenas unos meses, el número de incidentes delictivos de 23 a sólo 15 al día.³¹ En otras colonias cercanas, sin embargo, el crimen aumentó. Algunos periodistas señalaron que se trataba del *efecto cucaracha*; esto es, el desplazamiento (pero no la anulación) del crimen a otras zonas de la ciudad.

El plan original de Gertz suponía avanzar hacia un proceso de descentralización de la policía según el cual los jefes delegacionales iban a tener la función de coordinar y vigilar los programas de seguridad de sus respectivas colonias. A pesar de que sí se desconcentró parte del personal, nunca se encomendó a los delegados la responsabilidad policial.

La promesa de “depuración” se cumplió. A meses de haber sido designado, Gertz destituyó a cinco “directores de región”, así como al mismo número de integrantes de la Jefatura del Estado Mayor Policial de la SSPDF por “ineficacia y baja productividad”.³² El proceso de “depuración” de la policía llevó a que a lo largo de la administración de Gertz fueran encarcelados decenas de mandos con acusaciones de homicidio, violación, fraude,

²⁹ Reyes, Arturo, “Cercan a la delincuencia”, *Reforma*, 25 de enero de 1999.

³⁰ Reyes, Arturo, “Conocer al policía: la meta”, *Reforma*, 7 de febrero de 1999.

³¹ Reyes, Arturo, “Delitos con efecto cucaracha”, *Reforma*, 28 de marzo de 1999.

³² Reyes, Arturo, “Abandonan 5 más a la SSP”, *Reforma*, 15 de febrero de 2002; Reyes, Arturo y Rodríguez, Francisco, “Profundiza Gertz purga en la Policía”, *Reforma*, 8 de enero de 1999.

robo y abuso de autoridad. No es exagerado afirmar que se rompió la dinámica de impunidad que por años cubrió a la policía de la ciudad.

Gertz también fue el impulsor del Proyecto “Nueva Policía”, un programa de profesionalización basado en cursos de capacitación y mejores salarios. En 1999 participaron más de 15,000 empleados de las policías Preventiva, Auxiliar y Bancaria e Industrial. “Nueva Policía” permitía acceder, con base en exámenes, a mandos medios, incluyendo jefe de zona de patrullaje, jefe de Unidad de Planeación y Control (UPC), subjefe de sector, jefe de sector delegacional, supervisor, y jefe de cuadrantes. A cargo del proyecto “Nueva Policía” estuvo la Comisión Técnica de Selección y Promoción de la SSPDF. Se trató de uno de los primeros esfuerzos reales por establecer un sistema de ascensos anclado en el mérito, y no en la red de contactos de cada policía.

Gertz Manero entregó el mando de la SSPDF en noviembre de 2000. De los más de 700 delitos reportados cada día en 1997, a finales del año 2000 sólo se reportaron 497, una disminución del 29%.³³ También descendió el número de asaltos a bancos. En 1998 se cometieron 201 robos a instituciones bancarias. Al año siguiente sólo fueron 69. Una última métrica de éxito de la administración de Gertz estribó en la reducción de homicidios: de un promedio de cuatro diarios en 1997 a 2.1 a finales de 2000. Otros delitos como robo a casa habitación y robo a transeúnte se mantuvieron estables.

VII. EL PERIODO DE LEONEL GODOY AL FRENTE DE LA SSP (2000-2002)

En diciembre de 2000 llegó a la jefatura de gobierno Andrés Manuel López Obrador. Su plan original era mantener a Gertz Manero al frente de la SSP. Sin embargo, éste aceptó una oferta del presidente Vicente Fox para dirigir la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal y dejó vacante la secretaría capitalina. En lugar de Gertz fue nombrado, previa ratificación de Fox, Leonel Godoy Rangel, quien hasta hacía días había fungido como secretario de gobierno.

Godoy Rangel, además de haber sido subprocurador General de Justicia de Michoacán en la década de los años ochenta, tenía una maestría en Criminología y una especialidad en Ciencias Penales, cartas que fueron vistas con agrado fuera de los círculos estrictamente policiales. Lo más importante: no volvía a recurrirse a un perfil militar.

³³ Vicenteño, David, “Hacia una mejor policía...”, *cit.*

López Obrador y Leonel Godoy continuaron con el proceso de descentralización policial comenzado por Gertz Manero. Apenas llegó, el jefe de gobierno presentó a la Asamblea Legislativa proyectos de reforma al Estatuto de Gobierno y a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. El plan consistía en descentralizar la Policía Preventiva hacia las delegaciones, incluyendo patrullas, cuarteles, armamento y un presupuesto que superaba los tres mil millones de pesos entre las 16 demarcaciones políticas de la ciudad. En total se planteó la descentralización de 19,000 de los 39,000 policías que constituían la Preventiva. En un segundo momento, de considerarse un plan exitoso, el jefe de gobierno buscaría también la transferencia a los delegados políticos el control de la Policía Auxiliar y la Bancaria Industrial.

El proyecto de Leonel Godoy al frente de la SSPDF era ambicioso. Además de la descentralización de la Policía Preventiva, planteó (sin éxito) la desaparición de la Dirección Operativa de Agrupamientos (y por tanto del grupo de élite Álamo), así como de la Policía Sectorial (que pasaría a ser delegacional). De entrada, prometió respetar las jerarquías de ascensos y “sólo nombrar a policías de carrera al mando de policías”.³⁴ Además, se avocó a la escritura de un Reglamento Interno de la corporación, al establecimiento de un manual con Principios Básicos para el Uso Policiaco de la Fuerza (en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal), al relanzamiento de una Licenciatura de Administración Policial (que llevaba siete años en la congeladora) y a una exhaustiva revisión de los contratos firmados entre la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial con particulares.

Si los proyectos de Godoy fueron ambiciosos, sus resultados fueron más humildes. El proyecto de descentralización se estancó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No todos los jefes delegacionales estuvieron de acuerdo y el tema se dejó caer. El gran proyecto de Gertz y Godoy quedó a la mitad. En compensación a ese fracaso, a mediados de 2001, Godoy anunció la creación de 70 coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y Procuración Ciudadana, espacios en los que convivirían un cuartel de policía, una agencia del Ministerio Público y un juzgado cívico.³⁵ En la ejecución de ese programa se concentraron los esfuerzos de Godoy Rangel y de su sucesor, Marcelo Ebrard. Durante un tiempo, a cada una de estas coordinaciones territoriales fue asignada una mujer de toda la confianza de Andrés Manuel López Obrador. Las “comandantas del Peje”, como se

³⁴ Vicenteño, David, “Redimir a la Policía: entrevista a Leonel Godoy Rangel”, *Reforma*, 22 de febrero de 2001.

³⁵ Herrera, Rolando, “Arrancan sin techo ni personal”, *Reforma*, 28 de agosto de 2001.

les llamaba, eran los “ojos y oídos en cada calle y cada barrio” del jefe de gobierno. Según se decía, bastaba un reporte de alguna de ellas “para que un policía fuera cambiado”.³⁶

Godoy también encabezó una reestructuración administrativa que supuso la creación de nuevas áreas en la SSPDF.³⁷ Con el fin de atajar las denuncias contra mandos por extorsión y venta de patrullas o exigencia de dádivas, la Dirección General de Inspección de la SSPDF creció de 200 a 750 elementos. En relación con los grupos élite, durante la administración de Godoy desaparecieron varios de ellos, entre otros, “Huracán”, “Mix”, “Ora” y “Triángulo”. Como Gertz, Leonel Godoy intentó (sin suerte) crear una instancia que investigara el delito. El objetivo seguía ahí: que la Policía pudiera convertirse en parte acusadora.

Casi todos los proyectos iniciados por la administración de Leonel Godoy se vieron truncados por la renuncia de éste en febrero de 2002.³⁸ Otra vez, la SSPDF quedaba huérfana.

VIII. LAS UNIDADES DE PROTECCIÓN CIUDADANA Y EL PROGRAMA DE CUADRANTES

La carta original de López Obrador para reemplazar a Leonel Godoy al frente de la SSPDF era Francisco Garduño Yáñez, por aquel entonces subsecretario de Gobierno del DF y con experiencia de trabajo en la PGR. La propuesta, sin embargo, no fue ratificada por Vicente Fox.

Se trató de un tema de forma más que de fondo, pues el jefe de gobierno, en lugar de hacer una petición por escrito, había enviado un mensaje telefónico al secretario particular del presidente (Alfonzo Durazo Montaña) avisando que Garduño era el elegido. Eso no gustó en Los Pinos. Por primera vez desde 1997, la designación del jefe de la policía de la capital derivó en un conflicto político. Por días, López Obrador y Vicente Fox escalaron la tensión al máximo y mientras el jefe de gobierno sostenía que Garduño era su “única propuesta”, el presidente no daba su brazo a torcer. La disputa

³⁶ Durán, Manuel, “Las comandantas del Peje”, *Reforma*, 6 de marzo de 2005.

³⁷ Las nuevas áreas incluían la Subsecretaría de Atención y Apoyo, la Dirección General de Control de Tránsito, la Dirección General de Prevención del Delito, la Dirección de Atención Ciudadana y la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos.

³⁸ De manera sorpresiva, Godoy anunció su incorporación al equipo del nuevo gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel. Con él se fueron varios de sus colaboradores, incluyendo los directores de: Jurídico, Recursos Humanos, Construcciones, Enlace Administrativo y Coordinación de Proyectos. Véase Reyes, *op. cit.*

llegó a las primeras planas de los periódicos. El enramado institucional no estaba funcionando.

Pasaron varios días. El 18 de febrero de 2002, López Obrador y Vicente Fox se reunieron en Los Pinos. Fue de las pocas reuniones que mantuvieron ambos políticos durante sus respectivos mandatos. El encuentro duró una hora y diez minutos. Al finalizar, anunciaron una solución de consenso: Marcelo Ebrard Casaubón sería el nuevo jefe de la SSPDF.

Ebrard había sido secretario de gobierno durante la administración del exregente Manuel Camacho Solís y candidato a jefe de gobierno en 2000. Pocos meses antes de la elección, había declinado su candidatura en favor de Andrés Manuel López Obrador. Entre los mandos policiales se criticó la designación de Ebrard por la falta de experiencia. “Esto es como si a la Secretaría de la Defensa Nacional pusieran de titular a un arquitecto», comentó un mando desde el anonimato.³⁹ Otras críticas, algunas mejor fundamentadas que otras, arremetieron desde dentro y fuera del gobierno. En todo caso, había que reconocer que, por primera vez en su historia, la SSPDF había tenido tres jefes civiles de manera consecutiva: Gertz, Godoy y Ebrard. A pesar del accidentado inicio de la izquierda en la ciudad en materia de seguridad, parecía que por fin se encontraba el rumbo.

Marcelo Ebrard recibió la SSPDF con unos 35,000 policías preventivos, 26,000 de los cuales se encontraban asignados a los 70 sectores y 8,000 a agrupamientos específicos. Además, se contaba con 40,000 policías auxiliares y 17,000 asignados a la Policía Bancaria e Industrial. La edad promedio era de poco menos de 38 años, un número demasiado alto en comparación con otras policías del mundo. El salario promedio apenas rebasaba los cinco mil pesos y el 70% de los elementos sólo tenía estudios básicos.⁴⁰ Como en procesos anteriores, la nueva administración anunció cambios radicales.

Para comenzar, Ebrard comunicó una nueva división territorial de la policía basada en seis regiones y setenta sectores. Esto es, mantenía la idea de setenta sectores de Godoy, pero volvía a una subdivisión regional que había desaparecido en 1997 al inicio de la administración de Gertz. La reestructura territorial vino, además, acompañada de una reorganización administrativa que apuntalaba tres subsecretarías para toda la corporación.

La primera, de nueva creación, sería la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, a cargo del médico cirujano Manuel

³⁹ Adalid, Tatiana, “Queda Ebrard en SSP y premian a Garduño”, *Reforma*, 18 de febrero de 2002.

⁴⁰ “Conoce al DF el alcalde de hierro”, *Reforma*, el 19 de enero de 2003.

Mondragón y Kalb. A su cargo tenía las policías especializadas, así como la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos y la Dirección Ejecutiva de Registro y Control de Empresas de Seguridad Privada.

La Subsecretaría de Seguridad Pública quedó a cargo de Raymundo Collins Flores.⁴¹ Collins tendría responsabilidad directa sobre la Dirección General de la Policía Metropolitana (incluyendo el Agrupamiento a Caballo, Cisnes, Granaderos y Escoltas), la Dirección General de la Política Sectorial y la Dirección General de Seguridad Vial.

Por último, estaba la Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementarias, responsable de la Dirección del Consejo de Honor y Justicia, la Policía Auxiliar y Policía Bancaria e Industrial, así como la Dirección General de Asuntos Internos. A su cargo fue designado Gabriel Regino García, quien se desempeñaba como director general de Asuntos Internos.⁴²

Esta última Dirección, creada en 2002, logró, en tan sólo dos años (2002-2004) presentar ante el Ministerio Público a 474 policías y, en conjunto con la Procuraduría, ejecutar 76 órdenes de aprehensión contra uniformados.⁴³ Esta reorganización vino acompañada también de cambios importantes relativos al ordenamiento jurídico de la SSPDF.⁴⁴

Ebrard llegó a inicios de 2002 a la Secretaría y salió en el otoño de 2004 tras el linchamiento de dos policías federales. Entremedio, el nuevo jefe la SSPDF enfrentó varios retos. El primero de ellos, el escándalo ocasionado en junio de 2002 por la protección y encubrimiento que otorgó el jefe de la Policía Sectorial, David León Méndez, a un policía acusado de asesinato. León Méndez tuvo que ser separado del cargo no sin que el tema dominase por semanas las páginas de los periódicos de nota roja. Otro reto que afrontó el nuevo jefe de la SSPDF fue la penetración de redes dedicadas al narcotráfico al interior de la agrupación Fuerza de Tarea. Según arrojaron las investigaciones de la procuraduría, al menos seis integrantes del grupo

⁴¹ Collins Flores renunció en mayo de 2003. A cargo quedó Gabriel Regino García.

⁴² Gabriel Regino pasaría, un año más tarde, a ser Subsecretario de la SSP. A partir de 2003, a cargo de la Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementarias fue nombrado Enrique Pérez Casas.

⁴³ Sierra, Arturo, “Enfrentan mafia dentro de la Policía”, *Reforma*, 7 de julio de 2004.

⁴⁴ A principios de 2003, Ebrard impulsó con éxito una iniciativa de Ley Orgánica de la SSPDF que reemplazó el Reglamento de la Policía Preventiva de 1984 y la Ley de Seguridad Pública de 1983. La propuesta fue aprobada por la Asamblea Legislativa sin cambios. En general, la nueva Ley proveyó a la SSPDF de herramientas legales para realizar su trabajo y estableció mecanismos de control más estrictos de la función policial, incluyendo la formalización de la creación de la Unidad de Asuntos Internos de la corporación y el Centro de Control de Confianza.

élite eran parte de una red de narcotráfico que operaba en el oriente de la capital. El jefe de la corporación tuvo que renunciar.⁴⁵

Otro reto mayúsculo para la SSPDF, pero, en particular, para el gobierno de la ciudad, fue hacer frente a las críticas ciudadanas, aunque, ciertamente con una dimensión político-electoral, que en el verano de 2004 se expresaron en una enorme manifestación conocida como la “megamarcha contra la inseguridad”. En concreto, el 27 de junio de 2004 varios cientos de miles de personas, vestidos de blanco, llenaron el Zócalo capitalino para exigir “poner alto a la delincuencia”. El jefe de gobierno López Obrador desacreditó las manifestaciones al considerarlas resultado del golpeteo político del que su administración era víctima y no una reivindicación legítima. Por semanas, la discusión no se movió de ese péndulo.

En los dos años que estuvo al frente de la policía, Marcelo Ebrard continuó con su proceso de su desmilitarización. Lo hizo, sin embargo, no a partir del impulso de la carrera policial o del ascenso de mandos con años en la corporación. La estrategia partió de la contratación de personal de confianza —ciertamente, casi todos civiles— con poca o nula experiencia en la policía. Así, hacia finales de 2004 ninguno de los tres subsecretarios de la SSPDF tenía carrera policial y de las seis regiones en las que se dividía la ciudad, sólo en dos había policías de carrera a cargo.⁴⁶

Uno de los proyectos que mejor recepción tuvo entre la sociedad civil fue la creación de las Unidades de Protección Ciudadana (UPC), un programa de desarrollo profesional. Se puso en marcha en noviembre de 2002 y estuvo a cargo de la Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementarias, por aquel entonces al mando de Enrique Pérez Casas, uno de los pocos militares que se habían unido a la administración de Marcelo Ebrard. Casas había intentado ejecutar un programa similar durante la rejería de Manuel Camacho Solís.

La UPC agrupaba policías a los que se ofrecía salarios más altos (duplicaba el del policía preventivo), horarios más flexibles de trabajo (turnos de ocho horas y un día libre cada cuatro días), mejor capacitación, un atractivo esquema de bonificaciones y buena perspectiva de crecimiento. A cambio, eran integrados a un sistema de rendición de cuentas basado en puntajes que “determinaban bonificaciones y ascensos con base en las estadísticas que los comandantes de las unidades recopilaban cada día”. Estos indicadores

⁴⁵ Zamora, Ricardo, “Cambia jefe Fuerza de Tarea”, *Reforma*, 2 de agosto de 2003.

⁴⁶ Sierra, Arturo, “Dan a civiles y agentes puestos claves en la SSP”, *Reforma*, 8 de octubre de 2004.

registraban “desde simples retrasos hasta cambios en las tasas de criminalidad en áreas específicas”.⁴⁷

Una UPC estaba conformada por 400 elementos, la mitad de los cuales eran policías provenientes de sectores y agrupamientos ya existentes de la SSPDF. La otra mitad eran egresados del Instituto de Formación Policial. En cualquiera de los casos, todos tenían que aprobar un examen de ingreso y someterse a una evaluación constante. Valía la pena: en 2005, un policía sectorial tenía un sueldo promedio de 5,300 pesos; un miembro de la UPC ganaba, en cambio, 8,000 pesos sin incluir bonos.⁴⁸

A largo plazo, la meta era que toda la fuerza policial fuera asimilada a las UPC en un plazo de poco más de diez años. Para aquellos policías que se resistían al modelo se adecuó un plan de jubilación voluntaria que incluía medallas, pagos de indemnización y premios. El plan permitió reducir drásticamente el promedio de edad de la plantilla policial. Para otros casos se habilitaron mecanismos de reacomodo a posiciones administrativas; en otros, simplemente se dio de baja al policía que no cumpliera la capacitación. Entre 2003 y 2004, por ejemplo, la SSPDF despidió a 1,270 oficiales y suspendió internamente a otro tanto.⁴⁹

No todo fue miel sobre hojuelas: los sistemas de incentivos habilitaron mayor abuso policial, pues cada arresto ameritaba un bono. Fueron frecuentes los casos sin motivo de remisión de presuntos delincuentes al Ministerio Público. Asimismo, la promesa de mayor cercanía entre policía y comunidad quedó en papel mojado. Apenas se avanzó en generar mayores niveles de confianza entre policía y sociedad. Por último, la falta de sustento jurídico impidió a las UPC asegurar su continuidad en administraciones futuras. Ese talón de Aquiles terminó por pasar factura.

Las UPC fueron precursoras (y exitosas) en el uso de datos. A partir de finales de 2003, toda la información recabada por las UPC comenzó a ser enlazada con el Sistema de Información Policial (SIP), el *software* creado por la Dirección General de Estadística e Información Policial de la SSPDF.⁵⁰

⁴⁷ Jackson, Rachel, “Recuperación de la Ciudad: Reforma Policial en la Ciudad de México, 2002-2008”, Nueva Jersey, Princeton University, Innovations for successful societies y Tecnológico de Monterrey, 2015, p. 8, disponible en: https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/publications/translations/Policy_Note_ID243_Spanish-434787128.pdf.

⁴⁸ Sierra, Arturo, “Prepara Policía inversión millonaria”, *Reforma*, 23 de marzo de 2005.

⁴⁹ Jackson, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁰ Salgado Ibarra, Juan, “Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para

Gracias al SIP pudieron crearse los primeros mapas espaciales de concentración de crímenes en la ciudad.

La primera UPC comenzó a funcionar en noviembre de 2002. Dos años después, cuando Ebrard dejó la corporación, había cinco UPC en funcionamiento. Con los años fueron construyéndose más hasta llegar a ser 32 al final de la administración de Joel Ortega en 2008. Se trató de un programa al que se le dio continuidad en dos administraciones consecutivas, algo raro para el periodo. Parte de su éxito residió en la responsabilidad presupuestal compartida que asumían las delegaciones y el gobierno del Distrito Federal. Esto es: las delegaciones debían compartir parte del costo del funcionamiento de las UPC, incluyendo salarios, bonificaciones, equipo, mantenimiento de instalaciones y vestuario. Por su parte, la SSPDF dedicaba alrededor del 10% de su presupuesto total a las UPC, un porcentaje considerable. A juzgar por los resultados, la apuesta había tenido sentido. Entre 2002 y 2008 hubo reducciones en prácticamente todos los delitos, incluyendo robos (con y sin violencia), lesiones, homicidios y delitos sexuales.

Hacia 2011 las UPC dejaron de funcionar. Con la llegada de Manuel Mondragón y Kalb al frente de la SSPDF en 2008, la gestión de las UPC fue transferida de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional a la Subsecretaría de Operación Policial, la misma entidad encargada de coordinar a la Policía Preventiva. Así, *de facto*, las UPC se difuminaron en medio de las necesidades táctico-operativas de la Subsecretaría. Con todo, el avance en la profesionalización de una importante cantidad de policías preventivos había sido significativo.⁵¹

Manuel Mondragón y Kalb no dio seguimiento a las UPC. En su valoración, la prioridad ya no era sustituir a las policías sectoriales en UPC, sino llevar a que las primeras adoptaran las características de las segundas (véase *infra*). Aunque no es claro que el objetivo se haya logrado, sí se invirtió tiempo y recursos en la operación del “Programa Cuadrantes”, un ejercicio de reordenamiento funcional del trabajo que, *grosso modo*, proponía un modo de división de los sectores de la policía en unas pocas cuadras. En mayo de

el desarrollo de indicadores en esta materia”, Documento de Trabajo México Estatal, CIDE, 2010, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1482>.

⁵¹ Otro de los proyectos estrella de la administración de Ebrard fue el de “Policía de Barrio”, proyecto que buscó mejorar la relación entre policía y comunidad. Constituyó el despliegue de poco menos de dos mil policías asignados a patrullar 169 áreas de la ciudad con altos índices de delincuencia. La presencia de los policías tenía que ser confirmada por residentes y comerciantes de cada zona. Para ello, fueron activados comités vecinales de la ciudad, un maltrecho órgano de representación y participación que no logró cuajar del todo.

2011, Mondragón y Kalb presentó el programa con bombo y platillo en el teatro Metropolitán.

En su primera versión, la ciudad se organizó en cinco zonas, 15 regiones, 72 sectores y 918 cuadrantes (a partir de 2013 se redujeron a 847). Estos últimos no siempre tenían el mismo tamaño; eran áreas definidas a partir de muchas variables, incluyendo densidad poblacional, geografía, incidencia delictiva y estado de la fuerza disponible. En cualquier caso, su tamaño no superaba los 800 metros ni rebasaba el kilómetro cuadrado. Cada cuadrante tenía un “jefe” encargado de la seguridad del perímetro asignado. ¿La lógica subyacente? Con áreas delimitadas de trabajo podría facilitarse la evaluación de cada policía y se mejoraban los vínculos entre policía y sociedad. Según Mondragón y Kalb, en un plazo de tres meses los jefes de cuadrante tendrían que conocer a todas las personas que vivían en su perímetro de trabajo, tarea, por lo demás, prácticamente imposible.

Como hemos revisado en este texto, los programas de proximidad como cuadrantes no eran del todo nuevos en la ciudad. Gertz, en su momento, también hizo una división similar, aunque con manzanas más amplias (146 cuadrantes y 772 zonas de patrullaje). Acaso la novedad estribó en cómo el nuevo proyecto aprovechó la tecnología a su favor. Así, por ejemplo, se entregó un teléfono Nextel a cada responsable de vigilancia de área. Asimismo, para el monitoreo de las acciones de cada policía se utilizó con plenitud la Sala de Control del Sistema de Georreferenciación Delictiva, el famoso *Compstat*. La división propuesta por Mondragón supuso la creación de cientos de módulos distribuidos en toda la ciudad. A pesar de reformas y cambios no menores, el sistema de cuadrantes tuvo continuidad en las administraciones de Jesús Rodríguez Almeida, Jesús Orta y Omar García Harfuch. Hacia 2018 había en la ciudad 2,541 jefes quienes coordinaban en tres turnos los 847 cuadrantes en los que estaba dividida la ciudad.

IX. CONCLUSIONES

La policía de la Ciudad de México presenta un caso exitoso de desmilitarización. Por razones de espacio, nuestro análisis se concentra únicamente en el periodo que va de 1997 a 2008. Consideramos que se trata de una coyuntura crítica en la que se sentaron las bases para el proceso de desmilitarización. Sin demeritar en absoluto el trabajo realizado por administraciones posteriores, en los años siguientes se construyó sobre lo edificado en esos años. Así, por ejemplo, el Programa de Cuadrantes continúa vigente en 2023 y es bastante similar al imaginado por Gertz Manero un cuarto de siglo atrás (cinco

zonas, 14 regiones, 73 sectores y 847 cuadrantes). Se han implementado mejoras, robustecido mecanismos y adoptado nuevas tecnologías que optimizan la operación policial. El paradigma, sin embargo, sigue vigente y se diferencia diametralmente del modelo previo a 1998. La ruta apenas ha cambiado en la última década.

En cuanto a los esquemas de profesionalización policial, los avances en el periodo 2018-2023 han sido sustanciales. Por temas de espacio no podemos cubrirlos aquí. Baste decir que se han institucionalizado y modernizado manuales, reglamentos y protocolos, así como procesos de reclutamiento, selección e ingreso de policías. La Universidad de la Policía de la Ciudad de México se ha consolidado como una de las mejores de su tipo en América. Su análisis merecería un texto por separado. Con todo, el paradigma continúa siendo el fijado por las Unidades de Protección Ciudadana, el programa de desarrollo profesional creado en 2002.

En este punto es preciso apuntar una aparente contradicción: durante el periodo analizado, el proceso de desmilitarización de mandos no ocurrió mediante el impulso de policías de carrera o del esquema de profesionalización policial, sino a través de la invitación que hicieron los jefes de la SSPDF a personal de confianza. En la mayor parte de los casos, se trató de personal externo invitado a realizar tareas concretas. Esto es, la desmilitarización se logró sin carrera policial consolidada.⁵² Esa fragilidad se ha revertido en los últimos años.

El estudio permite concluir que, a diferencia de lo sucedido durante la mayor parte de su historia, durante el último cuarto de siglo, la Policía de la Ciudad de México ha emprendido distintos esfuerzos por consolidar un esquema de profesionalización policial y un enfoque de seguridad basado en la proximidad. Desde luego, estos esfuerzos no han estado exentos de dificultades y sabotajes. Muchas veces, como Sísifo, se ha tenido que cargar la piedra hasta el pico de la montaña para verla caer poco tiempo después y subirla de nuevo. Sin embargo, a pesar de los cambios de liderazgos y del toque personal que cada nuevo secretario de seguridad ha impuesto, las continuidades son evidentes.

Ha sido precisamente la posibilidad de continuar proyectos más allá de administraciones puntuales lo que permitió a la Ciudad de México escapar de la tentación de caer en una lógica de militarización, tal como sucedía

⁵² En una aparente contradicción, las UPC fueron impulsadas por un militar de carrera, Enrique Pérez Casas, subsecretario de Apoyo Institucional y Policías Complementarias de la SSP.

antes de 1997 y como lamentablemente sucede hoy en la mayor parte del país.⁵³

X. BIBLIOGRAFÍA

- ADALID, Tatiana, “Queda Ebrard en SSP y premian a Garduño”, *Reforma*, 18 de febrero de 2002.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo, *El tamaño del infierno: un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Distrito Federal, El Colegio de México, 2012.
- Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, año II, primer periodo ordinario de sesiones, 16 de octubre de 1995.
- BERMEO, Alejandra, “Advierte Gertz: se limpiará la SSP”, *Reforma*, 3 de septiembre de 1998.
- BORDON, Alejandra y RODRÍGUEZ, Francisco, “Propone giro radical nuevo jefe policiaco”, *Reforma*, 29 de agosto de 1998.
- CDHDF, *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.
- DAVIS, Diane E., “Historia de detectives: rastreando a la policía de la capital en la historiografía política de México”, en RODRÍGUEZ KURI, Ariel *et al.* (eds.), *Los últimos cien años: los próximos cien*, Cultura Universitaria, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
- DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, “Decreto del gobierno. Se establece el cargo de inspector general de policía del Distrito, 2 de marzo de 1861”, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1877.
- DURÁN, Manuel, “Las comandantas del Peje”, *Reforma*, 6 de marzo de 2005.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, José, *Lo negro del negro Durazo*, México, Posada, 1983.
- HERRERA, Rolando, “Arrancan sin techo ni personal”, *Reforma*, 28 de agosto de 2001.

⁵³ Padilla Oñate, Sergio y Pérez Ricart, Carlos A., “The Militarization of Public Security in Mexico: A Subnational Analysis from a State (Local) Police Perspective”, *Alternatives: Global, Local, Political*, 2023, pp. 1-18.

- JACKSON, Rachel, “Recuperación de la Ciudad: Reforma Policial en la Ciudad de México, 2002-2008”, Nueva Jersey, Princeton University, Innovations for Successful Societies-Tecnológico de Monterrey, 2015, disponible en: https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/publications/translations/Policy_Note_ID243_Spanish-434787128.pdf.
- JOYNER, Alfredo, “478 operativos en la semana”, *Reforma*, 4 de agosto de 1997.
- JOYNER, Alfredo, “«¡Atención!, paso redoblado...»”, *Reforma*, 15 de marzo de 1997.
- JOYNER, Alfredo, “Carece policía de cuadros”, *Reforma*, 16 de julio de 1997.
- JOYNER, Alfredo, “Domina el hampa 100 colonias”, *Reforma*, 8 de agosto de 1997.
- JOYNER, Alfredo, “Los 100 días del general”, *Reforma*, 15 de septiembre de 1996.
- LOMNITZ, Claudio, *El tejido social rasgado*, México, Era, 2022.
- PADILLA OÑATE, Sergio y PÉREZ RICART, Carlos A., “The Militarization of Public Security in Mexico: A Subnational Analysis from a State (Local) Police Perspective”, *Alternatives: Global, Local, Political*, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.1177/03043754231177349>.
- Proceso, “El efímero director de la judicial niega todo, menos su mano dura y su amistad con Coello Trejo”, 13 de diciembre de 1997.
- Proceso, “Los policías deberán entender que se acabaron los cotos de poder en el Distrito Federal, advierte Debernardi”, 13 de diciembre de 1997.
- PULIDO ESTEVA, Diego, “Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la ciudad de México, 1870-1930”, *Ler História*, Portugal, núm. 70, 2017.
- PULIDO ESTEVA, Diego, *La ley de la calle: policía y sociedad en la Ciudad de México, 1860-1940*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2023.
- REFORMA, “Conoce al DF el alcalde de hierro”, 19 de enero de 2003.
- REFORMA, “Tiran Cóndor a balazos”, 19 de marzo de 1996.
- REYES, Arturo y RODRÍGUEZ, Francisco, “Profundiza Gertz purga en la Policía”, *Reforma*, 8 de enero de 1999.
- REYES, Arturo, “Abandonan 5 más a la SSP”, *Reforma*, 15 de febrero de 2002.
- REYES, Arturo, “Cercan a la delincuencia”, *Reforma*, 25 de enero de 1999.
- REYES, Arturo, “Conocer al policía: la meta”, *Reforma*, 7 de febrero de 1999.
- REYES, Arturo, “Delitos con efecto cucaracha”, *Reforma*, 28 de marzo de 1999.

- RUIZ HARRELL, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores & Aljure, 1998.
- SABET, Daniel M., *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012.
- SALGADO IBARRA, Juan, “Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia”, Documento de Trabajo México Estatal, CIDE, 2010, disponible en: <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1482>.
- SIERRA, Arturo, “Enfrentan mafia dentro de la Policía”, *Reforma*, 7 de julio de 2004.
- SIERRA, Arturo, “Dan a civiles y agentes puestos claves en la SSP”, *Reforma*, 8 de octubre de 2004.
- SIERRA, Arturo, “Prepara policía inversión millonaria”, *Reforma*, 23 de marzo de 2005.
- VICENTEÑO, David, “Critica Gertz gestión de ex jefes policiacos”, *Reforma*, 7 de octubre de 1998.
- VICENTEÑO, David, “Hacia una mejor policía: balance de un sexenio de la SSP”, *Reforma*, 2 de diciembre de 2000.
- VICENTEÑO, David, “Redimir a la Policía: entrevista a Leonel Godoy Rangel”, *Reforma*, 22 de febrero de 2001.
- ZAMORA, Ricardo, “Cambia jefe Fuerza de Tarea”, *Reforma*, 2 de agosto de 2003.