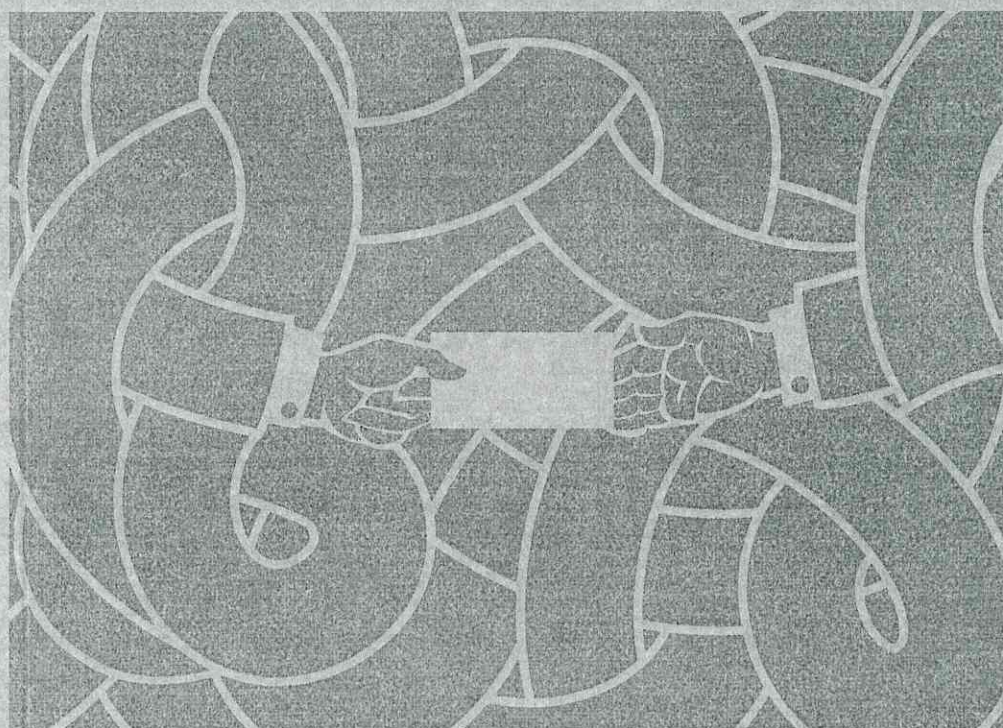


David Arellano Gault
Manlio F. Castillo Salas
(editores)

La resbaladilla de la corrupción

Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales
de la corrupción colusiva en el sector público



GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



CIDE

David Arellano Gault
Manlio F. Castillo Salas
(editores)

La resbaladilla de la corrupción

Estudios sobre los procesos sociales y organizacionales
de la corrupción colusiva en el sector público



www.cide.edu

VII. Corrupción y organización policiaca en la Ciudad de México (1997-2012), una aproximación organizacional

Alejandro Vega*

Introducción

La corrupción y el desprestigio han sido elementos consustanciales a la organización policiaca. De acuerdo con datos de la asociación civil Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (s.f.), en una escala de uno a cinco (1-5), donde uno es igual a nada corrupto y cinco es igual a extremadamente corrupto, la policía obtuvo un puntaje de 4.6, para colocarse, junto con los partidos políticos, en el primer lugar de las instituciones más corruptas del país. En esta misma línea, los datos de la encuesta aplicada por el Centro de Opinión Pública de la Universidad del Valle de México y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) (2017) revelaron que la palabra "policía", en 35 por ciento de los casos, se asocia a la palabra corrupción, en 13 por ciento, a inseguridad y en 20 por ciento, a miedo, ineeficiencia, desconfianza y prepotencia. Estos ejercicios estadísticos no son más que botones de muestra de la desconfianza y poca legitimidad que goza la policía entre la población.

Pero la corrupción no sólo es un tema de percepción. Distintos trabajos académicos han dado cuenta de ello. Algunos han documentado los pagos para definir el ingreso y los ascensos en las corporaciones policiacas (Arteaga, Medina y López, 1998); otros, en cambio, han identificado la colusión con el crimen organizado

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa.

(Astorga, 2005; Davis, 2006, Sabet, 2012), así como la aceptación cotidiana de sobornos y la extorsión (Arteaga, Medina y López, 1998; Naval, 2006; Suárez de Garay, 2009), pero la corrupción no compete exclusivamente a la policía. Como identifica Sabet (2012), la ciudadanía no sólo es víctima sino coproductora, al beneficiarse de ella: al evitar una multa, eludir una detención o continuar con una actividad irregular. Así, desde un punto de vista macro, podríamos decir que la institución policial en México no es más que el reflejo de un contexto político, social, económico y cultural donde las reglas formales no son más que marcos generales a partir de los cuales se negocia, se regatea, se extorsiona, se colude y, gracias a eso, los individuos o grupos obtienen beneficios.

Frente a estos datos y con la hipótesis expresada antes, conviene preguntarse, ¿cuál ha sido la postura gubernamental frente a la corrupción policiaca?, ¿qué lugar ocupa este tema entre las prioridades del gobierno?, ¿qué acciones se han implementado para combatirla? Para empezar el tratamiento de estos cuestionamientos en este capítulo se analiza la reforma policiaca emprendida por los gobiernos de la Ciudad de México durante el periodo 1997-2012. Como terreno de investigación, la capital del país ofrece condiciones interesantes; durante el periodo definido, la ciudad ha sido gobernada por la misma fuerza política: el Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo que supondría cierta continuidad en sus programas y acciones de gobierno. Además, la seguridad pública ha sido uno de los asuntos de política más sensibles para los habitantes de la ciudad. A lo largo de la década de 1980, pero sobre todo en la de 1990, los capitalinos vieron cómo se incrementaban los índices de delincuencia de manera significativa. Durante esos años (como hoy), la desconfianza y el miedo se apoderaron de los habitantes de la ciudad. En ese contexto de creciente desconfianza, la policía se colocó, en no pocas ocasiones, del lado de las causas y no de las soluciones del problema de seguridad pública.

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la corrupción policiaca durante el periodo mencionado, desde una postura organizacional. El análisis parte de la organización policiaca y toma en consideración las restricciones formales, las prácticas informales y la influencia que ejerce el medio ambiente en su funcionamiento.

Aunque en el texto se hace mención de la policía judicial, la investigación se centra en los distintos cuerpos de policía adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México. El análisis no incluye juicios sobre el desempeño.

El caso que se analiza en este capítulo presenta, al mismo tiempo, algunos de los elementos que caracterizan la corrupción de tipo colusivo. En primer lugar, muestra la existencia de reglas informales paralelas al marco legal, que regulan la conducta de los integrantes de las organizaciones policiacas en la Ciudad de México. En segundo, permite observar la socialización de las prácticas de corrupción, a través de "hermandades" que comparten códigos de comportamiento, los cuales se transmiten a los nuevos miembros de la corporación. Por último, el caso exhibe el fracaso de las medidas instrumentales e institucionales (*i.e.*, reformas legales, incentivos, adopción de buenas prácticas, etc.) para disminuir la corrupción, debido a que las autoridades han ignorado el funcionamiento profundo de la organización y las costumbres fuertemente arraigadas en los cuerpos policiacos.

Para la elaboración del texto se utilizaron distintos materiales. En primera instancia se aplicaron seis entrevistas semidirigidas a profundidad a ex policías (cuatro) y funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública (dos). También se realizó una revisión sistemática de los periódicos *Reforma* y *La Jornada* y la revista *Proceso*. Lo anterior se complementó con información oficial generada por las administraciones analizadas y la revisión de la bibliografía especializada.

El texto se divide en tres grandes secciones. En la primera se realiza una breve exposición de los elementos teóricos de las perspectivas instrumental, cultural e institucional de las organizaciones. En la segunda se presenta una síntesis de los antecedentes históricos y contextuales de la policía de la Ciudad de México desde sus orígenes hasta el inicio de la alternancia. Mientras que en la tercera se presentan los hechos más sobresalientes que ocurrieron en los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard en materia de política de seguridad pública y de combate a la corrupción. Las conclusiones de este primer acercamiento señalan que, en el combate a la corrupción, se han privile-

giado estrategias instrumentales y el seguimiento de referencias provenientes del extranjero, soslayando los valores y las costumbres organizacionales.

La caja de herramientas de la teoría de la organización

Para abordar el estudio de la corrupción en la policía, el documento retoma la perspectiva organizacional. Parte del principio de que, para entender este fenómeno, es necesario entender el funcionamiento práctico de la corporación estructurada a partir de restricciones y lineamientos formales, prácticas y tradiciones internas consolidadas a lo largo de los años y al mismo tiempo influida por su contexto y medio ambiente institucional. Esta manera de percibir al fenómeno organizacional responde a tres grandes tradiciones, mismas que de manera sintética se pueden englobar en las corrientes instrumental, cultural e institucional (Christensen *et al.*, 2007).

Para la perspectiva instrumental, las organizaciones son herramientas a través de las cuales sus líderes o, en su defecto, un conjunto de actores, negocian y articulan sus intereses, definen objetivos, así como los medios-fines para obtenerlos. Esta corriente confiere cierta racionalidad a las decisiones tomadas. Predomina la lógica de la consecuencia, es decir, las acciones o decisiones tomadas por los cuadros dirigentes no son aleatorias, sino que tienen un objetivo claro y, por ende, están dirigidas a solucionar un problema o a producir un efecto determinado. Esta racionalidad se concreta en la estructura organizacional formal o a través del uso estratégico de dicha estructura. En esta corriente se ubican los trabajos clásicos de Taylor (1993), Weber (1993), Gulick (1993) y Merton (1993), entre otros destacados teóricos.

Como demostraron los estudios de Hawthorne (Mayo, 1993), de manera paralela a la estructura formal, existe una estructura informal, compuesta por usos y costumbres que dan forma al *ethos* de cada organización. De acuerdo con la perspectiva cultural, los objetivos no los definen los líderes, sino que son un producto social desarrollado orgánicamente a lo largo de los años (Selznick, 1993). Predomina la lógica de lo apropiado, es decir, los actores de la

organización no actúan de acuerdo con una lógica racional-instrumental, sino conforme a las normas y los valores calificados como apropiados. De lo anterior se deriva un concepto clave: *path dependence*, el cual implica que las normas culturales y los valores que marcaron a la organización en sus primeros años de formación dejan una impresión permanente en ella (Skocpol y Pierson, 2002; Pierson, 2000).

Por su parte, para la perspectiva institucional, el acento recae en el medio ambiente institucional en el que opera cada organización (Powell y DiMaggio, 1999; Scott, 1992). El entorno es clave en la medida en que señala las normas sociales que indican el diseño y funcionamiento deseable para cada organización. Las organizaciones no son totalmente libres, sino que deben tratar de incorporar y reflejar estas normas hacia fuera, incluso si estas no tienen por resultado una organización más efectiva. Estas normas o recetas se llaman también mitos, que no son otra cosa que un modo legitimado de diseño y funcionamiento organizacional. Estas modas hacen que las organizaciones de un mismo campo de actividad tiendan a parecerse, al menos superficialmente, en un proceso denominado isomorfismo. Los cambios, de acuerdo con Parsons (1990), pueden estar motivados por la búsqueda de legitimidad de la organización, la cual debe mostrar hacia afuera que funciona de acuerdo con las mejores prácticas, los mejores diseños y los procesos más eficientes, según los estándares de la época.

Antecedentes y contexto de la reforma policial: Contradicciones de la modernidad

Los orígenes modernos de la corporación policiaca en la Ciudad de México se remontan a 1879, durante el gobierno de Porfirio Díaz. Antes de esa fecha, las funciones de vigilancia y de seguridad las habían desempeñado, sobre todo, los inspectores organizados en 32 cuarteles menores en que se dividía la ciudad; cada cuartel estaba a cargo de un inspector, un subinspector de manzana y varios ayudantes de acera (Rohlfes, 1983). Esta fuerza policiaca estaba lejos de ser profesional. Sus integrantes eran vecinos de los lugares que vigilaban y se dedicaban a la artesanía o el comercio, de donde

obtenían sus verdaderas fuentes de ingreso, dado que por su actividad de vigilancia no recibían salario alguno. No contaban con ningún entrenamiento ni se trataba de una fuerza especializada: además de realizar sus rondas de vigilancia también se aseguraban de que las calles estuvieran limpias, vigilaban la adecuada calibración de las básculas utilizadas en el comercio, realizaban actividades de inspectores de impuestos y organizaban las brigadas de bomberos (Piccato, 2010).

La Gendarmería Municipal, creada en 1879, representó un primer impulso hacia la racionalización de las funciones de vigilancia y orden público. Bajo el lema "orden y progreso", el cuerpo de policía diseñado por los Científicos incluyó entre sus principios la división territorial de la ciudad en ocho distritos, la profesionalización de la policía que, por vez primera, se conformó con personal de tiempo completo. Entre sus características estructurales destacan, además, la claridad de mando a través de una estructura jerárquica vertical, cuya máxima autoridad era el propio Díaz y, lo más importante, la creación de un cuerpo normativo que definía las funciones, las responsabilidades y las sanciones. Con esta reforma, inspirada en el modelo francés de policía, el flamante cuerpo policiaco de la Ciudad de México fue calificado por los observadores extranjeros como eficiente y moderno. De hecho, en 1910, la ciudad tenía más policías que las grandes ciudades de Europa y Estados Unidos (Rohlfes, 1983; Piccato, 2010).

No obstante, la modernidad y la eficiencia eran sólo de fachada. Este primer proyecto modernizador escondía detrás de sí un objetivo político-ideológico, además de fuertes carencias estructurales. Por un lado, la gendarmería nació para asegurar el orden y el progreso, pero principalmente de los barrios acomodados de la ciudad. En efecto, como señala Piccato (2010), la protección de la propiedad privada y la seguridad de los habitantes se concentró principalmente en los barrios residenciales como la Roma o la Condesa, mientras que en el resto de la ciudad la población cuidaba su seguridad mediante mecanismos comunitarios. La falta de seguridad reforzaba la percepción de la gente "decente" sobre los barrios populares como viveros de delincuentes. La policía, en este sentido, sirvió como un instrumento del Estado para contener

a la vez el riesgo que representaban las clases peligrosas y como instrumento de reforma social, al vigilar que los vecinos limpiaran sus calles y que las pulquerías funcionaran en los horarios autorizados (Piccato, 2010).

Por otra parte, la policía porfiriana presentaba fuertes carencias estructurales. La profesionalización nunca fue total. De acuerdo con Rohlfes (1983) el tiempo de servicio promedio en la corporación era apenas de dos años y cuatro meses. El oficio de gendarme nunca fue una ocupación prestigiosa. Los pobres urbanos veían con desconfianza y recelo a los miembros de una fuerza que los reprimía y los calificaba de sospechosos por el simple hecho de su condición socioeconómica, mientras que para las clases acomodadas los policías “carecían de la capacitación y el porte que pudiera inspirar respeto” (Piccato, 2010: 82).

Al mismo tiempo, las reglas que se diseñaron para generar disciplina y orden fueron fuente de resentimiento y conflicto. Entre las reglas más perniciosas destacan las multas derivadas de la impuntualidad que se cobraban del salario, los seguros por la asignación del arma y el uniforme que debía correr a cargo de los policías. La disciplina fue particularmente estricta a mediados y finales del gobierno de Díaz. Aunque se aplicaban sanciones y multas, las autoridades policiacas eran tolerantes ante las fallas de sus subordinados, de hecho, las reglas disciplinarias eran un recurso de la alta jerarquía que las utilizaba para extorsionar a los policías de base. Las multas que recolectaban los altos mandos por faltas menores (ausencias, retardos, desaseo) se dividía y una parte era para la bolsa que se repartía a los policías destacados y la otra se quedaba en el bolsillo de los mandos. Además, cada cumpleaños, los policías regalaban “voluntariamente” un día de sueldo entero a sus jefes. Esta costumbre, que se remonta a mediados del siglo XIX con la policía rural, da cuenta del uso de la extorsión en el seno de la organización policiaca. Los policías, en sus rondas, replicaban la extorsión en su relación con los ambulantes, los dueños de las pulquerías, los prostíbulos, los giros negros y juegos de azar y, por supuesto, con los delincuentes, quienes podían comprar su libertad. En suma, durante el Porfiriato, la corrupción en la policía fue endémica, presente desde la base hasta la cúpula de la organización.

La construcción de la institucionalidad policiaca en el siglo xx priista

Con la caída de Díaz, los cuerpos policiacos se adaptaron y colaboraron con cada grupo revolucionario que ocupó la capital, realizando las actividades de vigilancia y cuando se les solicitaba también reprimían a los enemigos del gobierno en turno. Según Davis (2006), en el intersticio entre la lucha armada y la consolidación del nuevo régimen la policía se benefició de un amplio margen de maniobra y tuvo pocos controles. De este periodo, según Davis (2006), merecen destacarse dos cambios fundamentales. El primero de ellos se verificó en 1918 cuando el presidente Carranza decidió enmendar la Constitución para separar la función de “vigilar” de la de “perseguir”; así, separó a la policía preventiva responsable del aseguramiento del orden público, de la policía judicial, encargada de investigar y llevar a los sospechosos a la corte. Esta separación funcional, que a la fecha sigue vigente, de acuerdo con Davis (2006), fragmentó el proceso legal y con eso se incrementaron las probabilidades de prácticas corruptas. El otro cambio estructural significativo fue la supresión del régimen municipal en la Ciudad de México en 1928. Los gobiernos municipales habían sido el escenario de disputas entre distintas facciones políticas posrevolucionarias, que utilizaban a las policías locales para sus causas durante los años posteriores al conflicto armado de 1910. Con la reforma, se canceló la posibilidad para que los habitantes de la Ciudad de México eligieran a sus gobernantes y, al mismo tiempo, aumentó la dependencia de la policía de la élite política (Davis, 2006).

Durante el periodo de dominación priista, las prácticas corruptas de la policía siguieron ocurriendo de manera cotidiana, aunque, gracias al control del régimen sobre los medios de comunicación, sus “peores manifestaciones” no fueron de dominio público (Martínez de Murguía, 1998). El punto más alto de la impunidad y la corrupción de la policía se alcanzó con Arturo Durazo Moreno, quien estuvo a cargo de la Dirección de Policía y Tránsito de 1976 a 1982. Este personaje, que desarrolló su carrera profesional en la temida Dirección Federal de Seguridad, de la que llegó a ser comandante, fue encumbrado como director de la policía capitalina por el

presidente José López Portillo, con quien había forjado una amistad desde su infancia. De acuerdo con González (1983), durante su gestión, el tráfico de influencias, la extorsión, el robo, el narcotráfico, la tortura, el asesinato selectivo eran prácticas comunes. Si la corrupción era alta, también lo era el control social. Cuando la incidencia de la delincuencia era demasiado alta en algunas zonas de la ciudad, detenía a los delincuentes, los enseñaba públicamente, después a algunos los encarcelaba, mientras a otros los reasignaba a otra colonia. Con esto logró legitimar su actuación frente a la sociedad civil manteniendo, al mismo tiempo, controlada la criminalidad.

El ápice de la corrupción institucionalizada no fue el producto de un solo hombre sino de una red de complicidad denominada la "Hermandad" (Zepeda, 1994, *apud* Davis, 2006). Esta organización informal compuesta por los altos mandos de la corporación, incondicionales del jefe de policía, realizó un pacto de mutua protección y apoyo en sus actividades ilícitas. Este grupo informal tenía o tiene características similares a un grupo mafioso, ya que se trataba de un grupo cerrado, accesible sólo para aquellos que daban resultados sobresalientes y cuyo ingreso se decidía a través de un conciliábulo. Entre sus prácticas se tiene documentada la extorsión bajo una mecánica de arriba hacia abajo, donde en la cúspide se encuentra el jefe de policía y en la base la tropa. Es un sistema que recuerda mucho a las prácticas de la policía porfirista, en la medida en que los policías de base sufren el abuso de sus jefes, quienes los extorsionan cobrándoles por todo: las armas, el uniforme, las patrullas, el combustible, los permisos, las vacaciones, los cruceros, los ascensos. Para poder trabajar en la corporación, además de estos pagos, cada policía debía reunir una cuota diaria para su jefe inmediato, en una cadena que se reproducía hasta la cúpula de la pirámide donde se encontraba el jefe de la policía. En los tiempos en que Durazo dirigió la corporación, fue famoso porque le gustaba recibir su "entre" en centenarios (González, 1983).

Durante la década de 1980, Durazo Moreno caería en desgracia. No obstante, su sustitución al frente de la policía no tendría ningún efecto en los usos y costumbres de la corporación, con el agravante de que, en esos años, la incidencia delictiva se incrementaría considerablemente, llegando a su punto más crítico en 1994.

La estrategia para luchar contra la corrupción y reducir la incidencia delictiva adoptada por el gobierno de Óscar Espinoza Villareal, el último regente de la era priista, fue sustituir los altos mandos policiacos por militares, pero, como señala Davis, resultaron tan corruptos e ineficientes como los primeros. Así, el primer gobierno de alternancia comenzaría sus labores en medio de una ciudad sumida en una profunda crisis de seguridad.

Cuauhtémoc Cárdenas: En busca de una nueva institucionalidad

Para el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, primero electo por la ciudadanía después de prácticamente siete décadas de dominio priista, la corrupción del aparato policiaco era un problema relevante. Aunque esta relevancia se derivaba en gran parte del vínculo, que estableció esta administración, entre la corrupción y la creciente ola de inseguridad en la ciudad. El diagnóstico sobre el estado en que recibió a la policía el primer gobierno de la alternancia, expresado en el segundo informe de gobierno, es inequívoco: "Se encontró una corporación desordenada y anárquica, que al no contar con controles y evaluación de sus funciones, generaba una baja eficiencia y una productividad prácticamente nula. Las acusaciones de corrupción internas y de extorsión han sido una práctica cotidiana" (Cárdenas, 1998: 2).

Para hacer frente al problema de la inseguridad, que era la prioridad del gobierno de Cárdenas, se planteó vincular la seguridad pública con la impartición de justicia y la aplicación de una política de acercamiento y solidaridad entre la policía y la comunidad. Con lo anterior, se reconoció la necesidad de mejorar la coordinación entre las acciones de vigilancia —a cargo de la policía adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública (ssp)—, y las acciones de investigar y consignar —a cargo de la policía judicial, bajo la tutela jerárquica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)—. También se planteó la construcción de una estructura paralela de participación ciudadana para vincular las demandas de la población con las acciones de la policía. La hipótesis causal implícita de esta decisión era que, al mejorar el proceso

de justicia, se mejoraría la reputación de la policía y se reducirían los índices de criminalidad.

Este objetivo estratégico se descompuso en cinco grandes ejes, cuyo contenido y acciones se sintetizan en el cuadro A.1 del Anexo. Con estas acciones, el gobierno de Cárdenas buscó obtener resultados rápidos y visibles, al concentrar sus esfuerzos en las zonas geográficas con más alta incidencia delictiva y en los crímenes de mayor repercusión para la ciudadanía. La urgencia por dar resultados rápidos obedecía a la proximidad de las elecciones presidenciales de 2000, en donde su posición como jefe de gobierno del Distrito Federal situaba a Cárdenas como uno de los principales contendientes. Respecto a la corrupción, la administración de Cárdenas tuvo conocimiento desde el principio, a través de un documento interno, de la existencia de tres grupos de influencia en la Secretaría de Seguridad Pública: la "Hermandad", los "Granalocos" y los "Bachilleres" (Reyes, 2002b). De acuerdo con este informe, dichos grupos se disputaban entre sí el control de la ssp, mediante la obtención de puestos estratégicos para sus miembros, a través de los cuales buscaban afianzar su liderazgo, además de beneficiarse económicamente de los actos de corrupción.

Para luchar contra la corrupción, la administración de Cárdenas optó por colocar en los puestos directivos de la Secretaría de Seguridad Pública a personas externas a la corporación. Durante el mandato de Cárdenas hubo dos secretarios de Seguridad Pública. El primero de ellos fue Rodolfo Debernardi, teniente general retirado, con una larga trayectoria en cuerpos de seguridad y de inteligencia del Estado. El paso de Debernardi por la ssp sería breve, en gran parte debido a su mala relación con la prensa, el procurador y la estructura policiaca. Durante la primera semana de su administración, nombró o ratificó en su puesto a varios militares en retiro. Esto provocó el descontento entre los cuadros policiacos, quienes filtraron a la prensa que "los dinos de la policía y la Hermandad [estaban] regresando" (Ramírez, 1997). En el lapso de un año, Debernardi acumuló además varios desencuentros con la prensa. En mayo de 1998 se filtró en los medios que Héctor Careaga, segundo en la estructura de la Secretaría de Seguridad, había pertenecido al "batallón Olimpia" que participó en el asesinato de estudiantes

en Tlatelolco en 1968. La gota que derramó el vaso fue el escándalo derivado de la violación que sufrieron varias adolescentes a cargo de elementos de la policía montada de Tláhuac. Además de estos hechos, Ward y Durden (2002) señalan que Debernardi no tuvo la confianza de Cárdenas, quien favoreció su relación con el procurador Samuel del Villar en la disputa territorial (*turf war*) entre los mandos y las burocracias de la SSP y la PGJDF.

El segundo secretario nombrado por Cárdenas fue Alejandro Gertz Manero, especialista en derecho, quien hasta ese momento había ocupado puestos discretos en la administración pública y había coordinado los trabajos del Consejo Consultivo de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública convocado por Cárdenas. Al igual que su predecesor, Gertz Manero también se enfrentó con la resistencia al cambio por parte de los cuadros policiacos que se negaban a cumplir sus órdenes. Gertz Manero fue, de hecho, el primer secretario de seguridad que reconoció públicamente la existencia de la Hermandad (Vicenteño, 1998). Como su predecesor, la estrategia adoptada fue doble. Por un lado, aplicó una línea dura en la que, entre otras acciones, se establecieron controles de evaluación constante a los cuadros policiacos. También se pusieron en funcionamiento varias líneas telefónicas para dar seguimiento a las quejas ciudadanas. Las actividades de recopilación de las quejas, la investigación y el eventual seguimiento de los casos de corrupción fueron realizados por el denominado grupo Álamo (grupo de élite de la policía), la secretaría particular, encabezada por Manuel Valles, y la coordinación de enlace interinstitucional (Reyes, 2000a). Durante el primer año, el Consejo de Honor y Justicia dictaminó la destitución de 417 elementos y la suspensión de 43, además de emitir 136 recomendaciones (Cárdenas, 1998). Entre las sanciones destacan "la sentencia inédita de 40 años de prisión a los quince elementos de la policía montada de Tláhuac que participaron en la violación y privación ilegal de la libertad de dos adolescentes [*sic*] y una menor" (Cárdenas, 1999: 14). Por otro lado, las medidas también consideraron la aplicación de una línea blanda en que la que se ofrecieron estímulos positivos a los policías, como cursos de formación vinculados con ascensos, créditos para la adquisición de viviendas y becas para sus hijos.

De manera paralela a estas acciones, se realizaron modificaciones a la estructura de la corporación. La más relevante fue la sustitución de todo el personal administrativo de las Unidades de Planeación y Control (UPC), con egresados de la primera generación de administradores policiales del Instituto Técnico de Formación Policial. Estas instancias, que funcionaban en los 52 sectores de la policía capitalina, fueron identificadas por un estudio interno solicitado por Gertz como uno de los engranajes principales de la corrupción, al servir de intermediarios en el tránsito del dinero producto de la corrupción (el “entre”) entre la tropa y los mandos altos. La destrucción de este medio de transferencia tuvo como resultado que el “entre” se redujera o se hiciera más discreto, aunque no desapareció (Reyes y Sierra, 2002).

En suma, durante la gestión de Cárdenas, la corrupción fue un asunto presente en la agenda para la élite gobernante que buscaba diferenciarse de las administraciones priistas. Para el combate a la corrupción, el primer gobierno de la alternancia privilegió una aproximación tayloriana, al realizar una mezcla de controles duros y suaves, que se aplicaron lo mismo a la base que a la cúpula policiaca. Entre las acciones “duras” destacan los castigos ejemplares y la purga de una parte significativa de la cúpula policiaca, que fue sustituida por militares al principio de la administración. Entre las formas “suaves” destacan los programas de capacitación y la asociación entre esta última y el ascenso jerárquico, así como los estímulos y reconocimientos al desempeño. Por último, conviene señalar los cambios a la estructura administrativa, a partir de la introducción de nuevo personal recién egresado, que tuvo como finalidad expresa reducir las zonas de incertidumbre instrumentalizadas por la administración policiaca para obtener rentas ilegítimas. Este camino trazado por el gobierno de Cárdenas sería, en gran medida, seguido por las administraciones sucesivas.

**Andrés Manuel López Obrador: Coordinación
en tres niveles y la receta de Giuliani**

La inseguridad se mantuvo entre los principales temas de la agenda de la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Todos los días, a las 6:30 de la mañana, el jefe de gobierno se reunía con el secretario de Seguridad y el procurador para recibir el parte policiaco y tomar decisiones acerca de los focos rojos y las potenciales crisis que se prefiguraban en el horizonte. Durante este periodo, el gobierno de la ciudad condujo la gestión de la seguridad pública casi de manera paralela a las acciones del gobierno federal. Hubo escasa comunicación debido a las relaciones tensas y en ocasiones de abierto conflicto entre el presidente Fox y el jefe de gobierno.

Para el combate de la inseguridad, la estrategia consistió en atacar las causas y los efectos de la inseguridad. Se buscó combatir, al mismo tiempo, el crimen y el desempleo, la desintegración familiar y la pobreza, la corrupción y la impunidad. El diagnóstico realizado por esta administración identificaba el origen de la inseguridad en el "modelo económico [neoliberal] que se traduce en la pérdida de valores y en la descomposición social y política" (GDF, 2001: 27). Si el tema de la corrupción no desapareció de la agenda pública, dejó de ocupar un lugar central entre las prioridades del nuevo gobierno.

Para combatir la inseguridad, la punta de lanza de la estrategia del gobierno de López Obrador fue apuntalar la coordinación interinstitucional en tres niveles distintos. En primer lugar, en la esfera más alta de decisión, se encontraban las reuniones del gabinete de gobierno y seguridad mencionadas antes, cuyas temáticas y responsabilidades se replicaban, a su vez, en las 70 coordinaciones territoriales donde se daba seguimiento a la lucha contra los crímenes del fuero común y el crimen organizado. En cada coordinación había un responsable de sector de policía, un ministerio público y un juzgado cívico, con lo que se buscaba abarcar todos los engrajes del sistema de justicia. Por otra parte, el desempeño de los cuadros, medido a través de la evolución de la criminalidad del territorio asignado, era visible y vigilado por las máximas autoridades que recibían reportes a diario. El último eslabón de la coordinación fueron los comités delegacionales, donde cada mes se evaluaban los problemas de inseguridad más urgentes de cada demarcación, incluyéndose la participación de los representantes ciudadanos de cada una de ellas. Un elemento significativo es que,

en las estructuras territoriales y delegacionales, se prefirió el liderazgo de las mujeres.

Además de la coordinación, la estrategia del gobierno de AMLO se descompuso en cuatro grandes ejes: orden público, modernización, profesionalización y reestructuración administrativa (véase el cuadro A.2 en el Anexo). Con estas estrategias y acciones, López Obrador continúa y profundiza varias de las prioridades definidas por la administración anterior. Por ejemplo, continúa con la estrategia de focalización y especialización en la atención a ciertos problemas, determinadas zonas geográficas o espacios urbanos de la ciudad. También se mantiene el énfasis en la necesidad de profesionalizar a los cuerpos de policía y el uso de la tecnología de punta como un medio de control y disuasión. La decisión de utilizar cámaras de vigilancia en la ciudad, primero instaladas en el Centro Histórico, pero cuyo uso se extendería a distintas regiones de la ciudad en los años siguientes, se derivó de las recomendaciones del equipo de Rudolf Giuliani, cuya consultoría fue mediática y criticada, porque en su propuesta de reforma genérica borraba la distinción de fronteras entre la policía pública y privada en la zona centro (Davis y Luna, 2007).

En relación con la corrupción, esta administración también fue consciente de la presencia de grupos de interés al señalar que “la corrupción en la SSP tiene una larga inercia y se ha alimentado del predominio de redes informales que han logrado sobrevivir a numerosas administraciones” (GDF, 2003: 62). Para conducir la Secretaría de Seguridad Pública, la administración de AMLO optó también por colocar en la dirección a personas externas a la corporación. Durante este periodo hubo tres secretarios de seguridad.

El primero fue Leonel Godoy, maestro en criminología, fundador del PRD y con experiencia previa en puestos de seguridad interior en Michoacán y la Ciudad de México. La postura del primer secretario de seguridad fue negar la existencia de la Hermandad, aunque reconoció la existencia de cotos de interés en ciertas áreas de la institución, deshonestidad y escasa profesionalización entre la tropa. Para él, la policía de la ciudad estaba lejos de los estándares internacionales. Destacó la escasa preparación académica: 76.6 por ciento de los policías contaban únicamente con estudios de

primaria o secundaria. Entre las medidas emprendidas durante su gestión sobresalen los operativos de la Dirección de Supervisión e Inspección para combatir la corrupción entre la tropa y la implantación del requisito del bachillerato como escolaridad mínima para ingresar a la policía.

Después de la renuncia de Godoy, quien se unió al equipo de Lázaro Cárdenas Batel, recién electo gobernador de Michoacán, la conducción de la ssp quedó bajo la responsabilidad de Marcelo Ebrard, egresado de El Colegio de México y la Escuela Nacional de Administración de París, antiguo subsecretario de gobierno de Manuel Camacho Solís, inició su gestión con el objetivo de “rescatar la mística de servicio y acabar con la corrupción” (Herrera y Reyes, 2002). Para hacer frente a su encargo, Ebrard integró su equipo de trabajo con personal externo, grupo en el que había especialistas en derecho, ex fiscales de la PGJDF, ex militares, médicos y hasta un antropólogo. Los policías de carrera fueron relegados, como mucho, al nivel de jefes de sector.

Ebrard volvió a incluir el tema de la corrupción en un primer plano dentro de la agenda de trabajo de la ssp. Su primera acción fue la aplicación de exámenes psicométricos, físicos y de control de drogas a todos elementos del cuerpo de motopatrulleros, identificados como el origen de la Hermandad; a raíz de esta evaluación, este cuerpo experimentaría una severa depuración. Otro acto emblemático fue el despido del director de la policía sectorial David León Méndez (identificado por la prensa como miembro de la Hermandad), quien incumplió una orden para detener a dos policías acusados de homicidio. Otra acción similar fue el retiro del director y segundo superintendente del agrupamiento de grúas, asociado por la ciudadanía con prácticas corruptas (meses más tarde se anunciaría que gran parte del servicio de grúas sería prestado por actores privados).

Por otra parte, durante su gestión ocurrieron numerosos acercamientos con las policías de Chile, Colombia, España, Francia, Israel, Japón y Estados Unidos. De este último, destaca el trabajo de consultoría realizado por un equipo de Rudolf Giuliani, quien propuso la adaptación del programa de “tolerancia cero” aplicado en la ciudad de Nueva York cuando Giuliani fue alcalde. Entre las

recomendaciones propuso mejorar el salario de los policías y combatir a la corrupción. Entre las medidas implementadas destacan la creación del área de asuntos internos, la puesta en línea del sitio de Internet de la SSP, habilitado para recibir denuncias ciudadanas anónimas, y el uso de cámaras de vigilancia, que inmediatamente rindieron frutos: gracias a su uso, 42 policías fueron sorprendidos *in fraganti* en actos de corrupción. Además, se creó una nueva dirección administrativa, a cargo de un civil, cuyo propósito fue vigilar y controlar la actuación del Consejo de Honor y Justicia, órgano encargado de definir las sanciones y los reconocimientos a los policías. Esta agencia acusaba muchas prácticas indebidas como “el extravío de documentos, retraso en la revisión de expedientes, la desaparición de denuncias, el cambio o la no aplicación de resoluciones” (Reyes, 2002c).

Joel Ortega relevaría a Marcelo Ebrard, quien fue removido del cargo por el presidente Vicente Fox, a raíz del linchamiento de tres policías federales por una turba en Tláhuac. El ingeniero Ortega, poseedor de experiencia sobre todo en el área de transporte público y la administración delegacional, continuó con la línea de trabajo de Ebrard enfocándose en las áreas de combate a la corrupción, modernización, actualización de equipos y profesionalización.

En síntesis, el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador ocurrió en el marco de un ambiente turbulento, por los desencuentros y la confrontación abierta con el Ejecutivo Federal. En lo relativo a la corrupción, se mantuvo la combinación de aplicar sanciones y estímulos positivos. Si con Cárdenas se buscó atacar las zonas de incertidumbre, que permitían el tránsito del dinero, producto de las rentas ilícitas de la corrupción, con AMLO se confrontó directamente a varias de las agrupaciones identificadas con estas prácticas. También se realizaron varias acciones emblemáticas, como el despido y salida de la policía de varios mandos y sus respectivas “manos derechas”. Además se crearon nuevas estructuras de control y vigilancia, como la dirección de control interno, y se reformaron las ya existentes como ocurrió con el Consejo de Honor y Justicia, aunque la principal innovación de este periodo fue la introducción de las cámaras de vigilancia en el Centro Histórico.

Marcelo Ebrard: Cambio social y combate a la criminalidad con medios electrónicos

Como en los dos gobiernos anteriores, el combate a la delincuencia se consideró uno de los ejes prioritarios del gobierno de Ebrard. En esta administración se continuó con la práctica de las reuniones diarias del gabinete de seguridad. En estas reuniones, en las que participaban el jefe de gobierno, el secretario de Seguridad, el procurador, el jefe de Policía y los delegados se realizaba un seguimiento puntual del estado de la seguridad en la ciudad, que siguió siendo una de las preocupaciones de la élite gubernamental a nivel local, pero también a escala nacional. Las relaciones que estableció esta administración con su contraparte federal no llegaron a los extremos de confrontación observados en el pasado, aunque tampoco fueron muy cercanas. Lo que predominó fue la distancia y, si hubo cooperación, esta se limitó a acciones y operaciones específicas.

La estrategia de combate a la inseguridad retomó varios elementos de la administración precedente, aunque también aportó algunos nuevos. La estrategia del gobierno de Ebrard consistió en "incidir de forma efectiva en todos los aspectos del proceso delictivo y atacar de raíz los factores que propician el comportamiento criminal" (GDF, 2007: 89). Esta estrategia se desdoblaba básicamente en tres ejes: prevención, orden público e impartición de justicia. El primero de ellos consistía en una apuesta novedosa, pues el objetivo era ir más allá de las acciones represivas y de control tradicionales, y tratar de incidir en la transmisión de valores y comportamientos considerados como deseables por las autoridades en turno: mecanismos de prevención del delito, apoyo psicológico, atención a grupos vulnerables, el fomento de la cultura vial, la mejora y conservación del entorno urbano. Entre los programas más visibles que se derivan de este eje destaca el alcoholímetro, que, si bien inició su operación en la administración de AMLO, se institucionalizó con Ebrard.

La conservación del orden público, pilar de la política de seguridad pública de esta administración, se caracterizó por la permanencia de varios de los principios y acciones aplicados por los gobiernos anteriores. Se mantuvo el principio de focalización en

ciertos espacios y tipos de crímenes, también se mantuvo la división territorial para racionalizar la vigilancia y el control del espacio urbano. Entre los elementos nuevos destacan la creación de la policía de proximidad, consistente en personal policiaco mejor pagado que el resto de las corporaciones y cuyo objetivo era renovar paulatinamente a la policía preventiva. También merece destacarse el crecimiento exponencial del uso intensivo de la tecnología para las tareas de vigilancia y control. En el primer año se instalaron diez mil cámaras (1000%) más que en todo el sexenio anterior, y para finales del sexenio se habían puesto en operación cinco Centros Delegacionales de Monitoreo y el Centro de Comando, Control, Comunicación, Cómputo, Inteligencia, Integración, Información e Investigación, conocido con el acrónimo C4i4. Esta medida refleja un cambio de paradigma respecto de las administraciones anteriores, donde la tecnología había sido una herramienta complementaria. Los panópticos electrónicos, que lo mismo sirven para vigilar a los ciudadanos que a los policías, y los medios de comunicación de última generación ocuparon en esta administración un lugar central en la estrategia de combate a la inseguridad y, de manera accesoria, también de la corrupción.

Por último, el tercer eje concierne al sector de investigación y procuración de justicia, a cargo de la Procuraduría General, donde se observa una clara continuidad a través de los tres periodos de gobierno. Aquí, el énfasis se puso en el acercamiento de los Ministerios Públicos a públicos específicos, la formación y profesionalización de la policía judicial y la aplicación de medidas disciplinarias en caso de identificación de prácticas indebidas o de abuso de autoridad.

Regresando a la gestión policiaca, no todo se dejó a la tecnología, dado que los medios de coordinación desarrollados en la administración anterior continuaron utilizándose. Durante este periodo se continuó utilizando el esquema de 16 regiones y 70 sectores; cada uno de ellos tenía asignado un jefe de policía y un ministerio público. Había también una tabla de control, en donde se daba un seguimiento cotidiano a los delitos cometidos en cada una de las zonas geográficas. De acuerdo con la incidencia delictiva de cada sector se le colocaba una bandera verde, amarilla o roja. El jefe de

gobierno decidía el cambio del personal responsable de acuerdo con su desempeño. Si por alguna razón una zona no pasaba de roja a amarilla se procedía a cambiar al jefe de policía o al ministerio público, según quien no estuviera entregando los resultados esperados; este era un seguimiento diario, incluidos los fines de semana, lo cual ilustra la importancia que se le atribuía a este sector de política pública. Además, en las regiones con mayor incidencia delictiva, se instrumentó el Programa de Mando Único, que consistía en la realización de operativos con elementos de la SSP y la PGJDF.

En este contexto, el tema de la corrupción policiaca ocupó un bajo perfil en el discurso oficial. El énfasis se puso en la eficiencia, el desempeño y la optimización; la seguridad y la protección de los ciudadanos se consideraron bienes públicos. Las medidas para el combate a la corrupción fueron las mismas que se emplearon en las dos administraciones anteriores: sanciones a través del Consejo de Honor y Justicia, así como del organismo de Asuntos Internos.

Para conducir los destinos de la Secretaría de Seguridad, a lo largo de este sexenio se tendrían dos secretarios y un encargado de despacho. El primero de ellos fue Joel Ortega, uno de los pocos funcionarios de la anterior administración que logró mantenerse en el gobierno de Ebrard. Durante su gestión se realizaron varios operativos que contaron con la participación coordinada de la policía adscrita a la SSP y a la PGJDF. Entre los más espectaculares destacan los que condujeron a la expropiación de los predios “La Fortaleza” —ubicado en el barrio bravo de Tepito, donde se trató de dar un golpe al narcomenudeo— y “La Ford” —en Iztapalapa, que servía de bodega de automóviles y autopartes robadas—. La realización de un operativo, en apariencia mucho más sencillo, en la discoteca New’s Divine donde murieron doce personas (adolescentes y policías), precipitó la salida de Ortega y del procurador, Rodolfo Félix (*El Universal*, 2008). Al final fueron las cabezas de la SSP y la PGJDF quienes terminaron pagando el costo del fiasco policiaco que mostró, de la manera más cruda, los problemas de coordinación y las rivalidades de dos cuerpos de policía que, a lo largo de la historia, han funcionado de manera separada.

Para cubrir la vacante dejada por Ortega, Ebrard nombró a Manuel Mondragón y Kalb, médico cirujano y contraalmirante

médico naval, quien en ese entonces se desempeñaba como secretario de salud del gobierno de la capital. A las pocas semanas de ocupar su cargo, Manuel Mondragón renovó la estructura de la SSP con antiguos mandos que habían sido separados o se habían retirado de la corporación. La prensa identificó esta decisión como “el regreso de sangre vieja” asociándolos con la Hermandad y los Granalocos (Corona, 2008). Si el secretario y el jefe de gobierno se apresuraron a negar públicamente este hecho, un reporte interno, realizado a petición del gabinete de seguridad, que fue filtrado a la prensa (Notimex, 2008) revela que, lejos de extinguirse, los grupos de influencia o “cofradías” en la policía habían pasado de tres a siete. En orden de importancia por el número de sus elementos y las redes tejidas a lo largo de distintas corporaciones, se encontraba la Hermandad —que si bien había sufrido una merma entre sus filas a raíz de la purga realizada en el cuerpo de motopatrulleros, contaba con varios elementos ubicados en las “direcciones regionales y sectoriales e incluso se han colocado en la antesala del control de la dependencia en la subsecretaría de seguridad pública”—. De acuerdo con las entrevistas, estos cuadros, que ante el público pasaban como policías de carrera, habían ascendido en la escala jerárquica pagando por cada puesto que habían ocupado.

El segundo grupo de influencia que más crecimiento ha experimentado en los años recientes es el de los Granalocos, que surgió del cuerpo de granaderos en 1987. Su creciente influencia la obtuvo gracias a los puestos de dirección que varios de sus miembros ocuparon en el área de operación policiaca. La Vieja Guardia es la tercera cofradía en importancia, cuyos líderes comenzaron en la policía preventiva y han escalado puestos jerárquicos; su mayor influencia la tiene en la región VI y en la Dirección de Carrera Policial.

El cuarto grupo lo constituyen los Bachilleres, formados por los egresados del Bachillerato en Policiología. Algunos de sus líderes más destacados se ubican en la Dirección General de Acciones Preventivas. El cuarto grupo es el de los Licenciados, de reciente creación (1997), cuyo núcleo lo componen los egresados de la licenciatura en Administración Policial y ocupan puestos de mando medio; se ubican entre los cuadros medios en las jefaturas de de-

partamento y planeación de los sectores. Excelencia es el sexto grupo, integrado por los miembros del cuerpo de élite T-2000, cuyo origen se remonta a 1994. Aunque fue disuelto por Debernardi en 1998, renació en 2002 en las Unidades de Protección Ciudadana. El último grupo lo componen los Administradores, integrado por mandos que se formaron en el Instituto Técnico de Formación Policial. Estos han conquistado espacios de decisión en la direcciones y subdirecciones de la policía sectorial. Al final del sexenio, luego del salto de Mondragón y Kalb a la Secretaría de Seguridad Pública Federal en el comienzo de la administración de Enrique Peña Nieto, se nombró encargado de despacho a Luis Rosales Gamboa, policía de carrera e identificado como el líder de la Hermandad. Si en el gobierno de Mancera no fue ratificado en el puesto de secretario, continúa siendo una de las principales figuras dentro de la policía capitalina.

En suma, durante el sexenio de Ebrard se observa una inercia institucional en cuanto a los instrumentos utilizados para combatir la inseguridad y la corrupción. Varias de las estrategias más notables se desprenden de las recomendaciones de política emanadas del trabajo de Rudolf Giuliani. Entre los instrumentos más notables destacan la implantación de dispositivos de vigilancia y de comunicación de manera extensiva. También se buscó continuar la coordinación institucional, en ocasiones con resultados desafortunados. Por último, destaca que, en este marasmo de instrumentos técnicos de gestión, la cultura profunda de funcionamiento de las corporaciones policiacas apenas fue tocada.

Consideraciones finales

Luchar contra la corrupción en la policía parece ser el equivalente a luchar contra la Hidra de Lerna. Como ocurre con el monstruo mitológico, por cada cabeza que se corta surgen dos más. Durante el periodo analizado, con distintos grados de importancia, el tema de la corrupción en la policía se mantuvo vigente para las distintas administraciones, aunque es necesario reconocer que este ha ocupado una posición secundaria en la agenda gubernamental, que privilegió el combate a la inseguridad pública. Partiendo de este

principio, cada administración fue consciente de la existencia de grupos informales que utilizaban la estructura policiaca para obtener ventajas ilegítimas tanto al interior, a través de la extorsión de la tropa, como al exterior, por medio de la extorsión a la ciudadanía.

Con los lentes conceptuales de la teoría de la organización podemos decir que, entre la élite gubernamental, han predominado dos grandes aproximaciones para combatir la corrupción dentro de la policía: la instrumental y la institucional. En la primera se ubican todas aquellas medidas que van desde cambios en los reglamentos y leyes, el despido de personal administrativo, pasando por la separación o transferencia de mandos, hasta la aplicación de controles, sanciones y premios. Mientras que la institucional se manifiesta a través de la influencia del contexto y la adopción de las mejores prácticas identificadas en el sector. En efecto, el contexto ha sido un factor relevante: las relaciones conflictivas con el poder federal, la importancia política que adquirió la jefatura de gobierno a partir de 1997, la presión de la prensa, de los empresarios y de la ciudadanía en general produjeron un ambiente de alta presión para la élite gubernamental, que debe generar resultados rápidos y visibles. La búsqueda de legitimidad se ilustra a través de la focalización en los delitos de alto impacto y la implementación de operativos espectaculares, la capacitación por expertos internacionales, así como la adaptación de recetas validadas internacionalmente. El uso de los panópticos electrónicos es el equivalente a la copia del modelo francés de policía en el porfiriato.

El hecho de que la corrupción continúe presente en la policía no quiere decir que la acción de los líderes políticos no tenga efectos en la organización policiaca. Cada cambio en el tablero (la organización formal) afecta la distribución de recursos de los grupos informales. En cada reforma hay ganadores y perdedores. La desgracia de un mando o grupo es la oportunidad de ascenso de otro actor o grupo. Lo mismo ocurre con los dispositivos electrónicos que hacen más difícil la extorsión en la calle y generan prácticas de adaptación por parte de los jugadores. Con todo, la sensación que prevalece es que el cambio en el tablero y, a veces, de los jugadores mismos, no afecta la esencia del juego. Un aspecto que ha sido poco considerado por los tomadores de decisión es la huella de la historia,

muy evidente en esta organización. Desde su origen, la corrupción ha sido un elemento consustancial a la institución policiaca. La corrupción no es un fenómeno reciente ni simple. Su origen es antiguo y su incrustación en las prácticas cotidianas, profundo.

La lógica de lo apropiado permea, tanto entre las bases como entre las cúpulas dirigentes. Entre las cúpulas, la postura dominante frente a la corrupción ha sido contenerla y concentrar su atención en los problemas de seguridad. Pocas veces se establece la posibilidad de un vínculo causal entre estos dos fenómenos. Durazo Moreno, quien dirigió la policía en uno de los periodos más corruptos, no fue cuestionado en su momento porque mantenía un control sobre la criminalidad. En tiempos más recientes, los mandos que son sacados de la institución son aquellos que se vieron envueltos en escándalos, casi siempre relacionados con abusos o pifias policiacas, o que no fueron capaces de contener la criminalidad en su demarcación. La corrupción, a menos que sea de dominio público o con repercusiones mediáticas, pocas veces se castiga. El sector de seguridad pública está muy expuesto mediáticamente. Los errores se pagan con la salida de la corporación, aunque también ofrece grandes oportunidades. No por nada por ahí pasaron los dos últimos jefes de gobierno.

La lógica de lo apropiado está vinculada con los procesos de socialización que tienen lugar en su interior y que trascienden al individuo para situarse en un plano colectivo. Los datos recabados nos permiten inferir ciertas regularidades en el origen, integración y funcionamiento de estos grupos informales. Para empezar, resulta evidente que la adscripción institucional de los individuos importa. Cada grupo informal tiene su origen en algún cuerpo policiaco en particular. Cuanto más antiguo es un grupo más grande será en cuanto a elementos y a su propagación en otras ramas de la institución. Las distintas purgas de cuadros y tropa no han logrado terminar con los usos y costumbres. Los recién llegados rápidamente aprenden de los antiguos "como se hacen las cosas aquí". Los procesos de socialización también cumplen una función de integración. Son grupos unidos en el fragor del desarrollo de la actividad policiaca. El vocablo "hermandad" es, de hecho, muy utilizado entre los policías y es un reflejo de los lazos que se forman entre compa-

ñeros que se perciben a sí mismos como hermanos de sangre, como sobrevivientes de una actividad de alto riesgo y que desempeñan, en muchas ocasiones, sin más apoyo que sus compañeros.

Por último, este primer acercamiento deja entrever las relaciones complejas de poder entre las distintas corporaciones y niveles jerárquicos de la policía. La información hasta ahora recabada indica que la cooperación entre las policías adscritas a la SSP y la PGJDF se ha complicado y los problemas de coordinación han traído consigo consecuencias graves. Los datos también indican que las relaciones entre los distintos grados jerárquicos policiacos son complejas. Ciertamente, a los mandos les toca jugar el rol dominante sobre la tropa, pero, aunque se trata de una relación asimétrica, es también interdependiente. Para cumplir sus objetivos (lícitos o ilícitos), los mandos requieren la lealtad de sus subordinados. El caso del mando que dejó escapar a dos policías acusados de asesinato, y que posteriormente fue despedido, es sintomático de la presencia de acuerdos, más o menos tácitos, en los que los mandos también deben cuidar y proteger a sus subordinados. Estas son dos líneas de investigación que merecen profundizarse en futuras pesquisas.

Referencias

- Arteaga Botello, N., A. Medina Pérez y A. López Rivera (1998), *Policía y corrupción: El caso de un municipio en México*, México: Plaza y Valdés.
- Astorga, L.A. (2005), *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México: Plaza y Janés.
- Christensen T., P. Laegried, P. Ronnes y K.A. Rovik (2007), *Organization Theory and the Public Sector*, Nueva York: Routledge.
- Davis, D. (2006), "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico", *Latin American Politics and Society*, 48(1) pp. 55-86.
- Davis, D. y O. Luna (2007), "El factor Giuliani: Delincuencia, la 'cero tolerancia' en el trabajo policiaco y la transformación en la esfera pública en el centro de la ciudad de México", *Estudios Sociológicos*, 25(75), pp. 639-681.
- González, J. (1983), *Lo negro del Negro Durazo: La bibliografía criminal de Durazo, escrita por su jefe de ayudantes*, México: Editorial Posada.

- Gulick, L. (1993), "Notas sobre la Teoría de la Organización" [1937], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 113-127.
- Merton, R. (1993), "Estructura burocrática y personalidad" [1949], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 179-191.
- Martínez de Murguía, B. (1998), *La policía en México*, México: Planeta.
- Mayo, E. (1993), "El experimento de Hawthorne en la Western Electric Company" [1946], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 215-230.
- Naval, C. (2006), *Irregularities, Abuses of Power, and III-Treatment in Federal District: The Relationship Between Police Officers and Ministerio Público Agents and Population*, México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Parsons, T. (1990), "Prolegomena to a Theory of Social Institution", *American Sociological Review*, 55(3), pp. 319-333.
- Piccato, P. (2010), *Ciudad de sospechosos: Crimen en la ciudad de México, 1900-1931*, L. Rayas (trad.), México: CIESAS/Conaculta.
- Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, 94(2), pp. 947-952.
- Powell, W.W. y P.J. DiMaggio (comps.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAEM.
- Rohlfes, L.J. (1983), "Police and Penal Correction in Mexico City, 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico", tesis de doctorado, Tulain University.
- Sabet, D. (2012), *Police Reform in Mexico: Informal Politics and Challenge of Institutional Change*, Stanford: Stanford University Press.
- Scott, W.R. (1992), *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Skocpol, T. y P. Pierson (2002), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", en I. Katznelson y H.V. Milner, *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York: W.W. Norton, pp. 693-721.

- Selznick, P. (1993), "Bases de la teoría de la organización" [1948], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 195-212.
- Suárez de Garay, M.E. (2009), *Los policías: Una averiguación antropológica*, México: ITESO.
- Taylor, F. (1993), "Principios de la Dirección Científica" [1916], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 67- 85.
- Ward, P. y E. Durden (2002), "Government and Democracy in Mexico's Federal District, 1997-2001: Cárdenas, the PRD and the Curate's Egg", *Bulletin of Latin American Research*, 21(1), pp. 1-39.
- Weber, M. (1993), "La Burocracia" [1969], en C. Ramió y X. Ballart (comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización*, vol. I, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, pp. 131-175.

Referencias hemerográficas

- Corona, J. (2008), "Revive en SSP 'La Hermandad'", *Reforma*, 26 de octubre, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx> [fecha de consulta: 10 de octubre de 2017].
- El Universal*, Redacción (2008), "Cronología de Joel Ortega al frente de la SSP-DF", *El Universal*, 8 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/521023.html> [fecha de consulta: 17 de octubre de 2017].
- Herrera, R. y A. Reyes (2002), "Prevé Ebrard retomar plan de Camacho", *Reforma*, 20 febrero, disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?...184743|ArticulosGC_Reforma&md5=374460dc4d05314b1f5aa814a6513d24 [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].
- Notimex (2008), "Controlan siete 'cofradías' la estructura de la SSPDF", *La Crónica de Hoy*, 17 de agosto, disponible en: http://www.cronica.com.mx/imprimir.php?id_notas=379355 [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].
- Ramírez, B.T. (1997), "Reta Debernardi al PAN a probar que formó equipo con Durazo Moreno", *La Jornada*, 10 de diciembre, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/1997/12/10/reta.html> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].

- Reyes, A. (2000a), "Uniformes de desconfianza", *Reforma*, 24 de enero, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=1714965|InfodexTextosHist&md5=fd32d8dd2fb631a6ffd1acb373ce9fda> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].
- Reyes, A. (2002b), "Rebela informe, mafia policiaca en el DF", *Reforma*, 1 de julio, disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?...26880|ArticulosGC_Reforma&md5=1962712f8e0d46e9464e6375382a2585 [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].
- Reyes A. (2002c), "Ponen vigilancia al Consejo de Honor", *Reforma*, 9 de julio, disponible en: https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?...29395|ArticulosGC_Reforma&md5=aabb0152c03b0f79830279c405b698c1 [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].
- Reyes, A. y A. Sierra (2002), "Perfeccionan la extorsión", *Reforma*, 3 de julio, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=786680|InfodexTextos&md5=c6312793ec4dc4c849673cc5e3355405> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].
- Rodríguez, F. y A. Reyes (2002), "Descartan en DF policía de altura", *Reforma*, 9 de enero, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=589703|InfodexTextos&md5=c1d3371a2abcfbb315cbf36faa030816> [fecha de consulta: 26 de enero de 2018].
- Vicenteño, D. (1998), "Crítica Gertz gestión de ex jefes policiacos", *Reforma*, 7 de octubre, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=1297540|InfodexTextosHist&md5=9c36d1ed5cd29f7ea83ff5d30b42b286> [fecha de consulta: 17 de enero de 2018].
- Vicenteño, D. (1998), "Combate corrupción", *Reforma*, 27 de marzo, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/Imprimir.aspx?id=402920|InfodexTextos&md5=2c902dd71e4403c16405d0d8bc95f524> [fecha de consulta: 26 de enero de 2018].

Documentos oficiales y de la sociedad civil

- Cárdenas, C. (1998), *Primer Informe de Gobierno*, México: Corporación Mexicana de Impresión.
- Cárdenas, C. (1999), *Segundo Informe de Gobierno*, México: Corporación Mexicana de Impresión.

- Centro de Opinión Pública de la Universidad del Valle de México e Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) (2017), *Ser policía en México: ¿Qué rol asume la sociedad?*, disponible en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/16-02-2017-Presentación-estudio-Policías-completa-CopUVM-Insyde.pdf> [fecha de consulta: 1 de noviembre de 2017].
- Encinas, A. (2006), *Sexto informe de gobierno*, México: Corporación Mexicana de Impresión.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2001), *Primer informe*, México: Corporación Mexicana de Impresión.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2002), *Segundo informe*, México: Corporación Mexicana de Impresión.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2003), *Tercer informe*, México: Corporación Mexicana de Impresión.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2004), *Cuarto informe*, México: Corporación Mexicana de Impresión.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2005), *Quinto informe*, México: Corporación Mexicana de Impresión.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2007), *Primer Informe de Gobierno*, mimeo., Distrito Federal.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2008), *Segundo Informe de Gobierno 2007-2008 Ejes Estratégicos*, mimeo., Distrito Federal.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2009), *Tercer informe 2008-2009 Ejes Estratégicos*, mimeo., Distrito Federal.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2010), *Cuarto Informe de Gobierno Ciudad de Vanguardia Ejes Estratégicos*, mimeo., Distrito Federal.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2011), *Quinto Informe de Gobierno Ciudad de vanguardia Ejes Estratégicos*, mimeo., Distrito Federal.
- GDF, Gobierno del Distrito Federal (2012), *Sexto Informe de Gobierno Ciudad de Vanguardia Ejes Estratégicos*, mimeo., Distrito Federal.
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (s.f.), *México: Anatomía de la corrupción: Percepción de la corrupción en instituciones*, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/percepcion-de-la-corrupcion-en-instituciones/> [fecha de consulta: 9 de noviembre de 2017].

Anexo

CUADRO A.1. Estrategia general de combate a la inseguridad y la corrupción del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas

Estrategia general	Vincular la seguridad pública con la impartición de justicia y la aplicación de una política de acercamiento y solidaridad entre la policía y la comunidad.
Ejes	Acciones y principios
Orden público	<p>Aumento y racionalización de la vigilancia.</p> <p>Focalización: Aumento de la presencia policial en las colonias con mayor incidencia delictiva. Generación de un mapa delictivo.</p> <p>Especialización por público: Operativos para evitar el robo a transeúntes, usuarios del transporte público, turistas e instituciones bancarias, también se creó la figura del policía comunitario.</p> <p>Especialización geográfica: Para mejorar la vigilancia de la ciudad se definieron cinco regiones, con un total de 51 sectores, 162 cuadrantes y 630 zonas de patrullaje.</p> <p>Desconcentración: 16 coordinaciones delegacionales (los delegados tenían la responsabilidad de la seguridad de sus demarcaciones).</p> <p>Participación ciudadana: creación de una estructura de comités de manzana y delegaciones además del consejo consultivo en procuración de justicia y seguridad pública.</p>
Lucha contra el crimen organizado	<p>Reestructuración del área de investigación e inteligencia de la policía judicial.</p> <p>Focalización: en los delitos de alto impacto (secuestro, asalto a domicilio, extorsión, asaltabancos, robo de autos, robo a transportistas, violación y trata).</p> <p>Modernización: creación de un centro de mando (para luchar contra el robo de autos) dotado de personal especializado, equipo de cómputo, sistema cartográfico y de comunicación para coordinar a la policía judicial, la federal de caminos y la preventiva.</p>
Profesionalización de los cuerpos de seguridad y de justicia	<p>Capacitación y formación: Se vinculó el ascenso de los cuadros policiacos con la capacitación y el seguimiento de cursos en el instituto.</p> <p>Lucha contra la corrupción: investigación de todas las quejas ciudadanas captadas a través de las líneas 060, 080 y notas periodísticas. Reestructuración de turnos, evaluación del desempeño de los jefes operativos, los mandos medios y superiores. En su caso, aplicación de sanciones (destitución, suspensión, recomendaciones) dictadas por el Consejo de Honor y Justicia. También se instauraron reconocimientos y premios al cumplimiento.</p>
Integración funcional del aparato judicial	Infraestructura: Creación de los centros de justicia, clasificación de la población penitenciaria por tipo de seguridad o peligrosidad, "para evitar la contaminación criminológica".
Nuevo marco jurídico	Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en información del primer y segundo informes de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas.

CUADRO A.2. Estrategia general de combate a la inseguridad y corrupción del gobierno de Andrés Manuel López Obrador

Estrategia general	Atacar las causas y los efectos de la inseguridad. Se buscó combatir al mismo tiempo el crimen y el desempleo, la desintegración familiar y la pobreza, la corrupción y la impunidad.
Ejes	Acciones y principios
Orden público	<p>Focalización: priorización de las zonas con mayor incidencia delictiva y sitios emblemáticos (Centro Histórico, Xochimilco, Zona Rosa, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, transporte público). Se introduce el concepto de policía de barrio.</p> <p>Especialización por tipo de crimen o público: Operativos realizados por grupos especializados: Ora (taxis pirata), Alfa (autos robados), Triángulo (patrullaje en colonias con alta incidencia), Fuerza Tarea (desactivación de explosivos), policía típica montada (zona rosa, centro y ribereña (Xochimilco). Varios operaban desde la administración anterior.</p> <p>Especialización geográfica: La vigilancia de la ciudad se realizó a través de seis regiones (una más que el trienio anterior), y 70 sectores (19 más que el trienio anterior), es decir se fragmentó todavía más la ciudad para vigilarla mejor.</p> <p>Participación ciudadana: Se dio continuidad a la estructura de comités de manzana y delegacional.</p> <p>Reforma administrativa: Creación de la Subsecretaría de Atención y Apoyo, organismo encargado de cumplir el plan del gobierno en materia de respeto a los derechos humanos, atención ciudadana y prevención del delito.</p>
Coordinación interinstitucional	Coordinación: Coordinación de acciones entre SSP y PGJDF, en tres niveles. Macro: gabinete de seguridad. Meso: 70 coordinaciones territoriales. Micro: 16 delegaciones.
Modernización	Modernización: Instalación de un centro de comunicaciones y atención de emergencias, basado en estándares internacionales. Este centro cuenta con sistema de localización satelital para coordinar las acciones de policía y tránsito. Además, se instalaron en el Centro Histórico cien cámaras de seguridad y 15 botones de pánico. Uso del Sistema de Información Policial.
Profesionalización	<p>Profesionalización: Definición de condiciones de ingreso a la policía (nivel mínimo de estudios: bachillerato, curso básico de formación), egreso de la primera generación de la licenciatura en administración policial, se reservaron las posiciones de mando a los policías de carrera, se continuó con los programas de capacitación y estímulos al desempeño.</p> <p>Lucha contra la corrupción: Se sometió a una evaluación muy rigurosa al agrupamiento de motopatrulleros que prácticamente desapareció. De 927 sólo se mantuvieron 40. Los demás fueron transferidos a otros agrupamientos. En diez sectores todos los mandos fueron removidos de su puesto; en total se trató de 50 elementos de más alto nivel. Por último, se continuó con la aplicación de mecanismos administrativos disciplinarios o, en casos graves, se transfieren los expedientes, mediante averiguación previa, al Ministerio Público.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información del primer, segundo, tercero, cuarto y quinto informes de gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

CUADRO A.3. Estrategia general de combate a la inseguridad y corrupción del gobierno de Marcelo Ebrard

Estrategia general	Combatir las causas y los efectos de la inseguridad a través de la prevención y la conservación del orden público y la aplicación expedita de la justicia.
Ejes	Acciones y principios de organización utilizados.
Prevención	<p>Atacar a los factores que propician la criminalidad, conservación y valoración del entorno físico, alternativas de expresión y convivencia (violencia familiar).</p> <p>Programas: Programa institucional de prevención del delito (pláticas, cine debate), centro de atención ciudadana (apoyo psicológico), cartilla de identificación escolar, seguridad escolar, cultura vial y día del peatón, canje de armas, unidad antigrafiti, grafiti en el metro, fortalecimiento de la cultura cívica (conduce sin alcohol, juzgados itinerantes).</p>
Orden público	<p>Reforma administrativa: creación de la policía de proximidad.</p> <p>Modernización y equipamiento: Uso del esquema de arrendamiento financiero y externalización del mantenimiento para las patrullas. Incremento en el número de cámaras de vigilancia. Instalación de cinco centros delegacionales de monitoreo C-2 y el Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Inteligencia, Integración, Información e Investigación C4i4.</p> <p>Coordinación: Coordinación de acciones internas entre SSP y PGJDF (Mandos Únicos Territoriales) y con varios gobiernos estatales y municipales. Estado de México (Operativo Doble Muro Metropolitano, Programa Metropolitano de Seguridad Pública —énfasis en robo de vehículos—). La policía federal preventiva y la Procuraduría General de la República luchan contra las drogas y la piratería.</p> <p>Focalización: Instalación de cámaras en las zonas con mayor incidencia delictiva.</p> <p>Se mantiene a la policía de barrio. Instauración de un sistema de evaluación ciudadana a la policía de barrio.</p> <p>Especialización por tipo de crimen o público: Operativo Visión (autos robados), Operativo Pasajero Seguro.</p> <p>Profesionalización: se continuó con los programas de capacitación y estímulos al desempeño. Se colaboró con instituciones de educación nacionales (Colegio de Bachilleres, Conalep, UNAM e IPN) e internacionales (Embajadas Británica y Francesa y el FBI).</p> <p>Lucha contra la corrupción: Estímulos positivos: Becas, uniformes y útiles escolares a hijos de policías, ferias de salud, créditos para la vivienda, incentivos a la eficacia policial, pensiones entre otros. Sanciones por parte de la Unidad de Asuntos Internos y el Consejo de Honor y Justicia</p> <p>Especialización geográfica: Se continuó con la vigilancia de la ciudad a través de seis regiones (una más que el trienio anterior) y 70 sectores.</p>

CUADRO A.3. Estrategia general de combate a la inseguridad y corrupción del gobierno de Marcelo Ebrard (continuación)

Procuración de justicia	<p>Flexibilidad: instalación de la Agencia de Ministerio Público de atención al turista, hospitales, indígenas.</p> <p>Profesionalización: cursos especializados dirigidos a los ministerios públicos y policía judicial para fortalecer su capacidad investigadora. Cursos impartidos por especialistas israelíes y estadounidenses: DEA y FBI.</p> <p>Modernización y equipamiento: adquisición de equipo de radiocomunicación.</p> <p>Lucha contra la corrupción: Visitas de inspección a las coordinaciones territoriales y las agencias del Ministerio Público, líneas de atención telefónica para quejas, aplicación de exámenes antidoping.</p>
-------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con base en información del primer, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto informes de gobierno de Marcelo Ebrard.