

Construyendo confianza: claroscuros de las interacciones policía-población en la Ciudad de México

Trust Building: Light and Shadow of Police-Population Interactions in Mexico City

Alejandro Vega Godínez*

Universidad Autónoma Metropolitana. Cuajimalpa. Ciudad de México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8833-7358>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/902021/atc2/vegagodineza>

Resumen

El artículo examina las relaciones policía de proximidad-población en la Ciudad de México. Existe una amplia literatura que identifica la desconfianza como el eje articulador de estas relaciones. La pregunta central es ¿en qué medida es válido considerar estas relaciones como antagónicas y de extrema desconfianza? Teóricamente este cuestionamiento se vincula con la interrogante: ¿cómo se construye la confianza? La investigación fue realizada en 13 cuadrantes ubicados en siete colonias. Utiliza métodos cualitativos de observación, análisis de las interacciones de un grupo de discusión WhatsApp y entrevistas a profundidad. Los resultados muestran efectos diferenciados. Por un lado, se comprueban la corrupción y la mutua desconfianza identificados por la literatura. Aunque por el otro, también se observan mecanismos incipientes de cooperación y el inicio de relaciones de confianza desarrollados a través de la mediación de *brokers* y medios virtuales de comunicación.

Palabras clave: policía de proximidad, cuadrantes, gabinetes de seguridad, Ciudad de México

Abstract

The article examines the proximity police-population relations in Mexico City. There is a wide literature that identifies mistrust as the articulating axis of these relationships. But how accurate is it consider still these relationships as antagonistic and extremely suspicious? Theoretically this is linked to the question: how is trust built? The research was carried out in 13 quadrants, located in 7 colonies and is developed through qualitative methods of observation, analysis of the interactions of a WhatsApp discussion group and in-depth interviews. The results show differentiated effects. On the one hand, the corruption and mutual mistrust identified by the literature are verified. Although on the other, there are also incipient mechanisms for cooperation and the beginning of trust-building developed through the mediation of *brokers* and virtual means of communication.

Keywords: Proximity Police, Quadrants, Security Cabinets, Mexico City



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

* avega@cua.uam.mx

FECHA DE RECEPCIÓN 30/04/20, FECHA DE ACEPTACIÓN 01/10/20, FECHA DE PUBLICACIÓN: 30/12/20, MÉXICO

IZTAPALAPA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

NÚM. 90 · AÑO 42 · ENERO-JUNIO DE 2021 · PP. 49-79

Introducción

La desconfianza hacia las policías está profundamente incrustada en la sociedad mexicana. Desde sus orígenes, la institución policial ha sido caracterizada más como un instrumento de control y represión que como garante de la correcta aplicación de la ley. En la construcción del Estado mexicano, Buffinton (2000) argumenta que las élites abrazaron las ideas de la Ilustración, aunque conservaron una posición racista hacia las antiguas castas, contra las cuales erigieron el aparato judicial [y policial] para reprimir sus estilos de vida. Esta tesis fue retomada, en cierta medida, por Piccato (2010), para quien la policía, dentro del proyecto modernizador del porfiriato, fue un instrumento para garantizar la seguridad y propiedad de las élites ante la amenaza de las clases peligrosas. En una línea paralela, Rolfhes (1983) asocia, por un lado, el desprecio de las élites hacia la policía por las diferencias de clase y la corrupción endémica, mientras que, por otro, vincula la desconfianza de las clases populares hacia la policía por la extorsión y brutalidad, de las que eran víctimas habituales.

Después de la Revolución Mexicana, la policía política fue utilizada para vigilar y reprimir a los opositores al régimen, además de incursionar en actividades ilícitas como el narcotráfico (Astorga, 2005; Aguayo, 2014). En su vertiente civil, la policía de la Ciudad de México, la más grande por número de efectivos del país, alcanzó niveles de corrupción inusitada en la década de 1980 (Ríos, 1983; González, 1983). El arribo de la democracia electoral no condujo a la reforma profunda de la institución policial. Al contrario, de acuerdo con Davis (2006), la fragmentación del aparato coercitivo y las luchas por el poder político derivaron en el aumento de la violencia y de la desconfianza hacia las policías.

Contemporáneamente, las fuentes de desconfianza son amplias y diversas. Algunos trabajos han estudiado los abusos de las policía municipal y preventiva en la zona metropolitana de la Ciudad de México (Alvarado y Silva 2011; Alvarado, 2012). Otros han analizado la colusión con el crimen organizado, en especial el narcocontráfico, que ha logrado penetrar distintos cuerpos de la policía municipal en el norte del país

(Sabet, 2012). Por otro lado, algunos investigadores han examinado la participación de los policías federales, preventivos y de investigación en el delito de secuestro (Ruiz y Azaola, 2014). Otra rama de la literatura ha subrayado la extorsión y los sobornos como aspectos nodales de la cultura policial (Arteaga et al., 1998; Azaola, 2006; Suárez de Garay 2009; Sabet, 2013). En suma, estos elementos de la cultura y práctica policial, algunos de ellos con una larga trayectoria histórica, han devaluado su imagen ante la ciudadanía y la confianza en la corporación.

Pero, como lo identifica Sabet (2013), la población no solo es víctima sino también productora de la desconfianza. Algunos trabajos académicos han señalado la desconfianza de los policías hacia la ciudadanía (Arteaga et al., 1998, Azaola, 2006, Silva, 2008; Müller, 2010). Desde la perspectiva policial, el ciudadano es prepotente e incapaz de respetar las normas. Además, es percibido por los policías como una fuente potencial de problemas. Cualquier queja puede desencadenar que el aparato judicial se vuelva en su contra (Azaola, 2006). Los problemas generados con la población se traducen en una victimización del policía. Los policías temen ser agredidos (Müller, 2010). En la Ciudad de México, el 32.9 % de los policías manifestaron haber sufrido agresiones verbales o actos de maltrato por parte de la ciudadanía o de su jerarquía y el 24.9% declararon haber sido objeto de amenazas verbales o escritas de los ciudadanos, delincuentes y miembros de la corporación (INEGI, 2017). Como lo señala Azaola (2006), uno de sus mayores temores es terminar en la cárcel junto con los criminales que ayudaron a capturar. De hecho, el 13% de la población penitenciaria cuenta con antecedentes laborales en algún cuerpo de seguridad (Azaola, 2006).

De acuerdo con Sabet (2012), la desconfianza genera un círculo vicioso porque inhibe la denuncia y alienta a la población a incumplir con la ley. Estas prácticas alimentan la corrupción y la ineficacia en el combate al crimen, lo que a su vez refuerza la desconfianza. La confianza en la policía es esencial para la efectividad en la aplicación de la ley (Hough et al., 2010). Los ciudadanos pueden proveer información privilegiada y servir de testigos. La seguridad pública es un resultado coproducido porque la policía no puede ser eficaz sin la cooperación de la población (Delpeuch et al., 2017). En efecto, existe todo un cuerpo de la literatura que atribuye el éxito de las prácticas policiales de seguridad a la participación de *outsiders* para la obtención de información valiosa en el combate al crimen. En el mundo anglosajón, esta corriente se asocia con las reformas de *Community Policing*, *Problem-Oriented Policing* e *Intelligence-led Policing* (Tilley, 2003).

En el caso de México, la eficacia de la procuración de justicia es muy baja. Se estima que la cifra negra, es decir, la cantidad de crímenes que quedan sin denunciar es de 93.2 %. (INEGI, 2019). En un contexto institucional caracterizado por la

desconfianza, la baja cooperación y la creciente violencia, resulta relevante analizar las relaciones policía-población.

El objetivo del artículo es estudiar los encuentros de la población con la policía de proximidad adscrita a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México. Específicamente, el análisis se centra en la policía encargada de la vigilancia de los cuadrantes, la unidad geográfica más pequeña en que se divide la vigilancia de la ciudad y, por ende, la más cercana a la población. La investigación fue realizada en 13 cuadrantes, ubicados en siete colonias. Metodológicamente, el análisis se basa en una serie de observaciones realizadas en las estructuras de participación ciudadana (gabinetes de seguridad) y datos obtenidos en un grupo de discusión de WhastApp de uno de los territorios en estudio. La información se complementa con entrevistas a profundidad.

Como lo ilustra la literatura, las relaciones entre la policía y la población han sido caracterizadas como hostiles y de profunda desconfianza. Pero, ¿en qué medida es válido considerar este tipo de relaciones como antagónicas y de extrema desconfianza? En otros términos, ¿es posible el establecimiento de relaciones de confianza entre los ciudadanos y la policía? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles son las condiciones de emergencia y mantenimiento de esas relaciones? Teóricamente este propósito se vincula con dos preguntas centrales: ¿cómo se construye la confianza?, y ¿en qué condiciones se pueden desarrollar relaciones de confianza? Estos cuestionamientos estructuran este avance de investigación que se propone analizar las relaciones policía-población y dilucidar si efectivamente la desconfianza es el único eje articulador de los intercambios y las interacciones entre estos actores.

El texto se divide en cinco secciones. En la primera parte se hace una breve revisión de la literatura. En la segunda se presenta el terreno de observación, así como los principios metodológicos de la investigación. De la tercera a la quinta se incluye el análisis de las interacciones policía-población. De acuerdo con las observaciones, por un lado se comprueba la corrupción y la mutua desconfianza identificadas por la literatura, aunque por el otro también se advierten mecanismos incipientes de cooperación y el inicio de un proceso de construcción de confianza desarrollado a través de la mediación de brokers y medios virtuales de comunicación.

Debates teóricos: de la confianza institucional a la relacional

Los primeros exámenes sobre la policía desarrollados en el marco del movimiento proderechos civiles en los Estados Unidos se concentraron en los trazos negativos de

la cultura policial (racismo, sospecha, abuso y desconfianza) (Skolnick, 1966; Bittner, 1970; Reiss, 1971). Esta generación de estudios marcó fuertemente la percepción del medio policial como espacio de tensión, conflicto y de profunda desconfianza. Otras investigaciones matizaron esta imagen (Foster, 2003; PAJ, 1999; Jobard y de Maillard, 2015), primero, al subrayar que si bien analizaron la cultura de patrulleros y policías de calle, omitieron considerar otras culturas policiales; segundo, al dejar de manifiesto la diversidad de prácticas policiales y los modos de interacción con la sociedad, que varían en función del territorio (urbano o rural), del tipo de policía (preventiva o de investigación), de la jerarquía (base o mando) y del tipo de población (rica o pobre) (Bowling et al., 2018; Wilson, 1968).

Para organizar la incipiente literatura sobre la policía que recurre a la confianza en sus análisis se utiliza la clasificación desarrollada por Zucker (1986), que identifica tres modos de producirla.

La primera, calificada de **institucional**, asocia la confianza con las instituciones o mecanismos de intermediación social. Se trata de una perspectiva macro, vinculada a los estudios de opinión sobre el desempeño de los gobiernos sin que medie necesariamente una relación o incluso una experiencia directa con los ciudadanos. La confianza más que un resultado es una percepción. De acuerdo con esta tipología, la confianza hacia la policía está asociada con otras instituciones. En México, en una escala de 1 a 10, siendo 1 total desconfianza y 10 total confianza, la policía recibió una calificación de 5.5, muy similar a las atribuidas al Senado (5.3), la Presidencia (5.1), el Congreso (5.1) y los partidos políticos (5.1) (Mitofski, 2018). Varios estudios adscritos a esta perspectiva confirman, *grosso modo*, la baja confianza hacia la policía. De acuerdo con el Latinobarómetro (2018), solo el 19% de la población mexicana manifestó tener confianza en la policía, porcentaje que lo sitúa en la posición 17 de 18 naciones analizadas. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2019) apunta hacia la misma dirección: únicamente el 30% de la población mayor de 18 años del país considera que la policía contribuye a generar una sensación de seguridad en su ciudad. Centrando la atención en la Ciudad de México, el reporte del World Justice Project (2019) indica que solo el 13% de los habitantes de la urbe opina que la policía y el ministerio público investigan los delitos de manera eficaz.

La segunda manera de producción de confianza es la denominada **procesal-instrumental**. En esta variante, la confianza se produce de dos maneras: indirectamente, a través de la reputación (efecto de marca), o directamente, a través de la experiencia. En la literatura de la policía, la satisfacción del trabajo policial se asocia con algunas teorías del control social (Tyler, 1990). El objetivo de estos estudios es dilucidar las razones que conducen a las personas a obedecer la ley.

Para abordar este objetivo existen dos modelos. En el primero, denominado instrumental, el cumplimiento de la ley está asociado con los instrumentos de la autoridad para castigar o premiar las conductas individuales. Los individuos obedecen debido a los costos asociados por incumplir la ley. Las penas y el aparato punitivo están dirigidos a disuadir conductas antisociales o ilegales. Las políticas asociadas a esta teoría son la saturación de policías en la calle, el incremento de arrestos y la amenaza del uso de la fuerza pública. La policía es evaluada positivamente en función de su desempeño, medido por la capacidad para aplicar sanciones, el control efectivo del crimen y la distribución equitativa de los servicios de policía entre la población (Sunshine y Tyler, 2003).

En el segundo modelo, denominado de justicia procesal, el cumplimiento de la ley está asociado con la legitimidad, entendida como “la propiedad de una autoridad o institución que lleva a las personas a pensar que esa autoridad o institución tiene derecho a ser obedecida” (Sunshine y Tyler, 2003: 514). Si el público juzga que la policía toma decisiones y ejecuta su poder discrecional de manera justa, entonces será vista como una autoridad legítima. Bajo este modelo, la policía adopta una postura más abierta y de cercanía con la población. Las políticas vinculadas a este modelo son el incremento de contactos directos: disminución de patrullaje en vehículos y aumento de rondas de vigilancia a pie, la creación de nuevos puestos para mejorar la interconexión con líderes locales y la puesta en funcionamiento de estructuras de participación social vinculadas con la seguridad. Este modelo busca que la policía se apoye en la ciudadanía en el combate al crimen y con ello se aumente la confianza en la capacidad de la policía para combatirlo.

El tercer esquema de generación de confianza se vincula a las características personales tales como antecedentes familiares, credenciales académicas, edad, sexo y etnia. Estos rasgos funcionan como marcadores sociales que indican la adscripción de un individuo y sirven de lubricante al facilitar las relaciones entre individuos. De lo anterior se destaca el **carácter relacional** de la confianza. La confianza no surge y opera en el vacío, sino que implica aceptar la intervención de terceros para cuidar, sin dañar, lo que valoramos y apreciamos (Baier, 1986). Lo anterior implica la aceptación de cierto grado de incertidumbre. “La confianza es un elemento clave de cualquier intercambio donde el agente se pone en posición de vulnerabilidad frente a otros agentes [potencialmente] oportunistas o incompetentes” (Gambetta, 2005: 41).

La confianza es una noción cognitiva, resultado del conocimiento o la creencia que se desarrolla a partir de un proceso de aprendizaje o experiencia. Como lo señala Hardin (1993), en las relaciones de confianza existen al menos dos elementos esenciales: tenerla y ser digno de ella. La confianza implica un cálculo racional: el

actor *A* evalúa las motivaciones del actor *B*, potencial depositario de su confianza. Si el actor *A* infiere que el actor *B* actúa tomando en cuenta sus intereses (es decir, no es egoísta sino empático), tomará el riesgo de otorgar su confianza al actor *B*. La parte que recibe la confianza tiene incentivos para no defraudarla, porque la relación no es de corto plazo, sino tiene implicaciones y beneficios a futuro. Al honrar la confianza de *A*, el actor *B* no solo actúa en función de los intereses de *A*, sino que también actúa en su propio beneficio. La confianza está encapsulada.

Por otro lado, la confianza es contingente. El que un actor tenga confianza en un aspecto en específico no significa que la extienda hacia otros. La confianza es una relación de tres partes: *A* confía en *B* para hacer *X*. Además, la confianza puede ser o no un elemento asociado con la cooperación. Esto implica que puede haber cooperación sin confianza (Cook, Hardin y Levi, 2005). Por ejemplo, en acuerdos de tipo win-win, los actores pueden considerar beneficioso cooperar sin que ello conlleve una relación de confianza.

La hipótesis general seguida plantea que en un medio caracterizado por la desconfianza, pareciera que la cooperación entre la población y la policía no es factible. La tesis del presente artículo es que dicho juicio merece matizarse. La confianza es posible cuando en una relación se producen intercambios repetidos que representan beneficios mutuos para los participantes. Estos intercambios además se producen para una amplia gama de situaciones a lo largo del tiempo. La inseguridad o lucha contra el crimen forma parte de esos intercambios, aunque no es el tema que domina las relaciones entre ambos actores.

Metodología de investigación y marco institucional

Las relaciones policía-población ocurren en un marco institucional específico. Funcionalmente, la policía de la capital se divide en dos grandes cuerpos: la policía preventiva y la policía judicial. Como se señaló más arriba, la investigación se focaliza en la policía sectorial, el agrupamiento más numeroso de la policía preventiva.¹

¹ Además de la policía sectorial, la policía preventiva se compone de otros cuatro cuerpos: la policía metropolitana, integrada por agrupamientos especializados (policía de transporte, mujeres, caballería, turismo, rescate y emergencias); la policía de tránsito, encargada de la vigilancia de las principales vías; las fuerzas especiales como la unidad especial (motociclistas), el grupo cóndor (helicópteros), la fuerza tarea, la policía ribereña, grupo alfa (combate de drogas) y asuntos internos, encargados de vigilar y evaluar la actuación policial. En total, la policía preventiva está compuesta por alrededor de 76 700 elementos (INEGI, 2017).

Este cuerpo, responsable de la prevención y preservación del orden público, representa poco menos de la mitad de los efectivos totales de la corporación, y en su labor divide el territorio de la ciudad en cinco zonas, 16 regiones, 72 sectores y 847 cuadrantes. La investigación fue realizada en 13 cuadrantes. El estudio privilegió el análisis de las relaciones directas entre la policía y la ciudadanía. Para la realización del trabajo de campo se utilizaron varias técnicas de investigación cualitativa como la observación, el análisis de las interacciones de colonos-policías en un grupo de discusión de WhatsApp, así como entrevistas a profundidad a habitantes y policías.

La unidad básica de observación fueron las juntas de gabinete vespertinas de seguridad que cada semana reúne a la población con distintas autoridades, incluidos los policías sectoriales. Lo anterior implica una oportunidad muy valiosa y rara a la vez, ya que permite observar a los policías de diferentes rangos jerárquicos en interacción con distintos actores gubernamentales y sociales.

Las observaciones se realizaron utilizando la técnica de observación directa participante (Beaud y Weber, 1998). Las reuniones de gabinete son abiertas al público. Por ello se decidió acceder al terreno adoptando el rol de vecino de las comunidades. Las observaciones se centraron en tres dimensiones: la identificación de los participantes, los temas tratados en las reuniones y las interacciones entre los policías, los funcionarios y el público.

En total se realizaron 21 observaciones entre los meses de febrero y octubre de 2019. Las reuniones tuvieron una duración promedio de 65 minutos, con un máximo de una hora con 50 minutos y un mínimo de 22 minutos. Las observaciones incluyen 13 cuadrantes de siete colonias ubicadas en dos sectores de una región. Estas localidades presentan variaciones socioeconómicas, poblacionales significativas. En ellas se incluyen algunos centros financieros junto con barrios populares, barrios tradicionales y barrios de clase media alta. Esta selección busca dilucidar hechos estilizados en el funcionamiento de los gabinetes de seguridad.

Por otro lado, la investigación también se nutre del análisis de las interacciones entre la policía y los colonos en el grupo de discusión de WhatsApp de una colonia ubicada en uno de los sectores en estudio. El acceso a este grupo ocurrió por invitación directa de la fundadora del grupo, antigua representante vecinal donde el investigador era residente. En la explotación de los datos se realizó con un estricto apego a la honestidad académica y el rigor científico. Se cuidó especialmente el derecho a la intimidad, la protección de datos y el secreto de las comunicaciones. El periodo analizado va del 27 de enero de 2019 al 31 de enero de 2020. El chat analizado es el segundo en la colonia, creado después de que el primero alcanzara su

capacidad máxima de miembros. El número de participantes del chat fluctuó entre 158 y 173 integrantes durante el periodo de estudio.

Para realizar el análisis, la información fue sistematizada en una base de datos en Excel. Primero se vació el total de eventos señalados en el chat, entendiéndose por eventos cualquier comunicación o interacción entre sus miembros. Durante el periodo se registraron 293 eventos. Posteriormente se procedió a depurar la información suprimiendo los mensajes relacionados con la gestión del grupo (alta-baja de vecinos y policías, reiteración de las reglas del grupo) y mensajes que quedaron sin respuesta. Este procedimiento nos permitió identificar 196 interacciones policía-ciudadanía, es decir, situaciones en las que hubo un reporte y una respuesta por parte de los agentes de policía o viceversa. Cabe precisar que cuando un evento era reportado simultáneamente por varios vecinos, por ejemplo, el robo de autopartes, las distintas comunicaciones fueron contabilizadas como una sola interacción.

Con esta información se realizó una tipología que da cuenta de la variedad de interacciones. La clasificación se realizó mediante un proceso heurístico partiendo de los datos empíricos en su conjunto y aplicando los principios de analogía y reducción de datos.

Por último, también se aplicaron seis entrevistas a profundidad, tres a policías y tres a ciudadanos. Esta herramienta se utilizó para corroborar o precisar información derivada de los otros instrumentos de investigación. Las entrevistas con los policías y con dos ciudadanos se efectuó *out the record*. Tanto en las observaciones como en las entrevistas se cuida el anonimato de los actores. En síntesis, con la aplicación de estas tres técnicas se buscó estudiar, desde distintos ángulos, las interacciones policía-población.

Las bases institucionales de la policía de proximidad: el programa cuadrante y los gabinetes de seguridad

El primer antecedente contemporáneo de policía comunitaria se ubica durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1986), quien instauró la figura de policía de barrio en el marco de su política de renovación moral (Müller, 2010). En la Ciudad de México fue Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) el primero en echar andar la policía comunitaria en las colonias con mayor incidencia delictiva. Este programa fue retomado y renombrado como policía de barrio por Andrés Manuel López Obrador (2000-2006). Posteriormente, Marcelo Ebrard (2006-2012) continuaría esta estrategia bajo la etiqueta de policía de proximidad. La continuidad de este esquema fue interrumpida durante la gestión de Miguel Ángel Mancera (2012-2018),

cuya administración privilegió los módulos de policía, instalados en las distintas localidades de la ciudad.

El inicio del gobierno de Claudia Sheinbaum representó “la búsqueda de recuperar la policía que existía en 2012” (*La Jornada*, 2019). Esta declaración manifiesta a la vez una clara crítica a la gestión de su antecesor y una idealización de las tres administraciones previas. El regreso al “buen” sendero se realizó por medio de cuatro medidas específicas: el incremento en el número de policías en las calles, la mejora de las condiciones de trabajo, la adquisición de material y equipo nuevos, así como una mayor cercanía con la población por medio del programa cuadrantes y de los gabinetes de seguridad ciudadanos.

El programa cuadrante

El cuadrante representa la unidad básica de vigilancia en la que ha sido dividida la Ciudad de México. En el inicio del programa fueron asignados 14 200 elementos y 1 694 patrullas. Esta fuerza fue complementada con policía auxiliar, policía bancaria y los egresados de la universidad de la policía de la Ciudad de México (Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2019). La vigilancia se lleva a cabo en tres turnos de ocho horas, con lo que se asegura la vigilancia las 24 horas del día, los 365 días del año. En cada turno hay un responsable (comandante de cuadrante). La vigilancia se realiza por medio de patrullas. Al inicio del programa solo había una por cuadrante. Posteriormente, al menos en la zona de estudio se asignaron dos patrullas. Cada una de ellas conducida por un oficial, equipado con un teléfono celular que brinda servicio durante los tres turnos. Los policías tienen como tarea vigilar exclusivamente el territorio del cuadrante asignado. En esta labor son controlados a través de las cámaras de vigilancia del C5.²

Aunque el territorio de cada cuadrante varía de acuerdo con la orografía, la densidad poblacional y la incidencia delictiva, se espera que el tiempo de respuesta sea de tres a cuatro minutos. En principio, se buscó que cada uno de los 847 jefes de cuadrantes estuvieran en estrecha cercanía con la población. En el inicio del programa se previó que los policías visitaran cada uno de los domicilios para pre-

² El C5 es el acrónimo del Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano, instancia del gobierno de la ciudad responsable de la captación de información en materia de seguridad, salud, medio ambiente, protección civil, movilidad y servicios a la comunidad a través de tres instrumentos: el monitoreo de videocámaras, la captación de llamadas telefónicas y el uso de aplicaciones informáticas.

sentarse y ponerse a disposición de los habitantes. Con ello se buscaría cambiar la imagen negativa de la policía y tratar de ganarse su confianza. Además, el nombre y teléfono de los policías del cuadrante están disponibles en la página Internet del “Programa Cuadrantes” de la Secretaría de Seguridad Pública o por medio de la aplicación Mi Policía, accesible para teléfonos inteligentes. La población también puede pedir servicios de seguridad a través del 911, aunque en este caso la comunicación es indirecta, por medio de operadoras. En suma, entre los objetivos formales que busca el programa están acotar el nivel de responsabilidad, identificar las zonas de riesgo, acercar la policía con la ciudadanía, disminuir el tiempo de respuesta y evaluar el desempeño operativo de manera sistemática. La estrategia de policía de proximidad se complementa con los gabinetes de seguridad ciudadana, instancia de coordinación interinstitucional que pone en contacto a la ciudadanía con los policías de su territorio y otras autoridades gubernamentales.

Los gabinetes vespertinos de Seguridad Ciudadana

Los gabinetes de seguridad forman parte de una estrategia de coordinación a tres niveles. En el primero se ubican la jefa de gobierno, el secretario de seguridad, el secretario de gobierno, la procuradora y el coordinador de gabinete, quienes diariamente revisan el mapa delictivo y ajustan las medidas de combate a la inseguridad. El segundo nivel lo integran los 16 gabinetes de seguridad y procuración de justicia que funcionan a nivel alcaldía. En cada uno de ellos participan el alcalde, los mandos policiales regionales de la policía de investigación, de la Secretaría de Seguridad y los representantes de la Jefatura de Gobierno. El tercer nivel lo componen los gabinetes de seguridad ciudadana que operan en las 72 coordinaciones territoriales en que se divide la ciudad. Los gabinetes de seguridad ciudadana son el ámbito de coordinación interinstitucional más cercano a la población.

La Coordinación del Gabinete de Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, instancia de la jefatura de gobierno, es la encargada de la organización de las sesiones de gabinete en cada coordinación. Para ello, despliega un equipo de representantes que tiene por misión convocar tanto a autoridades como a la población a las reuniones de gabinete en cada coordinación. En principio, cada semana la junta se celebra en un lugar distinto a fin de que los habitantes de cada cuadrante tengan la posibilidad de participar en ellas. El objetivo de estas reuniones es promover la inclusión de la ciudadanía en la coproducción de la seguridad pública de su comunidad a través de cuatro acciones básicas: la promoción de programas, la

recepción-canalización de solicitudes de servicios, la orientación legal y el fomento de la cultura de la denuncia.

Los gabinetes reúnen tanto a las autoridades como a la población en torno al tema de seguridad y otros de interés de la comunidad. Por la parte gubernamental participan representantes del ministerio público, la policía de investigación, los juzgados cívicos, los servicios de la alcaldía, el jefe del sector y los policías de los cuadrantes de la localidad.

El análisis: las relaciones policía de cuadrante-población en los gabinetes de seguridad

Las reuniones de gabinete se desarrollan, *grosso modo*, en tres tiempos. El primero inicia con la presentación de los actores gubernamentales asistentes a la reunión. El caso de la policía sectorial es especial porque además de concurrir el jefe del sector también participan los policías que patrullan los cuadrantes de la localidad. A continuación, se comunica un breve resumen de los asuntos tratados en la última sesión. En este espacio se puede llegar a informar el estado de la seguridad en la colonia, los logros y el avance de las solicitudes realizadas en la sesión anterior. Por último, se permite la intervención del público para externar opiniones, realizar consultas, solicitar ayudas, manifestar quejas o incluso denunciar. Esta parte es la sustantiva de las reuniones porque tienen lugar diversos intercambios entre la población y las autoridades.

Las observaciones indican que la comunicación e interacción de la población con los policías del cuadrante son escasas. Formalmente, estos policías tendrían que ser muy cercanos a la población de su territorio. No obstante, la aproximación con la población es un tema complejo. Como lo señala un policía jefe de sector:

La gente tiene un estereotipo del policía.... La gente ve al policía y piensa que es un ratero... Es muy difícil estar yendo a tocar de puerta en puerta y cuando llegan los representantes [de la jefa de gobierno] con el vecino y le preguntan: ¿ya conoces el plan? no, no conozco nada. Aquí nunca se han parado (jefe de sector)

Por ello, en el mejor de los casos los policías de cuadrante recolectan firmas de algunos habitantes y negocios, limitando la interacción a un único y exclusivo encuentro o, en su defecto, manteniendo contacto permanente con unos pocos interlocutores ubicados principalmente en los negocios de proximidad. Otro hecho que ilustra

cierta distancia social entre la población y la policía es que la vigilancia es realizada a bordo de sus patrullas, que además tienen los vidrios entintados, lo que dificulta el contacto y el establecimiento de relaciones de proximidad.

Los denominados comandantes de cuadrante, al contrario de lo que indica su título, son policías situados en la base de la jerarquía policial (primer o segundo policía). No son novatos, aunque sí están en el inicio de su carrera; su edad fluctúa alrededor de los 30 años. En las reuniones se puede inferir cierta incomodidad. En ocasiones se les percibe poco habituados a interactuar en foros públicos en los que estén presentes funcionarios, sus superiores y público en general. Estos policías tienen una participación discreta. Si bien asisten a cada reunión, es raro que permanezcan hasta el final. Por lo común, su participación consiste en presentarse, especificar las calles en las que realizan su vigilancia y proporcionar los generales de su patrulla y número de teléfono. Después de su intervención, que dura unos escasos minutos, se retiran para continuar con su labor de patrullaje. En todos los territorios observados los policías de cuadrante manifiestan su disposición para atender cualquier emergencia, a cualquier hora del día. En algunas ocasiones pueden llegar a mencionar las actividades de vigilancia realizadas en la comunidad como visitas a los comercios, vecindades, escuelas y vecinos. También dan cuenta de su labor de mediación con otros servicios de emergencia: “Si usted necesita una ambulancia... estamos capacitados con servicios de primeros auxilios...” (policía de cuadrante). A pesar de que la posición de la policía de cuadrante es cordial, se puede llegar a inferir cierto distanciamiento psicológico con el público de las reuniones. Por lo general, el lenguaje que utilizan es formal e impersonal. Las interacciones de los policías de cuadrantes con el público y las otras autoridades presentes son escasas.

La participación de los jefes de sector tiene otro matiz. Para empezar, cuentan con más experiencia y un rango jerárquico más elevado. Los jefes de sector observados rondan entre los 40 y 50 años. Tienen el grado de subinspector o segundo inspector, las posiciones 7 y 8 del escalafón, —siendo 12 la posición más alta. Han acumulado varios puestos en la policía, pasando por varias regiones, sectores y colonias. Ellos, a diferencia de sus subordinados, sí asisten a toda la sesión y tienen un rol más activo. Los jefes de sector no se muestran intimidados por la presencia de los colonos o de otros funcionarios públicos. En términos generales tienen un manejo más fluido de la palabra y no rehúyen el intercambio con los ciudadanos. Al contrario, lo promueven: tomando nota de las peticiones, subrayando la disponibilidad de sus subalternos y de ellos mismos para atender las demandas de la ciudadanía.

Aquí en su coordinación, en sus colonias tienen a 20 comandantes de cuadrante... ellos traen en la patrulla un teléfono Nextel... Ese teléfono se queda las 24 horas del día los 365 días del año. Ellos están obligados a contestar sus llamadas... en el caso de que ellos no contestaran las llamadas ustedes me pueden marcar directamente a mi. Me pongo a sus órdenes, yo trabajo de las 5 o 6 de la mañana hasta las 11 o 12 de la noche... mi teléfono es... Igual si gustan agregarme a sus grupos de WhatsApp, con todo gusto me pueden agregar (jefe de sector).

La perspectiva de los policías: objetivos instrumentales y control hacia abajo

Las observaciones indican que esta voluntad de oír y atender las solicitudes de la población por parte de los jefes de sector está sustentada en un propósito instrumental. Para el jefe de sector lo que está en juego es el cumplimiento de los objetivos trazados por la jerarquía policial (y los líderes políticos), de quienes depende su continuidad y eventual ascenso. Conviene señalar que los mandos del sector juegan un rol esencial en la implementación de la política de seguridad. Ellos son el enlace entre las directivas de la cúpula y la ejecución a cargo de la base operativa. En la operación los jefes de sector y los policías de cuadrantes están en la primera línea de atención. En caso de denuncia les corresponde llegar al lugar de los hechos, realizar labores de auxiliar de ministerio público al resguardar a la víctima, detener al imputado, realizar entrevistas entre testigos, vigilar que se preserven todos los indicios. Estas acciones si no son realizadas con rigor pueden derivar en la liberación del imputado por fallas en el debido proceso. Para los jefes de sector, la relación con el público es decisiva para el cumplimiento de sus responsabilidades de vigilancia: "Necesitamos [su] ayuda... ...necesitamos información. Porque ustedes se dan cuenta de lo que pasa en su cuadra, en su colonia... tienen toda la información" (mando coordinador de zona).

La jerarquía policial es consciente de la mala imagen y el desprestigio de la corporación. Por ello, aprovechan los gabinetes para solicitar "un voto de confianza" para generar resultados. Para ilustrar su voluntad de cambio, la oferta de la actual administración ha sido aumentar la presencia de elementos policiales en la calle. La hipótesis causal es que, si existen más policías, luego entonces los criminales percibirán una probabilidad más alta de ser capturados, lo que a su vez disminuirá la incidencia delictiva y aumentará la confianza de la población. Esto explica la cancelación del programa de los módulos de vigilancia impulsado por el gobierno

anterior. A los ojos de la administración en funciones, la presencia de los policías es necesaria en las calles, no “encerrados en una estación de servicio” (coordinador de zona). Así, el patrullaje intensivo de calles ha sido la marca de la presente gestión. En la zona observada y sus alrededores existe una alta densidad de vigilancia: “Tenemos que cambiar la percepción. ¿Cómo la vamos a cambiar? Ahora sí veo a mi policía [vigilando]. Las calles donde se estaban robando las autopartes ya no se las están robando... ya le tengo más confianza a la policía” (jefe de región).

Para el cumplimiento de sus objetivos, el jefe del cuadrante requiere la cooperación de sus subalternos. El fomento de la cultura de la denuncia también incluye la denuncia contra los malos policías. Uno de los objetivos no escritos de los gabinetes es lograr la cooperación de los habitantes para controlar al policía de cuadrante. Para lograr la disminución de los índices delictivos no solamente se requiere más vigilancia y la denuncia de actos de criminalidad, también es necesario purgar a los malos policías: “Les pedimos a ustedes que sean nuestros ojos para verificar que los policías cumplan con sus funciones” (jefe de sector).

Lo anterior explicaría por qué la participación de los policías de cuadrante es tan discreta. Los mandos desean utilizar los gabinetes como fuente de información e instrumento de control sobre sus subordinados. Las reuniones de gabinete tienen un objetivo dual. Al territorio que limita el campo de acción de los policías de cuadrante se agrega el control de la jerarquía vía la información recopilada a través de la población. La información que obtiene el mando en los gabinetes le permite tener elementos para gestionar sus recursos humanos. Cada jefe de sector posee las atribuciones para reasignar a sus subalternos en los distintos cuadrantes en que se divide el sector. Estos cambios son vividos como premios o sanciones, dado que hay mejores lugares para trabajar que otros: por los riesgos o las potenciales “rentas” que se puedan obtener. En entrevistas pudimos comprobar que los policías de cuadrante tratan de vender sus servicios de seguridad o incluso extorsionar a los comercios de su zona. En la represión y atemperación de estas prácticas, el propio mando se juega su continuidad. Su desempeño es evaluado periódicamente. Cada semana, el área de información e inteligencia policial organizan una junta en la que se evalúa la eficiencia policial y los indicadores delictivos de la ciudad. En estas reuniones participan las máximas instancias de decisión de la Secretaría de Seguridad, la Procuraduría, el Sistema Penitenciario y el Centro Comando (C5). Ahí se ajustan las estrategias de seguridad y se toman medidas contra los mandos que no están obteniendo los resultados esperados. Las sanciones pueden ir desde la corrección disciplinaria, la mutación de territorio, pasando por la suspensión hasta la destitución del cargo. En suma, lo anterior demuestra que las relaciones

con la población y la obtención de información significan un recurso valioso para los mandos policiales que lo mismo la utilizan para controlar a su base operativa que para obtener información relevante que les permita tener un mejor desempeño y evitar sanciones por parte de su jerarquía. En la siguiente sección se analiza esta relación desde la perspectiva de la población.

La perspectiva de la población: clientelismo, interacción y cooperación

Desde la perspectiva del público de los gabinetes de seguridad, las observaciones indican que existen básicamente dos tipos de participantes. Los participantes puntuales y los asistentes asiduos. Los primeros son vecinos que traen al gabinete una solicitud en particular, que al ser escuchada y canalizada no regresan. La participación de los vecinos se ha visto dificultada por la falta de difusión, los horarios y el carácter itinerante de las reuniones. El público en general desconoce la existencia de los gabinetes de seguridad.

En la segunda categoría de participantes se ubican los representantes de manzana o de colonia. La legitimidad y representatividad de estos actores es ambigua. Al momento de realizar las observaciones no se habían celebrado elecciones para nombrar ningún representante comunitario en la ciudad. Incluso poco después, en marzo de 2020, cuando se realizaron comicios para elegir representantes ciudadanos se observó una participación marginal.

Los líderes locales se desempeñan como *brokers* (Stokes et al., 2013), es decir, individuos que conectan las demandas de los vecinos con las autoridades. Aunque las reuniones formalmente tienen como eje central la seguridad, en realidad funcionan como una oficina de gestión. Los líderes aportan solicitudes, quejas y denuncias. Entre las solicitudes destacan los servicios públicos de alumbrado público, bacheo, de limpia, desazolve, podas de árboles, banquetas, recolección de basura, albañales y retiro de publicidad. Los líderes también utilizan los gabinetes para plantear distintas problemáticas vinculadas al uso del espacio público: conflictos con vendedores ambulantes, personas en situación de calle, vecinos ruidosos, bloqueos de cocheras, quejas contra filmadoras e inmobiliarias. En materia de seguridad se hacen denuncias contra personas sospechosas y solicitudes de vigilancia en ciertas calles. También realizan denuncias contra cantinas ilegales, giros negros o narcomenudeo. Estas últimas son realizadas después que la reunión ha concluido. Los policías recomiendan la cautela entre los habitantes. “No se sabemos quiénes pueden estar en la reunión”

(jefe sector). El sigilo tiene sustento. A lo largo de las observaciones se recabaron varios testimonios de habitantes que recibieron amenazas, incluso agresiones físicas cuando denunciaron situaciones en su vecindario. Si un vecino menciona un “punto rojo”, los policías lo detienen inmediatamente, solicitando que exponga su tema después de concluida la reunión, al abrigo de oídos y miradas ajenas. Lo anterior refleja el carácter secreto de las cuestiones asociadas con el crimen organizado, pero también refleja la división de trabajo de la función policial. La policía sectorial se dedica principalmente a la disuasión y, en su caso, a la detención de individuos en flagrancia. En las cuestiones de crimen organizado, la labor de la policía sectorial consiste, por lo que se infiere en las observaciones, en transmitir la información a los cuerpos especializados o, en su defecto, a la policía de investigación. En una reunión, un jefe de sector evocó la existencia de fuerzas especiales dedicadas a intervenir cuando se detecten casas de seguridad o venta de narcóticos. Este agrupamiento, aunque está adscrito a la Subsecretaría de Operación Policial, no se detectó que tenga una relación directa con la policía sectorial. El vínculo y los mecanismos de coordinación entre las policías preventivas, judiciales y agrupamientos especializados en la lucha contra el crimen organizado no quedan claros, al menos no con los datos obtenidos en el trabajo de observación, por lo que merecería profundizarse esta línea en fases sucesivas de la investigación.

Regresando con la labor de mediación de los líderes vecinales, en principio, ésta no tendría razón de ser. Las administraciones de la alcaldía y del gobierno central poseen distintas ventanillas para atender las solicitudes de su población. La existencia de estos *brokers* se explica por dos razones. La primera es el desconocimiento de la población con respecto al cuadro normativo y los procesos que rigen a la administración pública. Esto se relaciona con la cultura política: la población se interesa poco a la política y el funcionamiento del gobierno. La segunda es un tema de percepción. Los habitantes no tienen tiempo o simplemente no desean pagar el precio que implica comprender los mecanismos institucionales puestos a su disposición para interactuar con las oficinas gubernamentales. Por ello, los líderes son percibidos como la manera más rápida e inmediata para resolver sus problemas. Así, los líderes proporcionan a la población una alternativa a la relación burocrática impersonal que en términos legales debería regir la relación gobierno-sociedad.

A diferencia de los colonos que llegan libremente a las sesiones de gabinete, los líderes son personajes reconocidos de los distintos servicios gubernamentales de la alcaldía. En algunos casos su activismo social data desde los sismos de 1986. Si no todos los líderes tienen la misma antigüedad, lo cierto es que las interacciones entre las autoridades y los líderes reflejan un nivel de familiaridad que solo es visible en

relaciones que se construyen a lo largo del tiempo, a partir del trabajo conjunto. Las interacciones reflejan una relación jerárquica implícita. Los líderes dependen de los funcionarios para ofrecer soluciones a los problemas planteados por los vecinos, pero también los funcionarios son dependientes de los líderes para hacer llegar al público información sobre nuevos programas: el inicio de campañas (de vacunación, de cultura, de nutrición, de poda de árboles, manejo de heces y esterilización caninas). También requieren su apoyo para impulsar proyectos que podrían generar controversia o resistencia por parte de la población. Lo anterior refleja que las estructuras del gobierno de la ciudad necesitan el apoyo de los liderazgos locales a fin de interactuar con la ciudadanía. En esta relación, los líderes compiten entre sí para atraer hacia sus territorios las ayudas de las autoridades e instrumentalizan estas relaciones tanto material como simbólicamente. En el primer caso fue posible identificar liderazgos que están vinculados a organizaciones de base, cuyos miembros poseen vínculos con partidos políticos de izquierda, con el Instituto Electoral de la Ciudad de México, así como con el Consejo de la Alcaldía del territorio en observación. Estas informaciones nos permiten inferir que los miembros de estas organizaciones tienen incentivos para utilizar su trabajo de mediación como un vehículo para construir su eventual base electoral. Aunque las observaciones también señalan la existencia de otro perfil de líderes que no están afiliados a organizaciones de base ni poseen vínculos con partidos políticos o autoridades, cuya principal motivación reside en los aspectos simbólicos de reconocimiento social que conlleva esta actividad. Lo anterior indica que el clientelismo es un medio de regulación que puede o no estar vinculado con un objetivo político-electoral. Esta es otra pista de investigación que merecería ser profundizada más adelante.

En materia de seguridad, las relaciones con los policías responden a los mismos criterios descritos arriba. Se trata de relaciones interdependientes y asimétricas de las que cada una de las partes obtiene alguna ventaja o beneficio. En esta relación, el policía se asegura una base de apoyo para cumplir con las exigencias de la jerarquía a la vez de permitirle controlar la base operativa. Los habitantes, por su parte, obtienen servicios de seguridad y el apoyo policial para fines personales o en beneficio de su clientela.

Entre los apoyos que son particularmente valorados por los habitantes destacan la respuesta rápida ante situaciones de emergencia, el patrullaje en ciertas calles, la instalación permanente de policías en ciertas áreas y su eventual apoyo en las disputas por el espacio público que cotidianamente enfrenta a los vecinos contra los vendedores ambulantes, las personas en situación de calle, los franeleros y demás población flotante que se desplaza cotidianamente por las calles de las colonias. Las

relaciones e interacciones entre los policías y los líderes son cotidianas, aunque su duración y continuidad son inciertas.

Por ejemplo, el mando de la zona junto con los jefes de sector y de departamento fueron cesados inopinadamente después de poco más de tres años de servicio. Este cambio abrupto en la estructura de mandos desencadenó una serie de filtraciones en la prensa que denunciaban actos de corrupción de la cúpula policial, así como manifestaciones de protesta organizadas por los líderes ciudadanos de varias colonias que movilizaron a los vecinos para que se plantaran en las oficinas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana exigiendo: “que regresen, que regresen nuestros mandos”.

Para desactivar este conflicto, el subsecretario de operación policial recibió personalmente a la comitiva de representantes ciudadanos. En esa reunión dejó entrever que el cambio de mandos se justificaba por un trabajo de inteligencia: “no crean que todo estaba perfecto”. Además, ofreció puertas abiertas, se comprometió a darle continuidad a los chats de seguridad y prometió atender todas sus solicitudes. Por último, les pidió un voto de confianza para él y para sus mandos.

Este evento ilustra, a la vez, la profundidad y la mecánica de las relaciones entre la población y los mandos policiales. En este caso, el cambio de la estructura de mandos afectaba los equilibrios y acuerdos alcanzados hasta ese momento. Visto desde la perspectiva de los líderes representaba un costo alto, porque implicaba iniciar una relación desde cero. En el fondo, la protesta buscaba preservar un *statu quo* evaluado como conveniente por los líderes vecinales. El ofrecimiento del subsecretario desactivó el conflicto porque sentó las bases de una nueva relación en la que encontraron acomodo los intereses de las dos partes. Por un lado, los líderes aseguraron el reconocimiento de la autoridad como interlocutores válidos en la mediación de las demandas de la población. Por otro lado, la cúpula policial desactivó la resistencia de la población organizada y facilitó la incrustación de un nuevo equipo de mandos en toda la zona. En suma, este acuerdo funcionó porque era beneficioso para las dos partes.

Un aspecto que conviene remarcar es el énfasis que manifestaron los líderes por mantener el uso de grupos de discusión como vía de comunicación con los policías adscritos a su territorio. En la última sección del texto se analizan las implicaciones del uso de estos grupos en las relaciones policía-población.

El grupo WhatsApp seguridad: una iniciativa de abajo hacia arriba

En nuestro terreno de investigación, el uso de los chats de discusión es recurrente. En las reuniones del gabinete fueron varios los líderes que mencionaron esta herramienta que permite la interacción instantánea entre policías y población. El grupo analizado corresponde a una colonia de nuestro terreno de investigación, que fue fundado por un representante ciudadano, aunque su gestión está bajo la responsabilidad de tres vecinos. Desde su creación, el grupo ha contado con la presencia de los policías de cuadrante y sus mandos, quienes supervisan las acciones de sus subalternos. El grupo se renueva con la entrada y salida de los habitantes de la colonia como de los policías, es decir, se renueva cuando se producen cambios en la estructura policial y la adhesión o baja de los vecinos.

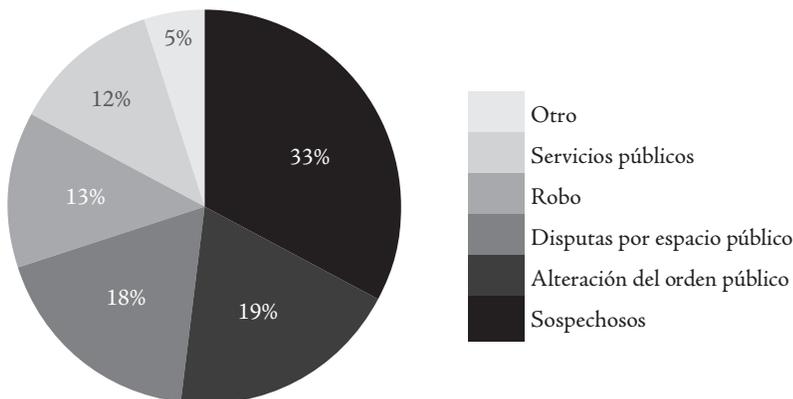
El uso de WhatsApp en el tratamiento de cuestiones de seguridad ha tenido buena respuesta entre la población de la colonia. A la fecha existen tres grupos de discusión: dos vinculados al comité de vecinos y otro más creado de manera independiente. En general, la interacción virtual en temas comunitarios es una práctica corriente en la colonia observada. Además de los grupos de seguridad, se crearon redes sociales en los temas de mascotas, servicios urbanos, negocios y temas generales. Existe además una página de Facebook y otros grupos que utilizan la aplicación Telegram como medio de interacción.

Una de las características centrales del grupo de discusión ha sido el estricto apego al tema motivo de su creación: la seguridad. Para ello, el fundador estableció reglas estrictas de funcionamiento. Así, desde el inicio se dejó en claro que la finalidad del chat era asegurar la respuesta inmediata a emergencias (accidentes, robo, incendio, derrumbe, explosión, fuga de gas, secuestro, heridos y muertos). Para ello se pidió que en los mensajes se especificara el problema, la calle y número además de la fotografía del evento, y además, que el lenguaje utilizado entre los policías y vecinos fuera amable y cortés. Se prohibieron los envíos de publicidad, propaganda política y religiosa, mensajes de odio, de racismo o cualquier tipo de discriminación, chistes, cadenas, chismes, gifs, memes, audios y emoticones. Finalmente, se estableció que cualquier persona que no cumpliera con estas reglas de convivencia sería expulsada del chat. Estas reglas han sido aplicadas estrictamente.

A pesar de las reglas impuestas, sorprende la variedad de temáticas tratadas que van mucho más allá del evento criminal. Muchos de las temáticas abordadas en los comités de seguridad se repiten en los grupos de discusión. Con la diferenciade que se agregan algunos nuevos que implican inmediatez en la respuesta.

La **gráfica 1** sintetiza los resultados del análisis realizado. Como se puede constatar, la principal problemática que moviliza las relaciones población-policía tiene que ver con los reportes de personas o actividades “sospechosas” (33%). En esta categoría se incluyen básicamente dos aspectos. El primero tiene que ver con situaciones que generan duda entre los vecinos y que a su juicio merecerían ser investigadas por los policías: portones abiertos, autos encendidos sin ocupantes, paquetes abandonados. El segundo está asociado con las personas cuya presencia genera suspicacia entre los colonos: personas estacionadas enfrente de sus domicilios, individuos que toman fotos o hacen anotaciones, personal con uniforme de Telmex o CFE que trabajan a altas horas de la noche y personas en situación de calle o individuos que “contrastan con el paisaje urbano”. Este último tipo de reporte ilustra los juicios clasistas presentes en la sociedad mexicana, en cuya cultura permanece la asociación entre pobre y criminal, es decir, lo que Piccato ha denominado la criminalización de las clases populares. En estas situaciones, los policías verbalizan y verifican la legitimidad de los individuos reportados, incluso si esto significa una violación a las garantías individuales de libre tránsito consagradas en la Constitución. En general, este tipo de reportes son falsas alarmas. Los policías que atienden estos mensajes reportan sin novedad o que las personas ya no se ubicaban en el lugar señalado.

GRÁFICA 1.
Tipos de interacciones población-policía



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las interacciones policía-población de un grupo de discusión de WhatsApp en una colonia de la Ciudad de México, enero de 2019 a enero de 2020.

El segundo aspecto más reportado son las alteraciones al orden público (19%), es decir, discusiones o peleas en la vía pública; personas en estado de ebriedad causando escándalo y quejas por ruido excesivo. En los dos primeros casos, los patrulleros acuden al lugar de los hechos e informan que las personas ya se habían retirado o separan a los rijosos. De acuerdo con lo que reportan en el chat, la intervención de los policías se detiene ahí porque las partes en conflicto no desean denunciar. Por lo que se refiere a las quejas contra otros vecinos y negocios de la zona por ruido excesivo de fiestas y/o eventos sociales, la respuesta de los policías es más errática. Pueden señalar que canalizan la solicitud a la Procuraduría Social, instancia encargada de dirimir las controversias vecinales o asistir al domicilio y solicitar a los asistentes disminuir el volumen. En estos casos, la policía solo puede recomendar, no obligar, por lo que los quejosos se sienten frustrados en este tipo de situaciones.

Las disputas por el espacio público ocupan la tercera posición (18%). Las calles y banquetas de la ciudad atestiguan una batalla constante. Los vecinos soy muy activos en la defensa de lo que consideran su justo derecho. No dudan en acudir con los policías para que los apoyen en sus disputas contra las “personas que vienen de fuera” y que buscan regentar los espacios de estacionamiento en la vía pública, establecer nuevos negocios de comida callejera o invadir las aceras y accesos de estacionamiento. Es una disputa permanente y sin fin. Los vecinos, más que los policías, se han convertido en los principales vigilantes del espacio público. Muchas de las denuncias de este tipo conciernen a colonos que buscan desalojar a un comerciante o franelero en particular. La intervención de la policía es permanente pero infructuosa, al menos a los ojos de los quejosos. Las personas desalojadas eventualmente regresan a sus espacios de trabajo. Algunos vecinos en entrevista señalaron que los policías están coludidos con los franeleros y comerciantes. Aluden a acuerdos secretos entre los líderes de los informales y los policías, quienes reciben rentas ilegítimas (en especie o efectivo) a cambio de dejarlos en la calle. Los policías, por su parte, argumentan que están atados de manos. Lo que para el público es una infracción, al no estar tipificada en el código penal, solo puede ser sancionada, por el juez cívico, con una multa equivalente de una a 10 veces la unidad de medida (\$84.94) o arresto de seis a 12 horas o trabajo comunitario de tres a seis horas. Ya sea por acuerdos informales, sea por la normatividad, lo cierto es que las diferencias entre los residentes y los trabajadores informales se perpetúa a lo largo del tiempo.

Las denuncias por robo no ocupan sino el cuarto sitio de las interacciones totales (13%). En esta categoría se incluyen básicamente dos tipos de situaciones. La primera tiene que ver con denuncias de robo de autopartes, “cristalazos” o carteristas. Se trata de robos patrimoniales en los que las víctimas no estuvieron presentes o fueron

conscientes del robo después de haberse consumado el hecho. En estos casos, la comunicación con la policía busca alertar sobre lugares, horarios y *modus operandi* de los ladrones que están activos en la colonia. Aunque también, indirectamente, se trata de quejas que buscan incrementar la presencia policial en ciertas calles. La segunda está relacionada con el reporte de robos en curso de realización. En el transcurso del año los vecinos reportaron cuatro robos a negocios de la colonia. Gracias a la rápida intervención de la policía en tres de los cuatro casos, los ladrones huyeron frustrándose el asalto y en uno de ellos se logró la captura de los asaltantes. Si bien cuantitativamente el número de robos evitados no es significativo, simbólicamente mejoraron la imagen del policía frente a la población. La rápida actuación de los policías en todos los casos fue ampliamente celebrada y reconocida por varios vecinos ajenos a los negocios directamente afectados.

Por otra parte, las fallas en los servicios públicos ocupan la quinta posición en cuanto a las causas que llevan a la población a interactuar con la policía (12%). Las fugas de gas y agua, fallas en el alumbrado público o peligro de derrumbe de árboles son peticiones comunes. En estos casos, la policía solo actúa como puente entre la ciudadanía y los servicios administrativos especializados de cada área. Un caso particular es cuando existen fallas en el alumbrado público y realizan rondines suplementarios en las horas de oscuridad en las calles o áreas afectadas. Aquí también se incluyen denuncias por problemas de tránsito como accidentes automovilísticos o embotellamientos. Como en los casos anteriores, la actuación policial se limita a transferir la solicitud al departamento de tránsito o los servicios de emergencia médica.

En sexto lugar se ubican eventos excepcionales como solicitudes de información, faltas a la moral y quejas contra policías de cuadrante. Por lo común, los vecinos evitan hablar mal de los policías. Si hay críticas, estas se manifiestan en otros grupos de discusión. Por ejemplo, en el grupo de asuntos generales se ha señalado abiertamente a policías de tránsito por actos de corrupción. Estas denuncias no tuvieron repercusiones contra los oficiales involucrados, en gran parte por el desconocimiento de los caminos institucionales para canalizar las denuncias ciudadanas. A pesar de estos actos de corrupción, la percepción ciudadana de la actuación policial es positiva. Entre los calificativos utilizados por los entrevistados en su relación con la policía destacan las palabras: rapidez y amabilidad.

Por último, un aspecto que no aparece en la gráfica son las comunicaciones de los policías hacia la población. Las interacciones policía-población, que representan alrededor de 10% de las interacciones totales, engloban básicamente comunicados en los que se avisa a la población de recorridos, fotos de presuntos delincuentes y

captura en flagrancia de ladrones de autopartes, carteristas y asaltantes a transeúntes. En general, la recepción de este tipo de información es muy bien recibida por los habitantes. En la emisión de mensajes participan tanto personal operativo como mandos, con la diferencia de que estos últimos pueden llegar a enviar mensajes incitando la colaboración con la policía o mensajes de cortesía, donde se presentan y se ponen a la orden de los miembros del grupo de discusión.

En suma, independientemente de si el emisor del mensaje es un civil o un policía, una de las enseñanzas del análisis es que el envío y la recepción de mensajes instantáneos es un lubricante que facilita las interacciones. Entre las características de este modo de interacción conviene destacar cinco aspectos:

1. El combate a la criminalidad no representa más que un aspecto, entre muchos otros, de las relaciones entre la población y la policía. La población acude al policía como su primer referente de autoridad, independientemente de si esta es o no el canal adecuado para tratar su problemática. El policía de proximidad cumple así el rol de puente en las interacciones entre distintos grupos de la sociedad y a la vez de vínculo entre la autoridad y la población.
2. Desde la perspectiva de la población existe libertad para unirse o abandonar el grupo. Para el ingreso, la sola restricción es el cupo máximo manejado por WhatsApp de hasta 1280 personas.
3. Se trata de intercambios abiertos, visibles a una gran cantidad de actores, pero al mismo tiempo permiten cierto anonimato. Esto último ayuda a superar ciertas barreras de clase social, género, preferencia sexual que podrían dificultar las relaciones policía-población.
4. Otro elemento que ayuda a la fluidez de las relaciones es la posibilidad de vinculación sin la necesidad de entrar, al menos en un inicio, en una relación cara a cara. El primer contacto ocurre en el sitio de discusión. Es una relación directa pero virtual. El costo emocional y el tiempo invertido son mínimos. Tanto el policía como el ciudadano interactúan directamente solo si la problemática es evaluada por los dos actores como relevante.
5. Aunque se trata de una relación abierta, no se trata ni mucho menos de una relación sin reglas ni controles. El éxito de este mecanismo de interacción se explica por las reglas de convivencia y el celo con que estas han sido aplicadas por los administradores del grupo de discusión. Por otro lado, la aplicación de controles blandos (panóptico) aplicados por la jerarquía aseguró el involucramiento y participación permanente de los policías.

Consideraciones finales

En México predomina la cultura de la desconfianza. La desconfianza no se limita a la policía, sino que se extiende al conjunto del aparato gubernamental. La policía, vista como organización, desconfía de sí misma y de sus interlocutores sociales. Solicita su apoyo para obtener información, pero mantiene distancia en sus interacciones. Manda a sus bases operativas al terreno, pero despliega varios mecanismos formales e informales para controlar sus acciones. Pide a los ciudadanos que sean sus ojos, pero el cerebro, la construcción de modelos de intervención y la toma de decisiones se mantiene en la cúpula dirigente. Por otro lado, la población solicita y demanda servicios de seguridad, pero mantiene su percepción negativa de los policías. Desea vivir en un entorno seguro, pero desconoce las reglas del juego institucional para relacionarse y exigir rendición de cuentas a sus autoridades. Uno de los aportes del presente estudio es que el análisis de las relaciones policía-población habría que abordarlo por capas. Lo que se acaba de mencionar no es más que la capa más exterior.

Al profundizar el análisis queda en evidencia que la política de seguridad en lugar de promover un acercamiento auténtico con la población, está orientada principalmente hacia la aplicación de medidas disuasivas. Existe un énfasis en la presencia policial en las calles y el trabajo policial es evaluado en función de criterios de desempeño. El acercamiento con la población denota un claro objetivo instrumental: la obtención de información como insumo para asegurar el control sobre el territorio y el personal operativo. Ahora bien, la puesta en evidencia de las apuestas o, dicho de otro modo, lo que cada actor se juega en su relación con el otro, deja de manifiesto que la estrategia dominante, tanto para la población como para los policías, será cooperar y velar por los intereses del otro. Pero esta cooperación no es directa ni abierta. El contexto de baja confianza influye para que tanto los policías como la ciudadanía prefieran relacionarse a través de intermediarios y no de contactos cara a cara. Las relaciones no se producen de manera directa sino preferentemente por intermedio de una tercera persona o, en su caso, de una aplicación informática. El jefe de sector prefiere pasar por los líderes comunitarios; el ciudadano prefiere denunciar por vía de los grupos de discusión. Los policías de cuadrante prefieren interactuar con individuos específicos en lugar de presentarse en cada uno de los domicilios de su sector.

Ante las preguntas que motivaron el presente estudio: ¿en qué medida continúa siendo válido considerar este tipo de relaciones como antagónicas y de extrema desconfianza? Y ¿si es posible el establecimiento de relaciones de confianza entre los ciudadanos y la policía? La respuesta es: depende del nivel de profundidad en

el que se realice el análisis y depende de la puesta en evidencia de las estrategias de los actores que participan en la relación.

En la literatura, las organizaciones sociales de base y los arreglos de tipo clientelista han sido vinculados a prácticas de corrupción y sobrerrepresentación de intereses partidistas o individuales sobre los intereses de la colectividad. En nuestro estudio se pudo observar efectivamente la captura de la policía para fines privados. Aunque también se observó que gracias al trabajo de los *brokers* varias necesidades legítimas de las colonias y localidades fueron transmitidas y atendidas por las autoridades. La mediación es así una solución subóptima, cierto, pero solución al final.

La confianza no se genera espontáneamente ni por decreto, su construcción está relacionada con un trabajo continuo de relaciones de mutuo apoyo a lo largo del tiempo. En estricto sentido, la duración de las relaciones observadas está sujeta a una gran cantidad de situaciones aleatorias. Los cuadros policiales son transferidos regularmente hacia otros territorios para evitar que se generen vínculos perniciosos. Esta práctica, paradójicamente, también evita que se profundicen interacciones con la población que podrían derivar en una lucha más efectiva contra la inseguridad.

Por lo anterior, el grupo de discusión es sumamente sugerente. Se trata de una iniciativa de abajo arriba, surgida por iniciativa del liderazgo local, pero cuya dinámica trasciende el control de los liderazgos y la policía. La inmediatez, la libertad de entrada y salida, las relaciones iteradas, al menos desde la perspectiva de la población, implica un nuevo tipo de relaciones de cooperación. Una pista de investigación, a desarrollar en un futuro, sería averiguar en qué medida este tipo de relaciones derivan en denuncias formales y en un involucramiento más profundo de los ciudadanos en el proceso de la aplicación de la justicia. Además, es necesaria la ampliación de la investigación en otros territorios a fin de dilucidar la ejemplaridad o la singularidad de la observación aquí presentada.

Referencias bibliográficas

- Aguayo, Sergio
2014 *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Editorial Ink [libro electrónico].
- Alvarado, Arturo
2012 *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Alvarado, Arturo y Carlos Silva
2011 "Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), pp. 445-473. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2011.3.28724>
- Arteaga, Nelson, Alberto Medina y Adrián López
1998 *Policía y corrupción: el caso de un municipio en México*, México, Plaza y Valdés.
- Astorga, Luis Alejandro
2005 *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés.
- Azaola, Elena
2006 *Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México*, México, Ediciones Coyoacán.
- Baier, Annette
1986, "Trust and Antitrust", *Ethics*, 96, pp. 231-260. DOI: <https://doi.org/10.1086/292745>
- Beaud, Stéphane y Florence Weber
1998 *Guide de l'enquête de terrain*, París, Éditions la Découverte.
- Bittner, Egon
1970 *The Functions of the Police in Modern Society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Maryland, National Institute of Mental Health Center for Studies of Crime and Delinquency.
- Bowling, Benjamin, Robert Reiner, James Sheptycki
2018 *The Politics of the Police*, Nueva York-Glasgow, Oxford University Press.
- Consulta Mitofsky, 2018, *México: confianza en las instituciones*
2018 Consultado en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>.

- Gambetta, Diego
 2005 "Confiance", en Raymond Boudon, Philippe Besnard, Mohamed Cherkaoui y Bernard-Pierre Lécuyer, *Dictionnaire de Sociologie*, París, Larousse.
- Buffington, Robert
 2000 *Criminal and Citizen in Modern Mexico*, Estados Unidos, University of Nebraska Press.
- Cook, Karen, Russell Hardin y Margaret Levi
 2005 *Cooperation Without Trust*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Davis, Diane
 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. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00338.x>
- Delpeuch, Thierry, Jacqueline Ross y Françoise Bonnet
 2017 "Les analyses sociologiques des relations police-population: vers une reconnaissance de la variété des pratiques policières", *Droit et Société*, 97, pp. 457-468. DOI: <https://doi.org/10.3917/drs.097.0457>
- Foster, Janet
 2003 "Police cultures", en Tim Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Devon, Willan Publishing, pp. 196-227.
- González, José
 1983 *Lo negro del negro Durazo: la bibliografía criminal de Durazo, escrita por su Jefe de Ayudantes*, México, Editorial Posada.
- Hardin, Russell
 1993 "The Street-Level Epistemology of Trust", *Politics and Society*, 21, pp. 505-529. DOI: [10.1177/0032329293021004006](https://doi.org/10.1177/0032329293021004006)
- Hough, Mike; Jonathan Jackson, Ben Bradford, Andy Myhill y Pail Quinton
 2010 "Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy", *Policing*, 4(3), pp. 203-210. DOI: <https://doi.org/10.1093/policing/paq027>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
 2017 *Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP)*, Ciudad de México, México, INEGI. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enecap/2017/>
- INEGI
 2019 *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. Principales resultados, México, INEGI. Consultado en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

INEGI

- 2019 Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Principales resultados, México, INEGI. Consultado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

Jobard, Fabien y Jacques de Maillard

- 2015 *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, París, Armand Colin.

La Jornada

- 2019 “No hay vuelta atrás en remoción de mandos en SPP: Sheinbaum”, *La Jornada*, 4 de enero. Consultado en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2019/01/04/2019cno-hay-vuelta-atras2019-en-remocion-de-mandos-en-ssp-sheinbaum-948.html>

Latinobarómetro

- 2018 *Informe 2018*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro. Consultado en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Müller, Markus-Michael

- 2010 “Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, pp. 21-37. DOI: <http://doi.org/10.18352/erlacs.9594>

Paj, Waddington

- 1999 “Police (canteen) sub-culture. An appreciation”, *British Journal of Criminology*, 39(2), pp. 287-309. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjc/39.2.287>

Piccato, Pablo

- 2010 *Ciudad de sospechosos: crimen en la ciudad de México, 1900-1931*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS/Conaculta.

Ríos, Arturo

- 1983 *El “entre” policiaco*, México, Editores Asociados Mexicanos.

Reiss, Albert

- 1971 *The Police and the Public*, New Haven, Yale University Press.

Rohlfes, John

- 1983 *Police and Penal Correction in Mexico City, 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico*, tesis de doctorado inédita, Tulain University.

- Ruiz, Miquel y Elena Azaola
 2014 “Cuadrar el delito. Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 44, pp. 91-112. DOI: 10.18504/PL2244-091-201
- Sabet, Daniel
 2012 *Police Reform in Mexico. Informal Politics and Challenge of Institutional Change*, Stanford CA, Stanford University Press.
- Sabet, Daniel
 2013 “Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico’s Police”, *Latin American Politics and Society*, 55(1), pp. 22-45. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2012.00182.x>
- Secretaría de Seguridad Ciudadana
 2019 *Informe de actividades marzo 2018-febrero 2019*, México, SSC. Consultado en: www.ssp.df.gob.mx/Transparenciassp/sitio_sspdf/
- Silva, Carlos
 2008 *Policía y encuentros con la ciudadanía en Ciudad Nezahualcóyotl*, tesis de doctorado inédita, El Colegio de México.
- Skolnick, Jerome
 1966 *Justice without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Stokes, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco
 2013 *Brokers, voters and clientelism*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Suárez de Garay, María Eugenia
 2009 *Los policías: una averiguación antropológica*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Consultado en: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/3842/9786079473587.pdf?sequence>
- Sunshine, Jason y Tom Tyler
 2003 “The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Support for Policing”, *Law and Society Review*, 37(3), pp. 513-548. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-5893.3703002>
- Tilley, Nick
 2003 “Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-led Policing”, en Tim Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Devon, Willan Publishing, pp. 311-339.
- Tyler, Tom
 1990 *Why People Obey the Law*, New Haven, Yale University Press.
- Wilson, James

1968 *Varieties of Police Behavior*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
World Justice Project

2019 Índice de Estado de Derecho en México, 2019-2020. Las 32 entidades bajo la lupa ciudadana, Washington, DC., World Justice Project. Consultado en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/special-reports/rule-law-mexico>

Zucker, Lynne

1986 "The Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920", *Research in Organizational Behavior*, 8, pp. 53-III.

ALEJANDRO VEGA GODÍNEZ

.....

Doctor en Ciencias Sociales por la École Normale Supérieure de Cachan, Francia. Desde 2007 es profesor-investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa. Investigador Nacional I del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt). Su publicación más reciente es: "Corrupción y organización policiaca en la Ciudad de México (1997-2012), una aproximación organizacional", en David Arellano Gault y Manlio Castillo Salas (eds.), (2019), *La resbaladilla de la corrupción*, México, CIDE, pp. 217-243.

Citar como: Alejandro Vega Godínez (2021), "Construyendo confianza: claroscueros de las interacciones policía-población en la Ciudad de México", Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 90, año 42, enero-junio de 2021, ISSN: 2007-9176; pp. 49-79. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.
