



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SEGURIDAD PÚBLICA: LA EXPERIENCIA  
DE LOS COMITÉS VECINALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

PRESENTA:

SERGIO PADILLA OÑATE

ASESOR DE TESIS

DR. ARTURO ALVARADO MENDOZA

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU

MARZO, 2012.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1: La Participación Ciudadana Institucionalizada en la Ciudad de México. ¿Hacia una gobernanza democrática?</b>	7
1.1 La Participación ciudadana en el contexto democrático actual.	7
1.1.1 La crisis de la democracia representativa.	7
1.1.2 La Participación Ciudadana institucionalizada.	9
1.2 Antecedentes de la participación ciudadana en la Ciudad de México, las disputas por el reconocimiento de la Ciudadanía.	12
1.3 La participación ciudadana durante el “primer gobierno electo” de la Ciudad de México, el surgimiento de los comités vecinales.	19
1.3.1 La Ley de Participación Ciudadana de 1998.	20
1.3.2 El surgimiento de los comités vecinales de la Ciudad de México.	23
1.3.3 Las elecciones vecinales de 1999.	25
1.4 Andrés Manuel López Obrador, la participación ciudadana y el comienzo del estancamiento de los comités vecinales.	29
1.4.1 Las modificaciones a la ley de participación ciudadana de 2004.	33
1.5 La administración de Marcelo Ebrard: consolidación del PRD en la Ciudad de México y la renovación de los comités vecinales.	38
1.5.1 Nuevamente cambios a la LPC.	41
1.5.2 Las elecciones vecinales de 2010.	48

1.5.3 El primer año de labores de los nuevos comités vecinales.	52
1.6 Balance de la participación ciudadana institucionalizada y del trabajo los comités vecinales a poco más de una década de gobiernos perredistas.	57
<b>Capítulo 2. La inseguridad en la Ciudad de México y la respuesta de los gobiernos perredistas.</b>	<b>61</b>
2.1 Seguridad Pública: Orígenes y Evolución del concepto.	61
2.1.1 La Seguridad Pública como derecho ciudadano.	61
2.1.2 La seguridad pública como medio de control social.	63
2.2 Las políticas económicas actuales y su impacto en la seguridad pública.	64
2.2.1 El mal funcionamiento de la policía.	66
2.2.2 Las tensiones entre la democracia y la seguridad pública.	67
2.3 La Seguridad Ciudadana.	69
2.3.1 La policía comunitaria.	71
2.3.2 Prevención del delito y participación ciudadana.	72
2.3.3 Estrategias de prevención del delito.	73
2.4 La crisis de inseguridad en la Ciudad de México.	76

2.4.1 Cárdenas y la inseguridad en la ciudad de México: poco tiempo para un gran problema.	84
2.4.2 AMLO: el reto de cambiar la percepción negativa de la inseguridad.	91
2.4.3 Marcelo Ebrard: la consolidación en el poder y la necesidad de una policía más cercana al ciudadano.	100
2.5 Balance General del Capítulo: La (In) seguridad en la Ciudad de México, alcances y limitaciones de las políticas en seguridad pública (1997-2011)	108
2.5.1 Actuación policial.	111
2.5.2 Beneficiarios de la política de seguridad.	113
2.5.3 Prevención del delito y participación ciudadana,	115
<b>Capítulo 3: Participación ciudadana en seguridad pública, una visión desde los comités vecinales de la Ciudad de México.</b>	<b>117</b>
3.1 Metodología.	117
3.2 La experiencia de los comités vecinales de la Ciudad de México.	119
3.2.1 Perfil de los entrevistados, ¿Quiénes integran los comités vecinales?	119
3.2.2 Problemas de integración y obstáculos para el desempeño de sus labores	120
3.2.3 Relación con los vecinos y las autoridades.	124
3.3 La Inseguridad y los comités vecinales.	127

3.3.1 Percepción y sentimiento de inseguridad.	128
3.3.2 Acciones emprendidas para prevenir y contener la delincuencia en sus colonias.	137
3.3.3 Relación con la policía.	142
Conclusiones.	149
Referencias	159

## Introducción

Poco antes del inicio de la década de los noventa la Ciudad de México comenzó a experimentar un alza significativa en sus índices delictivos, lo que provocó que la inseguridad se convirtiera en uno de los principales temas de la agenda política y social, con el paso de los años el tema se consolidó como la principal preocupación ciudadana por lo que pronto ocupó un lugar central en la agenda gubernamental; desplazando el foco de atención a otros temas que históricamente habían sido prioritarios, como la educación y la generación de empleos.

El aumento de la criminalidad y la violencia en la Ciudad de México han transformado drásticamente los mecanismos mediante los cuales las policías previenen y combaten los delitos. También han modificado las dinámicas sociales producto del sentimiento de inseguridad con el que viven las personas, quienes han reconfigurado sus rutinas diarias, tomando medidas para proteger su integridad personal y la de su familia.

La preocupación creciente ante la inseguridad ha tenido manifestaciones ciudadanas importantes, tal es el caso de las llamadas “marchas por la inseguridad<sup>1</sup>” y el surgimiento de diversas ONG’s, así como grupos de vecinos que han tratado por distintas vías de exigir al gobierno que cumpla con una de las

---

<sup>1</sup>Dentro de estas manifestaciones algunas de las más representativas han sido las siguientes: En primer lugar la ocurrida el 27 de junio de 2004, que fue una respuesta social a la delincuencia y a la incapacidad del gobierno para hacerle frente. Otra de las marchas más importantes fue la conocida como ILUMINEMOS MEXICO, que no sólo se llevó a cabo en la Ciudad de México, sino que existieron réplicas de la misma en diferentes estados de la República. Finalmente, la marcha por la seguridad con justicia y dignidad convocada por Javier Sicilia que aunque su detonante se encuentra principalmente relacionado con la llamada Guerra contra el narco, encabezada por el Presidente Felipe Calderón, tuvo una repercusión importante en la ciudad de México. Cabe señalar que diversos sectores de la sociedad han respondido a la convocatoria de estas marchas, dejando en claro que la inseguridad es un fenómeno social generalizado. Al respecto sugiero revisar las siguientes notas periodísticas: Avilés, Jaime (2004) “Del acarreo yuppie al pueblo raso, cada quien con su bandera” en *La Jornada*, 28 de Junio; Gutiérrez, Nayeli (2009) “Los 10 momentos destacados de ILUMINEMOS MÉXICO” en *El Universal*, 1 de Septiembre; Mora, Carla (2011) “Avanza marcha por la paz, culmina en el zócalo” en *El Universal*, 6 de Abril.

principales funciones y razones de ser del Estado, garantizar la seguridad de los ciudadanos y de sus bienes.

Por su parte los gobiernos de la Ciudad de México han puesto en marcha diversas estrategias, programas y políticas para poder combatir la criminalidad. Sin embargo, el trabajo realizado hasta el momento no ha logrado resultados significativos. En los últimos años, el nivel de inseguridad que se vive en la ciudad a pesar de ser más bajo que a finales de los noventa<sup>2</sup>, no ha logrado llegar a niveles aceptables.

Aunado a lo anterior, la inseguridad no fue el único problema de grandes consecuencias sociales que los gobiernos perredistas tuvieron que enfrentar. A partir de 1997, la transición democrática trajo consigo la necesidad de realizar cambios estructurales para poder gobernar la ciudad de manera distinta al modelo de gobierno de corte administrativo, dependiente del Poder Ejecutivo, característico de la etapa priísta. Uno de los cambios más importantes en este ámbito, estuvo encaminado hacia la creación de nuevos canales de comunicación entre ciudadanía y gobierno para satisfacer de forma más adecuada las necesidades de la población, la cual demandaba una relación más cercana y efectiva con el gobierno. Producto de este proceso en 1999 surgen los comités vecinales como la instancia de representación ciudadana más cercana a las necesidades de la gente; mediante la cual se ha pretendido conocer y resolver las problemáticas de los vecinos, dentro de las cuales la inseguridad figura como la más importante.

Es precisamente en la intersección de estos dos fenómenos (consolidación democrática y crisis de inseguridad en la Ciudad de México), donde se centra esta investigación. Por tal motivo los comités vecinales fueron escogidos como el objeto de estudio mediante el cual se abordarían ambas problemáticas que se

---

<sup>2</sup> De acuerdo con cifras del INEGI, en 1996 se registraron los más altos niveles delictivos, con un total de 2913 delitos por cada cien mil habitantes.

encuentran estrechamente ligadas y conforman uno de los principales retos para las sociedades latinoamericanas en la actualidad.

Esta investigación analiza el periodo comprendido entre los años de 1997 hasta el 2011, abarcando así las tres administraciones que ha tenido la Ciudad a partir de que se conformó el primer gobierno electo, esto con el fin de observar los cambios que se dieron en cada gestión con respecto a los comités vecinales y las políticas de seguridad pública.

Es importante tomar en cuenta que los comités vecinales no fueron creados exclusivamente para atender las problemáticas de inseguridad que se viven en las colonias y barrios de la Ciudad de México, sino para atender una amplia gama de problemáticas locales que van desde la exigencia de servicios como luz, drenaje, agua, hasta la celebración de fechas importantes en las distintas localidades. Por tal motivo a pesar de que de que esta investigación se centra en las acciones emprendidas por los comités vecinales relacionadas con la seguridad pública, una buena parte de la investigación profundiza en las problemáticas que presenta la estructura de participación ciudadana de la Ciudad, pues consideramos que dichas problemáticas repercuten de forma directa en el impacto que puedan tener los comités vecinales en cualquiera de sus ámbitos de acción.

Los comités vecinales, se escogieron como objeto de estudio para esta investigación por las siguientes razones:

- Son instancias de representación creadas por el gobierno, y no por los ciudadanos, por lo tanto, permiten a través de su estudio analizar la visión de participación ciudadana institucionalizada desarrollada por el gobierno, cómo está siendo utilizada y a qué fines responde.
- Ofrecen una visión estratégica de las problemáticas que esta investigación aborda, debido a que los integrantes de los comités

vecinales, son ciudadanos que están en constante trato con las autoridades del gobierno central y delegacional, las policías y los vecinos; lo cual les permite tener una perspectiva más compleja de las problemáticas locales, y en particular de la inseguridad.

- Los comités vecinales se encuentran en todas las delegaciones, esto nos permite tener una visión del problema de la participación ciudadana en seguridad pública que abarque a la Ciudad de México.

Para analizar la participación ciudadana en seguridad pública, a través de la experiencia de los comités vecinales de la ciudad de México, esta investigación parte de la siguiente hipótesis.

“Las acciones que los comités vecinales han emprendido para prevenir y contener la delincuencia en su colonias, han sido poco eficaces; no han logrado cambiar la percepción negativa que tienen los vecinos respecto a la inseguridad en sus colonias, ni convertirse en un factor central de las políticas de seguridad que contribuya a la disminución de los delitos.”

El poco impacto logrado por los comités vecinales es consecuencia de tres factores principales:

1. La estructura de los comités vecinales presenta serias limitaciones para que estos puedan realizar su trabajo, debido principalmente a la intromisión de intereses políticos que entorpecen sus labores, impidiendo el empoderamiento ciudadano y por tanto una mayor influencia de los mismos en el ámbito público
2. La relación que los comités vecinales han establecido con la policía pese a las mejoras en la estructura policial, no ha rendido resultados significativos en cuanto a prevención y contención del delito se refiere, los mecanismos de rendición de cuentas y de coordinación con la policía aún son bastante limitados.

3. El trabajo de los comités vecinales ha tenido un impacto mínimo entre los ciudadanos, el involucramiento de los vecinos en actividades del comité y en pro de la seguridad de su colonia es exiguo, y pocas veces trasciende de las quejas y exigencias hacia el gobierno.

Para poder comprobar tales afirmaciones, dicha investigación se encuentra dividida en tres capítulos.

En el primer capítulo se analiza el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en la Ciudad, poniendo especial énfasis en el surgimiento y desarrollo de los comités vecinales. Posteriormente en el segundo capítulo se estudia el desarrollo de las policías y las políticas de seguridad, centrándose principalmente en las políticas de prevención del delito y participación ciudadana, así como en los modelos de operación policial mediante los cuales se ha buscado un mayor acercamiento con el ciudadano, señalando la repercusión que estas transformaciones ha tenido en la relación policías - comités vecinales. Por último en el capítulo tercero se exponen los aspectos metodológicos y los resultados de la encuesta mediante la cual se examinó el trabajo de los comités en seguridad pública; en este último capítulo se entrelazan los hallazgos de los dos capítulos anteriores a través de la experiencia ciudadana, revelando la forma en que los vecinos han vivido la problemática de la inseguridad pública pero también los alcances y limitaciones que identifican los ciudadanos respecto de los modelos de operación policial y de participación ciudadana propuestos por el gobierno.

Por último, Wright Mills en su libro “La imaginación sociológica” señala que uno de los principales cometidos de las investigaciones sociológicas, es poder identificar “las inquietudes personales del medio” y “los problemas públicos de la estructura social”. Acorde con dicho planteamiento, esta investigación es un primer esfuerzo por explorar las formas de asociación vecinal que han surgido como respuesta ante la inseguridad, ya que aunque la participación ciudadana ha sido un tema ampliamente explorado en la Ciudad de México, su vinculación con el tema de la

seguridad pública presenta una escasa producción académica. Por tal motivo es necesario ahondar en el tema para poder generar conocimiento que permita contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad en la Ciudad de México, a través de mecanismos efectivos de participación ciudadana y de colaboración entre policías y ciudadanos.

## **Capítulo 1: La Participación Ciudadana Institucionalizada en la Ciudad de México. ¿Hacia una gobernanza democrática?**

En el presente capítulo se analiza el proceso de construcción de instancias de participación ciudadana en la Ciudad de México, a partir del primer gobierno electo hasta la actual administración de Marcelo Ebrard. Conocer el contexto en el cual surgen los comités vecinales así como la evolución que ha tenido la Ley de Participación Ciudadana, es un factor indispensable para analizar el trabajo que han desempeñado estos y poder identificar sus alcances y limitaciones desde el plano legal e institucional.

### 1.2 Participación ciudadana en el contexto democrático actual

Antes de comenzar el análisis del surgimiento y desarrollo de la participación ciudadana en la Ciudad de México, se aborda de manera breve el fenómeno denominado “la crisis de la democracia representativa” y ligado a este el surgimiento de la participación ciudadana como una posible alternativa para poder superar las deficiencias que ha mostrado el sistema de partidos, en los últimos años.

#### 1.1.1 La crisis de la democracia representativa.

La democracia de manera general hace referencia a una forma de gobierno donde la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, por lo tanto, la toma de decisiones responde a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. Esta idea de democracia puede ser claramente entendida si nos remontamos a la época de los griegos, en donde a través de las asambleas celebradas en la polis se discutían y decidían cuestiones políticas y sociales. Cabe destacar que en estas sociedades solo eran considerados ciudadanos los hombres libres mayores de 30 años, excluyendo a mujeres, esclavos y extranjeros. Se tenía un concepto de ciudadanía bastante restringido, aunado a esto las polis eran limitadas en su tamaño, lo que hacía posible el ejercicio de una democracia directa.

La evolución de la sociedad ha traído consigo el crecimiento de los asentamientos urbanos y con ello el aumento en la complejidad de las problemáticas sociales, que mediante constantes luchas político-sociales, han generado que el concepto de ciudadanía<sup>3</sup> se vuelva mucho más incluyente que en el pasado, es decir que mayor cantidad de individuos tengan la capacidad de participar en la toma de decisiones.

Como consecuencia de esto, el concepto de democracia dio un giro hacia la representatividad, lo que significó que los ciudadanos a través del voto eligieran a un representante, el cual, tiene la obligación de tomar decisiones atendiendo a la voluntad general. No obstante, la democracia representativa se ha mostrado insuficiente para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en el contexto actual debido a que está fundada en una paradoja.

“La paradoja es entonces una correlación negativa: a mayor cantidad de ciudadanos menor es la capacidad de ser representados, además de que la relación entre representantes y representados se vuelve más distante”. (Marván et. al, 2007)

Además del crecimiento de las ciudades y el aumento de la población. En las últimas décadas diversos fenómenos como: La globalización, la explosión de particularismos, el retiro del Estado de Bienestar, la desideologización de la política, y los cambios en la estructura social. (González, 2006) Han puesto en evidencia la insuficiencia del sistema representativo para dar respuesta a las demandas actuales de la sociedad y por tanto surge la necesidad de encontrar nuevas formas de relación entre la Sociedad y el Estado; estas apuntan hacia lo

---

<sup>3</sup> El concepto de ciudadanía ha sido abordado desde diferentes perspectivas por variados autores como son: (Marshall, 1992) (Ferrajoli, 1999) (Touraine, 1995) (Canto, 2005) etc. Dentro de estas destacan tres elementos principales que son: (1) La posesión de derechos y obligaciones, (2) la pertenencia a una comunidad y (3) la participación en el ámbito público. Siguiendo la propuesta de (Hernández, 2007) Entenderemos por ciudadanía la combinación de los tres factores mencionados. Cabe señalar que para el caso de nuestra investigación y debido a la naturaleza de nuestro objeto de estudio, estos tres elementos resultan fundamentales para el análisis del mismo debido a que los comités vecinales son instancias de representación a nivel local (comunitario), las cuales tienen una serie de derechos y obligaciones y fueron creadas por el Gobierno para que los habitantes de la ciudad participen en las cuestiones referentes al ámbito público.

que se conoce como democracia participativa, es decir, una democracia en donde el ciudadano pueda ser incluido en los procesos decisorios más allá del voto. Como consecuencia de esta tendencia (Restrepo, 2001) distingue cuatro presiones principales que se están ejerciendo sobre el Estado:

- La socialización del estado: la apertura de las compuertas de las instituciones a la participación ciudadana y comunitaria.
- La estatización de la sociedad: referida a la transferencia a la sociedad del capital estatal representado en empresas, funciones y activos públicos. Traspaso de la propiedad de las empresas del Estado a grupos privados.
- La democracia directa: prácticas de participación política directa de la sociedad que no implican participación permanente de funciones en la sociedad, ejemplo. Plebiscitos, referéndums y consultas populares.
- El control social del Estado: referido a todas las prácticas a las cuales acuden los ciudadanos comunidades y grupos sociales para limitar el poder estatal, por ejemplo organizaciones ciudadanas de supervisión, el derecho de petición, las audiencias públicas, las rendiciones de cuentas.

Debido a la crisis de eficiencia del Estado, la participación ciudadana surge como una posible solución por medio de la cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones y en la aplicación de soluciones a los problemas del ámbito público (Bolos, 2003), para de esta forma mejorar su entorno local a través de políticas públicas más efectivas orientadas a las necesidades ciudadanas.

#### 1.1.2 La Participación Ciudadana Institucionalizada

La participación ciudadana de manera general hace referencia a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales. (Cunill, 1991). El propósito de la intervención de los ciudadanos en el ámbito público es aumentar su injerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado, y por ende su incidencia en las instituciones gubernamentales que los

administran. Por otro lado desde la lógica del Estado, la participación ciudadana es vista como una forma de acercamiento a la población para lograr la legitimación y posicionamiento político, así como una mayor eficacia en la implementación de políticas públicas.

La participación ciudadana al ser un concepto polisémico abarca varios tipos de fenómenos y por tanto se expresa de diversas formas, entre las que destacan:

- Expresión e integración de las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general
- Incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz
- Instrumento de control ciudadano
- Instrumento para la satisfacción de necesidades básicas. (Jiménez y Mujica, 2003)

Las diversas expresiones de participación ciudadana pueden ser clasificadas de acuerdo a la relación o independencia que presenten con respecto al Estado, de esta forma Alicia Ziccardi, identifica cinco tipos ideales de participación ciudadana.

- Participación autónoma: la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
- Participación clientelística: la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- Participación incluyente o equitativa: se promueve la participación de toda la ciudadanía independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.
- Participación no institucionalizada: aquella que puede ser formal pero que no está reglamentada.

- Participación institucionalizada: está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.

De acuerdo con los objetivos de esta investigación que busca analizar la participación de los comités ciudadanos en los temas relacionados a la seguridad pública, al hablar de participación ciudadana, nos referiremos a la participación ciudadana institucionalizada, acorde con este planteamiento y tratando de precisar aún más lo que entenderemos por participación ciudadana, recurrimos a la definición de (Tejera, 2003) quien define a la participación ciudadana “Como el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su injerencia y control en el direccionamiento de los recursos del Estado y por ende, su incidencia en las instituciones gubernamentales que lo administran”

La participación ciudadana en los últimos años se ha mostrado como la panacea para las tensiones que surgen entre los ciudadanos y el Estado, sin embargo también puede generar situaciones nocivas o contraproducentes tanto para los fines del Estado como de los ciudadanos (Canto, 2005).<sup>4</sup> En este sentido, es de suma importancia el análisis de las dinámicas de participación ciudadana para poder ver sus alcances y limitaciones. A través del análisis de la conformación de los comités vecinales se busca conocer si la creación y desarrollo de dichas instancias de representación ha favorecido al empoderamiento de la ciudadanía y por ende al establecimiento de una gobernanza democrática en la Ciudad de México<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Canto (2005) señala algunos argumentos tanto a favor como en contra de la participación ciudadana. *A favor*: Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarían las actividades de desarrollo, Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios, genera aprendizajes sociales e innovación, fortalece las instituciones locales, genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones, fortalece la competitividad sistémica de la región o la localidad, contribuye a la formación y/o fortalecimiento de la identidad, colabora a la construcción de ciudadanía. *En contra* : Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación, genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas, limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas, fortalece la intermediación política expresadas en el clientelismo y corporativismo, disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

<sup>5</sup> Gobernanza es una palabra de uso relativamente reciente, en todo caso utilizada de manera recurrente a partir de la segunda mitad de la década de los noventas, ya que ente las décadas de los 50 a 70's del siglo XX la atención se centró en la reforma administrativa. Durante los 80's se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó sobre la nueva gerencia pública o NPM (new public management) por sus siglas en inglés. A mediados de los noventa se define la gobernanza como la forma, en que se ejerce la autoridad política, administrativa o social en el manejo de recursos asuntos que interesan al desarrollo. (Rojas, 2010) En el caso de América Latina, la gobernanza ha sido vista como la apertura hacia

Para comprender el curso que ha seguido la institucionalización de la participación ciudadana que se llevó a cabo en la ciudad de México en la década de los noventa es preciso revisar los acontecimientos previos que permitieron el avance de dicho proceso.

## 1.2 Antecedentes de la participación ciudadana en la Ciudad de México, las disputas por el reconocimiento de la Ciudadanía.

El fomento de la participación ciudadana en el Distrito Federal ha sido un tema recurrente a lo largo de su historia. La estructura de gobierno “vertical y presidencialista” que se generó a partir de 1928 con la supresión del régimen municipal, generó que la capital de la República y asiento de los poderes de la Federación, quedará sin la posibilidad de tener un gobierno local propio, siendo administrada a través del Departamento del Distrito Federal.<sup>6</sup> Las dos vías por las cuales la ciudadanía podía expresar sus demandas durante el largo periodo de administración de dicho departamento fueron, las organizaciones inmersas en el sistema corporativo priísta y el Consejo Consultivo de la ciudad de México (Álvarez, 2006) Producto de una estructura limitada en su capacidad de representación y reconocimiento de la diversa gama de actores sociales pertenecientes a la principal zona urbana del país, surgió la necesidad de crear diversos canales de participación ciudadana que pudieran contrarrestar la falta de un gobierno local y de esta forma intentar responder a las demandas de la población. Sin embargo el reconocimiento de las necesidades de la sociedad así como la construcción de canales de participación por parte del gobierno, ha sido un proceso largo en el que han existido una serie de encuentros y desencuentros entre el gobierno y la ciudadanía.

---

un conjunto más amplio de actores, que a menudo se encuentran en ausencia de un Estado democráticamente legítimo (Hutchinson, Ray 2010). De hecho como menciona (Alvarado, 2010) en este tipo de contextos la gobernanza significa buscar equilibrios entre formas legales e incluso ilegales. Para el caso de esta investigación se entenderá por gobernanza: la manera de gobernar, la forma de conducción –no jerárquica- que posibilita la consecución de objetivos y metas mediante el consenso , la coordinación, la articulación de políticas, normas y procedimientos, así como la efectiva rendición de cuentas , transparencia . (Rojas, 2010)

<sup>6</sup> El Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente de la Ciudad, fue un cargo el cual se obtenía por nombramiento directo del Presidente de la República.

De acuerdo con Lucía Álvarez, la construcción de la ciudadanía en la ciudad de México, ha sido un proceso que se ha ido dando de manera paulatina, donde las demandas y la forma de gobierno han ido evolucionando en su nivel de exigencia, pasando de la confrontación directa a la búsqueda de canales institucionales por medio de los cuales negociar con la ciudadanía y atender las demandas. Distinguiendo varias etapas:

De los años cuarenta a los sesentas, existieron varias luchas sociales para lograr la inclusión en el territorio y el acceso a los bienes y servicios; estas fueron protagonizadas principalmente por los migrantes que llegaban a la ciudad de México en busca de oportunidades de un mejor empleo y nivel de vida. Dichas confrontaciones fueron mediadas a través del sistema corporativo del partido oficial y mediante prácticas clientelares.

Posteriormente, de finales de los sesentas a principios de los ochentas, la ineficacia de las prácticas de inclusión ejercidas por el sistema corporativo, así como el autoritarismo que caracterizó las decisiones en los años previos, dieron como resultado el surgimiento de varios movimientos sociales que pelearon por la defensa del estado de derecho, las garantías constitucionales, libertades de expresión de reunión y asociación; un ejemplo emblemático de esta época fue el movimiento estudiantil de 1968. A pesar de la fuerte crítica ejercida al régimen autoritario, las luchas masivas por la inclusión representadas por frentes populares, coordinadoras, sindicatos y organizaciones de masas se ubicaron principalmente en el ámbito salarial, en la mejora de las condiciones laborales y de las condiciones materiales de vida. No existió un avance sustantivo en el reconocimiento de la ciudadanía. La relación con el gobierno continuó manifestándose a través del reclamo y la lucha frontal haciendo prevalecer un marcado divorcio entre las diversas formas de acción colectiva, las instancias y mecanismos institucionales. Sin embargo, se dieron los primeros pasos para la liberalización del régimen. Algunas de las principales decisiones políticas y

legislativas que tuvieron impacto en la construcción de canales para incentivar la participación ciudadana, fueron las reformas a la ley orgánica<sup>7</sup>. La primera en 1970, mediante la cual se dividió al Distrito Federal en 16 delegaciones, se rediseño el consejo consultivo y se crearon las juntas de vecinos. Y la segunda en 1978 con la que se ampliaron los espacios de participación ciudadana, sobre todo los órganos de colaboración vecinal y ciudadana: comités de manzana, asociaciones de residentes y juntas de vecinos así como el Consejo Consultivo. (Álvarez, 2006)

El inicio de la década de los ochentas estuvo marcada por la crisis económica generada por la caída del peso del petróleo, la enorme deuda externa y la imparable fuga de capitales (Cuellar, 2011), Además de lo anterior el desmantelamiento del estado de bienestar y las medidas de ajuste estructural que terminaron con las políticas tradicionales de corte estatista y proteccionista, fueron procesos que afectaron el empleo, el poder adquisitivo y el acceso a bienes y servicios.

En cuanto a los problemas propios de la Ciudad de México es importante destacar que la capacidad de la urbe para albergar y dar sustento a la población estaba llegando a su límite. Como consecuencia, la disputa por el territorio, por los bienes y servicios se convirtió en uno de los ejes de mayor conflictividad social.

Para enfrentar tales demandas el gobierno continuó apostando por ampliar la participación ciudadana institucionalizada, en 1984, las juntas de vecinos adquirieron la facultad de conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afectaban a sus colonias y proponer acciones y modificaciones. Sin embargo pese a la ampliación de estas atribuciones las organizaciones de representación promovidas por el gobierno no jugaron un papel relevante durante el sismo que sacudiría a la ciudad meses más tarde. (Ramírez, 1987)

---

<sup>7</sup> Que desde 1941 había permanecido sin cambios en los ámbitos relacionados con la participación ciudadana. (Álvarez, 2006).

El terremoto de 1985 fue un “parte aguas” en la historia de la gobernanza de la capital, pues exhibió la incapacidad del gobierno para actuar en situaciones de desastre así como para relacionarse con la ciudadanía y solucionar los problemas derivados de la catástrofe de manera conjunta. La ineficacia de las medidas tomadas en años previos para mejorar la relación entre gobierno y ciudadanía, condujeron a una situación donde el Estado se vio rebasado por la respuesta de la sociedad, la cual mostró consenso, agilidad, capacidad de autocontrol y de presencia. (Villa, 1987).

De acuerdo con (Ramírez, 1987) la ineficacia del Gobierno para controlar la situación pudo observarse claramente en las decisiones realizadas al poco tiempo de ocurrida la catástrofe, dentro de las que destacan las siguientes.

- Los representantes populares legalmente constituidos (senadores, diputados) los designados por el Regente (delegados políticos) y otros representantes reconocidos por las autoridades de la Ciudad de México, como los vecinales, estuvieron ausentes en los días inmediatos al sismo y desarraigados de la población que representan.
- Las diferentes instancias oficiales, que fueron rebasadas por la población, demostraron ineficiencia, falta de capacidad de mando y de coordinación.
- La regencia del D.F retrasó el salvamento y otorgamiento de ayuda (nacional e internacional) a los damnificados, con riesgo de vidas humanas.
- El ejército no contribuyó a las labores de salvamento se limitó a acordonar zonas de desastre (cuando diferentes experiencias nacionales e internacionales demuestran la reducción significativa de conductas antisociales en tales circunstancias.
- El gobierno manifestó temor ante la sociedad civil que actuaba y se movilizaba por cuenta propia; prefirió mantener el control administrativo-burocrático sobre la ciudad que supeditar la autoridad civil a la militar en

una situación que lo hubiera requerido para que el Plan de Defensa Nacional (PDN III) y sus mecanismos pudieran ser aplicados.

- Las diferentes intervenciones del gobierno fueron desmovilizadoras de la sociedad civil; es decir, tenían como fin prioritario imponer el estado anterior de cosas al sismo y detener la actuación autónoma de los ciudadanos

La respuesta errónea por parte del gobierno ocasionó que la sociedad civil adquiriera mayor fuerza y se ejerciera una mayor presión social con el fin de resolver las problemáticas causadas por el terremoto y a su vez iniciar un proceso de democratización al interior de la Ciudad que permitiera un mejor manejo de la misma. Ante dicha presión el gobierno primeramente tuvo que señalar algunos responsables de las fallas en torno al sismo. En febrero de 1986 es sustituido el Secretario de la SEDUE (Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano) Dada la incompetencia de éste por resolver los problemas surgidos en la ejecución del Programa de Renovación Habitacional Popular.

Además de señalar a los responsables el gobierno tomó medidas para tratar de satisfacer las necesidades de ciudadanos cada vez más exigentes, por tal motivo en esos años existió un avance considerable en la extensión de los derechos ciudadanos a la salud, a la vivienda, llegando a consumarse incluso el reconocimiento legal de este último.

Después del terremoto de 1985 la relación gobierno – ciudadanía cambió considerablemente esta paso a ser menos confrontada buscando la negociación por la vía de la interlocución. La participación ciudadana en las mesas de consulta convocadas por el DDF para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, donde algunos actores establecieron ciertos vínculos con el gobierno, fue un ejemplo de la evolución en la relación entre ambos actores logrando llevar la confrontación característica de las décadas anteriores hacia el inicio de un diálogo por la vía institucional.

El principio de la década de los noventa se caracterizó por el inicio de un proceso de encarecimiento de la vida en la urbe, la profundización de los márgenes de exclusión social entre la población local y una nueva etapa de la disputa por el espacio en la ciudad. En el ámbito político el comienzo de la administración Salinista trajo consigo el arraigo del neoliberalismo en el país. Pero por otro lado la contienda electoral de 1988, fue caracterizada por la falta de credibilidad y el descrédito al partido oficial ya que se presume que el candidato del partido de oposición Cuauhtémoc Cárdenas había sido el ganador<sup>8</sup>. En el Distrito Federal los partidos de oposición no sólo ganaron algunos distritos electorales en el interior de la Ciudad, sino en muchos de los ganados por el PRI la diferencia contra su adversario más próximo fue mínima. (Ramírez, 1987).

La suma de los acontecimientos anteriormente relatados generó una efervescencia democrática que obligó al gobierno federal a llevar a cabo la primera formulación institucional de la reforma política para la capital, generándose así una mayor interlocución con el gobierno y un mayor acercamiento hacia las prácticas de democracia liberal.

El principio de la década de los noventa se caracterizó por el inicio de un proceso de encarecimiento de la vida en la urbe, profundización de los márgenes de exclusión social entre la población local y una nueva etapa de la disputa por el espacio en la ciudad. En el ámbito político el comienzo de la administración Salinista trajo consigo el arraigo del neoliberalismo en el país. Pero por otro lado la contienda electoral de 1988, que fue caracterizada por la falta de credibilidad y en donde se presume había ganado el candidato del partido de oposición Cuauhtémoc Cárdenas, generó una efervescencia democrática que obligó al gobierno federal a llevar a cabo la primera formulación institucional de la reforma política para la capital, generándose así una mayor interlocución con el gobierno y un mayor acercamiento hacia las prácticas de democracia liberal.

---

<sup>8</sup> El secretario de gobernación Manuel Bartlett Díaz declaró la caída del sistema, el opositor Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano denunció el fraude. Sin embargo, el resultado final fue 50 por ciento para Carlos Salinas, 31 por ciento para Cuauhtémoc Cárdenas y 17 por ciento para Manuel J. Clouthier. (Cuellar, 2011).

La reforma política de la capital fue un proceso largo y complicado en donde se mostró la poca disposición del PRI, para romper la vieja estructura presidencialista y abrir nuevos espacios para una competencia democrática más justa al interior de la ciudad. Sin embargo las constantes presiones ejercidas por los partidos políticos de oposición principalmente el PRD y el PAN, lograron colocar los cimientos de lo que sería posteriormente el primer gobierno electo de la capital. En 1995 el Distrito Federal ya contaba con una Asamblea Legislativa, un Estatuto de Gobierno y una Ley de Participación Ciudadana, además en 1997 se abrió la posibilidad de que por primera vez los habitantes de la Ciudad de México pudieran votar por el jefe de gobierno y posteriormente en el año 2000 por los jefes delegacionales. A pesar de dichos avances el Distrito Federal no logró consolidarse como el estado treinta y dos de la república aspecto que repercutiría en cada uno de sus nuevos órganos al no tener las facultades plenas como las cuales gozan los otros gobiernos de los estados del país. De esta forma el gobierno del Distrito Federal quedó supeditado en algunos rubros a las decisiones del Gobierno Federal

Con la llegada de los gobiernos perredistas a la Ciudad de México en 1997, surgió la necesidad de un cambio en la relación gobierno-ciudadanía. Por parte del PRD, era necesario crear un gobierno cercano a la gente, en donde rigiera la transparencia, para de esta forma poder legitimarse ante la población; como resultado de esto, el proceso de institucionalización de la participación ciudadana se volvió un eje central del gobierno, iniciándose la construcción de una nueva relación gobierno-ciudadanía, en donde tanto los intereses políticos como de los ciudadanos volverían a cobrar importancia debido a la falta de un partido único (su aparato corporativo y clientelar) así como un gobierno central amparado desde la presidencia de la República.

### 1.3 La participación ciudadana durante el “primer gobierno electo” de la Ciudad de México, el surgimiento de los comités vecinales.

Las primeras elecciones para Jefe de Gobierno se realizaron el 6 de Julio de 1997, el candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ganó de manera contundente con casi la mitad de los votos a su favor, esto significó la caída formal del antiguo régimen y la posibilidad de continuar con la inconclusa e insuficiente reforma política.

Cárdenas inicia su gestión como Jefe de Gobierno de una ciudad donde existió un régimen de gobierno autoritario, centralizado y extremadamente burocrático, construido durante poco más de setenta años de partido único. La distancia entre el gobierno y la ciudadanía era considerable, las estructuras de participación ciudadana se encontraban permeadas por relaciones clientelares, a su vez; la Ley de Participación Ciudadana de 1995 no rindió los frutos esperados debido a la falta de claridad en su realización lo cual provocó notables diferencias entre partidos políticos y ciudadanos sobre todo en lo relativo a los acuerdos sobre las elecciones de los Consejos Ciudadanos; dichas instancias fueron un fracaso desde las mismas elecciones que se caracterizaron por la indiferencia y apatía de la ciudadanía, por tal motivo en 1996 mediante una modificación a la Ley de Participación Ciudadana (en adelante LPC), estas instancias desaparecieron. Una vez más se generó un vacío, hacía falta una instancia capaz de llevar las demandas ciudadanas a las instancias de gobierno.

El hecho de que Cuauhtémoc Cárdenas viniera de un partido de oposición dificultó aún más las cosas, existen testimonios de que al inicio de la gestión Cardenista, los servidores públicos se encontraron con que gran parte de la información con la que contaba el anterior gobierno fue borrada de los discos duros o se negó el acceso a ella; entorpeciendo así las labores del gobierno en turno. (Alvarado, Ernesto, 2001) Sin embargo una de las ventajas del nuevo gobierno fue que el Jefe de Gobierno no solo estaba respaldado por el apoyo de casi la mitad de la

población que voto por él, además contaba con la mayoría en la ALDF, lo que le permitiría maniobrar políticamente con mayor holgura.

El lema del nuevo gobierno fue “Una ciudad para todos”, precisamente lo que la historia de la participación ciudadana en la ciudad de México señala es la falta de inclusión de la ciudadanía en los planes de gobierno, más que una afirmación o una meta este lema significaba un compromiso con la ciudadanía, ya que al existir un nuevo gobierno y sobre todo de un partido de centro-izquierda en el poder, se esperaba una apertura que generara nuevas dinámicas entre el gobierno y la ciudadanía.

Una de las primeras medidas que el gobierno de Cárdenas llevó a cabo para contrarrestar las problemáticas “heredadas” fue el instalar la Mesa Central de la Reforma Política del DF, el 26 de Febrero de 1998. Esta mesa a su vez se dividió en tres mesas de trabajo que abordarían diferentes temáticas (Othón, 2003).

- Mesa 1: Legislación electoral
- Mesa 2: Segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Mesa 3: Organización jurídico-política del Distrito Federal.

### 1.3.1 La Ley de Participación Ciudadana de 1998

La anterior LPC de 1995 había sido un avance significativo para el proceso de democratización al interior del Distrito Federal. Sin embargo el hecho de que existiera por primera vez un gobierno electo al interior de la ciudad y que este fuera encabezado por un partido de oposición obligaba a replantear los principios que regirían a la participación ciudadana.

La LPC de 1995 mostró grandes inconsistencias con respecto al diseño y puesta en marcha de los consejos ciudadanos que tuvieron que ser borrados del texto constitucional y concluyeron sus funciones en 1997. Así la LPC de 1998, tenía

como principal cometido diseñar y legislar una nueva forma de representación ciudadana que cumpliera con la tarea de organizar y canalizar las demandas ciudadanas hacia el gobierno de forma eficaz.

Después de varios meses de discusiones y negociaciones La segunda LPC fue aprobada el 26 de noviembre de 1998 por la primera legislatura de la ALDF.<sup>9</sup>

La discusión de la segunda LPC tuvo menos polarización entre los partidos con respecto a la primera, de hecho existió el consenso entre los partidos en algunos temas, como fue el caso de la legislación de los instrumentos de participación directa como plebiscito, referéndum y consulta popular (Othón, 2003). Además algunas figuras que ya existían continuaron en esta ley, como son los instrumentos de colaboración delegacional: consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y los recorridos del delegado.

Con respecto a la discusión sobre la instancia que supliría a los consejos ciudadanos la problemática era la siguiente: las circunscripciones de los consejeros eran sumamente amplias, cada consejero representaba entre treinta y cincuenta mil habitantes, además una vez elegidos estos consejos pasaban a formar parte del consejo ciudadano, una instancia lejana a la ciudadanía. Como resultado de la poca cercanía con la ciudadanía esta instancia no resultó adecuada para lograr la organización de los ciudadanos ni para exigir de manera organizada alguna forma de rendición de cuentas. (Zermeño, 2000)

Como resultado de la discusión y negociación de las diferentes posturas en la segunda versión de la LPC, se crearon los comités vecinales, que serían las instancias encargadas de sustituir a los consejos ciudadanos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> En términos generales las propuestas de los partidos para la creación de la LPC de 1998 fueron las siguientes: el PRI presentó una ley que en algunos casos reserva a la autoridad el derecho de considerar o no la opinión de los ciudadanos. Es decir una ley que no obliga a su consentimiento. Por otro lado el PAN presentó una iniciativa escueta y ambigua que delega en otras autoridades y ordenamientos, la creación y aplicación de derechos que debería ofrecer y garantizar una ley en materia, por último la propuesta del PRD poco se distinguió de la del PRI ya que a simple vista ofrece muy escasos avances con respecto al marco jurídico que ya existía en relación con la anterior LPC. (Esquivel, 2003).

Los comités vecinales partían de un esquema representativo distinto al de los consejos ciudadanos, según la nueva ley, en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existiría un comité vecinal. Los cuales se definieron como órganos independientes y tendrían atribuciones diferentes de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno. Se renovarían en su totalidad cada tres años, eligiéndose el primer domingo del mes de julio e iniciando sus funciones el primer lunes del mes de agosto.

La LPC de 1998 cumplió con el cometido de crear una nueva instancia de representación ciudadana que al menos en su diseño se presentaba como un organismo más allegado a la ciudadanía. Además incluyó nuevas formas de participación directa, tomando en cuenta algunas experiencias del pasado en que la ciudadanía mostró su interés por usar este tipo de mecanismos de participación. No obstante, reveló a su vez varias inconsistencias. En primer lugar pese a que incluyó nuevos elementos en lo relativo a los espacios de consulta, se perdieron atribuciones importantes en los espacios de participación vecinal, ya que desaparece la posibilidad de participar en la toma de decisiones a nivel delegacional, debido a que las funciones de las nuevas instancias de representación plantean únicamente la posibilidad de conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos (Álvarez, 2006). En segundo lugar, a pesar de que se planteó el tema del derecho a la información, la ley no contempló ningún mecanismo que obligara al gobierno a cumplir cabalmente esta demanda. En tercer lugar, esta ley muestra mayor número de instrumentos de participación, pero en el caso del plebiscito y el referéndum se limitó la realización de estos a uno solo por año. En términos generales la ley en la mayoría de sus planteamientos carece de obligatoriedad en su cumplimiento por parte de las

---

<sup>10</sup> Para la creación de la nueva instancia de representación cada uno de los partidos presentó una iniciativa para poder integrar a las nuevas instancias de participación ciudadana. El PRI planteó la necesidad de la creación de comités ciudadanos y de un consejo delegacional, el PAN por su parte, defendió la opinión de que los capitalinos podrían organizarse libremente sin el concurso explícito de una ley, mientras que el PRD resolvió que la fórmula óptima necesitaba manifestarse a partir de las propias expresiones dadas en la base de la sociedad. Para un análisis más detallado véase (Othón 2003).

autoridades quedando a discreción de estas el cumplimiento de las funciones establecidas por dicha legislación. (Othón, 2003).

### 1.3.2 El surgimiento de los comités vecinales de la Ciudad de México.

Los comités vecinales como ya se mencionó fueron la nueva forma de representación que surgió como producto de la formulación de la LPC de 1998. Las funciones de los comités quedaron establecidas en la ley de la siguiente manera:

1. Representar los intereses de los vecinos en su colonia
2. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas presentadas por los ciudadanos de su comunidad
3. Conocer y dar a conocer a sus vecinos de su actuación, así como de las acciones de gobierno que fueran de interés general para la comunidad
4. Dar seguimiento a las propuestas y demandas formuladas por los vecinos ante la delegación
5. Convocar a los vecinos para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la comunidad
6. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la comunidad para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto de la delegación
7. Desarrollar acciones de información, capacitación, educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal
8. Ser un vínculo entre los habitantes y las delegaciones
9. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno
10. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan
11. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana.

12.Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que dependiendo de las características de su territorio, formen los vecinos de cada delegación.

13.Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos<sup>11</sup>

Las funciones de la demarcación territorial con respecto a los comités vecinales fueron las siguientes:

Los órganos político- administrativos de las demarcaciones territoriales, dentro del ámbito de aplicación de esta ley, tendrán las siguientes obligaciones

1.- Capacitar a los integrantes de los comités vecinales, respecto de los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal.

2.- Implementar acciones de información capacitación y educación para promover la participación ciudadana.

3.- Responder por escrito las solicitudes de información que les hagan los comités.<sup>12</sup>

El planteamiento de las funciones de los comités vecinales y la relación de estos con las autoridades de la demarcación territorial, presentan claras inconsistencias, al tratarse de un cargo honorífico (no remunerado) el extenso número de funciones es difícil que se llegue a cumplir en su totalidad, si se toma en cuenta que los integrantes de los comités vecinales son personas que tienen otro tipo de ocupaciones y que por lo tanto no se dedican de tiempo completo a la ardua tarea de la gestión vecinal, por otra parte las funciones de los comités aunque variadas resultan limitadas ya que en general se tratan de coordinar las demandas para que estas lleguen a la delegación y darles seguimiento; sin embargo ninguna de estas funciones hace referencia de manera clara a un vínculo o canal de comunicación constante con las autoridades de las demarcaciones territoriales, por ejemplo se

---

<sup>11</sup> Artículo 98. de la Ley de Participación Ciudadana publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 1998.

<sup>12</sup> Artículo 109. *Ibid.*

menciona que se deben elaborar diagnósticos para que la demarcación territorial los tome en cuenta para el presupuesto, no obstante, las atribuciones para que los comités tengan la posibilidad de participar en las discusiones del presupuesto son inexistentes. En términos generales las funciones de los comités y la relación de estos con las demarcaciones territoriales, se quedan en el plano de la consulta, lo cual resulta exiguo para conformar un sistema participación ciudadana incluyente y efectiva.

### 1.3.3 Las elecciones vecinales de 1999

El 4 de Julio de 1999 se llevaron a cabo la elección de los comités vecinales de la Ciudad de México, el Instituto Electoral del Distrito Federal fue la institución encargada del proceso de elección de dichos cargos de representación vecinal.

La convocatoria para el registro de planillas se emitió el 25 de abril, mientras que el registro de planillas se debía hacer del 10 al 16 de mayo, es decir, los ciudadanos interesados en competir en la elección tuvieron únicamente 3 semanas para integrar y registrar sus planillas.

El plazo que se dio para el registro de planillas fue limitado si se consideran los siguientes factores: la extensión de las unidades territoriales representaba una dificultad para la conformación de las planillas debido a que estas rebasan el ámbito inmediato de convivencia de los ciudadanos, en segundo lugar el proceso tuvo poca difusión por parte del IEDF, Por último es necesario tomar en cuenta que eran las primeras elecciones en su tipo y que por tanto los ciudadanos no estaban acostumbrados a organizarse para un proceso de tal magnitud. (Rendón, 2001)

En total se registraron 3,808 planillas, las cuales compitieron por la representación de 1352 comités vecinales. El promedio de planillas contrincantes por comités vecinal fue de 2.8, no obstante; en 3% de los casos no se registraron planillas y en

14% solo una, en 31% de los casos se registraron dos planillas, en 25% tres y el 27% restante de cuatro a nueve (IEDF, 2000)

En el 83% de las unidades territoriales se dio una competencia real, es decir existió más de una planilla que contendiera para formar parte del comité vecinal. Sin embargo estos resultados en el registro de las planillas no se pueden explicar sin tomar en cuenta la incidencia de los partidos en los procesos de integración de las planillas. Varios observadores han hecho referencia a este fenómeno, en algunos casos, el uso de algún color en la propaganda que permitía identificar a la planilla con un partido, algunas actividades clientelares como “regalos” por parte de servidores públicos para que se apoyara a alguna planilla, el proporcionar materiales para que las planillas hicieran su propaganda, etc.<sup>13</sup>

En resumen, es posible afirmar que en los hechos no fueron elecciones ciudadanas si no que se le dio la oportunidad de participar a los ciudadanos junto con los partidos en dicho proceso. Sin embargo, es necesario mencionar que existieron planillas que cumplieron con los requisitos establecidos por la ley y que por lo tanto no contaron con ningún tipo de apoyo proveniente de los partidos políticos.

Con respecto a las elecciones, el IEDF tenía programada la instalación de 10,731 mesas receptoras ubicadas en 1689 centros de votación sin embargo se logró la puesta en marcha de 1,672 centros de votación y de 10,397 mesas receptoras. Las demarcaciones territoriales que resultaron más afectadas al respecto fueron Gustavo A. Madero donde se instalaron el 90.24% de las mesas receptoras, Venustiano Carranza con el 93.28%, e Iztapalapa con el 95.88%. (IEDF, 2000) Las fallas que presentó el IEDF al momento de poner en marcha las mesas receptoras de la votación ocasionaron que varios ciudadanos no pudieran votar, pese a esto, el porcentaje de personas que quedaron fuera de la elección por dichos motivos

---

<sup>13</sup> Al respecto sugiero revisar los siguientes trabajos en donde se analiza la participación de los partidos políticos en diversas fases del proceso de elección ciudadana. (Alvarado y Davis, 2003) (Rendón, 2001) (Sánchez-Mejorada, 2000)

no fue representativo comparado con el gran abstencionismo que caracterizo dichas elecciones.

Los resultados de las elecciones fueron desalentadores, tan solo el 9.5% de los habitantes de la Ciudad de México registrados en el padrón electoral acudieron a votar, las delegaciones con los índices de participación ciudadana por debajo del promedio fueron: Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez y Gustavo A. Madero (IEDF, 2000).

Delegación	Comités Vecinales	Lista Nominal	Votación total	%Part. Ciudadana
Azcapotzalco	91	349,131	36,515	10.46
Coyoacán	116	477,152	45,622	9.56
Cuajimalpa de Morelos	36	87,628	12,023	13.72
Gustavo A. Madero	164	930,948	83,544	8.97
Iztacalco	56	313,955	28,442	9.06
Iztapalapa	186	1,096,547	114,438	10.44
Magdalena Contreras	41	149,928	15,759	10.51
Milpa Alta	12	52,191	6,049	11.59
Álvaro Obregón	160	466,427	46,196	9.90
Tláhuac	37	161,257	20,246	12.56
Tlalpan	147	372,824	42,564	11.42
Xochimilco	71	213,648	24,527	11.48
Benito Juárez	56	298,073	20,976	7.04
Cuauhtémoc	43	416,951	25,808	6.19
Miguel Hidalgo	75	279,991	20,629	7.37
Venustiano Carranza	61	369,835	29,913	8.09
<b>Distrito Federal</b>	<b>1352</b>	<b>6,036,486</b>	<b>573,251</b>	<b>9.50</b>
Fuente: Elaborado por el autor con base en el documento Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal 1999, Instituto Electoral del Distrito Federal.				

Las causas del amplio abstencionismo pueden ser explicadas desde dos vertientes, el manejo político y el diseño de las elecciones. En cuanto a la parte política existen varios factores a considerar.

En las elecciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, asistieron más del 70% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, no obstante el primer gobierno electo no supo aprovechar el ánimo de la población y perdió mucho tiempo en buscar arreglos a otras reformas, en lugar de poner énfasis en consolidar las bases para una democracia participativa en el Distrito Federal, esto se tradujo en una serie de conflictos partidistas en donde predominó la descalificación más que la propuesta, la idea que mantenía estas luchas entre partidos era la posibilidad de que uno u otro pudiera por medio de los comités vecinales llegar a tener el “control” de la ciudad y esto los pusiera en ventaja con respecto a sus adversarios. A su vez esto derivó en retardar el proceso de las elecciones y de la reforma política en general.

Por otro lado el IEDF, se quejó públicamente de que el gobierno del Distrito Federal no estaba proporcionando los recursos suficientes. (Alvarado y Davis 2003). En suma las controversias generadas en torno al proceso pudieron haber sido una causa relevante para desmotivar a la población de participar en dichas elecciones.

En lo referente al diseño de las elecciones vecinales existieron deficiencias en cuanto a los plazos para el registro de planillas y los tiempos de campaña, estos fueron demasiado breves tanto para la integración de las planillas, como para las campañas, las reglas en cuanto a las campañas para dichas elecciones restringían bastante el tipo de publicidad por el cual se podía dar a conocer cada planilla; se entiende que esto buscaba evitar en la medida de lo posible la identificación con algún partido que pudiera convertirse en un factor decisivo para la votación. Sin embargo, dejaba pocos elementos para decidir entre una planilla u otra por los siguientes motivos: el número de planilla solo indica la posición en que esta fue registrada, los nombres de los integrantes de las planillas podrían hacer una diferencia pero como ya se ha señalado, al tratarse de ciudadanos que no están representando a ningún partido político, las posibilidades de encontrar una afinidad con los candidatos quedaba reducida a si este era conocido por el elector o no, además se debe tomar en consideración que las unidades

territoriales rebasan el espacio en donde las personas realizan sus actividades cotidianas, lo que dificulta en gran medida el reconocimiento de los integrantes de las planillas, por último un elemento que podría haber marcado la diferencia fueron las propuestas que se mostraron en las propagandas. No obstante, existió el argumento de que en una elección de este tipo, las propuestas de trabajo, no podrían haber variado mucho al existir una serie de problemas comunes en cada unidad territorial.

Pese a toda la problemática suscitada en torno a las elecciones, al final de la gestión Cardenista, se encontraban la mayoría de los comités vecinales integrados, sin embargo su trabajo aún no lograba los frutos esperados, la mayoría de los miembros de los comités tenían un desconocimiento de la LPC y por tanto su participación era meramente peticionaria.<sup>14</sup>

#### 1.4 Andrés Manuel López Obrador, la participación ciudadana y el comienzo del estancamiento de los comités vecinales.

Aunque los primeros meses de los comités vecinales evidenciaron más fallas que logros, López Obrador en su campaña para la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, mostró interés por hacer de estos el cuarto nivel de gobierno<sup>15</sup>. Sin embargo para poder lograr su cometido tenía que combatir primero la

---

<sup>14</sup>“En un balance realizado por la Coordinación de Asesores del Gobierno del Distrito Federal, señala que en Diciembre de 1999 había constituidos 1301 comités vecinales de los cuales solo el 85% había tomado protesta y el 79% mantenían alguna relación con las Delegaciones a través de acciones Coordinadas. Si bien, varios comités vecinales tenían reuniones periódicas con el Delegado o la oficina correspondiente a través de audiencias y recorridos y que en algunos casos se habían realizado planes de trabajo conjuntos para resolver problemas como: el de la basura, el ambulante, seguridad y usos de suelo, de acuerdo con los reportes de las delegaciones, en la mayoría de ellas los comités vecinales no llevaban a cabo las responsabilidades y obligaciones que marca la Ley de Participación Ciudadana respecto al trabajo en su ámbito de acción, en buena medida por no conocerla; mostraban posiciones meramente peticionales; carecían de una visión amplia de la demarcación territorial, y en consecuencia del Distrito Federal; existía poca participación de los Comités dentro de su colonia y sobre todo la subsistencia de la cultura de la organización vecinal anterior.” Fragmento tomado de Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2004)

<sup>15</sup>La primera iniciativa de ley que enviaré a la Asamblea será la de convertir los actuales Comités Vecinales en gobiernos ciudadanos, en gobiernos de la gente... [Los 1352 Comités Vecinales] tienen facultades limitadas, sólo se ocupan de gestiones y trámites. Por eso los transformaremos en gobiernos vecinales. Es decir, vamos a crear la cuarta instancia de gobierno [...] 1352 unidades con representantes electos democráticamente por sus vecinos y con personalidad jurídica y presupuesto propio. [...]; recursos y atribuciones para aplicar programas de desarrollo social, dar mantenimiento a obras y servicios públicos, como reponer una rejilla en la calle, tapar un bache, cambiar una luminaria, pintar una escuela, mejorar los jardines, cuidar los árboles, cuidar y mejorar las áreas verdes. Bajo su mando estará la policía preventiva, con la intención de integrar a la comunidad y hacerla más eficaz en su función de garantizar la seguridad pública a los ciudadanos [...] se trata de no generar burocracia: que rindan cuentas que manden obedeciendo y que sea la asamblea de ciudadanos la máxima autoridad. NOTA: extracto tomado de (Zermeño, 2000).

problemática de la falta de participación de los comités vecinales, para llevar a cabo dicha tarea el gobierno diseñó una serie de maniobras con las cuales trato de reactivar la participación de dichas instancias de representación, haciendo algunos ajustes a la estructura institucional que rige la participación ciudadana. La Dirección de Participación Ciudadana dejó de ser parte de la Secretaría de Gobierno y paso a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social, la nueva dirección se conformó por tres subdirecciones: formación y capacitación, enlace administrativo y evaluación e información. Este cambio mostró que la principal necesidad de López Obrador era la de ligar la participación ciudadana con el desarrollo social para lo cual llevó a cabo una serie de programas para atender las necesidades de las colonias y los grupos vulnerables que habitan la Ciudad de México, si bien estas políticas generaron un gran apoyo hacia el mandatario, no produjeron un fortalecimiento de los comités vecinales, por el contrario, estos en muchos casos fueron sustituidos por comisiones y asambleas surgidas de dichos programas.

De acuerdo con (Sánchez-Mejorada, 2006) el fomento de la participación ciudadana se abordó a través de 5 líneas de intervención:

- Atención y seguimiento al Programa Integrado Territorial
- Programa y desarrollo comunitario
- Prevención social del delito
- Organización vecinal
- Desarrollo y consolidación internas

La gestión de López Obrador, se caracterizó por centrar su atención hacia los “grupos vulnerables”, basado en esta postura se diseñó e implemento el Programa Integrado Territorial (PIT), este programa se concentró en atender 853 unidades territoriales consideradas de mediana, alta y muy alta marginalidad, y operó mediante la coordinación de diferentes instancias de gobierno, las cuales a través

de trece subprogramas brindarían atención a la ciudadanía en diferentes ámbitos.<sup>16</sup>

Para poner en marcha el PIT, el gobierno realizó asambleas vecinales, las cuales desde la óptica del gobierno eran consideradas “un espacio privilegiado de convergencia social a través de la cual los ciudadanos se informan de las acciones de gobierno, realizan propuestas y establecen los términos para verificar y darle seguimiento al Programa de Desarrollo Social.” (SEDESOL, 2001)

En las asambleas además de los subprogramas del PIT se abordaron temáticas relativas a la mejora del entorno de las unidades territoriales por lo cual se formaron comisiones de trabajo para apoyar la operación de programas incluyendo la evaluación y el seguimiento de los mismos. Las temáticas de las coordinaciones fueron: conservación y mejoramiento de las unidades territoriales (imagen urbana), cultura y deporte, desarrollo económico, educación, salud y grupos prioritarios, prevención del delito y vivienda.

Existieron principalmente dos tipos de asambleas, por un lado en las que se informaba a la ciudadanía respecto del PIT, y las formas de acceder a los distintos programas así como los beneficios de estos; por otro lado se llevaron a cabo asambleas de rendición de cuentas en donde se exponían los resultados alcanzados por los diferentes programas<sup>17</sup>. Además de las asambleas, se realizaron otro tipo de actividades donde participaron los comités vecinales, dentro de las que destacan, una jornada de planeación participativa y corresponsabilidad ciudadana donde se implementaron talleres de capacitación, dirigidos a los miembros de los comités vecinales y miembros de las comisiones de trabajo integradas en las asambleas. Así como escuelas ciudadanas en donde se

---

<sup>16</sup>Los trece subprogramas del PIT que operaban eran los siguientes: Adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche LICONSA, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas de rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito.

<sup>17</sup> La asistencia a las asambleas fue de 1.8% del total de registrados en el padrón electoral, y de un promedio de 128 personas por asamblea. El 62% de las asambleas fueron conducidas por promotores de la Dirección General de Participación Ciudadana, el 31% por el coordinador u otro miembro del comité vecinal y en 4% algún miembro de las comisiones. En el 60% de las asambleas se hacían propuestas y se llegaron a acuerdos. (Sánchez-Mejorada, 2006)

buscaba que los ciudadanos se apropiaran de la visión, el método y los instrumentos para la gestión de la ciudad. El proyecto se realizó en conjunto con una organización civil llamada Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI). En dichas escuelas ciudadanas participaron como expositores miembros de organizaciones civiles y sociales, así como académicos. Si bien estas escuelas sirvieron para lograr una participación de mayor calidad al interior de las asambleas vecinales, se convirtieron en escuelas para la formación de cuadros, ahora cercanos al PRD, y quienes en el proceso electoral han jugado un papel relevante.<sup>18</sup>

A pesar de las variadas estrategias para incentivar la participación ciudadana por parte del segundo gobierno electo de la Ciudad de México, estas no tuvieron el éxito esperado, la participación siguió manifestándose en niveles bastante bajos si se compara el número de participantes en las diferentes actividades realizadas, con el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Por otro lado, el involucramiento de los comités vecinales en las actividades anteriormente relatadas no logró que estos se desarrollaran, al contrario el detrimento de estas instancias continuó manifestándose.<sup>19</sup>

Una de las principales causas a las que se le puede atribuir el deterioro de los comités vecinales es la falta de renovación de los mismos, pues durante todo el periodo de gestión de López Obrador, la ALDF pospuso las elecciones vecinales en repetidas ocasiones a causa de variados argumentos.

---

<sup>18</sup>En el capítulo tercero se muestra como la afiliación de los integrantes de los comités ciudadanos al PRD, fue aumentando con el paso de los años.

<sup>19</sup> En 2003 la Dirección General de Participación Ciudadana, realizó un diagnóstico de los comités vecinales presentando los siguientes resultados: *"De los 1352 comités solo respondieron 1262, de estos solo 91 existen nominalmente pues están totalmente desintegrados, como resultado restan 1171 comités operando con 4.5 miembros en promedio (cuando deberían de ser entre 7 y 15) sólo en el 1% de los comités se identifican quince integrantes, en el 40% participan hasta tres miembros, el 55% de los comités se dicen simpatizantes o miembros del PRD, el 28% del PRI Y EL 7.5 % del PAN. Sólo en la mitad de los comités sus miembros fueron electos originalmente, los demás se han ido incorporando en el camino y como se aprecia en buena medida se han ido conformando con militantes perredistas. Además la mitad de los miembros de los comités manifestaron no reunirse nunca y solo el 30% dijo reunirse con regularidad y al menos una vez al mes y no participan todos sus miembros. En todos los casos (40%) en los que se reúnen regularmente 70% dijo que si se logran acuerdos entre todos los asistentes. Solo el 20% reconoció que entre los miembros de los comités existe una buena relación. El 36% dijo que regular y el resto que mala o de plano no hay relación. A pesar de todo ello el 71% dijo que los vecinos acudían a ellos cuando tenían algún problema. Pero solo el 37% dijo realizar asambleas vecinales para atender los problemas de la unidad territorial."* Fragmento tomado de (Sánchez- Mejorada, 2006)

1. La poca participación y los elevados costos de la elección vecinal de 1999.
2. Intromisión de los partidos políticos en un proceso exclusivo para ciudadanos
3. Ambigüedad en la delimitación de las unidades territoriales.
4. La estructura de los comités vecinales presentaba limitaciones, las cuales no les permitían trabajar de manera adecuada.

Debido a estas limitaciones fue necesario que se promulgara una nueva LPC, para tratar nuevamente de ajustar el modelo de participación ciudadana institucionalizada a las exigencias de la Ciudad.

#### 1.4.1 Las modificaciones a la ley de participación ciudadana de 2004.

Con los resultados obtenidos en la elección vecinal de 1999, y los diagnósticos de los comités vecinales en los años posteriores, era evidente la necesidad de un cambio en la LPC que pudiera generar una estructura participativa más sólida, con mayores atribuciones para las instancias de representación que permitieran una mayor comunicación y coordinación con el gobierno.

El nuevo diseño participativo que fue aprobado en abril del 2004 seguiría utilizando a los comités vecinales (ahora denominados comités ciudadanos) como parte central de su estructura pero acompañado de nuevas instancias que actuarían a diferentes niveles.

#### La Asamblea Ciudadana

Es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> La Asamblea ciudadana podrá ser convocada por la mayoría calificada del comité ciudadano, el Jefe Delegacional Correspondiente, El Jefe de Gobierno o por el 0.5% de las y los ciudadanos residentes en la Unidad Territorial. La Asamblea deberá reunirse al menos tres veces por año y se integrará con los habitantes de la unidad territorial correspondiente quienes tendrán derecho a voz, mientras que los ciudadanos con credencial de elector actualizada tendrán derecho a voz y voto. Cada tres años tendrá que elegir a un comité ciudadano cuando este proceso se lleve a cabo, a la Asamblea se le denominará, Asamblea Ciudadana Electiva.

Las funciones más importantes de la Asamblea son emitir opiniones y evaluar programas, tanto de su demarcación territorial como del Distrito Federal, las resoluciones de la Asamblea tendrán carácter obligatorio, para lo cual será necesario que la Asamblea nombre un comité de vigilancia integrado por cinco ciudadanos quienes supervisarán los acuerdos a los que se lleguen así como las labores de los comités ciudadanos.

Para que los acuerdos que se generen al interior de la Asamblea se lleven a cabo, se conformarán comisiones de apoyo que serán integradas por ciudadanos de la unidad territorial que tengan la voluntad y el interés de participar, dichas comisiones serán coordinadas por el comité ciudadano y estarán enfocadas en temas específicos, además de que podrán hacer reuniones temáticas con otras comisiones de otras unidades territoriales para intercambiar experiencias.

El Comité Ciudadano.<sup>21</sup>

Es el órgano de representación ciudadana de la Unidad Territorial, que se conformará por nueve integrantes (ningún género podrá tener una representación mayor a 6 integrantes). A cada integrante se le asignará la coordinación de un área de trabajo específica, en las siguientes áreas, Coordinación Interna, seguridad ciudadana y prevención del delito, desarrollo social, desarrollo urbano y medio ambiente, desarrollo económico, protección comunitaria, comunicación y cultura cívica. La representación es honorífica y su tiempo de duración será de 3 años. Las principales funciones de los comités ciudadanos son: instrumentar las decisiones de la Asamblea, elaborar y proponer proyectos de desarrollo comunitario, participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo para la unidad territorial, conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal, así como convocar y presidir las Asambleas Ciudadanas. Los comités ciudadanos además, tienen la posibilidad de reunirse con otros comités para

---

<sup>21</sup>Para evitar confusiones, pese al cambio de nombre en la investigación se les seguirá identificando con el nombre de comités vecinales.

trabajar temas de su interés. No obstante, dichas reuniones deberán ser coordinadas por las autoridades del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

El Consejo Ciudadano.

Se define en la ley como la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. Este será integrado por los coordinadores internos de cada uno de los comités vecinales existentes en la demarcación territorial. Su funcionamiento se hará por medio de equipos de trabajo por tema y/o territorio considerando la división territorial de las delegaciones políticas. Este sesionará públicamente por lo menos dos veces al año y en casos extraordinarios como emergencias, desastres naturales, etc. El Jefe Delegacional y El Jefe de Gobierno son las autoridades las cuales podrán convocar a las sesiones del Consejo. Sus funciones son las de emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal, y en la demarcación territorial, informar sobre los problemas que afectan a sus representados, y proponer soluciones y medidas para la mejora en la prestación de los servicios públicos y privados, sugerir nuevos servicios, así como informar sobre sus actividades y acuerdos a los comités ciudadanos.<sup>22</sup>

A pesar de que las modificaciones a la ley de participación fueron aprobadas, la cancelación de las elecciones continuaron hasta octubre de 2010, quedando los mismos comités que fueron elegidos en 1999 como responsables de continuar con las tareas de representación ciudadana. Este retraso en las elecciones fue uno de las principales limitantes que han presentado los comités vecinales, pues impidió que la ciudadanía se acoplara a un modelo participativo y que este paulatinamente fuera tomando fuerza, ocurriendo lo contrario, los comités ante la falta de renovación se fueron desgastando, disminuyendo la intensidad y frecuencia de sus labores, a su vez, muchos vecinos al notar el poco impacto que tenían las

---

<sup>22</sup>El resumen de los mecanismos de participación aquí referido se elaboró con base en la LPC del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 17 de mayo 2004.

labores de los comités se fueron alejando de ellos para buscar otras opciones por medio de las cuales hacer escuchar sus demandas.

El enfoque de la participación ciudadana en el segundo gobierno de la Ciudad de México se caracterizó por su estrecha relación con el desarrollo social, la nueva estructura que se creó en este periodo respondió en gran medida a las necesidades del Programa Integrado Territorial, prueba de ello es que la gran mayoría de las Asambleas Vecinales realizadas fueron para dar a conocer el PIT y para exponer a la ciudadanía los resultados. Esto derivó en que la estructura de participación que creó el gobierno para operar dicho programa y que después fue aprobada de manera oficial para su inclusión en la ley de participación ciudadana, no haya promovido el empoderamiento de la ciudadanía, por el contrario se fortaleció la histórica relación clientelar existente entre el gobierno y la ciudadanía al interior de la ciudad.

Un aspecto positivo a resaltar fue la puesta en marcha de las escuelas ciudadanas y los talleres de capacitación, ya que más allá de los resultados que se hayan obtenido, este tipo de acciones por parte del gobierno se pueden tomar como referentes para futuras gestiones, debido a que resultan fundamentales para ir construyendo una nueva cultura política que permita a los ciudadanos participar a través de los canales que ofrece el gobierno así como tener los conocimientos adecuados para realizar adecuadamente sus funciones.

Con respecto a las modificaciones de la LPC aprobada durante la gestión obradorista, es preciso señalar que la nueva estructura participativa a nivel territorial se conformó de manera más sólida al crearse una serie de instancias para realizar de mejor manera la gestión vecinal, convocando a la ciudadanía a participar en diferentes niveles, participando con su voz y voto en la toma de decisiones en la asamblea, o perteneciendo a grupos de trabajo específicos en diferentes temáticas para colaborar con el comité ciudadano en la puesta en marcha de proyectos que se consideren prioritarios en la unidad territorial

correspondiente. De esta forma se avanzó en la construcción de mecanismos por los cuales los vecinos se relacionarán con los comités vecinales, aspecto que la anterior LPC no contemplaba. Sin embargo las atribuciones que se les dan a los comités vecinales son muy similares a las anteriores y no muestran avances sustanciales que puedan contribuir a que el comité ciudadano tenga posibilidades de una mayor incidencia en la gestión vecinal. Lo mismo ocurre con el consejo ciudadano que muestra un avance al tratar de generar un canal de comunicación directo con el jefe de gobierno y los delegados, sin embargo presenta bastantes limitaciones, una de las principales es que solo pueda ser convocado por el Jefe de Gobierno o el Delegado, además sus funciones y atribuciones también redundan en “informar”, “proponer” y “sugerir”, es decir no trascienden el plano peticionario.

Por último el hecho de que no se renovarían los comités ciudadanos fue una de las grandes deficiencias que presentó esta gestión, aunque es necesario resaltar que esta no es una decisión que recaiga únicamente en el Jefe de Gobierno, sino en la ALDF, la cual desde su creación ha mostrado poca capacidad para llegar a acuerdos en materia de participación ciudadana y se ha evidenciado claramente que los intereses políticos y visiones partidistas están muy por encima del interés de generar un sistema de participación ciudadana que sirva de contrapeso a las decisiones de gobierno, esto también se debe a la prioridad que se le ha dado al ámbito territorial en la LPC, dejando de lado otros ámbitos en los cuales los ciudadanos participan como son las organizaciones civiles. Tal parece que desde el gobierno la participación ciudadana está siendo entendida solo como un medio de legitimación de las políticas de gobierno y no está tomando en cuenta la necesidad de fortalecer a la ciudadanía para poder tener relaciones más equitativas y poder generar redes de cooperación que faciliten el trabajo del gobierno en diversas áreas, cuestión que resulta fundamental en una ciudad con un proceso de consolidación democrática.

## 1.5 La administración de Marcelo Ebrard: consolidación del PRD en la Ciudad de México y la renovación de los comités vecinales.

Al inicio de la gestión de Marcelo Ebrard la Dirección de Participación ciudadana adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, fue elevada de rango al de Subsecretaría de Participación Ciudadana. (SEDESOL, 2007)

La participación ciudadana en el gobierno de Marcelo Ebrard ha sido entendida como un eje transversal de la política de gobierno, es decir sus programas están relacionados con varios institutos y secretarías de gobierno. Los dos programas por medio de los cuales se despliega la mayoría de las acciones referidas a la participación ciudadana son: Los Módulos de seguridad y participación ciudadana y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.

### Módulos de seguridad y participación ciudadana <sup>23</sup>

Son el eje central mediante el cual se articulan la mayoría de las políticas que tienen relación con la participación ciudadana en este gobierno, su función principal es la de ser un punto de encuentro ciudadano mediante el cual se promueven y llevan a cabo acciones en diferentes rubros como la policía de proximidad o policía de barrio. Cultura de la legalidad, recuperación de espacios públicos, la Red Ángel<sup>24</sup>, así como actividades diversas, por ejemplo: talleres, eventos de cultura, fomento al empleo, educación cívica, integración familiar y cultura de la legalidad, atención a problemas de la vista y reciclaje de basura.

---

<sup>23</sup> Las cuestiones de dichos módulos relacionadas con la seguridad pública son abordadas en el capítulo segundo.

<sup>24</sup> La Red Ángel, es un conjunto de programas sociales mediante los cuales el gobierno ofrece a la ciudadanía protección social.

La primera etapa de este programa contempló la recuperación de los módulos abandonados o deteriorados y la construcción de algunos nuevos en distintas zonas de la ciudad.

<b>Distribución de Módulos de Seguridad y Participación Ciudadana por delegación 2010.</b>				
<b>Delegación</b>	<b>Módulos</b>			<b>%</b>
	<b>1.- etapa</b>	<b>2.- etapa nuevos</b>	<b>total</b>	
Álvaro Obregón	33	10	43	8
Azcapotzalco	26	18	44	9
Benito Juárez	39	1	40	8
Coyoacán	45	15	60	12
Cuajimalpa de Morelos	15	**	15	3
Cuauhtémoc	35	3	38	7
Gustavo A. Madero	59	17	76	15
Iztacalco	16	**	16	3
Iztapalapa	25	36	61	12
Magdalena Contreras	6	5	11	2
Miguel Hidalgo	22	**	22	4
Milpa Alta	3	**	3	1
Tláhuac	10	11	21	4
Tlalpan	11	15	26	5
Venustiano Carranza	19	**	19	4
Xochimilco	2	10	12	2
<b>Total</b>	<b>366</b>	<b>141</b>	<b>507</b>	<b>100</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe de Trabajo, Octubre 2010.

Para lograr la integración de la ciudadanía en dichos programas el gobierno ha promovido la participación de los ciudadanos en comisiones, como colaboradores o comisionados alrededor de las actividades de los módulos, buscando de esta forma la integración de los vecinos de forma permanente en las problemáticas públicas de su comunidad.

Las acciones antes mencionadas se llevan a cabo a través de la coordinación interinstitucional, en donde además de la Secretaría de Obras y Servicios encargada de la rehabilitación, construcción y mantenimiento de los inmuebles y la Oficialía Mayor encargada de gestionar y proporcionar los recursos necesarios

para la implementación del programa están involucradas 13 instituciones más, las cuales colaboran y tienen relación con los módulos de seguridad ciudadana.<sup>25</sup>

Otro de los programas por medio de los cuales se impulsó la participación ciudadana y en el cual los comités vecinales también tuvieron cierto grado de participación fue el programa comunitario de mejoramiento barrial.

#### Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

Este programa busca, promover la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de la política social del Distrito Federal, en el ámbito de desarrollo urbano, la construcción de infraestructura social y la recuperación de espacios públicos, el ejercicio del derecho a la ciudad a través del mejoramiento de barrios pueblos y colonias. Así como mejorar las condiciones de vida y de desarrollo de los habitantes de zonas en condiciones de mayor rezago social (SEDESOL, 2007) Lo que se busca con la recuperación de espacios públicos es poder contribuir a la convivencia ciudadana, prevención del delito, para poder generar espacios públicos más seguros y sostenibles a través de la participación ciudadana.

En este programa pueden participar ciudadanos, organizaciones civiles, e instituciones académicas presentando proyectos en donde se planteó la remodelación o construcción de un espacio público de preferencia en una zona de alta conflictividad social o degradación urbana. Además de la presentación de proyectos la ciudadanía se ha integrado a este proyecto de diversas formas, se han creado los comités de administración y supervisión electos por medio de votación vecinal en asambleas, también se ha puesto en marcha una Red de 500 observadores ciudadanos para reportar daños a módulos. Así como una Brigada de mujeres en oficios no convencionales como son plomeras electricistas y pintoras de brocha gorda que colaboran con el mantenimiento de los mismos. (SEDESOL, 2007 Y 2010)

---

<sup>25</sup>Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, Institución de Atención a Adultos Mayores, INDEPORTE, INMUJERES, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Educación, Consejería Jurídica, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Protección Civil, Instituto de Asistencia e Integración Social, LOCATEL. (SEDESOL, 2009)

La vinculación ciudadana durante este gobierno se ha llevado a cabo mediante visitas domiciliarias, reuniones vecinales, reuniones en torno a los módulos de seguridad, foros y asambleas, el cometido de estas actividades, es dar a conocer los programas sociales que ofrece el gobierno del Distrito Federal, la rendición de cuentas de los mismos, así como brindar un espacio a la ciudadanía para que se puedan expresar problemáticas de su entorno y posibles soluciones a estas.

Conforme a lo dispuesto en los decretos de la ley de participación ciudadana en los cuales se postergaron continuamente las elecciones vecinales para renovar los comités vecinales elegidos en 1999. Estos últimos estuvieron en funciones hasta que dicha elección se llevó a cabo, Sin embargo a diferencia de la administración anterior, en donde existió cierta participación de los comités vecinales en las actividades propuestas por el gobierno en el rubro de la participación ciudadana. En los informes de trabajo de la subsecretaría de Participación Ciudadana, no existe mención alguna respecto a la participación de los comités vecinales, en alguna de las actividades anteriormente citadas.<sup>26</sup>

#### 1.5.1 Nuevamente cambios a la LPC

Durante la gestión de Marcelo Ebrard se han realizado una serie de modificaciones a la ley de participación ciudadana, que si bien no modifican drásticamente la estructura de representación vecinal que se había venido construyendo en las gestiones anteriores, fortalece dicha estructura a través de la inserción y recuperación de algunas instancias de representación del pasado como los representantes de manzana y agrega algunas nuevas como son los consejos de los pueblos y las organizaciones ciudadanas, creando una red de participación ciudadana que va desde los gobiernos delegacionales hasta el entorno territorial más inmediato que serían las 'manzanas'. Por otro lado las modificaciones a la LPC dieron como resultado una legislación más clara en

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la solicitud de información pública con folio: 0104000141410, realizada a la Secretaría de Desarrollo Social, y de manera específica a la Subsecretaría de Participación Ciudadana. Con respecto a la participación e involucramiento de los comités vecinales en programas o acciones hasta antes de las elecciones ciudadanas de 2010, se responde que no hubo ninguna actividad en la cual estuvieran involucrados los comités vecinales, al menos de manera formal.

cuanto a varios rubros que antes no habían sido atendidos con el cuidado necesario. Tal es el caso de la capacitación a las instancias de representación, la solución de conflictos al interior de las instancias de representación, rendición de cuentas por parte de las autoridades y las funciones de los comités ciudadanos en los instrumentos de participación ciudadana. Finalmente uno de los avances más importantes, fue incluir el presupuesto participativo como un nuevo ejercicio de participación ciudadana, ya que a pesar de que este ejercicio se había realizado anteriormente en las delegaciones Cuauhtémoc y Tlalpan, la nueva reglamentación abrió la posibilidad de este ejercicio a todo el Distrito Federal.

A continuación se muestra una breve exposición de las principales modificaciones que se han realizado a la ley de participación en dicha gestión.

Los comités Ciudadanos:

En la última versión de la LPC, la estructura de los comités ciudadanos (vecinales) no sufrió cambios sustanciales, continúan siendo la principal instancia de representación ciudadana ante la cual se articulan todas las demás por debajo de los comités se encuentran los representantes de manzana, y un nivel más arriba los consejos ciudadanos delegacionales, integrados por los coordinadores de cada comité.

Algunos de los nuevos aspectos que contempla esta ley, tienen relación con problemáticas que habían surgido en el pasado con respecto al diseño de dichas instancias, de esta forma se podría considerar un avance importante en los cambios a la legislación vigente, la inclusión de diversos apartados que señalan de manera más clara la labor de los comités ciudadanos. Tal es el caso del capítulo IV de la LPC en donde se aborda la relación que el comité debe tener con la Asamblea Ciudadana, el Capítulo VII que habla de la participación de los comités ciudadanos en los instrumentos de participación ciudadana, en general estos dos apartados sitúan al comité ciudadano como la instancia de representación encargada de fomentar la participación ciudadana en el nivel territorial al tener las facultades para convocar a la asamblea ciudadana y presidirla, así como poder

solicitar la realización de los instrumentos de participación ciudadana (plebiscito y referéndum). Además se establece como una obligación por parte del jefe de gobierno, la ALDF, y los jefes delegacionales, rendir informes generales y específicos sobre su gestión ante los comités vecinales. Por medio de estos apartados se expresa de manera clara la intención de que los comités vecinales sean la principal instancia de representación ciudadana mediante la cual se articule la relación con el gobierno y la ciudadanía, además de que se comienza a romper el cerco de la petición característico de las otras versiones de la LPC, para comenzar a construir desde el plano legal las obligaciones del gobierno para con las instancias de representación.

Nuevas instancias de representación, las organizaciones ciudadanas.

Una ausencia notable en las anteriores versiones de la LPC, había sido la inclusión de las organizaciones ciudadanas. En esta versión quedan incluidas dentro de las instancias de representación ciudadana. Abriéndose de esta forma un espacio más por medio del cual abordar la participación ciudadana, rompiendo la visión sesgada que se tenía de la participación ciudadana, que solo pretendía la inclusión de los ciudadanos entendiendo a estos como vecinos y no como personas con capacidad de organización con respecto a temas que trascienden el entorno comunitario.

Las organizaciones ciudadanas aparecen en el capítulo onceavo de la LPC denominado “De la participación colectiva y las organizaciones ciudadanas”, son definidas como todas aquellas personas morales sin fines de lucro que cumplen una serie de requisitos.<sup>27</sup> Tienen prohibido promover, participar o llevar a cabo actividades de carácter proselitista o electoral en favor de persona, fórmula o

---

<sup>27</sup> I.-Que en su ámbito de actuación este vinculado a los intereses de una de las colonias del Distrito Federal. II.- Que tengan reconocido en sus estatuto al menos alguno de los siguientes objetivos: estimular la participación ciudadana en la vida pública, bien actuando como cauce mecanismo o instrumento de dicha participación o bien implantando y desarrollando mecanismos: gestionar, representar y defender ante los órganos de gobierno del Distrito Federal los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general, y promover el desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de la ciudadanía y a fortalecer la cultura cívica ciudadana. Art. 77 ley de participación ciudadana aprobada el 17 de enero de 2011.

partido político alguno. Sus principales derechos son: Participar en los instrumentos de participación ciudadana, en las reuniones de las asambleas ciudadanas a través de un representante con voz y voto, formar parte de los consejos ciudadanos, opinar y presentar propuestas respecto a planes programas, proyectos y acciones de gobierno, recibir información de parte de las autoridades de gobierno, así como ser capacitadas a través del IEDF<sup>28</sup>. Dichas organizaciones tienen que ser reconocidas a través de su inclusión en un registro público el cual está a cargo del IEDF, para poder participar en los procesos decisorios.

### Consejos de los pueblos

La inserción de esta instancia de representación a la LPC, representa un avance en el proceso democrático de la ciudad ya que incluye una estructura tradicional de gobierno que en ciertas zonas de la Ciudad que precedió por muchos años a nuestra estructura administrativa actual. Esta instancia es definida en la ley como el órgano de representación ciudadana en los pueblos originarios donde se mantiene la figura de autoridad tradicional de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.<sup>29</sup> Las funciones de estas instancias, son muy similares a las del comité ciudadano, la diferencia estriba en que estos tendrán que gestionar en conjunto y de manera cercana con la autoridad tradicional del pueblo. Por tal motivo los consejos de los pueblos a diferencia de los comités ciudadanos no gozan de coordinación interna, para el caso de los consejos de los pueblos la coordinación es denominada concertación comunitaria, el coordinador de esta será el presidente de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos en la elección vecinal.<sup>30</sup> Los aspectos que la concertación comunitaria puede manejar de forma distinta a un comité ciudadano, son los relacionados a los artículos 97,98 y 100 de la LPC, que hacen referencia a las coordinaciones de trabajo, los métodos de decisión, y la calendarización de las reuniones respectivamente.

---

<sup>28</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de enero de 2011. Art 78.

<sup>29</sup> Ibid Art. 141.

<sup>30</sup> Ibid. Art 228.

La recuperación de antiguas instancias de representación.

Uno de los problemas más recurrentes con los que se ha tenido que lidiar en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el Distrito Federal, es el de la magnitud de la cobertura que deben tener las instancias de representación, se ha pasado por los consejos ciudadanos, los jefes de manzana, los comités ciudadanos. A los primeros se les criticaba por un sistema bastante centralizado por medio del cual las demandas ciudadanas no serían correctamente canalizadas y atendidas, a los dos últimos se les crítica de su cobertura reducida que muchas veces derivó en demandas dispersas o con poca capacidad para generar presión ante las autoridades (Zermeño, 2000). En la gestión anterior se recuperó la figura de los consejos ciudadanos como una instancia que estaría un piso arriba de los comités ciudadanos y que actuaría a nivel delegación. En esta gestión se recuperó la figura de los jefes de manzana, con lo cual se completa la red de participación ciudadana, teniendo instancias de representación a diferentes niveles. De esta manera todo parece apuntar a que las demandas ciudadanas tienen un canal bien definido por el cual ir ascendiendo para poder ser canalizadas y posteriormente resueltas.

Los representantes de manzana

Son la instancia de representación vecinal más cercana a la gente porque funge en el ámbito territorial más inmediato. Los representantes de manzana coadyuvarán con el comité vecinal o en su caso con el consejo del pueblo para supervisar el desarrollo, ejecución de obras sociales, servicios o actividades proporcionadas por el gobierno en sus diferentes niveles.<sup>31</sup> Estos serán elegidos

---

<sup>31</sup> Ibid Art. 138.

en los tres primeros meses posteriores a la conformación de los comités ciudadanos, mediante una Asamblea Vecinal en donde los ciudadanos votarán a mano alzada por el candidato de su preferencia. Dentro de sus principales funciones se encuentran canalizar las demandas de los vecinos al comité ciudadano así como emitir su opinión acerca de la orientación del presupuesto participativo.<sup>32</sup>

#### Los apoyos materiales a las instancias de representación

En esta versión de la ley por primera vez se contempla una parte del presupuesto del Gobierno del Distrito Federal, para ser destinada a las instancias de representación ciudadana. El artículo 185 de la ley de participación ciudadana señala que los comités ciudadanos, los consejos de los pueblos y los consejos ciudadanos, serán las instancias de representación que tienen derecho a recibir apoyos materiales necesarios para el desempeño de sus funciones. La autoridad encargada de otorgar los apoyos materiales será el IEDF, quien deberá contemplar en su presupuesto dichos gastos y la Asamblea Legislativa tendrá la obligación de aprobarlo.

#### Se entenderán por apoyos materiales lo siguiente

- a) Material de papelería. Las cantidades se entregarán de forma trimestral conforme a las necesidades y justificaciones de cada comité y consejo ciudadano, según sea el caso, y en todo momento el Instituto Electoral garantizará la suficiencia.
- b) Formatos y formas impresas para la realización de las funciones de los comités y los consejos ciudadanos a que se refiere la presente ley;
- c) Se otorgarán credenciales de manera unipersonal e intransferible para hacer uso del servicio público de transporte del Distrito Federal a cargo del Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>32</sup>Ibid Arts.139 y 140.

- d) Otorgamiento del uso y facilidades de acceso a la infraestructura pública como auditorios, plazas públicas, centros sociales, centros comunitarios deportivos y demás instalaciones para el desarrollo de actividades relacionadas con el desempeño de sus funciones previa solicitud y autorización correspondiente.
- e) Vinculación con estudiantes de educación media superior, acuerdos con instituciones para que realicen su servicio social a través de la ALDF Y EL IEDF prestando servicio en los órganos de representación ciudadana de la ciudad de México.<sup>33</sup>

La capacitación de los órganos de representación ciudadana.

Otro avance importante de la actual ley de participación fue el de incluir un apartado en donde explica el proceso por el cual se llevará a cabo la capacitación de las instancias de representación, designando responsables, señalando los temas a tratar y la forma en que serán abordados.

De acuerdo con la ley de participación el IEDF implementará un programa anual de capacitación, educación, asesoría y comunicación, dirigido a los órganos de representación ciudadana. (Representantes de manzana, comités ciudadanos, consejos de los pueblos y consejos delegacionales). De igual manera diseñará e implementará un programa anual de fomento a las organizaciones ciudadanas. Para llevar a cabo la capacitación, el IEDF contará con el apoyo y cooperación a través de convenios de cooperación de instituciones públicas de educación superior, centros públicos de investigación, organizaciones académicas y la sociedad civil. También se implementará un programa anual de evaluación, el cual, cuenta con un plan de estudios compuesto por diversas áreas.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ibid Art. 186.

<sup>34</sup> Art. 188, las áreas del plan de estudios son las siguientes: Democracia, valores democráticos y derechos humanos, Promoción y desarrollo de los principios de participación ciudadana, Concepto y marco jurídico de la participación ciudadana en el Distrito Federal, Derechos y obligaciones de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal, Marco Jurídico de los órganos del Distrito Federal, Desarrollo de proyectos y propuestas para el fomento a la participación

Para contar con elementos objetivos sobre la pertinencia de los contenidos de los planes de estudio materiales, manuales e instructivos de los programas que se utilizarán en la capacitación se implementará un programa anual de evaluación. Los resultados de dichas evaluaciones servirán de base para las modificaciones que se consideren pertinentes.

#### 1.5.2 Las elecciones vecinales de 2010.

La última versión de LPC surgida en el Gobierno de Marcelo Ebrard, muestra avances importantes en la conformación de una estructura de participación ciudadana que puede ser capaz de generar una mejor relación entre gobierno y ciudadanía, al haber incluido diversos niveles en la representación vecinal, así como la posibilidad de una mayor inclusión de los ciudadanos en los procesos decisivos a través de la participación en diversas comisiones, por medio de las asambleas ciudadanas o en ejercicios como el presupuesto participativo. Sin embargo, el principal avance de esta gestión en materia de participación ciudadana, fue llevar a cabo la elección de los comités ciudadanos que no se habían renovado desde el 2002.<sup>35</sup>

Las elecciones vecinales por medio de las cuales se renovaron los comités ciudadanos, fueron realizadas el 24 de octubre de 2010. Para la puesta en marcha, se elaboró un nuevo catálogo de las colonias del D.F, el cual a diferencia del catálogo anterior en donde se identificaban 1352 colonias dividió a la ciudad en 1815 unidades territoriales, que participaron en la elección de su comité vecinal o consejo del pueblo.

---

ciudadana y bienestar comunitario, Instrumentos de participación ciudadana, requisitos de procedencia y desarrollo, Formación para la ciudadanía y mejoramiento de la calidad de vida, Atribuciones y funciones de los órganos de representación ciudadana; Mecanismos de participación colectiva en asuntos de interés general y desarrollo general, Representación y promoción de los intereses generales, sectoriales y comunitarios, cooperación y creación de redes de apoyo entre organizaciones ciudadanas, planeación y presupuesto participativo, mecanismos y estrategias de comunicación y difusión comunitaria

<sup>35</sup> Año en que de acuerdo con la LPC vigente tenían que haber sido renovados los comités vecinales elegidos en 1999.

Los resultados de la elección fueron los siguientes.

Resultados de las elecciones de comités ciudadanos y consejos de los pueblos, 2010.	
Total de votos	650,428
De las fórmulas	621,441
Anulados	28,987
Lista nominal*	7,332,507
Colonias	1,700
Pueblos	40
Colonias sin registro de fórmula	75
Fórmulas registradas	8,884
Mesas receptoras de la votación instaladas	2,599
Integrantes de los comités	15,048
Porcentaje de participación	8.87
<p>*En concordancia con el corte definitivo de la lista nominal de Electores, utilizada para la recepción de la votación durante la jornada electiva del 24 de Octubre de 2010 (de fecha de 3 de Agosto del mismo año) la medición que aparece en este sistema se debería basar en principio, en el total de ciudadanos incluidos en dicho corte. No obstante para efectos de este cálculo se tomó en cuenta el dato de la lista nominal que aparece en esta tabla, derivado de que a) se descontó la suma del listado nominal correspondiente a las 75 colonias donde no hubo elección, b) se restó también el dato nominal de las 7 colonias donde hubo elección extraordinaria.</p>	
<p>Fuente: Elaborado por el autor con base en datos proporcionados por el IEDF, URL: <a href="http://secure.iedf.org.mx/screc2010/entidad.php">http://secure.iedf.org.mx/screc2010/entidad.php</a>, última visita 13 de Noviembre de 2010.</p>	

En comparación con la elección anterior, se registró un aumento notable en el registro de planillas, en 1999 se registraron 3808 fórmulas, mientras que en las elecciones de 2010 se registró más del doble con 8854 planillas registradas. A pesar del entusiasmo mostrado en el registro de las fórmulas contendientes, la elecciones vecinales de 2010, registraron una participación bastante baja 8.87% que no logró superar a la elección anterior en la que el 9.5% del padrón acudió a las urnas.

Algunas causas por medio de las cuales se puede explicar la poca participación en la jornada electoral son las siguientes:

- Difusión de las elecciones vecinales.

La difusión que se le dio al proceso de elecciones fue insuficiente, existieron quejas por parte de los legisladores, en las cuales se señalaba que la difusión que se le estaba dando a este proceso era insuficiente e inclusive existieron quejas al interior de la ALDF, de que parte del material que sería destinado para la difusión de la jornada electoral se quedó guardado en bodegas.<sup>36</sup>

Además la propaganda y spots televisivos por medio de los cuales se difundió dicha jornada resultaron poco claros, pues no informaban claramente que son los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, ni para qué sirven, únicamente indicaban la fecha de las elecciones y recalcaban que era una elección de ciudadanos.

Durante la jornada electoral también existió una mala difusión, se había mencionado que se pondría una lista con los integrantes de cada planilla en cada una de las mesas receptoras, con el objetivo de que los votantes tuvieran claro los integrantes de las planillas contendientes, sin embargo esto no sucedió,

---

<sup>36</sup> Al respecto sugiero consultar: Llanos, Raúl y Laura Gómez (2010), "Insuficiente, la difusión de las elecciones vecinales, asegura comisión de la ALDF", En *La Jornada* 4 de Octubre.

ocasionando que la principal queja de los votantes fuera el no saber por quién votar.

- Campañas

El tiempo que se les brindó a las distintas fórmulas, para que realizaran sus campañas, fue de dos semanas (del 7 al 20 de octubre). Dicho periodo resulto insuficiente, si se toma en cuenta que el medio por el cual las fórmulas difundieron sus propuestas fue únicamente volantes o trípticos que tenían que ser entregados de mano en mano. Por tal motivo y aunado a la falta de listas en las casillas que se mencionó en el punto anterior, el desconocimiento de los integrantes de los comités y sus propuestas, contribuyó en gran medida al desinterés de la gente por participar en el proceso.

- La intromisión de la política.

Durante todo el proceso de registro, campañas y elecciones de los comités ciudadanos, existieron varias acusaciones por parte de legisladores del PRI y del PAN, denunciando irregularidades cometidas por servidores públicos pertenecientes al PRD, como son: proselitismo, condicionamiento en la entrega de indemnizaciones, chantajes con fuertes sumas de dinero, reparto de despensas, etc. Todo esto con el fin de favorecer a ciertas planillas, que según las acusaciones estaban ligadas a grupos perredistas; algunas denuncias iban dirigidas específicamente hacia los Jefes delegacionales de Iztacalco y Gustavo A. Madero, Francisco Sánchez y Víctor Hugo Lobo respectivamente, por haberse entrometido en el proceso de las elecciones vecinales. Por su parte el Gobierno capitalino advirtió que se sancionaría a los integrantes de los comités de administración de los programas comedores comunitarios y del programa de mejoramiento barrial que utilizarán recursos o realizarán proselitismo a favor de alguna fórmula contendiente en la elección vecinal.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Véase: Ríos, Fernando "Denuncia el PAN a delegados de Iztacalco Y GAM", el Sol de México, 11 de septiembre 2010; Gutiérrez, Carlos y Mina Santiago "Comicios vecinales: piden indagar desvío de recursos", Diario MILENIO 25 de septiembre de 2010; Gutiérrez, Carlos "Denuncia diputado del PRI fraude en elección de comités ciudadanos" Diario MILENIO, 27 de Septiembre de 2010. Valdez, Ilich "Advierte GDF de sanciones por elecciones vecinales" Diario MILENIO.

Las problemáticas anteriormente relatadas fueron muy similares a las de la primera elección, esto pone de manifiesto que a pesar de los numerosos cambios realizados a la LPC desde la administración de Cuauhtémoc Cárdenas hasta la fecha, muchas de las cuales tuvieron la encomienda de generar un mejor proceso electoral para la elección de los comités vecinales, no rindieron los frutos esperados y continuaron reproduciendo los errores del pasado. Sin embargo los comités vecinales fueron integrados a finales de año iniciándose un nuevo ciclo para la participación ciudadana institucionalizada al interior de la Ciudad.

### 1.5.3 El primer año de labores de los nuevos comités vecinales

El 2011 fue formalmente el primer año de actividades de los comités ciudadanos, durante este periodo se han visto involucrados en diversas actividades (protestas por la mejora de servicios, la defensa de las calles, evitar la construcción de obras, asistencia a foros ciudadanos, capacitaciones, simulacros, eventos del GDF etc.)<sup>38</sup> Acorde con el quinto informe del Gobierno del Distrito Federal, se han realizado 2,468 reuniones de atención y seguimiento de las demandas con los comités ciudadanos de las 16 delegaciones. Esto pone de manifiesto que a partir de su integración en Diciembre de 2010, los comités ciudadanos han participado de manera intensa por la defensa y mejora de condiciones de sus lugares de residencia, relacionándose con una gama variada de actores sociales de distinto orden. Así mismo durante este año han existido tensiones al interior de la ALDF producto de violaciones a leyes e inconsistencias relacionadas con el trabajo de los comités vecinales. Tal es el caso de la problemática surgida debido a la publicación de los datos de los comités ciudadanos en la página del GDF, lo que provocó que se hiciera un mal uso de la base de datos, afectando a algunos miembros de los comités vecinales, los cuales resultaron amenazados, debido a este error por parte del GDF que se presume incurrió en la violación flagrante del

---

<sup>38</sup>Véase: Orive, Adolfo (2011) "Foros Ciudadanos" en *La Crónica*, 26 de agosto ;Llanos, Raúl y Alejandro Cruz (2011) "EL GDF reula en la venta de calle Rebramen" en *La Jornada* 27 de Abril; Ríos, Fernanda (2011) "Denuncian opacidad en licitaciones de construcción en la Miguel Hidalgo" en *El Sol de México* .Barrios, Ruth (2011) "Las constructoras de la Supervía olvidan obras de mitigación; han solicitado dos o tres prórrogas, dice Martha Delgado" en *La Crónica de Hoy*, 7 de Marzo; Milenio (2011) "Comités vecinales se disputan el control de parquímetros"

Artículo 16 de la Ley de Protección de Datos Personales que señala que es necesario el consentimiento de los particulares para que se difunda su información, diputados del PAN presentaron una demanda contra los funcionarios que resulten responsables de la publicación de dichos datos.<sup>39</sup>

Otra de las disputas que han surgido tiene que ver con la carga de trabajo que tienen los comités ciudadanos y a la insuficiencia de los recursos que les proporciona el IEDF para realizar sus actividades, producto de dicha problemática en los últimos meses se ha iniciado un debate al interior de la ALDF acerca de la posibilidad de remunerar a los miembros de los comités ciudadanos con el fin de evitar su desgaste por motivos económicos. La diputada Lizbeth Rosas Montero propuso modificar la Ley de Participación Ciudadana en sus artículos 102, 185 y 187, con la finalidad de otorgar 500 pesos mensuales a cada integrante de los más de mil 800 comités que existen en la Ciudad de México.<sup>40</sup> Ante tal propuesta el diputado del PAN, Obdulio Ávila, se manifestó en contra argumentando que “estamos en un escenario económico difícil que requiere mayores esfuerzos para fortalecer las finanzas públicas de la ciudad de México y garantizar su desarrollo”. Sin embargo en últimas fechas Marcelo Ebrard se mostró a favor de la remuneración de los comités vecinales y propuso hacer recortes al sueldo de los funcionarios del GDF para que de ahí se obtenga el dinero necesario para remunerarlos.<sup>41</sup> Respecto a este debate es crucial la decisión que se tome al respecto pues es necesario tomar en consideración que la edad promedio de los integrantes de los comités ciudadanos es de poco más de 40 años y que muchos de sus integrantes señalan que su ocupación es la atención del hogar o un trabajo por cuenta propia.<sup>42</sup> Esto abre la posibilidad de pensar que si la remuneración se

---

<sup>39</sup>Véase: Rivera, Gabriela (2011a) “Los exhiben en la red, piden castigo a contraloría” en *Excélsior* 17 de Mayo; Rivera Gabriela (2011b) “Amenazan a vecinos que fueron exhibidos en la red” en *Excélsior* 13 de Mayo. Y Balboa Berenice (2011) “IEDF entregó base de datos de Comités Vecinales: Millán” en *El Universal* 12 de Mayo.

<sup>40</sup> La iniciativa también plantea modificar el artículo 132 de la citada ley, con la finalidad de que las Mesas Directivas de los Consejos Ciudadanos de las 16 Delegaciones en la Ciudad de México duren en su cargo un año, esto para dar seguimiento y concluir procesos tales como el Presupuesto Participativo, ya que actualmente los presidentes sólo duran seis meses.

<sup>41</sup> Véase: Romero, Gabriela y Laura Gómez (2011) “Propone Ebrard reducir en 2012 salarios de los servidores de órganos autónomos” en *La Jornada*, 18 de Noviembre. y Cruz, Abigail (2011) “Otorgarán 500 pesos mensuales a integrantes de comités ciudadanos” en *El Sol de México*, 24 de Septiembre de 2011.

<sup>42</sup> De acuerdo a un perfil sociodemográfico realizado por el IEDF, el promedio de edad de los integrantes de los comités es de 46 años para las mujeres y de 49 años para los hombres. Por cada 100 mujeres hay 83 hombres, a su vez los resultados

llega a brindar podría existir un interés de tipo económico que conduzca a los ciudadanos a participar en dichas instancias por encima de la motivación principal que debe ser el interés por la mejora de su comunidad. A su vez, se debe tomar en cuenta que debido a la falta de una democracia bien consolidada al interior de la ciudad, la remuneración de los comités vecinales podría representar una posible vía para fortalecer las clientelas políticas que se han desarrollado en todo el periodo de forma sistemática.

Por último, un problema central que se ha discutido en la ALDF, ha sido las cuestiones relativas a la aplicación del presupuesto participativo, debido a las dificultades que ha mostrado para su aplicación, su poca eficacia y la generación de posibles actos de corrupción por parte de autoridades e incluso de comités vecinales. Antes de abordar esta problemática se expone una breve revisión de la LPC y los principales artículos que tienen relación con el presupuesto participativo.

El Presupuesto participativo.

El presupuesto participativo, es un ejercicio por medio del cual una parte del presupuesto delegacional es destinado para que los ciudadanos decidan sobre su aplicación tomando en cuenta las prioridades propias de sus zonas de residencia.

Este ejercicio ya se había realizado años atrás en algunas delegaciones.<sup>43</sup> Sin embargo no tuvo continuidad, la última versión de la LPC recupera este mecanismo de participación, el profundizar en el proceso de consulta y puesta en marcha de las propuestas relativas al presupuesto participativo sería parte de otra investigación. No obstante para los fines de este análisis, es necesario mencionar que este ejercicio no ha tenido el impacto esperado en la población, en la primer consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, realizada el 27 de marzo de 2011 pasado, votó apenas 2.17 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal,

---

señalaron que 1 de cada 3 miembros manifestó tener como ocupación principal el cuidado de sus familias y del hogar, mientras que la principal ocupación de los varones fue el "trabajo por cuenta propia" Fuente: Bolaños, Ángel (2011) Mayores de 40 años, integrantes de los consejos vecinales: IEDF en La Jornada 10 de Abril.

<sup>43</sup> Para profundizar acerca de los ejercicios del presupuesto participativo realizados en algunas delegaciones sugiero consultarlos trabajos de (Delgado, 2006) y (Zermeño, 2004)

con un total de 142 mil 332 opiniones recibidas.<sup>44</sup> Lo mismo sucedió en la consulta ciudadana realizada el pasado 13 de noviembre de 2011, en donde se registró una participación escasa. A su vez, los miembros de los comités vecinales señalan, que las delegaciones no les han respondido y que el dinero para la realización de los proyectos no se ha liberado, pese a dichas complicaciones se llevó a cabo la segunda consulta, por tal motivo, incluso las personas más cercanas al proceso (los integrantes de los comités vecinales), se muestran descontentas con dicho proyecto.<sup>45</sup> A su vez las autoridades del GDF, buscan realizar modificaciones a la LPC para poder realizar el ejercicio del presupuesto participativo de manera más ágil,<sup>46</sup> pero una vez más se comprueba que el generar procesos participativos más allá de la recepción de demandas resulta un proceso complejo, para el cual hacen falta instituciones más sólidas que permitan la consolidación de los procesos de participación al interior de la ciudad, pues se han recibido una enorme cantidad de quejas en el sentido de que aún no se otorga el presupuesto participativo correspondiente a 2010, Incluso se han señalado presuntos desvíos en algunas delegaciones (principalmente en la Miguel Hidalgo), así como algunas acciones ventajosas por parte de algunos comités ciudadanos a la hora de implementar los recursos. Por otra parte la postergación de la segunda consulta vecinal para decidir el presupuesto participativo de 2012 realizada el 13 de Noviembre pasado, generó varias quejas al interior de la ALDF, ya que se catalogó tal decisión por parte de los diputados principalmente del PAN, PRI Y PVEM como una violación a la ley de participación ciudadana.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup>En dicho proceso el proyecto más votado fue la instalación de luminarias, en el rubro de prevención del delito, en 334 colonias (19.16 por ciento). El segundo fue la rehabilitación o mantenimiento de espacios públicos, incluyendo áreas comunes en unidades habitacionales, del rubro de equipamiento urbano e infraestructura, en 252 colonias (14.46 por ciento). También de prevención del delito, la creación de senderos seguros (luminarias en poste corto) quedó en tercer lugar, con 240 colonias (13.77 por ciento) y le siguió la compra de patrullas, en 199 colonias (11.42 por ciento). . Fuente: <http://www.jornada.unam.mx/2011/10/09/capital/030n2cap>

<sup>45</sup> Al respecto ver la nota del Periódico Reforma, "Desairan consulta vecinal en la ciudad" 14 de Noviembre de 2011

<sup>46</sup>Cruz, Abigail (2011) "Amplían a un año el periodo en funciones de las 16 mesas directivas de los consejos delegacionales" en *El sol de México* 28 de Octubre; Pantoja, Sara (2011) "D.F , la gallina de los huevos de oro" en *El Universal* 3 de Octubre

<sup>47</sup> Véase Aguirre, Ana Estela (2011) "Presupuesto participativo asignatura pendiente" en *La Crónica* 9 de Septiembre; Quintero, Josefina (2011), "Inconformes increpan a Demetrio Sodi durante su segundo informe" en *La Jornada*,

Todas estas disputas muestran que el trabajo para consolidar la participación ciudadana institucionalizada a través de los comités vecinales en la Ciudad de México apenas comienza, la LPC a pesar de mostrarse más sólida que las anteriores muestra aún muchas inconsistencias que se seguirán manifestando en el desarrollo del trabajo de los comités vecinales y demás instancias de representación, Sin embargo el principal obstáculo para el desarrollo de la participación ciudadana en general y de los comités ciudadanos en particular continúa siendo la intromisión de la política en las cuestiones ciudadanas. Los comités vecinales (al igual que en los años anteriores) continúan siendo un botín bastantepreciado por los partidos políticos, lo que provoca que constantemente se les busque con el objetivo de que los miembros promuevan el voto por algún partido, estas dinámicas de acuerdo con Héctor Tejera, se manifestaron desde las elecciones ciudadanos celebradas en Octubre del año pasado. La red política que se puede articular por medio de estas instancias resulta bastante atractiva para la lógica de operación de los partidos políticos, es por eso que en muchos de los casos en que los comités protestan, se encuentran respaldados por diputados de oposición, si bien esto nos habla de una mayor apertura política, también abre la posibilidad de pensar en la existencia de relaciones clientelares no sólo entre el partido en el gobierno y los comités, sino también con los partidos de oposición. Esto puede ser benéfico para los comités desde la óptica de la pronta solución de sus demandas. Sin embargo también genera que algunos miembros de los comités utilicen su posición como representante vecinal para obtener beneficios personales por medio de los partidos políticos como puede ser el permiso para poner un negocio o incluso un puesto político dentro del partido.<sup>48</sup>

---

17 de Noviembre ;Ríos Fernando (2011), "Cero gasto de los 700 mdp del Presupuesto Participativo" en El Sol de México, 2 de Agosto; Cruz, Abigail (2011) "Vigilarán con lupa el presupuesto participativo" en El Sol de México, 11 de Julio.

<sup>48</sup>Véase: Cancino, Fabiola (2011) "Comités ciudadanos, un juego de intereses" en El Universal, 21 de Julio. El Universal 28 de Julio de 2011 "PRI: Ciudad apuntalará la presidencia"; Cruz, Héctor (2011) "Acusan a Bejarano y Ortega de amar guerra sucia en GAM" en La Crónica 7 de Noviembre.

Pese a las inconsistencias que se siguen manifestando en la estructura de los comités, el gran logro de esta gestión fue reactivarlos a través de las elecciones ciudadanas e iniciar el trabajo con ellos para conseguir la mejora de las condiciones en sus colonias. Es posible afirmar que ahora el reto consiste en dar continuidad a dichas instancias así como el fortalecimiento los canales de comunicación de estas con la ciudadanía, para lograr tener una respuesta más amplia (mayor número de personas ligadas a las acciones de los comités ciudadanos) y por lo tanto mejores resultados en las políticas públicas y en la solución de problemáticas a nivel local.

1.6 Balance de la participación ciudadana institucionalizada y del trabajo los comités vecinales a poco más de una década de gobiernos perredistas.

A partir de la llegada de los gobiernos perredistas la participación ciudadana ha ido adquiriendo mayor importancia en las políticas públicas. Las diferentes versiones de la ley de participación ciudadana, surgidas a partir de 1995, muestran una tendencia hacia la inclusión de diversos actores mediante mecanismos variados como son: las instancias de representación, la Contraloría Ciudadana, los Consejos de los Pueblos, las asambleas vecinales, organizaciones ciudadanas, comisiones de trabajo y los variados instrumentos de participación. Es decir ha existido un avance en cuanto a la forma de reglamentar las formas y procesos por medio de los cuales la ciudadanía puede involucrarse en los procesos decisorios. No obstante, la participación ciudadana en la capital sigue mostrando grandes deficiencias, los canales construidos a través de la LPC, no han derivado en una relación más cercana y efectiva entre la ciudadanía y el gobierno. Prueba de ello es que la utilización de los instrumentos de participación ciudadana como son el plebiscito, el referéndum y la consulta ciudadana, ha sido mínima, además del poco interés mostrado en las elecciones vecinales.

La participación ciudadana ha sido utilizada más como un medio de legitimación de las políticas de gobierno que como un mecanismo de empoderamiento ciudadano, muchas de las actividades en las cuales se vinculan ciudadanía y

gobierno son de tipo informativo, para recibir beneficios de ciertos proyectos sociales (becas, atención en salud, etc.) o para recabar opiniones y quejas acerca de los problemas locales. Sin embargo muy pocas son las veces que el gobierno y la ciudadanía (a través de las instancias de representación) realizan algún proyecto conjunto. Esto se analizará con mayor detenimiento en el capítulo 3 donde se abordará el tema de la participación ciudadana en seguridad pública a través de los comités ciudadanos.

Uno de los principales obstáculos que ha dificultado la consolidación de la participación ciudadana como un elemento central en la gobernanza de la Ciudad de México ha sido las diferencias políticas que han traído consigo falta de acuerdos y han frenado el avance de la regulación y puesta en marcha de canales de participación ciudadana en la ciudad, principalmente en los temas relacionados con los comités vecinales. La gran mayoría de las modificaciones que sufrió la Ley de Participación Ciudadana en el periodo analizado, han tenido que ver con la cancelación y la postergación de las elecciones vecinales; esto ha significado la pérdida de años valiosos para el afianzamiento de las instancias de representación en la Ciudad de México, para que de esta manera se posibilitará un cambio de cultura ciudadana que permitiera trascender la queja, el reclamo y las relaciones clientelares como principales formas de relación con el gobierno. De hecho este tipo de relaciones que fueron características del periodo previo a 1997 cuando se instauró el primer gobierno electo, continúan en la actualidad, lo único que ha cambiado son los grupos que resultan beneficiados de este tipo de dinámicas, actualmente vemos como los grupos de ambulantes o ciertos movimientos sociales que históricamente han apoyado al Partido de la Revolución Democrática reciben apoyos, y están inmersos en las estructuras de participación ciudadana representando intereses particulares por encima de las necesidades de la población, dificultando la gestión vecinal y generando problemas de inseguridad al interior de las colonias (ver capítulo tercero).

Actualmente a pesar del gran logro que significó la elección ciudadana de 2010 con la cual se conformaron nuevos comités vecinales, existen varias disputas en

diversos temas, el principal como ya se había mencionado, es el del presupuesto participativo, que aunque ya se han llevado a cabo dos consultas ciudadanas para ejercer el mismo, los resultados no son claros, pues los recursos no han sido correctamente distribuidos y por tanto las obras no han podido ser concluidas y en la mayoría de los casos ni siquiera iniciadas.

Por otro lado el tema de la remuneración de los comités ciudadanos, (que ha surgido poco antes de iniciar el periodo de campañas electorales para la jefatura del Distrito Federal). impulsado por Marcelo Ebrard quien declaró que estaba entre sus planes mandar una iniciativa a la asamblea y apoyado por Alejandra Barrales<sup>49</sup> (quien fue una de las precandidatas a la Jefatura de Gobierno del D.F) ponen de manifiesto la importancia que juegan los comités vecinales en la arena política de la ciudad, desgraciadamente la forma en que estos se relacionan con las diferentes fracciones políticas entorpece el proceso de desarrollo de dichas instancias para lograr metas mayores al interior de sus comunidades.

El gran reto para las administraciones siguientes en materia de participación ciudadana, será continuar trabajando con los comités ciudadanos, no postergar o cancelar el siguiente proceso de elección de estos y permitir que los ciudadanos vayan conociendo el sistema de participación y se acoplen a él, para que se logre consolidar como el cuarto nivel de gobierno y por tanto represente un mayor contrapeso a las élites políticas en las decisiones concernientes al ámbito público.

Por último es necesario reconocer que a partir de la llegada de los gobiernos perredistas a la ciudad, la participación ciudadana se ha convertido en un eje transversal de la gran mayoría de las políticas sociales, y que a pesar de tener una estructura institucional propia es necesario el análisis de la participación ciudadana en la ciudad a través de su relación con otras instancias de gobierno, para de esta forma poder conocer los alcances y limitaciones de la estructura participativa en coordinación con otras instituciones.

---

<sup>49</sup>Cruz, Abigail (2011) "No habrá impuestos en el 2012, Alejandra Barrales" en *El Sol de México* 19 de Noviembre.

Con base en lo anterior, una vez señalados los alcances y limitaciones de los comités vecinales desde su diseño institucional y prácticas generales, se procederá a analizar los cambios institucionales que ha realizado la SSPDF para poder integrar a los ciudadanos en las políticas de seguridad pública y por ende la relación que dicha institución ha tenido con los comités vecinales.

## **Capítulo 2. La inseguridad en la Ciudad de México y la respuesta de los gobiernos perredistas.**

En este capítulo se expone un panorama general del concepto de Seguridad Pública, como fue su surgimiento y evolución; posteriormente se aborda el tema de la crisis de inseguridad que se vive en Latinoamérica señalando las problemáticas que la Ciudad de México comparte con varias ciudades de la región, así como las nuevas visiones y estrategias que han surgido para hacerles frente. Por último se presenta un análisis de las políticas de seguridad pública puestas en marcha durante los tres gobiernos capitalinos encabezados por el PRD (1997-2011) poniendo especial atención en aquellas políticas que han buscado una mayor vinculación entre policías y ciudadanos, así como mecanismos de vinculación con los comités vecinales.

### 2.1 Seguridad Pública: Orígenes y Evolución del concepto.

El concepto de seguridad pública ha ido evolucionando a lo largo del tiempo ajustándose a las necesidades de los gobiernos y a las problemáticas sociales de las diferentes épocas, la importancia de dicho concepto radica en que de acuerdo a la forma en que este se define también se precisa que es lo que se persigue, que es lo que se resguarda o protege y en quiénes recae de dicha responsabilidad.

#### 2.1.1 La Seguridad Pública como derecho ciudadano

Los antecedentes de la seguridad pública se remontan hasta el siglo XIII, cuando la protección y seguridad de los súbditos se convirtió en prueba de la capacidad del Rey para gobernar sus tierras, en consecuencia surgen los primeros tratados de no portación de armas en diferentes partes de Europa como una de las primeras medidas para garantizar la seguridad al interior del territorio. (Oestreich, 1990 citado por Vega, 2010)

Con la llegada del Absolutismo en el siglo XVI se unieron los feudos bajo el poder de un Rey, iniciándose así el proceso de conformación de los Estados-nación

producto de la centralización del poder. La soberanía que anteriormente recaía en la nobleza y en la autoridad eclesiástica cambió su concepción recayendo en el pueblo; consecuentemente, la seguridad pública dejó de ser entendida como un servicio proporcionado por el Rey y se convirtió en una obligación del gobierno para con su pueblo; surgiendo así un contrato entre el Estado y el pueblo, en el que según Hobbes en su obra “El Leviatán”, los habitantes entregan una parte de su libertad a un hombre o asamblea, y adquieren una serie de obligaciones que tienen que cumplir, para que de esta manera, el Soberano o la Asamblea que asuman el compromiso de garantizar la seguridad, puedan lograr su cometido; a cambio de esto los habitantes de dicho territorio podrán vivir y desarrollarse de manera plena, sin tener que auto-defenderse de ataques internos o externos.

Ante la imposibilidad de que el soberano estuviera presente en todos los territorios que gobernaba, emerge la necesidad de crear cuerpos de vigilancia que lo representen y mantengan el orden en su nombre; es así como aparecen las primeras policías, las cuales cumplían una tarea de carácter principalmente preventivo, es decir, sus tareas eran resguardar la paz y el orden al interior de los territorios. (Yáñez, 1999)

Con la influencia de las ideas surgidas de la Ilustración, las cuales apelaban a la razón como medio para combatir la ignorancia, la superstición y la tiranía; la concepción de la ley se modificó dejando de estar supeditada a la voluntad del rey (“la ley soy yo”), para convertirse en un ente abstracto que se encuentra por encima de todos los individuos, así el Rey quedó limitado para manipular y ejercer la ley a su antojo; con este cambio se inicia el proceso que dio origen al Estado moderno.

La seguridad pública a partir de la instauración del Estado moderno, se establece como un derecho inalienable del hombre y del ciudadano,<sup>50</sup> en esta etapa el principio de individuo, fue el eje rector por medio del cual se definieron las políticas de seguridad, es decir se dio prioridad a proteger a este de situaciones en donde otros individuos o incluso el propio estado representaran un riesgo para su libertad. Por lo tanto los delitos que adquirieron relevancia en esa época fueron: el robo, violencias, injurias, contrabandos, deudas y migraciones. (Prieto 2003, citado por González Plascencia y Gluyas 2006).

### 2.1.2 La seguridad pública como medio de control social

El surgimiento de la “Guerra fría”, provocó un cambio significativo en las cuestiones referentes a la seguridad. Estados Unidos ante la amenaza que representaba la URSS y la posibilidad de la expansión de los regímenes socialistas, desarrolló la Doctrina de Seguridad Nacional, que tuvo un fuerte auge en Latinoamérica. La manipulación del concepto de seguridad fue utilizada para designar la defensa militar como principal mecanismo para enfrentar las amenazas de revolución, así como la capacidad destructora de los armamentos nucleares. (Leal, 2003)

Dicha doctrina dividió el concepto de seguridad en dos categorías: seguridad externa y la seguridad interna o pública. Quedando así la seguridad externa relacionada con la integridad territorial, la soberanía, la independencia nacional, la subsistencia y continuidad del Estado-nación; el resguardo de esta fue depositado exclusivamente en las fuerzas armadas. Por su parte la seguridad interna o pública que puede definirse como: “El conjunto de políticas y acciones coherentes

---

<sup>50</sup> Montesquieu, en su obra el espíritu de las leyes plasma la relación de causalidad entre la libertad y la seguridad. La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permiten; y si un ciudadano pudiera hacer lo que prohíben, ya no habría libertad, El estado entonces tiene que poseer los medios y la fortaleza necesaria para poder hacer respetar la ley. Así la seguridad termina de mostrarse como un elemento fundamental para el desarrollo del hombre, y por tanto en distintos documentos como: La declaración de los derechos de Virginia de 1776, La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Aparece la seguridad como un derecho fundamental del hombre, y el Estado debido a que es la institución por la cual se gobierna, queda como responsable de cumplir con las condiciones al interior de su territorio para que tal derecho se cumpla.

y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa”. (González Plascencia et al. 1994) quedó encomendada a la de la policía.

En este periodo (1945-1990) las políticas de seguridad junto con el derecho penal sirvieron como instrumentos para ejercer el control de la disidencia política, económica y moral; como consecuencia de esto se criminalizaron una serie de comportamientos catalogados por la criminología clínica y la sociología de las desviaciones como “para”, “anti” y “a-sociales” tales como: la pobreza, el sindicalismo, la homosexualidad, la producción y venta y consumo de drogas, y sobre el activismo político y otras formas de disidencia. (González Plascencia y Gluyas, 2006)

## 2.2 Las políticas económicas actuales y su impacto en la seguridad pública

Los cambios económicos denominados “neoliberales” que se comenzaron a manifestar en la década de los ochenta, promovieron la reducción de la intervención estatal y la extensión de la iniciativa privada, ocasionando efectos negativos en la generación de empleos, concentración del ingreso, y las alternativas de sobrevivencia de la población, dando como resultado un aumento de la desigualdad social.<sup>51</sup> A su vez la unificación de los mercados a nivel mundial trajo consigo un proceso de comunicación e interdependencia entre los distintos países, que ha generado nuevas formas de criminalidad y violencia.

Como resultado de estos cambios en Latinoamérica se ha observado una transición de la violencia política hacia la violencia social, (Vega, 2010). Esto quiere decir que en el contexto actual, la violencia se caracteriza por mostrar una

---

<sup>51</sup> Alvarado 2011, señala que el enfoque más extendido en los estudios de la criminalidad es el que ha problematizado sobre la relación entre desigualdad y crimen violento. Algunos ejemplos de dichos estudios son: Bourguignon (1999). (Morgan, 2000) Fanjzilber, Loayza y Lederman (2001).

predisposición explícita a cometer un hecho delictivo y por lo tanto los individuos o grupos de criminales, se organizan, internacionalizan y desarrollan tecnológicamente. (Carrión, 2008). Las nuevas condiciones del mundo globalizado han propiciado, por un lado el surgimiento de nuevas dinámicas sociales relacionadas con la violencia, tal es el caso de lo que se ha denominado como delito amateur (Kessler, 2004) o desprofesionalización del delito (Pegoraro y Briceño, 2002), dichos conceptos nos hablan del involucramiento de individuos que anteriormente no cometían delitos y que ahora recurren a este tipo de acciones como una estrategia de supervivencia para tratar de satisfacer las carencias derivadas de la falta de empleo o de la precarización del trabajo. Estos sujetos debido a su inexperiencia como delincuentes, salen a las calles armados (cada vez es más fácil conseguir armas debido al crecimiento de los mercados informales) y en muchos casos sin planeación alguna del delito que cometerán, lo que ocasiona que tengan que recurrir al uso de la violencia para poder lograr su cometido; este tipo de acciones repercuten de manera severa en el sentimiento de inseguridad de la sociedad, ya que el tipo de delitos que cometen, son los que el ciudadano más reciente, debido que representan un daño directo a su persona y a sus bienes. Y por otro lado el surgimiento y consolidación del crimen organizado que se desarrolla a escala internacional, a un ritmo nunca antes visto y que incluye actividades ilícitas como el narcotráfico, tráfico de armas, de personas, y la producción y venta de artículos piratas. Precisamente una de las implicaciones más comunes del crimen organizado tiene que ver con el desarrollo de economías informales, teniendo un gran impacto en la seguridad pública pues muchas de las actividades relacionadas con el mismo se encuentran en las fronteras de la legalidad o incluso en el terreno de la ilegalidad. Por lo tanto el controlar este tipo de mercado así como las dinámicas por medio de las cuales se reproduce, representa uno de los principales retos para la policía y los gobiernos en la actualidad.

### 2.2.1 El mal funcionamiento de la policía

No sólo el incremento de los delitos y su nivel de violencia son la causa de la actual crisis de seguridad que se vive en nuestro continente, otro de los principales problemas de que aquejan a nuestra sociedad, es el mal funcionamiento de la policía. De acuerdo con (Fruhling, 2001) actualmente las policías Latinoamericanas muestran serias dificultades para poder cumplir con las tres características fundamentales de la policía moderna: especialización, profesionalización y carácter público. Esto quiere decir, que no existe una clara diferenciación entre las tareas de la policía y las tareas del ejército, no se cuenta con instrumentos de evaluación internos que permitan evaluar el desempeño de los miembros de la organización; ni mecanismos de control externos que permitan mantener una permanente observación de la sociedad hacia la policía para evitar fenómenos como la extorsión, la corrupción y el abuso policial. Por último las policías de la región muestran serias dificultades para brindar el servicio de seguridad a todos los ciudadanos de forma equitativa, pues existe una tendencia a dar prioridad en la atención a las zonas donde residen las personas que poseen mayores recursos, o zonas comerciales y turísticas, esto ha obligado a los ciudadanos a recurrir a diferentes alternativas como son: la contratación de policías privadas (las cuales han mostrado un significativo crecimiento en los últimos años). El cierre de calles y en los peores casos se ha llegado incluso a acciones de vigilantismo y linchamientos.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Uno de los linchamientos más difundidos por los medios de comunicación fue el ocurrido en San Juan Ixtayopan, Tláhuac en 2004. Ver. <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/06/capital/035n3cap> Sin embargo este no ha sido un caso aislado, de acuerdo con (Vilas, 2001) entre la década de 1980 y 1990 en México han ocurrido más de un centenar de linchamientos.

### 2.2.2 Las tensiones entre la democracia y la seguridad pública.

La consolidación de gobiernos democráticos en Latinoamérica, ha generado dificultades para la puesta en marcha de políticas de seguridad que puedan tener continuidad y que puedan ser efectivas, debido a varias razones. En primer lugar, la problemática de la inseguridad se ha convertido en parte del discurso de los políticos, en una de sus promesas de campaña, afectando a las políticas de seguridad al tratar de resolver el problema de la inseguridad en el corto plazo, aplicando políticas públicas de “administración de la delincuencia” basadas principalmente en la represión y en medidas punitivas; además de otras estrategias como la compra de equipo ( patrullas, cámaras, y aumento del número de policías), para de esta forma dar la impresión a la ciudadanía que se están llevando a cabo acciones “contundentes” en materia de seguridad pública. Por otro lado, existen serias dificultades para dar continuidad a las políticas de seguridad pública debido al fenómeno de la alternancia en el poder, al respecto existe evidencia de que algunos programas con enfoques a largo plazo que intentaban vincular a la población con la policía (como el caso de la policía comunitaria de Sao Paulo, (Fruhling, 2001)), se han visto interrumpidos y descontinuados por el cambio de gobierno. En el caso de la Ciudad de México, a pesar de que desde 1997 no se ha generado la alternancia en el poder, los continuos cambios en los modelos policiacos se han dado de manera sistemática. Por último la descentralización de las fuerzas de seguridad como alternativa para una mayor eficacia policial en el ámbito local ha mostrado serias dificultades en su implementación, debido a que los distintos niveles de gobierno que están involucrados en la toma de decisiones sobre las políticas de seguridad han aumentado, presentándose traslapos entre las funciones de policías de diferentes niveles como el nacional (federal) o municipal.(Ruiz y Romero, 2006), generando vacío de poder en el ámbito local, ineficiencia e incluso incapacidad para resolver los problemas relacionados con el crimen, la violencia y la arbitrariedad o falta de control policial. (Alvarado y Davis, 2001).

Tal es la importancia de la política en las cuestiones de seguridad que han surgido enfoques como el de (Alvarado y Davis, 2001. y Alvarado 2011) quien propone evaluar a las políticas de seguridad tomando en cuenta que además del ejercicio de acciones para prevenir y castigar a la delincuencia legalmente sancionada, estas políticas implican una acción de control político de las élites sobre sus propias coaliciones de poder y contra grupos opuestos; es decir las políticas de seguridad no solamente funcionan como un instrumento de orden social sino también como un medio por el cual se construyen equilibrios políticos.

En resumen, las políticas económicas han repercutido de forma significativa en las dinámicas sociales debido al aumento de la desigualdad social y la proliferación de actividades ilícitas como medio de supervivencia, que han sido alimentadas principalmente por el crimen organizado y el crecimiento de economías informales facilitando la adquisición de armas, productos “piratas” o ilegales y drogas a la población, lo que ha traído consigo un aumento significativo de la violencia social. Aunado a esto, el mal desempeño de las funciones policiales que ha caracterizado históricamente a las policías latinoamericanas, así como los reajustes políticos e institucionales propios de la consolidación democrática, han contribuido al crecimiento de la ola de violencia y criminalidad que azota la región, donde los ciudadanos han pagado los peores costos, al carecer de un sistema de seguridad pública que pueda satisfacer sus demandas y respetar sus derechos.

Como respuesta a esta “crisis de inseguridad” que atraviesa la región han surgido nuevos planteamientos que buscan abordar las políticas de seguridad pública desde un enfoque distinto ubicando al ciudadano como el principal beneficiario de las políticas de seguridad.

### 2.3 La Seguridad Ciudadana

El concepto de Seguridad Ciudadana aparece por primera vez en la Constitución española de 1978, rompiendo con la vieja tradición del orden público como misión de la policía (Carrión,2010) Dicho enfoque se caracteriza por ubicar a la ciudadanía como razón de ser y destinatario de toda política de seguridad, buscando principalmente hacer de la seguridad un límite al poder del Estado, no un poder de Estado.(López Portillo, 2001) Tal planteamiento tiene como objetivo lograr que el individuo no tema una agresión violenta, sepa respetada su integridad física y sobre todo, pueda disfrutar de la privacidad del hogar y circular tranquilamente por las calles sin temer ser víctima de un robo o una agresión. La seguridad entendida de esta manera es una creación cultural que implica una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos.

Las principales diferencias entre el concepto de seguridad pública y seguridad ciudadana son las siguientes:

<b>Seguridad Pública</b>	<b>Seguridad Ciudadana</b>
El paradigma dominante es la razón de Estado	El paradigma dominante es el Estado democrático de Derecho.
La seguridad es una atribución del poder.	La seguridad es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano.
Objetivo: garantizar el orden público	Objetivo: garantizar el ejercicio de las libertades ciudadanas.
La seguridad es un fin en sí mismo	La seguridad es un medio para alcanzar los fines de la democracia
La responsabilidad reside en el Estado, esencialmente como mecanismo de poder	La responsabilidad recae en el gobierno y los gobernados a través de un diseño y control horizontal
El individuo es un espectador pasivo de las acciones del Estado	El individuo se convierte en ciudadano en tanto establece una relación activa frente a su derecho a la seguridad.
El aparato del Estado se desenvuelve al margen de los gobernados	Las instituciones funcionan adecuadamente, sólo en tanto logran expresar las necesidades dinámicas de la propia sociedad.
La institución pública y el individuo viven en paralelo por lo tanto no es necesaria la confianza entre ellos.	La participación ciudadana y la verificación pública del desempeño institucional son dos factores reguladores por lo tanto es necesario una relación más cercana entre ciudadanos e instituciones
Fuente: elaborado por el autor con base en (López, Portillo Ernesto. 2001)	

Como se puede observar en el cuadro, el modelo 'tradicional' de seguridad pública está basado en el mantenimiento del 'orden' a través de estrategias punitivas, lo cual ha derivado en un claro distanciamiento de las necesidades del ciudadano. Bajo el enfoque de la seguridad ciudadana, la delincuencia deja de ser un asunto exclusivo de la policía para convertirse en una política integral que se basa en la corresponsabilidad entre gobierno, policías y ciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia integral para abordar la problemática de inseguridad contempla:

1. Profesionalización y saneamiento de la policía, rescatando la figura de policía comunitario o de barrio
2. Participación organizada activa, informada, consciente y autónoma de los ciudadanos (principalmente en la prevención del delito)
3. Política social del gobierno que evite la interacción de los factores de riesgo delincriminal, sobre todo en la población infantil y juvenil (Peñaloza, 2001)

### 2.3.1 La policía comunitaria

Una de las alternativas que han seguido los países Latinoamericanos para avanzar en la profesionalización, saneamiento de la policía y mejora de la relación con los ciudadanos ha sido la implementación de programas de policía comunitaria.

Este modelo se difundió rápidamente en los países desarrollados durante la última década del siglo XX, mientras que en América Latina algunos países han comenzado a implementarlo, pero aún falta mucho para que este se consolide. La peculiaridad de dicho modelo es que se basa fundamentalmente en un acercamiento entre la policía y la comunidad con la finalidad última de prevenir el delito y no sólo de responder en forma reactiva ante las contingencias. (Fruhling, 2004)

Las principales características de la policía comunitaria son:

- Vigilancia a pie
- personal dedicado a determinadas áreas geográficas
- desarrollo de asociaciones en la prevención del delito
- desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre problemas locales importantes (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998, Goldstein 1998)

La instauración de dichos programas en América Latina, se ha realizado con la intención de superar las problemáticas que caracterizan a la policía de la región. El modelo de policía comunitaria abre la posibilidad de que existan controles de evaluación internos y externos que permitan medir el desempeño de la policía y evitar anomalías como el uso indebido de la fuerza, corrupción etc. A su vez la falta de confianza de los ciudadanos hacia la policía, busca ser superada a través de modelos de vigilancia apegados a las necesidades del ciudadano, donde es fundamental una comunicación constante entre ambas partes; por último, dicho modelo permite situar a la policía en sintonía con procesos de descentralización y modernización administrativos que ya tenían lugar en otros sectores del Estado. (Fhruling, 2004)

Para que el programa de policía comunitaria funcione de manera adecuada es necesario un cambio en la estructura policial, que permita un mayor grado de independencia de la policía local, lo cual significa que el policía (de menor rango) debe tener poder de decisión para poder enfrentar las problemáticas de manera inmediata, sin necesidad de consultar o pedir aprobación a un mando central; la flexibilidad y creatividad de las estrategias policiales es un punto clave para lograr la inclusión de la comunidad en la prevención del delito (Fruhling, 2001). El fin último de estos procesos es lograr un cambio de cultura institucional (Dammert, 2003) lo que significa que la policía logre trabajar de manera conjunta y continua con la comunidad solucionando las necesidades de esta trayendo consigo una mejora en la percepción de la inseguridad y una disminución de los índices delictivos, así como un fortalecimiento del vínculo policía – ciudadano.

### 2.3.2 Prevención del delito y participación ciudadana.

Como señalamos anteriormente la problemática de inseguridad que vivimos actualmente, no solo es consecuencia de la poca eficacia policial, también intervienen factores sociales que deben ser atendidos con el fin de evitar que los índices delictivos y el sentimiento de inseguridad de la población continúen en aumento.

La participación ciudadana en la prevención del delito ha sido uno de los enfoques más promovidos en alrededor del mundo como una posible alternativa para abordar las problemáticas de delincuencia al interior de las comunidades.

La prevención del delito puede ser entendida como “Las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites de sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Dammert, 2003) Sin embargo esta definición resulta acotada al señalar que quien define los actos que pueden ser un factor de riesgo para la población es el Estado, otros enfoques rescatan el papel central del ciudadano en la definición de las amenazas y los daños, tomando en cuenta los posibles efectos perjudiciales que estos pueden generar a las personas, esto quiere decir que la percepción que el ciudadano tenga de su entorno resulta un factor fundamental para tomar en cuenta al momento de diseñar estrategias de prevención del delito.(Bouchot, 2007) Por lo tanto dichas estrategias deben estar enfocadas no sólo a tratar de prevenir los delitos sino también a contribuir a disminuir el miedo a ser víctima de un delito.

### 2.3.3 Estrategias de prevención del delito.

Existen diferentes tipos de estrategias de prevención del delito, las cuales buscan impactar a distintos niveles. En primer lugar se encuentran aquellas estrategias de prevención donde la responsabilidad recae directamente sobre el Estado, tal es el caso de la prevención estructural o prevención social del delito, la cual a través de políticas públicas trata de promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, centrándose principalmente en niños y jóvenes. (Bouchot, 2007)

En segundo lugar se encuentran las estrategias que tienen el objetivo de impactar en el nivel local, por lo tanto la ciudadanía ocupa un lugar central debido a que el

conocimiento de la localidad y sus dinámicas es un factor fundamental para el éxito de este tipo de tácticas dentro de las cuales destacan:

Prevención situacional: Este tipo de prevención hace hincapié en la reducción de las oportunidades para que los delitos sean cometidos, aumentando el riesgo para los delincuentes de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales que estos puedan llegar a obtener del acto delictivo. Esta estrategia se lleva a cabo a través de la mejora de la imagen de la localidad (mayor alumbrado en sitios clave, poda de árboles, reductores de velocidad, etc.) (Bouchot, 2007)

Prevención local o comunitaria: este tipo de prevención, es la que requiere de un mayor involucramiento por parte de los ciudadanos ya que busca modificar las dinámicas de los vecindarios que influyen en el desarrollo de la delincuencia, la victimización y por ende la inseguridad. (Bouchot, 2007) Para la implementación de esta estrategia se requiere de una comunidad organizada y coordinada con la policía para identificar cuáles son las dinámicas que se desarrollan en su colonia que resultan nocivas o peligrosas (elaboración de un diagnóstico) y generar estrategias para tratar de contrarrestarlas mediante acciones como pueden ser: La organización de eventos deportivos y culturales para lograr la recuperación de espacios públicos, coordinar dispositivos de vigilancia entre policías y ciudadanos en situaciones importantes como la entrada y salida de los niños y jóvenes en las escuelas de la comunidad etc.

Este tipo de estrategias que demandan un rol cada vez más activo de la ciudadanía pone en evidencia el traslado de la problemática de inseguridad de la esfera gubernamental a la esfera pública (Dammert, 2003). Esto quiere decir que además de los ciudadanos es necesario tomar en cuenta e involucrar a otro tipo de actores como las ONG'S y el sector empresarial, para lograr medidas con mayor impacto y que se traduzcan en zonas más seguras para todos los habitantes de la ciudad. (Bouchot, 2007)

Con respecto al involucramiento de la ciudadanía en acciones para enfrentar la problemática de la seguridad, es necesario tomar en cuenta que esta se puede dar

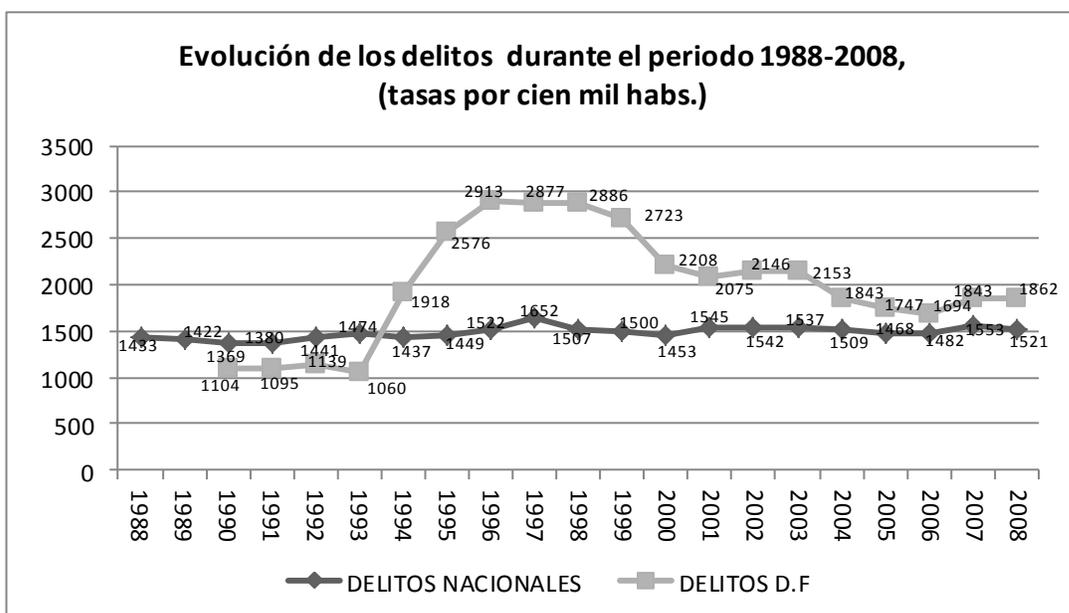
en dos sentidos, por un lado la organización de la ciudadanía de manera independiente, este tipo de organizaciones muchas veces son producto de la falta de respuestas por parte del gobierno para enfrentar el problema. Y por otro lado debido a un interés del gobierno y de las instituciones policiales, por mejorar su imagen, acercarse a la ciudadanía y establecer espacios de cooperación para la prevención del delito. (Dammert, 2003), Al respecto es necesario tomar en cuenta que la seguridad es una obligación indubitable del Estado y por lo tanto todas las acciones ciudadanas no importa bajo qué condiciones surjan, deben tratar de buscar una respuesta por parte de las autoridades e instituciones para fortalecer el Estado de derecho y garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos y por ende evitar situaciones donde la ciudadanía haga justicia por su propia mano.

De acuerdo con la argumentación anterior la problemática de la inseguridad es un fenómeno que ha causado preocupación a nivel mundial, en el caso de los países de América Latina donde compartimos una serie de características estructurales las cuales hacen que la problemática posea características particulares y nos diferencie de otras partes del mundo, sobre todo por los altos índices de violencia registrados. Sin embargo más allá de las similitudes regionales o incluso globales que puede presentar el problema, es necesario tomar en cuenta las medidas que toman los gobiernos en la materia y ver el impacto que estas han tenido.

En el siguiente apartado se analizará las políticas de seguridad pública que han sido implementadas por los gobiernos perredistas a partir de 1997, centrando el análisis en los cambios que se han generado en la estructura policial, las políticas de prevención del delito así como el fomento de la participación ciudadana.

## 2.4 La crisis de inseguridad en la Ciudad de México.

La Ciudad de México es una megaciudad con una alta densidad de población, empleo insuficiente, planeación urbana desorganizada y una deteriorada infraestructura, estas características favorecen a la concentración de una gran cantidad de delitos en la urbe. (Pick y Butler, 2000) No obstante dichas características no son suficientes para responder ¿Por qué en la ciudad se produjo un alza tan estrepitosa en los índices delictivos a partir de la década de los noventa? Por tal motivo, es necesario analizar cuáles fueron las causas que contribuyeron en la generación de tal fenómeno, que provocó que se situara a la inseguridad como el principal problema de la Ciudad de México.



El surgimiento de la inseguridad como una de las principales problemáticas de la ciudad puede rastrearse a partir de la gestión de Miguel de la Madrid en donde los índices delictivos ascendieron drásticamente al presentarse 170 mil delitos anuales en comparación con el sexenio anterior encabezado por Luis Echeverría en donde se registraron 70 mil delitos anuales. (Hernández e Isunza, 2001) Las acciones que se implementaron en materia de seguridad en esos años, no

contemplaban la participación ciudadana como un componente primordial de las políticas de seguridad del Distrito Federal, las medidas aplicadas estaban basadas en el paradigma punitivo y con una perspectiva centralizadora de las funciones en el ámbito federal, es decir los programas que se generaron en dicho periodo no lograron tener un impacto en la creación de reglamentos y políticas a nivel local, con excepción de la creación de los consejos consultivos de seguridad pública tanto estatales como municipales en las 31 entidades federativas en el año de 1985; el Distrito Federal quedó excluido de esta medida a pesar de la gravedad del problema en la localidad. No obstante, la creación de estos mecanismos no brindó resultados significativos en la materia.

Aunado a la falta de políticas preventivas, los años ochenta se caracterizaron por el alto nivel de corrupción de las autoridades policiacas, y su complicidad con los delincuentes, lo que afectó en gran medida la percepción de los ciudadanos y su relación con las policías.

A continuación se exponen de forma breve algunos de los principales aspectos del proceso de consolidación de la policía en la Ciudad de México su evolución y la relación de este proceso con el surgimiento de actividades ilegales y de corrupción por parte de la policía que tuvieron su máxima expresión en los años ochentas.

El origen de la policía capitalina se dio en los comienzos del siglo XX y está íntimamente ligado a la construcción del régimen autocrático surgido durante la revolución mexicana<sup>53</sup>. Durante todos estos años la legalidad e ilegalidad han sido espacios negociados de poder y control, por tal motivo la corrupción en la policía mexicana moderna es tan vieja como el proceso del cual surgió, esta fue evolucionando de manera paralela a como fue consolidándose el poder militar y político en México. La participación de la policía como protagonista de acciones

---

<sup>53</sup> Ver el cuadro contiguo donde se destacan los principales sucesos de la policía capitalina en el siglo XX.

ilegales o en contubernio con delincuentes ha sido recurrente a lo largo de los años con una amplia gama de actividades que van desde la clásica “mordida” hasta faltas mucho más graves como son: el espionaje político la extorsión a delincuentes, creación de redes de protección y de bandas criminales. Aún después de la alternancia electoral ocurrida en el año 2000, y los reacomodos políticos que implico, estas organizaciones se mantienen en una situación política pos-autoritaria, porque gozan de una autonomía por encima de un gobierno de leyes y de un control civil democrático. (Alvarado, 2012)

<b>Breve historia de la policía moderna en la Ciudad de México</b>		
1917	Surgimiento	Como resultado de la desaparición de los poderes de la capital y su conversión a una regencia. Surge la policía capitalina, integrándose con los restos de la policía estatal, municipal y de otras fuerzas.
1934-1940	Modelo Híbrido	Gobierno de Lázaro Cárdenas, surgimiento de un modelo híbrido de policía público- privado.
60's a 80's	Consolidación y desarrollo del cartel policial	Crecimiento de la urbe, la policía crece en funciones, espacios y clientelas así como en la lucha contra opositores y criminales. Durante estas décadas la policía desarrolla una poderosa mafia interna por medio de la cual controló, contuvo y administró el crimen durante varios años.
90s	Inseguridad y Democracia	Transición democrática en la ciudad, se dispararon los índices delictivos y se inicia un reacomodo de fuerzas al interior de la corporación y la puesta en marcha de nuevos modelos de operación policial en busca de mayor eficacia.
Fuente: Elaborado por el autor con base en (Alvarado, 2012)		

Para el caso de la Ciudad de México un ejemplo que manifiesta de manera clara el grado de corrupción y abuso de poder al que se llegó en la década de los ochentas fue el de Arturo Durazo Moreno, originario de Sinaloa fue Director

General de Policía y tránsito en el Distrito Federal durante el periodo (1976 – 1982) mismo en el que fue Presidente de la República su amigo José López Portillo.

Durante su gestión se crearon ramas por medio de las cuales extorsionar diversos sectores como por ejemplo a periodistas, prostitutas, vendedores ambulantes y territorios como el de la zona rosa. (Alvarado, 2012)

En 1976 creó la Dirección Investigación para la Prevención de la Delincuencia (DIPD) y al frente de ella estuvo su amigo Francisco Sahagún Baca. La dirección tuvo fama de albergar policías corruptos y de poner en práctica mecanismos como la incorporación delincuentes protegidos que pasaban los pitazos y trabajaban para ellos llamados “madrinas”, el “sembrar” delitos a ciudadanos inocentes y la práctica de la tortura dentro del trabajo policial de rutina. (Cuellar 2011). Además de estas actividades dicha corporación fue una incubadora de un grupo de destacados delincuentes como Gutiérrez Mandujano, J.J. Zorrilla entre otros. Que tuvieron nexos con la Dirección Federal de Seguridad, corporación que también se destacó por sus numerosas actividades ilegales y corruptelas a nivel federal.<sup>54</sup>

Producto de las ganancias generadas por la “mafia policial” la cual se amplió y fortaleció como nunca antes durante su gestión, Arturo Durazo construyó dos mansiones ubicadas en el Ajusco con marcadas influencias Suizas, así como un “Partenón” en la Bahía de Zihuatanejo en el Estado de Guerrero donde usaba como empleados en sus fiestas y ostentosos eventos sociales a miembros de la policía capitalina.

---

<sup>54</sup> La Dirección Federal de Seguridad fue una agencia de inteligencia dependiente de la Secretaría de Gobernación creada durante la administración del Presidente Miguel Alemán cuya misión era recabar información de actividades subversivas o terroristas a lo largo del territorio nacional. Sin embargo fue acusada de ser el instrumento para realizar espionaje político y desaparecer a los opositores del régimen, los miembros de dicha agencia fueron el instrumento más activo durante la llamada “guerra sucia” (Aguayo, 2001) Uno de sus principales hombres fue Miguel Nazar Haro quien fue designado Director de la misma en 1979. De acuerdo con registros de la CNDH se han comprobado nexos en 54 de 530 posibles desapariciones y asesinatos que a su vez involucran a jefes policíacos y a políticos de todos los niveles debido a la guerra sucia durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo donde Nazar Haro fue sus hombres fuertes (Cuellar, 2011)

En este breve recorrido es posible observar que la corrupción es una actividad que tiene profundas raíces en la policía de México y el Distrito Federal, las décadas de los 70's y 80's fue un periodo de crecimiento exacerbado de las prácticas de corrupción e involucramiento de la policía en actividades ilegales. A pesar de fenómenos tan importantes como la transición democrática a nivel federal y local que se experimentó en los últimos años y los reacomodos políticos que ha implicado, las policías capitalinas como veremos con mayor detenimiento más adelante pese a los cambios introducidos por los gobiernos perredistas, continúan con muchas de las prácticas antes relatadas, protegiendo criminales, participando en actividades ilegales y violando sistemáticamente los derechos humanos.

El incontrolable crecimiento en la criminalidad y la falta de políticas adecuadas para enfrentar dicha problemática, trajeron como consecuencia que en 1988 el principal tema de debate en el congreso fuera la insatisfacción social causada por la problemática de la inseguridad<sup>55</sup> a partir de este momento la problemática de la (in)seguridad se ha mantenido como uno de los principales temas de discusión de la agenda política y también como un tema prioritario para los medios de comunicación y los ciudadanos.

Durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari disminuyó ligeramente la incidencia al registrarse un promedio de 130 mil delitos por año, sin embargo como se señaló en el capítulo primero, en esos años en la ciudad existía una crisis de participación que estalló con el sismo de 1985 y que dio paso a una etapa de reformas políticas y de reacomodos institucionales en la Ciudad de México que el gobierno en turno tuvo que enfrentar, las cuestiones referentes a las políticas de seguridad pública no fueron la excepción. El regente Manuel Camacho Solís en 1989 dio a conocer el programa de seguridad para el Distrito Federal donde se incluían los siguientes aspectos:

- La integración de los comités delegacionales de seguridad pública

---

<sup>55</sup>Véase (Diario de debates de la Cámara de Diputados 24 de Mayo de 1988)

- Restructuración de la Procuraduría general de justicia del distrito federal y reorganización interna de la Secretaría general de protección y vialidad (de la que dependía entonces la función de seguridad pública) fortalecidas por un proceso de profesionalización.
- Creación de la Dirección de Inteligencia
- Creación de la Procuraduría Social
- Búsqueda de la participación activa de los partidos políticos en la discusión de este tema

La ley de seguridad pública del D.F fue aprobada hasta julio de 1993 señalando que la delegación política fungiría como rectora y coordinadora de los programas de seguridad pública. Con respecto a los comités de seguridad se mencionaba que serían integrados por diversos actores<sup>56</sup> recurriendo principalmente a la estructura vecinal existente desde la década de los ochenta. (Hernández e Isunza, 2001).

En noviembre de 1993 Manuel Camacho es sustituido en la regencia por Manuel Aguilera debido que renunció al cargo para participar en la contienda por la candidatura a la presidencia de la República, en la cual resultó derrotado. Esto provocó que los planteamientos que se habían generado en materia de seguridad pública no mostraran resultados significativos al dificultarse la continuidad en el proyecto. De forma paralela, el ambiente político del país se tensó a raíz de las elecciones para presidente para el periodo 1994-2000. Prueba de ello fueron los episodios de violencia que existieron en el país donde sobresalen los asesinatos del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en Jalisco en 1993, el asesinato de Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994 y el de José Francisco Ruiz Massieu. Además de estos asesinatos, el alza en los índices delictivos en esos años,

---

<sup>56</sup> La junta de vecinos, las asociaciones de residentes, los comités de manzana, colonia o escuela, así como las asociaciones empresariales, cámaras de comercio, clubes de servicio y demás asociaciones sociales.

permiten suponer que el gobierno sufrió una pérdida de los controles sobre la policía y ésta sobre la delincuencia (Alvarado, 2011).

Otro factor fundamental para explicar el incremento de la criminalidad en la ciudad, fue que entre 1993 y 1994 se aprobó un paquete de reformas a varias leyes, que alteraron de manera significativa los medios por los cuales enfrentar el fenómeno de la inseguridad en la ciudad, algunas de las consecuencias más relevantes de las reformas fueron: la pérdida de atribuciones de la SSPDF para mantener el orden en la vía pública y asignándosele éste a las delegaciones políticas bajo un marco de inspección no uniformado, a su vez también perdió la competencia para supervisar al transporte público y esta se le asignó a la secretaría de transporte, esto provocó la fracturación de la SSPDF así como la pérdida de su capacidad para combatir delitos de baja peligrosidad, lo cual es un factor clave para contener a la delincuencia y de esta forma evitar que dichos delitos se conviertan en faltas mucho más graves. Las reformas también repercutieron en la administración y procuración de la justicia, debido a que se creó una división totalmente arbitraria entre delito grave y delito leve, además de que se realizaron modificaciones a los artículos 16 y 19 constitucionales que causaron serias alteraciones al proceso penal, trayendo como resultado, inestabilidad jurídica y serias dificultades para sancionar de manera eficaz a los delincuentes.<sup>57</sup>

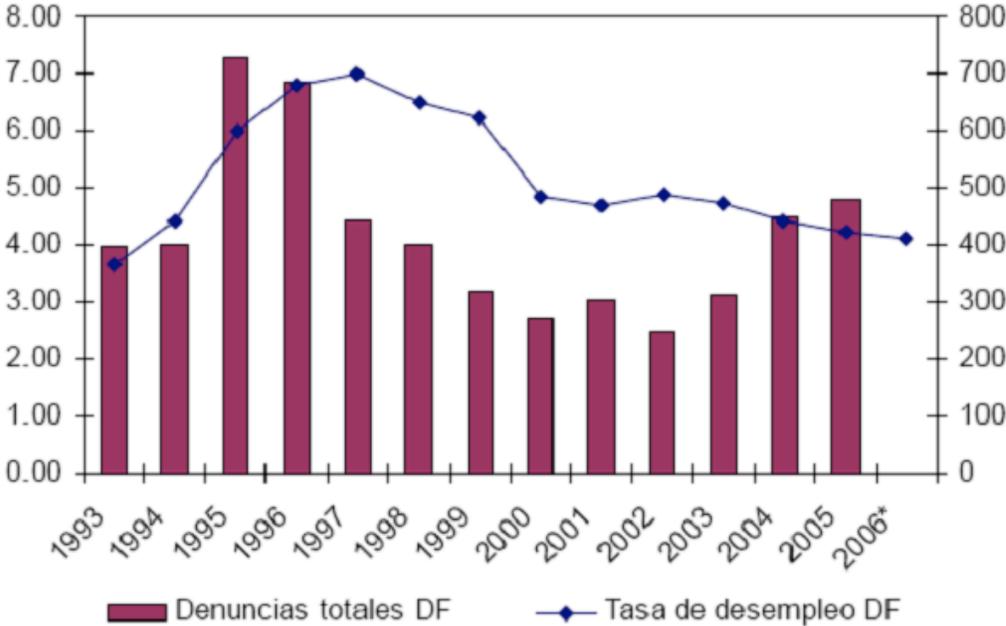
Aunado a lo anterior, existía una relación disfuncional entre la secretaría de seguridad y los cuerpos de procuración de justicia, lo que afectó la capacidad conjunta del Estado para enfrentar el fenómeno delictivo, evidenciando una severa inestabilidad institucional, prueba de ello, fue que en el periodo previo al primer gobierno electo de la capital existieron más de seis procuradores de justicia que tuvieron una duración de menos de un año en el cargo (Del Villar, 2001)

---

<sup>57</sup> Además de los cambios legales mencionados, la Procuraduría venía mostrando un bajo desempeño. De acuerdo con Armando Salinas, En 1990 se consignaba 14.3% de las averiguaciones mientras que en 1996 habiéndose duplicado ya las mismas, ya solo se consignaban el 6% de las investigaciones es decir, en una contradicción absurda a cada vez más delitos correspondían cada vez menos responsables de los mismos.

En el sexenio de Ernesto Zedillo se agravó el problema de la inseguridad como resultado de una crisis económica aguda que generó tasas de desempleo superiores al diez por ciento de acuerdo con la SSPDF, existe una relación positiva entre la tasa de desempleo y el aumento de los delitos.

**Tasa de desempleo D.F. vs. Incidencia delictiva**



\*Información al 18 de noviembre de 2006  
 Fuente: Informe Sexenal de Actividades de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2000-2006. Gráfica Elaborada con base en datos del INEGI y cifras estimadas con información de la PGJDF.

La política de seguridad presentó una discontinuidad en su aplicación durante dicho periodo, debido a diferencias surgidas entre los altos mandos de la policía, una de las consecuencias de estos enfrentamientos fue la destitución del Jefe de la Policía, el Lic. David Garay, quien fue sustituido por el General Tomás Enrique Salgado Cordero, reiniciándose así la militarización de la policía capitalina,<sup>58</sup> como

<sup>58</sup>En relación con la remilitarización de la policía capitalina otra maniobra clave por parte de Ernesto Zedillo fue la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública un enorme órgano burocrático creado formalmente para combatir el crimen, que agrupa gobernadores, procuradores de los estados, policías y militares. Para analizar más a detalle todos estos cambio véase (Alvarado, 2011)

una respuesta desesperada ante la ola de criminalidad que para finales de 1996 alcanzaba el punto más alto en la historia de la Ciudad.<sup>59</sup>

En 1997 se inicia formalmente la vida democrática en la capital con la reforma política que abrió la posibilidad de que se eligiera el Jefe de Gobierno. Cuauhtémoc Cárdenas resultó el primer Jefe de Gobierno electo de la ciudad de México, con esto se terminó el régimen de corte administrativo y presidencialista por el cual se había gobernado la ciudad. Sin embargo en materia de seguridad pública el gobierno capitalino no logró tener facultades plenas ya que el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal debe ser autorizado por el Presidente de la República, esto continúa hasta la actualidad en donde después de 14 años de gobierno local en la ciudad de México no se ha podido concluir una reforma política que de facultades plenas al gobierno y a los habitantes de la Ciudad de México.

#### 2.4.1 Cárdenas y la inseguridad en la ciudad de México: poco tiempo para un gran problema.

Cuauhtémoc Cárdenas en su programa de gobierno identificó como principales factores que detonaron la situación de inseguridad en la ciudad la corrupción y el crimen organizado, señaló que la respuesta de las autoridades priístas había sido fundamentalmente incrementar el presupuesto para la compra de equipos más sofisticados, la contratación y entrenamiento de nuevo personal; lo que ocasionó un crecimiento irracional de la policía<sup>60</sup> y la militarización de los mandos en la Secretaría de Seguridad Pública.<sup>61</sup> A su vez manifestó que las causas profundas

---

<sup>59</sup> En sólo un año entre 1995 y 1996 el asalto con violencia a repartidor creció 61%, 48% la corrupción de menores, 46% el asalto bancario, 19% el abuso sexual y 10% la violación. (Salinas Armando, 2000). En 1997 ocurrieron 264 mil delitos en la capital, un promedio diario de 724 hechos delictivos.

<sup>60</sup> Cárdenas señaló que la capital en 1997 contaba con 334 policías por cada 1000 delitos, 6.6 veces más que la media internacional y cuenta con 54 000 policías que representan 65 por cada 10000 habitantes, en contraste en Londres existen 25 policías por cada 10 000 hab.

<sup>61</sup> Los mandos militares en la policía del D.F han existido a lo largo de la historia de la ciudad, sin embargo desde 1988 hasta mediados de 1996 se había logrado el nombramiento de mandos civiles a cargo de la Secretaría de Seguridad

del incremento de la inseguridad ciudadana como la crisis económica y la descomposición social habían quedado en el olvido, acorde con su diagnóstico reconoció que el problema delincencial por el que atravesaba la ciudad no podía solucionarse pensando en una respuesta que contemplara únicamente las acciones de las instituciones encargadas de la seguridad pública, y por tal motivo ubicó a la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública como una de las principales alternativas para poder crear un nuevo clima de confianza entre las autoridades policíacas y los ciudadanos; y a su vez contribuir a la creación de un equilibrio entre el control de la delincuencia y el respeto a los derechos humanos de la población. (Cárdenas, 1997)

Dentro de las principales medidas que Cárdenas propuso para poner en marcha una nueva política de seguridad pública en la ciudad destacan las siguientes:

- Desarticular y castigar severamente la complicidad policiaca y judicial que asegura la impunidad de los delincuentes.
- Integrar funcionalmente los servicios policíacos preventivos y de investigación con la acción eficaz del ministerio público para perseguir los delitos.
- Responsabilizar a las autoridades policíacas de la vigilancia prevención y persecución de la delincuencia con base en la asignación de un territorio específico, para de esta manera poder establecer un vínculo con la ciudadanía y brindar mejores resultados a la población.
- Desconcentrar y descentralizar los servicios de control sobre la corrupción y las desviaciones de los policías y del ministerio público, haciéndolos fácilmente accesibles a la población.
- Las medidas anteriores tendrían que complementarse con medidas que institucionalicen la participación ciudadana en la supervisión del

---

Pública, sin embargo el presidente Zedillo inicia una remilitarización de la policía al nombrar en el cargo al Gral. Enrique Tomas Salgado Cordero. (Alvarado y Davis en prensa), La remilitarización no solo repercutió en los altos mandos de la policía también se vio reflejada en Iztapalapa donde Zedillo autorizó el patrullaje y vigilancia de militares en la localidad mostrando así un retroceso en lo que respecta a las exigencias democráticas en las políticas de seguridad pública.

funcionamiento de aparatos de procuración de justicia y de policía preventiva, así como en la evaluación de sus actividades.

La visión de la inseguridad como un problema social, las propuestas de atención al problema basadas en una moralización de la policía y el fomento de la participación ciudadana en las políticas de seguridad, resultaban coherentes y necesarias para poder enfrentar de forma adecuada dicha problemática. Sin embargo la gestión Cardenista se enfrentó a dos problemas principales, los cuales dificultarían la puesta en marcha de políticas de tal magnitud. En primer lugar, el factor tiempo, pues tres años eran un lapso muy breve para poder cambiar la situación de inseguridad y realizar todas las maniobras institucionales requeridas para que la policía pudiera brindar un mejor servicio y lograra una nueva relación con la ciudadanía. En segundo lugar se encontraba el ámbito político en el cual resaltaban dos cuestiones, por un lado el arribo de un gobierno opositor al poder implicaba una serie de reacomodos institucionales entre los poderes locales, los militares y la presidencia.<sup>62</sup> En estas negociaciones y maniobras el gobierno de la ciudad gastó gran parte del tiempo en lograr ubicar a sus correligionarios en los puestos claves del gobierno para de esta forma empezar a proponer una política de seguridad acorde con su visión. Por otro lado se encontraba el interés de Cuauhtémoc Cárdenas por ser candidato a la presidencia de la república, esto lo obligó a que muchas de sus decisiones en materia de seguridad se vieran limitadas o insuficientes ya que buscaba poder contender a la presidencia sin estar en una situación de desventaja producto de decisiones políticas controversiales. (Alvarado, 2011)

---

<sup>62</sup> Por disposiciones expresas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 115 y 122), en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (art. 34) y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal dicho servidor público podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno.

A pesar de la complejidad que presentaba el panorama compuesto por la crisis de inseguridad y el inicio de la vida democrática en la ciudad, las políticas de seguridad pública durante el primer gobierno electo dieron varios resultados que aunque no fueron los suficientes, marcaron la pauta para que los gobiernos posteriores pudieran hacer un trabajo más consistente en la materia.

Los titulares de la SSPDF Y de la PGJDF durante el periodo (1997-2000) fueron Rodolfo Debernardi<sup>63</sup> y Samuel del Villar respectivamente, a pesar de la procedencia militar de Debernardi, el Jefe de Gobierno se mantuvo coherente con su discurso y ordenó el retiro de los militares de la zona de Iztapalapa como una de las primeras medidas en materia de seguridad al inicio de su gestión.

El combate a la corrupción fue uno de los principales rubros atendidos durante su gestión, de acuerdo con el procurador en turno Samuel del Villar la premisa fue la cero tolerancia a la corrupción, si se descubría un hecho se consignaba inmediatamente. En 1998 se consignaron por actos de corrupción a más de 400 servidores públicos, 250 de los cuales eran de la procuraduría y de ellos más de 100 eran agentes de la policía judicial y más de 50 eran agentes del ministerio público. Respecto a los miembros de la SSPDF, se dieron de baja a 2663 policías durante toda la gestión.<sup>64</sup> (Del Valle, 2001) y (Del Villar, 2001).

La mejora en el desempeño de las funciones tanto de la policía como de los integrantes de la procuraduría fue otra de las áreas de interés de la política de seguridad del gobierno Cardenista. Para lograr tal mejora, fue necesario crear nuevas estrategias que incrementaran la eficacia preventiva y la eficacia persecutoria.

La procuraduría puso en marcha programas territoriales en las zonas de alta incidencia delictiva a partir de acuerdos con los grupos representativos de las comunidades, para definir en conjunto cuáles serían las prioridades por atacar y la

---

<sup>63</sup> Coronel retirado, propuesto y aceptado por el presidente de la república Ernesto Zedillo.

<sup>64</sup> El gobierno capitalino manifestó que durante 1999 la contraloría interna y el consejo de honor y justicia de la secretaría de seguridad pública destituyeron a 584 policías preventivos por violaciones a la ley de seguridad pública del Distrito Federal. Entre las causas principales destacan: abuso de autoridad, extorsión por cuestiones administrativas como daños causados a equipo y patrullas, disparar su arma en estado de ebriedad o abandono de empleo.(Salinas,2000)

forma de hacerlo en cada zona.<sup>65</sup> La SSPDF por su parte diseñó un nuevo esquema territorial que dividió a la ciudad en 51 sectores, 168 cuadrantes y 687 zonas de patrullaje, el principal motivo de esta reorganización territorial era tener control sobre las policías a través del conocimiento de sus áreas de actuación para brindar un mejor servicio.

Otras acciones relevantes fueron, la puesta en marcha del número 060 para poder atender las demandas ciudadanas, se realizaron operativos en 43 colonias (las de mayor incidencia delictiva), y hubo otras acciones que trataron de vincular a ciertos sectores ciudadanos con la policía como fueron la puesta en marcha de 11 códigos águila en distintos puntos de la ciudad. Respecto al equipamiento de las policías, se adquirieron 2000 patrullas, 191 grúas, 1000 camionetas panel, 14 ambulancias y 450 motopatrullas; además por medio de la secretaria de la defensa nacional se compraron 13 421 armas y 9000 chalecos antibalas. (Del valle, 2001)

Dentro de las asignaturas pendientes de la administración Cardenista, destacó la descentralización de la policía ya que resultó un tema que presentó serias dificultades y avances escasos. Algunas delegaciones elaboraron planes de seguridad pública, en algunas otras hubo algunos cambios en la estructura institucional que permitieron un mayor control de ciertas áreas de la seguridad pública.<sup>66</sup> A pesar de estos avances la descentralización entendida como la

---

<sup>65</sup> El programa Tepito es el ejemplo más significativo que fue progresando con un enorme apoyo por petición de la comunidad. (Del Villar, 2001)

<sup>66</sup> En la delegación Cuauhtémoc se hizo cargo de la seguridad pública el subdelegado jurídico y de gobierno quien a su vez montó un comité delegacional de seguridad pública integrado por los antiguos representantes vecinales contemplados por la ley de participación ciudadana de 1995; posteriormente se integraron los coordinadores de los comités vecinales. El comité delegacional tuvo reuniones mensuales regulares desde 1998, (Alvarado, 2011) Actualmente, la Delegación Cuauhtémoc a pesar de expresar que no tiene el control de la policía, ha realizado acciones en el tema a través de su policía comunitaria (integrada por 97 elementos), de acuerdo al segundo informe de gobierno de la delegación, durante el año 2010 se realizaron 2862 remisiones ante el Juez Cívico y 590 ante el Ministerio Público. (Quinto informe de labores delegación Cuauhtémoc) Además la delegación cuenta con una policía denominada Policía Cívica, (compuesta por 191 elementos) encargada de supervisar el programa de enfajillamiento de vehículos abandonados en vía pública, además de coordinar acciones para prevenir faltas que van en contra de la Ley de Cultura Cívica. (solicitud de información pública con folio 0405000098611). De acuerdo con información recabada en entrevistas y reuniones, estas policías han dificultado el trabajo en materia de participación ciudadana debido a que responden a mandos delegacionales complicando la coordinación con los jefes de sector de la zona, quienes presentan esquemas de operación distintos (ver capítulo 3)

entrega del mando de la policía a las autoridades delegacionales fue un hecho que no se dio y donde predominó la falta de claridad. Al respecto entre las autoridades existieron versiones muy diversas acerca de lo que se entendía y las acciones que se estaban llevando a cabo.<sup>67</sup> Por parte de la procuraduría se llevaron a cabo acciones de desconcentración para tener un mayor acercamiento ciudadano y facilitar los medios para la presentación de demandas.<sup>68</sup>

Durante la administración se realizaron algunas maniobras institucionales con el fin de mejorar la relación entre la ciudadanía y las policías, uno de los cambios más significativos fue la creación del programa policía de barrio,<sup>69</sup> que de acuerdo al primer informe de gobierno de Cárdenas, inició su operación en las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc, en el segundo informe de gobierno se hace del conocimiento público que se continuó trabajando en dicho programa, sin embargo nunca logró concretarse en todas las delegaciones.

Otro avance importante fue la creación de la Coordinación de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito, cuya finalidad es promover la organización ciudadana y contribuir a la mejora de las políticas de seguridad desde un enfoque preventivo; uno de los principales proyectos de esta coordinación fue la de impulsar la creación de comités vecinales de prevención del delito, capacitarlos en temas relacionados a prevención del delito, realización de diagnósticos comunitarios de seguridad y formulación de propuestas de programas específicos de prevención del delito; para poder incorporar las propuestas de los comités en el programa operativo anual de las delegaciones políticas, con el objetivo de dar respuesta a sus requerimientos y a la vez fortalecer las acciones del programa. (Peñaloza, 2001)

---

<sup>67</sup> Para conocer la diversidad de opiniones respecto al tema y la falta de consenso entre autoridades véase. Salinas 2001, Alvarado 2011

<sup>68</sup> Al inicio de la administración dos terceras partes de los recursos de la institución estaban en el área central, como la policía judicial; al final de la gestión las dos terceras partes de los recursos están desconcentrados en las agencias investigadoras que deben estar próximas al público. Se ampliaron alrededor de 15% el número de locales en donde el público puede presentar sus demandas y se facilitaron los medios para la presentación de las mismas. (Del Villar, 2001)

<sup>69</sup> El programa policía de barrio es un programa diseñado con el fin de acercar la policía a los ciudadanos y crear un vínculo que ayude a la mejora de la situación de inseguridad a nivel local mediante tres ejes principales: la evaluación social de la actuación policial, la organización y ejecución de actividades de vinculación con los policías de barrio y la recuperación de espacios comunitarios.

Esta propuesta de participación ciudadana resultaba novedosa sin embargo no tuvo avances significativos durante la gestión, debido a que los comités vecinales fueron elegidos en 1999 cuando Cárdenas se encontraba abandonando la jefatura de gobierno para contender a la presidencia, además el trabajo tanto del modelo de policía de barrio como de las labores de los comités vecinales en seguridad pública comenzó a dar los primeros resultados hasta el año 2000, sin embargo no tuvieron un impacto significativo en la ciudadanía. (Ver capítulo tercero)

Los avances del primer gobierno electo en materia de seguridad pública fueron moderados, a pesar de que se trató de brindar un acercamiento de las policías hacia la ciudadanía, estos cambios no fueron acompañados de una reestructuración a fondo de la policía, muchas de las dinámicas institucionales del régimen anterior continuaron. Sin embargo un avance claro fue la desmilitarización de la SSPDF dentro de los mandos oficiales, lo cual significaba que el primer gobierno electo logró sortear los obstáculos políticos para comenzar a plantear una política de seguridad propia. (Alvarado, 2011) De acuerdo con cifras del INEGI, el promedio diario de delitos en la ciudad logró pasar de 700 en 1997 a 483 en 2000. Sin embargo la percepción de la inseguridad por parte de los habitantes de la ciudad continuó siendo negativa, por tal motivo la inseguridad siguió ubicándose como uno de los temas centrales de las campañas políticas en el año 2000, tanto a nivel nacional como a nivel local.

El gran logro de una gestión breve y cargada de expectativas positivas que en su mayoría no se cumplieron, fue que el PRD logró mantenerse en el poder, Andrés Manuel López Obrador, ganó las segundas elecciones para Jefe de Gobierno y de esta forma se depositaba la confianza nuevamente en el Partido de la Revolución Democrática.

#### 2.4.2 AMLO y la seguridad pública: el reto de cambiar la percepción negativa de la inseguridad.<sup>70</sup>

La gestión de Andrés Manuel López Obrador se desarrolló en medio de un acomodo político totalmente nuevo para el país. La alternancia en el poder a nivel federal posicionó a Vicente Fox del Partido Acción Nacional como Presidente de la República, mientras que en el Estado de México, se encontraba como gobernador Arturo Montiel Rojas del Partido Revolucionario Institucional. Ésta nueva distribución de poderes significó un verdadero desafío para las cuestiones metropolitanas, ya que tres poderes políticos distintos tendrían influencia (a distintos niveles) en el rumbo de la Ciudad de México.

La relación entre el presidente Vicente Fox y López Obrador fue ríspida, cada vez que se designó a un nuevo titular de la secretaría, se generaron tensiones, el punto más álgido de estas se expresó en el desafuero en contra del Jefe de Gobierno, el cual debido a diversas presiones políticas no llegó a consumarse.<sup>71</sup>

Durante la administración de López Obrador estuvieron al cargo de la Secretaría de Seguridad pública el Mtro. Leonel Godoy Rangel (2000- 2002), después de su renuncia asumió el cargo el Lic. Marcelo Ebrard Casaubón (2002-2004) quien fue destituido del cargo debido al linchamiento de dos agentes federales en Tláhuac,<sup>72</sup> finalmente asumió la titularidad de la Secretaría el Ing. Joel Ortega Cuevas (2004-2006) quien se mantuvo hasta los primeros años de la tercera administración perredista en la ciudad.

Dentro de las primeras medidas que López Obrador realizó en materia de seguridad, destaca el acuerdo emitido el 17 de Julio de 2001 por el que se

---

<sup>70</sup> Los datos de los resultados de los programas que se exponen en este apartado fueron extraídos tanto del informe sexenal de la SSPDF 2000-2006 así como del documento de la misma secretaría denominado Memoria Institucional: Programas, Acciones y Resultados 200-2006.

<sup>71</sup> Para profundizar acerca de las tensiones por mantener el control de la seguridad pública en la ciudad en dicho periodo véase (Alvarado, 2011)

<sup>72</sup> "Destituyen a 8 policías federales por linchamientos en Tláhuac" en *La Crónica* 6 de Diciembre de 2004  
Llanos et al (2004) "Arrebatada, la decisión de Fox: Ebrard" en *La Jornada* 7 de diciembre.

determinó la reubicación de las 51 áreas geográficas, denominadas sectores, con los que la policía preventiva venía funcionando, así como la creación de otras 19 áreas geográficas de atención. Esto significó que a partir de la fecha señalada se crearon 70 unidades geográficas en las cuales se trabajaría a través de la creación y puesta en marcha de Coordinaciones Territoriales en cada una de ellas.

El objetivo de las coordinaciones territoriales era integrar y coordinar los servicios de seguridad pública a cargo de la SSPDF, la PGJDF y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a través de la integración en un mismo edificio, o en edificios cercanos los sectores de la policía preventiva, las agencias del ministerio público y los juzgados cívicos, construyendo en conjunto una coordinación territorial. Para hacer más eficiente la prevención y la persecución del delito.<sup>73</sup>

Los primeros dos años de la gestión de AMLO, presentaron ligeros avances en las políticas de seguridad, sin embargo a partir de 2002 (año en que Marcelo Ebrard, asume la titularidad de la SSPDF) se iniciaron una serie de cambios relacionados principalmente con la contratación de la consultora de Rudolph Guliani (ex alcalde de Nueva York), la cual realizó un diagnóstico de la ciudad y reorientó la política de seguridad de acuerdo a cuatro ejes principales: modernización de la policía, mejoramiento de la calidad de vida en las calles de la ciudad, reformas al sistema de justicia penal, y mejoras en la relación con la comunidad (González Plascencia, n.d)

Acorde con las sugerencias de Guliani, se inició una reestructuración de las fuerzas policiacas con el propósito de mejorar su eficacia y tener un mayor control sobre las mismas.

---

<sup>73</sup> Su forma de trabajo es semejante a la manera de las reuniones de gabinete participan responsables de cada dependencia, un funcionario de la delegación, representantes vecinales y de organismos empresariales, en algunos casos. Se revisa la parte de los índices delictivos de la unidad territorial, los habitantes y representantes de organismos empresariales y delegacionales hacen sus aportaciones y con toda la información se definen las estrategias, operativos para su aplicación en los servicios de vigilancia. En el capítulo tercero se abordará con detenimiento la forma de operación, problemas y resultados de estas juntas en la delegación Cuauhtémoc.

A partir de julio de 2002 se dividió el mando de la policía sectorial en seis regiones adscritas a una dirección ejecutiva regional<sup>74</sup> el objetivo consistió en establecer enlaces con la coordinaciones delegacionales y cada una de las direcciones de policía sectorial para la realización de planes y programas de seguridad, integrar necesidades de recursos materiales y humanos, vigilar el cumplimiento de las órdenes de arresto y supervisar el cumplimiento de las funciones asignadas a las coordinaciones delegacionales; quedando finalmente a cargo de la Dirección General de Policía Sectorial, 70 direcciones sectoriales, 171 cuadrantes, 686 zonas de patrullaje y 20,178 elementos integrantes de toda la policía preventiva.<sup>75</sup>

Asimismo, se puso en marcha un nuevo modelo policial, por medio del cual se pretendía la renovación de la policía, a través de la creación de las Unidades de Protección Ciudadana (UPC's) las cuales fueron diseñadas con base en un esquema de proximidad con la ciudadanía que permitiera el fortalecimiento del vínculo policía-ciudadano, este programa pretendía renovar a la policía para convertir a los miembros de esta agrupación en policías de excelencia, brindándoles horarios, prestaciones y capacitaciones de un mejor nivel que al resto de los policías.<sup>76</sup> La creación de esta nueva agrupación trajo consigo la baja en el promedio de edad de la corporación pasando de 62 a 43 años, debido a la contratación de elementos más jóvenes y a la puesta en marcha de un programa de retiro voluntario al interior de la SSPDF. Dichos cambios en la estructura

---

<sup>74</sup> Región I Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, Región II, Iztapalapa, Tláhuac, Milpa Alta, Región III Venustiano Carranza e Iztacalco, Región IV Coyoacán, Xochimilco y Tlalpan, Región V Magdalena Contreras y Cuajimalpa, Región VI Gustavo A. Madero y Azcapotzalco, Región VII Álvaro Obregón y Benito Juárez

<sup>75</sup> La dirección general agrupaba para el año 2006 a 13,068 elementos las Unidades de protección ciudadana 6760 efectivos, la unidad de seguridad turística incluyendo el escuadrón típico montado a 350 para formar un total 20178 elementos integrantes todos de la policía preventiva

<sup>76</sup> Los miembros de las UPC's cuentan con cursos de capacitación constantes tanto en México como en el extranjero, tienen garantizados una serie de beneficios sociales como becas de estudio para sus hijos, etc. Además pueden obtener diversos estímulos como resultado de evaluaciones que se realizan de acuerdo a un sistema de evaluación de desempeño, ligado a sus actividades laborales y a un programa de metas de reducción de delitos (buen desempeño).

Con respecto a los horarios cuentan con un sistema cuaternario de trabajo, es decir, 8 horas de servicio por 24 de descanso para garantizar una mayor vigilancia. Cada una de estas unidades permite brindar una vigilancia permanente, en tres turnos, matutino, vespertino y nocturno esto con el afán de obtener una rotación permanente de turnos para lograr que se conozcan todos los problemas que se generan en una zona determinada, con esto se garantiza que el policía tenga una visión panorámica y generalizada de las particularidades de su zona de actuación. Según (Alvarado, 2011) las UPC's fue un modelo basado en la reorganización de los carabineros de Chile, sus integrantes tienen horarios de trabajo (8x24) y gozan de un sueldo 35% superior que el resto de los policías de la ciudad que trabajan en horarios de (12x24).

policial han generando algunos problemas, en entrevistas realizadas a miembros de la SSPDF, una observación recurrente es que los policías nuevos no tienen contacto con los viejos policías porque de acuerdo con las políticas de la secretaría, se trata de evitar que estos últimos transfieran los viejos vicios de la corporación a los recién egresados de la academia, si bien, esto podría interpretarse como una estrategia adecuada, desde la óptica de los policías resulta problemática pues no se les transfiere el conocimiento práctico que los policías viejos tienen de las zonas que patrullan y muchas veces debido a la inexperiencia de los nuevos policías estos no logran realizar su trabajo de manera eficaz o incluso por falta de advertencias han llegado hasta a perder la vida.

Al final de la administración se crearon veinticinco UPC's que abarcan ya gran parte de la ciudad, cada UPC tiene objetivos distintos determinados de acuerdo a las dinámicas delictivas del ámbito local.<sup>77</sup>

Las Unidades están integradas por 400 elementos que se dividen en 200 por turno, los elementos actúan en parejas y preferentemente a pie; para coordinar a las UPC's el 16 de mayo de 2005 se creó la Dirección Ejecutiva de Protección Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, que al final de la gestión se encontraba coordinando a más del 30% del total de la matrícula de la SSPDF<sup>78</sup>. Las UPC's cuentan con una serie de medidas de control para evaluar el desempeño de los efectivos, y otras actividades como la elaboración de mapas de las áreas de mayor incidencia delictiva así como estadísticas por delito y faltas, etc.

Otro de los aspectos fundamentales para la modernización de la policía fue la incorporación de tecnologías de la información, para dotar a la policía de herramientas con las cuales realizar un trabajo de mayor calidad. En 2005 se creó la Dirección Ejecutiva de Tecnologías de la Información, para instrumentar la

---

<sup>77</sup> Las 25 UPC's son las siguientes: Corredor Zócalo, Embajadas, Ángel, Alameda, Revolución, Castillo, Coapa, Clavería, Moctezuma, Lindavista, Reforma, Chapultepec, Roma, Del Valle, Oasis, Yaqui, Tránsito Femenil, Agrupamiento Especial, Pantitlán, San Jerónimo, Coyoacán, Nápoles, Pradera, Plateros.

<sup>78</sup> De acuerdo al reporte de la SSPDF del 2006, las unidades de participación ciudadana llegaron a representar 31.25% de todas las policías y 49.02% de la policía sectorial.

arquitectura de informática, telefonía y telecomunicaciones. Uno de los proyectos más importantes que se realizaron en la administración dentro de este rubro, fue la creación del Sistema de Información policial (SIP)<sup>79</sup> basado en el sistema Compstat utilizado por la policía de Nueva York. El SIP, abrió la posibilidad de iniciar un sistema de evaluación de desempeño de los policías además de la realización de análisis estadísticos y mapeo de delitos, para que con base en la información generada se diseñaran estrategias más efectivas para perseguir los delitos.

Aunado a lo anterior, existieron diversos programas que estaban a cargo de la Dirección General de Policía Sectorial, la cual a través de diversas estrategias implementadas en las coordinaciones territoriales buscaron fortalecer la presencia policial en lugares y horarios clave de la ciudad para dificultar la actuación de los delincuentes.<sup>80</sup> Dentro de dichos programas destacó el de “policía de barrio” que se inició como un pequeño proyecto desde el gobierno de Cárdenas y logró crecer en la administración de López Obrador, su objetivo fue: revertir el vacío de comunicación entre ciudadanos y policías. Para 2006 el programa ya abarcaba toda la ciudad, con una cobertura de 169 unidades territoriales y 306 zonas de patrullaje con 1836 elementos en 15 delegaciones. Los resultados de este programa reportaron un mayor contacto con la población y la creación de espacios de comunicación a través de reuniones vecinales y visitas domiciliarias.<sup>81</sup> Sin embargo como se analizará en el capítulo tercero, este programa a pesar de ser

---

<sup>79</sup>El (SIP) es un sistema de recuperación, sistematización y análisis de la información que se genera diariamente en las calles de la ciudad. Sus objetivos son proporcionar herramientas estadísticas y de análisis para poder generar diagnósticos específicos sobre las diferentes zonas de la ciudad, así como también monitorear las labores y evaluar el desempeño de los policías. Las Bases de Datos que se integrarán al proyecto son de tipo policial, principalmente la Bodega de Datos contra el Crimen de la SSPDF, que al día de hoy suma 69 millones de datos; Plataforma México, el enlace que permitirá tener conexión a 240 millones de datos a nivel nacional; Reclusorios, Consejería Jurídica, Consejo de Menores, Procuraduría General de Justicia, el SEMEFO, la Secretaría de Transporte y Vialidad; el Metro, Sistema de Aguas, Secretaría de Finanzas, Contraloría, el Centro Regulador de Urgencias Médicas y Locatel.

<sup>80</sup> Tal fue el caso de los siguientes programas: Programa de visitas domiciliarias, operativo unidades habitacionales, programa de colonias conflictivas, programa proximidad y programa sendero seguro.

<sup>81</sup> Se realizaron 846,498 códigos de atención ciudadana 581 959 visitas domiciliarias, 8285 reuniones vecinales 89 393 servicios de protección a escuelas 382 acciones de recuperación de espacios públicos, se efectuaron 880 reuniones vecinales de evaluación y rendición de cuentas durante el año, con apoyo de la delegación en turno se efectuó corte de cabello, manualidades (pintura para niños) juegos de mesa y por la Dirección de Servicios Urbanos, se llevó a cabo el mantenimiento de calles, así mismo hubo asesoría jurídica y módulo de juez cívico.

reconocido por los ciudadanos, no tuvo los resultados esperados al interior de las colonias.

La prevención del delito y la participación ciudadana comenzaron a tomar relevancia (al menos en el plano formal) con la creación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito, a través de la cual se implementó un Programa Institucional de Prevención del Delito, el cual tenía por cometido contribuir al fortalecimiento de la participación ciudadana en prevención del delito entre los habitantes del Distrito Federal a través de una combinación de procesos de acción, orientación, reflexión y análisis para promover hábitos de seguridad personal.

El programa institucional de prevención del delito se dividió en cuatro subprogramas

- En familia es mejor
- La policía a favor de la integración familiar
- Prevención a favor de la seguridad física y emocional del infante
- Prevención del delito<sup>82</sup>

Además del programa institucional de prevención del delito, existieron varios programas de prevención del delito y de orientación al auxilio de la población.<sup>83</sup> Muchos de estos programas tuvieron dentro de sus objetivos aproximar a la institución y crear canales de comunicación con la ciudadanía, tal es el caso de los programas de escuela segura, seguridad vecinal, colaboradores

---

<sup>82</sup>Este subprograma Se integra con los módulos, "Ley de Cultura Cívica", "Funciones y atribuciones de la SSPDF" Y "Prevención del delito" Los beneficiarios de estos cursos, fueron los comités vecinales : Coordinaciones Delegacionales de Seguridad Pública; Instituciones Educativas Públicas y Privadas; Organizaciones Sociales; Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

<sup>83</sup>Los programas implementados fueron: seguridad en el transporte público, programa metro seguro, *programas de prevención de accidentes de tránsito*: programa de reducción de accidentes, programa conduce sin alcohol, programa control de velocidad " radares", programa día del peatón, policía de barrio, seguridad vecinal, programa vigilancia al volante, colaboradores ciudadanos, programa contra el narcomenudeo, *programas de vinculación institucional*: comités de seguridad pública en las delegaciones políticas, comités de seguridad pública en las coordinaciones territoriales. programa institucional de prevención del delito. programa servicio de atención ciudadana, cortesía urbana para personas con discapacidad, programa de franeleros, brigada de vigilancia animal, cartilla de identificación infantil, congreso infantil y juvenil de seguridad en la ciudad de México. Unidad antigraffiti.

ciudadanos, y el programa de atención ciudadana que atendía de manera personal por teléfono o Internet a la población y la auxiliaba en diversas problemáticas.<sup>84</sup>

En relación a los comités vecinales el gobierno de López Obrador, realizó varias actividades como reuniones vecinales y acciones de supervisión, de acuerdo con la SSPDF durante el periodo (2000-2006) se establecieron vínculos permanentes con las representantes del jefe de gobierno ante las 70 coordinaciones territoriales de las 16 delegaciones políticas y la comunidad ciudadana existente en las demarcaciones, se llevaron a cabo 2,594 reuniones en las cuales se captaron denuncias, inquietudes, demandas y quejas de la ciudadanía; se dieron charlas sobre prevención del delito y farmacodependencia. No obstante, el principal problema con las instancias de representación ciudadana fue que no se reeligieron durante su periodo, lo que trajo consigo serias irregularidades y dificultades en su desempeño. Esto ocasionó que las actividades que se realizaron con los comités no tuvieran el impacto esperado al menos en las cuestiones relativas a la seguridad pública. (Ver capítulo tercero)

Por su parte, los Comités delegacionales operaron a través de reuniones vecinales y mediante la integración comités de seguridad pública. Del periodo de 2002 al 2006 se realizaron acciones conjuntas, 753 reuniones periódicas para atender las demandas ciudadanas en materia de seguridad pública, y tratando de implementar

---

<sup>84</sup> El Centro de Atención Ciudadana (CAS) (que ya existía desde la administración anterior) se replanteó de raíz con el fin de mejorar sustancialmente su operación y convertirse en un referente del nuevo compromiso de la secretaría con los habitantes de la Ciudad. El CAS atiende de forma personalizada a través de teléfono, Twitter o Facebook) a quienes necesitan un apoyo policial, requieren orientación o tienen alguna queja o denuncia, así como brindar apoyo psicológico a víctimas de violencia intrafamiliar y otros delitos.

El Programa colaboradores ciudadanos, lo conforman habitantes del Distrito Federal, que en coordinación con esta Secretaría efectúan labores de observación, denuncia y seguimiento de actos irregulares, tanto de personas civiles, como de policías. Se captaron **396** nuevos Colaboradores durante 2007, para ubicar un padrón de **1,718** integrantes. Se realizaron 101 reuniones de evaluación y seguimiento de 7 talleres de capacitación, con una entrega de 5,600 folletos informativos del programa.

Los subcomités de seguridad escolar son grupos de personas que realizan reuniones en las cuales se captan solicitudes para aplicar los Códigos Águila Prot Escolares, y se reciben solicitudes de pláticas sobre prevención del delito y adicciones.

diversos operativos (códigos águila, protescolar, operativos viales, retiro de vehículos, etc.) para satisfacer las demandas ciudadanas.

A pesar de la relación que existió durante este periodo con los comités vecinales, la información que se proporciona respecto de sus actividades es bastante limitada y no permite conocer el alcance que ha tenido el trabajo de la policía con las instancias de representación ciudadana, lo mismo sucede con los demás programas de prevención del delito, que solo mencionan sus logros en cuanto a juntas, actividades realizadas, personas contactadas, pero no hay indicadores oficiales que den cuenta del impacto que estos programas tuvieron en los índices delictivos o la percepción de inseguridad en las colonias.

Al final de la gestión se registró un resultado positivo con respecto a la disminución de los índices delictivos, estos pasaron de un promedio diario de ocurrencia de 482 en el año 2000 a 405 delitos en 2006.<sup>85</sup> Gran parte de este avance se debió al aumento del estado de fuerza policial que al final de la gestión registró 76,766 convirtiéndose en la fuerza policiaca más grande de América Latina<sup>86</sup> y a que varios de los programas policíacos implementados contemplaron dentro de sus objetivos reorientar el estado de fuerza preventivo, para dar prioridad a las remisiones de presuntas personas responsables por la comisión o participación en delitos de impacto social más que por faltas cívicas menores.<sup>87</sup> Pese a los avances mostrados, los programas implementados por los policías no tuvieron un impacto significativo en la percepción de inseguridad de la población, ya que esta continuó siendo negativa.<sup>88</sup> Una posible explicación a este fenómeno

---

<sup>85</sup> El robo de autos fue un rubro en el que se puso especial atención, los informes de la SSP señalan que la estrategia se centró en la persecución y disminución del delito y no en la recuperación de los autos.

Robo de vehículos paso de 120 diarios en el año 2000 un promedio de 70 para 2006 y lo que significó una disminución del 53.33% la más baja tasa de delitos en los últimos 12 años.

Entre 2000 y 2005 el número de remisiones por robo aumentó de 24 a 45.8 por día, equivalente a un incremento de 91%.

<sup>86</sup> De los 76766 efectivos, correspondían a la policía preventiva 33500, a la policía auxiliar 28856, y a la policía bancaria 14410.

<sup>87</sup> En el 2002 el 85% de los remitidos fueron por causas cívicas menores y el 15% por delitos de impacto social, para el 2004 el 75% fueron por causas menores y el 25% por delitos de impacto social, para el 2005 se logró que el 41% de los remitidos sean por ser presuntos delincuentes.

<sup>88</sup> Al respecto las encuestas realizadas a los comités vecinales, señalan que a pesar de los programas policíacos implementados, estos no tuvieron un impacto significativo en la percepción de la seguridad de los entrevistados. (sobre este punto se ahondará en el capítulo 3)

la ofrece (González Plascencia, nd) quien señala que López Obrador nunca asumió públicamente un discurso de endurecimiento de la política pública contra el delito, y dio prioridad a publicitar de forma sistemática su política social.

Por otro lado es importante tomar en cuenta que muchas de las medidas recomendadas por Guliani, estuvieron orientadas a aumentar el costo relativo de delinquir, es decir, aumentar la capacidad real de sanción del sistema e incrementar el número de arrestos con la intención de aislar al mayor número de delincuentes posibles privándolos de la libertad, así como de una serie de estrategias que tenían la intención de generar la impresión de un mayor “orden” en la ciudad.<sup>89</sup> Con base en tales hechos es posible afirmar que la mala opinión de la policía pudo haber estado mayormente asociada con prácticas policiales concretas que con la experiencia ciudadana frente al delito, ya que las políticas implementadas trajeron como resultado un mayor número de contactos entre policías y ciudadanos.

En materia de prevención del delito y participación ciudadana se dieron los primeros pasos hacia la creación de canales de la comunicación con la ciudadanía a través de juntas y la creación de diversos mecanismos de vinculación, sin embargo los modelos por medio de los cuales operan estos mecanismos no trascienden la queja o la demanda ciudadana y por tanto dificultan la construcción de estrategias en conjunto entre policías y ciudadanos.

A pesar de la difícil relación con el gobierno federal y la visión negativa de la problemática de la inseguridad que continuó por parte de la ciudadanía, El PRD logró consolidarse en la Ciudad de México.<sup>90</sup> El arribo de Marcelo Ebrard a la jefatura de gobierno, abrió la posibilidad de continuar la restructuración de la

---

<sup>89</sup> Dentro de las estrategias implementadas destacan: la utilización de inmovilizadores vehiculares, control y reducción del graffiti, alcoholímetros, reordenamiento de la prostitución y de franeleros, limpiaparabrisas y niños de la calle.

<sup>90</sup> De acuerdo a los resultados oficiales mostró el Instituto Electoral del Distrito Federal, así como las encuestas de salida de empresas particulares, Marcelo Ebrard fue electo jefe de gobierno del Distrito Federal, con 47 % de la votación, por encima de su principal oponente, Demetrio Sodi, quien obtuvo 27 %. La participación ciudadana en las votaciones fue de 68 %, de las más altas en el país. Con este triunfo, el Partido de la Revolución Democrática se mantuvo como la primera fuerza política en la Ciudad de México.

policía y continuar la mejora del nuevo modelo de operación policial, los cuales fueron los ejes más importantes de la administración Obradorista.

#### 2.4.3 Marcelo Ebrard: la consolidación en el poder y la necesidad de una policía más cercana al ciudadano.<sup>91</sup>

El arribo de Marcelo Ebrard a la Jefatura de Gobierno del PRD, significó la consolidación política del PRD en la Ciudad ya que por tercera vez el partido del sol azteca lograba la aceptación de la ciudadanía. No obstante, el inicio de su gestión se da en medio de un contexto político convulsionado por la elecciones para Presidente de la República, que mostraron como ganador a Felipe Calderón del PAN, por una diferencia de 0.56% respecto a su principal adversario López Obrador, de tal forma que se continuó con el mismo acomodo político del sexenio pasado, pero en un ambiente de tensión producto de lo cerrado de la elección.

Pese a dichas tensiones, la relación entre el poder ejecutivo y jefe de gobierno ha sido aceptable, Ebrard ha mostrado una actitud más abierta hacia la negociación con el gobierno federal comparado con López Obrador.

La gestión de Marcelo Ebrard en seguridad pública se puede dividir en dos etapas, la primera de 2006 a 2008 cuando se encontraba al frente de la SSPDF el Ing. Adolfo Joel Ortega Cuevas que estuvo en el cargo desde la destitución de Ebrard. Este periodo se caracterizó por una continuidad en las políticas que habían comenzado a instaurarse desde la administración de López Obrador, una muestra de esto fue la ampliación de sus programas en zonas de alta incidencia delictiva, se identificaron las 200 colonias con mayor incidencia delictiva, posteriormente se realizó un análisis que permitió identificar las 10 colonias que presentaban una serias problemáticas en los delitos de robo a transeúnte, de vehículos y de objetos; estos diagnósticos se realizaron con el propósito de implementar un

---

<sup>91</sup> La información que se expone en este apartado fue extraída de los informes de labores de la SSPDF para los años 2007-2010, así como el quinto informe de gobierno de Marcelo Ebrard, incluido los anexos de ejes estratégicos y anexo estadístico.

esquema de estrategia operativa, que permitiera aplicar los recursos humanos y técnicos necesarios para disminuir la incidencia delictiva en las colonias Doctores, Nueva Atzacolco, Vallejo, Granjas México, Pantitlán Oriente, Paseos de Churubusco, Juan Escutia, Polanco, Escandón y Tacubaya. Dichos programas muestran un avance de la estrategia respecto a la administración anterior que enfocó los objetivos principalmente a la zona centro y a las zonas de importancia turística y económica. A su vez, se pusieron en marcha una serie de operativos para evitar robos (principalmente a transeúnte) tal fue el caso de los operativos pasajero seguro, la mejora las condiciones físicas y de seguridad en los parabuses con el fin de evitar que estos sean un lugar de fácil acceso para los delincuentes.

La segunda etapa de la política de seguridad en esta gestión se inicia con la destitución de Joel Ortega como consecuencia de las malas maniobras policiales ocurridas en el antro “News Divine” que ocasionaron la muerte de 12 personas (9 jóvenes y 3 policías).<sup>92</sup> El ingeniero fue sustituido por el Dr. Manuel Mondragón y Kalb.

La SSPDF realizó un diagnóstico general en 2008, el cual puso de manifiesto que el Distrito Federal registraba una creciente incidencia delictiva, una percepción negativa de la población sobre la seguridad en la ciudad y sobre su policía, con una participación ciudadana escasa y sin canales de expresión propositiva y una estructura policial que pese a las modificaciones realizadas en la administración anterior todavía presentaba muchas inconsistencias lo cual dificultaba su correcto accionar.<sup>93</sup>

Respondiendo al diagnóstico la SSPDF, inició una nueva etapa en la cual se centraron los esfuerzos en mejorar la operación de la policía, incorporando

---

<sup>92</sup>. Saldierna, Georgina et al. (2008) “Ebrard, responsable político de la tragedia, asegura líder de AN” en *La Jornada* 27 de Junio. Bolaños, Ángel et al. (2008) “Exige GDF castigo a responsables de muertes por estampida en bar.” En *La Jornada* 21 de Junio

<sup>93</sup>Al inicio de la presente gestión, se realizó un diagnóstico exhaustivo de toda la estructura funcional de la Institución, la situación que presentaba la SSPDF se caracterizaba por: Fragmentación de la unidad de mando operativo; duplicidades, traslapes y vacíos de responsabilidad; carencia de procedimientos sistemáticos de operación; desarticulación del mando y de la operación de tránsito, y contaminación cruzada con la operación de la policía preventiva; desarticulación de la carrera y de la formación policial, respecto al modelo de policía de proximidad y su vinculación con la ciudadanía; dispersión de las áreas de información, análisis y tecnología con una visión parcial y fragmentada; así como dispersión de entidades para la vinculación y participación ciudadana, con una sola área de programas de prevención del delito.

mejoras administrativas, sistemas de información, comunicaciones e inteligencia; mecanismos de control, supervisión y evaluación; programas de formación y capacitación permanentes, así como procesos sistemáticos de planeación y despliegue de estrategias y acciones especializadas.

Para materializar las metas propuestas la SSPDF puso en marcha un nuevo modelo de operación policial denominado policía de proximidad, el cual tiene como prioridades la contención de la incidencia delictiva (especialmente de los delitos de alto impacto), el incremento de la eficiencia y la eficacia policial, la supervisión permanente de los efectivos, el abatimiento de la corrupción, la utilización de la tecnología y la información en apoyo a la operación y la relación estrecha con toda la ciudadanía.

La puesta en marcha del nuevo modelo policial se ha llevado a cabo mediante cuatro etapas:

La primera etapa consistió en realizar una reordenación que sentó las bases institucionales para mejorar la operación policial, las acciones más significativas de este reordenamiento fueron:

- Integración de todos los cuerpos policiales bajo un mando único, a cargo de Subsecretaría de Operación Policial con el propósito de evitar duplicidades y vacíos de responsabilidad, además de permitir una mejor coordinación y mayor eficacia de las acciones policiales
- Separación de la operación de la policía de tránsito respecto de la policía preventiva, con el propósito de mejorar su eficacia en el control de la vialidad.
- Creación de nuevas Unidades de Protección Ciudadana, para acelerar el proceso de transformación hacia el modelo de Policía de Proximidad.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Durante esta administración el número de Unidades de Protección ciudadana llegó a 42. Las unidades que se crearon en esta gestión han sido: Teotongo, Mixquic, Balbuena, Zona Rosa, Santa Fe, Morelos, Iztaccihuatl, Aeropuerto, Narvarte, Tlalpan-Hospitales, Escolar (que opera en la delegación Álvaro Obregón, Congreso y Sendero) Tacuba, Buenavista y Asturias. (SSPDF, 2010)

- Integración de diferentes cuerpos especializados de policía bajo la denominación de Policía Metropolitana, la cual opera como un órgano de apoyo y refuerzo en las operaciones policiales.<sup>95</sup>
- Creación del Estado Mayor Policial que es el organismo encargado de supervisar el cumplimiento de los planes y programas, así como la transmisión y seguimiento de las decisiones del Secretario de Seguridad Pública relativas a la operación policial.<sup>96</sup>

En la segunda etapa se modificaron los parámetros de actuación de la policía, el incremento de su presencia y la mejora de su operación con la intención de lograr una mayor contención de los delitos.

Actualmente la secretaría opera la ciudad a través de una división que contempla 5 zonas<sup>97</sup> 15 regiones 74 sectores y 918 cuadrantes. Cada jefe de cuadrante tiene un determinado número de calles, manzanas y lugares públicos a su cargo. Los jefes de cuadrante y su personal deben realizar visitas a los vecinos y comerciantes que estén contemplados dentro de su cuadrante. A su vez los vecinos pueden establecer contacto con los policías encargados de su cuadrante a través de un teléfono móvil que es proporcionado a los ciudadanos en las juntas vecinales y en los módulos de seguridad.

La tercera etapa fue el periodo de transición necesario para sentar las bases estructurales y operativas para la puesta en marcha del modelo de Policía de

---

<sup>95</sup>Los cuerpos que se integraron bajo la denominación de policía metropolitana fueron: La Policía Montada, el Cuerpo de Granaderos (Oriente y Poniente), el Agrupamiento Femenil y Fuerza de Tarea quedaron agrupados bajo la denominación de Policía Metropolitana que opera como órgano de apoyo y refuerzo de la operación policial.

<sup>96</sup> En cumplimiento de sus atribuciones, el Estado Mayor Policial realizó 259 diligencias turnadas a jueces con la presentación de más de 50 elementos. Brindó 76 apoyos a la Procuraduría General de la República con 6 mil 839 elementos y 557 vehículos; 47 diligencias en apoyo a la Unidad de Inteligencia Financiera, con 2 mil 546 elementos y 252 vehículos; 242 apoyos al Estado Mayor Presidencial con 10 mil 974 elementos, así como 2 mil 370 apoyos a las distintas delegaciones políticas del DF.

<sup>97</sup>Zona Centro: Abarca la Delegación Cuauhtémoc, cuenta con una Dirección Ejecutiva Regional y está cubierta por 9 Unidades de Policía de Proximidad. Zona Sur: Atiende las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Tlalpan y Magdalena Contreras, cuenta con tres direcciones ejecutivas regionales y con 16 Unidades de Policía de Proximidad. Zona Poniente: Cubre las delegaciones Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa y Álvaro Obregón, cuenta con 3 direcciones ejecutivas regionales y con 9 Unidades de Policía de Proximidad y 8 de Sectorial. Zona Oriente: Presta atención a las delegaciones Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, con 3 direcciones ejecutivas regionales y 15 Unidades de Policía de Proximidad. Zona Norte: Da cobertura a las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztacalco, con 4 direcciones ejecutivas regionales y 17 Unidades de Policía de Proximidad

Proximidad. Esta etapa abarcó desde el mes de octubre de 2009 hasta marzo de 2010.

Actualmente la instauración del nuevo modelo de operación, se encuentra en la cuarta etapa que dio inició en mayo de 2010; durante esta se ha llevado a cabo la conformación del nuevo modelo de operación policial, en el cual se han puesto en funcionamiento los nuevos parámetros de actuación que exige el desarrollo del Proyecto Bicentenario: Ciudad Segura. El objetivo principal del proyecto es reducir la incidencia delictiva y lograr un tiempo de respuesta no mayor a cinco minutos en la atención de cualquier emergencia, mediante el respaldo de sistemas de informáticos y de video.

El Proyecto Bicentenario Ciudad Segura consiste en la incorporación de equipos de alta tecnología (videocámaras, botón de emergencia, y altavoz) con el fin de disminuir la incidencia delictiva y tener un contacto más eficaz con la ciudadanía.

Marcelo Ebrard en su quinto informe de gobierno, calificó al programa como el cambio más importante del país en materia de seguridad y protección. A su vez señaló que el sistema de video vigilancia cuenta con 11,400 cámaras<sup>98</sup> y cinco centros regionales de Control y Comando (C2) que ya se encuentran en operación. A finales de Octubre de 2011 se inauguró el C4i4, espacio que consolidará la acción coordinada entre SSP-DF, PGJDF, los servicios de ambulancia, Bomberos, Protección Civil e instancias federales, entre otras dependencias e instituciones.<sup>99</sup>

Para aprovechar los recursos de este modelo, de acuerdo a los informes de la SSPDF, se establecieron criterios generales de operación, se redefinieron las estructuras de mando y modelos de patrullaje y reacción, se redistribuyó el estado de fuerza, se ha dado capacitación permanente y se han fortalecido el control y

---

<sup>98</sup>De las 11,400 cámaras 8088 se encuentran distribuidas en diferentes puntos de la ciudad y 3,312 cámaras se encuentran dentro del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

<sup>99</sup> Carrasco, Jorge (2011) "Inaugura Ebrard su centro de Inteligencia" en *Proceso* 25 de Octubre El Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Inteligencia, Integración, Información e Investigación (C4i4), que ocupa un terreno de 20 mil metros cuadrados al oriente de la Ciudad de México, a un costado de la Cámara de Diputados, fue construido con el apoyo tecnológico de Teléfonos de México (Telmex) y el grupo francés de sistemas de defensa y seguridad Thales. También hubo participación de Singapur.

la supervisión de los efectivos y la evaluación de resultados de los programas a través de medios electrónicos; los módulos de participación ciudadana y seguridad pública se han convertido en centros de reacción inmediata y de vinculación y atención ciudadana.

En cuanto a los sistemas de monitoreo, se dio seguimiento al SIP además de la creación de la sala Compstat,<sup>100</sup> con el fin de tener un mayor conocimiento tanto de la actividad delictiva como de el desempeño de los elementos policiacos en la ciudad. Debido a la importancia que han adquirido las herramientas tecnológicas para las políticas de seguridad, se creó la Subsecretaría de Información e Inteligencia Policial, que integra las áreas de tecnologías de información y comunicaciones así como los servicios de inteligencia policial.

Con el apoyo de dichas tecnologías se implementó una estrategia de contención del delito centrada en combatir los delitos de alto impacto, mediante acciones acordadas con cuatro estrategias especiales: microzonas, corredores prioritarios de robo de vehículo, áreas de riesgo de robo a transeúnte y en microbús.<sup>101</sup>

Con respecto al combate al crimen organizado al interior de la ciudad, dentro de las medidas más importantes que ha tomado el Gobierno de la Ciudad en dicha administración, fue el tratar contener las actividades de este tipo de organizaciones a través de la incautación de bienes. A partir del 2007 el Gobierno del Distrito Federal, incorporó como herramienta la figura de la Expropiación, con la intención de incautar todas aquellas propiedades que sean utilizadas en la comisión de delitos como robo de autos, venta de droga o armas, entre otros. Posteriormente el 25 de noviembre de 2008 con la aprobación de la Ley de

---

<sup>100</sup> Con base en lo mencionado, se creó la Sala de Información, Evaluación y Control, Compstat, en la que la estructura de mando de la Secretaría se reúne para revisar los resultados del desempeño de toda la policía. En este proceso de seguimiento, evaluación y control se fundamentan decisiones centrales, desde temas como la distribución territorial de la fuerza activa o la reorganización de la presencia en calle, con lo que se ha incrementado la presencia policial en las calles en 30% y se ha podido identificar a los elementos que presentan un bajo o inadecuado desempeño.

<sup>101</sup> Las microzonas son espacios de interés comunitario, de interacción social cotidiana y/o recreación, en los que se da una alta concentración y movilidad de personas. Las zonas y áreas de riesgo son aquellas que registran una alta incidencia delictiva, principalmente de robo a transeúnte, como los paraderos multimodales de transporte público. Por su parte, los corredores prioritarios son zonas y tramos en los que se comete un alto número de robos de vehículo y a repartidor, y que son utilizadas como vías de escape o tramos que unen zonas de riesgo

Extinción de Dominio para el Distrito Federal, El GDF ya cuenta con un marco legal que respalde dichas acciones.<sup>102</sup>

En cuanto a la participación ciudadana y la prevención del delito, se le dieron mayores atribuciones a la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito para que pudiera lograr una mayor coordinación institucional y una mejor vinculación con la ciudadanía. Además se continuó con el programa institucional de prevención del delito creado desde la administración de López Obrador.<sup>103</sup>

Uno de los proyectos de prevención del delito y participación ciudadana que ha adquirido relevancia en la presente administración ha sido el de los módulos de seguridad y participación ciudadana, cuya función radica en vincular a la policía con la ciudadanía en la prevención del delito, durante la presente administración se propuso, rehabilitar los módulos de seguridad que se encontraban sin utilizar,<sup>104</sup> establecer un Plan de Seguridad para cada módulo, recuperar el espacio público mediante la acción integral de todas las dependencias y entidades del GDF, promover la participación ciudadana y la participación de la comunidad, difundir e informar los programas y acciones del GDF en los lugares de mayor concentración. Además de las actividades de la SSPDF en los módulos existe personal de la Secretaría de Desarrollo Social que se encarga de promover los programas sociales de la Red Ángel (véase capítulo primero). De acuerdo con el informe de actividades del 2010 de la SSPDF, en un comparativo entre el 2010 con los primeros meses de 2011, se muestra que se ha logrado reducir la incidencia delictiva en casi todos los tipos robo en las zonas de influencia de los

---

<sup>102</sup> Algunos de los casos más representativos han sido la expropiación de Tenochtitlán 40 permitió reducir los puntos de venta de droga en Tepito, en el caso de la Ford bajó el robo de vehículo en Iztapalapa; las expropiaciones de Plaza Costa Rica y Tepi Plaza, así como Eligio Ancona, permitieron el decremento del robo a transeúnte.

<sup>103</sup> Entre los temas más solicitados por la comunidad en las pláticas, talleres módulos informativos y cine debates que se realizan, destacan: Prevención de adicciones, Prevención del delito, Ley de cultura cívica y seguridad infantil, los cuales coinciden con los principales problemáticas que enfrenta la comunidad en su entorno. También se realizaron doce ferias de prevención del delito, de las cuales 11 fueron en las distintas delegaciones del Distrito Federal así como la primera feria escolar de prevención del delito en la FES Zaragoza de la UNAM, con la participación de 59 instituciones y 21,350 personas asistentes.

<sup>104</sup> Para el año 2010 se contaba con 409 módulos que son atendidos por 3681 policías de proximidad, quienes a su vez son supervisados por 128 elementos del Centro de Atención al Secretario. Para su movilidad dentro de las colonias, cuentan con 136 patrullas y 2 mil 454 bicicletas.

módulos. Además El GDF ha realizado encuestas alrededor de las áreas de incidencia de los módulos para de esta manera conocer la opinión de la ciudadanía respecto a los mismos así como la de otros programas de la policía.<sup>105</sup>

Finalmente uno de los principales logros en el fomento a la participación ciudadana en seguridad pública fue la elección e integración de los comités vecinales de la ciudad de México en el año 2010 (ver detalles en capítulo primero). Lo que ha permitido que a partir de finales de ese año se iniciaran acciones en el tema de seguridad, por medio de juntas en las diferentes Coordinaciones Territoriales que conforman la Ciudad de México, en las cuales asisten los miembros de los comités vecinales y los ciudadanos interesados en el tema para exponer sus quejas y preocupaciones ante representantes de distintas instancias del Gobierno del Distrito Federal. Ligado a este punto se realizó también el presupuesto participativo, en donde la intervención de los comités vecinales ha jugado un lugar central, y podría tener repercusiones importantes en materia de seguridad ya que gran parte de los proyectos escogidos tienen como finalidad mejorar la situación de inseguridad al interior de las comunidades.<sup>106</sup>

La administración de Marcelo Ebrard ha dado continuidad a la política de seguridad como uno de los ejes principales del gobierno de la Ciudad de México,

---

<sup>105</sup>En Julio de 2011 se realizaron 172,245 visitas domiciliarias, dentro de los resultados de las encuestas, resalta el hecho de que el 90% de los entrevistados afirman conocer a los policías que vigilan su colonia, los tipos de policías que más conoce la gente de acuerdo con dicha encuesta son los policiletos (63%) y los policías a pie tierra con 47%, es necesario resaltar que ningún entrevistado manifestó conocer a los policías que vigilan los módulos. Otro dato relevante es que el 93% de los entrevistados no conoce y por lo tanto no ha participado en ningún programa de prevención del delito. Estos datos son muy similares a los resultados que arroja la encuesta realizada a los comités vecinales la cual se aborda en el capítulo 3, en donde de igual forma se muestra como los programas de policía y las estrategias de prevención del delito no han tenido un impacto positivo en la población.

<sup>106</sup>En la primer consulta ciudadana sobre presupuesto participativo, el 27 de marzo pasado, votó apenas 2.17 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, con un total de 142 mil 332 opiniones recibidas. En dicho proceso el proyecto más votado fue la instalación de luminarias, en el rubro de prevención del delito, en 334 colonias (19.16 por ciento). El segundo fue la rehabilitación o mantenimiento de espacios públicos, incluyendo áreas comunes en unidades habitacionales, del rubro de equipamiento urbano e infraestructura, en 252 colonias (14.46 por ciento). También de prevención del delito, la creación de senderos seguros (luminarias en poste corto) quedó en tercer lugar, con 240 colonias (13.77 por ciento) y le siguió la compra de patrullas, en 199 colonias (11.42 por ciento).Fuente: Bolaños, Ángel (2011) "Termina registro de proyectos para consulta del presupuesto participativo" en *La Jornada* 9 de Octubre

Su gran logro ha sido continuar con la reestructuración de la policía y concretar el proyecto Bicentenario Ciudad Segura, ambos proyectos han dotado de una mayor presencia a la policía así como de un mayor respaldo tecnológico para enfrentar el crimen. En materia de participación ciudadana y prevención del delito, los dos grandes avances de esta administración han sido la puesta en marcha de los módulos de seguridad y la relección de los comités vecinales que ha permitido reiniciar las labores con la policía. Habrá que esperar los resultados y analizar detalladamente los índices delictivos de los años 2010 a 2012 para poder estimar que tanto impacto han tenido estas nuevas medidas , ya que hasta el año 2009 los índices delictivos en relación al sexenio anterior se muestran a la alza.

## 2.5 Balance General del Capítulo: La (In) seguridad en la Ciudad de México, alcances y limitaciones de las políticas en seguridad pública (1997-2011)

Después de casi catorce años del PRD al frente de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, es posible afirmar que la seguridad pública ha sido una prioridad de los gobiernos perredistas, esto se ve reflejado en el porcentaje del presupuesto de egresos destinado a las instituciones encargadas de la seguridad de los habitantes.<sup>107</sup>

Las estrategias implementadas lograron disminuir los índices delictivos, se pasó de un promedio de 700 delitos diarios registrado en 1997 a un promedio de 516 delitos diarios en 2009, el punto más bajo de los índices se logró en el 2006

---

<sup>107</sup> De acuerdo con un análisis de los presupuestos de egresos del GDF, realizado por (Alvarado, 2011) El gasto per cápita general promedio del periodo (1995-2008) fue de 10,143 pesos, de los cuales 2208.8 pesos per cápita, están destinados a la seguridad pública. El porcentaje promedio de gasto en seguridad respecto del gasto total de la administración fue de 21.9% La SSP es el ministerio con mayor gasto del GDF y con mayor personal. El promedio de gasto asignado ha sido de 9% pero nunca ha estado por debajo de 8%. El gasto de la SSPDF Y LA PGJDF supero en el periodo (1995-2008) al gasto en salud o al llamado gasto social. El único rubro del gasto que podría superar al de estas dos secretarías es el de educación. Sin embargo este todavía depende directamente del gobierno federal. Los gobiernos perredistas han logrado mantener el gasto en seguridad a pesar de la disputa permanente con la federación respecto de los fondos o participaciones estatales y municipales, entre ellos los de pobreza y hasta el mismo de seguridad pública. Estas tendencias continúan en años recientes.

cuando se registraban un promedio de 400 delitos diarios. Pese a la baja que presentaron los índices delictivos estos no lograron descender hasta los niveles que se registraban a finales de los setentas e inicios de los ochentas; (antes de que estallara la crisis de la inseguridad) de hecho, en los últimos años los índices han mostrado una ligera tendencia a la alza. No obstante debido a la problemática de seguridad que padece el país actualmente, la Ciudad de México, se presenta como uno de las entidades más seguras del país, si se toma en cuenta que a pesar de tener altos índices delictivos, la violencia que se experimenta es menor en comparación con otros estados de la República.

En relación a lo anterior, es necesario precisar que, a pesar del modelo de seguridad a nivel federal, que tiene como interés primordial el combate a la delincuencia organizada mediante la centralización del mando policial. Las gestiones perredistas lograron poner en marcha su proyecto de seguridad pública propio, basado en la defensa de la autonomía local, en la implementación de un modelo de operación policial más eficaz y al establecimiento de políticas de combate al crimen acordes a las necesidades de la ciudad.<sup>108</sup> La diferenciación del modelo de seguridad a nivel federal, ha permitido que los gobiernos perredistas hayan establecido una política de seguridad que les permita controlar la corporación de forma directa, relacionarse con la ciudadanía, y por tanto utilizar a las instituciones de seguridad a su favor tanto para defenderse de sus adversarios políticos y también para promocionarse y posicionarse políticamente ante la ciudadanía como un gobierno que está trabajando y que es cercano a la gente.

---

<sup>108</sup> Un ejemplo de estas tensiones se ven reflejadas en los intentos del gobierno federal de incidir en la legislación del DF. En 2006, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados (federal) propuso una serie de iniciativas orientadas a fraccionar la SSPDF en 16 corporaciones delegacionales. Asimismo, discutió, con el apoyo de miembros del Ejecutivo, la creación de una Policía Metropolitana bajo el mando de autoridades federales para prevenir el delito en el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México. Esta policía sustituiría a la SSPDF y a las Direcciones Generales de Seguridad Pública en esos municipios. Ver *Iniciativa que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2102-I del viernes 21 de septiembre, 2006. Ver (Salgado y Treviño, 2009).

La política en seguridad que se ha implementado en el periodo ha sido ambivalente; por un lado se han desarrollado cambios institucionales para reestructurar la policía y tratar de acercarla a la ciudadanía, pero por otro lado, se han implementado políticas de mano dura que han afectado seriamente la percepción ciudadana de la inseguridad así como la relación entre policías y ciudadanos.

Por un lado se ha pretendido mejorar la calidad de las remisiones y detenciones es decir dar prioridad a los delitos por encima de las faltas cívicas, mientras que por otro lado se fijan metas anuales de detención y consignación ante el MP. Esto ha generado que los policías salgan a la calle en busca de personas para detener, para poder recibir los estímulos a cambio de cada consignación, trayendo como resultado un alto grado de detenciones que en su mayoría son por delitos o faltas menores.<sup>109</sup> Este tipo de medidas también se han visto reflejadas en el ámbito legislativo, por un lado se creó la Ley de Cultura Cívica con el objetivo de contener el desorden social en la ciudad y establecer un respaldo legal a las políticas de cero tolerancia poniendo en riesgo el respeto a los derechos humanos, y por otro lado se creó la ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal con la que se pretende lograr un mejor desempeño de los efectivos de la SSPDF y proteger a la ciudadanía de abusos policiales.

Esta mezcla de políticas de seguridad un tanto contradictorias entre sí, pone en evidencia la gran variedad de intereses que confluyen en la ciudad, y la dificultad para poder lidiar con los mismos. El PRD, en su intención de mantenerse al frente del gobierno de la Ciudad de México, ha tenido que negociar y establecer acuerdos con los empresarios e inversionistas; y por otro lado ha tenido también que proteger los intereses de sus clientelas políticas integradas principalmente por diversos movimientos populares y grupos de comercio ambulante. Estas tensiones provenientes de grupos opuestos se ha visto reflejada en una política de seguridad

---

<sup>109</sup> Según la información contenida en los reportes de la SSPDF En el periodo comprendido entre 2002 a 2010, tanto los remitidos como los detenidos por faltas cívicas sumaron el 75% mientras que los que lo fueron por delitos fueron apenas el 25%.

que pretende crear una ciudad con seguridad para todos pero a través de una fuente que primero está atendiendo los grupos donde puede generar un mayor impacto político y posteriormente ira llegando a los sectores más desprotegidos.

Por tal motivo la política de seguridad ha mostrado resultados positivos pero insuficientes. Los avances que se han logrado en las políticas de seguridad pública en el periodo analizado, han logrado un reordenamiento de la policía que ha derivado en un trabajo policial más efectivo. Sin embargo, esto no significa que la ciudadanía haya cambiado su percepción negativa de la seguridad y del trabajo policial.

#### 2.5.1 Actuación policial

Para poder operar la policía más grande de la región, los gobiernos perredistas, han puesto especial interés en reorganizar a la policía para aumentar su eficiencia. Desde la gestión de Cárdenas hasta la de Marcelo Ebrard, se han probado diferentes modelos de distribución del estado de la fuerza, pero fue a partir de la gestión de López Obrador que se inició una reestructuración de la policía a través de la creación de las Unidades de Protección Ciudadana, la puesta en marcha de este proyecto ha logrado mejoras en diversos aspectos como son: modelo de la operación policial, sistema de carrera policial, sistemas de control y evaluación internos y transparencia. Sin embargo, sus resultados en este último rubro han sido insuficientes. La información que la policía proporciona sigue teniendo deficiencias, ya que sigue rindiendo cuentas al gobierno pero no cuenta con los mecanismos necesarios para rendir cuentas a los ciudadanos. Es importante destacar que no se han creado sistemas de información de la actividad delictiva que permitan un conocimiento detallado del fenómeno, las denuncias siguen siendo el medio por el cual se construyen los índices delictivos, no se han realizado esfuerzos por crear un sistema basado en encuestas de victimización u

otro tipo de métodos que permitan disminuir en la medida de lo posible la cifra negra.<sup>110</sup>

A pesar de la reestructuración policial realizada, que ha permitido una mejor organización de la policía, no se ha llegado a concretar una reforma policial que permita una transformación sustancial de la policía que coloque a la institución al servicio de la ciudadanía y con la posibilidad de que esta pueda evaluar el trabajo policial e incidir de manera más activa en la prevención del delito.<sup>111</sup>

Los modelos policiales implementados han tratado de generar una mejor organización territorial del estado de fuerza, para dar una respuesta más efectiva apoyada por los sistemas y tecnologías de la información. Por medio de estos últimos, además de la elaboración de una base de datos que ayuda a la identificación y captura de los criminales; se ha creado un mecanismo de evaluación policial, que permite un mejor control de la corporación. Todas estas medidas nos hablan que la preocupación principal del gobierno ha sido realizar una reestructuración policial, la cual por un lado le permita tener un mayor control de la corporación, y por otro lado acercarla a la ciudadanía para que se conozca el trabajo en seguridad y de esta forma se mejore la percepción que se tiene respecto a la criminalidad. Sin embargo no se incluye a la ciudadanía como un actor central en la definición, ni en la puesta en marcha y evaluación de las políticas.

A pesar de las mejoras realizadas al modelo de operación policial, la actuación de los policías sigue mostrando serias deficiencias; las quejas que la CDHDF ha presentado hacia la SSPDF Y LA PGJDF han ido en aumento a lo largo del

---

<sup>110</sup>Tomando como referencia las encuesta de victimización del periódico reforma realizadas durante el periodo 1996-2009 tenemos que la victimización reportada de acuerdo a las cifras oficiales solo representa alrededor del 22% de la victimización total.

<sup>111</sup> Algunos aspectos en los que las UPC's muestran deficiencias son los siguientes. No se contemplan procesos de toma de decisiones que vayan de abajo hacia arriba. La formulación de las políticas de las UPC no han tenido naturaleza participativa, incluyendo a grupos de víctimas delito o ciudadanos preocupados por la seguridad. En este sentido el diseño no ha considerado los efectos diferenciados de estas políticas en diversos grupos sociales. El diseño de las UPC no establece criterios formales ni informales de rendición de cuentas. (Salgado, 2009)

periodo analizado.<sup>112</sup> Al respecto existen estudios que señalan que el abuso policial hacia la ciudadanía es una actividad cotidiana.<sup>113</sup> Por lo tanto las modificaciones al modelo de operación policial no han derivado en una mejor relación entre policías y ciudadanos, con base en la evidencia que arrojan los estudios, es posible afirmar que la policía está utilizando una red demasiado amplia, en la cual están cayendo más presuntos delincuentes, pero también está aumentando el número de detenciones arbitrarias, violando los derechos humanos de los ciudadanos (González Plascencia, nd) Relacionado a lo anterior la policía ha instrumentado mecanismos para evaluar la efectividad policial desde el punto de vista cuantitativo pero no cualitativo, esto puede explicar porque la tendencia de los arrestos va en aumento, propiciada por metas y estímulos que se brindan a los policías, pero no hay un mecanismo que permita evaluar si dichos arrestos se realizan siguiendo procedimientos adecuados que no afecten los derechos humanos del ciudadano (Salgado y Treviño, 2008).

## 2.5.2 Beneficiarios de la política de seguridad

Otro aspecto controversial de las políticas de seguridad del periodo, tiene que ver con la inequidad que muestran las políticas de seguridad, existen ciertos delitos que reciben una atención excesiva, si se toma en cuenta la cantidad de personas

---

<sup>112</sup> De acuerdo a los informes anuales de la CDHDF, En el periodo (2001- 2009) se recibieron un total de 66597 quejas de las cuales 8759 han sido dirigidas a la SSPDF y 17512 ala PGDF, lo que quiere decir que 39.4% de las quejas del periodo fueron relacionadas con las instituciones encargadas de la seguridad y la impartición de justicia.

<sup>113</sup>Un estudio de la organización FUNDAR, realizado en la ciudad de México, entre 2003 y 2004 que tuvo como objetivo medir los niveles de abuso policial y del Ministerio Público en contra de la población, reportó que la policía está involucrada en dos tercios del total de los abusos que se cometen en el D.F, estos abusos se producen como resultado de contactos entre la policía y los ciudadanos en acciones como: infracciones de tránsito y revisiones. La calle, y los traslados en patrullas y otros vehículos son los lugares en donde más frecuentemente se cometen estos abusos. El 24% de los contactos en los que se reporta algún abuso, es realizado por agentes de la Policía Preventiva, a esta corporación le corresponden a su vez, el 40% de los casos en los que una autoridad amenaza con levantar cargos al ciudadano y el 33% de los casos de humillaciones, insultos así como diversas medidas de presión y agresión. (Naval y Salgado, 2006).A su vez (Alvarado y Silva 2011) señalan que existe un contacto cotidiano intenso entre policías y ciudadanos, esto quiere decir que es probable que la policía es la autoridad pública que mayor contacto tiene con la población. El estudio a su vez reporta que en dichos contactos existen amplios espacios para la discrecionalidad, la arbitrariedad, el uso excesivo de la fuerza así como actos discriminatorios a la hora de seleccionar algún sospechoso. La probabilidad de ocurrencia de algún acto abusivo aumenta entre los grupos de hombres jóvenes que conducen un auto o utilizan el transporte público.

que resultan afectadas por ellos, un ejemplo es el robo de auto.<sup>114</sup> La política de seguridad de los gobiernos perredistas en los hechos ha beneficiado a los sectores mejor acomodados de la sociedad, las estrategias más importantes han sido desplegadas en puntos clave de la ciudad donde los empresarios tienen grandes inversiones y también en zonas relevantes de la ciudad económica o turísticamente. Sin embargo siguen existiendo zonas de la ciudad donde se continúa con niveles de inseguridad graves y donde los medios con que se cuenta para atender la problemática son escasos.<sup>115</sup>

La inequidad en las políticas de seguridad pública, por un lado es reflejo de las políticas económicas actuales, que han generado la polarización social, y por otro lado es consecuencia de negociaciones políticas entre el gobierno y actores que cuentan con poder económico y político efectivo para influir e incluso determinar el rumbo de las políticas de seguridad o de vetar las políticas que no les resulten convenientes, esta inequidad ha mostrado que el ciudadano común y corriente es uno de los últimos eslabones de la cadena de beneficiados.

La inequidad de las políticas de seguridad es uno de los asuntos más relevantes que el gobierno tiene que resolver, en la investigación de campo donde se entrevistó a los miembros de los comités vecinales, es posible observar que existen áreas de la ciudad donde la policía tiene muchas dificultades para laborar debido al grado de marginación de las colonias y la gran cantidad de actividades

---

<sup>114</sup> El robo de autos es un problema que afecta al 10% de la población y se le da una excesiva atención. Aunque han existido programas de policía en regiones y colonias que se consideraban peligrosas o conflictivas; no hay resultados con los que se puedan analizar los avances de estos programas, el robo de autos representa el 20% de las denuncias y perseguir ese delito significa asignar recursos que bajo otra perspectiva podrían utilizarse para resolver otros delitos más graves. Gran parte de los programas de prevención del delito están destinados a prevenir accidentes de tránsito. (Alvarado, 2011)

<sup>115</sup> En el informe de actividades de la SSPDF para el año 2010 se menciona lo siguiente: tuvimos buenos resultados, en especial los referentes a delitos de alto impacto. Algunos delitos que disminuyeron fueron los robos a transportista (-18.1) y a cuentahabiente (-9.2%). En contraparte a este crecimiento limitado del índice delictivo, aumentamos 8% el número de detenidos por robo, 2% el de detenidos por robo de vehículo y 25% el de detenidos por narcomenudeo. Resultados similares se muestran en informes anteriores, lo que pone en evidencia la prioridad que se le da a ciertos delitos, relacionados con actividades comerciales o con ciertos sectores empresariales como seguros o empresas de transporte de carga, por encima de otros delitos que afectan al ciudadano común y corriente

ilegales que se llevan a cabo dentro de ellas, donde además se dan relaciones clientelares tan fuertes que los ciudadanos o grupos residentes en dichas zonas prácticamente se encuentran por encima de la ley debido al cobijo que les ofrecen algunos sectores del PRD. (Ver capítulo tercero)

### 2.5.3 Prevención del delito y participación ciudadana

En materia de participación ciudadana y prevención del delito, existieron avances importantes. En primer lugar se logró incluir dicho tema como uno de los ejes centrales de las políticas de seguridad, como consecuencia se creó la Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito.

Durante todo el periodo se desplegaron una amplia gama de programas que abordan las cuestiones de la prevención del delito y de la participación ciudadana desde diferentes perspectivas y a diferentes niveles, se realizaron desde pláticas sobre adicciones, hasta juntas con comités vecinales para detectar las problemáticas percibidas por los vecinos en su lugar de residencia. No obstante estos programas no presentan información que permita hacer un análisis del impacto que han tenido en la disminución de los delitos. En su mayoría son programas que pretenden brindar información a los ciudadanos sobre ciertos temas relacionados con la prevención del delito, adicciones, etc. Los programas que han tratado de generar canales de vinculación con la ciudadanía no trascienden la queja o la demanda. No se ha generado una reforma institucional que abra la posibilidad de que la ciudadanía realice evaluaciones sistemáticas a la policía y por medio de estas influya en las políticas de seguridad y logre que la policía empiece a responder a los intereses ciudadanos y no solo a los intereses del gobierno.

En la última administración se lograron cambios que posiblemente repercutan de manera positiva en la generación de políticas de participación ciudadana y prevención del delito en el futuro, como ya se había mencionado la relección de los comités vecinales ha permitido recuperar el trabajo de seguridad desde una perspectiva representativa pero sobre todo local, a su vez la Ley de Participación

Ciudadana, sufrió cambios en algunos artículos con lo cual ahora es posible la vinculación de los comités con organizaciones no gubernamentales para poder apoyarse en temas diversos incluido el de seguridad pública. Por otro lado la policía echó a andar su programa de cuadrantes con lo que se pretende que la ciudadanía tenga contacto directo con policías que estarán patrullando un área claramente delimitada, estos factores permiten plantear la posibilidad de que la participación ciudadana y la prevención del delito se convierta en un tema de mayor importancia tanto para el gobierno como para la ciudadanía. Sin embargo falta esperar los resultados que arrojen los cambios realizados en la última gestión para ver de qué manera están repercutiendo en la ciudadanía.

En el siguiente capítulo se aborda la experiencia de los comités vecinales durante estos 14 años de gobiernos perredistas, para dar cuenta de los avances, los errores, las limitaciones y los retos que presenta la puesta en marcha de políticas en seguridad que buscan una vinculación directa con la ciudadanía. Y de esta forma exponer y analizar la visión de los receptores de la política de seguridad y a su vez poder problematizar acerca del complicado proceso que implica el fomentar una cultura participativa en los ciudadanos y sobre todo su involucramiento en las cuestiones concernientes a la seguridad pública.

### **Capítulo 3: Participación ciudadana en seguridad pública, una visión desde los comités vecinales de la Ciudad de México.**

En los capítulos previos se construyó un panorama general de la estructura institucional que articula la participación ciudadana en la ciudad, destacando el papel de los comités vecinales. A su vez realizamos un análisis de la evolución de la SSPDF señalando las transformaciones que se han dado en su interior con el objetivo de crear una policía más cercana a la ciudadanía e incorporar mecanismos de participación ciudadana en las políticas de seguridad. El análisis de estos sectores del gobierno, nos permitió identificar los alcances y limitaciones de dichas estructuras institucionales en su intención de poder lograr que el ciudadano se relacione con la policía para lograr la mejora de las condiciones de seguridad de su entorno.

El presente capítulo analiza las acciones que los comités vecinales han realizado para mejorar las condiciones de seguridad al interior de sus comunidades. La importancia de evaluar las políticas de participación ciudadana en seguridad pública desde la perspectiva ciudadana contribuye a generar evidencias empíricas que nos permitan conocer de forma más clara los alcances de la participación ciudadana en seguridad pública en un contexto de consolidación democrática como el que vive actualmente la Ciudad de México.

#### **3.1 Metodología**

Para conocer la experiencia de los comités vecinales que estuvieron en funciones desde 1999 hasta el 2010, se levantaron dos encuestas, la primera en el año 2000 y la segunda en el año 2009, con el fin de realizar un comparativo entre el inicio de su gestión y casi una década después de su nombramiento.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup>Agradezco al Dr. Arturo Alvarado Mendoza, Profesor-Investigador de El Colegio de México por haberme dado la oportunidad de participar en el proyecto titulado "Respuestas vecinales a la inseguridad" y darme acceso a la información que se ha generado. Mi participación en dicho proyecto comenzó como encuestador, lo que me permitió tener contacto

Las encuestas se realizaron a partir de una selección aleatoria del 10% de los comités vecinales existentes. La distribución de la muestra quedó de la siguiente manera.

<b>Cuadro 1. Comités encuestados por delegación</b>		
Delegación	2000	2009
Álvaro Obregón	4	1
Azcapotzalco	6	4
Benito Juárez	5	4
Coyoacán	4	3
Cuajimalpa	6	3
Cuauhtémoc	16	12
Gustavo A. Madero	3	2
Iztacalco	2	2
Iztapalapa	40	27
Tláhuac	2	0
Tlalpan	4	4
Venustiano Carranza	14	9
Xochimilco	4	0
Total	110	71

La muestra del año 2009 es menor que la del 2000 debido a que se contactó a los comités vecinales que habían sido seleccionados en la primera intervención para poder realizar un ejercicio comparativo. Sin embargo muchos comités dejaron de trabajar o sus integrantes mostraron renuencia a participar debido al desgaste, la desilusión y desinterés generado principalmente por la falta de atención de las autoridades así como de elecciones que permitieran su renovación. Esto provocó que la muestra sufriera una reducción considerable.

Para establecer contacto los comités vecinales, primeramente se acudió con las autoridades delegacionales y del IEDF, las cuales nos proporcionaron los datos de los comités que se pretendían entrevistar, una vez que se tuvieron los datos, se

---

directo con los integrantes de los comités vecinales, posteriormente tuve la oportunidad de realizar algunos ejercicios de percepción de inseguridad y conocimiento de las dinámicas delictivas con algunos comités vecinales (Ex Hipódromo de Peralvillo, Francisco Villa e Hipódromo). Finalmente en el año 2011, participe en un grupo focal con policías y estuve acudiendo a las juntas de seguridad realizadas en las direcciones territoriales de la delegación Cuauhtémoc, con el fin de profundizar en la relación entre policías y ciudadanos. A lo largo del capítulo, expongo algunas experiencias que pude recabar en dichas actividades, las cuales me permitieron conocer más a fondo el trabajo de los comités en seguridad pública y recopilar un bagaje amplio de información con el cual pude enriquecer el análisis de los datos proporcionados por las encuestas.

estableció contacto vía telefónica con los miembros de los comités vecinales, si ellos aceptaban responder la encuesta, se acudía su lugar de residencia para llevar a cabo su aplicación e identificar su entorno comunitario con el fin de conocer de forma más precisa el contexto social donde desarrollaban sus actividades.<sup>117</sup>

### 3.2 La experiencia de los comités vecinales de la Ciudad de México

Las labores que los comités vecinales llevaron a cabo durante una década generaron avances en la relación entre el gobierno, la policía y los ciudadanos. Se crearon vías de comunicación y coordinación para realizar trabajos y exigir el cumplimiento de demandas ciudadanas. Sin embargo existieron una serie de obstáculos que dificultaron las labores de los comités y que los fueron desgastando poco a poco, trayendo como consecuencia una disminución drástica en la intensidad de sus labores y un distanciamiento con las autoridades.

#### 3.2.1 Perfil de los entrevistados, ¿Quiénes integran los comités vecinales?

Los comités vecinales fueron instancias creadas por el gobierno, por tal motivo la participación de los ciudadanos en dichas instancias más allá de la motivación y los intereses personales o comunitarios, depende en gran medida de las posibilidades que estos tengan para poder adaptarse al modelo.

De acuerdo con los resultados obtenidos mediante las encuestas, en el año 2000, el 56.4% de los entrevistados eran hombres y el 43.6% mujeres, en la muestra de 2009 existieron ligeros cambios en la distribución por sexo, los hombres encuestados se redujeron al 50.7% y las mujeres aumentaron a un 49.3%.

Con respecto a la edad de los integrantes de los comités, en el año 2000 el 34.26% de los encuestados afirmó tener entre 41 y 50 años, seguido del grupo de

---

<sup>117</sup>Nota metodológica: Los resultados que se exponen a continuación aunque están expresados en porcentajes, en muchos de los casos los cuadros o gráficas no suman el 100% esto se debe a que muchas de las preguntas de la encuesta eran para responder de forma abierta. Por tal motivo las respuestas brindadas por los comités vecinales eran muy variadas y en el texto sólo se muestran las que tuvieron los porcentajes más altos. Esto con el fin de destacar las opiniones y acciones más significativas de los comités y agilizar la lectura del texto.

31 a 40 años y el de 51 a 60 años, ambos con 21.13% del total de la muestra. En el año 2009, el grupo etario con el mayor porcentaje fue el de 61 años y más con 39.44% seguido del grupo de 51 a 60 años con 29.58%. Dichos resultados muestran que las personas de 40 años en adelante son las que integran los comités vecinales casi en su totalidad. Uno de los posibles factores que pueden ayudar a explicar este comportamiento es la disponibilidad de tiempo. Al preguntar a los encuestados por sus ocupaciones estos en su gran mayoría señalaron dedicarse al hogar, al comercio o a un trabajo por su cuenta.<sup>118</sup> Todas estas son actividades que les permiten tener horarios flexibles y por lo tanto poder ocupar su tiempo en la gestión vecinal.

Además de la disponibilidad de tiempo, otras investigaciones en torno a los comités vecinales han destacado la importancia de la conformación de la identidad territorial como un factor fundamental que motiva a las personas a participar en los comités vecinales. Al respecto el 80% de los encuestados en el año 2000, reconoció contar con casa propia, además de llevar viviendo en el lugar 10 años o más.<sup>119</sup>

### 3.2.2 Problemas de integración y obstáculos para el desempeño de sus labores

Durante las encuestas a los comités vecinales se detectó que muchos de ellos se encontraban incompletos o habían realizado sustituciones de miembros, dentro de las causas que provocaron que algunos de los miembros del comité dejaran el cargo la encuesta del año 2000 detectó tres causas principales que fueron: la falta de percepción de un salario (31.8%), la falta de tiempo (14.5%) y las discrepancias políticas (13.6%). En 2009 la falta de tiempo fue la causa mayormente

---

<sup>118</sup> Las Ocupaciones que mostraron los mayores porcentajes en el año 2000 fueron: en primer lugar el cuidado del hogar con 19.1% en segundo lugar comerciante con 11.8 % comerciante y en tercer lugar jubilado o pensionado con 10%. Para el año 2009 el cuidado del hogar se convirtió en la ocupación más recurrida con 25.4% de la muestra, seguidos de los comerciantes y los jubilados y pensionados ambos con 19.7% del total de la muestra respectivamente

<sup>119</sup> En la investigación realizada por (Gutiérrez, 2007) la cual es un estudio de caso en donde se analiza el discurso y las prácticas del comité vecinal del Barrio Niño de Jesús. Se destaca el compromiso con la comunidad que muestran los vecinos originarios del lugar a diferencia de los nuevos vecinos quienes muestran resistencia o indiferencia por involucrarse los asuntos públicos de su localidad.

mencionada con 16.9%, la falta de apoyo de la delegación en segundo lugar con 15.5% y por último las discrepancias políticas con 11.3%.

Los comités vecinales presentan serias limitaciones para el fomento de la participación ciudadana, las discrepancias políticas entre los integrantes han sido producidas porque su diseño aunque incluyente resulta problemático. Los comités vecinales se integraron no sólo con los miembros de la planilla ganadora en las elecciones, sino también con algunos miembros de las demás planillas que participaron en la contienda. Esto provocó que existieran serias fricciones entre los miembros debido a visiones políticas y proyectos distintos provocando que se deteriorara la convivencia dentro de los comités y se afectaran las labores de los mismos.

Además de las problemáticas generadas por la forma de integración de los comités vecinales, otro factor generador de conflictos al interior de estos ha sido la pertenencia de los miembros a alguna institución de gobierno o partido político. En el año 2000, el 36.6% de los encuestados reconoció trabajar o tener dentro de su comité algún integrante que laborara en el gobierno federal o local, para el 2009 únicamente el 13.6% laboraba al interior de dichas instituciones. A su vez al preguntarles si pertenecían a algún partido político, las respuestas fueron las siguientes. En el año 2000 26.4% de los entrevistados respondieron afirmativamente a la pregunta, dentro de ese 26.4%, la afiliación partidista se distribuyó de la siguiente manera: (PRI 8.2%, PAN 3.6%, PRD 14.5%) En 2009 aumentó casi al doble la cantidad de miembros de los comités pertenecientes a partidos políticos. (45.1%) De ese porcentaje la afiliación partidista se distribuyó de la siguiente forma. (PRI 11.3%, PAN 2.8%, PRD 28.2%). La pertenencia a un partido o trabajar en el gobierno local o federal, puede ser un factor negativo para la gestión vecinal, porque ocasiona que muchas veces se pierda el carácter

comunitario de las decisiones y se pretenda a través de las acciones del comité vecinal conseguir fines políticos.<sup>120</sup>

Por otro lado, la falta de percepción de un salario y la falta de tiempo son muestra de que la actividad de los comités vecinales es bastante demandante, requiere de una inversión de tiempo considerable y de recursos tanto económicos como materiales para llevarla a cabo. Los entrevistados señalaron que diariamente realizaban actividades relacionadas con el comité vecinal (36.4%) o en su defecto dos veces por semana (50.9%) estas tendencias continuaron de forma muy similar en el 2009.

En el año 2000 el 62% declaró haber aportado algún recurso material o monetario. Nueve años después, el 100% de los encuestados respondió afirmativamente a dicho cuestionamiento.

Además de las aportaciones económicas otro factor central para las labores de los comités tiene que ver con el lugar donde se reúnen. Al respecto en la primer encuesta apenas un 20.9% de los encuestados afirmó tener un lugar para realizar sus reuniones, para el año 2009 este número creció llegando a abarcar el 57.7% de la muestra. De los comités que si contaban con un lugar para reunirse en el año 2000, 32.7% manifestó que el lugar donde realizaban sus actividades era la casa de algún miembro del comité, mientras que en el 2009 el 21.1% de los encuestados respondió de forma similar.<sup>121</sup>

Los resultados muestran que ser miembro de un comité vecinal implica el uso de una amplia gama de recursos: desde tiempo, dinero, papelería, luz, transporte, e incluso hasta el propio hogar. Esta demanda de recursos puede considerarse un

---

<sup>120</sup> Algunos de los encuestados manifestaron que se encontraban trabajando en el comité vecinal para tratar de obtener algún beneficio personal, como un permiso para un negocio o inclusive un puesto político. El aumento en la afiliación del PRD al paso de los años da cuenta de que el gobierno continúa utilizando estas instancias para conseguir fines políticos.

<sup>121</sup> Los comités vecinales que contaban con un lugar para realizar sus actividades que no fuera su hogar, en su mayoría eran lugares proporcionados por la delegación, salas de usos múltiples, deportivos, etc. Sin embargo estos lugares no estaban destinados exclusivamente para las labores del comité.

factor fundamental en el desgaste y el paulatino descenso de la actividad y desaparición de los comités vecinales a lo largo de nueve años de labores.<sup>122</sup>

Con base en estos resultados es posible entender porque en la actual administración se inició el debate relacionado con la remuneración de los comités vecinales. (Ver capítulo 1). Sin embargo es importante tomar en cuenta que la estructura por medio de la cual se desenvuelven los comités aun presenta muchas deficiencias e irregularidades sobre todo en lo referente a la intromisión de los partidos políticos y las dinámicas clientelares que generan con los comités. Remunerar a los miembros de los comités vecinales podría traer consigo más dificultades que progresos si se toma en cuenta que el objetivo de estas instancias es mejorar la calidad de vida en sus comunidades por encima de los intereses partidistas.<sup>123</sup>

Aunque los obstáculos políticos son considerables y la estructura de participación un tanto limitada, los comités vecinales se reunieron constantemente durante estos años para llevar a cabo sus actividades.

En el año 2000, el 40.9% de los entrevistados manifestaron haber tenido reuniones regulares y 27.3% reunirse solo cuando alguien lo solicitaba mientras que en el 2009 los comités presentaron signos claros de disminución en la intensidad de su trabajo. El 16.9% de los encuestados manifestaron que su comité ya no se reunía, los comités que continuaban en actividades mencionaron que si se reunían pero muchos de ellos ya no lo hacían con todos sus miembros, en

---

<sup>122</sup>De los 71 encuestados en el año 2009, únicamente 58 comités continuaban teniendo actividades de forma regular.

<sup>123</sup>Un ejemplo de la intromisión de los intereses partidistas en las actividades de los comités vecinales lo conocimos a través de las intervenciones que realizamos con algunos comités de la delegación Cuauhtémoc a mediados del 2011. Las autoridades de dicha demarcación apoyaban a López Obrador mientras que las autoridades del Gobierno Central se encontraban apoyando a Marcelo Ebrard para que pudiera ser el candidato que representara a la izquierda en las elecciones presidenciales. Cuando los miembros de los comités les solicitaban ayuda a las autoridades de uno u otro nivel, estas les hacían insinuaciones que debían apoyar a su candidato. Algunos miembros de los comités incluso afirmaron que muchas veces el aceptar un servicio o ayuda en alguno de sus eventos, los obligaban a colocar un poster del candidato en su casa o realizar algunas labores de apoyo como repartir propaganda etc. Además, los comités son muchas veces utilizados para realizar propaganda política de manera indirecta, estos convocan a reuniones donde asistirán diputados o funcionarios públicos que realizan actos proselitistas como regalar juguetes y globos para las cartas de los niños en día de reyes o apoyar las celebraciones del día de la madre, día del niño, etc. utilizando los recursos en sonido, sillas, mesas, material y logística para llevarlas a cabo. Este tipo de acciones tienen como principal prioridad la promoción política y no contribuyen a la generación de proyectos que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida en la comunidad.

algunos casos únicamente el coordinador del comité con el apoyo de una o dos personas eran los que continuaban con las labores de gestión vecinal.

### 3.2.3 Relación con los vecinos y las autoridades.

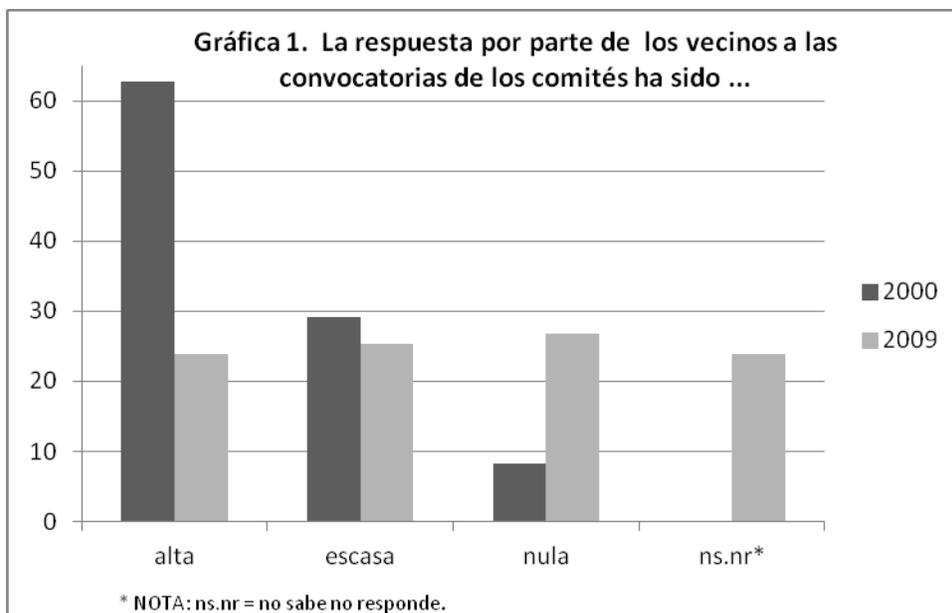
Los comités vecinales lograron establecer contacto con los vecinos pertenecientes a su localidad. No obstante, en pocas ocasiones este contacto derivó en una relación duradera que les permitiera integrar a la comunidad en sus labores. Pese a que los comités afirman que la relación con sus vecinos era buena (no conflictiva) en las entrevistas se expresó de forma recurrente que los vecinos no se comprometían a participar con ellos y que sólo los buscaban cuando tenían alguna problemática. Por lo tanto la construcción de un vínculo entre ciudadanos y comités es uno de los principales retos para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

El 90% de los encuestados en el año 2000 manifestó que pedían a los vecinos que los apoyaran en las diferentes tareas que llevan a cabo, mientras que en 2009 este porcentaje descendió al 77.5%. Las principales formas de comunicación con los vecinos eran de forma personal, por medio de volantes, carteles y vía telefónica. Estas formas de comunicación resultan limitadas e insuficientes, y generan un pequeño círculo de vecinos que se relaciona de con el comité pero carecen de impacto en el resto de la comunidad.

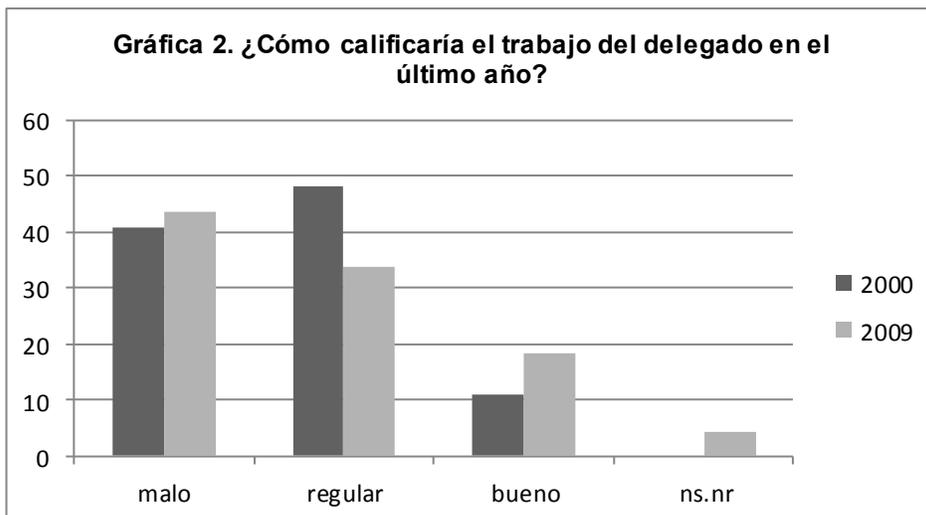
El 80% de los encuestados en los dos levantamientos manifestó tener una buena relación con los vecinos, sin embargo como muestra la gráfica 1, la respuesta de estos a las convocatorias que realizan los comités vecinales fue disminuyendo con el paso del tiempo.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> En el año 2009 muchos de los comités presentaban grandes irregularidades, algunas de las personas que se contactaron, a pesar de ser miembros de los comités ya no trabajaban de forma regular con el mismo y por tanto decidían abstenerse a contestar algunas preguntas, por tal motivo aparecen un porcentaje significativo en 2009 de personas que no respondieron algunas preguntas. Esto más que un limitante para la investigación, contribuye a evidenciar el desgaste y decadencia que fueron sufriendo los comités a través del paso de los años, al no ser atendidos y renovados de forma adecuada.

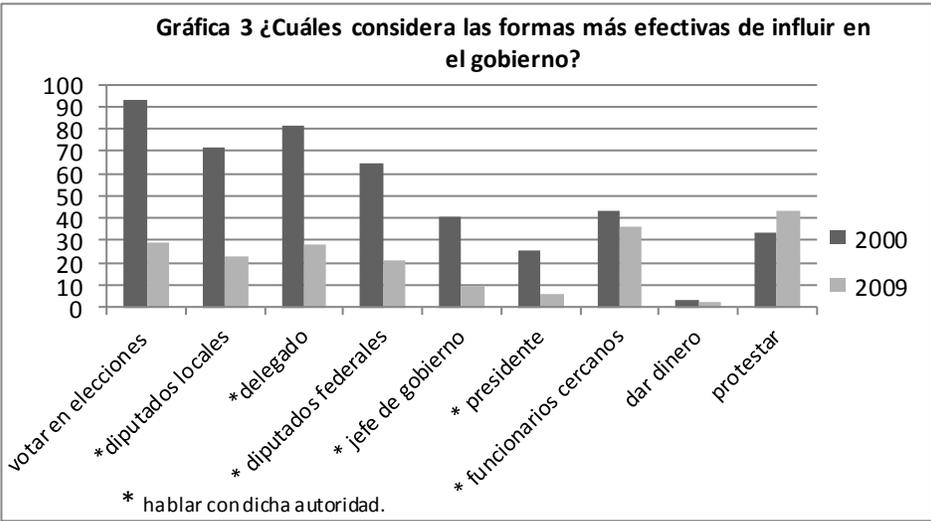


El descenso de la participación de los vecinos en las actividades del comité puede estar relacionado con la falta de apoyo de las autoridades delegacionales, la cual fue identificada por los encuestados como el principal obstáculo para la realización de las labores del comité. Aunado a lo anterior, la opinión de los comités vecinales respecto al trabajo de los delegados fue calificada por la mayoría de los entrevistados como regular en el año 2000, esta tendencia se agravó en el año 2009 cuando la mayoría de los entrevistados manifestó que el trabajo de los delegados fue malo.



Este comportamiento puede atribuirse a la distancia que se fue generando paulatinamente entre el gobierno y los comités, sobre todo en los primeros años de la gestión de Marcelo Ebrard, en donde antes de las elecciones de 2010, los comités se encontraban prácticamente abandonados.<sup>125</sup> (Ver capítulo uno).

Respecto a las formas para influir en el gobierno los entrevistados reconocieron como las más efectivas: votar en elecciones, hablar con el delegado o con los diputados locales. En el año 2009 protestar fue considerado como uno de los mecanismos más efectivos. (Ver gráfica 3). La mayoría de los entrevistados muestran en sus opiniones una tendencia a negociar con el gobierno a través de canales institucionales, lo cual representa una evolución respecto al tipo de relación que se habían tenido con el gobierno en décadas pasadas donde la confrontación era el medio por el cual tratar de exigir, y hacer escuchar las demandas de los ciudadanos al gobierno. (Ver capítulo uno).



Aún falta mucho por hacer para sostener diálogos fructíferos entre autoridades y ciudadanos que logren crear verdaderos vínculos para el fortalecimiento de la

<sup>125</sup>Otra prueba del distanciamiento entre las autoridades delegacionales y los comités vecinales fue la disminución en las convocatorias que la delegación hacía a los comités vecinales a participar o asistir a sus eventos ya que en el 2000 el 68.9% de los entrevistados declararon haber recibido invitación a eventos de la delegación, mientras que en el 2009 únicamente 38% fueron invitados.

comunidad. La queja, el reclamo y la exigencia, siguen siendo la forma de diálogo por parte de los ciudadanos, mientras que la excusa, la justificación, y el alargamiento de plazos para cumplir con las acciones son parte del repertorio cotidiano de las autoridades. La instauración del modelo de los comités vecinales no es una solución para la atención de las problemáticas locales, es apenas el comienzo de una nueva relación que está surgiendo entre la sociedad y el gobierno para tratar de solucionar problemas comunitarios de una forma distinta a la realizada en años anteriores. Las problemáticas evidenciadas en los resultados anteriormente expuestos, son muestra de un lento proceso de transformación de las actitudes y comportamientos tanto de los ciudadanos como de las autoridades.<sup>126</sup> La cercana y continua relación entre ambos requiere del desarrollo de nuevas habilidades por parte de los actores sociales que en un sistema de gobierno de corte administrativo como el que regía anteriormente a la Ciudad de México no se requerían. Hay limitaciones estructurales serias que no permiten a los comités vecinales tener el alcance deseado en sus labores, en la medida en que estas se transformen y se pueda dar una mejor respuesta a las demandas y crear vínculos más sólidos con los comités, será como estos se irán fortaleciendo y se construya una nueva gobernanza urbana.

### 3.3 La Inseguridad y los comités vecinales

Los comités vecinales realizaron acciones variadas para enfrentar la situación de inseguridad en sus colonias, lograron establecer contacto con los policías y comunicarles sus problemáticas, consiguieron coordinarse con autoridades para la realización de obras y eventos que contribuyeran a la prevención del delito en sus comunidades. El involucramiento de los ciudadanos en las políticas de seguridad pública a través de los comités, ha traído consigo una mayor comunicación con las

---

<sup>126</sup>El 95.8% de los entrevistados en el año 2009, manifestó que la situación en sus colonias podrían mejorar si los vecinos participaran en organizaciones vecinales, tal afirmación muestra que los integrantes de los comités vecinales, a pesar de los problemas a los que se enfrentan en sus labores de gestión vecinal, reconocen que el trabajo organizado entre vecinos es una forma adecuada para lograr mejores condiciones de vida en sus colonias.

autoridades. No obstante, los miembros de los comités opinan que el trabajo de estas ha sido insuficiente debido a que la situación de inseguridad en las colonias en la mayoría de los casos empeoró.

### 3.3.1 Percepción y sentimiento de inseguridad

El sentimiento de inseguridad<sup>127</sup> se muestra como un fenómeno complejo que viven los ciudadanos a nivel mundial desde hace ya varios años, se ha abordado desde diferentes perspectivas para poder determinar cuáles son las causas que generan este fenómeno y las consecuencias que trae para la sociedad.<sup>128</sup> Por tal motivo es importante conocer de qué manera los integrantes de los comités vecinales construyen su percepción de la inseguridad y combaten el sentimiento producido por esta, pues con base en ello toman decisiones y llevan a cabo proyectos que repercuten en la seguridad de su comunidad.

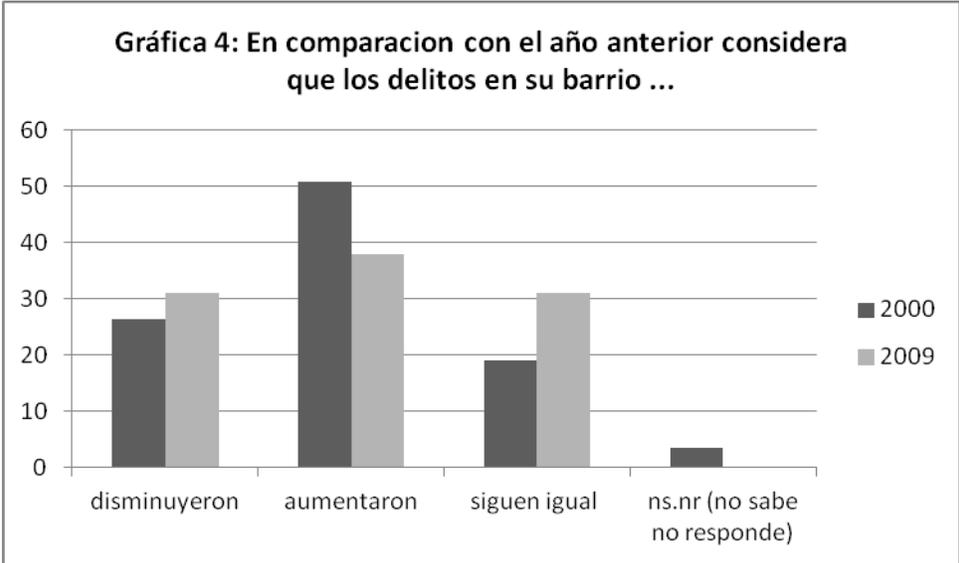
Los miembros de los comités con los cuales se estableció contacto, reconocieron a la inseguridad como el principal problema que viven en sus colonias. A su vez la mayoría señalaron que los delitos en su barrio aumentaron en comparación con el año anterior, lo cual muestra que tuvieron una percepción negativa de la seguridad

---

<sup>127</sup> *El sentimiento de inseguridad a diferencia del miedo al crimen, es una definición más amplia ya que incluye el miedo, pero también otros sentimientos que suscitaría el delito, como por ejemplo la indignación o la ira; a la que se agrega la preocupación política por el tema; la expectativa de victimización así como una serie de acciones individuales y colectivas para hacer frente a las amenazas percibidas.* (Kessler, 2009) La encuesta utilizada para esta investigación indaga sobre varios aspectos relacionados con la construcción del sentimiento de inseguridad por parte de los miembros de los comités vecinales así como las maneras en que lo viven.

<sup>128</sup> La percepción de la inseguridad es un imaginario que se construye socialmente a través de dos factores principales. El temor a ser víctima de un delito y el temor a que este suceda a nuevamente. (Carrión, 2007) Los estudios que se han realizado al respecto han puesto en evidencia que más allá de la victimización el sentimiento de inseguridad que se vive en las ciudades, es motivado por diversas causas como son: el factor ambiental (Bergman y Kessler 2008) el temor al otro producto de la diversidad racial y social que se vive en las ciudades (Taylor y Covington 1993) las incivildades sociales (jóvenes reunidos en la calle, ruidos en la noche, consumo de alcohol y drogas en vía pública) (Sampson y Groves, 1989) la arquitectura de los vecindarios (Guerrien, 2005) la falta de confianza en las instituciones encargadas de enfrentar el delito e impartir justicia (Bergman y Flom 200?), la influencia de los medios de comunicación (Wondratschke, 2005). Las consecuencias del sentimiento de inseguridad se muestran a diferentes niveles, en el personal, altera las conductas cotidianas, obligando a tomar distintas medidas para evitar ser víctima de un delito; a nivel local, debilita el sentido de comunidad y la confianza interpersonal (Skogan, 1986) contribuyendo a la profundización de la desigualdad y fragmentación en las ciudades (Giglia, 2002) acrecentando el apoyo ciudadano hacia medidas desesperadas como son las políticas punitivas (p. ej. pena de muerte, "cero tolerancia") e incluso la impartición de justicia "por mano propia"<sup>128</sup> (Garland, 2005). Que suelen generar otro tipo de problemas relacionados con la violencia y el abuso de poder tales como la criminalización de condiciones sociales y la penalización de formas sociales de protesta (Alvarado, 2010) así como la violación a los derechos humanos por parte de las autoridades. (Alvarado y Silva, 2011)

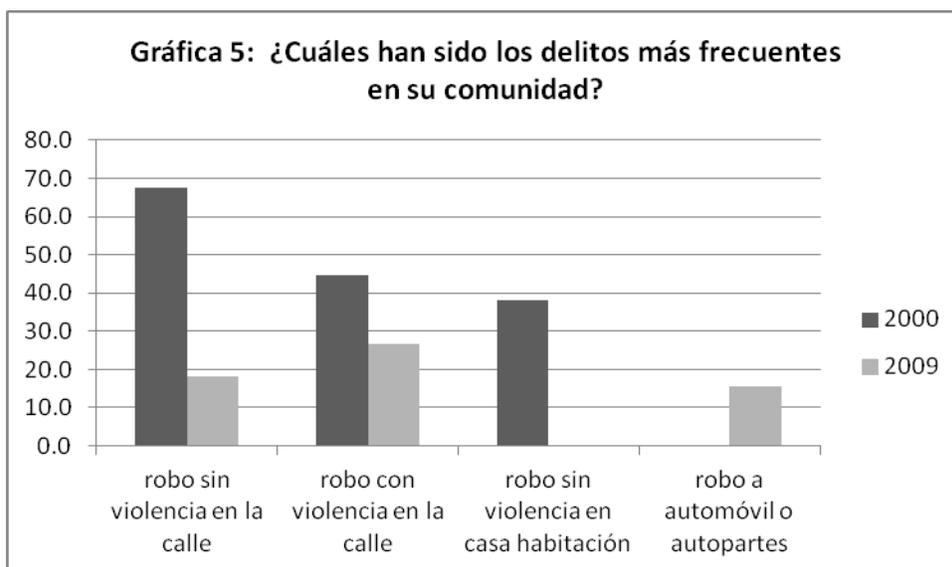
en sus colonias. En contraste se distingue un segundo grupo que manifestó que los delitos en su colonia disminuyeron, y por último un tercer grupo que considera que la situación no presentó cambios en ninguno de los dos periodos en que se levantó la encuesta.



Pese a que la mayoría de los encuestados opinaron que los delitos aumentaron con respecto al último año, únicamente el 2.3% en el año 2000 y el 15.5% en 2009 fueron víctimas de algún delito. Esto corrobora la hipótesis de que el sentimiento de inseguridad no está determinado únicamente por la victimización. Existen otro tipo de causas que los conducen a generar una percepción negativa de la inseguridad en su colonia, una de ellas es el manejo de la información sobre la inseguridad que llevan a cabo los medios de comunicación, pues de acuerdo con la encuesta el principal medio de comunicación al que recurren los integrantes de los comités vecinales para informarse es la televisión. Pero también existen otras causas que tienen un peso considerable, como la falta de vigilancia policial y la falta de interés de las autoridades que fueron consideradas en el año 2000 como las principales fuentes generadoras del delito, mientras que en el 2009 la mala situación socio económica, los delitos asociados al tráfico y consumo de drogas y

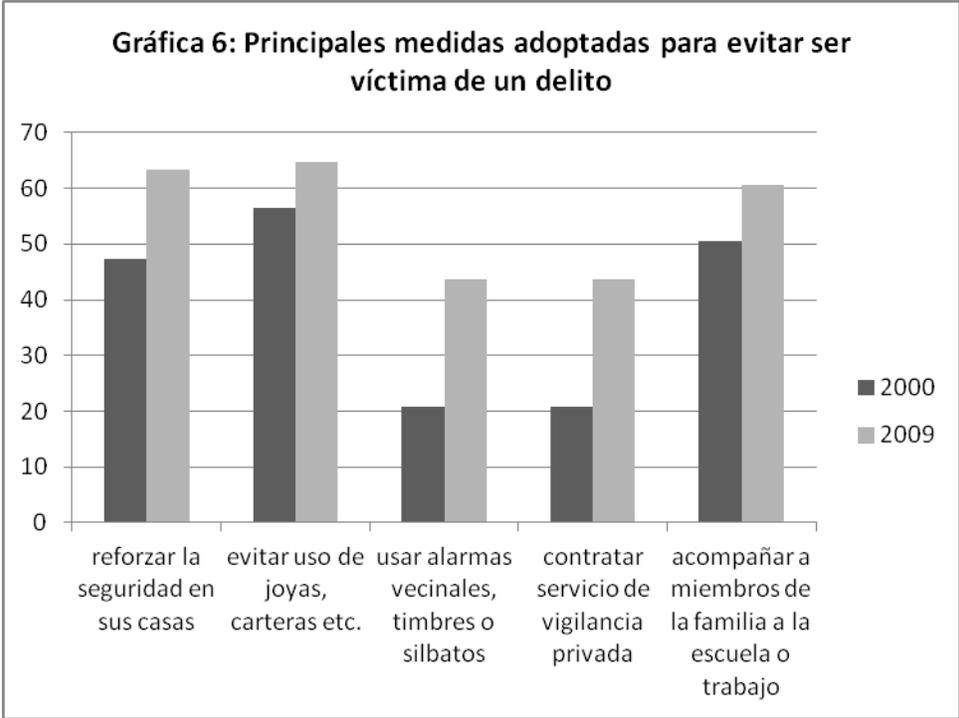
la falta de educación aparecieron como los principales detonantes de la delincuencia en las colonias.

Aunado a lo anterior, otro de los datos arrojados por esta encuesta, tiene que ver con los delitos que los miembros de los comités identificaron como más frecuentes en su colonia; destacando el robo con y sin violencia en la calle, el robo a casa habitación y el robo de automóvil o autopartes.



Los delitos identificados como más recurrentes tienen la peculiaridad de afectar las dinámicas de convivencia al interior de la comunidad debido a que atentan contra los bienes personales, son cometidos en vía pública y algunos de ellos ponen en riesgo la vida de la víctima. A su vez resulta alarmante el hecho de que se considere el robo a casa habitación como uno de los delitos más recurrentes, debido a que este representa una amenaza más fuerte para los vecinos al sentirse inseguros incluso dentro de su propio hogar.

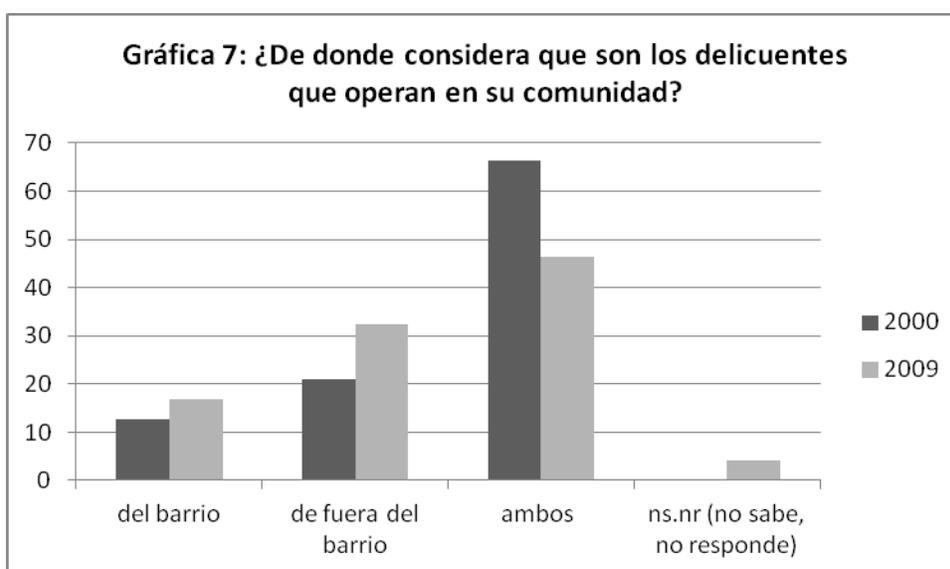
La percepción negativa que los encuestados tienen de las condiciones de seguridad en su colonia, se ve reflejada en las estrategias que adoptan a nivel personal para evitar ser víctima de un delito, una de las medidas adoptadas con mayor frecuencia para evitar ser víctimas de un delito fue la de reforzar las seguridad al interior de sus casas por medio de diversas estrategias como cambio de cerraduras, utilización de perros guardianes, reforzar la protección de ventanas, así como evitar el uso de joyas o carteras en lugares públicos.



Las medidas adoptadas por los encuestados pueden dividirse en dos grupos. En primer lugar, las que tienen que ver con un cambio en las rutinas diarias como son: evitar el uso de joyas, etc. o el acompañar a los miembros de la familia a la escuela o trabajo. Las otras estrategias se caracterizan porque requieren de una inversión de recursos de diversa índole para llevarlas a cabo, precisamente estas últimas fueron aplicadas en menor medida comparadas con las anteriores.

Otro de los aspectos centrales para la conformación de la percepción negativa de la inseguridad, es la construcción de la imagen de los delincuentes, si estos son la principal amenaza o el motivo por el cual la gente emprende acciones, ¿Quiénes considera que son los delincuentes? ¿De dónde cree que provienen?

La mayor parte de los encuestados consideran que los delincuentes que operan en su localidad provienen tanto de dentro como de fuera del barrio. No obstante, entre el 20 y el 30% de los encuestados afirmaron que los delincuentes son de fuera del barrio.



En las colonias donde se considera que los delincuentes son de fuera del barrio y donde se toman medidas para abordar el problema desde esta perspectiva, se han producido consecuencias negativas para la convivencia de las personas y el respeto a los derechos humanos, al crearse distinciones arbitrarias para tratar de identificar a los “sospechosos” o “ajenos al lugar” incurriendo en actos de criminalización de grupos sociales, como ha ocurrido en algunas colonias contempladas por el estudio.<sup>129</sup> Al respecto cabe destacar que estas dinámicas

---

<sup>129</sup>En la territorial Roma-Condesa, los miembros de los comités de las colonias que la integran, en su mayoría creen que los delincuentes son personas que vienen de fuera, en una de las juntas de seguridad a las que asistí en dicha territorial, se abordó el problema y la policía señaló que para combatir a los delincuentes se estaba realizando un patrullaje dinámico en la colonia, que consistía en la detención y revisión de personas consideradas “sospechosas”. El oficial de policía dijo que son considerados sospechosos jóvenes que parecen tepiteños y que estos los reconocía por el tipo de corte de cabello, por

pueden tener relación con el tipo de personas que integran los comités vecinales, como se señaló anteriormente, la edad promedio de los miembros del comité oscila alrededor de los 50 años, la representación de los jóvenes al interior del comité es prácticamente nula, por lo tanto en muchos de los casos no se cuenta con una visión plural a la hora de debatir acerca las problemáticas de inseguridad de la colonia y el tipo de acciones que se llevarán a cabo para abordarlas, por tal motivo, uno de los principales retos para los comités vecinales es que se logren integrar de forma más plural o en su defecto que se busquen mecanismos por los cuales vincular de forma constante a los vecinos pero sobre todo a los jóvenes.

Por otro lado, en las colonias conflictivas donde es sabido que existen delincuentes que operan en el barrio, que además dentro del mismo se realizan numerosas actividades ilegales, y en donde regularmente existe una relación conflictiva con la policía, el trabajo de los comités vecinales en la seguridad local, presenta muchas dificultades pues muchas veces, al llevar a cabo acciones o pedir apoyo a las autoridades, se descubren los nexos que existen entre autoridades y policías con los grupos de delincuentes, desalentando la participación de los comités.<sup>130</sup>

Aunado a lo anterior en entrevistas realizadas a policías, al preguntarles si consideran viable la vinculación entre policías y comités vecinales para la mejora de la seguridad en las colonias, estos en su mayoría respondieron que el modelo de los comités vecinales funciona de manera adecuada en colonias de clase media y alta debido a que ahí la gente tiene interés en que se resguarden sus bienes y por lo tanto coopera con la policía. En contraste, consideran que en las conflictivas que por lo general son colonias marginadas y de escasos recursos es

---

el uso de gorra, tenis marca "Jordan" etc. El afirmar a priori que los jóvenes que se visten de cierta forma son los delincuentes y detenerlos únicamente por su apariencia es una violación a los derechos humanos, la relación entre los vecinos y la policía debe mejorar en ese sentido para construir en conjunto estrategias más efectivas que no solo se base en la criminalización de actitudes o grupos sociales para tratar de contener a la delincuencia.

<sup>130</sup> Un ejemplo de estas dinámicas lo ofrecen las colonias en donde se tiene índices elevados de narcomenudeo, u otro tipo de actividades ilegales como venta de autopartes robadas. Los comités constantemente hacen peticiones a la policía para que se realice un operativo en alguna calle o lugar en donde es del dominio popular que se vende droga, la policía realiza el operativo pero en la mayoría de las experiencias los vecinos mencionan que no se encuentra nada o a nadie y por tanto la venta de droga a los pocos días vuelve a la normalidad. La falta de eficacia por parte de la policía, hace pensar a los integrantes de los comités vecinales que esta se encuentra coludida con los delincuentes.

muy difícil que funcionen las estrategias de acercamiento entre policías y ciudadanos, pues de acuerdo con la visión de los uniformados, en este tipo de colonias el 80% de los residentes son personas dedicadas a actividades ilegales y por tanto el acercamiento con ellos representa un riesgo para los policías y resulta complicado asociarse para llevar a cabo medidas de prevención o contención del delito.<sup>131</sup> Finalmente otro problema propio de las colonias conflictivas es que dentro de ellas también existen personas que pertenecen a organizaciones civiles o movimientos populares que se encuentran ligados con el PRD, los policías mencionan que cuando se detiene a uno de estos sujetos por incurrir en alguna violación a la ley, regularmente son liberados debido al mandato de diputados o funcionarios públicos, los cuales han establecido relaciones clientelares con los mismos y por tanto los protegen a pesar de sus faltas para seguir teniendo su respaldo político.

Respecto a este último punto, algunas investigaciones han identificado diferencias similares a las antes mencionadas, destacando la relación que existe entre el nivel de recursos que poseen los ciudadanos y el impacto de las acciones que emprenden para mejorar la seguridad en sus colonias, haciendo énfasis en que los ciudadanos con mayores recursos realizan acciones de mayor impacto para combatir a la delincuencia, y tienen una relación más cooperativa con la policía.<sup>132</sup> El hallazgo anterior pone en evidencia dos grandes problemas que requieren de una investigación más profunda y particular, ¿Cómo lograr que el modelo de los comités vecinales funcione en colonias de alta conflictividad? y ¿Cuáles son las repercusiones del clientelismo político sobre la seguridad pública?

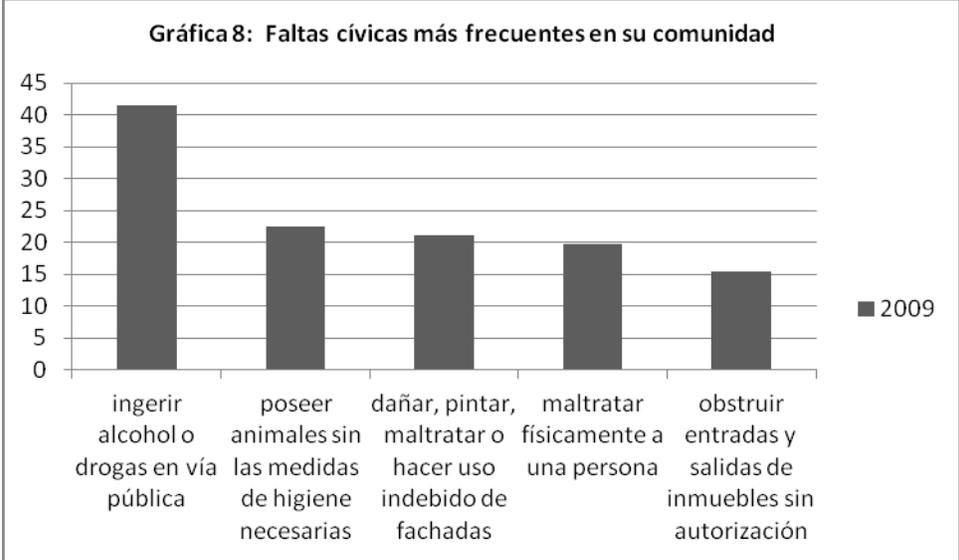
Volviendo a la cuestión de la percepción de la inseguridad, un factor importante a destacar es que además de los delitos, algunas dinámicas sociales catalogadas como faltas cívicas por la ley de cultura cívica del GDF, fueron identificadas por los

---

<sup>131</sup> En algunos casos los policías relatan que en cuando se detiene a alguien en una colonia conflictiva resulta bastante riesgoso para los policías pues las personas de la comunidad defienden a su vecino o conocido y tratan de evitar el arresto del presunto delincuente a través de agresiones.

<sup>132</sup> Al respecto sugiero consultar los trabajos de (Alvarado, 2010) (Giglia, 2002) (Isunza y Hernández, 2001) (Skogan, 1989) (Byrne y García, 2006)

entrevistados como generadoras de problemas de convivencia que aunque no son delitos generan preocupación entre los habitantes de las colonias y conflictos entre ellos generando la impresión de que se vive en un entorno inseguro.



Sin ánimo de aminorar los efectos que la delincuencia ha generado en las colonias, es necesario resaltar que muchos problemas relacionados con la inseguridad tienen su origen en cuestiones de convivencia ciudadana, que al ser abordados de una forma inadecuada generan la confrontación entre vecinos y muchas veces derivan en situaciones más graves como las peleas y agresiones que afectan la coexistencia en la colonia y fomentan el crecimiento del sentimiento de inseguridad. Es importante señalar que muchas de las dinámicas conflictivas al interior de las colonias son generadas por el apoyo que el PRD ofrece a algunos grupos como son los comerciantes ambulantes, los franeleros, etc. con los cuales establece relaciones clientelares. Cuando los miembros de los comités presentan quejas a las autoridades relacionadas con este tipo de grupos, difícilmente obtienen una respuesta satisfactoria dificultando las alternativas a la solución de

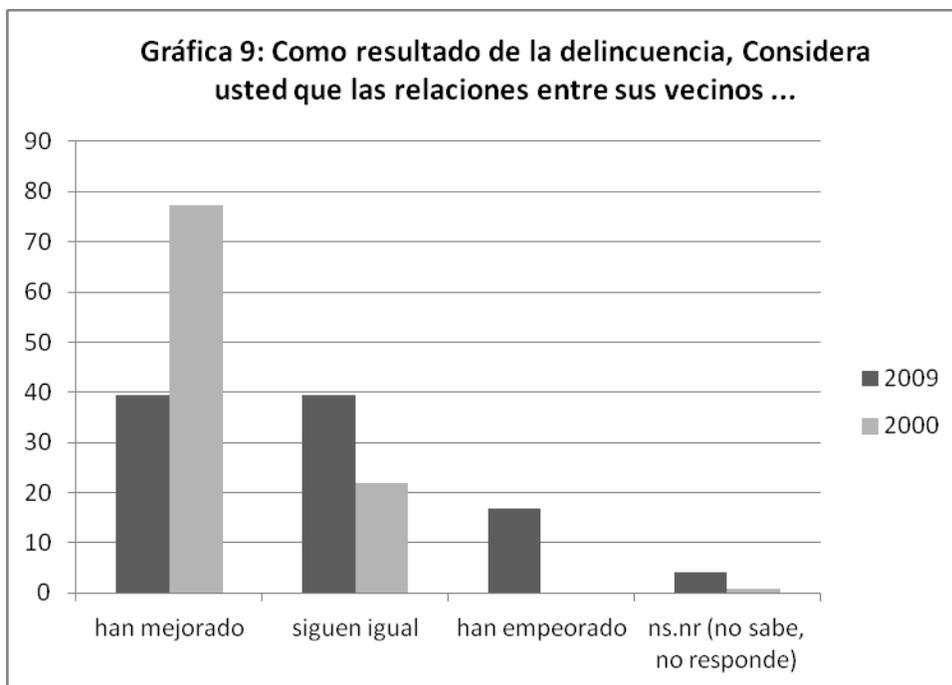
conflictos debido a la preferencia que gozan este tipo de agrupaciones quienes conforman el “voto duro” del partido.<sup>133</sup>

La actual administración ha comenzado a dar los primeros pasos para atender este tipo de problemáticas que no son actividades delictivas, sino dinámicas de convivencia inadecuadas y que pueden tener soluciones que no incluyan la acción policial. En las juntas de seguridad asiste personal del GDF y de los juzgados cívicos, con el fin de atender este tipo de demandas generando el diálogo entre vecinos y construyendo acuerdos entre ellos, permitiendo que la policía pueda dedicarse a la atención de las cuestiones vinculadas con el control de la delincuencia.

Empero de los problemas de convivencia y el cambio en las rutinas cotidianas, la acción de la delincuencia en las colonias ha sido un factor de cohesión entre los vecinos, la mayoría de los encuestados reconoce que la relación entre sus vecinos ha mejorado como consecuencia de las dinámicas delictivas que ocurren en su localidad.

---

<sup>133</sup>En la intervención en una de las colonias de Iztapalapa, los miembros de los comités entrevistados comentaron que uno de sus principales proyectos dentro de su colonia era la remodelación de la plaza cívica, el problema con dicho lugar es que está lleno de ambulantes respaldados por el PRD. Como la remodelación de la plaza requería que los ambulantes fueran desplazados a otro lugar, esta no se llevó a cabo y las autoridades no ofrecieron alternativas al comité vecinal que trataba de impulsar dicho proyecto. Otro ejemplo de la preferencia a estos grupos se encuentra en la territorial roma-condesa, donde abunda gran cantidad de franeleros, los miembros de los comités constantemente reportan abusos por parte de este tipo de personas quienes debido a la libertad que les ofrecen las autoridades para laborar se convierten en dueños de la calle, generando muchos enfrentamientos con los vecinos de la colonia, que en algunos casos han derivado en riñas con lesiones.



### 3.3.2 Acciones emprendidas para prevenir y contener la delincuencia en sus colonias

Pese a que los entrevistados consideran que las relaciones entre vecinos han mejorado como consecuencia de la delincuencia, esto no significa que estos estén dispuestos a participar en acciones en pro de la seguridad de su colonia.<sup>134</sup> En las juntas de seguridad, un tema recurrente es la negativa de los vecinos a denunciar o a llevar a cabo acciones conjuntas con la policía para prevenir los delitos en su colonia debido al temor a ser víctima de agresiones. Uno de los principales retos que tienen los comités vecinales es lograr la participación de mayor número de vecinos en dichas actividades. Aunque es necesario reconocer que estos han

<sup>134</sup> Muchas veces la mejora de la relación significa que entre vecinos comentan las problemáticas, procuran saludarse entre ellos como un signo de reconocimiento y algunos de ellos apoyarse en ciertas tareas como acompañarse para ir al trabajo etc. Pero este tipo de dinámicas no corresponden a una organización planeada y dialogada con el fin de mejorar las condiciones de seguridad de forma colectiva.

logrado llevar a cabo acciones diversas para tratar de mejorar la situación de inseguridad en sus colonias.

Cuadro 2: Acciones implementadas para prevenir los delitos en las colonias		
	2000	2009
Poda de árboles	86.4	76.4
Restaurar o mejorar alumbrado	78.2	71.8
Construcción o recuperación de módulos de seguridad	12.7	38
Cierre de calles	15.5	19.7
Instalación de alarmas vecinales	23.6	35.2
Asistir a cursos de prevención del delito	30.9	32.4
Cierre de sitios peligrosos	12.7	23.9
Reparación o construcción de áreas verdes o jardines	56.4	49.3
Actividades deportivas, recreativas o culturales	38.2	38

Las acciones emprendidas por los comités vecinales muestran que han logrado establecer contacto y coordinarse con distintas instancias del GDF, consiguiendo concretar obras que tienen como objetivo prevenir el delito desde una perspectiva situacional. Tal es el caso de la poda de árboles, la restauración o el mejoramiento del alumbrado y la reparación de áreas verdes. También se realizaron otro tipo de actividades donde el involucramiento de la comunidad resulta un factor central para llevarlas a cabo, dentro de estas acciones destacan la instalación de alarmas vecinales, la organización de actividades deportivas, recreativas o culturales, cierre de sitios peligrosos, y cierre de calles. De este último grupo las primeras tres acciones es posible catalogarlas como acciones positivas que a través de dispositivos o de la acción comunitaria buscan crear un ambiente más seguro. Sin embargo como ya se había mencionado anteriormente existe también la tendencia por parte de algunos comités vecinales de llevar a cabo acciones que pueden afectar a terceros, tal es el caso del cierre de calles, aunque en comparación con

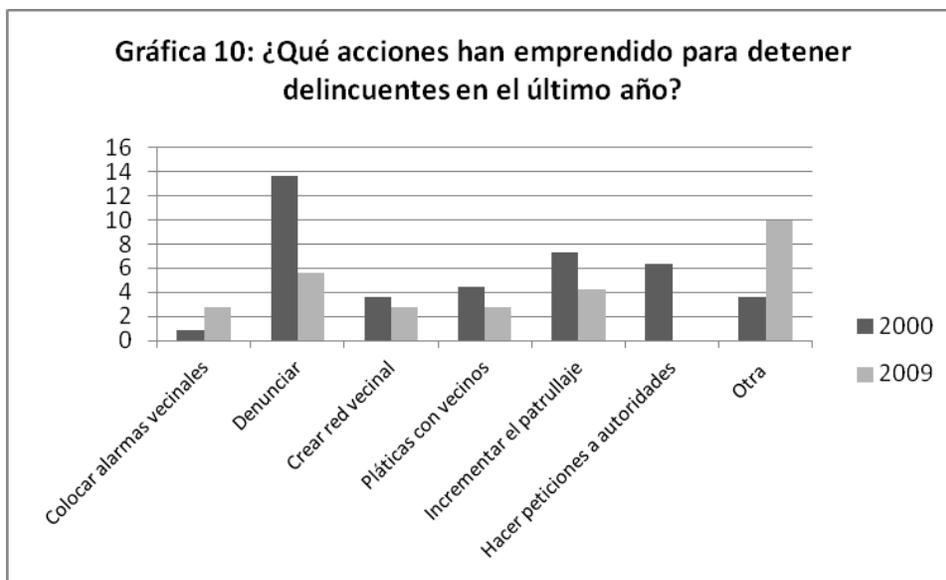
los porcentajes de las demás acciones, no destaca como una de las más recurrentes.

Es necesario evaluar de forma particular cada una de estas acciones para poder determinar el impacto que tienen en la prevención del delito, debido a que algunas como la organización de eventos, muchas veces sirve más como promoción del trabajo de las autoridades que como mecanismos que contribuyan al fomento de la organización comunitaria para la prevención del delito.<sup>135</sup> Otra de las acciones más importantes fue la asistencia a cursos sobre prevención del delito, por medio de los cuales la ciudadanía adquiere conocimientos para llevar a cabo acciones preventivas a nivel personal y comunitario, además les posibilita relacionarse con autoridades y otros actores sociales como académicos, ONG's, etc. Lo que les permite enriquecer su visión acerca de la problemática de la inseguridad.

Además de las acciones encaminadas a la prevención del delito, los comités vecinales también realizaron acciones que tuvieron como objetivo la detención de delincuentes.

---

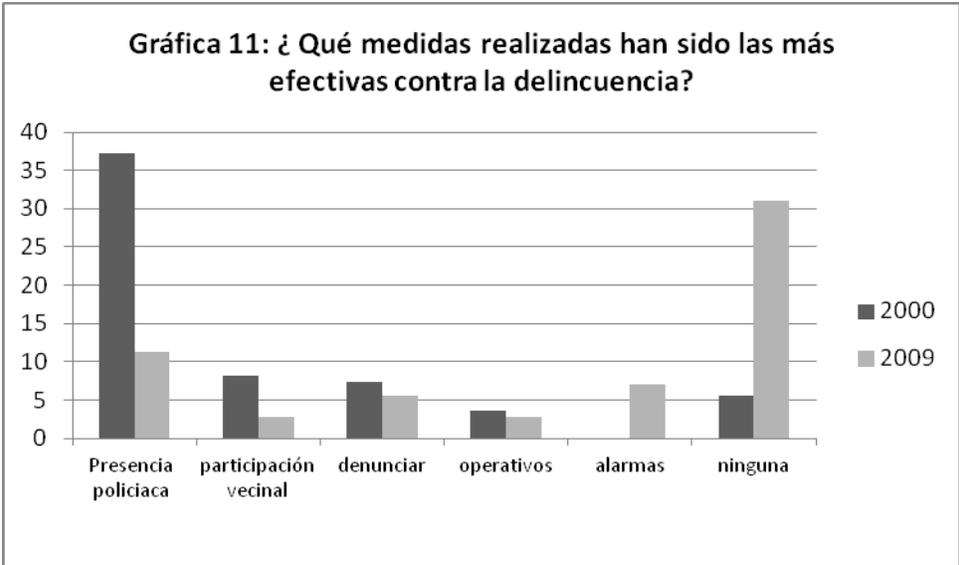
<sup>135</sup> De acuerdo con los testimonios de los comités vecinales, los eventos catalogados como de prevención del delito no se realizan de forma periódica, en ellos se imparten pláticas que van relacionadas en torno a la prevención de la violencia en la pareja o la prevención de adicciones, acompañadas de exhibiciones acrobáticas por parte de grupos de especiales de la SSPDF. Sin embargo este tipo de eventos no buscan estrechar los vínculos de la comunidad para poder realizar acciones que puedan tener un mayor impacto en la prevención del delito al interior de las comunidades.



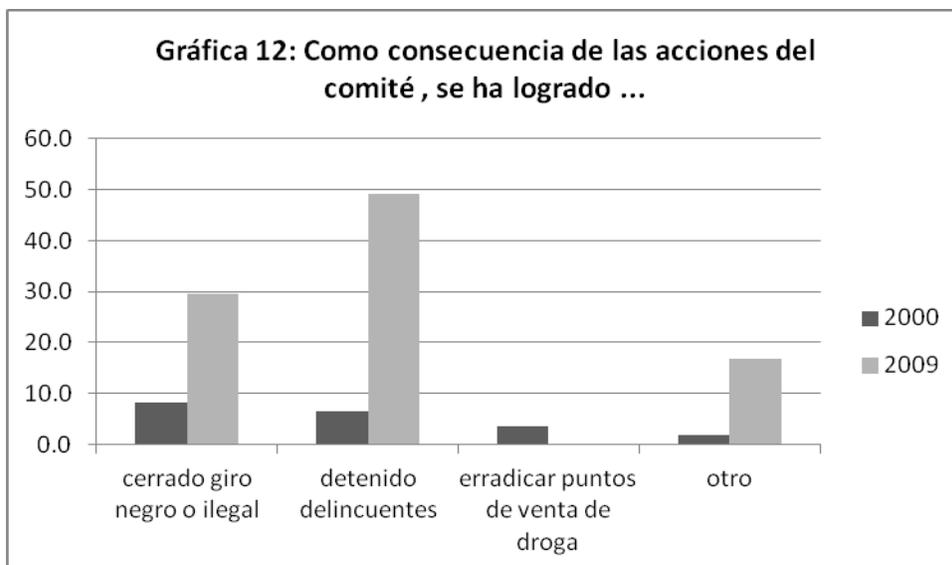
La denuncia fue la estrategia más usada por los entrevistados para tratar de detener a los delincuentes, seguida del incremento del patrullaje y de peticiones de diversa índole a las autoridades; todas estas acciones tienen la característica de depender en gran medida en su realización y efectividad del trabajo de las autoridades, mientras que las acciones en las cuales era necesario involucrar a los vecinos como la instalación de alarmas, la creación de red vecinal, y las pláticas, tuvieron un menor porcentaje, esto puede interpretarse de dos maneras; en primer lugar es fundamental que los vecinos identifiquen a la policía y a las autoridades de gobierno como los responsables de la seguridad ciudadana, si esto no fuera así se podría incurrir en dinámicas riesgosas e incluso ilegales como el vigilantismo o los linchamientos. En este sentido el trabajo de los comités vecinales ha sido fructífero; sin embargo hace falta avanzar en la construcción de lazos al interior de la comunidad que permitan emprender acciones duraderas para la prevención del delito y el control de la delincuencia a nivel local. Más allá de los comités vecinales, son muy pocos los ciudadanos interesados en mejorar la condición de inseguridad en sus colonias.

Acorde con los resultados anteriores, la medida que ha sido considerada como más efectiva contra la delincuencia ha sido la presencia policiaca, (ver gráfica 11) Sin embargo, es importante destacar que en el año 2009 el 30% de los

encuestados opinó que ninguna acción había sido efectiva, lo cual refleja la falta de confianza que los ciudadanos generaron hacia las autoridades debido a la falta de respuestas adecuadas a sus demandas, así como la falta de colaboración y organización entre vecinos.



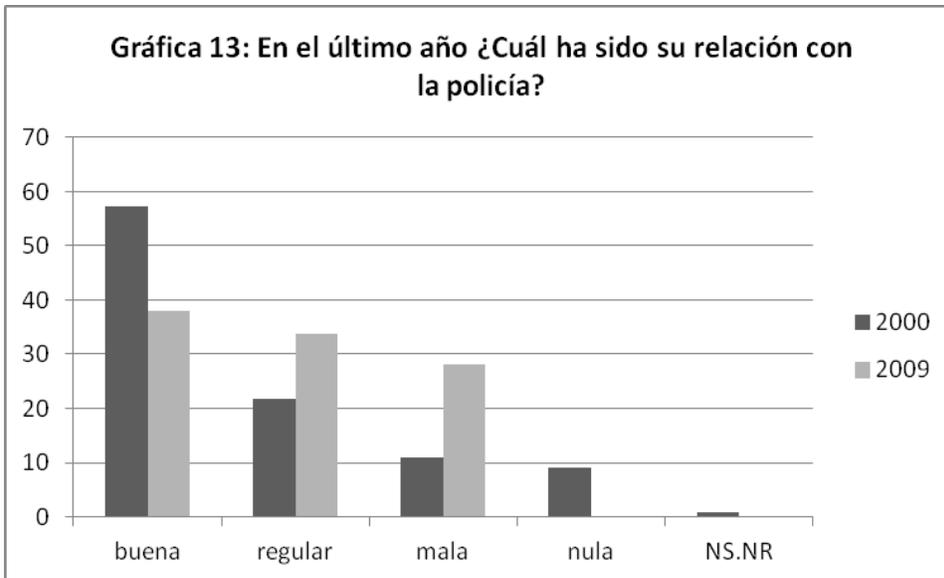
Las acciones emprendidas por los comités vecinales en conjunto con la policía lograron resultados importantes como la detención de delincuentes y el cierre de giros negros e ilegales.



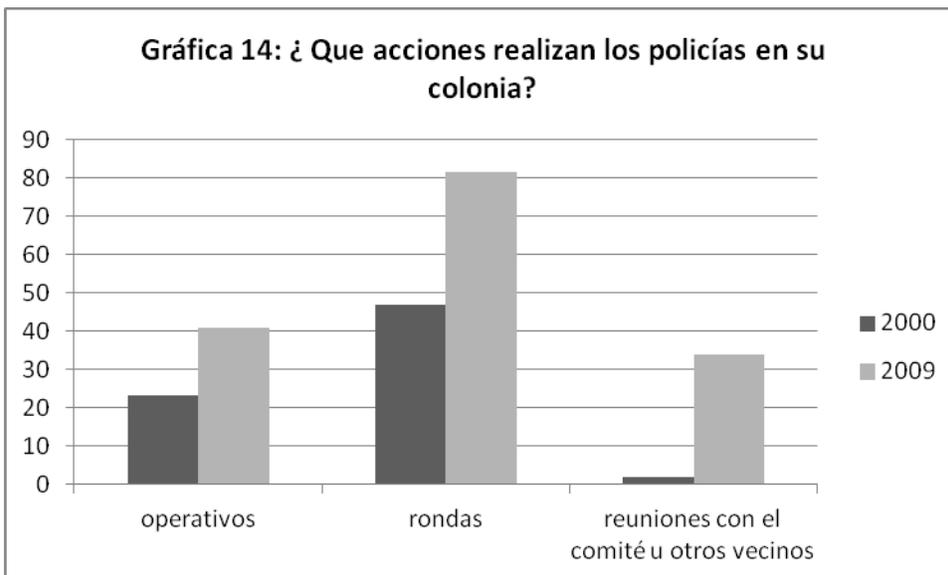
En el año 2000 estas acciones presentaron porcentajes muy bajos, esto se debió a que los comités recién comenzaban sus labores, pero con el paso de los años la situación cambió. El 50% de los comités en 2009 reportó que se logró la detención de delincuentes y el 30% el cierre de giros negros o ilegales.

### 3.3.3 Relación con la policía

Como se aprecia en los resultados anteriores la relación con la policía ha jugado un papel fundamental en las acciones emprendidas en pro de la seguridad al interior de las colonias. En este sentido la mayoría de los encuestados reconocen que la relación que han tenido con la policía es buena, sin embargo en 2009 nuevamente se muestra una tendencia a la baja respecto a esta afirmación, como se ha venido mencionado la intensidad de la actividad de los comités vecinales y la frecuencia con que contactaban a las autoridades fue disminuyendo con el paso de los años.



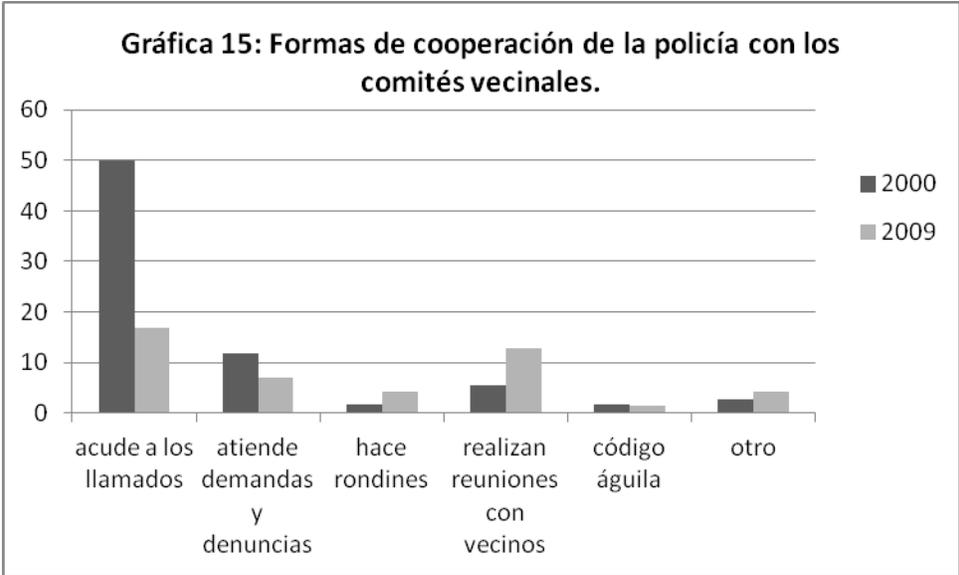
De acuerdo con la opinión de los comités vecinales, las principales acciones que realiza la policía son los rondines, los operativos y en menor medida las juntas y reuniones con los comités y los vecinos.



A pesar de que se reconoce que la policía lleva a cabo actividades al interior de las colonias, únicamente el 41.8% de los comités en el año 2000 reconoció que la policía cooperaba con el comité, luego dicho porcentaje aumentó en 2009 abarcando al 50.7% de los entrevistados. Esto quiere decir que producto de la acción policial se pueden distinguir dos tipos de comités, los que tienen una buena

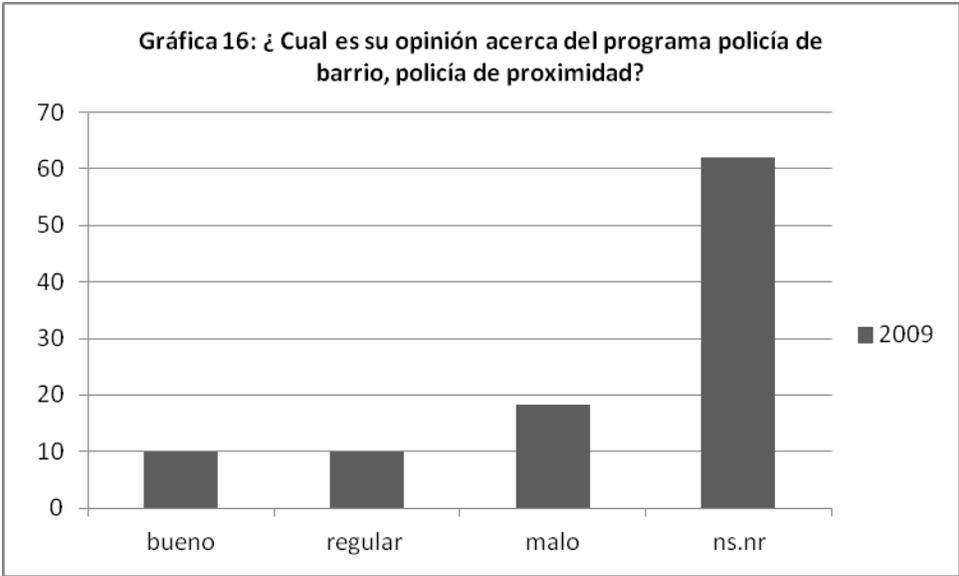
relación con la policía, que está rindiendo frutos y aquellos en donde la relación con la policía ha sido mala o no ha existido y que por tanto padecen de forma más notoria la situación de inseguridad en su colonia. Es necesario profundizar en futuras investigaciones en cuáles son los factores que intervienen para que un comité tenga una buena relación con la policía y logre generar acciones que beneficien a su comunidad.

Los miembros de los comités vecinales encuestados reconocen que la policía coopera con ellos de varias formas, principalmente lo hace acudiendo a sus llamados, atendiendo a sus demandas, realizando reuniones con los vecinos y el comité.



Las acciones que realiza la policía y su acercamiento con los comités vecinales han generado una nueva relación entre policías y ciudadanos, No obstante únicamente el 41.8 % de los encuestados en el año 2000 y el 50.7 % en el año 2009 consideraron que las acciones para combatir a la delincuencia habían sido suficientes en sus colonias. A partir de los resultados se puede diferenciar que la mitad de los comités reportaron una buena relación con la policía, afirmando que cooperaba con ellos y además consideraron suficientes las acciones para combatir

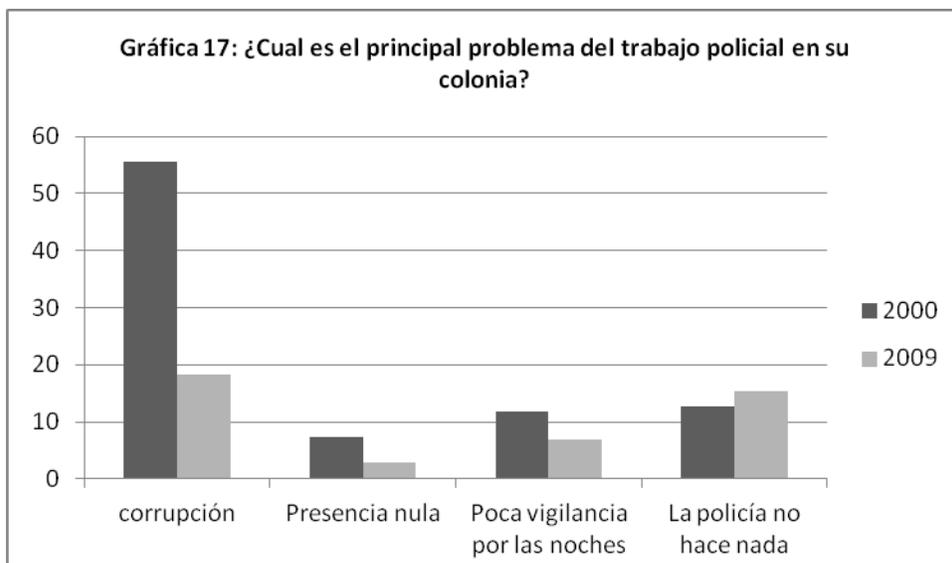
la delincuencia, esto quiere decir que existen zonas en donde el modelo de los comités vecinales ha comenzado a funcionar de manera positiva en la construcción de una relación más cooperativa entre policías y ciudadanos. Pese a los avances mostrados en algunos comités, la gran mayoría de ellos no reconoció algún programa especial de policía en su colonia que fuera diseñado por la SSPDF con el objetivo de acercarse a la ciudadanía. Tal es el caso de los programas de policía de barrio o policía de proximidad, policía ciudadana. Al respecto los pocos ciudadanos que lograron identificar dichos programas lo calificaron como poco eficaz.



Si los programas especiales de acercamiento a la ciudadanía no tuvieron un impacto positivo, ¿Cuáles fueron los factores que influyeron para que la mayoría de los encuestados catalogara como buena su relación con la policía? Una respuesta a dicho cuestionamiento la encontramos en la relación particular que sostuvieron las policías con los comités. El 60.9% de los entrevistados en el año 2000 manifestó que la policía atiende sus denuncias y solicitudes de ayuda, esta opinión aminoró ligeramente en el año 2009 arrojando un porcentaje de 43.7%, Una posible explicación a tales afirmaciones es que a diferencia de los ciudadanos comunes, los miembros de los comités gozan de preferencia en la atención por

parte de las autoridades, producto del cargo que ocupan y la repercusión que pueden tener sus quejas, debido al contacto directo y constante que sostienen con los jefes de policía de sector y otras autoridades.<sup>136</sup>

Pese al acercamiento de la policía con los comités vecinales y la atención que esta les brinda, los encuestados reconocen diversas irregularidades en el trabajo policial



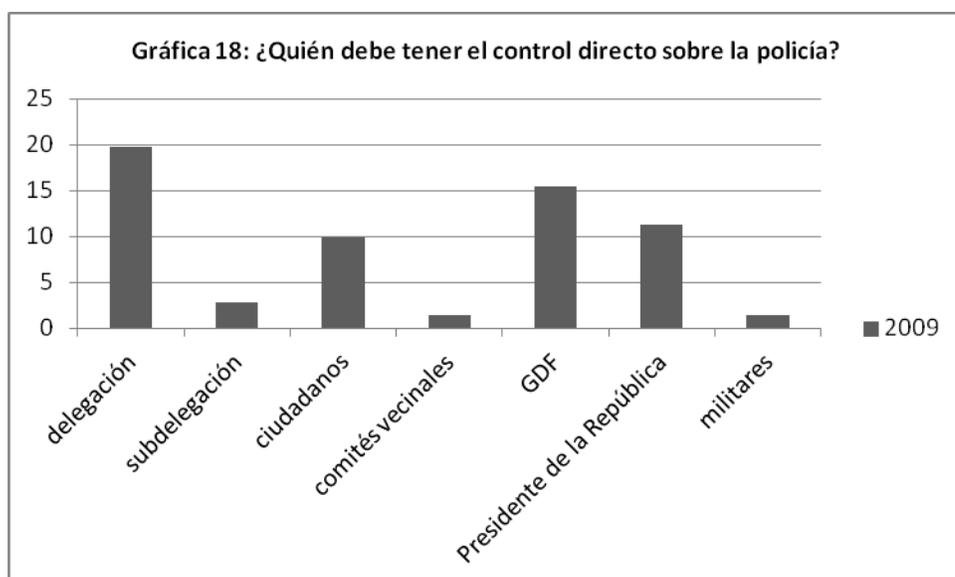
La corrupción aparece como el principal problema del trabajo policial en las colonias, aunque este aminoro considerablemente en el 2009, otros de los problemas detectados por los encuestados son la falta vigilancia por las noches y la presencia nula en algunos sitios. Por último poco más del 10% de los entrevistados manifestó que la policía no hace nada.

Es importante tomar en cuenta que desde el primer gobierno electo en 1997 hasta el periodo actual, la SSPDF ha realizado transformaciones de manera continua en los modelos de operación policial, con el fin de lograr una mejor cobertura, por lo tanto, no ha habido tiempo suficiente para que un solo programa se instaure

<sup>136</sup> En las juntas de seguridad los miembros de los comités vecinales pueden reclamar a los policías cuando estos no han cumplido con los compromisos establecidos, esto representa un avance en la relación entre ambos actores ya que se están abriendo los canales por los cuales el ciudadano pueda tener una mayor influencia en el trabajo policial.

durante un periodo de tiempo considerable y comience a generar resultados significativos, esto se ve reflejado en la opinión de los entrevistados quienes siguen teniendo una percepción negativa del trabajo de la policía y en su mayoría desconocen las labores que los policías desempeñan en sus colonias.<sup>137</sup>

Por último, se les pregunto a los miembros de los comités ¿Quién debe tener el control directo sobre las policías?



Las respuestas a tal cuestionamiento fueron variadas, para la mayoría de los encuestados la policía debería de estar bajo el mando de una autoridad local o federal,<sup>138</sup> mientras que alrededor del 10% de los entrevistados reconoció que la

<sup>137</sup> Únicamente el 24.5% de los entrevistados en el año 2000 y el 33.8% en 2009 conocían cuantos policías trabajaban en sus colonias.

<sup>138</sup> El hecho de que la mayoría de los encuestados reconociera que la policía debe ser controlada por las autoridades delegacionales, puede ser producto de las problemáticas que han surgido en el Distrito Federal como consecuencia de un modelo centralizado donde el GDF tiene el control de las policías. Esto genera dificultades debido a que los policías son constantemente removidos de sus zonas para atender asuntos que el GDF considera como prioritarios, dejando algunas zonas sin los efectivos necesarios para atender las necesidades de la población, además los jefes de sector refieren constantemente que pese a sus peticiones de aumento de personal en ciertas colonias, la asignación de efectivos la realiza el mando central de acuerdo al índice de peligrosidad de las colonias. Por otro lado en algunas delegaciones como la

policía debería estar controlada por los ciudadanos o los comités vecinales. Finalmente tenemos un grupo que aunque minoritario señaló que la policía debe estar bajo el control de los militares.

Lo anterior sugiere que la ciudadanía sigue observando el problema de la seguridad pública y particularmente de las policías como una tarea cuyo único responsable es el gobierno, muy pocos reconocen que la policía debe servir a los intereses ciudadanos y ser evaluada por los mismos, y que estos a su vez deben cooperar con la policía para que las políticas de seguridad pública tengan un mayor impacto.

## **Conclusiones**

La Ciudad de México no es la misma que hace 15 años, a partir de la instauración del primer gobierno electo y el posterior arribo del Partido de la Revolución Democrática al poder, se iniciaron una serie de cambios en varios ámbitos de gobierno, dentro de los cuales y de acuerdo a los fines de esta investigación destacan, la creación de una nueva estructura para el fomento de participación ciudadana la cual ha estado estrechamente ligada al desarrollo social, así como la transformación y modernización de la Secretaría de Seguridad Pública con el fin de enfrentar la problemática de violencia e inseguridad, la cual continúa hasta nuestros días.

Si bien ambos procesos han generado cambios y mejoras en comparación con la situación institucional que se vivía en el periodo previo a la instauración del primer gobierno electo; los esfuerzos realizados por los gobiernos perredistas en estas dos áreas resultan insuficientes si se toma en cuenta las nuevas exigencias ciudadanas y la ola de violencia y criminalidad que azota a la urbe, las cuales también han evolucionado en la última década imponiendo nuevos retos al gobierno de la Ciudad.

Más preocupante aún es el resultado de ambos procesos si los conjuntamos bajo la temática de la participación ciudadana en seguridad pública, pues como se pudo apreciar en el capítulo tercero, en dicho periodo (1997-2011) se ha creado una nueva dinámica entre policías y ciudadanos. Sin embargo, la comunicación entre ambos actores es algo que apenas inicia, estas dinámicas están mostrando apenas sus primeras fortalezas y también sus primeras complicaciones y puntos débiles.

¿Cómo es posible afirmar que la relación entre policías y comités vecinales es un proceso que apenas se comienza a desarrollar, cuando dicho modelo se puso en marcha desde 1999?

Para responder a tal cuestionamiento, en primer lugar es necesario reconocer que aunque en el periodo analizado han existido grandes cambios institucionales, estos no han logrado transformar las antiguas prácticas políticas por medio de las cuales se reproducen las instituciones; fenómenos como el clientelismo político y la primacía de los intereses partidistas por encima de los intereses ciudadanos, siguen vigentes en la actualidad. Producto de estos fenómenos se ha producido un aletargamiento del proceso de consolidación de una gobernanza democrática al interior de la capital que parecía haber dado inició con la instauración del gobierno electo y el arribo de un partido que se autodenomina de izquierda al poder.

Dicho aletargamiento es claramente visible en el tema de la participación ciudadana en seguridad pública y de forma más precisa aún, en la relación entre policías y comités vecinales por las siguientes razones.

Esta por concluir la tercera administración perredista al frente de la Ciudad, y el status político de la capital no ha logrado cambiarse, este continúa sin estar a la altura de un gobierno local propio y gozando del grado de autonomía que tal nombramiento conlleva, afectando de forma directa el desarrollo de las políticas en seguridad; pues el Presidente de la República continúa teniendo atribuciones para nombrar o destituir al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal (entre otras más). Lo que ha convertido al ámbito de la seguridad pública en una arena donde se disputan parte del poder político el Poder Ejecutivo Federal y el Gobierno de la Ciudad.

Pese a todos los obstáculos, los gobiernos perredistas de la Ciudad de México, han logrado imponer una política de seguridad pública propia. Sin embargo esto no nos impide pensar en la posibilidad de que si el Distrito Federal hubiera logrado establecerse como el estado 32 de la República, se encontraría mejor posicionado políticamente para negociar con el poder Ejecutivo Federal, el cual no podría tener la misma injerencia sobre la entidad, lo que traería consigo una relación menos conflictiva entre ambas entidades. Y por ende, un menor desgaste en la

instauración de políticas de seguridad y otras temáticas desde una visión que responda en primeramente a las necesidades de la Ciudad de México.

Con respecto a los intereses partidistas por encima de los intereses ciudadanos, es necesario afirmar que dicho fenómeno ha sido el principal factor que ha dificultado la consolidación de la participación institucionalizada en la Ciudad. Los debates en torno a la Ley de Participación Ciudadana han puesto de relieve que existen visiones muy diversas y distantes entre los diferentes partidos con respecto a la participación ciudadana, sus fines y la manera de impulsarla desde el gobierno. En el capítulo primero, se expuso de manera detallada los numerosos cambios que se generaron en la Ley de Participación Ciudadana, dentro de los cuales la mayoría han sido en relación a la cancelación de las elecciones vecinales, a pesar de que parecía que existían argumentos importantes para cancelarlas, como las irregularidades que existían en el proceso de elección (gasto excesivo, problemas de logística, delimitación del territorio, etc.) Cuando las elecciones vecinales se replicaron en el año 2010, aparecieron los mismos problemas que en 1999, lo cual evidenció que los partidos políticos estuvieron más preocupados por bloquear el desarrollo de la participación ciudadana institucionalizada en la capital que por mejorar el proceso de renovación de los comités vecinales, lo cual provocó que dichas instancias no se consolidarán como un mecanismo central para la relación entre ciudadanos y gobierno, y que fuera levemente reconocido y utilizado por los ciudadanos, así como escasamente atendido por el gobierno.

Aunado a lo anterior, el papel del PRD tanto en las elecciones vecinales como en la forma de relacionarse con los comités vecinales mostró muchas inconsistencias. El fomento de la participación ciudadana institucionalizada para los gobiernos perredistas ha sido un medio de promoción de sus programas de gobierno y de creación de clientelas políticas, si bien el primer aspecto muestra un lado positivo porque existen personas que resultan beneficiadas de los diferentes programas sociales que ha echado a andar el gobierno durante poco más de una década, la crítica surge debido a que al dar prioridad a la promoción de sus programas y

políticas, se ha descuidado mucho el fomento del empoderamiento ciudadano. Un argumento reiterativo dentro del desarrollo de la investigación fue que los comités vecinales comenzaron a ser desatendidos desde la administración de López Obrador surgiendo formas de organización paralelas a los comités vecinales, fue hasta el año 2010 cuando se realizaron nuevamente las elecciones vecinales y con ello se inició un nuevo ciclo de participación ciudadana en la Ciudad, donde después de un año de labores es posible afirmar que los comités vecinales están siendo tomados en cuenta por el gobierno y además que estos se han logrado posicionar como actores con incidencia al interior de las colonias exigiendo mejoras y también señalando las arbitrariedades causadas por el gobierno debido a obras públicas o incumplimiento de compromisos. No obstante, falta que se cumpla el principal reto de dichas instancias, es decir que al terminar el plazo establecido por la Ley de Participación Ciudadana se renueven dichos comités sin contratiempos y que además logren superar las próximas elecciones para Jefe de Gobierno e independientemente de la fuerza política que arribe al poder, estos puedan seguir trabajando y no tengan que ser sustituidos por nuevas instancias; lo que de acuerdo con la experiencia previa en el tema, derivaría en largas discusiones que mantendrían nuevamente estancado el desarrollo de la participación ciudadana institucionalizada en la capital.

Los ejemplos anteriores dan cuenta de que la participación ciudadana en seguridad pública a través de los comités vecinales, es un fenómeno en el cual confluyen diferentes instituciones de gobierno y de intereses. La creación y puesta en marcha de los comités vecinales así como la transformación de los modelos operativos de la SSPDF con la intención de crear una policía más cercana a la ciudadanía, se ha llevado a cabo justo en los años donde la Ciudad ha vivido la peor crisis de inseguridad de su historia (que se ha logrado disminuir pero no a niveles aceptables.) así como en un periodo de “efervescencia democrática” en donde han existido altas expectativas de la ciudadanía que veía en el arribo del PRD al gobierno una esperanza o posible vía para la solución de sus problemáticas. Por tal motivo el afirmar que la relación entre policías y comités

vecinales comienza a arrojar sus primeros frutos, es porque a lo largo de las tres administraciones no hemos visto la consolidación de un modelo de participación ciudadana y políticas de seguridad ciudadana trabajando en conjunto, desde 1997 hasta la fecha hemos sido testigos de una serie de dinámicas de ensayo-error tanto en lo relacionado a los comités vecinales como en los modelos de operación policial, es decir, se han probado distintas estrategias que en el caso de los comités vecinales han recibido muchos ajustes desde el plano legal, agregándoles más instrumentos y algunas atribuciones pero apenas se comienzan a vislumbrar los primeros resultados de tales ajustes. En el caso de los programas de seguridad pública ha existido un avance paulatino hacia un modelo policial más cercano a la ciudadanía que tiene su última expresión en el modelo de policía de proximidad y la operación a través de cuadrantes.

A pesar de todas las dificultades, el trabajo de los comités vecinales en seguridad pública ha arrojado resultados interesantes, en primer lugar ha puesto de relieve que la ciudadanía ha mostrado interés por querer solucionar los problemas de seguridad en su colonia por la vía institucional, para las cuestiones de seguridad pública esta evolución en la participación de los ciudadanos resulta fundamental, pues como ya lo hemos mencionado, muchas veces la desesperación generada al ser víctima de un asalto o acto violento obliga a las personas a recurrir a ejercer la justicia por su propia mano, fenómeno que por cierto no se ha logrado erradicar en la ciudad; sin embargo, es posible afirmar que la instauración de mecanismos de participación ciudadana al interior de la ciudad ha contribuido a una evolución en la relación entre ciudadanía y gobierno, que aunque en muchas zonas de la ciudad continúa siendo ríspida, gran cantidad de las disputas relacionadas con las problemáticas locales se están atendiendo por canales institucionales que en el caso de las cuestiones referentes a la seguridad pública se ve reflejado en una relación más estrecha con la policía.

Más allá de todos los límites tanto institucionales como políticos que existieron el trabajo de los comités vecinales en seguridad pública en el periodo analizado muestra datos interesantes que permiten conocer de forma más clara que significa

pertenecer a un comité vecinal, relacionarse con la policía y tratar de mejorar las condiciones de seguridad pública.

Al entrevistar a los comités vecinales fue posible constatar que la inseguridad se ubica como la principal preocupación que afecta su entorno, la gran mayoría de ellos emprendieron numerosas medidas a nivel personal y colectivo para tratar de disminuir la delincuencia en su colonia, en este sentido, es necesario destacar que el gobierno ha hecho un esfuerzo considerable por contribuir a la mejora de la situación de las colonias, pues dentro de las acciones más destacadas que los comités vecinales llevaron a cabo para contener la delincuencia, destacan aquellas relacionadas con la prevención situacional (poda de árboles, restauración de parques y espacios públicos, colocación de luminaria, etc.) todas ellas acciones en donde la colaboración del gobierno ha sido fundamental para que se culminen con éxito los proyectos planteados. Sin embargo esto no quiere decir que estas actividades no hayan tenido complicaciones, en ese sentido la perseverancia de los comités vecinales en su exigencia al gobierno ha sido también un factor fundamental para el logro de dichas acciones.

Aunque parte de las estrategias de los comités y las policías están enfocadas a la prevención del delito, en las juntas de seguridad fue posible observar que tanto los miembros de los comités vecinales como los vecinos que se mantienen cercanos a ellos, carecen de un sentido amplio de la prevención del delito y en consecuencia muchas de sus exigencias hacia los policías son en su mayoría exigencias para que actúen de forma pronta contra ciertos grupos sociales como jóvenes, vagos, drogadictos, indigentes; que si bien pueden estar asociados con actividades ilegales, los ciudadanos en su reclamo hacia los policías no toman en cuenta que detenerlos sin estar cometiendo un delito (en flagrancia) o sin pruebas de que incurrieron en el quebrantamiento de la ley, representa una violación a los derechos humanos. Esta problemática es una de las principales lecciones que revela el estudio de los comités vecinales, al respecto, es necesario fortalecer las nociones de prevención del delito y de respeto a los derechos humanos no sólo en las corporaciones policiacas sino también al interior de los comités vecinales y con

la ciudadanía en general para poder plantear soluciones más justas y eficaces al problema de la delincuencia en las colonias.

Aunado a lo anterior, la relación entre policías y comités vecinales ha cambiado, los integrantes de los comités saben que pueden levantar quejas si algún policía no está desempeñando sus funciones de manera debida, y que pueden sugerir acciones de acuerdo con situaciones concretas que observan en sus barrios; a su vez, los policías tienen conocimiento de que los comités vecinales cada vez son más exigentes y que por tanto deben estar atentos a las demandas y peticiones de estos. El intercambio de información que existe entre ambos actores es continuo, en las juntas de seguridad fue posible observar que las autoridades tanto de la PGJ, SSP, Contraloría Ciudadana, Juzgados Cívicos y Protección Civil, brindan información a los comités en las diferentes áreas ofreciéndoles un panorama general de las problemáticas que están aconteciendo en su colonia y como están siendo abordadas por las autoridades. No obstante, dicho intercambio de información no ha logrado generar acciones coordinadas entre comités y policías para atender problemáticas concretas. Un ejemplo de esto nos lo ofrece la territorial Roma-Condesa, donde existió un alza en los robos a casa habitación en el primer trimestre del 2011 en comparación con los índices registrados con los del mismo periodo en el año 2010. Al respecto, las autoridades solo sugirieron medidas preventivas a nivel personal, pero en ningún momento surgió una iniciativa de ninguna de las dos partes (comités o policías) por llevar a cabo algunas estrategias de organización vecinal que pudieran contribuir a la disminución de ese tipo de robos.

Otra de los principales hallazgos en dicha investigación es en relación a las consecuencias que tiene el clientelismo político en las cuestiones de inseguridad que se vive en las colonias y como éste afecta tanto a las labores de los comités vecinales como a las labores de la policía. Este problema es derivado de los grupos que forman parte de las clientelas políticas del PRD, como son vendedores ambulantes, franeleros, movimientos urbanos populares, etc. El hecho de que estos grupos se encuentren “protegidos” por el partido en el poder representa un

gran obstáculo para las labores de los comités en las cuestiones de seguridad pública, pues cuando un comité hace notar a las autoridades que uno de estos grupos o las dinámicas generadas por estos, están afectando a la colonia y piden que se remuevan de la zona o se tome alguna medida al respecto, los comités muy pocas veces reciben una respuesta satisfactoria por parte del gobierno, la mayoría de las veces las autoridades simplemente ignoran la petición, debido a que prefieren mantener las clientelas políticas que fortalecer el estado de derecho y la noción de ciudadanía. Algunos ejemplos concretos de estas dinámicas fueron expuestos en el capítulo tercero.

Del lado de los policías la situación es aún más grave, una preocupación constante para los uniformados, es que cuando se trabaja en colonias donde existen organizaciones pertenecientes a las clientelas políticas del PRD, resulta muy difícil hacer respetar el estado de derecho, porque cuando se detiene a uno de estos sujetos por estar incurriendo en una falta a la ley, muchas veces son dejados en libertad mediante mecanismos extralegales ejercidos por diputados u otras autoridades, frustrando de manera severa el esfuerzo de los uniformados por mantener el orden. El clientelismo político y sus consecuencias para la inseguridad pública es un tema que debe ser mayormente estudiado ya que está causando bastantes problemas debido a que el amparo que se les brinda a ciertos grupos que en un primer momento podía haber sido entendido como mecanismos por los cuales integrar a sectores marginados de la sociedad a la Ciudad, ahora se está convirtiendo en un problema creciente que contribuye de forma atroz al deterioro del estado de derecho y pone en riesgo tanto a ciudadanos como a policías.

Aunado al tema del clientelismo y sobre todo de los conflictos entre vecinos y policías al interior de las colonias, es necesario destacar que de acuerdo a los resultados tanto de las encuestas como de las entrevistas con policías y comités vecinales, es posible afirmar que para el caso de las acciones en seguridad pública, los comités vecinales y los mecanismos de vinculación ente policías y ciudadanos no resultan efectivos ni adecuados para toda la ciudad. Esto quiere decir que existen colonias con altos niveles de conflictividad en las cuales el

modelo resulta prácticamente inoperante debido a que la relación entre los policías y ciudadanos es bastante ríspida impidiendo que estos realicen de manera adecuada su trabajo e incluso poniendo en riesgo su vida. En ciertas zonas como algunas colonias de Iztapalapa o incluso de la delegación Cuauhtémoc (Ex Hipódromo de Peralvillo, Guerrero, Tepito, por mencionar algunas) donde se llevan a cabo gran cantidad de actividades ilegales, los delincuentes se protegen entre sí, por lo tanto, el hecho de que los policías se acerquen a entablar relación con ellos y brinden su número telefónico y expongan abiertamente las estrategias que llevan a cabo para contener la delincuencia resulta riesgoso y poco provechoso porque se brinda información valiosa para los delincuentes que contribuye a una mayor planeación de sus estrategias y a una menor efectividad para contener la delincuencia por parte de los policías. Esto no quiere decir que se apoye el determinismo de que la pobreza o la marginación tienen una estrecha relación con la delincuencia. Sin embargo es necesario profundizar en el tipo de dinámicas que se dan en estas colonias para poder elaborar propuestas que contribuyan a la mejora de la relación que tiene los vecinos con la policía en ese tipo de colonias, pues a pesar de que se presume que existen gran cantidad de delincuentes o que se llevan a cabo diversas actividades ilegales, también residen ahí ciudadanos que tratan de ganarse la vida honradamente y por lo tanto es necesario buscar respuestas más adecuadas que puedan ayudar a esas personas a vivir en un entorno menos conflictivo y más seguro.

Por último, dicha investigación pone de manifiesto que los ciudadanos organizados y en coordinación con el gobierno y la policía pueden contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad a nivel local. Sin embargo, aún existen serias limitantes para que la situación de inseguridad que se vive en las colonias no siga siendo vista como un problema. Al respecto es necesario avanzar en el reconocimiento de la ciudadanía como el principal beneficiario de las políticas de seguridad pública, es bastante evidente que el gobierno aún está lejos de satisfacer las necesidades ciudadanas en seguridad, pues como se vio en el capítulo segundo las políticas de seguridad responden a grupos de poder con

capacidad de veto, los cuales tienen necesidades y visiones muy distanciadas a las que el ciudadano común posee respecto a la seguridad en su entorno más inmediato. No obstante, la mejora de tal situación no se tiene que generar únicamente desde una transformación guiada desde arriba, también los ciudadanos tenemos que incidir en nuestro ámbito local de forma organizada y trascendiendo la queja hacia la ineficacia de las autoridades. En ese sentido, es necesario generar un cambio que se traduzca en una corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, para lo cual desde la perspectiva de esta investigación un primer paso sería asegurar la continuidad del modelo de los comités vecinales para que estos sean reconocidos por una mayor parte de la ciudadanía y logre consolidarse como un modelo participativo dentro de la ciudad, para que posteriormente mediante una organización ciudadana más sólida se pueda avanzar hacia la búsqueda de mecanismos de evaluación policial por parte de la ciudadanía y de estrategias coordinadas entre ciudadanos y gobierno que nos permitan gozar de comunidades más seguras en la cuales podamos desarrollarnos plenamente.

## REFERENCIAS

Aguayo, Sergio (2001) *La Charola*, México Ed. Grijalbo.

Alvarado, Arturo (2011) *El tamaño del infierno: Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.

----- (2010). "Inseguridad pública, participación ciudadana y gobernanza en la Ciudad de México en la última década". En *Estudios Sociológicos*. 28, 84: 941-963.

Alvarado, Arturo y Carlos Silva (2011). "Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México" En *Revista Mexicana de Sociología*, 73, 3: 445:473.

Alvarado, Arturo y Diane Davis (2003) "Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política" en *Estudios Sociológicos* Vol. 21 Núm. 61 Enero- Abril, pp. 135-166.

----- (2001). "Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México". En *Estudios Sociológicos*, Vol. 19 Núm. 55, Enero – Abril, pp. 239-245.

Alvarado, Ernesto. (2001) "Participación ciudadana: saldos, riesgos y oportunidades de los tres años del primer gobierno electo." En Álvarez, Lucía et al. *¿Una ciudad para todos?, la experiencia del primer gobierno electo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Álvarez, Lucía (2006) "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México" en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Colección Sinergia, IEDF.

----- (2009) “Historia de la conformación ciudadana en la Ciudad de México” en Treviño, Ana Helena y José Javier de la Rosa (coords.), Ciudadanía, espacio público y ciudad, UACM.

Bergman Marcelo y Gabriel Kessler (2008) “Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en Buenos Aires: Determinantes y Consecuencias” en Desarrollo Económico 48,190/191: 209-234.

Bergman Marcelo y Hernán Flom (2008). Policía y comunidad : una comparación entre fuerzas policiales del Distrito Federal, Estado de México y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires En Documento de Trabajo No. 33, CIDE. URL: <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3682>

Bolos, Silvia (2003). Organizaciones sociales y gobiernos municipales. México: Universidad Iberoamericana.

Bouchot, Paula (ed.). (2007). Manual: Promoviendo la prevención del delito. Directrices y proyectos seleccionados. Querétaro, México, SSC (Secretaría de Seguridad Ciudadana del Gobierno del Estado de Querétaro) UNODC (United Nations on Drugs and Crime).

Bourguignon, Francois. (1999). Crime, violence and inequitable development. Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, 1999. Washington D.C.

Canto, Manuel (2005). “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local” Documento en línea. Disponible en URL: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>

Cárdenas, Cuauhtémoc (1997). Una ciudad para todos: Otra forma de gobierno. México, Fundación para la Democracia.

Carrión, Fernando. (2010). "Violencia urbana: Un asunto de la ciudad". En Lucía Álvarez, Cristina Sánchez-Mejorada y Carlos San Juan (Eds.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, 209-234. México: UNAM, UAM-A, INAH, Juan Pablos Editor.

Carrión, Fernando (2007) Percepción de inseguridad ciudadana, documento en línea URL: [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/243](http://works.bepress.com/fernando_carrion/243)

Cuellar, Arturo (2011) *Retrato de un ángel sin retoque: Inseguridad y política criminal en la Ciudad de México*, México, Porrúa.

Cunill, Nuria (1991). Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos. Caracas, CLAD.

Dammert, Lucía (2003). "Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? En *Delito y Sociedad: Revista De Ciencias Sociales* 18: 125-157.

Delgado, Carlos (2006). Modelo para la gestión de presupuestos participativos en las delegaciones del Distrito Federal, Tesis de Maestría en Proyectos de Desarrollo Urbano, México: Universidad Iberoamericana.  
URL: <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014761/014761.pdf>

Del Olmo, Rosa (2000). "Ciudades duras y violencia urbana" En *Nueva Sociedad* 167: 74-86.

Del Valle, M. A. (2002). La participación ciudadana en la seguridad pública. En Lucía Álvarez et al. (Eds.), *¿Una ciudad para todos? la Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México: UAM; CEIICH-UNAM; CONACULTA-INAH. 245-252

Del Villar, Samuel (2001). "El desafío de la seguridad pública en el Distrito Federal" En En Alvarado, Arturo y Sigrid Arzt (Eds.), *El desafío democrático de*

México: Seguridad y estado de derecho. México: El Colegio de México. 189-199.

Esquivel, Edgar (2003). "Ley de participación ciudadana ¿corresponsabilidad y cooperación?" En Ensayos, tercer concurso de tesis, ensayo y cuento. México, IEDF.

Fajnzylber, P., Lederman, D., &Loayza, N. (2001). "Crímen y victimización: Una perspectiva económica". En Crímen y Violencia en América Latina. Colombia, Banco Mundial, Banco Internacional De Reconstrucción Y Fomento y ALFAOMEGA Editores.

Ferrajoli, Luigi, (1999). Derechos y garantías. La ley del más débil. Madrid: Editorial Trotta.

Frühling, Hugo (2004). Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Frühling, Hugo (2001). "Las reformas policiales y la consolidación democrática en América Latina". En Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (Eds.) El desafío democrático de México, seguridad y estado de derecho. 37-66. México: El Colegio de México.

Garland, David (2005) La cultura del control. Crímen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa.

Giglia, Ángela (2002). "Privatización del espacio, auto segregación y participación ciudadana en la ciudad de México: el caso de las calles cerradas en la zona de Coapa (Tlalpan, Distrito Federal)", En Trace. Revista del Centro

de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México. URL: [http://www.uam-antropologia.info/articulos/giglia\\_art02.pdf](http://www.uam-antropologia.info/articulos/giglia_art02.pdf)

González, Facundo (2006). "Partidos políticos y representación en el Distrito Federal" En Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. México, Colección Sinergia, IEDF.

González, Patricia. (2003). Seguridad ciudadana. Guatemala: FLACSO

González Plascencia, Luis (n.d) "Administración del delito y percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México: 2000/2005" En Cámara de Comercio de Bogotá (Ed.), Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana. 87-112. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá; Gobierno de la Ciudad CEACSC; Cámara de Comercio de Bogotá.

González Plascencia, Luis y Ricardo Gluyas (2006). "Criminalidad y derechos: Paradojas en el contexto de la interacción contemporánea entre estado, individuo y mercado". En Rivera Iñaki (et al.) (Coords.), *Contornos y pliegues del derecho, homenaje a Roberto Bergalli*. Barcelona: Anthropos.

González, Samuel (et al.) (1994). Seguridad pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas. México: UNAM

Guerrien, Marc (2005) "Arquitectura de la inseguridad, percepción del crimen y fragmentación del espacio urbano en la zona metropolitana del valle de México" en Quim, Pedro y Gabriela Rodríguez (eds.) Paisaje ciudadano delito y percepción de la inseguridad: Investigación interdisciplinaria del medio urbano. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati – Dykinson.

Gutiérrez, Saúl (2007). "Participación Ciudadana: Discurso y prácticas políticas del comité vecinal del barrio de niño Jesús" En Acta Sociológica 47:125-149.

Hernández, Miriam (2007). Más allá de la denuncia: La participación ciudadana en la seguridad pública local de la Ciudad de México. Tesis de Maestría en Ciencias Antropológicas. México, UAM-Iztapalapa.

Hobbes, Thomas. (1979). Leviatán. México: Fondo de Cultura Económica.

Isunza, Georgina y Hernández, Juan C. (2001). "Seguridad pública y participación ciudadana en el Distrito Federal" En El Cotidiano, 17, 106:105-119.

Jiménez, Mónica y Pedro Mujica (2003). Participación ciudadana y cohesión social, Corporación PARTICIPA. Santiago de Chile.

Kelly, Morgan (2000). "Inequality and crime" En Review of Economics and Statistics, 82, 4: 530-539.

Kessler, Gabriel. (2009). El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Kessler, Gabriel (2004). Sociología del delito amateur Ediciones Paidós/berica.

Krug, Ettiene (et al.) (2002). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Genova: OMS.

Leal, Francisco (2003). "La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la guerra fría en América del Sur" En Revista De Estudios Sociales 15: 74-87.

López Portillo, E. (2001). "Seguridad pública y democracia: Hacia la seguridad ciudadana, relativizar al poder frente a la libertad" En Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (Eds.), El desafío democrático de México: Seguridad y estado de derecho. México: El Colegio de México. 67-82.

Marshall, Thomas (1992). "Citizenship and Social Class", en Thomas H. Marshall y Tom Bottomore Citizenship and Social Class. Londres: Pluto Press.

Marván, María, David Bernal e Irán Sosa (2007). "Democracia Representativa" En González Martín Nuria (compiladora) Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano Vol 1: Democracia: retos y fundamentos, México IEDF.

Méndez, Benjamin, Hernández, Juan y Georgina Isunza (2002). Seguridad pública y percepción ciudadana: Estudio de caso en quince colonias del distrito federal. En Fernando. Carrión (Ed.) Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad? Quito: FLACSO Ecuador/OPS/OMS. 141-166.

Naval, Claire y Juan Salgado (2006). Irregularidades, abusos de poder y maltrato en el Distrito Federal. La relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población. México: Fundar.

Oestreich, Gerhard y Sommermann Karl-Peter (1990). Pasado y Presente de los Derechos Humanos, Madrid: Tecnos.

Partido, Othón (2003). "La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones" En Ensayos, tercer concurso de tesis, ensayo y cuento, México, IEDF.

Pegoraro, Juan (2002). Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. Violencia, Sociedad y Justicia En América Latina, 29-55.

Peñaloza, Pedro J. (2001). Seguridad pública y participación ciudadana. En Alvarado, Arturo y Sigrid Arzt (Eds.), El desafío democrático de México: Seguridad y estado de derecho (pp. 199-216). México: El Colegio de México.

Pick, James y Edgar Butler (2000). Mexico Megacity. Colorado: Westview Press.

Prieto, Luis (2003). La filosofía penal de la ilustración. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ramírez, Juan Manuel (1987) "Las relaciones entre gobierno y sociedad civil en el D.F" en Ramírez, Juan Manuel (coord.) *D.F gobierno y sociedad civil*, México, Ediciones El Caballito S. A.

Rendón, Armando (2001). "Elecciones de comités vecinales del 4 de Julio de 1999, la ley de participación ciudadana no pasó la prueba" En *El Cotidiano* 17, 106:24-36.

Restrepo, Darío (2001). "Eslabones y precipicios entre participación y democracia" En *Revista Mexicana de Sociología* 3,63: 167-191.

Rojas, Franz (2010). *Gobernabilidad y gobernanza: de la teoría a la práctica, aplicación a los servicios de agua potable y saneamiento*. México, ANEAS

Ruiz, Juan Carlos y Mauricio Romero (2006). *Los mitos acerca de la seguridad local y la policía comunitaria*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Salgado Juan y Ernesto Treviño (2009). *Los retos para la reforma policial a nivel local en México: una evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana en el Distrito Federal*, México: Fundar.

Salinas Torres, A. (2000). "Seguridad pública en la Ciudad de México: Crisis y políticas alternativas". En *Diálogo y Debate* 12: 120-150.

Sampson, Robert y W. Byron Groves (1989) "Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory" en *American Journal of Sociology*. 94, 4:774-802.

Sánchez-Mejorada, Ma. Cristina (2006), *Posibilidades y limitaciones de la participación ciudadana institucionalizada en La democratización de la esfera pública: el caso de la ciudad de México*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10, Nov. 2006.

Sánchez-Mejorada, Ma. Cristina (2000) "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales" En El Cotidiano 16,99:80-91.

Sánchez- Mejorada, Ma. Cristina y Lucía Álvarez (2004). "Participación y cambios recientes en la relación gobierno sociedad en un gobierno de centro izquierda el caso de la ciudad de México (1997-2003) url: [http://www.sds.df.gob.mx/nueva/documentos/archivo/diplomado/Articulo\\_Libro\\_UA\\_M.pdf](http://www.sds.df.gob.mx/nueva/documentos/archivo/diplomado/Articulo_Libro_UA_M.pdf)

Skogan, Wesley (1989) "Communities, Crime, and Neighborhood Organization" En Crime and Delinquency, 35: 437-457

Taylor, Ralph y Jeanette Covington (1993) "Community Structural Change and Fear of Crime" en Social Problems.40, 3: 374-397.

Tejera, Héctor (2003). "Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: la experiencia de los Comités Vecinales", Ensayos, tercer concurso de tesis, ensayo y cuento. México, IEDF.

Touraine, Alain (1995). ¿Qué es la democracia? España, Ediciones Temas de Hoy.

Trojanowicz, Robert y Bonnie Bucqueroux (1998). Community policing: How to get started, Anderson Publishing Co.

Vega, Jessica (2010). La seguridad pública en la era moderna y contemporánea Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Azcapotzalco.

Vilas, Carlos (2001). "(In) justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo" En Revista Mexicana de Sociología 63,1:131-160.

Villa A. Manuel (1987) "La politización innecesaria: el régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados" en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 2, Núm. 1, México, El Colegio de México p. 27-51

Wondratschke, Claudia (2005) Seguridad Ciudadana y medios de comunicación en la Ciudad de México, Documento en línea, URL: [http://c3fes.net/docs/mexico\\_wondratschke.pdf](http://c3fes.net/docs/mexico_wondratschke.pdf)

Yáñez, José A. (1999). Policía mexicana: cultura política (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, (1821- 1876) México: UAM- Plaza y Valdés.

Zermeño, Sergio (2004). "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal." En Alicia Ziccardi Participación ciudadana y políticas públicas en el ámbito local. México, IISUNAM, INDESOL, COMECOSO. 145-166.

Zermeño, Sergio (et al.) (2000) "La democracia impertinente: Comités vecinales en una cultura estatal" En Revista Mexicana de Sociología 64,1:231-268

Ziccardi, Alicia (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. México, Porrúa, IIS-UNAM.

#### HEMEROGRAFÍA.

Aguirre, Ana Estela (2011). "Presupuesto participativo asignatura pendiente" en La Crónica 9 de Septiembre  
URL:[http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=604091](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=604091)

Avilés, Jaime (2004). "Del acarreo yuppie al pueblo raso, cada quien con su bandera" En La jornada, 28 de Junio.  
URL:<http://www.jornada.unam.mx/2004/06/28/008n1pol.php?origen=index.-html&fly=1>

Balboa Berenice (2011). "IEDF entregó base de datos de Comités Vecinales: Millán" En El Universal 12 de Mayo,  
URL: <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota25647.html>

Barrios, Ruth (2011). "Las constructoras de la Supervía olvidan obras de mitigación; han solicitado dos o tres prórrogas, dice Martha Delgado" En La Crónica de Hoy, 7 de Marzo  
URL: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=564550](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=564550)

Bolaño, Ángel (2011). Mayores de 40 años, integrantes de los consejos vecinales: IEDF, En La Jornada 10 de Abril,  
URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/10/capital/034n1cap>

Bolaños, Ángel (2011). "Termina registro de proyectos para consulta del presupuesto participativo" En La Jornada 9 de Octubre. URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2011/10/09/capital/030n2cap>

Bolaños, Ángel et al. (2008). "Exige GDF castigo a responsables de muertes por estampida en bar." En La Jornada 21 de Junio. URL:  
<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/21/index.php?section=capital&article=032n1cap>

Cancino, Fabiola (2011). "Comités ciudadanos, un juego de intereses" En El Universal, 21 de Julio. <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107183.html>

Carrasco, Jorge (2011). "Inaugura Ebrard su centro de Inteligencia" En Proceso, 25 de Octubre URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=285968>

Cruz, Abigail (2011). “No habrá impuestos en el 2012, Alejandra Barrales” En El Sol de México 19 de Noviembre.

URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2315625.htm>

Cruz, Abigail (2011). “Vigilarán con lupa el presupuesto participativo” En El Sol de México, 11 de Julio,

URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2141409.htm>

Cruz, Abigail (2011). Otorgarán 500 pesos mensuales a integrantes de comités ciudadanos. En El Sol de México, 24 de Septiembre.

Cruz, Héctor (2011). “Acusan a Bejarano y Ortega de amar guerra sucia en GAM” en La Crónica 7 de Noviembre. URL: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=591179](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=591179)

Cruz, Abigail (2011). Amplían a un año el periodo en funciones de las 16 mesas directivas de los consejos delegacionales en El sol de México, 28 de Octubre.

URL: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n2285697.htm>

El Universal (2011). “Plantea Ebrard que los representantes cobren” 12 de Noviembre. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/108863.html>

El Universal (2011). “PRI: Ciudad apuntalará la presidencia” 28 de Julio, URL: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/107272.html>

Gutiérrez, Carlos (2010). “Denuncia diputado del PRI fraude en elección de comités ciudadanos” En Diario MILENIO, 27 de Septiembre.

URL: <http://milenio.com/node/539234>

Gutiérrez, Carlos y Mina Santiago (2010). “Comicios vecinales: piden indagar desvío de recursos” En Diario MILENIO 25 de septiembre.

URL: <http://www.milenio.com/node/538480>

Gutiérrez, Nayeli (2009). “Los 10 momentos destacados de ILUMINEMOS MÉXICO” En El Universal, 1 de Septiembre.

URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534476.html>

La Crónica (2004). “Destituyen a 8 policías federales por linchamientos en Tláhuac” 6 de Diciembre

URL: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=156686](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=156686)

Llanos, Raúl y Alejandro Cruz (2011). “EL GDF recula en la venta de calle rebsamén” en La Jornada 27 de Abril.

URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/27/capital/034n1cap>

Llanos, Raúl y Laura Gómez (2010). “Insuficiente, la difusión de las elecciones vecinales, asegura comisión de la ALDF”, La Jornada, 4 de Octubre de 2010

URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/04/index.php?section=capital&article=036n1cap>

Llanos, Raúl (et. al.) (2004). “Arrebatada, la decisión de Fox: Ebrard” En La Jornada 7 de Diciembre.

URL: <http://www.jornada.unam.mx/2004/12/07/005n3cap.php> .

Martínez M. José “Nazar Haro de Frente y de Perfil”, La crisis, México 20 de febrero de 2004 [www.lacrisis.com](http://www.lacrisis.com)

Milenio (2011). “Comités vecinales se disputan el control de parquímetros” URL:

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/2be504ebb2fb2703724fc150cf0b0638>

Mora, Carla (2011). “Avanza marcha por la paz, culmina en el zócalo” en El Universal, 6 de Abril. URL: <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota23357.html>

Orive, Adolfo (2011) "Foros Ciudadanos" en La Crónica, 26 de agosto. URL: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=598119](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=598119)

Pantoja, Sara (2011) "D.F, la gallina de los huevos de oro" En El Universal 3 de Octubre.

Periódico Reforma (2011). "Desaíran consulta vecinal en la ciudad" 14 de Noviembre.

Quintero, Josefina (2011). "Inconformes increpan a Demetrio Sodi durante su segundo informe" En La Jornada, 17 de Noviembre.

URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/11/17/capital/041n1cap>

Ríos Fernando (2011). "Cero gasto de los 700 mdp. del Presupuesto Participativo" En El Sol de México, 2 de Agosto.

URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2170268.htm>

Ríos, Fernanda (2011) "Denuncian opacidad en licitaciones de construcción en la Miguel Hidalgo" En El Sol de México URL:

<http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2020267.htm>

Ríos, Fernando (2010). "Denuncia el PAN a delegados de Iztacalco Y GAM", En El Sol de México. 11 de Septiembre.

URL <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1778906.htm>

Rivera Gabriela (2011). "Amenazan a vecinos que fueron exhibidos en la red" " En Excélsior, 13 de Mayo.

URL: [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=736442](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=736442)

Rivera, Gabriela (2011). "Los exhiben en la red, piden castigo a contraloría" En Excélsior 17 de Mayo

URL: [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id\\_notas=737285](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=737285)

Romero, Gabriela y Laura Gómez (2011). “Propone Ebrard reducir en 2012 salarios de los servidores de órganos autónomos” en La Jornada, 18 de Noviembre.

Saldierna, Georgina (et al.) (2008). “Ebrard, responsable político de la tragedia, asegura líder de AN” En La Jornada 27 de Junio.

URL:<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/27/index.php?section=capital&article=044n1cap>

Valdez, Ilich (2010). “Advierte GDF de sanciones por elecciones vecinales” En Diario MILENIO, 26 de Septiembre. URL:<http://www.milenio.com/node/539194>

#### LEYES Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES.

Diario de debates de la Cámara de Diputados 24 de Mayo de 1988

Dirección General de Participación Ciudadana, Informe general de trabajo, Agosto de 2001.

Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Julio de 1994.

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>

Ley de participación ciudadana del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 17 de mayo 2004.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de enero de 2011

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Julio de 1993.

URL: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/592.htm>

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Memoria institucional: Programas, acciones y resultados 2000-2006.

Secretaría de Desarrollo Social, Primer Informe de Trabajo 2007.

Secretaría de Desarrollo Social, Segundo Informe de Trabajo, 2008

Secretaría de Desarrollo Social, Tercer Informe de Trabajo, 2009

Secretaría de Desarrollo Social, Cuarto Informe de Trabajo, 2010

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Informe Sexenal de Actividades (2000-2006)

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Informe de labores, 2007.

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Informe de labores, 2008.

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Informe de labores, 2009.

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Informe de labores, 2010.