

Nota de investigación

**Inseguridad pública,
participación ciudadana y gobernanza.
La ciudad de México en la última década**

Arturo Alvarado M.

LA PRESENTE NOTA de investigación revisa el proceso de transformación institucional de la ciudad de México y lo que ha ocurrido con la participación y la percepción ciudadanas en seguridad pública. Examinó las formas de participación que surgen como respuesta a la inseguridad y a la criminalidad. La criminalidad y la inseguridad afectan la participación y han transformado los modos de acción pública y privada. Para explicar estos fenómenos narro la experiencia de participación en seguridad pública de los comités vecinales electos en la ciudad de México en el año 1999 y que aún permanecen como órganos de representación. Para ello, realicé un estudio longitudinal a una muestra de 110 comités en los años 2000 y 2009 y examiné su trabajo contra la delincuencia. Este trabajo es un resultado preliminar del análisis de las encuestas.

Estas asociaciones fueron creadas para representar a los ciudadanos y se tornaron en mecanismos de autodefensa de los residentes, para demandar respuesta del gobierno, en especial de las policías, para reducir delitos y mejorar sus barrios. Están delimitadas espacialmente en los lugares de residencia y han tenido una eficacia limitada.

Contamos con varios estudios sobre participación ciudadana en la capital (Ziccardi, 1998; Sánchez Mejorada, 2000; Álvarez-Enríquez, 1998; Martínez Assad, 1996), pero pocos investigadores han explorado las formas participativas generadas por la inseguridad (Alvarado, 2005; Giglia, 2002; Vega,

2009; Zamorano, 2009). Existen otras formas participativas vinculadas con organizaciones de orden muy diverso, como los tipos de comerciantes “informales”, los ruteros o “micros”, los colonos que demandan vivienda. Muchos de ellos participan coercitivamente (combinando patronage, clientelismo y corporativismo con participación, véase Alba, 2009). Vega (2009) realizó un excelente estudio de caso sobre la participación y los dilemas que surgen cuando los ambulantes ingresan a la colonia Escuadrón 201. Zamorano (2009) analiza los condominios de alta seguridad en el Centro Histórico.

Inseguridad, participación ciudadana y gobernanza urbana

El concepto de participación ciudadana en las ciencias sociales abarca numerosas interpretaciones que lo han convertido en término polisémico. Para circunscribirlo entenderé por participación política aquellas formas de organización poblacional, vecinal o ciudadana que tienen por objetivo influir en las políticas gubernamentales, la distribución del poder y los recursos públicos. La participación ciudadana institucionalizada es aquella que está enmarcada en las normas legales de la entidad (Distrito Federal) y que tiene procedimientos para la elección de representantes, para el funcionamiento de la organización y para entablar comunicación con las autoridades (Ziccardi, 1998: 36). Los comités vecinales son la principal forma legal y formal establecida en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (1999), para que los ciudadanos organizados participen en las decisiones y se comuniquen con las autoridades gubernamentales. Está territorialmente delimitada en barrios, colonias y unidades habitacionales y sujeta a leyes múltiples y contradictorias. Las autoridades no tienen obligaciones vinculantes con los vecinos y su conducta está por demás determinada por problemas de acción colectiva.

Entendemos por participación en seguridad pública las acciones de los pobladores organizados para defenderse de la delincuencia, para prevenir delitos, involucrarse con las acciones de las autoridades públicas (policías, delegados) y en otras acciones civiles para resolver los problemas de percepción de inseguridad, producidos por la criminalidad (organizarse, hacer rondas, elaborar programas locales). Otro aspecto importante en la construcción de la inseguridad está en la manera en que configura un orden social en el espacio urbano, organiza la conducta espacial de los actores (Rebotier, 2010). Es necesario responder varias interrogantes: ¿cómo la criminalidad y la inseguridad transforman la participación de las asociaciones, en particular de las vecinales? ¿Cómo se construye el binomio seguridad-inseguridad en los vecindarios? ¿Cómo valoran los ciudadanos su trabajo contra la delincuencia?

Ante las virtudes que la teoría de la democracia atribuye a la participación, existe un conjunto de problemas de orden teórico (i.e. precisión, alcance, propiedades), metodológico (selección de casos, problemas de comparación, escalas y niveles, impacto) y de escalas de la participación. De acuerdo con Houtzager y Acharya (en prensa), hay un supuesto en la literatura de que las asociaciones civiles, entendidas como esferas públicas locales, promueven una ciudadanía y una cultura cívica activas; que la participación produce un efecto positivo en la relación entre gobernantes y gobernados y en la efectividad de las políticas. Sin embargo, no existen suficientes evidencias empíricas para sustentar estos supuestos; tampoco están enunciados los problemas de escala de la participación (Dahl, 1994), ni está considerado que no toda participación conduce a la democracia. Tampoco ha sido comprobado que disminuya la inseguridad.

Por si estos problemas fueran mínimos, pocos estudios han tomado en cuenta los problemas de acción colectiva generados por la criminalidad: sobre-representación de intereses, efectos negativos de la agencia; pocos beneficiados muy concentrados y otros muy dispersos; pequeños grupos con capacidad de manipular las agendas y poder de veto; *free-riding* y consecuencias no previstas.

Tampoco hemos explorado empíricamente la posibilidad de que las formas participativas produzcan resultados adversos, conductas no cooperativas, anticívicas, hasta la formación de asociaciones que combaten la cultura cívica o la legalidad.

Inseguridad es también un término sumamente vago y que incluye dimensiones tales como percepción, emociones, sentimientos (temor, miedo, rechazo) y hechos delictivos; pero no está directamente conectado con su ocurrencia. Para Kessler (2010), la inseguridad es una construcción hecha en torno a las subjetividades.

La inseguridad y la ilegalidad en la capital de México

La ciudad de México está marcada por una compleja articulación entre conductas legales e ilegales. Asimismo tiene importantes “disfunciones” institucionales, leyes inadecuadas, prácticas administrativas, como el clientelismo y la corrupción.

Dentro del espacio urbano hay mecanismos complejos que producen la inseguridad, la ilegalidad y la criminalidad; entre los que están aquellos que producen la degradación del territorio y de la calidad de vida de los habitantes. Entre los enfoques que han explorado empíricamente la relación entre la

participación y el crimen encuentran que las condiciones del vecindario son correlativas al sentimiento de inseguridad (miedo); sin embargo, ningún estudio ha demostrado que ambas estén directamente ligadas a las tasas delictivas (Maxfield, 1984). Este argumento sólo explica la conducta individual pero no el rol de las asociaciones en la lucha contra la inseguridad. Otros enfoques sobre el miedo, la ansiedad y las respuestas contra la inseguridad tampoco explican el papel de las asociaciones en la lucha contra los mismos.

La percepción de inseguridad es creada por la interacción entre varios campos. Primero, es la práctica territorial de los vecinos; segundo, por las actividades de los delincuentes; tercero, el trabajo de las policías; el cuarto concierne a las políticas puestas en acción por las autoridades y las técnicas del gobierno para desplegar sus recursos. Por último, las autoridades delegacionales que “poseen” una cultura hecha de prácticas, usos y representaciones, como también de relaciones en el territorio, sobre la administración y sobre los bienes colectivos (públicos).

El espacio del hábitat, del barrio o la colonia produce, construye una protección respecto a la intemperie y otras amenazas (Duhau y Giglia, 2008: 23). Puede también generar inseguridad. Los lugares de residencia corresponden a una forma fundamental de hábitat en la urbe, interactúan con multiplicidad de relaciones sociales que construyen el sentido de pertenencia y de seguridad.

En espacios complejos —como es la ciudad—, la informalidad, el crimen y las conductas percibidas como ilegales (tanto de las autoridades como de la población) conducen a resultados tanto cívicos como anti-cívicos. Esto podría atribuirse a las organizaciones vecinales, que pueden fungir como representantes legítimos de los miembros de la comunidad “legal”, también como asociaciones de intereses ilegales.

Muchas formas de participación provienen de sectores no representados formalmente, como la de algunas organizaciones civiles (asociaciones empresariales, de medios de comunicación), corporaciones de negocios (las constructoras, los “desarrolladores”) o de la masa indeterminada de los llamados informales, tales como los miembros de uniones de comerciantes, de ambulantes, de transportistas, de asociaciones de prostitutas, demandantes en marchas, invasores de predios o de grupos que practican actividades ilegales, entre otros. La gobernanza urbana implica buscar equilibrios y arreglos entre formas legales y otras.

Muchas formas de acción ilegal cuentan con diversos mecanismos de presión y de control-coerción (tienen incluso capacidades de veto y de acción violenta). Estas formas de control son civiles, administrativas, algunas económicas y políticas (apoyos a campañas y candidatos). Incluyen formas de

intercambio de favores e intereses legales y no legales (apoyos en actos de masas, con movilizaciones; intercambio de favores y apoyos por permisos para instalar comercios, vendedores, rutas de transporte y financiamientos a campañas, entre otras cosas).

Tengamos en cuenta que el alcance de la organización y la participación vecinal enfrentan fronteras. La mayor es vivir en la megalópolis, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), que cubre al menos tres entidades de la federación, casi 40 municipios, es la sede de los poderes federales y de organismos locales, todos ellos circunscritos en sus funciones a leyes y territorios y cada uno de ellos con sus propias reglas de organización y de participación vecinal. En este sentido, la urbe genera poderes urbanos formales e informales, es un poder regional que se impone a los vecinos.

Las acciones de las policías y la organización barrial pueden contribuir a disminuir el sentimiento, pero no necesariamente reducen la criminalidad en la urbe.

Mi propuesta es que la acción colectiva en los vecindarios puede generar respuestas positivas y producir una reducción del delito, que lleve a los vecinos a tener confianza en su trabajo y legimitar sus esfuerzos. Sin embargo, en varios de los casos observados encuentro una eficacia colectiva (Sampson y Raudenbush, 1999) limitada sobre la delincuencia y los espacios públicos. Han tenido mejores logros aquellos actores de la sociedad que pueden influir en la opinión pública, las clases medias y altas; sin embargo, el resultado es mucho menor en las colonias populares. Ambos tienen cohesión social, pero en los estratos sociales altos existe mayor organización entre residentes combinada con expectativas más efectivas de control social de los espacios públicos.

Para explorar los nexos entre la participación, la inseguridad y el crimen, propongo las siguientes ideas para entender la participación en seguridad.

En estos años, la capital ha vivido un proceso complejo de construcción de nuevos mecanismos de gobernanza y de sobrevivencia de otros antiguos, acompañados de una ola criminal sostenida. La economía informal y la ilegal aumentaron en prácticamente todas las actividades urbanas: comercio, transporte, servicios.

La criminalidad obligó a las comunidades a reconfigurar los espacios públicos, redefinió el concepto de comunidad. Transformó la manera en que las sociedades son monitoreadas y policiadas. Produce una re-definición de lo público.

La inseguridad genera conductas protectoras, algunas de las cuales producen resultados adversos en la inseguridad y la criminalidad, aíslan a los individuos y las colectividades y disminuyen sus opciones de mejorar sus espacios públicos.

La acción colectiva para prevenir el crimen también ha llevado a una cierta limitación de la esfera pública, porque no todo ha sido una acción inclusiva. Acciones tales como cerrar las calles y cercar comunidades privatizan y segregan los barrios en contornos amurallados, como Coapa, en Tlalpan (Giglia, 2002: 60). Crean situaciones extremas, tales como la formación de grupos privados de seguridad controlados por corporaciones de seguridad privada al servicio de élites económicas o políticas.

Esta situación lleva a criminalizar condiciones sociales, el vagabundo, el ambulante, hasta el “vagonero”; penaliza formas sociales de protesta. Cuando la ilegalidad y la informalidad se implantan en la participación, generan dilemas tales como defender los intereses de los comerciantes o los de los vecinos respecto al uso de las calles, los parques y otros espacios públicos. Distorsionan la organización del trabajo policial y generan clientelismo participativo y corrupción. Corroen la participación autónoma de los vecinos, lo que contradice el respeto a los ordenamientos legales.

La producción de todas estas medidas influye en la construcción de la opinión pública en donde no hay grupos participativos que deliberen equitativamente; por el contrario, privilegia oligopolios que limitan el debate (eso hacen los líderes de grupos informales, como México Unido contra la Delincuencia). Los públicos participativos privilegiados (las clases altas, la élite económica y política) fortalecen su control del aparato de coerción estatal.

La construcción de la legalidad es un proceso de creación de relaciones y dominios políticos. Estos procesos llevan a lo que llamo la formación de una esfera pública restringida, porque genera discursos y comunicaciones restrictivas que limitan el acceso y aprovechamiento de los espacios públicos y el ejercicio de derechos.

Hay una opinión generalizada en el sentido de que los comités vecinales han sido inoperantes. La elección y el trabajo de los comités produjeron movilización y participación, pero no tuvo consecuencias vinculatorias ni efectivas en la lucha contra la delincuencia. La participación ciudadana debe tomar en cuenta las barreras legales, organizacionales y políticas de estas presiones. Esto explica el mínimo éxito del trabajo vecinal en seguridad en diez años.

El proceso no permitió un empoderamiento de la sociedad civil. Tampoco promovió su autonomía. Las autoridades no fomentaron una cultura cívica; por el contrario, promovieron el clientelismo y las conductas adversas a la democracia.

La participación vecinal, combinada con la intervención de los informales, de organismos civiles formales e informales, las organizaciones inducidas y creadas desde arriba por el gobierno y los partidos también afectó la definición y aplicación de la legalidad en la vida vecinal cotidiana.

El resultado de este proceso es una gobernanza inestable en todos sus aspectos, electoral, de integración de mayorías, de formación y ejecución de políticas públicas, de vinculación con la ciudadanía, de rendición de cuentas; y una tendencia a imponer medidas ambivalentes: por un lado, políticas punitivas tradicionales; por otro lado, políticas nuevas, como la policía vecinal. Una sistemática manipulación de normas.

Método

Para conocer el trabajo de los vecinos en seguridad, diseñamos un estudio que combina técnicas cualitativas y cuantitativas. Levantamos tres encuestas aleatorias a comités vecinales en los años de 2000, 2004 y 2009 para crear un panel. Asimismo, realizamos seis estudios de caso en profundidad de colonias seleccionadas al azar. Realizamos también visitas a asambleas vecinales, delegacionales y entrevistas a policías.

La selección de la muestra de 10% fue aleatoria, a los 1 352 comités electos, distribuidos en las 16 delegaciones. En el año 2000 levantamos 110 encuestas. El método de sustitución fue también aleatorio. La segunda encuesta con la misma muestra de comités fue realizada en 2004 y logramos 101 entrevistas a los mismos comités. Finalmente, en 2008 iniciamos una nueva ronda de entrevistas a 71 comités de los que aún existían. Levantamos un total de 282 entrevistas.

Ahora presento los resultados básicos de 2000 y 2009, para comparar la evolución y los cambios de estos órganos colectivos en seguridad pública.

Los comités vecinales, diez años de (des)encuentros con la criminalidad y la ingobernabilidad

En 1997, los electores capitalinos elegimos al primer Jefe de Gobierno de la ciudad, proceso que ganó una coalición de izquierda liderada por Cuauhtémoc Cárdenas. Esa elección, los posteriores comicios vecinales de 1999 y en el año 2000 los de los delegados políticos, un nuevo Jefe de Gobierno, mostrarían el limitado avance electoral en la ciudad. La Ley de Participación Ciudadana demandaba la elección de estos órganos cada tres años, pero el gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD), con la mayoría de la asamblea legislativa, postergó las elecciones.

Los 1 352 comités de colonias, barrios y unidades habitacionales del Distrito Federal (D.F.) fueron los primeros y los únicos comités electos con base

en la Ley de Participación Ciudadana de 1999. Los eligieron menos de 10% de electores del D.F. Después de casi diez años, algunos, 71, todavía respondieron, pero sólo funcionaban regularmente 58, como lo muestra la encuesta que levanté en 2009. Tomando los factores de expansión, esto significa que mientras en 2000 existía cerca de 95% de los comités funcionando (no obstante sus carencias), en 2009 sólo funcionaba 4.2% de los comités, en una ciudad cuyas leyes obligan a consultas permanentes con los vecinos.

Los comités vecinales son formalmente el primer agente institucional de una gobernanza participatoria en la capital. Son los órganos de representación directa de los vecinos en sus lugares de residencia en la ciudad de México. La primera organización formal de los habitantes para vincularse con las autoridades del gobierno, evaluar programas y sugerir caminos de trabajo conjunto. No son los únicos, pero estos comités ofrecen una mejor mirada metodológica para entender la delincuencia y la conducta de los agentes públicos y sus impactos en los barrios.

En el año 2000, los comités vecinales comenzaron sus actividades. En el año 2003 deberían renovarse, pero la Asamblea Legislativa postergó la votación aduciendo la necesidad de reformar la Ley de Participación. Las elecciones vecinales fueron aplazadas por segunda y tercera ocasiones hasta su cancelación en 2006, contra las disposiciones de la ley. Los comités permanecieron pero ya no eran representativos. Muchos terminaron por defender a grupos limitados de vecinos, familias o trabajadores del gobierno.

Breve semblanza de los comités en el año 2000, momento de partida

En esta sección presentamos los resultados de las encuestas de 2000 y 2009. Los vecinos empezaron entusiastas, con problemas de integración. En el año 2000 se instalaron casi 1 300 comités después de muchas controversias entre los propios miembros y las autoridades delegacionales. Esperaban un cambio en las tradicionales formas de asociación vecinal, pero sobre todo aspiraban a un cambio de actitud de los gobiernos central y delegacionales. No fue así. No hubo apoyo durante los primeros años.

En esos inicios los integraban personas muy diversas, 23% eran profesionistas; 20% personas dedicadas al hogar; 11% comerciantes, 10% profesores; 10% jubilados y el resto tenía empleos diversos. Los miembros de la planilla ganadora llevaban la batuta del trabajo (39% de los que participaban formaban parte de ésta); 51% eran mujeres y en uno de cada diez comités ellas conducían el trabajo.

La integración mediana estaba en ocho miembros de un comité y participaban activamente siete. Casi la mitad hizo una sustitución, 22% hizo dos y 19% hizo tres. El 14% de los cambios fue realizado conforme a la Ley de Participación; 13% mediante acuerdo del comité y 5% con carta de renuncia. El 36% tenía actividades diarias y 50% dos veces por semana. El 40% de los comités hacía reuniones regulares cada semana o mes con sus vecinos; 27% cuando las solicitaban y 16% cuando había alguna urgencia; en algunos casos (27%) hacían consulta a los vecinos. Casi dos terceras partes invertían recursos propios en el trabajo porque la gran mayoría no tenía apoyo público (92.7%); 79% no tenía local, por lo que las reuniones se realizaban en casa de algún vecino o un centro del barrio.

Los comités procuraban tener contacto con los vecinos y hacer acuerdos (25.5%) por consenso; El 14% estableció comisiones de trabajo, entre ellas de seguridad pública. Tomaban decisiones por consenso (63%) y por votaciones (20%); sólo dos casos reportaron que nadie participaba y en 3% de los casos las decisiones las tomaba sólo el coordinador del comité.

La mayor parte del trabajo del comité era elaborar escritos a la delegación (92% de los comités); en segundo lugar, emitir quejas y pedir audiencia con diversas autoridades (42%). El 48% de los comités se presentó ante algún medio de comunicación y participó en diversos actos de protesta.

Los esfuerzos por bloquear a los vecinos y utilizarlos para movilizaciones partidistas del PRD aumentaron con los años, reciclando el viejo clientelismo priista, a grado tal de crearse bloques de vecinos ex priistas y de boicotear todos aquellos comités de filiación cercana al PAN o independientes.

A partir de 2004 y más todavía en 2009, los vecinos estaban cansados, hartos de la incomunicación, la mínima efectividad de sus esfuerzos, de la manipulación de los delegados y la mala respuesta policial. Muestra de ello es la pésima percepción acerca del programa de policía local.

Los resabios de comités del año 2009

En el año 2009, cuando realizamos la tercera encuesta, contactamos 71 comités que todavía existían y con el trabajo constatamos que sólo funcionaban 58. En muchos casos, los coordinadores ya no habitaban en la colonia, habían fallecido o ya no estaban en funciones; sólo 32% de los encuestados era integrante del comité original. En algunos casos trabajaban ocho personas, pero la media era de cuatro personas. Pocos miembros tomaban todas las decisiones y en algunos casos el coordinador realizaba todas las acciones solo (en tres casos). Al preguntarles sobre la frecuencia de las reuniones, 11% dijo que el comité ya no se reunía; un número considerable de comités dejó de funcionar.

A diferencia de 2000, 19% de ellos tenía algún parentesco (hermanos 5.63%, hijos 4.23%, cónyuge 4%, padres 1.4%); se habían convertido en asociaciones de familia; 24% había hecho sustituciones de miembros pero ninguno la hizo conforme a la ley.

El 31% recibía alguna ayuda de las autoridades para sus actividades, 9% de la delegación. Pero 71% de los comités contribuía también con recursos materiales para el trabajo. 36% de los coordinadores o secretarios trabajaba en el gobierno local; 14% de ellos en alguna delegación, 10% en el gobierno central y 4% en el gobierno federal. En 11% de los comités había al menos una ONG en su colonia y en 7% de los casos había otra organización del barrio independiente en competencia con ellos; por ejemplo, en San Pedro de los Pinos, un grupo de vecinos fundó una asociación civil y desde entonces hay un sistemático boicoteo entre sus acciones y las del comité vecinal. El 54% de los coordinadores o miembros de los comités vecinales dice haber participado en alguna asociación o partido político. El 76% dice no haber hecho nada, ningún acto de protesta, manifestación o algún acto de apoyo.

Entre los comités que permanecen, 25% tenía actividades diarias y 49% al menos una vez por semana. Las actividades centrales eran contactar a las autoridades, a los vecinos y a la policía local. Referente a las acciones programadas en el último año, 69% dijo que no había logrado cerrar ningún negocio irregular o “giro negro”; sin embargo, 49% reportó que gracias a su trabajo se había logrado detener a delincuentes en su barrio.

Participar en seguridad pública. Continuidad y cambios 2000-2009

Este apartado describe varios reactivos relacionados con las dimensiones de organización, percepción y actividades de los comités en seguridad pública. Tiene una sección sobre la relación entre los policías y los vecinos y una evaluación de los avances o retrocesos en la relación con la policía. Los comités tienen facultades para realizar diagnósticos y hacer propuestas en materia de seguridad en sus barrios, ya sea mediante la formación de subcomités o comisiones de seguridad o mediante la participación en algunos órganos delegacionales.

Acciones contra la delincuencia

Los coordinadores de los comités perciben una muy ligera mejoría de la situación de sus vecindarios. El resultado más notorio en los nueve años es la percepción de una pequeña disminución de los delitos.

Cuadro 1

Comparando con el año anterior,
¿considera usted que los delitos en su barrio...

	2000	2009
Disminuyeron?	26.4	31.0
Aumentaron?	50.9	38.0
Siguen igual?	19.1	31.0
N.S.N.R.	3.6	0

El aumento del patrullaje en algunas colonias es el factor al que le atribuyen la disminución de los delitos. Cuando aplicamos la primera encuesta, los representantes percibían que el principal factor de la delincuencia era la mínima vigilancia policial (29%), seguida de la opinión de que las autoridades no tenían interés (9%). Los operativos y la llamada policía de barrio o de proximidad resultarían el principal factor para prevenir el delito. Este programa no existía en 2000.

Cuadro 2

¿Qué acciones realizan las policías en su barrio?

	2000	2009
Operativos	23.4	40.8

Los vecinos perciben que cada vez hay más delincuentes en su entorno. En 2000 opinaron que la mayoría de los delincuentes era de fuera del barrio, pero en estos años han reportado que éstos también aumentan dentro de la colonia.

Cuadro 3

Los delincuentes que operan aquí en su barrio,

	2000	2009
¿Son del barrio?	12.7	16.9
¿Son de fuera del barrio?	20.9	32.4

En el año 2000, el factor percibido como el más eficaz contra los delitos fue la presencia policiaca; en segundo lugar, con una importante distancia, estaría la participación vecinal y en tercer lugar la denuncia.

Cuadro 4

En el último año, ¿qué medidas realizadas han sido las más efectivas contra la delincuencia?

	2000	2009
Mejorar servicios públicos	1.8	4.2
Presencia policiaca	37.3	11.3
Participación vecinal	8.2	2.8
Seguridad privada	0.9	0
Denunciar	7.3	5.6
Operativos	3.6	2.8
Rondines	0	1.4
Alarmas	0	7
Ninguna	5.5	31
Otro	6.4	23.9
Más de una opción	0	1.4
N.S.N.R.	29.1	8.5

En 2009, todas las actividades disminuyeron, excepto la colocación de alarmas.

Cuadro 5

¿Qué acciones han emprendido usted y/o sus vecinos para detener delincuentes durante el último año?

	2000	2009
Colocar alarmas vecinales	0.9	2.8
Denunciar	13.6	5.6
Crear red vecinal	3.6	2.8
Pláticas con vecinos	4.5	2.8
Incrementar el patrullaje	7.3	4.2
Hacer peticiones a autoridades	6.4	0
Otra	3.6	9.9

Evaluación de programas de seguridad

Los vecinos de los comités emprendieron diversos programas de defensa contra la delincuencia. No obstante, la mayoría estuvo apegado a lo que el gobierno local proponía. No crearon una agenda vecinal.

Los vecinos reportan muy poca vinculación con la delegación en materia de programas. Mucho menos con el sector central. Cada vez menos conocían los programas de seguridad, del sector central y de las delegaciones.

La denuncia era considerada un instrumento eficaz contra la delincuencia (subió de 20% a 49% en 10 años); esa medida, junto con los operativos, permitió detener delinquentes y mejoró la comunicación con el delegado o con el jefe de sector de la policía.¹

Cuadro 6

¿Conoce usted si existe algún programa de prevención del delito, violencia o de seguridad pública en su comunidad?

	2000	2009
Sí	53.6	22.5
No	42.7	74.6
N.S.N.R.	3.6	2.8

Otras acciones individuales y colectivas contra la inseguridad

Una gran parte del tiempo y de las actividades individuales y colectivas estaban orientadas a protegerse de la delincuencia. El 15% de los encuestados había sido víctima de algún delito en 2009.

¹ La denuncia no es anónima. Los representantes requerían identificarse y darle seguimiento en las reuniones de las subdelegaciones. En algunos casos constatamos que ésta produjo amenazas. En la subdelegación centro histórico, los policías actuaron sin discreción al averiguar una denuncia, por lo que los coordinadores del comité fueron amenazados por un vecino “sospechoso”.

Cuadro 7

¿Qué medidas personales adoptó usted
para evitar ser víctima de algún delito?

	2000	2009
Reforzar la seguridad en su casa	47.3	63.4
Evitar uso de joyas, carteras, etc., en la calle	56.4	64.8
Instalar alarmas vecinales, timbres o silbatos	20.9	43.7
Acompañar a miembros de la familia a la escuela o trabajo	50.5	60.6
Otras medidas	4.5	11.3

Varias colonias tomaron diversas medidas individuales o colectivas contra la delincuencia; también se organizaron y crearon una red vecinal (seis casos). En pocas iniciativas individuales contrataron seguridad privada (siete comités decidieron hacerlo). La mayoría de sus actividades eran deportivas, sociales o cívicas.

Cuadro 8

¿Qué acciones colectivas implementaron
en su barrio para mejorar la seguridad pública?

	2000	2009
Poda de árboles	86.4	74.6
Restaurar o mejorar alumbrado	78.2	71.8
Construir o recuperar módulos de seguridad	12.7	38
Cierre de calles o pasajes	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, parques o jardines	56.4	49.3
Reparar la sede del comité	10.9	5.6
Efectuar actividades, recreativas, deportivas o culturales	38.2	38.0
Otras medidas	0.9	0

Relación con las policías

Este tema es de particular relevancia en el trabajo porque por primera vez un gobierno electo tomó medidas para crear un programa y acercar las policías a las organizaciones vecinales de manera continua, institucional. El llamado programa de policía de proximidad o vecinal fue la principal estrategia de los primeros años. La policía de proximidad fue la que más difusión oficial tuvo en nueve años, desde su creación. Aun así, el conocimiento entre los vecinos es mínimo (sólo aumentó 10 puntos durante 10 años) y la evaluación ambivalente.² Posteriormente, nuevas estrategias fueron adoptadas, las Unidades de Protección Ciudadana, la reutilización de los módulos de seguridad y los policías en bicicleta asignados a los módulos de las colonias.

Estos programas significaron un cambio en la dinámica de relaciones entre vecinos y policías, aunque partieron de una relación de desconfianza.

Cuadro 9

¿Existe un programa especial de policía en su colonia?

	2000*	2009
Sí	10	19.7
No	87.3	71.8

* El programa no había sido implementado.

Después de una década, sólo 20% de los comités reconoció el programa pero su evaluación ha tendido a empeorar. Mientras que en el año 2000 3.6% consideraba que el programa era bueno, en 2009 sólo 9.9% pensaba igual. Y en este último año entre los comités que funcionaban (58) 18% lo consideraba malo (contra 1% que pensaba igual en 2000).

La gran mayoría de los vecinos ha entendido que la policía es necesaria, pero no es la única estrategia para combatir la delincuencia.

²Debería reducir la inseguridad y la percepción de temor, pero no lo hizo; lo que muestra que la participación de la policía como productora de confianza es limitada.

Cuadro 10

Las acciones de la policía,
¿son suficientes para combatir la delincuencia en su colonia?

	2000	2009
Sí	8.2	8.5
No	91.8	90.1
N.S.N.R.	0	1.4

La cooperación de los policías hacia los vecinos aumentó un poco, pero no es una comunicación fluida.

Cuadro 11

¿La policía colabora con el comité?

	2000	2009
Sí	41.8	50.7
No	51.2	47.9
N.S.N.R.	0	1.4

Hay una diferencia notoria entre los contactos individuales y los colectivos con la policía. Cuando una persona del comité le solicitó ayuda a título personal, sólo obtuvo respuesta en la mitad de los llamados (45.1%); en contraste, los llamados de los comités tenían una respuesta positiva en 80% de los casos. La policía atendía al comité, no a los vecinos. Y que la policía acuda, no significa que atienda sus demandas o resuelva sus problemas.

Cuadro 12

Cuando usted solicita ayuda a la policía,
¿resuelve las denuncias y solicitudes de ayuda?

	2000	2009
Sí	60.9	43.7
No	30.9	36.6
N.S.N.R.	9.1	19.7

La vinculación entre los vecinos y la policía empezó a ser parte de la dinámica en la ciudad, pero no necesariamente para bien. Este nuevo vínculo no es de confianza y no está bien valorado. El hecho de ser miembros de los comités tampoco evitó que llegaran a tener algún problema con las policías, ellos o sus familiares. En el año 2000, 14% de los encuestados reportó haber tenido un problema con la policía; mientras que en 2009, 11.3%, una reducción pequeña; es decir, uno de cada diez, no obstante que eran miembros del comité.

Además, en el último año la relación con la policía ha empeorado.

Cuadro 13

En el último año, ¿cómo ha sido la relación con la policía?

	2000	2009
Buena	57.3	38.0
Regular	21.8	33.8
Mala	10.9	28.2
Nula	9.1	0
N.S.N.R.	0.9	0

Varios factores intervienen en la evaluación de la policía y en el trabajo que ésta realiza en las colonias. El aspecto más apreciado es el patrullaje (rondines y operativos). No obstante, un grupo de comités no tuvo una sola experiencia positiva en el año 2000, dado que un grupo de vecinos consideraba que la policía no hacía nada bien.

Cuadro 14

En su opinión,
¿qué hace la policía bien cuando trabaja en su colonia?

	2000	2009
Operativos	4.5	2.8
Rondines	21.8	22.5
Atención a los comités	3.6	1.4
Vigilancia en las escuelas	2.7	4.2

Cuadro 14 (continuación)

	2000	2009
Atienden llamados	8.2	11.3
Reuniones con vecinos	0.9	2.8
Código águila	0.9	0
No hacen nada bien	15.5	0
Hacen lo que pueden	0	7
Otro	0	5.6
Más de una opción	0	7
N.S.N.R.	41.8*	35.2

* Esta pregunta no fue respondida en Iztapalapa.

Problemas con la acción policial

Los vecinos evaluaron y presentaron quejas sobre diversas acciones ilegales de los policías. Resulta interesante observar que el cohecho está señalado como la peor acción policiaca en el año 2000 y que éste haya casi desaparecido en 2009. La corrupción permanece constante. La idea de que la policía no responde a los vecinos aumentó en 2009, como también la opinión de que la policía es cómplice de los delincuentes.

Cuadro 15

¿Cuál es el principal problema del trabajo policial en su colonia?

	2000	2009
Extorsión	9.1	7.0
Cohecho	37.3	1.4
Corrupción	9.1	9.9
Presencia nula	7.3	2.8
Complicidad con delincuentes	0.9	7
Poca vigilancia por las noches	11.8	7
La policía no hace nada	12.7	15.5
Otro	6.4	23.9
Más de una opción	0	4.2
N.S.N.R.	5.5	21.1

Empero, los vecinos aún no tienen una conducta consistente sobre los policías malos o abusivos. La idea de hablar con los policías ha disminuido; en la encuesta de 2009 la mayor respuesta fue hablar con el jefe de sector o con diversas autoridades, para denunciarlo. Un pequeño grupo seguía tolerando la práctica de la extorsión.

La evaluación de las policías generó nuevas ideas acerca de quién debe ser parte de la policía. La opinión mayoritaria es que sea contratado y entrenado por el gobierno. En 2000, los militares fueron sugeridos como posibles policías por muy pocas personas (3.6%) y en 2009 por ninguna. En 2009 emergió la idea que fueran personas de la localidad (17%).

Otro aspecto notable es la consideración de los vecinos acerca de quién debería controlar el programa. En el año 2000, la mayoría opinaba que fuera la delegación, opinión que disminuyó más de 50% (bajó de 72.7 a 19.7%). Para 2009 aumentó la idea de que fuera el Jefe de Gobierno (de 2% a 15%) y el Presidente de la República. Ese año surgió la idea de que una sola institución pública manejara la policía (9.9%).

Eficacia del trabajo del comité para mejorar la seguridad

Entre los comités, la valoración del trabajo propio contra la delincuencia es ambivalente. Es tal vez el mayor problema de la experiencia vecinal porque a pesar de los esfuerzos y de los logros, los delitos no han disminuido y la percepción de inseguridad tampoco se redujo. A pesar de que mejoró la organización misma, los coordinadores valoran su trabajo como negativo. En el año 2009, los vecinos percibían que estaban perdiendo la batalla contra la delincuencia, que la relación con las autoridades se deterioraba, que disminuía el patrullaje y que ya no lograban emprender acciones (35.2% de los comités declaró que ninguna tarea daba resultados).

Cuadro 16

¿Qué acciones no ha logrado emprender su comité?

	2000	2009
Bajar los índices delictivos	2.7	11.3
Mejorar la atención de las autoridades	3.6	7
Mejorar los módulos de policía	3.6	1.4
Operativos	1.8	0

Cuadro 16 (continuación)

	2000	2009
Mayor patrullaje	1.8	14.1
Erradicación de puntos de venta de droga	0.9	4.2
Buen funcionamiento del código águila	0.9	0
Otra	42.7	15.5
Ninguna	0.9	35.2
Más de una opción	0	4.2
N.S.N.R.	40.9*	7.0

* En el año 2000, pocos comités tenían evaluación propia.

Para concluir

El estado de los comités vecinales que aún trabajaba en 2009 era notoriamente precario. Estaban integrados con sustituciones *ad hoc*, por familiares o empleados del gobierno; además de que tenían muy poca comunicación en su colonia o barrio. Habían agotado todo su repertorio de actividades tanto con los vecinos como con las autoridades.

La escasa capacidad y el mínimo impacto de los comités llevaron a vecinos de muchas colonias a crear nuevas formas de asociación (asociaciones civiles urbanas, de residentes, entre barrios, supra-vecinales, entre otras). Los entrevistados reportaron la creación de 7% de asociaciones vecinales autónomas en sus colonias. También surgieron ONG de derechos humanos y seguridad. En varias colonias se crearon comités paralelos, unos considerados legítimos por vecinos contestatarios, otros considerados “oficiales”.

El proceso generó dinámicas adversas entre la sociedad civil; conflictos irresolubles por la representación, bloqueos a la influencia de los comités por parte del gobierno, así como esfuerzos autoritarios de “patronage” y movilización desde arriba, clientelismo participatorio. El gobierno de la ciudad y varias delegaciones intervinieron para canalizar, para frenar la participación de los comités, así como para crear procesos verticales de participación, con consecuencias para la vinculación ciudadana.

En el trabajo contra la inseguridad, los resultados son adversos, pero el contacto con las policías es tal vez la vinculación más novedosa. En estos años está surgiendo una nueva relación entre ambos. El problema que perciben los vecinos es que ningún programa ha tenido continuidad y que las policías son constantemente removidas, lo que hace imposible construir un

vínculo de comunicación y confianza. La policía trabaja con ellos pero no responde a los comités sino a sus jefes de sector que, a su vez, sólo dependen del sector central. El dato más contundente de la encuesta es que después de nueve años ningún programa resolvió las demandas de los vecinos ni la inseguridad. Los vecinos continúan viendo crecer la delincuencia y perciben que el trabajo policial empeora.

Esta forma de participación institucional redujo, deslegitimó y desgastó la participación vecinal. No permitió apoderar a los vecinos, a las asociaciones civiles territoriales ni tampoco a la sociedad civil. Carecen de oportunidades para promover la comunicación entre vecinos y presionar a las autoridades. Su impacto en la formación de nuevos grupos participativos en seguridad pública fue aún menor.

Empero, encuentro una conclusión paradójica del trabajo. Los comités no funcionaron como vehículos efectivos de la participación de la sociedad civil en la esfera gubernamental. Sin embargo, de la voluntad participativa, de las necesidades de comunicación y de la sistemática falta de las obligaciones que tienen las autoridades hacia los vecinos emergieron distintas formas de participación, respecto de las que los representantes de los vecinos no están completamente insatisfechos (como nos mencionara un miembro de un comité: “Aquí estamos, aquí vivimos y aquí seguiremos, no importa qué”). Aun pensando que la lucha contra la delincuencia y la relación con las policías empeoraron, el esfuerzo de trabajo es decisivo si lo comparamos con las condiciones previas, donde no había forma de vinculación ni comunicación y donde la policía era visto como parte del problema.

Ahora el vecino sabe que puede evaluar a la policía y quejarse con las autoridades y que esto puede tener consecuencias, al menos para cambiar a los patrulleros; los policías entienden que deben mantener un vínculo de trabajo con los vecinos. Además, existe entre la población una idea de que la policía debe responder a las necesidades de los vecindarios, no a los intereses de los delegados o del Jefe de Gobierno.

Respecto a la hipótesis de una esfera pública restringida, la dinámica entre gobernantes y comités vecinales estuvo dominada por una agenda mínima, creada desde arriba; las autoridades no tenían interés en la movilización vecinal, como tampoco en establecer un diálogo amplio con esos sectores de la sociedad capitalina. Predominaron en los espacios públicos los discursos de portavoces de las clases medias, altas y especialmente de los empresarios, con preocupaciones por delitos de impacto en su sector social (los secuestros, el fraude), y menor interés por combatir delitos de mayor ocurrencia (robo a transeúnte) en barrios populares. Los vecinos intentaron crear sus propias agendas e integrarlas a los comités delegacionales; sin embargo, los delegados impo-

nían su propia cartera de intereses o bloqueaban la de grupos independientes y las coaliciones entre comités. Las autoridades centrales también propiciaron este clientelismo seudoparticipativo mediante programas artificiales.

Los vecinos no forman parte de la construcción de la agenda en seguridad, son sujetos pasivos de otros públicos. Son parte de una gobernanza jerárquica que no resuelve ni la sensación de inseguridad ni la criminalidad.

Los gobiernos del PRD en la capital han puesto énfasis en mecanismos directos de participación ciudadana. Sin embargo, no han forjado una agenda acorde con el tema. Por el contrario, en estos años han florecido formas diversas de clientelismo, de “patronage” y de presiones no democráticas. El PRD no eliminó la corrupción delegacional ni la de las policías, factores negativos en la percepción vecinal.

Este trabajo puso de manifiesto la complejidad de la percepción que los ciudadanos organizados tienen acerca de la inseguridad. Mejorarla significaría reducir la criminalidad y también su percepción; promover la cooperación y solidaridad participativa y corresponsable en la políticas públicas de seguridad. El espacio central en el que se producen los delitos son los barrios y es allí donde deberían ponerse en marcha los recursos necesarios para recuperar la seguridad; es el territorio conocido y reconocido por los ciudadanos, el símbolo más próximo a la comunidad.

Recibido: marzo, 2010

Revisado: mayo, 2010

Correspondencia: Centro de Estudios Sociológicos/El Colegio de México/
Camino al Ajusco núm. 20/Pedregal de Santa Teresa/C.P. 10740/México,
D.F./correo electrónico: alvarado@colmex.mx

Bibliografía

- Alba, Carlos (2009), “Los líderes y las organizaciones de ambulantes en la ciudad de México”, ponencia en el Seminario Internacional Metropolitización, Transformaciones Mercantiles y Gobernanza en los Países Emergentes. Las Grandes Ciudades en las Mutaciones del Comercio Mundial, 1º-3 de julio, México, El Colegio de México (mimeo).
- Alvarado, Arturo *et al.* (2005), *Respuestas vecinales a la inseguridad pública en la ciudad de México*, México, Cuadernos de trabajo, Democracia, Derechos Humanos y Seguridad.
- Álvarez-Enríquez, Lucía (1998), “Participación ciudadana y nueva cultura política en la ciudad de México”, *Acta Sociológica*, núm. 22, enero-abril, pp. 9-24.

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura (1999), *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura (2004), *Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Dahl, Robert A. (1994), "A Democratic Dilemma: System Effectiveness *versus* Citizen Participation", *Political Science Quarter*, vol. 109, núm. 1, primavera, pp. 23-34.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2008), "Las reglas del desorden: habitar la metrópoli", México, Siglo XXI y UAM-Iztapalapa.
- 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)", *Trace*, núm. 42, pp. 59-70.
- Houtzager, Peter y Arnab K. Acharya (en prensa), "Associations, Active Citizenship, and the Quality of Democracy in Brazil and Mexico", *Theory and Society*.
- Kessler, Gabriel (2010), "Sentimiento de inseguridad. ¿Objeto de conocimiento, de disputa política o invento mediático?", Seminario Atelié dos Ilegalismos, 23-24 de febrero, Sao Paulo, Brasil.
- Martínez Assad, Carlos (1996), *¿Cuál destino para el D. F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano.
- Maxfield, Michael G. (1984), "Fear of Crime in England and Wales", home office research study, núm. 78, Londres, Home Office Research and Planning Unit.
- Rebotier, Julien (2010), "La construcción social y la gestión de la 'inseguridad urbana' en Caracas", Seminario Atelié dos Ilegalismos, 23-24 de febrero, Sao Paulo, Brasil.
- Sampson R. J. y S. W. Raudenbush (1999), "Systematic Social Observation of Public Spaces: a New Look at Disorder in Urban Neighborhoods", *American Journal of Sociology*, vol. 105, núm. 3, pp. 603-651.
- Sánchez Mejorada, Cristina (2000), "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la ley y las elecciones vecinales", *El Cotidiano*, vol. 16, núm. 99, enero-febrero, pp. 80-91.
- Vega, Jéssica (2009), "Una colonia con una historia tan bonita. La seguridad pública en un barrio de Iztapalapa", México, UAM-Iztapalapa, tesis de doctorado.
- Zamorano, Claudia (2009), "Estudio del proyecto Alameda, un condominio de alta seguridad en Centro Histórico", ponencia presentada en el Seminario Internacional Metropolitización, Transformaciones Mercantiles y Gobernanza en los Países Emergentes. Las Grandes Ciudades en las Mutaciones del Comercio Mundial, 1º-3 de julio, México, El Colegio de México (mimeo).
- Ziccardi, Alicia (1998), "Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital", México, Miguel Ángel Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.

