



## **El factor Giuliani: delincuencia, la “cero tolerancia” en el trabajo policíaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México**

***Diane E. Davis***

### **Introducción**

DURANTE LOS ÚLTIMOS diez años, el aumento de la delincuencia y la escalada de violencia en colonias estratégicas aledañas al centro histórico de la ciudad de México han limitado el libre acceso a los espacios públicos del centro de la ciudad que solían albergar gran parte de la vida social, comercial y política de la misma.<sup>1</sup> Estas condiciones de seguridad cada vez más deterioradas afectan a ciudadanos, comercios locales y gobierno por igual. Si bien la mayor parte de los residentes de la ciudad condenan la violencia e inseguridad pública crecientes que limitan el acceso y disminuyen la calidad de vida, ha habido poco consenso acerca de qué hacer y las condiciones no han mejorado.<sup>2</sup> Para responder a esta situación, a principios de 2002 un grupo de poderosos hombres de negocios de la ciudad contrataron al trashumante consultor internacional de seguridad Rudolph Giuliani para que dise-

<sup>1</sup> Estadísticas recientes muestran que pese a los esfuerzos del gobierno por contener estos problemas, la delincuencia en la capital se ha incrementado en lugar de reducirse. Según encuestas nacionales realizadas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), en 2004 se dio un incremento de 25% en la Zona Metropolitana del Valle de México, y una incidencia delictiva general de poco más del doble del promedio nacional. En la ciudad de México, ocho de cada diez ladrones cometieron el robo a mano armada y ocho de cada diez delitos tuvieron lugar en la calle o en el transporte público (de la Barreda Solórzano, 2007:27).

<sup>2</sup> Para un examen de las raíces históricas de este problema, y cómo las añejas disputas entre los distintos profesionales encargados de la planeación y las coaliciones políticas limitaron la atención prestada al centro de la ciudad, véase Davis (2005).

ñara un plan de nuevas prácticas policiales y medidas alternativas de seguridad que pudieran remediar los problemas de delincuencia de la ciudad de México. Al igual que lo había hecho en otras ciudades latinoamericanas que visitó, el equipo consultor de Giuliani ofreció un programa de reformas de aplicación relativamente genérica elaborado a partir de un modelo aparentemente exitoso llamado “ventanas rotas” (*broken windows*) de trabajo policial que se usó en Nueva York. El plan no sólo pedía restringir el libre tránsito y llevar a cabo un intenso escrutinio de las conductas públicas, medidas asociadas a la estrategia de “cero tolerancia” (*zero tolerance*), sino que también sugería criminalizar ciertas conductas públicas, e hizo recomendaciones para una reforma policiaca que ponía en tela de juicio la distinción entre policía pública y privada para las áreas céntricas.

El Plan Giuliani fue criticado por los policías rasos, por no mencionar a los defensores de derechos humanos e influyentes personalidades del medio periodístico y de la vida pública que condenaron la enorme suma de dinero (4.3 millones de dólares, según los periódicos) destinada al pago del equipo consultor de Giuliani. Aun así, la iniciativa cosechó un entusiasmo considerable de los funcionarios locales y otros actores sociales clave, entre los que se contaban a las compañías de desarrollo inmobiliario, ejecutivos de empresas multinacionales, agencias de bienes raíces, el sector turístico privado y algunos sectores de la clase media. Este artículo examina las razones subyacentes en la invitación a Giuliani y cómo se manifestaron en la aplicación subsiguiente de varias de las propuestas clave de su equipo consultor, una de cuyas principales consecuencias fue circunscribir el acceso público al espacio del centro de la ciudad. Además de explicar por qué un promotor de un programa relativamente duro y violatorio de los derechos humanos de “cero tolerancia” fue invitado a la ciudad de México, cuando el gobernante en turno, un populista de izquierda que venía del Partido de la Revolución Democrática (PRD), había llegado al cargo con el apoyo de los pobres de la ciudad y con un compromiso para fomentar la inclusión democrática, el texto examina la dinámica social, política y de seguridad que condujo a aceptar una estrategia de “ventanas rotas”, así como las implicaciones a más largo plazo de este plan para las prácticas policiacas, la criminalidad y el futuro del espacio público de la ciudad de México. Específicamente, ubica el origen de la invitación a Giuliani en la dinámica del desarrollo inmobiliario y de bienes raíces en el centro de la ciudad, y a la colusión entre los funcionarios electos y las compañías de desarrollo inmobiliario privadas con respecto al uso del suelo en nombre de una política de seguridad.

En términos empíricos, el artículo plantea preguntas acerca de la naturaleza y orígenes de la coalición política de los sectores público y privado que

se erigió en apoyo del proyecto Giuliani, y muestra cómo la democratización de la política local y las políticas fiscales de descentralización impuestas por la federación hicieron posible esta peculiar alianza. En términos teóricos, vincula los problemas de la vigilancia policiaca en el centro de la ciudad y los del aumento de la criminalidad —y las políticas para solucionarlos propuestas actualmente— con la globalización y la liberalización, y su impacto en combinación sobre el uso del suelo en el centro de la ciudad y el acceso al espacio público en la ciudad de México. En términos metodológicos, la discusión del artículo sobre los motivos subyacentes en el apoyo por parte de los sectores público y privado al “Plan Giuliani” principalmente recurre a fuentes documentales primarias como informes de los consultores y materiales provenientes del gobierno o de las cámaras de comercio, o comunicados de prensa, así como a fuentes secundarias periodísticas e información suplementaria.

Aunque hay que reconocer las claras limitantes que implica usar fuentes periodísticas o no académicas para construir argumentos causales en las ciencias sociales, lo reciente de la propuesta estrategia de “cero tolerancia” y la inmediata controversia que la rodeó ha significado que se hayan publicado pocos trabajos académicos sobre el tema. Uno de los pocos análisis que existen sólo sugiere que el programa de cero tolerancia tenía fallas de origen, y que fue utilizado como “bandera política”, sin ofrecer un análisis más sistemático del por qué y sin considerar otras motivaciones y factores más concretos.<sup>3</sup> Pero lo más importante, y que vale la pena recordar, es que los documentos que aportan evidencia irrefutable con respecto a la colusión entre los sectores público y privado acerca de temas tan controvertidos como el uso del suelo en el centro de la ciudad, el uso restringido del espacio público, los objetivos de desarrollo económico y urbano por parte de la administración de Andrés Manuel López Obrador y del propio Rudolph Giuliani son pocos y esporádicos, pese a que tienen un papel muy claro en esta trama. Además, el ambiente político de virulenta competencia en el que este proyecto se desarrolló y donde el PRD, PAN (Partido Acción Nacional) y PRI (Partido Revolucionario Institucional) luchan de manera feroz para ganarse a la gente de la ciudad de México como un medio para alcanzar el predominio en la política nacional, también ha significado que la mayor parte de los grupos involucrados se hayan vuelto celosos guardianes de los documentos que pondrían al descubierto sus motivaciones explícitas o ulteriores.<sup>4</sup> Dadas estas

<sup>3</sup> Una clara excepción es un texto inédito de mayo de 2003 titulado “Evaluando la ‘estrategia Giuliani’: la política de cero tolerancia en el Distrito Federal” de Mario Arroyo (Arroyo, 2003), que se puede consultar en línea (véase la bibliografía).

<sup>4</sup> El hecho de que López Obrador haya seguido siendo una figura controvertida durante y después de las elecciones de julio de 2006, en combinación con que el Secretario de Seguridad

limitaciones, he tenido que recurrir a los documentos que están disponibles, incluyendo notas periodísticas y privadas, y usarlos para desarrollar un argumento basado en la tradición sociológica “interpretativa”. Esto quiere decir que confronté los distintos hechos disponibles entre sí, saqué inferencias de todos los materiales y acciones disponibles, analicé los actos políticos con el mismo rigor que los actos aislados, y busqué explicaciones alternativas, todo con el fin de llegar a una explicación plausible y académicamente convincente de los sucesos que se describen aquí.

El artículo comienza por un examen del deterioro de la seguridad urbana en la ciudad de México en la década de 1990, los fracasos de las autoridades locales para cambiar radicalmente la situación pese a concienzudos esfuerzos en tal sentido, y cómo estas persistentes condiciones de inseguridad inspiraron a una nueva coalición de líderes de los sectores público y privado a invitar a Rudolph Giuliani para que diseñara un nuevo plan de seguridad para la ciudad de México. Tras discutir los principios básicos de este plan, y cuáles aspectos de la situación local de seguridad eran los más aptos para ser atendidos por las recomendaciones del equipo Giuliani, pasa a hacer una evaluación de quién apoyó o se opuso a estas recomendaciones y por qué, así como de los supuestos acerca del espacio urbano, el trabajo policiaco y la sociedad incorporados en las posturas divergentes.

La parte final del artículo examina las implicaciones de este programa de seguridad importado para los residentes locales y la propia ciudad, principalmente en términos de las concesiones mutuas hechas entre más seguridad y una disminución en el acceso a los espacios del centro de la ciudad.

### **Violencia e inseguridad urbanas en la década de los noventa: el fracaso de los intentos de reforma**

Los problemas de la ciudad de México de aumento de la criminalidad, la delincuencia y la violencia comenzaron a acelerarse espectacularmente a mediados de los noventa. Entre 1990 y 1996, las denuncias de robo, daño a la propiedad, fraude y extorsión aumentaron a más del doble, de 1 059.0 a 2 434.3 incidentes por cada 100 000 habitantes (Fundación Mexicana para la Salud, 1997:16). En el mismo periodo, el porcentaje de robos con violencia se incrementó de 38.5 a 55.5% (Fundación Mexicana para la Salud,

---

Pública, responsable de encabezar la puesta en marcha del programa, fuera elegido Jefe de gobierno de la ciudad de México, probablemente haya impedido aún más la divulgación de documentos controvertidos sobre este proyecto.

1997:17). Para fines de los años noventa y principios de 2000, los ciudadanos que solían comprar mercancías en el centro histórico y pasear por las plazas y avenidas aledañas a los antiguos edificios de gobierno, museos y la catedral se sentían cada vez más temerosos de adentrarse en esas zonas.<sup>5</sup> Esto era cierto no sólo para los habitantes de clase media, muchos de los cuales todavía se aventuraban por la histórica calle de Tacuba para comprarle a sus hijos sus primeros zapatos. También era una preocupación para la población de bajos ingresos que habitualmente compra artículos para el hogar a bajo costo en las calles de Tepito y otros barrios del centro que se han convertido en refugio de los vendedores ambulantes. Con el paso del tiempo, incluso los pobres de la ciudad también sintieron temor de adentrarse en esas áreas por los altos índices de violencia y la total falta de respeto a la ley.

Había muchas razones por las cuales las condiciones de la seguridad comenzaron a deteriorarse a fines de los años noventa. Además del creciente predominio de tráfico de drogas, gran parte del cual se ha señalado que es consecuencia del éxito de Estados Unidos en el cierre de las rutas internacionales que se originan en Colombia (lo que obligó a los traficantes de droga a usar rutas mexicanas que pasan por la capital y hacen el enlace con la frontera),<sup>6</sup> la liberalización política y económica del país durante esta década también hizo mella en las condiciones de seguridad.<sup>7</sup> La liberalización política significó que el PRI comenzara a perder el control de muchas de sus fuerzas leales, incluyendo a la policía, la cual había trabajado en beneficio del partido de Estado durante décadas.<sup>8</sup> La liberalización económica, por su parte, incrementó la desigualdad del ingreso y la polarización social se hizo más visible en la ciudad y el país. Esto pudo haber tenido un papel importante en la escalada de violencia y criminalidad, algo que sugiere el hecho de que a mediados de los años noventa, y en especial en el momento de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), la tasa de criminalidad en el Distrito Federal se disparó fuera de control. De una tasa anual de 1 700 delitos (por cada 100 000 habitantes) en 1993, se pasó a 2 835 en 1995, y los delitos cometidos con violencia aumentaron 500% de 1990 a 1996 (Zurita *et al.*, 1999:12-13). Cualesquiera que fueran los orígenes de la creciente inseguridad, su impacto destructivo sobre la vida urbana era difícil de ignorar. Uno de los primeros

<sup>5</sup> Véase una encuesta amplia de las actitudes de los ciudadanos sobre la delincuencia y su impacto en la imagen que se tiene de la ciudad y la vida urbana en ICESI (2005).

<sup>6</sup> Para más sobre este tema, véase Andreas (1998) y Bailey y Godson (2000).

<sup>7</sup> Para más sobre el impacto de la liberalización en la escalada de inseguridad pública, véase Davis y Alvarado (1999) y Lomnitz (2003).

<sup>8</sup> Para más sobre la historia de las labores de policía en la ciudad de México y su relación con la formación del Estado post-revolucionario, véase Davis (2006a y en prensa).

asuntos señalados por Cuauhtémoc Cárdenas al asumir el cargo como Jefe de gobierno de la ciudad en 1997, el primero en ser electo democráticamente en casi setenta años, era el hecho de que la criminalidad en la ciudad de México se había más que duplicado entre 1995 y 1998, en gran medida por una “economía deficiente” (GDF, 1998:14).

Sin embargo, el jefe de gobierno también mencionó otros dos factores clave que influían en el crecimiento de la inseguridad pública, problema que lo impulsó a declarar como uno de los objetivos principales de su administración el hacer de la capital una “ciudad segura y con justicia”: el deterioro político nacional y la falta de una coordinación legal y administrativa entre las distintas ramas encargadas de hacer respetar las leyes (GDF, 1998:15). Para atacar este problema, poco después de asumir el cargo, Cárdenas introdujo nuevas estructuras para la contratación de los elementos de la policía y formuló mecanismos alternativos para la supervisión de la policía. Estos cambios incluyeron pruebas con el polígrafo o detector de mentiras para nuevas contrataciones y recontrataciones, renuncias forzadas de elementos de la policía judicial (el cuerpo encargado de realizar detenciones y presentar a los delincuentes ante la justicia) y un nuevo sistema para monitorear a los elementos de la policía preventiva (la encargada de vigilar que no se cometan delitos) por colonia.

Así pues, desde el principio las autoridades reconocieron la necesidad de reformar a la policía y las instituciones encargadas de la vigilancia policial para poder cumplir el desafío de reducir el crimen y la inseguridad pública en la ciudad de México, si bien desde la perspectiva de Cárdenas los problemas de coordinación insuficiente y una policía deficiente también se debían a la corrupción de la fuerza policiaca y sus lazos con el viejo partido en el poder. De hecho, era del conocimiento general tanto de ciudadanos como de funcionarios que la policía de la ciudad de México era sumamente corrupta y que lo había sido por años (Martínez de Murguía, 1999; Arteaga Botello y López Rivera, 1998). Por tal razón, en las discusiones iniciales sobre el problema de la delincuencia galopante en los años noventa, la mayor responsabilidad fue atribuida a las fallas de la policía (muchos de cuyos elementos de hecho se sabía que participaban en actividades criminales), y hubo muy poca discusión acerca del crimen como problema social originado en la delincuencia y los delitos del orden común, como quedó claro una vez que Giuliani Partners hizo acto de presencia.

No obstante, es posible que esta manera particular de conceptualizar el problema de la inseguridad urbana como vinculado a prácticas policiacas abusivas y corruptas haya sido precisamente lo que en último término limitó los esfuerzos de Cárdenas por poner freno a la violencia y criminalidad galopante.

pantes. Por razones obvias, la propia policía repudió vehementemente esta forma de caracterizar el problema y se opuso a cualquier reforma. Además, siendo un nuevo jefe de gobierno de un partido nuevo, Cárdenas tuvo muchos más opositores que aliados dentro de las estructuras políticas existentes de gobernabilidad. Por ello, carecía de socios institucionales o políticos que le ayudaran a atacar el problema de la corrupción policiaca, y la razón de ello provenía en buena medida de que la policía de la ciudad de México (como en el resto del país) todavía seguía bajo el dominio de elementos leales al PRI. También, como el PRD era un partido relativamente nuevo, que nació al calor de la lucha por la democracia, Cárdenas llegó al cargo con una base partidista mucho más débil y poco desarrollada desde el punto de vista de la organización, así como un antagonismo considerable proveniente del PRI. Estos dos factores lo distanciaron aún más de las fuerzas policiacas y limitaron su libertad de maniobra en las políticas anti-crimen.

Casi desde el principio, los esfuerzos reformistas de Cárdenas se enfrentaron a la intransigencia pública por parte de los altos funcionarios de la policía, uno de los cuales fue directamente a los periódicos a defender la “cualidad moral” de la policía citadina, pese a que el propio funcionario reconocía lo que llamó el “problema ocasional de los vínculos de la policía judicial (...) con las mafias dedicadas al robo y venta de vehículos y autopartes” (*La Jornada*, 1999a). La prueba de la poca maniobrabilidad de Cárdenas para depurar a la policía de los elementos corruptos y reducir la criminalidad queda clara en el hecho de que tras su primera serie de reformas policiacas, los policías preventivos se atrevieron a protestar por las medidas de depuración del nuevo gobierno “retirando” sus servicios completamente, de tal manera que se facilitara la comisión *aumentada* de delitos en la ciudad. Durante las primeras semanas que pasaron una vez aplicadas las reformas antes referidas, la incidencia de delitos se disparó como consecuencia directa de la inactividad de la policía y tal vez actividad concertada (es decir, participación de policías en actos criminales como una forma de castigo). El nivel estimado de impunidad de la policía era tan elevado que el Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, no tardó en reconocer que la fuerza policial de la ciudad, de 40 000 elementos, estaba fuera de control (Gregory, 1999:A4).

Una razón de por qué la situación de seguridad seguía en desorden era que la policía se oponía de manera intransigente a las reformas del gobierno de Cárdenas. Las razones de esto eran múltiples y echaban profundas raíces en las estructuras de la administración de justicia. Pero una parte de la explicación también era que durante este periodo, el PRI mantuvo su monopolio sobre el poder nacional, y con él una reserva de capacidades institucionales

que todavía podía usar para socavar los esfuerzos en pos de una reforma de la policía en la ciudad capital. Entre éstas estaban un sistema federal de fuerzas del orden —todavía atado al poder ejecutivo nacional (dominado por el PRI)— con una historia de intervenciones en los asuntos de la ciudad de México; una burocracia militar que todavía estaba a las órdenes del PRI y que cada vez estaba más preocupada por lo que podría llegar a saberse en términos de la complicidad e impunidad de las fuerzas armadas federales si se hacía una purga exitosa de la policía de la ciudad de México; y un considerable control federal sobre las finanzas locales —en forma de vetos presupuestales en los gastos de la ciudad de México. También, la constitución ponía límites a la autonomía del jefe de gobierno para nombrar a su jefe de policía, pues cualquier candidato tenía que tener el apoyo simultáneo del Presidente y la aprobación del Congreso. En tales condiciones, era muy difícil para el jefe de gobierno de la ciudad lograr avances significativos en la reforma de la policía local, en especial aquéllas reformas que pudieran poner al descubierto los malos manejos del PRI en el campo del uso de la policía con fines políticos. La persistencia de estas estructuras institucionales y prácticas políticas constituyeron un obstáculo de importancia para las reformas, y ayuda a explicar por qué Cárdenas enfrentó límites en cuanto a lo que podía lograr como jefe de gobierno.

Sumado al limitado éxito de Cárdenas, estaba el hecho de que los esfuerzos por reformar sólo a la policía callejera no bastaban para contener los problemas de delincuencia, pues éstos también dependían de la capacidad del gobierno para llevar a los delincuentes ante la justicia y así llegar a la raíz de la violencia sin control y la criminalidad. Las fallas del todo el aparato judicial no sólo se debían al hecho de que los policías preventivos se negaran a cooperar con el Estado en la investigación de delitos relacionados con las drogas o las bandas delictivas, ya fuera porque estuvieran involucrados directamente en tales actividades,<sup>9</sup> ya fuera porque eran actos de protesta en respuesta a las amenazas a su fuente de trabajo surgidas a raíz de las reformas, o ya fuera porque el sistema de justicia separaba institucionalmente a la policía preventiva de la encargada de las investigaciones, es decir, la policía judicial, pues sólo esta última tenía las facultades legales de presentar a los

<sup>9</sup> Es del conocimiento general que, en México, la policía está involucrada directa o indirectamente (en términos de los beneficios) con los elementos criminales, en especial con las actividades que tienen que ver con drogas, tráfico de armas u otras actividades ilegales de las mafias en la ciudad. De hecho, esto sirve para intensificar los problemas de corrupción de la policía y explica por qué ha sido tan difícil de eliminar. Para más acerca de la corrupción de la policía en México y su relación con el tráfico de drogas, véase Victoria Zepeda (1994), Andreas (1998), Zepeda Lecuona (2004), Bailey y Godson (2000) y Arias (2004).

criminales ante la justicia. También se debían al hecho de que los esfuerzos de mano dura de Cárdenas (tal como los aplicó su Procurador General, Samuel del Villar) para sanear a la policía judicial de los elementos corruptos distanció a elementos clave de ese nivel del aparato de administración de justicia. Este problema, también, fue reconocido públicamente por el entonces Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, quien lamentaba que en México no hubiera “una coordinación” legal o institucional “que vincul[ara] la prevención [del delito] con la investigación (...), las leyes penales, mercantiles, civiles” (*La Jornada*, 1999b).

Tras una serie de fracasos, entre los que se contaba un esfuerzo fallido por militarizar a la policía de la ciudad de México (mediante la incorporación de miembros del ejército a las policías), Cárdenas dejó el cargo en 2000 habiendo hecho muy pocos progresos con respecto a los problemas de crimen e inseguridad. Si acaso, en su último año como jefe de gobierno parecía que había aún menos cooperación entre los elementos dedicados a combatir el crimen en el sistema policial que antes, lo que se aunaba a la insatisfacción de los ciudadanos, a medida que la situación seguía disparándose fuera de control. Un reportaje de una agencia noticiosa independiente del año 2000 cita las palabras de un diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien afirmó que “existe un total descontrol de los cuerpos policiales. Ya no hay autoridad ni orden” (Cevallos, 2000).<sup>10</sup> Esta evaluación tan lamentable de la situación fue corroborada en parte por las estadísticas oficiales, las cuales mostraban que del millón y medio de delitos cometidos en la ciudad de México cada año, en ese periodo sólo 7% de los delitos denunciados fueron resueltos (Smith, 2003),<sup>11</sup> y por un estudio de la United States Foreign Military Studies Office, el cual afirmaba que en el Distrito Federal “en 6 de cada 10 delitos hay policías involucrados” (Turbiville, 1997).<sup>12</sup>

### Rudy al rescate

Ante esta situación de seguridad cada vez más deteriorada, el sucesor inmediato de Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador, también del PRD, sabía que había que hacer algo. La pregunta era qué. Como las elecciones nacionales de 2000 sacaron al PRI del poder ejecutivo, la policía, hasta entonces leal

<sup>10</sup> También citado en Anozie *et al.* (2004:2).

<sup>11</sup> También citado en Anozie *et al.* (2004:2).

<sup>12</sup> También citado en Anozie *et al.* (2004:2). Si bien este dato en particular es para el año de 1997, dado el problema de Cárdenas con las reformas de la policía, no hay por qué pensar que la situación había mejorado para cuando dejó el cargo tres años después.

al partido de Estado, ya no tuvo a sus aliados en el gobierno federal para que la apoyara en su oposición a cualquier intento de reforma local que López Obrador impulsara al asumir su cargo en enero de 2001. Sin embargo, las elecciones de 2000 también llevaron a la silla presidencial a un presidente de otro partido rival: Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN). La tendencia de este último fue no cooperar con el jefe de gobierno perredista en su lucha para reducir el crimen y mejorar la seguridad, aun cuando él mismo (Fox) había hecho de este asunto uno de sus temas de la campaña presidencial. Este ambiente político de democratización más amplio y la intensa competencia entre los distintos partidos enfrentados entre sí sólo sirvió para aumentar las tensiones interestatales (principalmente entre los funcionarios de la ciudad y los de la federación) acerca de cuál sería la mejor manera de reformar a la policía, lo que hizo que las cosas se estancaran a nivel local.<sup>13</sup>

Sin duda, el jefe de gobierno López Obrador no cejó en sus esfuerzos por atender la situación de seguridad de manera amplia, o los problemas de un trabajo policiaco deficiente. Al llegar al cargo, inmediatamente emprendió varias reformas importantes en la estructura de la policía local, entre las que estaba la creación de la figura del policía comunitario, la cual se considera una de sus innovaciones más exitosas. Con todo, dadas las pocas esperanzas para que se diera una coordinación efectiva entre el poder ejecutivo federal y las autoridades de la ciudad de México, sin que hubiera la posibilidad de que se revirtiera la caída del empleo en la ciudad —que se atribuía a la reubicación de fábricas y otras fuentes de empleo industrial a zonas de la frontera norte del país—, y la economía informal en áreas clave de la zona centro como Tepito que crecía sin parar a medida que las antiguas fuentes de empleo formal desaparecían, las condiciones de criminalidad y seguridad en la ciudad siguieron deteriorándose.<sup>14</sup> Fue en este ambiente que los funcionarios gubernamentales y los líderes del sector privado volvieron los ojos hacia Rudolph Giuliani.

La mayor parte de las versiones sugiere que la invitación original se dio a fines del otoño de 2001, casi 10 meses después de que López Obrador asumiera el cargo. Es difícil dar con la fecha exacta porque, antes que nada, no está del todo claro quién fue el responsable de contactar al Sr. Giuliani. Algunas informaciones sugieren que fue el jefe de gobierno López Obrador el que invitó a Giuliani a la ciudad de México en octubre de 2001, un mes

<sup>13</sup> Para más sobre cómo un ambiente político democratizado dificultó las reformas policiales en la ciudad de México, véase Davis (2006a).

<sup>14</sup> Para más sobre las disputas partidistas entre PRI, PRD y PAN acerca de las medidas de seguridad en general, y en particular la reforma de la policía, véase Davis (2006a).

después de los ataques a Washington y Nueva York que lanzaron a Giuliani al primer plano del escenario mundial (Llopert, 2003:22). Otros afirman que el primer contacto vino de Carlos Slim, el empresario más rico de México y uno de los hombres más ricos del mundo (propietario de Sanborns, Telmex y otras importantes compañías fundidas en un conglomerado de influencia mundial con muchas ramas de inversión), quién donó grandes sumas de dinero a la ciudad de Nueva York tras la destrucción del World Trade Center y que de hecho pagó la cuenta de 4.3 millones de dólares por la consulta (Friedsky, 2003). Otros más sugieren un esfuerzo conjunto de Slim y López Obrador. Fuentes cercanas a Slim dicen que él y López Obrador ya habían estado trabajando tras bambalinas para abordar la cuestión de revitalizar y rescatar el centro histórico de la ciudad de México, y que la invitación oficial a Giuliani con toda probabilidad formaba parte de este objetivo común.<sup>15</sup> Lo que complica aún más las cosas, es que importantes discusiones del informe —especialmente en lo concerniente a la posibilidad de su aplicación— tuvieron lugar cuando Alejandro Encinas reemplazó a López Obrador como jefe de gobierno de la ciudad (al echar a andar éste su campaña presidencial), lo que sólo suscitaba más preguntas acerca de quién estaba apoyando el proyecto.

Quienquiera que haya iniciado las conversaciones es algo que no importa tanto como el hecho de que la vista de Giuliani gozó de la aprobación y apoyo entusiastas de los actores e instituciones tanto del sector público como del privado, y que las preocupaciones acerca de la situación de seguridad en el centro de la ciudad eran compartidas tanto por el sector comercial como por los funcionarios de gobierno. Sobre la base de estas preocupaciones comunes el Secretario de Seguridad Pública designado por la jefatura de gobierno, Marcelo Ebrard, asumió la responsabilidad oficial de la invitación formal y fungió como el supervisor del proyecto, y se le vio junto a Giuliani cuando lo acompañó por la ciudad la primera vez que vino a la ciudad de México meses después, en enero de 2002. El secretario Ebrard también hizo apariciones en conferencias de prensa y se le mencionaba en los reportes noticiosos que mostraban la visita de Giuliani como una de las noticias más importantes.

Una vez que Giuliani y su equipo consultor privado estadounidense llegaron a México, los términos del acuerdo se divulgaron públicamente. Por la

<sup>15</sup> La idea de que López Obrador y Slim hicieron un “trato” por el centro fue corroborada por Adrián Pandal, el principal funcionario ejecutivo de la Fundación del Centro Histórico, una organización creada para administrar las inversiones de Slim en bienes raíces en el centro (entrevista privada con Pandal, 21 de julio de 2005, ciudad de México). También fue confirmada por el arquitecto independiente José Castillo, cuya compañía ha trabajado ampliamente en el desarrollo de proyectos inmobiliarios en el centro (entrevista privada, 22 de julio de 2005, ciudad de México).

módica suma de 4.3 millones de dólares, el ex alcalde de la ciudad de Nueva York haría un estudio de la situación de la delincuencia, elaboraría un informe y en un plazo de seis meses presentaría un conjunto de pormenorizadas recomendaciones sobre cómo revertir los problemas de violencia e inseguridad en la ciudad de México. Como para subrayar la gravedad de los problemas, los medios no fueron faltos de palabras para notar cómo Giuliani marchaba en sus giras preliminares por la ciudad con una flota de autos blindados y haciéndose seguir por un cuerpo de policías especiales y guardaespaldas que sumaban cerca de 300 elementos, lo que provocó que un policía preguntara con sarcasmo si Giuliani acostumbraba pasear por las calles de Nueva York de esa manera. Era claro que el elevadísimo precio pagado por la consulta no era la única fuente de controversia. También lo era la arrogancia de los que pretendían ofrecer soluciones rápidas y sencillas a un viejo problema que no se dejaba categorizar o solucionar fácilmente.

Entre los que expresaron su preocupación, los policías ricos fueron particularmente críticos del peripatético Giuliani y de su compañero de armas durante su primer viaje a la ciudad de México, Bernard Kerik, cuyos equipos consultores (junto con el de su ex colega William Bratton) aparecían en la lista final de candidatos de prácticamente cada ciudad Latinoamericana que pretendía atacar los problemas de violencia e inseguridad.<sup>16</sup> Para muchos habitantes, el problema no sólo era cómo justificar un gasto de 4.3 millones de dólares en honorarios para un equipo que proponía el mismo plan (una versión modificada de vigilancia policiaca de “cero tolerancia” o de “ventanas rotas”) para todas y cada una de las ciudades que visitó,<sup>17</sup> o el hecho de

<sup>16</sup> La distinción entre Giuliani Partners y el Bratton Group, las dos firmas consultoras que venden el método de “cero tolerancia” para reducir la criminalidad, es difícil de descifrar. A veces se hace referencia a ambos de manera sinónima, hasta en un mismo documento. Incluso cuando no hay un traslape institucional en los trabajos de consulta, el evidente traslape en las estrategias recomendadas para la política de seguridad viene de la vieja asociación de Giuliani y Bratton (dentro y fuera del gobierno de la ciudad de Nueva York, cuando Bratton trabajó con Giuliani como Jefe de la Policía), así como de su relación con George Kelling, miembro del Manhattan Institute, quien es el supuesto padre de la “estrategia de ventanas rotas”. Entre los países en los que una o más de estas compañías consultoras han trabajado están México, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Venezuela. De ello ha resultado que la policía de Caracas, Lima y México hayan adoptado porciones de la estrategia Giuliani-Bratton. Para más sobre esto, véase DePalma (2002).

<sup>17</sup> Como ejercicio de comparación, una somera revisión de los informes preparados para las ciudades de México y Lima por Giuliani Partners y Bratton Group, respectivamente, muestra que ambos equipos consultores ofrecen esencialmente el mismo menú de estrategias. Ambos subrayan la necesidad de aumentar las penas por desórdenes menores, ambos se apoyan en la alta tecnología —sea el programa de cómputo CompStat u otro— como un mecanismo clave para detectar la actividad criminal, y ambos proponen aumentar los poderes de la policía (me-

que esta suma parecía casi obscena cuando se comparaba con los raquíticos salarios de la mayor parte de los policías. Muchos también se scandalizaron porque se pensara que los consultores extranjeros, quienes prácticamente carecían del conocimiento de las instituciones sociales y legales mexicanas, y cuya única base de éxito era el haber trabajado en una de las ciudades más pujantes económicamente hablando en el mundo capitalista avanzado, serían capaces de abordar los problemas de la ciudad de México de alguna manera significativa.

Pese a las burlas y el escepticismo, Giuliani entregó su informe —aunque casi siete meses después de lo prometido (se había programado para enero de 2003 pero fue entregado en agosto). El sector privado alabó sus recomendaciones, así como el Secretario de Seguridad Pública Marcelo Ebrard, quien presentó los principios más importantes del informe en varios foros públicos. Los resultados no sorprendieron. Según el criminólogo Raúl Fraga, el plan esencialmente era una “reaplicación, con unas cuantas modificaciones” de la estrategia de cero tolerancia como se aplicó en Nueva York, elaborada a partir de la estrategia de ventanas rotas, lo cual significaba que ponía exageradamente el acento en que “los crímenes pequeños deben considerarse una prioridad” (Friedsky, 2003). Entre las recomendaciones del informe, estaban las que estipulaban que se transformara el comportamiento individual, desde “acciones simples como respetar las señales de tráfico y no ofrecer sobornos a los policías” hasta transformaciones de la ley que estipularan “severas penas por drogas en zonas escolares libres de drogas [sic], eliminar la prostitución en las calles, unidades anti ruido y anti graffiti y por disminuir la economía informal de hombres que limpian parabrisas, niños callejeros que hacen trucos de magia por unos pesos y ‘franeleros’ que cuidan carros estacionados por unas monedas” (Friedsky, 2003).

Otra cosa que también tiene importancia era el marcado acento puesto en “la modernización de las operaciones y estrategias” del trabajo policiaco, principalmente mediante la aplicación de avanzada tecnología electrónica y de internet, así como reformas operativas e institucionales que permitieran aumentar los poderes de la policía y una coordinación más centralizada de la policía.<sup>18</sup> Una de las recomendaciones clave que emergió para este último

diante reformas organizativas así como cambios legislativos) de manera que se logre una mayor facilidad y cantidad de arrestos por parte de la policía. Véase *Plan de acción para la ciudad de Lima-Perú*, The Bratton Group LLC, julio de 2002 (mimeo) y Carta al Secretario de Seguridad Pública Marcelo Ebrard, de Robert O. Varenik, director del Mexico Policing Project en el Lawyers Committee for Human Rights (actualmente Human Rights First —véase [http://www.humanrightsfirst.org/mexico\\_policing/mex\\_policing.htm](http://www.humanrightsfirst.org/mexico_policing/mex_policing.htm)—) (mimeo), 4 de septiembre de 2003.

<sup>18</sup> Carta al Secretario de Seguridad Pública Marcelo Ebrard, de Robert O. Varenik, director

frente fue el llamado a unificar a la policía en una fuerza única, de más fácil control (Sierra, 2003), aunque los críticos no fueron tardos en notar que cualquiera de tales medidas entraría en contradicción con el mandato constitucional de mantener separadas las dos categorías principales de la administración de justicia: la policía judicial y la preventiva. Otro elemento clave del informe fue una recomendación para aprovechar las actividades de una fuerza policiaca cuasi privada (la Policía Bancaria e Industrial, o PBI), como un modelo para un nuevo servicio de policía auxiliar para ayudar a la policía pública en determinadas zonas de alto riesgo del centro de la ciudad.<sup>19</sup>

Dada esta amplia variedad de recomendaciones, muchas de las cuales implicarían cambios legislativos significativos y modificaciones a la Constitución, algunos observadores académicos y del ámbito del derecho concluyeron que el costoso informe apenas se podría considerar un plan estratégico para reducir el crimen en la ciudad de México. “No se puede esperar que un documento de 146 recomendaciones sin un sentido claro de las prioridades y los medios para lograr los objetivos clave, pueda cumplir esta función”,<sup>20</sup> para citar las palabras del Lawyers Committee for Human Rights. En su evaluación formal del Plan Giuliani, esta prestigiada organización defensora de los derechos humanos no dejó de mostrarse escéptica con respecto a la aplicabilidad y eficacia de las propuestas del informe:

Las recomendaciones hacen su contribución más importante en el área de reforma y fortalecimiento institucional y operativo y combinan, por un lado, buenas ideas con propuestas vagamente definidas o cuestionables en el área de orden público/estrategias contra el crimen. Por otro lado, en cuanto a las funciones de procuración e impartición de justicia, las recomendaciones vinculan la reiteración de críticas persistentes con sugerencias ambiciosas de reforma. Dichas reformas han escapado hasta la fecha a legisladores locales y autoridades del gobierno del Distrito Federal, y requerirán en general, mucha más reflexión y debate antes de que puedan ser traducidas en acciones coherentes. Desafortunadamente, el informe refleja una visión relativamente limitada de participación comunitaria

---

del Mexico Policing Project en el Lawyers Committee for Human Rights (actualmente Human Rights First —véase [http://www.humanrightsfirst.org/mexico\\_policing/mex\\_policing.htm](http://www.humanrightsfirst.org/mexico_policing/mex_policing.htm)—) (mimeo), 4 de septiembre de 2003, p. 2; texto completo en [http://www.humanrightsfirst.org/mexico\\_policing/ltr\\_Giuliani\\_recomm\\_090403\\_sp.pdf](http://www.humanrightsfirst.org/mexico_policing/ltr_Giuliani_recomm_090403_sp.pdf), última consulta, febrero 2007 (citamos la traducción al español del original en inglés).

<sup>19</sup> Para más acerca de la PBI, y su carácter cuasi público-privado, véase Davis *et al.* (2003).

<sup>20</sup> Carta al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, de Robert O. Varenik, director del Mexico Policing Project en el Lawyers Committee for Human Rights, *op. cit.*, p. 2.

y la importancia de la información pública, elementos que probablemente serán de importancia crucial en la batalla por ganar la confianza del público.<sup>21</sup>

A no dudarlo, una razón de por qué el personal en México de la organización neoyorquina Lawyers Committee for Human Rights se involucró tan activamente en la crítica al Plan Giuliani, era que por largo tiempo había abogado por corregir el abuso de los derechos humanos que se dio con la estrategia de “cero tolerancia” o “ventanas rotas” en Nueva York y otras ciudades. En la ciudad de México, viejas preocupaciones acerca de la represión de los ciudadanos a manos de una policía abusiva, que cometía actos como asesinato, violación y tortura, estaban bien fundadas y habían provocado que varias organizaciones ciudadanas lucharan para que se reformara a la policía durante las décadas anteriores.<sup>22</sup> En tal ambiente, un informe que proponía penas más severas para los delincuentes y más poderes para la policía no podía sino suscitar críticas y controversias.

Pero incluso haciendo a un lado tales sesgos por la preocupación por los derechos humanos frente a un poder policiaco incrementado, uno se las vería negras para ver el informe Giuliani como algo que proporcionara una estrategia eficiente o eficaz para atacar la inseguridad pública, la criminalidad urbana y la violencia galopantes, en particular en el corto plazo y especialmente si uno entiende, como Cárdenas y muchos otros en México, que una de las principales fuentes de estas condiciones de seguridad cada vez más deterioradas era la policía misma, por no mencionar los añejos problemas de desempleo y subempleo que caracterizan la economía urbana. Con todo, los problemas de pobreza urbana y corrupción policial endémica parecen haber escapado casi por completo al radar del equipo de Giuliani.

Cuando se tocaba el concepto de impunidad en las conferencias de prensa y otras reuniones públicas para discutir el informe, casi siempre se usaba para describir a los delincuentes, en especial jóvenes pertenecientes a bandas juveniles, cuya aceptada tendencia al crimen y la violencia se veía como la fuente de la creciente anarquía. Nada se decía acerca de sus limitadas oportunidades de trabajo o de su dependencia del sector informal. Y mientras una parte nada despreciable (nueve) de las 146 recomendaciones del informe de hecho hablaban indirectamente de los asuntos de posible abuso de poder por parte de la policía así como del historial de corrupción policial, al enfocar la atención sobre la creación de nuevas estrategias de control, organizativas o

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>22</sup> Quizá la ONG más conocida en este campo sea el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI). Para un examen más académico de los esfuerzos ciudadanos por apoyar una reforma de la policía, véase Alvarado y Arzt (2001) y Arteaga Botello (2006).

evaluativas para “supervisar” mejor a la policía, la mayor parte de las propuestas que tenían que ver con la conducta de la policía resultaron ser recomendaciones de orden general para echar a andar las estructuras organizativas, profesionalizar a la policía e identificar mejor y echar a andar líneas de autoridad centralizadas.<sup>23</sup> En la única recomendación (de 146) en la que se usaban los términos “abuso (...) de policías”, de hecho, era en el contexto de una recomendación acerca de aumentar el uso de “policías vestidos de civil” (es decir, encubiertos) “para detectar e impedir robos en áreas determinadas”, en las cuales los problemas de criminalidad se achacan tanto a “civiles” que perpetran “abusos” al suplantar a policías como a “policías cuya identidad no es revelada inmediatamente adrede”.<sup>24</sup> Evidentemente, los autores del informe consideraron que los ciudadanos eran responsables de los abusos de poder, tanto como los policías, y cuando notaron que la policía cometía tales abusos, tal conducta se trataba como una negligencia.

En pocas palabras, el informe Giuliani exoneró a la policía de la ciudad de México de su comprometida posición en cuanto ser uno de los factores del deterioro de la situación de seguridad.<sup>25</sup> Atribuyó la mayor parte de la culpa a los delincuentes y evitó hablar de las difíciles preguntas acerca del papel de la corrupción o impunidad de la policía en la cada vez más descompuesta situación de seguridad. También depositó mucha confianza en la policía y la tecnología como las fuentes para remediar la creciente violencia y anarquía, y ofreció un conjunto relativamente trillado de recomendaciones sacadas de otro conjunto muy diferente de experiencias (la ciudad de Nueva York) cuya eficacia no se había demostrado en un contexto urbano latinoamericano y cuyo contenido esencialmente estaba preestablecido.<sup>26</sup> Quizá más

<sup>23</sup> Entre estas recomendaciones estaban las siguientes: 57, 64, 74 a 77, 84 y 87, del informe Giuliani, citado en la evaluación de Varenik, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>24</sup> Recomendación 12 del informe Giuliani, citada en la evaluación de Varenik, *ibid.*, p. 3.

<sup>25</sup> De hecho, tal vez esto no sea una sorpresa. Evaluaciones sistemáticas de las estrategia de cero tolerancia sugieren que su impacto más importante es sobre la ampliación del alcance y espectro del poder policiaco, lo que desemboca en una “estupenda expansión de recursos humanos y financieros” destinados al trabajo policiaco (Wacquant, 2006:104-105).

<sup>26</sup> Aunque no es el propósito del presente texto evaluar la estrategia de cero tolerancia en términos más universales, y si funcionó o no en Nueva York, también hay razones para cuestionar su eficacia incluso en Nueva York. Aparte de otras críticas, varios buenos estudios han demostrado que la tasa de criminalidad se había reducido en la ciudad de Nueva York tres años antes de que Giuliani llegara al poder e impusiera su estrategia de cero tolerancia, y el mismo descenso en las tasas de criminalidad se dio en ciudades que no adoptaron la cero tolerancia. Para una discusión más sistemática de las limitantes del abordaje de cero tolerancia, incluso en la ciudad donde supuestamente funcionó como una herramienta en el combate al crimen, véase Harcourt (2001) y Wacquant (2006).

importante, es que muchas de sus propuestas ponían en tela de juicio algunos de los principales principios constitucionales de las instituciones mexicanas encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley y de todo el sistema de administración de justicia, al mismo tiempo que constituían una forma de “guerra urbana” en contra de muchas formas de vida callejera que durante largo tiempo han marcado la alta y “baja” cultura urbana de la ciudad de México. Así pues, ¿por qué este plan fue tan popular, y su autor y principales recomendaciones apoyadas tan ampliamente con tan poca crítica o reflexión seria?

### **“Cero tolerancia”: donde el trabajo policiaco y el desarrollo inmobiliario del centro se encuentran con sus inconformes**

Una hipótesis posible es que el contenido del informe se había elaborado principalmente como un instrumento para apuntalar acciones políticas e institucionales —o sea, una estrategia de relaciones públicas por parte del gobierno de la ciudad de México para mejorar su imagen—, tanto como un verdadero plan para el diseño de acciones políticas.<sup>27</sup> Después de todo, López Obrador era un nuevo jefe de gobierno de un partido relativamente nuevo, ansioso de mostrar que podía hacer algo por la situación de seguridad, incluso a pesar de los fracasos de Cárdenas, su antecesor, en este campo. Otra respuesta posible, o hipótesis alternativa, es que la estrategia de cero tolerancia representaba la manera más políticamente “realista” o institucionalmente viable de proceder, dadas la fuente y magnitud de los problemas de corrupción policiaca y criminalidad. Acaso los funcionarios consideraron que una estrategia enfocada a mejorar las prácticas de administración del trabajo policial en combinación con una política de mano dura hacia los delincuentes, era lo más que se podía hacer en una situación difícil —y cabía esperar que diera algunos resultados positivos, aunque fueran mínimos.

Si bien es evidente que ambas explicaciones tienen algo de verdad,<sup>28</sup> existe todavía una tercera posibilidad que apunta a un área fuera de la admi-

<sup>27</sup> De hecho, ésta es una tesis propuesta por Arroyo (2003), un consultor mexicano de seguridad, quien calificó al Plan Giuliani de “bandera política” del gobierno de la ciudad de México.

<sup>28</sup> En una entrevista privada con un miembro de alto rango del equipo de Marcelo Ebrard, Mario Delgado (entrevista, ciudad de México, 29 de julio de 2005), Delgado reconoció que Ebrard (y obviamente Giuliani) trabajaron con el supuesto de que 20% de la policía era muy corrupta, 20% muy honesta y el 60% restante podía ser mejorado o mejor administrado mediante reformas organizativas. Así, había un reconocimiento tanto de los límites como de las posibilidades de acción dentro de un sistema policiaco muy corrupto.

nistración política de López Obrador, y que ofrece un mejor entendimiento de la alianza público-privada (populista-millonario) entre López Obrador y Carlos Slim que estuvo en el origen de la invitación a Giuliani. Básicamente, consiste en decir que el informe Giuliani fue solicitado —y sus resultados tan alegremente aceptados— no porque ofreciera estrategias para un serio combate al crimen o para una estrategia de reforma efectiva de la policía para la ciudad de México, sino porque se sabía que Giuliani propondría políticas cuyo efecto más tangible sería fomentar el desarrollo inmobiliario en el centro de la ciudad y acelerar el “rescate” del centro histórico de la ciudad de México. Éste era un plan alrededor del cual el gobierno y el sector privado ya se habían comprometido a unir fuerzas, y fue con este objetivo en mente que se invitó a Giuliani a la capital de México.

Proponer esto es coincidir con el crudo dictamen de Loïc Wacquant del trabajo policial de cero tolerancia, cuando lo tilda de ser “un mito mundial de seguridad”, pero la diferencia está en que identifica un fin concreto, tangible, al que la cero tolerancia estaba unida definitivamente: el desarrollo inmobiliario.<sup>29</sup> Dicho de manera sencilla, la cero tolerancia sirvió como una técnica que, como por “arte de magia”, discursivamente tenía el objetivo de desviar la atención lejos de los fines orientados a los bienes raíces y que poco tenían que ver con la seguridad. Ambos “actos ilusionistas” permitían a los promotores de la cero tolerancia impulsar el progreso de un conjunto de objetivos de política urbana que hubieran sido muy cuestionados —e incluso frustrados— si hubieran sido presentados como tales.

No quiere decir esto que no hubiera una preocupación por la seguridad o la delincuencia en la ciudad de México. Evidentemente, la cada vez más deteriorada situación de seguridad pública era real, tanto que los ciudadanos se movilizaron activamente en manifestaciones, movimientos sociales y campañas publicitarias públicas para revertir el problema.<sup>30</sup> Tampoco se trata de sugerir que el propio Giuliani dudara del valor de la estrategia de “ventanas rotas” como un medio para generar mayor seguridad pública, aunque por supuesto había un grado considerable de interés personal en juego para to-

<sup>29</sup> De hecho, Wacquant también ve este mito académico como un instrumento al servicio de algún tipo de objetivo tangible, pero es en el ámbito de la represión de poblaciones de bajos ingresos, de la justificación de la decadencia de la responsabilidad del Estado hacia sus ciudadanos en cuanto calidad de vida y creación de empleos y del apoyo al ascenso de un Estado penal. Véase más en Wacquant (2006:93-96 y *passim*).

<sup>30</sup> Además de las campañas de relaciones públicas del ICESI y otras ONG, los ciudadanos se lanzaron a las calles. En julio de 2004, 200 000 ciudadanos se manifestaron en nombre de la seguridad pública y siguieron después usando otros canales en apoyo de su queja. Véase Reforma (2004).

mar esta oportunidad. El que Giuliani haya formado su sociedad consultora en enero de 2002, el mismo mes que se le invitó a la ciudad de México y unos pocos meses después de su renuncia como alcalde de Nueva York, es evidencia de que los que desarrollaron y comercializaron la estrategia de cero tolerancia están tan interesados en encontrar clientes que sostengan sus actividades de consultoría a nivel mundial como en un verdadero control de la actividad criminal.<sup>31</sup> Sin embargo, tales explicaciones no bastarían para dar cuenta de la *entusiasta acogida por parte del gobierno* de una estrategia de ventanas rotas. De hecho, incluso si el intenso ofrecimiento por parte de Giuliani Partners de vender sus servicios de consultoría explica en parte sus ansias de visitar México, y tomando en cuenta que la ocasión de los ataques a las torres gemelas incrementó todavía más su visibilidad y sus capacidades de hacer el ofrecimiento, tales consideraciones no explicarían por qué la gente de la ciudad de México estaba tan interesada en invitarlo. Es decir, pueden ser condiciones necesarias, pero no son suficientes en términos explicativos. Es aquí que el apoyo de una recién activada coalición de fuerzas de los sectores público y privado, ansiosa de obtener una serie de programas que legitimaran, cuando no fomentaran, los planes para promover el desarrollo del centro de la ciudad con miras a la población de altos ingresos en el corazón de la ciudad, importaba de manera significativa.

En su calidad de ser el hombre de negocios más influyente de la ciudad, Carlos Slim Helú adoptó la causa en pos del desarrollo del centro, convocando a “un pequeño grupo de hombres de negocios e intelectuales” para que se unieran a la “gran marcha de recuperación del Centro Histórico” (Pineda, 2003). Los inversionistas del sector privado habían reconocido el gran valor histórico de los monumentos y arquitectura del centro desde hacía tiempo, lo que se reafirmó tras la declaración por parte de la UNESCO del centro histórico de la ciudad de México como Patrimonio de la Humanidad en 1987. Muchos vieron como una fuente potencial de negocios y beneficios económicos la posibilidad de que el área urbana circundante fuera mejorada. Pero las condiciones se habían deteriorado al paso de los años, porque las clases medias lo habían abandonado y emigrado a las zonas periféricas, “llevándose sus comercios, oficinas privadas y de gobierno y en general los servicios” (Pineda, 2003). Esta “diáspora”, como la llamó un observador, condujo al deterioro

<sup>31</sup> Según Steinert-Threlkeld (2002), “el éxito de CompStat ha sido tan alabado que Mapel, Bratton, Yohe, John Linder y otros han podido hacer carrera en el sector privado por la colocación de este software en otras ciudades —e incluso en empresas privadas. De hecho, en enero, poco después de dejar el cargo de alcalde, Giuliani formó una compañía consultora llamada Giuliani Partners, con el fin explícito de mostrar cómo usar CompStat como una herramienta para monitorear el desempeño del gobierno”.

de los edificios y espacios públicos, dejando el centro de la ciudad en manos de “malvivientes, figuras del bajo mundo o personas de escasos recursos que no tenían otras oportunidades”, lo que produjo “toda clase de riesgos en zonas inseguras y deterioradas” (Pineda, 2003). Slim y otras personas tenían la esperanza de revertir este estado de cosas al “reconquistar y reconstruir, casa por casa y calle por calle” las áreas históricas del centro de la ciudad de México (Pineda, 2003).

Por supuesto, Slim no fue el primero que pensó en rescatar el centro. En 1997 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal encargó a su Comisión de Desarrollo Metropolitano presentar un informe y un plan para el Centro Histórico.<sup>32</sup> Pero, durante años, poco se logró en ese aspecto, lo que se debía tanto a la falta de voluntad política como a muchas otras cosas.<sup>33</sup> Así, el 11 de septiembre fue un momento decisivo. Cuando Slim conoció a Giuliani en una visita a Nueva York inmediatamente después de la destrucción del World Trade Center, encontró a la persona indicada —provista con el programa indicado y la legitimidad global requerida— para arrancar esta iniciativa y darle credibilidad en México. Teniendo en el “alcalde más popular” del mundo un aliado potencial, sería mucho más fácil asegurar el apoyo a sus planes. El desafío estaba, sin embargo, en poner el foco de atención en el delito, no en el nuevo desarrollo urbano. Y esto fue precisamente lo que pasó. Los negocios privados aliados a Slim o comprometidos con el “rescate” del centro pronto fueron los más entusiastas partidarios de la estrategia de cero tolerancia para el crimen propuesta por Giuliani, tanto así que incluso *antes* de que su informe oficial de consultoría fuera entregado en agosto de 2003, los líderes del sector privado públicamente alabaron sus predecibles recomendaciones e impacto potencial en la ciudad. Sencillamente, los defensores de Giuliani, Slim entre ellos, sabían exactamente lo que iban a obtener en términos de recomendaciones de políticas a adoptar y lo que harían por la ciudad y los espacios públicos del centro incluso antes de que el “informe consultivo” fuera entregado. Esto sugiere todavía más que Giuliani fue invitado de manera que la atención se dirigiera a las preocupaciones por la delincuencia en las áreas céntricas, en particular, y no para presentar una solución comprensiva para los problemas generales de delincuencia y vigilancia policial en la ciudad.

<sup>32</sup> El informe final, titulado “Proyecto Centro Histórico” y divulgado en 1997, fue llevado a cabo por un grupo de trabajo encabezado por el representante Francisco G. Alvarado Miguel.

<sup>33</sup> Para más acerca de los obstáculos políticos que impedían que se progresara en el desarrollo y rescate del centro, examinado a través de la lente de los conflictos suscitados por el Proyecto Alameda, véase Davis (2006b).

Así, no debe resultar una sorpresa el que los elementos de “combate a la delincuencia” del Plan Giuliani que generaron el más abierto entusiasmo entre los hombres de negocios de la ciudad de México fueran aquellas medidas que ya se habían aplicado en Nueva York para fomentar nuevos desarrollos urbanos, incluyendo el uso de alta tecnología (principalmente el CompStat) para “mejorar las zonas conflictivas” (es decir, Tepito y sus alrededores), así como el acento que se puso en sacar partido de los “pequeños éxitos” (evidentemente no toda la ciudad), incluyendo el establecimiento del “orden” en ciertas calles muy transitadas, como pasos importantes que podrían conducir a una ciudad de México “ limpia, segura y renovada” (Sierra y Zúñiga, 2003). En abril de 2003, *todavía meses antes de que se entregara el informe oficial*, la asociación empresarial más importante de México, la Coparmex, hizo público su apoyo para que se adoptara el llamado modelo Giuliani. Los voceros de esta organización afirmaban que los planes de Giuliani remediarían el “ambiente caótico” de la ciudad, “abarcando desde el comercio informal, la ineficiente recaudación de impuestos, el desorden urbano y la decadencia, y una seguridad legal insuficiente, hasta la inseguridad pública y la falta de legalidad” (Ferrer, 2003).

Quizá lo más digno de notar de estas reuniones con el sector privado no es sólo el hecho de que las medidas para sanear las calles y en contra del sector informal asociadas con la cero tolerancia no eran más que vino viejo en odres nuevos. Tales preocupaciones ya habían sido identificadas y atacadas mediante acciones políticas por parte de los gobernantes de la ciudad durante muchas décadas, aunque con pocos resultados.<sup>34</sup> Lo que también es una sorpresa es la falta de discusión sobre las implicaciones del Plan Giuliani para la delincuencia. En efecto, los problemas de seguridad e inseguridad se mencionaban, pero se hablaba muy poco de sus causas —es decir, acerca de los delincuentes y sus actos o acerca de la incapacidad de la policía para ponerles freno. El acento se ponía en cambios en el uso y acceso al espacio público en forma de nuevos controles sobre la vida callejera que tenían la intención de cambiar la ambientación del centro, donde la principal fuente de problemas se decía que era la suciedad y desorden acarreados por el comercio informal y las actividades ilegales. Para gran parte del sector privado, la estrategia de “cero tolerancia” de Giuliani era atractiva precisamente porque retiraría a los vendedores ambulantes de bajos ingresos y otros participantes en actividades ilegales de las calles del centro, al mismo tiempo que tales acciones

<sup>34</sup> Para más acerca de este fenómeno en los años ochenta y noventa, véase el libro de Cross (1998) acerca de los vendedores ambulantes; y para un examen de los años cincuenta y sesenta véase Davis (1999) [1994].

desembocarían en una ciudad remozada que sería atractiva para la clase media consumidora de casas habitación y servicios urbanos, por no mencionar a los turistas extranjeros y a los ejecutivos de las empresas transnacionales, con lo que se consolidaría la renovación del centro.

En pocas palabras, varios factores sugieren que el Plan Giuliani se enfocaba sobre todo al desarrollo de la zona centro, y no a la reducción de la criminalidad. Y en este sentido, no sólo ayudaría a alcanzar lo que los “promotores” del centro habían tratado de lograr desde 1989, cuando las autoridades locales trataron de convertir el Proyecto Alameda en un escaparate para la renovación del centro y fomentar nuevos desarrollos.<sup>35</sup> Un plan de “cero tolerancia” también ayudaría a “resolver” el problema del comercio informal, un objetivo que otros jefes de gobierno y dueños de comercios establecidos habían tratado de alcanzar desde hacía cuarenta años. Anteriormente, medidas como el retiro forzado de los puestos semifijos, envío de la policía montada, reubicación forzosa de los vendedores ambulantes a mercados recién construidos ex profeso para ellos o la lisa y llana brutalidad en su contra se habían empleado para eliminar el problema. Pero ahora, la administración de izquierda de la ciudad y sus aliados del sector privado tenían una estrategia de cariz oficial, con una sanción externa y autorizada—ofrecida en venta por un “súper héroe” de fama internacional— para lograr más o menos los mismos fines, y se le llamó de ventanas rotas o cero tolerancia.

Giuliani entendió el mensaje fuerte y claro. Las recomendaciones definitivas del informe mostraban una marcada preocupación por el uso del suelo, el desarrollo inmobiliario y el espacio público. Esto era evidente no sólo en los aumentados poderes otorgados a la policía para monitorear y controlar las conductas públicas en las calles de la ciudad, sino que se transparentaba en varias sugerencias concretas. Entre las 146 recomendaciones definitivas, una pedía que se ejercieran acciones en contra de los taxis piratas, otra que se publicara información acerca de los lugares con mayor incidencia de accidentes automovilísticos y otra más pedía que se crearan espacios legalmente autorizados y controlados para el graffiti, para compensar las medidas anti-graffiti. Una última recomendación sugería que se ejerciera acción inmediata y energética en contra de quienes reservaban espacios de estacionamiento en las calles (los “franeleros”) y los limpiaparabrisas, y a quienes se les achacaba el entorpecer el tráfico con su trabajo en las calles.<sup>36</sup> Cada una de estas

<sup>35</sup> Para más acerca de las pugnas por el desarrollo del centro que se desataron en 1989, y que fueron frustradas durante los años noventa, véase Davis (2006b).

<sup>36</sup> Recomendaciones 18, 45, 121 y 123 del Informe Giuliani, citado en la evaluación de Varenik, *op. cit.*, pp. 3-4.

recomendaciones parece muy lejana del delito más común en la ciudad de México, el robo de automóvil, y todavía más distante de las formas más graves de crimen y violencia, que se vinculan con el narcomenudeo que opera en las “tienditas” en colonias de bajos ingresos y de clase trabajadora. Además, en cuanto a esto último, las peores y más atroces violaciones no se daban en la zona centro, a excepción quizá de Tepito, y sí en las áreas más alejadas geográficamente, en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero (Pansters y Castillo Berthier, 2006). Lo que llama la atención de estas recomendaciones, entonces, es el hecho de que transformar las calles, los congestionamientos de tránsito y el espacio público se convirtió en un fin estratégico que ligaba estos aspectos entre sí en la versión definitiva del informe.

Sin duda, a menudo hay una relación directa entre el crimen y las zonas céntricas de las ciudades, porque estas zonas con frecuencia tienden a albergar un alto porcentaje de las actividades criminales. Tal era el caso claramente en Nueva York, donde antes de la transformación de la calle 42, era muy probable encontrar allí una gama de actividades de bajos ingresos y quasi legales que albergaban una fuerte cultura de la droga y otras actividades sociales que atraían a los delincuentes. En la ciudad de México, también, las áreas del centro cobijaban un floreciente tráfico ilegal e informal de drogas, armas y otras actividades asociadas estrechamente a la violencia. Este hecho se utilizó para trazar el paralelo entre la ciudad de México y la de Nueva York, y para justificar la invitación a Giuliani. Sin embargo, cualquier afirmación de que el crimen era un problema principalmente del centro de la ciudad no correspondía a los hechos en este contexto. Durante varios años, los problemas de venta ilegal de drogas y armas se habían extendido a toda el área metropolitana,<sup>37</sup> mientras que otros problemas identificados en el informe Giuliani, concretamente el desorden callejero y la congestión del tráfico, se ubican en el centro de manera desproporcionada. Con todo, las preocupaciones por la vida callejera en las zonas céntricas eran los problemas que suscitaban más atención en el informe Giuliani, no las actividades ilegales o amafiadas como las drogas o las armas que en verdad estaban alimentando un círculo vicioso de violencia, crimen y hasta corrupción policial.

No es una sorpresa que la mayor parte de las cámaras y tecnología de monitoreo de punta que recomienda el informe, se hayan instalado finalmente en el centro, al igual que la nueva policía quasi-privada (también recomendada en el informe), llamada Unidad de Protección Ciudadana, que se materia-

<sup>37</sup> Véase Alvarado (2000:15-16) para una discusión de la delincuencia en áreas alejadas del centro, como ciudad Nezahualcóyotl y el municipio de Naucalpan.

lizó como consecuencia de las recomendaciones del informe. A esta policía se le dio una organización aparte de los demás servicios policiales de la ciudad, y un uniforme diferente, un salario más elevado y una específica responsabilidad de vigilar el crimen y la vida callejera con nueva tecnología (similar a CompStat) en las áreas céntricas. La preocupación por cambiar las condiciones del centro también era evidente en el enfoque del informe sobre los programas informáticos de alta tecnología y el equipo de monitoreo estratégicamente ubicado para captar las actividades y la vida callejera en las áreas centrales de la ciudad. Tales tecnologías se identificaban consistentemente con la fuerza motriz clave de la estrategia de ventanas rotas, y la razón principal de su éxito. El propio Giuliani se refirió a esa relación en los discursos que dio a públicos mexicanos al decir que el programa de ventanas rotas y su elemento informático clave, CompStat, fueron de importancia central para la renovación de las llamadas “zonas conflictivas” en el centro de la ciudad de Nueva York, incluyendo zonas de alta incidencia delictiva alrededor de la calle 42 y Broadway.

El hecho de que Giuliani y otras personas involucradas en la aplicación original de CompStat hicieran gran parte de su fortuna como firmas consultoras privadas mediante la venta de licencias de los programas de cómputo que inicialmente se implementaron en Nueva York debe plantear algunas preguntas acerca de sus motivos al promover estas tecnologías como la clave para lograr el éxito en la reducción del crimen. Pero aún más importante, había fuerzas en la ciudad de México que compartían muchas de estas mismas motivaciones para obtener ganancias, relacionadas tanto con la tecnología como con el desarrollo del centro. Entre ellos destacaba Carlos Slim Helú, uno de los principales protagonistas detrás de la invitación original a Giuliani. Slim era uno de los proveedores del equipo de alta tecnología y de la infraestructura para el desarrollo inmobiliario del centro. Dueño de Telmex, Slim controla gran parte de las capacidades electrónicas y de internet del país y obtendría ganancias por el uso por parte de la ciudad de los servicios de alta tecnología e internet para monitorear la actividad delictiva. Slim también fue fundador y propietario mayoritario de una firma privada llamada Centro Histórico de la ciudad de México, S. A. de C. V. Esta compañía privada de desarrollo inmobiliario reclutaba a sus socios de varias importantes compañías hipotecarias y de desarrollo inmobiliario de México, incluyendo Inmobiliaria Carso y Seguros Imbursa (además de otra filial de bienes raíces de Telmex). En los meses previos a la visita de Giuliani, y en los años inmediatamente posteriores al anuncio público de un compromiso por “rescatar” el centro de la ciudad de México, esta compañía privada de desarrollo inmobiliario adquirió 64 predios en el centro estratégicamente ubicados en varias

manzanas importantes alrededor del Zócalo y otros monumentos históricos clave. Para 2003, la compañía se había comprometido a invertir cuatro mil millones de pesos (aproximadamente 371 millones de dólares) en más de 370 mil metros cuadrados de construcciones y proyectos de restauración (*Certeza*, 2003).

Algo que hacía las propuestas de Giuliani aún más atractivas para ellos, era que Slim y sus socios de hecho estaban involucrados en la producción de nuevas formas de casas-habitación y arquitectura comercial que empleaban servicios de alta tecnología que permitían que cierto grado de “vigilancia tecnológica” se incluyera en la construcción de los proyectos de desarrollo inmobiliario del centro. No hay duda de que tales innovadores diseños urbanos cargados de tecnología se han vuelto populares en todo el mundo, y así el apoyo para tales proyectos no puede considerarse un fenómeno singular. Pero en el caso de la ciudad de México, los promotores de la ciudad de los nuevos servicios de alta tecnología defendidos por Giuliani estaban en posición de matar tres pájaros con un solo tiro: ofrecer un nuevo programa de cómputo de seguridad de alta tecnología a los inversionistas y negocios del centro; crear un nicho en el mercado para un nuevo estilo de forma y función de construcción; y revitalizar las áreas céntricas, todo al mismo tiempo. La decisión del gobierno de la ciudad de México de establecer una fuerza policial especial, quasi privada, para manejar estas tecnologías y patrullar estos nuevos desarrollos en el centro acelerarían todavía más el valor de estas inversiones.

El hecho de que Giuliani vinculara la estrategia de seguridad de ventanas rotas al desarrollo del centro quedó claro de varias maneras más, incluyendo discusiones acerca de cuál de los factores de la ecuación era el más importante. El propio Giuliani se empeñó en identificar una causalidad recíproca en la relación entre la renovación del centro y la reducción del crimen, con lo que dejaba de articular cuál cambio debía venir primero, si la renovación o la reducción. De hecho, en un discurso dado ante la agrupación empresarial más importante, la Coparmex, afirmó que “los hombres de negocios deben invertir en la ciudad y crear organizaciones que compartan sus recursos para la renovación urbana, y en este sentido contribuir al mejoramiento de la situación de seguridad” (Sierra y Zúñiga, 2003). He aquí un extraño comentario de un hombre que había sido contratado para reducir la criminalidad de manera que la ciudad fuera segura para las inversiones, no al revés. En esta presentación, Giuliani dedicó más tiempo a compartir sus ideas acerca de la reducción impositiva para los predios hoteleros y la importancia de la inversión del sector privado en las propiedades del centro que a examinar las características particulares de la vigilancia policiaca o la reducción de la criminalidad; y cada vez que se le presentaba la oportunidad, destacaba los logros

en Nueva York de los programas de cero tolerancia y ventanas rotas. Evitando con todo cuidado discutir la polarización social que estas políticas aca- rrearon en Nueva York, en cambio se enfocaba en la conexión entre la seguri- dad y el desarrollo inmobiliario en el barrio Midtown de Manhattan, y cómo él había encabezado la transformación de la ciudad de una capital plagada de criminalidad a una deslumbrante Mecca cosmopolita cuyos visitantes ya no temían pisar.

### **Seguridad pública: ¿cuál? ¿de quién?**

Aunque los protagonistas involucrados en el apoyo a la política de cero tolerancia en México estarían esperando un beneficio positivo, la pregunta que surge es si era razonable pensar que la aplicación de este programa en la ciudad de México traería consigo los mismos beneficios en la reducción de la criminalidad que ocurrió en Nueva York. ¿Acaso la aplicación de la “cero tolerancia” al añejo problema de arrancar de las calles a los vendedores ambulantes sería verdaderamente más exitosa que los intentos de gobernantes anteriores de la ciudad y sus fuerzas policiales? Y de ser así, ¿habría alguna desventaja, en términos del espacio público o de la esfera pública? También, ¿el éxito del programa se limitaría al ámbito de los bienes raíces y del desarro- llo inmobiliario del centro y por ello tendría un escaso impacto en la inciden- cia del delito a escala de toda la ciudad? O acaso hay una tercera posibilidad: la seguridad y la reducción del delito, ¿estarían garantizadas sólo para cierta población y ciertos lugares? Y si así fuera, ¿cuáles serían las concesiones que habría que hacer en el acceso al espacio público en el centro de la ciudad de México? Si bien todavía es prematuro dar respuesta a estas preguntas, pues la ciudad de México está lejos de aplicar todas las recomendaciones de Giuliani, si entendemos que uno de los objetivos principales de la estrategia de ce- ro tolerancia era revitalizar las zonas céntricas, podemos empezar a plantear preguntas acerca de cuáles serían las implicaciones espaciales y de clase so- cial para la seguridad y qué grupos de población han sido los más afectados.

Desde el punto de vista positivo, a un poco menos de cuatro años de ha- berse divulgado las recomendaciones del informe Giuliani, entrevistas selectas con los nuevos habitantes de los complejos habitacionales de altos ingresos del centro que se seleccionaron para ser “rescatados” (que abarcan el Zócalo y la Alameda e incluyen el “Perímetro A” del centro histórico) sugieren que ha habido un marcado cambio en el entorno urbano. En los últimos años, los promotores inmobiliarios han empezado y completado varios nuevos pro- yectos comerciales y residenciales de altos ingresos que han generado un

séquito pequeño pero leal de jóvenes profesionistas que han vuelto a habitar el centro. Encabezar la revitalización de las zonas céntricas como áreas residenciales para solteros y jóvenes parejas de altos ingresos le ha dado nuevo impulso a la vida cultural de la ciudad, pero con un enfoque sobre el establecimiento de actividades nuevas y de vanguardia, más que una revigorización de actividades tradicionales (cantinas tequileras, centros de reunión de clase trabajadora, salones de baile para danzón, etc.) asociadas al centro histórico. De cierta manera, estos cambios se ven con posibilidades de hacer de las áreas del centro otro polo atractivo (*hot spot*), como sucedió a fines de los noventa con la transformación de la colonia Condesa, de ser un barrio tradicional de clase media a un vigoroso centro de vida nocturna salpicado de bares, cafés y restaurantes.

Si bien no se compara con la Condesa en términos de la concentración de vida nocturna cara, en los años que han pasado desde la visita de Giuliani y la aplicación de sus recomendaciones más importantes, el centro ha albergado claramente la lenta pero segura proliferación de centros nocturnos (todavía dispersos), alimentada en parte por el surgimiento de nuevos centros culturales, salones de baile, librerías, bares, hoteles para jóvenes y otras actividades explícitamente orientadas a la juventud. Se podría decir que una estrategia clave de este nuevo desarrollo en la zona ha sido seguir el estilo “Sharon Zukin” como modelo para construir conjuntos residenciales y centros comerciales para artistas y estudiantes, cuyo regreso a la ciudad se anticipa como fuente de una nueva efervescencia para las calles que antes quedaban desiertas al anochecer.<sup>38</sup> Estas actividades tienen un papel tan importante en la revitalización del centro como la infraestructura de “alta cultura” de museos, la ópera, teatros y demás monumentos coloniales que ocasionalmente vuelven a atraer a las clases medias y medias altas al centro. Estos beneficios iniciales han sido consolidados durante el último año por el jefe de gobierno actual, Marcelo Ebrard, uno de los protagonistas originales de la invitación a Giuliani. Desde que ganó las elecciones para Jefe de gobierno en diciembre de 2006, Ebrard ha reafirmado su compromiso de reducir la criminalidad en el centro así como estimular las actividades comerciales y de entretenimiento. Para ello, creó una nueva entidad, la Autoridad del Centro Histórico —encabezada por una reconocida historiadora urbana, Alejandra Moreno Toscano—, la cual tiene las facultades para coordinar la renovación y las actividades para reducir la criminalidad entre otras cosas.

<sup>38</sup> Este proceso, y el papel de los artistas y jóvenes en la transformación (y aburguesamiento —*gentrification*—) de áreas urbanas abandonadas se describe en la obra clásica de Zukin (1989).

Los resultados han sido notables. En términos de seguridad en estas áreas, se percibe que el delito callejero no es un problema excesivamente serio para los nuevos habitantes o los visitantes nocturnos, lo que quizás se deba a las nuevas tecnologías de vigilancia en los edificios y la colocación de cámaras en las calles del centro, las cuales son operadas tanto por compañías privadas de seguridad como monitoreadas por la recientemente creada Unidad de Protección Ciudadana, la nueva fuerza policial “del centro”. De hecho, en entrevistas con Alejandra Moreno Toscano, así como con residentes de los desarrollos residenciales del centro para sectores de altos ingresos, los ciudadanos expresan mayor preocupación por la falta de espacios de estacionamiento —lo que los promotores consideran también un límite al desarrollo de nuevos proyectos para los sectores de altos ingresos en el centro— que por la delincuencia. Pero algo del optimismo acerca de la situación de seguridad viene del hecho de que la mayor parte de los residentes de la zona centro, recientes o antiguos, son plenamente conscientes de las causas de la inseguridad, y no consideran (y quizás nunca han considerado) que sea un problema de asaltos al azar o por vagancia. Más bien, desde el punto de vista de los ciudadanos, los problemas de criminalidad, violencia e inseguridad del centro de la ciudad de México durante mucho tiempo se han visto vinculados a las mafias y otros grupos organizados que se dedican a actividades ilegales o informales.<sup>39</sup> A menudo, la violencia surge de las rivalidades entre mafias o grupos que luchan por controlar las cadenas de suministro o ubicaciones secundarias dentro de un territorio en la ciudad, no necesariamente de ataques al azar en contra de los ciudadanos. Así, el uso de cámaras de vigilancia y otros equipos de alta tecnología puede ser más para impresionar que otra cosa, en lo que toca a la reducción de la criminalidad. Dan la ilusión de seguridad, y ofrecen un buen sistema de respaldo para el monitoreo de allanamientos o asaltos, pero aún está por verse que en verdad son elementos determinantes y fundamentales para reducir la delincuencia callejera.

Pese a estos logros, el impacto de ambos conjuntos de procesos sobre una mayor o más comprensiva revitalización del centro es menos claro. Si bien es cierto que los jóvenes han acudido al centro cada vez más por el atractivo de la vida nocturna, también parece haber un límite claro a una revitalización total de las áreas y a una “elevación” generalizada de la calidad del entorno urbano mediante la captación de una tajada más amplia de poblaciones de profesionistas de mayores ingresos, lo que en parte se debe a los usos históricos del suelo en el centro y cómo difieren de ciudades como

<sup>39</sup> Para más acerca de los conflictos entre el sector informal y los comercios establecidos locales, véase Cross (1998), Davis (2006b), Baroni (2007).

Nueva York. Algunos de estos límites vienen de la preponderancia de comerciantes detallistas muy pequeños y de familias de bajos ingresos que ocupan las viviendas en esas áreas desde hace décadas. A diferencia de muchas de las áreas destinadas a atraer a la población de altos ingresos en ciudades con un pasado industrial como Nueva York, el centro de la ciudad de México no alberga abundantes edificios fabriles abandonados por las fábricas que han emigrado a los alrededores de la ciudad o a ubicaciones (nacionales o internacionales) en busca de mano de obra barata. Si hay fábricas abandonadas, se usan ahora como bodegas, un recurso muy importante y de gran demanda. Además, estos espacios vacíos en general ocupan los niveles superiores de los edificios del centro, donde los pisos inferiores siguen reservados para los comercios establecidos. Algo que complica más las cosas es que la actividad preponderante en las zonas céntricas sigue siendo el pequeño comercio, y la mayoría de los establecimientos de esta categoría prefieren permanecer en el centro porque esta ubicación es de gran importancia para su parte del mercado. La base de su sustento son ventas de semi-mayoreo de artículos que se venden al detalle en otras zonas de la ciudad.<sup>40</sup>

Dicho de otro modo, a diferencia de Nueva York, donde los promotores de desarrollo inmobiliario de la zona central (con el apoyo gubernamental) lograron la transformación de predios y edificios completos (como en el barrio de la industria del vestido) y la sustitución de los establecimientos del pequeño comercio y minoristas de bajos ingresos (como en la calle 42) con comercios más grandes y para clientela de altos ingresos, en la ciudad de México tales comercios conservan sus posiciones, por razones tanto políticas como económicas. Y en tanto dure esta situación en el centro, nuevas prácticas del trabajo policiaco, cámaras de vigilancia o desarrollos para la población de altos ingresos apenas podrán hacer mella en la transformación de la zona en cuanto a sus características como área residencial y su perfil de ingresos. En consecuencia, una estrategia de cero tolerancia o ventanas rotas todavía no llega a ser —y quizás nunca llegue a ser— la varita mágica del desarrollo del centro, aunque ha obtenido logros considerables como iniciadora del proceso. A pesar del establecimiento de una nueva fuerza policial y la

<sup>40</sup> Lo que quiero decir por semi-mayoreo es que los pequeños establecimientos comerciales están dedicados a vender artículos de categorías generales (electrónica, papel, herramientas), en tiendas separadas, de una manera que remeda las cadenas de distribución de los proveedores al mayoreo. Es decir, los minoristas de ciertos artículos ubicados en otros lugares de la ciudad van al centro a surtirse de artículos a muy bajos precios, y los revenden a un precio mayor en sus locales fuera de esa zona. También digo “semi”, empero, porque estos vendedores de la zona centro también son detallistas o minoristas, pues venden los artículos a título individual a compradores de la zona o de otras partes de la ciudad.

introducción de cámaras de vigilancia para la aplicación de la cero tolerancia y demás nuevas tecnologías, por no hablar de una mejor coordinación y poderes aumentados de la policía, la vigorosa vida callejera y los problemas generales de congestión del tránsito en el centro siguen más o menos igual.

Sin embargo, resulta paradójico que la expansión de los poderes de la policía recomendada por Giuliani, cuando se aplica a una zona de actividades de ingresos mixtos como es el centro, también abre la puerta, si no es que necesita, a que la policía restrinja el acceso al espacio público, con lo que se limita la esfera pública. Como todavía hay residentes de bajos ingresos que viven y trabajan en el centro, y como hay zonas del centro que todavía se identifican con los comercios que venden artículos a precio de mayoreo, las calles continúan llenas de vendedores ambulantes que pugnan en contra de las autoridades por su derecho a vender sus mercancías. Cálculos estadísticos recientes tomados de una encuesta del INEGI levantada en 2006 muestran que cerca de sesenta mil vendedores trabajan en las calles del centro (mientras en la ciudad en general hay más de medio millón).<sup>41</sup> No obstante, en sus espacios cotidianos actualmente se enfrentan a nuevos residentes de altos ingresos, turistas extranjeros y muchas otras personas que quieren hacer uso de esos mismos espacios. Es de esperarse que surjan tensiones. Y debido a esta nueva mezcla, la gente habrá de interactuar en espacios que desde ya están más reglamentados, en los cuales una policía especial tiene poderes ampliados para restringir o incluso impedir el movimiento, incluso hasta llegar al acooso de los vendedores más humildes que generen alguna incomodidad en los nuevos residentes y turistas. No sorprende que aquellos que tienen más probabilidades de ser objeto de estas restricciones, dadas las directivas de cero tolerancia a la Giuliani para controlar el desorden urbano, sean los vendedores ambulantes, muchos de los cuales se ganan la vida actualmente vendiendo mercancías en las principales calles del centro.

Así, mientras los espacios recién renovados del centro seguirán siendo fundamentalmente públicos en un sentido sociológico inclusivo, es precisamente la diversidad de este nuevo entorno espacial lo que impulsa la aplicación de nuevas medidas policiales y técnicas de vigilancia, orientadas hacia nuevas formas de restringir el flujo de esta multiplicidad de gente y actividades. Es posible que el resultado sean mayores restricciones en el espacio público que antes. De hecho, anteriormente, cuando en la ciudad predominaban las clases humildes, poca gente de altos ingresos se atrevía a aventurarse

<sup>41</sup> Estos cálculos se toman de Baroni (2007:8), los cuales se basan en información de 2006 del INEGI. Para más acerca de los conflictos por los espacios suscitados por los lugares que ocupan los vendedores ambulantes, véase Davis (2006b) y Baroni (2007).

en las calles del centro y la policía sentía menos presión para imponer reglamentos o medidas preventivas. Ahora, con los nuevos desarrollos de bienes raíces y la sensación de seguridad creada por sus elementos de alta tecnología, cada vez hay más residentes de mayores ingresos que son atraídos a las áreas centrales. En cierto sentido, estas transformaciones sugieren una esfera “más pública”, si la medida de lo público es la diversidad de los ingresos, clases sociales y ocupaciones. Pero como estos públicos que difieren en sus ingresos no coexisten en el espacio fácilmente, y como la policía utiliza medidas del tipo de la cero tolerancia para restringir aún más el movimiento de los habitantes originarios de clase baja para hacer que los habitantes más recientes se sientan seguros (y hacer que sus elecciones de inversión valgan la pena), las restricciones de quién puede habitar de hecho este espacio público seguirán aumentando y la consecuencia más probable será la generación de conflictos.

Sin duda, el conflicto entre la policía y los vendedores ambulantes u otros residentes pobres que invaden las calles del centro (desde taxis pirata hasta limpiaparabrisas) no es nada nuevo.<sup>42</sup> Pero la transformación de las zonas céntricas y de los mercados de bienes raíces mediante la cero tolerancia en el trabajo policiaco acarrea nuevos problemas —no sólo tensiones entre las distintas policías, sino también conflictos cada vez mayores entre los antiguos y nuevos residentes, a medida que los nuevos desarrollos de los espacios del centro (y las intervenciones de la policía en nombre de la seguridad o del saneamiento del entorno para los residentes de altos ingresos) enfrenta entre sí las necesidades de las distintas clases de habitantes. Ejemplos del primer aspecto mencionado incluyen publicitadas disputas entre las policías locales y federales y los funcionarios electos acerca de quién tiene la autoridad para vigilar las calles del centro.<sup>43</sup> Ejemplos de lo segundo incluyen desacuerdos públicos acerca de los proyectos locales de infraestructura, como el caso de una organización ciudadana que apoyaba la “rehabilitación” de las calles de un área donde los vendedores ambulantes estaban en contra de los proyectos de renovación por el temor a ser desplazados.<sup>44</sup> Ambos casos son

<sup>42</sup> Para más acerca de estos conflictos durante los años ochenta y noventa, véase Cross (1998).

<sup>43</sup> Esta controversia en particular fue con respecto a una de las principales calles del centro, Artículo 123, entre las de Bucareli y Balderas. Véase “Piden rehabilitación urgente de la calle Artículo 123”, *Excelsior*, 27 de marzo de 2001, texto en <http://www.excelsior.com.mx/0103/010327/nac49.html>.

<sup>44</sup> Este conflicto del año 2003 surgió a raíz de una amenaza por parte de la Policía Federal Preventiva (PFP) de entrar en el barrio de Tepito. Véase Bertha Teresa Ramírez y Mirna Servín, “Divide opiniones llevar a la PFP al barrio”, *La Jornada*, 22 de abril de 2003, texto completo en <http://www.jornada.unam.mx/2003/04/22/036n2cap.php?origen=capital.html>.

testimonio de la recrudecida batalla por el “control social del espacio en la ciudad de México” (Valenzuela Aguilera, 2004:57),<sup>45</sup> o lo que Lefebvre llamó “el derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1996:147).

Otra cosa que quizá sea más inquietante son las señales de tensiones emergentes entre los distintos cuerpos policiacos resultantes de estos cambios en las labores de vigilancia policiaca y en el desarrollo del centro. La tendencia actual de implantar nuevas y más elaboradas tecnologías en las calles y edificios del centro trae consigo el aumento en el número de elementos en las filas de guardias privados de seguridad, los cuales monitorean las cámaras y otras tecnologías de vigilancia, y los incrusta en un entorno de seguridad que solía estar dominado por muchas fuerzas policiacas citadinas. Quién tenga derecho legalmente establecido de monitorear los espacios de las zonas céntricas se está volviendo un asunto cada vez más disputado. Pero también hay señales de tensiones en aumento dentro de la policía pública. La recomendación del informe Giuliani de crear una policía especial para el centro ha dado privilegios a una nueva y pequeña fuerza cuyo ámbito de ejercicio de la vigilancia policial abarca una amplia gama de actividades económicas, entre las se incluye la venta callejera, y algunas de estas actividades han sido una fuente principal de sobornos y otras prácticas de corrupción. Ha sido inevitable que algunos antiguos cuerpos policiacos se sientan en desventaja al quedar excluidos de estas actividades, y esto acarrea nuevas tensiones dentro de la fuerza policial de la ciudad como consecuencia inmediata de los cambios a raíz de la visita de Giuliani.

#### **Establecimiento de una seguridad urbana *vs.* el “enrejamiento” del centro: el escollo de Tepito**

La posibilidad de que la estrategia de cero tolerancia pueda generar nuevos conflictos dentro de la policía y entre ésta y los ciudadanos sugiere que el futuro de la delincuencia y la violencia en la ciudad de México quizá no está asegurado al grado que los promotores del programa de ventanas rotas se han empeñado en señalar. Con todo, los límites en el establecimiento de una ciudad de México más segura no están tanto en el programa mismo, o incluso en lo que pueda hacer por las zonas céntricas, sino en lo que suceda fuera del “perímetro” de la zona demarcada para el desarrollo de la zona centro. De hecho, a pesar de —o quizá a causa de— los limitados logros en “enre-

<sup>45</sup> Este artículo también ofrece un buen panorama del papel que tienen el crimen y la inseguridad en la motivación de los esfuerzos por controlar socialmente el espacio.

jar” áreas y propiedades clave en el centro mediante la aplicación de una nueva policía, nuevas tecnologías y otras medidas recomendadas por la estrategia de ventanas rotas o cero tolerancia, los problemas de delincuencia y violencia en las inmediaciones de las áreas designadas para rescate continúan aumentando. Estas condiciones no sólo han obligado a muchos de los entusiastas inversionistas originales de los proyectos de desarrollo de la zona céntrica a reconocer los límites de los beneficios que se obtendrán de dichas inversiones —una toma de conciencia que por sí misma pone límites a los componentes de desarrollo de la estrategia Giuliani. También ponen en duda la eficacia del “enrejado virtual” de ciertas áreas de la ciudad donde se aplican acciones concertadas de seguridad, ya que hacerlo no contribuye a mejorar la situación de seguridad general en el centro de la ciudad, y de hecho puede llegar a exacerbar condiciones ya de por sí inestables.

La causa de este problema más amplio podría estar en los antiguos usos históricos de los espacios del centro. Una razón de que los funcionarios públicos y privados al principio hayan tratado de “rescatar” el centro de la ciudad de México era para revertir los problemas de violencia y criminalidad en el centro histórico, principal pero no exclusivamente originados en el barrio de Tepito. Con los años, ha sido prácticamente imposible para cualquier funcionario público superar políticamente a las bandas contrabandistas relacionadas con redes internacionales que imponían su ley en este barrio, debido en gran medida al fracaso de la policía en reducir las actividades ilegales e informales que han definido la economía de Tepito durante muchísimos años.

Durante décadas, los problemas internos de Tepito permanecieron dentro de sus límites y tomaron la forma de conflictos y *vendettas* entre las distintas organizaciones locales que dominaban los sectores del comercio ilegal. Pero a lo largo de los años noventa, a medida que la liberalización limitó la escala de la actividad del sector informal (esto es, la venta de artículos electrónicos baratos de contrabando dejó de ser redituable cuando se eliminaron las restricciones arancelarias con el TLCAN), muchos residentes de esta zona se involucraron en peligrosas pero lucrativas actividades que desafiaban las fronteras de la legalidad. Para el año 2000, las mafias tepiteñas involucradas en actividades que iban del contrabando de armas y el narcotráfico al contrabando generalizado y la piratería de fonogramas, videos, programas de cómputo y una gama de relojes de la marca Gucci y otros productos de marcas caras, por sólo nombrar algunos rubros, empezaron a extender sus actividades por nuevas áreas del centro, con lo que perturbaron la compra normal de artículos y otras actividades por toda la zona (Ross, 2003:18-19).<sup>46</sup> Hubo quienes

<sup>46</sup> Para más acerca de la historia de esta fascinante zona, véase Murrieta y Graf (1998) y

llamaron al histórico barrio una “tierra de nadie” por los altos niveles de violencia y la total falta de respeto a la ley.<sup>47</sup>

Esta “filtración” de la violencia del área circunscrita de Tepito a los espacios públicos contiguos en el centro histórico alentó a López Obrador a unirse a Carlos Slim para encontrar nuevas maneras de preservar las partes más antiguas e históricas de la ciudad que estaban siendo invadidas cada vez más por trabajadores del sector informal.<sup>48</sup> Incluso, se podría sugerir que el apoyo a la vigilancia policial de cero tolerancia de López Obrador y su sucesor era tanto para desafiar frontalmente a los contrabandistas internacionales de Tepito, como un medio para apoyar a los promotores inmobiliarios de desarrollos para residentes de altos ingresos como Slim, precisamente porque el éxito de cada proyecto dependía del éxito del otro. Una alianza entre el PRD y Slim con respecto al desarrollo inmobiliario para población de altos ingresos podría parecer extraña, dado que una de las bases políticas más importantes del partido de hecho son las organizaciones de movimientos sociales urbanos, en especial la Asamblea de Barrios que surgió a raíz de los temblores de 1985 y que contaban entre sus filas a muchos residentes de Tepito y de áreas del centro histórico. Pero más que echar mano de esta base social para favorecer el nuevo desarrollo de Tepito, López Obrador dio un paso que iba en contra de lo que cabría esperar, al apoyar nuevos desarrollos de proyectos para residentes de altos ingresos en las zonas más prósperas de centro, contiguas a Tepito.

Un motivo obvio aquí era de naturaleza financiera: los inversionistas internacionales seguían ansiosos por derramar sus recursos en la ciudad de México, y como el jefe de gobierno venía de la izquierda, opuesto a un presidente de la República proveniente de otro partido (el PAN), el presupuesto de la ciudad comenzó a ser un punto de disputa permanente. Este nuevo jefe de gobierno estaba ansioso por encontrar fuentes de impuestos para gobernar la

---

Rosales Ayala (1991). El estudio de Cross (1998) de los vendedores ambulantes también da una buena descripción de la organización económica y política del barrio, y de cómo ha cambiado en los últimos diez años.

<sup>47</sup> El término “tierra de nadie” fue acuñado por las notas periodísticas en noviembre de 2000, las cuales describen una violenta batalla ubicada en Tepito entre capos de la droga, ciudadanos y la policía (1 200 policías judiciales y 600 elementos de la policía antimotines fueron enviados a una zona de apenas 12 manzanas y a sólo ocho calles de Palacio Nacional), que desembocó en muchos heridos y la destrucción de seis patrullas.

<sup>48</sup> Parte del problema fue que las condiciones se volvieron tan violentas y peligrosas en el centro de la ciudad de México que las personas que tenían puestos semifijos en Tepito ya no podían dar por descontado que la gente seguiría yendo al barrio. Así que se mudaron a otras calles del centro en la parte histórica. Esto alimentó aún más los llamados a renovar el centro.

ciudad, y el proyecto de desarrollo del centro histórico ofrecía tal posibilidad. Otro motivo era el hecho de que a cambio de su apoyo a los proyectos de desarrollo en el centro, la ciudad recibiría beneficios importantes, entre los que se contaba el que Carlos Slim pagara la repavimentación de las calles de las zonas recién remozadas del centro (un trato que le venía bien a Slim, porque él, a su vez, tuvo la oportunidad de instalar cableado telefónico subterráneo bajo las viejas calles del centro). Pero de igual importancia era que con estos proyectos, López Obrador obtenía una base de legitimidad para pedir nuevas formas de prácticas policiales que implicaban más poderes de supervisión y vigilancia, y que le darían más poderes a la policía para hacer detenciones. Esto no sólo crearía un espacio “seguro” en el centro de la ciudad en los márgenes geográficos de Tepito, sino que estos cambios en los poderes y prácticas de la policía podrían ser usados para controlar por fin la situación de violencia y crimen más amplia, incluso en Tepito.

Por más lógica que parezca esta estrategia de usar el vínculo entre seguridad y desarrollo del centro como base para desafiar el poder y las prácticas en Tepito, los problemas relacionados con la delincuencia en este barrio eran demasiado amplios incluso para que la estrategia de cero tolerancia los cambiara. La violencia, el crimen y la ilegalidad siguieron fluyendo de Tepito; y como persistían y amenazaban las áreas destinadas para ser rescatadas, pusieron límites a los logros de la estrategia de desarrollo del centro, así como a los de la cero tolerancia para la ciudad en su conjunto. Sin duda, nadie esperaba que el virtual “enrejado” de una zona en particular y el dar prioridad a sus aspectos de seguridad resolvería todos los problemas más amplios de violencia y criminalidad. Pero es precisamente con respecto a esto que el enfoque del informe de Giuliani sobre el incremento de los poderes de la policía y el acento puesto en asegurar los espacios públicos y el uso de técnicas de alta tecnología para vigilar el espacio —más que los problemas de corrupción policiaca o la dinámica económica y de mercado subyacente en las actividades ilegales y delincuencia urbana— debiera dar qué pensar.

El problema no fue sólo que el equipo consultor de Giuliani y las autoridades locales de hecho eludieron las cuestiones de corrupción policiaca y el comercio ilegal, o que al enfocarse en la transformación del espacio público la policía tendría manos libres para seguir abusando de su poder. También era que las recomendaciones de cero tolerancia y de estrategia de ventanas rotas de hecho incrementaban la autoridad y poderes de la policía. Como resultado, la impunidad de la policía prácticamente siguió indemne, y acaso se vio estimulada. Y en la medida en que la corrupción policiaca siguió siendo un problema serio, los conocidos y fuertes vínculos entre la policía, las mafias (de la droga y otras actividades) y otros sectores ilegales en Tepito también

siguieron sin freno, cuando no reforzados. No sorprende, entonces, que los problemas más amplios de violencia y delincuencia en Tepito y otras partes de la ciudad persistieron pese a la aplicación del Plan Giuliani, lo que marcó límites a los logros del desarrollo del centro y así la ciudad de México quedó con una policía que continuamente era llamada para “vigilar” las fronteras entre los habitantes de altos ingresos y los de bajos ingresos, así como entre esta zona y sus amenazantes vecinos en Tepito.

### **La globalización de la cero tolerancia y el futuro del espacio público**

Así las cosas, ¿qué significa todo esto para las condiciones de seguridad de la ciudad de México, y para el papel que tiene la cero tolerancia en la defensa del espacio público o la vitalidad de la esfera pública? Se podría decir que, en virtud de su papel clave en sostener los nuevos desarrollos inmobiliarios del centro para las clases altas, las estrategias de cero tolerancia han ampliado la llamada esfera pública del centro de la ciudad de México al fomentar usos del suelo más diversos y para estratos económicos igualmente diversos en el centro histórico. No obstante, esta diversidad de la esfera pública florece no por la cero tolerancia, sino *a pesar de* ella, precisamente porque el vínculo entre cero tolerancia y desarrollo inmobiliario va en contra de los límites impuestos por la concentración del pequeño comercio, el cual no ha querido o no ha podido abandonar las calles y barrios históricos.

Además, como una consecuencia de una “publicidad” mayor fue estimular conflictos acerca de cuál debía ser la apariencia de las calles y áreas del centro, se dio más represión y restricción de movimiento en el espacio público por parte de la policía. Estas acciones, a su vez, revirtieron algo del carácter público y abierto de las zonas céntricas, originadas por la iniciativa conjunta de la cero tolerancia y desarrollo inmobiliario. Para decirlo llanamente, el ensanchamiento de la esfera pública del centro también provocó un estrechamiento del acceso al espacio público del centro. En términos de las labores policiacas, se puede decir que las estrategias para “asegurar” el espacio público de hecho pueden estar suprimiéndolo.

Esta dinámica paradójica está engastada en un contexto espacial y de desarrollo más amplio que pone en cuestión la relación entre esfera pública y espacio público, aunque de una manera ligeramente diferente. Al mismo tiempo que el movimiento en el espacio público queda restringido por la cero tolerancia en el centro, la falta de una reforma de la policía y la persistencia de actividades criminales provenientes del cercano barrio de Tepito significó que en las zonas inmediatamente fuera de los predios favorecidos en el

centro de la ciudad, la situación de seguridad se haya vuelto mucho peor, y así la vitalidad general de la esfera pública urbana queda comprometida, incluso en las partes “enrejadas” del centro. El efecto de las consecuencias no deseadas es enorme. A nivel de la ciudad en su conjunto, y pese a algunos logros en unas pocas zonas circunscritas del centro, el crimen urbano sigue alcanzando niveles tan intensos que muchos ciudadanos de la capital se sienten aún aprisionados por sus temores, lo que muchas veces impide que se aventuren solos en los espacios públicos, o por lo menos sin alguna forma de seguridad privada. Como se señaló antes, la mayor parte de las actividades criminales suceden en la vía pública o en el transporte público, aunque la percepción así como la realidad del crimen es parte del problema. Una encuesta llevada a cabo en 2005 por el ICESI mostró que 39% de la población del Distrito Federal ha reducido sus actividades públicas por el temor a la delincuencia (el porcentaje nacional es 20%), mientras que de ese 39%, casi 77% no sale de sus casas en la noche (Jiménez Ornelas, 2005:125-126). Los que sí salían por su propia voluntad (si se puede decir así) para transitar por las calles, el transporte público, los parques de la ciudad u otros espacios públicos, con mucha probabilidad son personas de bajos ingresos, que no pueden darse el lujo de tener seguridad privada y que tienen que usar el transporte público y caminar en lugar de un transporte privado para sus traslados.

El resultado puede ser caracterizado como una esfera pública disminuida o estrechada, en el sentido de que en el entorno de alta criminalidad generalizada en toda la ciudad, los espacios públicos que se usan también tienden a tener menos diversidad en términos de clases sociales o de estratos económicos. Podría llegarse a decir que la ciudad de México tiene actualmente dos “públicos” que constituyen su ámbito urbano: uno que comprende a los ciudadanos que usan las calles tradicionales y otros lugares públicos (incluso cuando los problemas de delincuencia e inseguridad los exponen a riesgos cuando salen al espacio público, con lo que se limita su libertad de movimiento); y otro “circuito” en el que los ciudadanos se mueven por un mundo urbano semi-privatizado, acompañados por personal de seguridad y transportes blindados privados, todo lo cual les permite una libertad de movimiento en el espacio público hasta cierto punto, pero que los mantiene física o tecnológicamente separados de los demás públicos. Una elección no muy atractiva que digamos, por decir lo menos: o bien una esfera pública ampliada que trae consigo una reducción del acceso al espacio público, como en las zonas céntricas; o bien una esfera pública limitada, debido a la persistencia de la delincuencia urbana que aleja a la gente del espacio público y que sólo puede compensarse mediante el uso de tecnologías, más policía y vigilancia y aparatos de seguridad que bifurcan todavía más la esfera pública.

Así pues, ¿cómo cayó la ciudad de México en esta situación tan lamentable? Por la globalización, como un proceso que ha transformado la economía urbana de la ciudad de México, y como un mecanismo para la divulgación mundial de conceptos, discursos e “ideas de gran aceptación” como la cero tolerancia.<sup>49</sup> Al invocar los logros obtenidos en la ciudad de Nueva York, y en su calidad de consultor global (mundial) encargado de llevar la estrategia neoyorquina de la cero tolerancia a entusiastas consumidores por todo el mundo, Rudolph Giuliani le dio nuevo significado a los conceptos y prácticas de la globalización. No sólo el prestigio de Nueva York como una ciudad global que está en el corazón de los flujos internacionales de capitales financieros e inversiones urbanas se vio fortalecido (si no es que acelerado) por la “solución” de los problemas de criminalidad e inseguridad, sino que estos problemas surgieron de una situación de ingresos sumamente polarizados y por el carácter inversor de la economía urbana como una consecuencia de la globalización.<sup>50</sup> Y en la medida en que la seguridad y los problemas de criminalidad amenazaban con interrumpir las oportunidades de inversión en propiedades de bienes raíces que contribuían a definir a Nueva York como una ciudad global, la “solución” de la cero tolerancia fue la que impulsó los motores de la globalización en Nueva York desde un principio. Con este modelo en mente, no debe sorprender que la ciudad de México aceptara alegremente la cero tolerancia.

Pero lejos de arrojar luz sólo en la parte de “globalización” del remedio para el truncado desarrollo de la zona centro, la experiencia de la ciudad de México también subraya cómo la globalización era parte del problema de creciente inseguridad y cómo comprometió el desarrollo del centro desde el principio. Un tráfico de drogas, armas y otras actividades de mercado negro cada vez más globalizado, una de cuyas fuentes puede ser rastreada a la liberalización de la economía mexicana, ayudó a acelerar los problemas de crimen y violencia en la ciudad de México. Esto no sólo condujo a nuevos límites del espacio público y de la esfera pública, como ya se dijo, sino que también puso límites a los esfuerzos locales por impulsar un nuevo desarrollo del centro histórico, lo cual alimenta aún más el círculo vicioso de los sectores público y privado que quieren “ser globales” en su búsqueda de

<sup>49</sup> Sklair (2005) tiene un argumento similar sobre la globalización y el surgimiento de la arquitectura icónica. Su énfasis en la nueva arquitectura, de hecho, se relaciona estrechamente con el proceso de dar prioridad al desarrollo de las zonas centrales que hemos examinado en este texto por medio de la lente de la cero tolerancia.

<sup>50</sup> Para más acerca de cómo la globalización crea desigualdades espaciales y de ingreso económico en la ciudad de Nueva York y otras importantes ciudades globales, al mismo tiempo que impulsa el desarrollo inmobiliario de altos ingresos, véase Sassen (2001).

soluciones. Al mismo tiempo, la naturaleza de los problemas de crimen y seguridad de la ciudad, especialmente cuando se entienden en su conexión con las redes globales de tráfico ilegal, impone severos límites a las capacidades de las “soluciones globales” como la cero tolerancia para cambiar la situación.

Es evidente que las recientes transformaciones del espacio público y de la esfera pública de la ciudad de México son consecuencia de los intentos por atacar la violencia y criminalidad que han marcado a la ciudad. Pero se trata de complejos problemas cuyos orígenes descansan en el pasado tanto como en el presente, en el contexto global tanto como en el urbano, por no hablar de la inveterada corrupción policiaca y los añejos patrones de uso del suelo en el centro y de la economía urbana. Dadas estas complejidades, pocos hubieran pensado que las estrategias de cero tolerancia en verdad serían la varita mágica para remediar los problemas más acuciantes del centro de la ciudad de México. Todavía menos, sin embargo, habrían imaginado que las soluciones de cero tolerancia, orientadas acaso hacia los quizá razonables objetivos de fomentar la renovación urbana del centro y crear una mayor seguridad pública, de hecho contribuirían a empeorar estos problemas en la ciudad en su conjunto, y al hacerlo, contribuir al deterioro de la calidad de vida en una de las capitales más colosales de América Latina.

Traducción del inglés de  
Óscar Luna Reyes

Recibido: febrero, 2007

Revisado: junio, 2007

Correspondencia: Department of Urban Studies and Planning/Massachusetts Institute of Technology/77 Massachusetts Avenue/Room 9-637/Cambridge MA 02139/correo electrónico: dedavis@mit.edu

### Bibliografía

- Alvarado, Arturo (2000), “Seguridad pública en la ciudad de México”, en Gustavo Garza (coord.), *La Ciudad de México en el segundo milenio*, México, El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- Alvarado, Arturo y Sigrid Arzt (eds.) (2001), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México.
- Andreas, Peter (1998), “The Political Economy of Narco-Corruption in Mexico”, *Current History*, vol. 97, abril, pp. 160-170.

- Anozie, Valentine, Juhie Shinn, Katy Skarlatos y Julio Urzúa (2004), *Reducing Incentives for Corruption in the Mexico City Police Force*, Madison (Wisconsin), La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison. Estudio preparado por estudiantes del curso “International Workshop, Public Affairs 869”, primavera de 2004, texto completo en <http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workshops/2003-2004/pa869/2004-MEXICO.pdf>, última consulta febrero, 2007.
- Arias, Desmond (2004), “Connecting the Sea and the Stars: The Politics of Drug Trafficking in Brazil and Latin America”, ponencia presentada en la Janey Conference sobre “Security and Democracy in the Americas”, New School University Graduate Faculty, abril.
- Arroyo, Mario (2003), “Evaluando la ‘estrategia Giuliani’: la política de cero tolerancia en el Distrito Federal”, USMEX 2003-04 Working Paper Series, Center for U. S.-Mexican Studies, University of California at San Diego. Ponencia presentada en el coloquio “Reforming the Administration of Justice in Mexico”, 15-17 de mayo de 2003, texto completo en <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/arroyo>, última consulta, junio 2007.
- Arteaga Botello, Nelson (2006), “Vigilancia y control social de la violencia en México”, *Capítulo Criminológico*, vol. 34, núm. 1, marzo, pp. 33-54.
- Arteaga Botello, Nelson y Adrián López Rivera (1998), *Policía y corrupción: El caso de un municipio de México*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Bailey, John y Roy Godson (eds.) (2000), *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Baroni, Bruno (2007), *Spatial Stratification of Street Vendors in Downtown Mexico City*, Master of City Planning (MCP), Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, tesis de maestría.
- Certeza (2003), “Revitaliza la inversión al Centro Histórico: Carlos Slim”, *Certeza: Economía y Negocios*, vol. 6, núm. 54.
- Cevallos, Diego (2000), “México: Policías se preparan para protestar”, *Inter Press Service América Latina* [agencia noticiosa en línea: <http://www.ipseñespañol.net/latam.asp>], 13 de septiembre, texto completo en <http://domino.ips.org/ips%5Cesp.nsf/vwWebMainView/8E13658FC45CA44980256A0800573D50/?OpenDocument>, última consulta febrero, 2007.
- Cross, John (1998), *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Palo Alto (California), Stanford University Press.
- Davis, Diane E. (en prensa), “Policing and Populism in the Cárdenas and Echeverría Administrations”, en William Beezley (ed.), *Populism in Mexico in Historical Perspective*, Tucson (Arizona), University of Arizona Press (ponencia presentada en el coloquio “Populism in Mexico: Cárdenas and Echeverría”, Department of History, University of Arizona, abril de 2006).
- (2006a), “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 1, pp. 55-86.

- (2006b), “Conflict, Cooperation, Convergence: Globalization and the Politics of Downtown Development in Mexico City”, en *Politics and Globalization: Research in Political Sociology*, vol. 15, pp. 139-174.
- (2005), “Contending Planning Cultures and the Urban Built Environment in Mexico City”, en Bishwapriya Sanyal (ed.), *Comparative Planning Cultures*, Nueva York y Londres, Routledge, pp. 193-219.
- (1999) [1994], *El levitán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica.
- Davis, Diane E. y Arturo Alvarado (1999), “Descent into Chaos? Liberalization, Public Insecurity, and Deteriorating Rule of Law in Mexico City”, *Working Papers in Local Governance and Democracy*, vol. 99, núm. 1, pp. 95-107.
- Davis, Robert C., Christopher W. Ortiz, Sarah Dadush, Jenny Irish, Arturo Alvarado y Diane E. Davis (2003), “The Public Accountability of Private Police: Lessons from New York, Johannesburg, and Mexico City”, *Policing and Society*, vol. 13, núm. 2, junio, pp. 197-210.
- De la Barreda Solórzano, Luis (2007), “Miedo”, *Letras Libres*, vol. 9, núm. 97, enero, pp. 26-30.
- DePalma, Anthony (2002), “The Americas Court a Group that Changed New York”, Estados Unidos, *The New York Times*, sección “New York and Region”, 11 de noviembre.
- Ferrer, Gladys (2003), “Urge Coparmex a adoptar modelo de Giuliani”, México, *Reforma*, 10 de abril, texto completo en [wysiwyg://32/http://www.reforma.com/ciudaddemexico/articular/285497](http://www.reforma.com/ciudaddemexico/articular/285497)
- Friedsky, Noah (2003), “El juego de Giuliani en la ciudad de México. Una historia de miedo, poder y dinero” [11 de septiembre], *The Narco News Bulletin*, núm 31, texto completo en <http://www.narconews.com/Issue31/articulo867.html>, última consulta, febrero 2007.
- Fundación Mexicana para la Salud (1997), *La violencia en la Ciudad de México. Análisis de la magnitud y su repercusión económica*, México, Fundación Mexicana Para la Salud.
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (1998), *Programa general de desarrollo del gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Programa de trabajo del gobierno del Distrito Federal 1998*, México, GDF.
- Gregory, Joseph R. (1999), “Mexico: A Call to Fight Crime”, en “World Briefing” [Síntesis noticiosa mundial], Estados Unidos, *The New York Times*, 27 de febrero, p. A4.
- Harcourt, Bernard (2001), *Illusions of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- ICESI (2005), *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3): Análisis de resultados*, México, Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A. C.
- Jiménez Ornelas, René Alejandro (2005), “Percepción ciudadana sobre la inseguridad en la globalización: México y el Distrito Federal”, en Elsa Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma (comps.), *Inseguridad, riesgo y vulnerabilidad*, Puebla (México), Universidad Autónoma de Puebla.

- La Jornada* (1999a), “Defienden *calidad moral* de jefes policíacos”, México, *La Jornada*, 25 de agosto, p. 64.
- (1999b), “Aplica la SSP plan de emergencia para el control de 37 mil policías”, nota de José Galán, México, *La Jornada*, primera plana, 2 de marzo, texto completo en <http://www.jornada.unam.mx/1999/03/02/someten.html>, última consulta febrero, 2007.
- Lefebvre, Henri (1996), *Writing on Cities*, Londres y Nueva York, Basil Blackwell.
- Llopard, Jordi Pius (2003), “*Robocop in Mexico City*”, *NACLA: Report on the Americas*, número dedicado a “The Rise of Crime, Disorder, and Authoritarian Policing”, vol. 37, núm 2, septiembre-octubre, pp. 22-23.
- Lomnitz, Claudio (2003), “The Depreciation of Life during Mexico’s Transition into ‘the Crisis’”, en Jane Schneider e Ida Susser (eds.), *Wounded Cities: Destruction and Reconstruction in a Globalized World*, Nueva York y Oxford, Berg Publishers, pp. 47-70.
- Martínez de Murguía, Beatriz (1999), *La policía en México: ¿orden social o criminalidad?*, México, Editorial Planeta.
- Murrieta, Mayo y María Eugenia Graf (1988), *¿En dónde quedaron mis recuerdos? (la vecindad en Tepito)*, México, Ediciones Tepiteños/Centro de Estudios Tepiteños.
- Pansters, Wil y Héctor Castillo Berthier (2006), “Insecurity and Violence in Mexico City”, Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books.
- Pineda, Miguel (2003), “El Centro Histórico, más vivo”, *Certeza: Economía y Negocios*, vol. 6, núm. 54.
- Reforma* (2004), “Reproban seguridad; no vence plazo —Gertz: Incumplen compromisos”, México, 28 de julio, p. 6a.
- Rosales Ayala, S. Héctor (1991), *Tepito ¿Barrio vivo?*, Cuernavaca (Morelos), Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ross, John (2003), “Guns, Trade, and ‘Control’”, *NACLA Report on the Americas*, número dedicado a “The Rise of Crime, Disorder, and Authoritarian Policing”, vol. 37, núm. 2, septiembre-octubre, pp. 18-19.
- Sassen, Saskia (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*, 2a. ed., Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press.
- Sierra, Arturo (2003), “Pide Giuliani a DF cambios en leyes”, México, *Reforma*, 27 de junio, texto completo en <http://buesquedas.gruporeforma.com/utileras/imdservisions3W.DLL?JSearchformatS&file=|6/27/2003>
- Sierra, Arturo y Mariel Zúñiga (2003), “Lanza reto Giuliani: inviertan en el DF”, México, *Reforma*, 12 de marzo, texto completo en [wysiwyg://32/http://www.reforma.com/ciudaddemexico/articular/276742](http://www.reforma.com/ciudaddemexico/articular/276742)
- Sklair, Leslie (2005), “The Transnational Capitalist Class and Contemporary Architecture in Globalizing Cities”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, núm. 3, septiembre, pp. 485-500.

- Smith, Geri (2003), “Mexico City’s Battle to Beat Crime”, *Business Week Online*, 20 de agosto, texto completo en [http://www.businessweek.com/bwdaily/dnflash/aug2003/nf200330820\\_5793\\_db017.htm?chan=search](http://www.businessweek.com/bwdaily/dnflash/aug2003/nf200330820_5793_db017.htm?chan=search), última consulta, febrero 2007.
- Steinert-Threlkeld, Tom (2002), “CompStat: From Humble Beginnings”, *Baseline Magazine*, 9 de septiembre, texto completo en <http://www.baselinemag.com/article2/0,1397,522873,00.asp>, última consulta, febrero 2007.
- Turbiville, Graham H. Jr. (1997), “US Army on Law Enforcement and the Mexican Armed Forces”, abril, Fort Leavenworth (Kansas), United States Army Foreign Military Studies Office, texto completo en [http://flag.blackened.net/revolt/mexico/usa/army\\_on\\_mex\\_army\\_apr97.html](http://flag.blackened.net/revolt/mexico/usa/army_on_mex_army_apr97.html), última consulta, febrero 2007.
- Valenzuela Aguilera, Alfonso (2004), “La ley de la calle: inseguridad urbana y control social del espacio en la Ciudad de México”, *Journal of Latin American Urban Studies*, vol. 6, otoño, pp. 57-72.
- Victoria Zepeda, Felipe (1994), *Perro rabioso: la corrupción policiaca sí es posible exterminarla. Carta abierta al presidente de México, 1994-2000*, pról. de Octavio Colmenares Vargas, México, Edamex.
- Wacquant, Loïc (2006), “The ‘Scholarly Myths’ of the New Law and Order Doxa”, *Socialist Register*, vol. anual, pp. 93-115.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zukin, Sharon (1989), *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*, 2a. ed., New Brunswick (Nueva Jersey), Rutgers University Press.
- Zurita, Beatriz *et al.* (1999), *Trends and Empirical Causes of Violent Crime in Mexico*, discussion paper, Washington D. C., The World Bank/Mexican Health Foundation [FUNSALUD], texto completo en <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/5aaa39a87ab8daf985256cc6006f355b/7eb8495c22df44b685256880007ee937?OpenDocument>

— |

| —

— |

| —