

Génesis y trayectorias organizacional e institucional de la policía de la Ciudad de México

Recibido: 29 abril 2022- Aceptado: 13 mayo 2022

Alejandro Vega Godínez¹

Resumen

El artículo tiene por objetivo estudiar las trayectorias organizacional e institucional de la policía de la ciudad de México. La pregunta central de la pesquisa es: ¿cuál es el peso del pasado en la institución y organización policial contemporánea? Para abordar esta pregunta, se retoman algunas herramientas teóricas y metodológicas de la teoría organizacional y del institucionalismo histórico. El análisis se concentra en el estudio de coyunturas críticas que se tradujeron en reformas administrativas y afectaron las prácticas sociales de la organización e institución policial. El período de estudio comprende desde la Colonia hasta el fin del Porfiriato. El estudio confirma la relevancia del pasado para comprender tanto los trazos fundamentales de la cultura policial así como la manera de concebir el orden público por parte de las autoridades. En particular, se destacan la ordenanza de 1782 y la Gendarmería Porfirista creada en 1879 que constituyen dos momentos

clave en el proceso de formación de la policía capitalina. En ambos, la baja profesionalización, el desprestigio del trabajo policial y la normalización de la extorsión consolidaron el sendero según el cual la institución policial favoreció la cohabitación de estándares dobles: legales e ilegales en la conservación del orden público.

Palabras clave: Institucionalización, Sendero de Dependencia, Policía, ciudad de México

Abstract

The article aims to study the organizational and institutional trajectories of the Mexico City police. The main research question is: what is the weight of the past in the contemporary police institution and organization? To address this question, some theoretical and methodological tools of organizational theory and historical institutionalism are used. Analysis focuses on the study of critical

¹ Profesor-investigador. Departamento de Estudios Institucionales. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8833-7358>

junctions that resulted in administrative reforms and affected the social practices of the police organization and institution. The research covers from the Colony to the end of the Porfirian period. Study confirms the relevance of the past to understand both the fundamental traits of police culture as well as the way of conceiving public order by the authorities. The "ordenanza" of 1782 and the Porfirian Gendarmerie in 1879 constitute two crucial moments

in the institutionalization of the capital city police. In both, the low professionalism, the discredit of police work, and the normalization of extortion consolidated the path according to which the police institution favored the cohabitation of double standards: legal and illegal in the maintenance of public order.

Keywords: Institutionalization, Path Dependence, Police, Mexico City

Vista desde una perspectiva formal, la organización policial se asemeja a una organización maquina, compuesta por una estricta división del trabajo y orden jerárquico. Una rápida revisión de la literatura basta para dilucidar que la policía, como cualquier otra organización, es mucho más que una máquina burocrática. Existe una amplia literatura que señala que las policías están muy lejos de comportarse según su ideal tipo burocrático-racional. La corrupción presente, lo mismo entre la base como en la jerarquía, ha sido uno de los trazos más reconocidos y analizados por los especialistas (Arteaga y López 1998; Ríos, 1983, González, 1983). El uso preferente de acuerdos informales sobre los formales (Suárez de Garay, 2005), el secreto y la desconfianza han sido otros de los rasgos característicos de la cultura policial (Azaola, 2006). El abuso del poder discrecional para controlar y reprimir a distintas poblaciones (González, 1983; Ríos, 1983) así como la cooptación por el crimen organizado (Astorga, 2016; Mazzitelli, 2017; Benítez, 2017; Ruiz y Azaola, 2014) representan otros trazos para caracterizar a las policías como los culpables favoritos del clima de inseguridad que se respira en las distintas ciudades de nuestro país.

Sin embargo, al mismo tiempo, los policías siguen siendo el primer referente de autoridad al que acuden los ciudadanos en caso de peligro a su persona o propiedad (Alvarado y Silva, 2011; Alvarado 2012). A pesar de su desprestigio, su presencia es omnipresente. Los vemos patrullando las calles, vigilando los bancos, las escuelas, los centros comerciales, los hospitales, los parques y jardines, los aeropuertos, las tiendas de conveniencia, los cines, los restaurantes, las manifestaciones y los eventos deportivos. En su interacción cotidiana con distintos públicos, las fuerzas del orden ofrecen una considerable cantidad de servicios que

van más allá de la seguridad, vigilancia y represión de la criminalidad: dirimen disputas entre ciudadanos, conectan distintos servicios públicos de proximidad con los vecinos, ayudan a encontrar niños perdidos, prestan servicios de primeros auxilios; sin ir más lejos, los policías, junto con el personal médico, estuvieron en la primera línea en la estrategia de combate a la pandemia del virus: SARS-COV2.

Una manera sugerente para tratar de entender las contradicciones y paradojas que atraviesan a una organización consiste en mirar su presente, pero también su pasado. En efecto, una estrategia alternativa para entender a las organizaciones es tomar en cuenta los procesos sociales de larga trayectoria que las han ido moldeando a lo largo del tiempo. A diferencia de lo que señala el enfoque instrumental, los objetivos de la organización no son el resultado de un cálculo racional, sino el producto de patrones de comportamiento cuyas raíces profundas se ubican en el pasado u origen de la organización. Estos patrones son respuestas a problemas o situaciones específicas, que han sido interiorizadas a lo largo del tiempo, y que siguen influenciando la toma de decisiones y comportamientos actuales.

Partiendo de lo anterior, el presente texto tiene por objetivo analizar la organización e institución policial de la ciudad de México desde la época colonial hasta el fin del Porfiriato, momento en que se institucionalizan los principales rasgos de la organización policial en nuestro país. Las preguntas que orientan la discusión son : ¿cuál es el peso del pasado en la institución y organización policial contemporánea?, ¿cuáles son los momentos clave en el proceso de institucionalización de la policía capitalina? En este punto se hace una distinción importante. En la lengua inglesa existen dos conceptos muy cercanos: *police* y *policing*, el primero hace referencia a la organización, mientras el segundo hace referencia a las actividades y operaciones realizadas entorno a la vigilancia, control y represión. Tomando en cuenta esa distinción, en el presente documento cuando se hace referencia a la policía o policías se alude a la organización, mientras que cuando se hace mención de las actividades de vigilancia, control y represión se remite a la institución policial.

Para abordar las anteriores preguntas, se retoman algunas de las herramientas teóricas y metodológicas de la teoría organizacional y del institucionalismo histórico. El análisis se concentra en coyunturas o momentos críticos que se tradujeron en reformas administrativas y afectaron las prácticas sociales de la organización e institución policial. El objetivo es tener una visión panorámica de las configuraciones político-administrativas e identificar regularidades que fueron

delineando un patrón o “sendero” en los modos de funcionamiento interno y externo de la organización policial.

Para obtener esta visión longitudinal, el artículo se nutre de literatura histórica, generalmente interesada en la historia política e institucional que realiza contribuciones significativas a la comprensión de la institución policial, pero que limita su campo de interpretación a períodos precisos en el tiempo. Así, el presente artículo busca conectar y relacionar varios períodos y proporcionar una visión amplia sobre el proceso de institucionalización de la policía en México. Metodológicamente el artículo se nutre de dos grandes fuentes de información. En primera instancia se retoman investigaciones históricas especializadas en el estudio de las estructuras y la institucionalización de la policía en México durante el período definido. Estas fuentes son complementadas con literatura que ilustra la institución policial en otros contextos nacionales, específicamente en Europa y Estados Unidos. El uso de ésta última tiene por objetivo comparar e identificar las coincidencias y particularidades en la implementación de esquemas formales.

El documento se divide en cinco partes. En la primera se hace una breve presentación de los principios teóricos del Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH), los lentes conceptuales utilizados para el análisis. En la segunda se aborda el período colonial antes del nacimiento de la noción de policía como se le concibe modernamente. En la tercera se abordan las reformas Borbónicas, el primer impulso modernizador y momento de nacimiento de la primigenia figura de policía de barrio. En la cuarta, se aborda el inicio de la vida independiente donde convivieron dos modelos de policía en la ciudad, uno más próximo a la población regido por la lógica del honor, otro influenciado por la milicia que empieza a identificar a la seguridad como una responsabilidad gubernamental. Finalmente, el artículo cierra con la Gendarmería Porfirista donde se sintetizan los trazos característicos de la policía moderna, a saber: una policía de clase, poco capacitada, corrupta, que basa su capacidad de vigilancia con el despliegue del mayor número de elementos en las calles de la ciudad.

1. El institucionalismo histórico: el peso del pasado

Para el institucionalismo histórico la clave para la comprensión de cualquier organización se encuentra en su pasado. Mientras que para la corriente instrumental los tomadores de decisiones controlan el destino de la organización, pues ellos son los responsables de definir los objetivos y luego entonces, influyen directamente en sus resultados. Para los institucionalistas, en cambio, el desempeño de una organización se explica por los patrones de comportamiento cuyas raíces profundas se ubican en el origen de la organización. Estos patrones

son respuestas a problemas o situaciones específicas, que han sido interiorizadas a lo largo del tiempo, y que siguen influenciando la toma de decisiones y comportamientos de los actores en el presente.

Para ilustrar la impronta del pasado, el institucionalismo histórico propone el concepto del sendero de dependencia (Path Dependence) que puede definirse grosso modo como las normas culturales y los valores que marcaron a la organización en sus primeros años de formación y que han dejado una impresión permanente en ella (Pierson y Skocpol, 2002, Pierson, 2000). De acuerdo con Pierson (2000) existen dos variantes de sendero. En la primera, el pasado se vincula de manera imprecisa con el presente, al señalar que lo ocurrido en un punto temprano de la vida de la organización afecta sus posibles resultados actuales y futuros. En la segunda, el vínculo entre el pasado y presente se estructura a partir de un sendero de dependencia: una vez iniciado un camino, los costos asociados para venir atrás son muy grandes. Pueden existir otros cursos de acción, pero el entorno institucional obstruye la posibilidad de desviarse, al menos no de manera radical, de la decisión inicial. Una vez que se ha seguido un sendero, las opciones disponibles se encuentran limitadas por la decisión previa. Esta idea se asocia con el concepto de costos decrecientes o procesos de retroalimentación positivos.

La perspectiva institucional histórica se vincula con estrategias de producción de conocimiento particulares. Ciertamente se nutre de la historia. Pero no se trata de una simple acumulación de datos e información del pasado. A pesar de que Pierson y Skocpol reconocen variaciones metodológicas y de análisis, también identifican elementos comunes en las estrategias de investigación, especialmente en la manera de formular preguntas y proponer explicaciones. Para empezar, un elemento común de las investigaciones en este campo es que el concepto de institución, el cual es retomado en un sentido amplio, haciendo referencia a reglas, restricciones o respuestas que, a lo largo de amplios periodos de tiempo, han guiado el comportamiento de los actores individuales y colectivos. Una segunda estrategia de investigación habitual es centrar la atención en “coyunturas críticas” o momentos formativos donde tienen su origen los procesos de retroalimentación positivos que generan patrones de comportamiento e inercias en la manera de pensar y abordar distintas cuestiones. Los institucionalistas tienden a separar los procesos formativos de los procesos de madurez en las instituciones. Se asume que el cambio político, económico y social produce un periodo de transición. Durante este periodo, los viejos patrones institucionales son sustituidos o modificados por nuevos estándares normativos y en ocasiones también, por nuevas estructuras lo que después de un tiempo derivaría en un estado de consolidación institucional. Finalmente, un tercer elemento distintivo

es el interés por definir y explicar las causas profundas de los grandes enigmas del mundo real. Su objetivo es hacer comprensible contextos y procesos que dan forma al Estado, las políticas públicas, los mercados, las tecnologías, el régimen político, etcétera. Así no es raro que entre los ejemplos de investigaciones que han utilizado estos lentes teóricos se ubiquen investigaciones interesadas en la evolución de los Estados de Bienestar (Esping-Andersen, 2007), la influencia del capital social en el desarrollo económico (Putman, et al, 1993) o el proceso de institucionalización del Congreso de los Estados Unidos (Polsby, 1968), por citar sólo algunos ejemplos.

Para concluir con esta brevísima introducción de los principios teórico-metodológicos del institucionalismo histórico, no podemos dejar de mencionar que una de las críticas realizadas a esta escuela de pensamiento es su preocupación por la identificación de valores y principios que producen estabilidad a lo largo del tiempo. Como lo señalan Peters y Pierre, (1998:571) “el institucionalismo histórico tiende a ver el proceso de emergencia y consolidación institucional como lógico y ordenado... con poco espacio para las paradojas y contradicciones”. El carácter institucionalizado de las organizaciones las vuelve predecibles y en cierta medida esta aparente inflexibilidad se confunde con conservadurismo. Para solventar el dilema entre estabilidad y cambio, Peters y Pierre vinculan la transformación institucional con los cambios en los valores y objetivos que guían la acción política. Los valores presentes en los arreglos institucionales pueden ser vistos como manifestaciones de los regímenes políticos. De acuerdo con esta distinción, el cambio se produciría bajo dos modalidades. En la primera variante, el cambio es orgánico, la distancia entre los valores del entorno institucional y los objetivos de las entidades estatales se ajustan de manera incremental. El cambio institucional sirve funcionalmente para restaurar la coherencia entre los valores presentes en el régimen político y los valores de los arreglos institucionales de las estructuras estatales. En la otra versión, el cambio es un acto disruptivo planificado, este se deriva de la fuerte separación de los problemas de públicos y las ideas. En esta variante, el cambio de las instituciones se deriva de un profundo cambio ideológico que trasciende este plano para concretizarse en acciones de política que refuerzan, a su vez, la transformación de los arreglos institucionales en un proceso recursivo-transformador.

Es a partir de estos lentes conceptuales como a continuación se aborda el estudio de la policía en la ciudad de México.

2. Antes del nacimiento de la función policial

Durante el período colonial, la seguridad fue una actividad esencial. El vasto territorio y su control pasó por un lento proceso de conquista militar, fundación

de poblados e incorporación de distintas poblaciones indígenas bajo el dominio español. La conquista militar no aseguró el control del territorio y sus habitantes. La tranquilidad y seguridad públicas fueron elementos de preocupación constante entre las autoridades españolas (Bazán Alarcón, 1964; Rojas, et al, 1994).

Muy pronto se empezó a gestar una cierta diferenciación entre la seguridad en los espacios urbanos y aquella de los llamados espacios abiertos. La vigilancia de los caminos y territorios rurales fue una tarea encomendada principalmente a cuerpos milicianos. Dos instituciones fueron utilizadas para asegurar la seguridad en despoblado: la Santa Hermandad y el Tribunal de la Acordada.

2.1 La Santa Hermandad y la Acordada

La Santa Hermandad tiene su origen en la Edad Media peninsular y estaba formada por uniones de municipalidades organizadas para combatir a los bandoleros y ladrones de ganado. En la Nueva España, la Santa Hermandad no tuvo mucho éxito debido a que en su implantación en 1543, no recibió el apoyo de los alcaldes ordinarios quienes rara vez asumieron la responsabilidad de vigilar los espacios abiertos. En 1603 se reformó esta instancia dotándola de sus propios alcaldes quienes supeditados a los tribunales de la Real Sala del Crimen tenían la responsabilidad de combatir a los bandoleros y asegurar la seguridad de los caminos. Sin embargo, por problemas de coordinación entre estas dos instancias, el creciente número de bandoleros, alimentada por la llegada constante de aventureros españoles y la inmunidad eclesiástica, que impedía perseguir a los criminales en los templos religiosos, limitaron la efectividad de sus acciones (Bazán Alarcón, 1964).

Para reforzar el aparato punitivo, en 1719 se creó el Real Tribunal de la Acordada, institución nueva y sin antecedentes previos, creada para controlar el bandolerismo en la Nueva España (MacLachlan, 1976). La Acordada fue un tribunal que combinaba facultades policiales, judiciales y penitenciarias que además de estar autorizado para la aplicación de penas corporales actuaba de manera independiente de la Real Sala del Crimen, en principio, la máxima instancia de justicia ordinaria del régimen colonial.

Al frente de este tribunal se encontraba un juez quien realizaba rondas de vigilancia acompañado de un abanderado, comisarios, cuadrilleros, un escribano y un capellán. En caso de necesidad, este grupo era reforzado por un piquete de soldados dragones (Bazán Alarcón, 1964). Distintas fuentes coinciden en señalar que la Acordada gozó de gran prestigio en sus primeros años debido a su capacidad para perseguir a los criminales y su poder para impartir justicia expedita (Rojas

Sosa, 2013). Los criminales tan pronto eran capturados, eran juzgados, pudiéndoseles incluso aplicar la pena de muerte in situ, dejándose sus cuerpos colgados en los árboles de los caminos, a la vista de todos para servir de ejemplo (Bazán Alarcón, 1964). Su campo de influencia se vió incrementado en 1747 cuando se incorporó bajo su responsabilidad la guarda de caminos y posteriormente en 1771 se agregó a sus funciones el control de bebidas prohibidas. A lo largo de su existencia, de prácticamente un siglo, la Acordada procesó alrededor de 62 900 prisioneros, ejecutó a 800 personas y condenó al presidio a 19 410 individuos (MacLachlan, 1976).

Si la efectividad de la Acordada fue celebrada, sobre todo en sus primeros años, lo cierto fue que su desempeño dependía más de la persona que detentaba el liderazgo que del entramado institucional bajo el cual se sustentaba su funcionamiento. La falta de controles externos y la nula rendición de cuentas derivó en excesos. Dentro de sus masmorras las personas podían permanecer varios años sin recibir sentencia, también se documentó la aplicación de penas excesivas, como la pena capital, a personas que habían sido detenidas por robo (Rojas Sosa, 2013). Además, como lo señala Rojas Sosa (2013), la laxitud de sus atribuciones derivó también en álgidas controversias con la Sala del Crimen con la que disputó la jurisdicción de distintos expedientes judiciales. En la ciudad de México, el traslape de atribuciones fue más allá. Los alcaldes de la acordada realizaban rondines de vigilancia de manera paralela a los realizados por los alcaldes de barrio, representantes de la justicia ordinaria del Rey (ver más adelante). Las Audiencias de México y Guadalajara fueron particularmente críticas sobre los procedimientos de la Acordada, cuyas resoluciones eran inapelables (MacLachlan, 1976). Para evitar los excesos y acotar la discrecionalidad, la cédula real de 1790 estableció que todas las sentencias de la Acordada, antes de ser ejecutadas, debían ser aprobadas por una junta de revisión compuesta por un alcalde de la Sala del Crimen, un representante legal del virrey y un abogado. Un año más tarde derivado de distintas quejas de las autoridades locales que denunciaban que los alcaldes de la Acordada entraban a su territorio sin haber solicitado previamente el pase, el virrey emitió un decreto que constreñía la actividad de la Acordada a los límites de su jurisdicción (Rojas Sosa, 2013) Si estas restricciones a la autonomía fueron revocados en 1795, la decadencia de la Acordada sería confirmada en la Constitución de Cádiz de 1812 que suprimió el régimen de excepción bajo el cual funcionaba, desapareciendo finalmente en 1814 (MacLachlan, 1976).

2.2 Policía y buen gobierno

En relación con las aglomeraciones urbanas, el contexto sociocultural de las ciudades novohispanas en general y de la ciudad de México en particular, ilustraba un crisol de poblaciones de distintos orígenes étnicos, sociales, económicos y culturales, reunidos en un mismo territorio pero separados por estrictas reglas que otorgaban privilegios a unos y sometían a los otros. Durante los siglos XVI, XVII y XVIII, de acuerdo con Bazán Alarcón (1964), se promulgaron distintas medidas de policía y buen gobierno con el objetivo de reprimir la delincuencia pero también evitar disturbios y regular los estilos de vida de las castas y españoles pobres. Así, se dictaron varias medidas para evitar la vagancia y mendicidad². También se publicaron ordenanzas que buscaron evitar disturbios al orden público o como lo señalaban en la época "guerrear en las calles o en los barrios" (Bazán de Alarcón, 1964:319). Por otra parte, el temor de revueltas e insubordinación se ve también reflejada en las distintas ordenanzas que prohibían a los indios y castas la portación de armas o la interdicción que pesaba sobre los esclavos para reunirse en grupos de más de tres individuos.

Si los anteriores aspectos de las actividades de vigilancia hacen referencia a situaciones de control, lo cierto es que "la noción policía" en la Nueva España tuvo una acepción mucho más amplia que la mera vigilancia y preservación del orden público. La policía se asociaba al buen gobierno. Comprendía aspectos de la vida pública como privada como "la observancia religiosa, las buenas costumbres o la necesidad de actitudes disciplinadas para el funcionamiento de la sociedad" (De Gortari, 2012:117)

Durante la Colonia, Regina Hernández (2005) distingue dos momentos en la evolución de la palabra policía, cada uno de ellos, asociados a cosmovisiones distintas sobre el rol que cumple el gobierno en la sociedad. En el primero, que va del siglo XVI hasta mediados del XVIII, la policía se relaciona básicamente con el buen gobierno de la comunidad. Dicho de otra manera, la policía se define en un sentido amplio, asociándose con las actividades del Ayuntamiento y su administración que abarcan una amplia variedad de espacios de la vida en colectivo como la circulación, el comercio, la urbanización, la regulación de los

² Durante la Colonia, la vagancia y la mendicidad fueron temas recurrentemente vinculados a la seguridad pública. Los contingentes de jóvenes españoles llegados al nuevo mundo que no desarrollaban actividades productivas eran considerados como potenciales forajidos y asaltantes. Así, durante 1706 se emitió una ordenanza para que los vagabundos de la Ciudad de México fuesen trasladados a la provincia de Itzá (Yucatán) y contribuyeran a su colonización. En el mismo sentido, en 1718 otra ordenanza impulsó la limpieza de los vagos de la ciudad remitiéndolos a presidios, en especial a la Florida (Bazán Alarcón, 1964).

oficios, la limpieza de las calles, el precio de bienes y servicios, la civilidad y el respeto a las buenas costumbres. Las ordenanzas y los bandos fueron los dos instrumentos privilegiados para regular todas las esferas y dimensiones de la vida social anteriormente evocadas (Nacif, 1986).

Institucionalmente hablando, el Ayuntamiento de México era responsable de vigilar el cumplimiento de los bandos y órdenes de las autoridades virreinales. Éste se estructuraba en torno a la llamada Junta de Policía conformada por el Alcalde Mayor y regidores, denominados también diputados de policía de quienes dependían los celadores públicos (Nacif, 1986) Los celadores fueron el brazo operativo del Ayuntamiento. Los también denominados vigilantes, serenos o guarda farolas tenían la función de “celar” el cumplimiento de las normas y bandos emitidos por la autoridad. Aunque realizaban actividades de vigilancia, propiamente no pueden ser considerados policías. La figura más cercana sería la de inspector. Los celadores trabajaban en distintas comisiones administrativas encargadas de los servicios públicos de la ciudad como obras públicas, abasto, mercados, empedrado. A pesar de su nombre, la Junta de Policía no se dedicó a perseguir los actos criminales sino a prevenir, cuidar y ordenar la vida colectiva. Cuando los celadores detectaban un hecho criminal daban aviso a la policía de la Acordada o la tropa (Nacif, 1986).

El segundo momento de la concepción de policía, evocado por Hernández (2005), se desarrolló en la parte final del siglo XVIII, período en el que surge entre las élites la necesidad de corregir el desorden urbano y mejorar la protección de la propiedad. Durante este lapso las contradicciones sociales, la miseria de muchos y la riqueza de pocos, la falta de infraestructura urbana en amplias áreas de la ciudad fueron los detonadores de la transformación de la noción de policía que pasó “del cuidado del orden a la prevención del desorden” Hernández (2005:17). En este período, la policía comenzó su tránsito hacia su visión según la cual el rol del gobierno no sólo es el buen gobierno sino también debe controlar y castigar las desviaciones que atenten en contra de la vida en sociedad. La imagen de la ciudad de México a finales del siglo XIX que transmiten distintos historiadores es la de una ciudad sucia con calles caóticas, llenas de basura, cascajo y fauna nociva, con avenidas y callejuelas abarrotadas de personas sin domicilio fijo que viven literalmente en sus aceras de donde obtienen su sustento y hacen sus necesidades.

Para regular la vida en sociedad el gobierno de la ciudad emitió distintos reglamentos y bandos de Policía. Las áreas que fueron privilegiadas por la autoridad para comenzar a regular la vida en colectivo fueron la prevención de los incendios, la gestión de la basura e inmundicias y el abasto público (Nacif, 1986).

Para asegurar el orden público, el régimen colonial endureció las sanciones. Además de las multas se permitió el uso de castigos punitivos como la cárcel, los azotes y la confiscación de bienes. El poder coercitivo fue aprovechado por algunos celadores quienes vieron su trabajo en las calles como una fuente de negocios personales. La dotación de gratificaciones económicas a cambio de multas fue una práctica común. Aunque los bandos solicitaban la probidad de los celadores e incluso se previeron sanciones en caso de la detección de faltas en la moral y ética de sus empleados, lo cierto es que más allá de las normas escritas no existían controles efectivos que reprimieran efectivamente la extorsión de los celadores. Si los celadores extorsionaban lo explica Nacif (1986) era porque los 2 reales diarios (8 pesos mensuales) los colocaba en una posición de vida precaria.

Distintos historiadores coinciden en caracterizar a los celadores como “la imagen más verdadera de la miseria”(Exbalin y Pulido, 2019:50). De acuerdo con Nacif (1986:27), los celadores vestían “ropas sucias, viejas, rotas y gastadas”. La imagen descuidada de los celadores es ilustrativa de varios aspectos centrales de la percepción y la conducción del trabajo policial. Por un lado, el descuido de la apariencia no es sino la manifestación del poco valor que les otorgaban las autoridades al trabajo de los celadores quienes demandaban uniformes y salarios dignos. Ante la falta de una respuesta institucional, la solución encontrada por los celadores fue instrumentalizar la aplicación de la ley en su beneficio personal. Paralelamente, la extorsión y la apariencia miserable de los agentes del orden deslegitimó a los representantes más cercanos de la autoridad frente a la población. Las relaciones entre los agentes del orden y la población fueron de antagonismo. Para la población ciertamente “los harapientos celadores” no eran dignos de respeto. Fueron comunes las manifestaciones de burlas y resistencias a la aplicación de la normatividad por parte de la población. Fue así que incluso antes del nacimiento misma de la institución policial se observa una falta de respeto hacia los representantes del orden público y por extensión a las reglas y criterios de vida en sociedad que buscaban imponer. Desde sus orígenes el incipiente vínculo entre la policía y el orden público tuvo una gestación percibida como ilegítima.

3. Las reformas Borbónicas, primer impulso modernizador

La ordenanza de 1782 constituye un elemento clave en la conformación de la institución policial. Enmarcada dentro de las llamadas reformas Borbónicas, que buscaron *grosso modo* aumentar el control de la Corona sobre el territorio peninsular y sus colonias, la citada ordenanza derivó en una nueva configuración

política-administrativa que dividió el territorio colonial en 12 intendencias y sus correspondientes subdivisiones en delegaciones o alcaldías mayores.

A raíz de la citada reforma, el gobierno colonial de la Ciudad de México quedó estructurado en 4 niveles. En el primer nivel de importancia, de arriba hacia abajo, estaba el virrey, representante del rey. En un segundo, se ubicaba la Junta de Policía encabezada por el corregidor, los alcaldes de la Sala del Crimen y los alcaldes ordinarios del Ayuntamiento. En un tercer plano estaban las 8 Alcaldías Mayores al frente de las cuales se ubicaban sus respectivos alcaldes mayores y en el último, el más bajo de la jerarquía, los 32 alcaldes menores o también denominados alcaldes de barrio (Hernández, 2012). Esta reforma fue la culminación de varios intentos que desde 1713 buscaron cambiar la estructuración del poder político, la aplicación de justicia y poner orden en la Ciudad aquejada por las actividades de ladrones, malhechores y malvivientes de todo tipo (Exbalin, 2013; Hernández, 2012; Flores, 2019).

3.1 El control y racionalización del territorio de la ciudad

La confección de la nueva división política de la Ciudad estuvo a cargo de Baltasar Ladrón de Guevara, Oidor de la Audiencia de México a quien el Virrey Mayorga comisionó esta tarea. Distintos autores coinciden en señalar que Ladrón de Guevara inspiró la reforma aplicada en Madrid que, en 1768 fue dividida en 8 cuartos con 8 barrios. Si lo anterior parece factible, como lo señala Exbalin (2012), la división territorial aplicada en la ciudad de México implicó una subdivisión distinta a la madrileña: en la ciudad de México los 8 cuarteles fueron divididos en 32 barrios, mejorando las posibilidades de vigilancia en la medida que cada uno de los barrios tenía una forma geométrica regular, cuyo extensión podría ser recorrida en alrededor de 15 minutos.

La división del territorio ciudadano buscó brindar estructura y orden, al menos formalmente por medio de un mapa a una ciudad cuyo casco central mantenía su trazado geométrico y armónico, pero que según fue creciendo derivó en una madeja de callejones y arrabales (De Gortari, 2002). La división además representó una manera inédita de racionalizar el espacio urbano de la ciudad. La traza, por primera vez no tomó las antiguas divisiones parroquiales o las establecidas en el origen de la ciudad donde se dividían las repúblicas de los españoles de las repúblicas de los indios (Exhalin, 2012). Así, esta reforma sería uno de los primeros ejemplos de la aplicación de un modelo de gestión adoptado a partir de un referente externo, considerado como exitoso, pero que fue implementado adaptándolo a las necesidades particulares de la ciudad.

Una manera alternativa de leer la realidad de la época es la que propone De Gortari (2002) y Hernández (2012) para quienes independientemente del nuevo trazado, el crecimiento orgánico de la ciudad había borrado, en los hechos, las divisiones que separaban a las repúblicas de indios de los asentamientos españoles, instaurados al inicio del periodo colonial. Como se señaló arriba, la cercanía entre poblaciones de distintos orígenes sociales y raciales generó un sentimiento de inseguridad entre la élite española y criolla. De hecho, el miedo a una revuelta popular fue una de las motivaciones de la búsqueda de aumentar la seguridad de las élites en todo el imperio. En España la reforma político territorial fue una respuesta al conocido “motín de Esquilache”, acaecido en 1766 donde una turba enardecida de miles de madrileños se amotinó por falta de pan y cuyas protestas derivarían en la destitución y exilio de Leopoldo de Gregorio, marqués de Esquilache uno de los principales ministros de Carlos III (Soubeyroux, 1978). En la Nueva España, la idea relacionada con la aplicación de controles sobre la plebe fue bien percibida por las élites de la época. Conviene señalar que si bien no se habían observado amotinamientos en varios años, aún permeaba en la consciencia colectiva, la sublevación popular de 1692 provocada por la escasez de maíz y trigo, que derivó en la represión violenta de la plebe³.

3.2 El alcalde de barrio, primer antecedente del agente de policía

El alcalde de barrio fue la figura política administrativa clave en la implementación de la reforma. Si en la cadena de mando ocupaba el nivel más bajo, el también llamado alcalde menor era la figura más próxima a la población en el siglo XVIII. A pesar de su poca relevancia jerárquica, las funciones formalmente conferidas a la figura del alcalde menor eran amplias y variadas. Los alcaldes de barrio además de vigilar su circunscripción a través de rondas nocturnas, realizaban funciones fiscales auxiliando en el cobro de impuestos y evitando el contrabando; fungían como jueces al dirimir disputas locales y domésticas; mantenían las buenas costumbres llamando al orden a los asistentes de reuniones o fiestas escandalosas, perseguían la vagancia, la desnudez y la embriaguez y demás estilos de vida asociadas a las clases bajas. Además de las actividades anteriormente descritas, los alcaldes llevaban un registro de los nombres, domicilio, oficio de los habitantes

³ Como documenta Exbalin (2016), después de meses de tensión provocada por la acaparación de los granos y su consiguiente aumento de precios. El maltrato a un grupo de mujeres indígenas, donde una de ellas resultaría muerta, suscitó la exigencia de castigo contra los responsables. Las demandas lejos de ser atendidas fueron rechazadas con violencia. A los gritos y consignas contra el Virrey siguieron la movilización, el lanzamiento de piedras y el incendio de las puertas del palacio del Virrey y del Ayuntamiento, además de saqueos y otros incendios. La sublevación fue contenido por una milicia improvisada de caballeros españoles dejando un saldo de varios heridos y muertos.

de su territorio. Este control poblacional se extendía a los forasteros, ya que tenía facultades para solicitar a los dueños de los mesones y hostales la entrega del registro de cada uno de huéspedes (De Gortari, 2002). El censo preciso de la población tenía un doble objetivo: securitario evidentemente, pero también fiscal, el registro de la población buscaba mejorar la información de los censos religiosos y aumentar con ello, la recaudación fiscal, uno de los objetivos principales de las reformas Borbónicas (Exhalin, 2012).

De acuerdo con distintas fuentes, a Ladrón de Guevara también le correspondió diseñar el reglamento de los alcaldes de barrio. En esta tarea retomó como fuente de inspiración el modelo madrileño, aunque de la misma manera que en la traza de la ciudad, se realizaron distintas adaptaciones. La portación de uniforme fue una de las particularidades que distinguen al alcalde de barrio de la ciudad de México de su equivalente peninsular. Como lo señala Hernández (2012:36), citando el reglamento los alcaldes aplicado en la Ciudad de México, se establecía que los alcaldes de barrio además de portar el llamado bastón de justicia, “insignia de la real justicia y que les otorgaba fuero en sus causas criminales y negocios civiles”, para hacer distintiva su actividad y fuese reconocidos y respetados por la población, portaban un “uniforme de casaca y calzón azul, vuelta de manga encarnada, y en medio de ella, a lo largo, un alhamar de plata.” El alcalde menor en España como en México y otras regiones del imperio puede ser considerado el antecedente de los agentes de policía de barrio que basaba su efectividad en el control de un territorio y población específicos (Amigo Vázquez, 2017, Marin, 2012).

La adscripción local era un aspecto fundamental en la comprensión de esta figura primigenia de policía de barrio. Entre los historiadores existen divergencias en cuanto al procedimiento en que una persona podía llegar a ocupar este puesto. Para De Gortari (2002) no hubo un solo mecanismo sino que este varió a lo largo del tiempo. Así, en un primer momento, los alcaldes de barrio fueron nombrados directamente por el Virrey y posteriormente se permitió que estos fuesen electos por sus propios vecinos. Mientras que para Exhabin (2012:51), “El alcalde de barrio era nombrado por un periodo de dos años por el virrey, a partir de las propuestas que formulaba el alcalde del cuartel mayor ante los vecinos del barrio”. En lo que sí hay coincidencia es en que se trataba de un puesto honorífico y obligatorio. Si una persona se negaba a ocupar el cargo podía ser sancionado con una multa de hasta cien pesos y destierro de la ciudad. La obligatoriedad y la posibilidad de sanciones, en caso de negativa para ocupar el puesto, fue un elemento común en todo el imperio español. En Valladolid, por ejemplo, todos los varones mayores de 20 años, con excepción de los clérigos, tenían la obligación, en caso de ser electos

para el puesto de alcalde de barrio, de prestar su servicio por un año, con posibilidad de reelección (Amigo Vázquez, 2017).

Pero los recursos asignados para desempeñar la función no se correspondían con las amplias competencias formales. El puesto de alcalde de barrio fue honorífico. Como lo señala Exhalin (2012:50) en la realización de sus amplias facultades el alcalde de barrio sólo recibía “el apoyo de un escribano real para instruir las causas y redactar los informes” además de “tres alguaciles” para las labores de vigilancia. Si los alcaldes tenían la facultad para nombrar a su equipo de colaboradores, el reglamento no precisaba si estos recibían un salario. Aunque existen elementos para pensar que los alguaciles eran financiados por el alcalde directamente de su bolsa o a través de “comisiones” que estos recolectaban en sus labores de vigilancia, como se detalla más adelante (Exbalin y Pulido 2019).

El carácter honorífico fue un aspecto que no favoreció la profesionalización de la función policial. Como lo señalan Jobard y De Maillard (2015) un problema común de este tipo de sistemas es que transfiere el costo social sobre aquellos que ejercen las tareas de vigilancia. En el caso de la Nueva España se esperaba que los alcaldes de barrio se ganaran la vida desarrollando actividades económicas en paralelo con sus actividades de vigilancia. Desempeñarse como alcaldes de barrio representaba, de tal suerte, un costo en tiempo y dinero que no era una condición que, en principio, pudiese permitirse cualquiera.

Implícitamente, la condición honorífica representaba una restricción a la entrada que se complementaba con las condiciones de origen social y racial establecido en el reglamento. “El alcalde de barrio debía pertenecer a la “clase de los honoríficos”, es decir, ser español instruido -por lo menos saber leer y escribir- y ejercer un oficio decente que no fuese un oficio mecánico” (Exbalin, 2012:51). Previendo la eventualidad de que no hubiera una persona que cumpliera con los requisitos establecidos, el virrey tenía la facultad de nombrar “como alcalde de barrio a otra persona distinguida de otro cuartel” (Hernández, 2012:35) Estas condiciones apuntan a pensar que en la idea del reformador, la función de vigilancia era una tarea moral reservada a las élites.

A pesar de lo anterior, en la práctica no fue posible en todos los casos cumplir con las condiciones formales, por lo que las reglas fueron adaptadas a las condiciones particulares de los habitantes de la Colonia. De hecho, como lo señalan distintas fuentes no todos los alcaldes cumplían con los requisitos de origen ni de educación expresados en la legislación. El primer grupo de alcaldes menores estaba integrado con individuos de orígenes variopinto. Había peninsulares pero también algunos de “oscuro linaje” (De Gortari, 2002). De acuerdo con Exbalin (2012:55) durante el

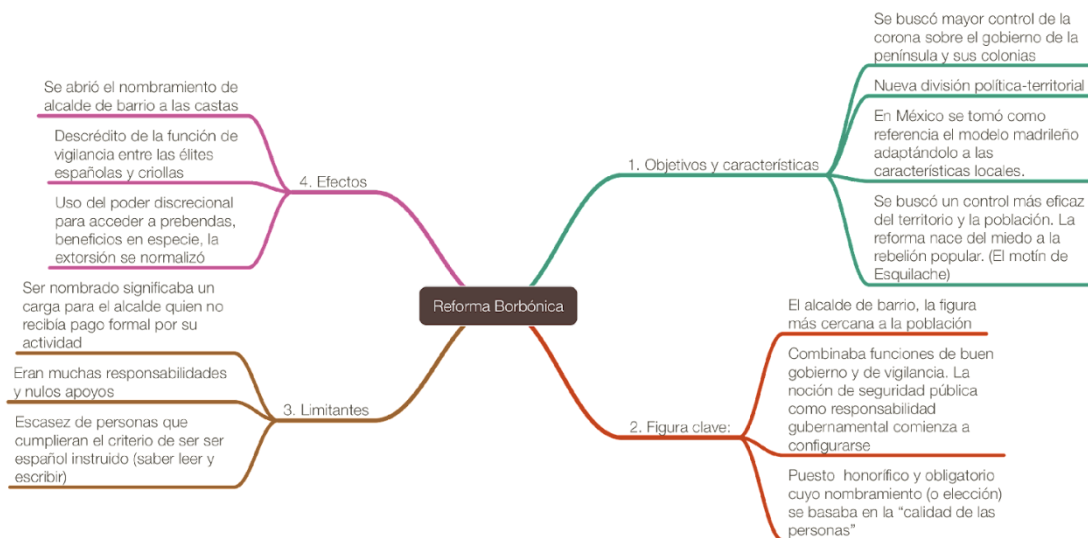
periodo de 1783 a 1785, alrededor de 40 por ciento de los alcaldes de barrios provenían de las castas. Este autor identifica una regularidad territorial al constatar que la presencia de representantes de las castas como alcaldes de barrio se incrementaba según los cuarteles se alejaban del casco central de la ciudad. La presencia multi-racial entre los alcaldes de barrio si bien ilustró de manera más fiel la realidad social y étnica presente en ese momento en la Ciudad, también tuvo otros efectos. Desde la primera oleada de nombramiento de alcaldes de barrio, la mezcla racial y social provocó que un grupo de alcaldes españoles protestaran los nombramientos de sus “colegas.” El regente de la audiencia desoyó este reclamo, respetando los nombramientos originales y llamando al orden al grupo de inconformes, precisando que cualquier asunto de sus circunscripciones la debían tratar de manera individual con sus superiores jerárquicos, a saber, los alcaldes mayores (Exbalin, 2012). Permitir el acceso del puesto de alcalde de barrio a las castas desvalorizó esta posición a los ojos de las poblaciones de origen español e instruidas. A lo largo de los años se volvió la norma que los notables se disculparan para ocupar esta posición e incluso se negaran a pagar la multa. La falta de españoles instruidos que ocupasen el cargo de alcaldes de barrio -porque no habitaban los barrios o porque no deseaban ocupar el cargo-, abrió la puerta a la naciente clase media de la época. Así, panaderos, zapateros, cerrajeros, comerciantes, tocineros y pulqueros, todos ellos, representantes de los oficios mecánicos, originalmente excluidos, ocuparon el puesto de alcalde de barrio (De Gortari, 2002:129).

El desentendimiento de las élites de la función de policía no fue exclusiva de la Nueva España. En Europa, las élites también prefirieron no asumir directamente la actividad de policía y transfirieron sus responsabilidades de vigilancia hacia la naciente burguesía a través de sistemas informales de pago o de subvenciones de impuestos a cambio de los servicios prestados (Jobard y De Maillard, 2015). La diferencia es que en México el mecanismo informal que se impuso como solución para asegurar la participación de las nacientes clases medias en las actividades de vigilancia fue el acceso a ciertas prebendas y beneficios en especie. Algunos usaron el puesto para castigar a sus competidores comerciales imponiéndoles multas o controles excesivos (De Gortari, 2002). Otros más utilizaron sus poderes discrecionales para extorsionar a los detenidos. Como lo documentan (Exbalin y Pulido 2019) una práctica común era detener a los sospechosos de vagancia o de ser “parejas ilegítimas” y en lugar de llevarlos al cuartel, como dictaba el procedimiento, los encerraban en casas particulares o panaderías hasta que pagaran con trabajo o dinero por su liberación. La falta de pago o remuneración formal por el trabajo de vigilancia normalizó la extorsión como una práctica conocida y tolerada por los superiores. El cobro de “comisiones” fue la solución

que se encontró en la época para compensar a un personal encargado de la seguridad pero que no recibía una compensación por su labor pública. Así, los primeros antecedentes de la corrupción policial están presentes incluso antes de su institucionalización como función. Situación que se mantendría durante la independencia y mucho más allá.

Mapa mental 1.

Elementos esenciales de la reforma borbónica



Fuente: elaboración del autor.

4. Dos modelos: policía civil y milicia armada

Los últimos años del periodo colonial y buena parte del siglo XIX, la función policial continuó el camino dual que marcaba por un lado, la preocupación por el buen gobierno y una labor de cercanía con la población, mientras que por el otro, apuntaba hacia la consolidación de la visión según la cual su labor principal se asociaba con las tareas de mantenimiento de orden y control de la población.

Entre los eventos que marcaron el inicio del siglo XIX, merecen destacarse la invasión napoleónica de la península ibérica y el inicio del movimiento de independencia de 1810.

A raíz del primero, en 1808 se creó la Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen gobierno que buscó “evitar los descontentos, las infidencias y la subversión” Hernández (2005:24). Mientras que en reacción al segundo, en 1811, se formó la

Superintendencia General de Policía y Tranquilidad Pública que a través de sus 16 tenientes, distribuidos en los 32 cuarteles menores de la ciudad, supervisó vía pasaportes, la entrada y salida de personas de la ciudad, realizó labores de inteligencia en lugares y casas consideradas como sospechosas y evitó la celebración de reuniones multitudinarias, todas ellas, actividades que pueden ser consideradas como antecedentes de la policía política. Esta nueva organización policial generó descontento tanto de las autoridades municipales, que veían invadidas sus competencias, como de la población en general, que sufrió la escasez de productos de necesidad básica en virtud del amurallamiento de la ciudad (Nacif, 1986).

Durante el periodo de 1820 a 1860 cohabitaron dos fórmulas policiales distintas en la Ciudad de México (Pulido 2017a; Flores, 2019). La cohabitación de estos modelos fue favorecida por la Constitución de 1824 que estableció que el gobierno de la capital estaría a cargo del Departamento del Distrito Federal, instancia dependiente jerárquica y administrativamente del Presidente de la República. La nueva configuración política-administrativa también incorporó en su estructura al antiguo Ayuntamiento colonial que trajo consigo sus estructuras y prácticas de gobierno. En el ámbito de la seguridad pública lo anterior se traduciría en dos modelos de policía. El primero, bajo la responsabilidad del Ayuntamiento, más orientado a la proximidad y diálogo con la población, mientras el segundo, dirigido por el gobierno de la ciudad, más proclive al uso de métodos coercitivos para la conservación del orden público.

4.1 La policía civil: los jefes de cuartel republicanos

El primer modelo está vinculado con la vigilancia de proximidad, realizada bajo la responsabilidad del Ayuntamiento. Se trata de un esquema que retoma varios de los principios organizativos de los alcaldes de barrio implementados durante la colonia, a saber: el uso de la misma estructura territorial que segmentaba a la ciudad en cuarteles y barrios, el carácter honorífico y obligatorio de los nombramientos, la cercanía con los vecinos y la combinación de actividades policiales, judiciales y de buen gobierno.

La también denominada policía civil, de acuerdo con Pulido (2017a), se estructuraba, de abajo hacia arriba, en cuatro niveles jerárquicos. En la base se ubicaban los **ayudantes** que, entre otras actividades, se encargaban de realizar recorridos en las calles, cuidar el orden público, realizar detenciones *in fraganti* y llevar un censo de la calle que habitaban. El segundo nivel corresponde a los **jefes de manzana**, quienes eran electos directamente por los vecinos por un año. A ellos les correspondía nombrar y remover libremente a sus asistentes, mantener la

seguridad y orden público, llevar un padrón poblacional de su manzana y dirimir en juicio orales controversias vecinales menores definido como tal porque el pago de la eventual multa no llegaban a los tres pesos. En el tercer nivel se ubicaba el **jefe de cuartel** o también denominado **alcalde de cuartel**, quien junto con los jefes de manzana constituían el núcleo duro del esquema de policía vecinal. Los alcaldes eran electos por los jefes de manzana por una duración de dos años, eran responsables del mantenimiento del orden y seguridad del cuartel, aplicar las órdenes de cateo en los inmuebles determinados por los jueces, compilar los partes cotidianos de los jefes de manzana. Finalmente, en el cuarto nivel se ubicaba la **Junta Superior de Policía** compuesto por tres elementos, nombrados por los jefes de cuartel por tres años, responsables de vigilar el cumplimiento del Bando de Policía Prevención y Seguridad del Distrito Federal, proponer al gobernador reformas y apoyarlo en materia de seguridad de la ciudad.

Como se deriva de lo anterior, además de la cercanía orgánica con los habitantes donde realizada sus funciones de vigilancia, no sólo por su condición de colonos sino también porque su nombramiento se derivaba directa o indirectamente del voto de los habitantes de los barrios de la ciudad, la policía civil se caracteriza por ser una organización pre-moderna. Su vínculo con el antiguo régimen era doble. Por un lado, su grado de diferenciación no estaba plenamente consolidado. En su trabajo cotidiano los policías realizaban lo mismo actividades de vigilancia y seguridad, que de buen gobierno, además de tareas judiciales. Esta multidimensionalidad queda patente al considerar que estas figuras pueden ser consideradas lo mismo de los jueces de paz creados en 1853 (Castillo, 2011) que de los gendarmes (Pulido, 2017a)

Por otro lado, se trataba de una organización donde prevalecía, al menos formalmente, la lógica del honor sobre la lógica racional-burocrática (Piccato, 2010; Pulido, 2017a). El carácter honorario del nombramiento no sólo se vinculaba con la falta de una remuneración económica sino también con aspectos subjetivos de reconocimiento social asociadas a la "calidad de las personas" más que a las atribuciones y responsabilidades del puesto. En la colonia, como se constató más arriba, la noción de honor se vinculaba con el origen, estatus y cuna: los alcaldes de barrio tenían que ser españoles letrados. Al final del siglo XIX, el honor ya no se vinculó tan directamente al origen étnico o estatus social sino que se relacionó con el prestigio social, es decir si los individuos eran percibidos por su entorno como confiables, leales o ingeniosos (Piccato, 2010:132). De ahí lo significativo que los vecinos avalaban vía voto al designado como jefe de cuartel como una persona honorable (Pulido, 2017a). Esta noción hacía suponer, al menos hipotéticamente, que los detentores de este puesto estarían guiados en su

comportamiento por el honor. La importancia del honor como virtud pública no solamente estaba vinculada con aspectos morales sino también con aspectos prácticos. En esencia si los jefes de manzana y de cuartel estaban habilitados para portar una arma (sable, generalmente), su trabajo cotidiano se orientaba más a la mediación y diálogo con los vecinos que a la represión.

Como ocurrió en la época colonial con los alcaldes de barrio, los puestos de jefe de manzana como de cuartel gozaron de poco prestigio. Las negativas para ocupar estas posiciones fueron frecuentes. Entre las excusas más comunes se encontraban las razones de salud, edad o tiempo (Pulido, 2017a). Para forzar su participación se aplicaron sanciones económicas e incluso la prisión. A pesar de ello, los cuarteles menores siempre estaban escasos de oficiales (Rohlfes, 1983). Más allá del poco prestigio, el amateurismo es quizás el trazo más significativo de esta policía. Como en su antecedente colonial, el trabajo realizado por estos agentes no era de tiempo completo ni especializado. Los agentes combinaban sus actividades de vigilancia con el cobro de impuestos, el servicio de bomberos, además de su actividad económica privada necesaria para su subsistencia. En algunas ocasiones, los que aceptaron el puesto cometieron abusos y extorsiones. Pulido (2017a) señala el acoso que sufrían los propietarios de pulquerías y negocios de vinos y licores por parte de los jefes de manzana. En otras ocasiones, los agentes enfrentaban conflictos de interés. La aplicación de las reglas y eventualmente sanciones implicaba perjudicar a sus vecinos, que en el caso de los jefes de manzana que se dedicaban al comercio, también implicaba castigar a sus clientes. Dicho de otro modo, la actividad de control podría revertirse en su contra con un costo social e incluso económico (Rohlfes, 1983). Por último estos agentes no gozaban del respeto de otras autoridades públicas. Los jueces desconfiaban de sus juicios y la policía militar se burlaba de ellos. Además, su esfera de aplicación se limitaba a los barrios céntricos urbanizados (Rohlfes, 1983).

En suma, a pesar de sus dificultades de operación, en especial la transferencia del costo social sobre quienes realizan las acciones de vigilancia y su bajo nivel de profesionalización, este tipo de fuerzas policiales confirman el sendero que inicio durante la colonia que percibe la tarea policial como una de cercanía y comunicación con la población a la cual se brinda un servicio. Este tipo de policías de proximidad no eran el único referente de autoridad sino que compartían el territorio con otras fuerzas de seguridad de tipo miliciano que a continuación se presentan.

4.2 El modelo de las milicias urbanas

El otro modelo de policía que funcionó de manera paralela a la policía civil estaría compuesta por distintos cuerpos de policía uniformada, asalariada y armada adscrita al Gobierno del Distrito Federal (durante el período federalista) o la Junta Departamental (durante el período centralista) (Flores, 2019). Si el ayuntamiento apostó por la policía de proximidad, el modelo de policía adoptado por el gobierno del Distrito Federal estaba más orientado hacia la instauración de milicias urbanas, aunque sin obviar del todo la vigilancia de cercanía. En este modelo de policía, las estructuras, los rangos y los grados se inspiran en el ejército. Aunque la literatura revisada no aporta evidencia de la aplicación de métodos de selección y reclutamiento, sí se subraya que el personal adscrito en estos cuerpos policiales lo estaba de motu proprio y no como consecuencia de una carga concejil o nombramiento honorario (Pulido, 2017a). Otros atributos generales de esta policía fue el uso de uniforme, la portación de armas (sables y pistolas) y estar adscritos a estructuras organizacionales más complejas (Flores, 2019). Estos agrupamientos surgieron, desaparecieron o mutaron a raíz de reformas emprendidas por los distintos gobiernos que atravesaron el convulso siglo XIX que se desarrolló entre intervenciones extranjeras, revueltas y rebeliones de la más diversa índole. Entre los agrupamientos policiales del gobierno de la ciudad se encuentran los Celadores públicos (1826), los cuerpos de seguridad pública (1832), los vigilantes nocturnos (1834), cuerpos de policía municipal de vigilantes diurno y nocturno (1838), policía de seguridad (1848) Guardia de policía del Distrito federal (1848), Guardia diurna (1850), Guardia nocturna (1862). (Pulido, 2017a)

Para ilustrar los elementos constitutivos comunes en cuanto a la estructura y actividades realizadas, a continuación se describen las características de algunos de estos cuerpos policiales.

El primer grupo de vigilantes del México independiente bajo el modelo militar fueron **los celadores** (1826) cuyos antecedentes se vinculan al servicio de alumbrado colonial creado a finales del siglo XVIII. Su trabajo consistía en realizar rondines nocturnos por las calles de la ciudad y mantener en funcionamiento las farolas de la capital, para ello eran dotados de aceite y mechas. Este nuevo agrupamiento se componía de 150 hombres a pie y 100 montados y no gozaban de ningún fuero. Para suscitar el respeto de la población, que tradicionalmente maltrataba a los celadores se establecieron multas de 10 a 100 pesos y el encarcelamiento de 8 días a 3 meses. Para mejorar la imagen de los celadores, los nuevos reclutas tenían que cumplir criterios de estatura, corpulencia. También se mejoró su remuneración siendo de 25 pesos mensuales para el personal a pie y de

35 pesos para el montado. (Nacif, 1986) La reforma del cuerpo se completó con el despido de los antiguos celadores, ya que el presupuesto destinado para su paga fue transferido para el pago del nuevo cuerpo. Pero este esquema de policía paramilitar, enfocada en el control de la criminalidad vía el uso de la fuerza no duraría mucho tiempo en funcionamiento. En 1827 el Cabildo tuvo que restituir en su puesto a varios de los antiguos celadores. La razón de esta decisión obedece a que el nuevo cuerpo se concentró en la represión de la criminalidad, descuidando las funciones de control de los comercios que cometieron abusos hacia la población. El resultado de esta situación fue la convivencia de dos sistemas, uno encargado a la vigilancia y represión y otro, adscrito a los regidores, encargado de funciones de administración pública (Nacif, 1986). En 1829 el personal adscrito a este servicio fue denominado **Guarda Serenos** y estaban organizacionalmente adscritos a la compañía de caballería de celadores públicos que dependía directamente del gobernador de la Ciudad (Flores, 2019).

Años más tarde (1832) las autoridades de la ciudad fundaron los denominados **cuerpos de seguridad pública** que contaron con una fuerza efectiva de 1000 hombres, que podría incrementarse en 200 más en caso de necesidad (Barrón, 2003). Estas fuerzas tuvieron fuero militar y se nutrieron lo mismo de veteranos que de personal en activo, se organizaron en batallones y realizaron actividades de vigilancia a pie y a caballo. De acuerdo con Barrón (2003), la fundación de estas milicias inaugura la tradición de las autoridades de buscar controlar los potenciales desórdenes sociales con el aumento en el número de elementos asignados a la tarea de seguridad.

Para 1834, fueron creados **los vigilantes nocturnos**, cuerpo de caballería que puede ser considerado como una actualización de los celadores, porque replicaba las acciones de aquellos: mantener el alumbrado público y garantizar la seguridad y propiedad de los habitantes, preservar el orden público, así como perseguir y consignar a los delincuentes (Pulido, 2017a). La Junta Departamental buscó consolidar la vigilancia de las calles de la ciudad durante las 24 horas del día. Para ello, en 1838 creó **La policía municipal** con sus respectivos cuerpos diurno y nocturno. Esta policía dependía jerárquicamente del Prefecto. Según datos recabados por Flores (2019) el destacamento nocturno estaba formado por 114 hombres a caballo que eran encuadrados por 8 cabos del ejército, adscritos cada uno de ellos a un cuartel mayor. Por su parte, la guardia diurna se integraba por 1 comandante y 5 cabos y 44 hombres a caballo. De lo anterior se infiere que la vigilancia nocturna era prioritaria. Siguiendo con Flores, la vigilancia a través de rondines se concentraba en la zona central de la ciudad donde se ubicaban la mayor concentración poblacional y económica. Su trabajo cotidiano incluía separar

a rijosos, disolver reuniones callejeras de más de 10 personas, detener sospechosos, controlar el comercio ambulante y velar por la limpieza de las calles y de los canales.

Por otra parte la **Guardia de la Ciudad de México** fue otra milicia local que funcionó en la Ciudad de México de 1846 hasta alrededor de 1880 (Villalpando, 2020). La Guardia más que estar pensada para salvaguardar la seguridad pública estaba concebida como un cuerpo miliciano de defensa contra los enemigos foráneos. Inspirada en la idea federalista según la cual los gobiernos locales y sus ciudadanos tienen el derecho de poseer armas para contribuir a la defensa de su nación, la guardia de la ciudad de México le tocó participar antes, durante y después de la guerra con los Estados Unidos. De hecho, en la defensa de la ciudad a los batallones Independencia y Bravos les tocó participar en las batallas de Churubusco, mientras que en la batallas de Molino del Rey los batallones Libertad, Mina, Querétaro y Unión tuvieron una participación destacada (Villalpando, 2020). Una vez firmado el tratado de Guadalupe Hidalgo y el consiguiente retiro de las fuerzas de ocupación, los remanentes de la guardia nacional se hicieron cargo de la seguridad de las calles de la ciudad, evitando con ello el pillaje y la anarquía ante el vacío de poder (Urbina, 2014). Esta milicia armada todavía participó en la guerra de Reforma y contra la intervención francesa. Aunque en las labores de seguridad pública entraron al relevo la Guardia diurna (1850) y Guardia nocturna (1862) corporaciones que utilizaron esquemas de funcionamiento similares a las existentes antes de la guerra.

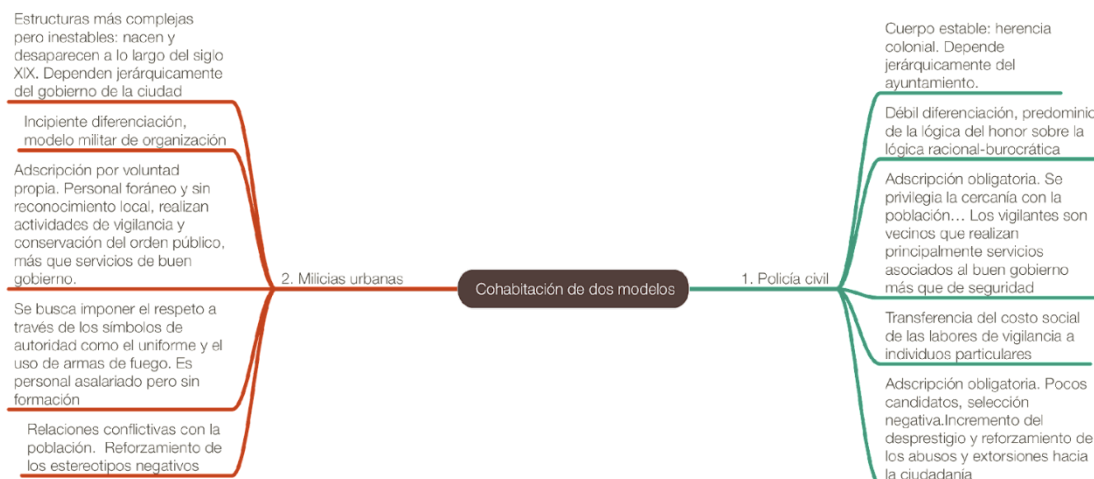
A pesar de la discontinuidad en el poder político, las diferentes milicias urbanas confirman el sendero hacia la especialización de la función policial en tareas de conservación del orden, prevención y represión del delito. Esta confirmación viene de la mano con el uso del modelo militar como referencia de organización. Entre los elementos distintivos destacan la estructura piramidal jerárquica, los rangos y grados, el uniforme y la portación de armas. Sobre estos dos últimos elementos merece la pena detenerse un momento. El uso (o no) de armas de fuego entre las policías es un reflejo de la naturaleza profunda de la manera en que la sociedad se relaciona con la autoridad, específicamente en la legitimidad que esta última goza para el uso discrecional de la fuerza. Por ejemplo, a finales del siglo XIX, en la policía de Londres, los *Bobbies* portaban un uniforme muy distinto al del ejército y sólo tenían autorizado el uso de cachiporras. El uso limitado de armamento y su estricto control a través de manuales y procedimientos explícitos se explica porque las autoridades buscaban mantener la disciplina social sin entrar en conflicto con su población. El control del uso de la fuerza buscaba ganar la confianza entre la población a la vez que mostraba un gobierno sensible a las clases populares que

habían sufrido especialmente de la violencia policial (Durston, 2012). En Estados Unidos, la organización de los departamentos de policía de sus ciudades se inspiró en el modelo londinense, con la diferencia que en este país no se tenía el antecedente de conflicto social y los agentes del orden portaban un uniforme muy similar al de la milicia además de portar armas de fuego. Los departamentos de policía fueron dirigidos por oficiales locales electos a través de elecciones. Los policías eran vistos como gente del pueblo. Ello les permitió tener un poder discrecional más grande que sus contrapartes británicas. *The cops* tenían mucha mayor libertad para usar sus armas y el uso de la fuerza pública, lo que derivaría en excesos y abusos contra las minorías étnicas (Walker y Katz, 2018).

En nuestro país, a lo largo del siglo XIX, la portación de uniforme y de armas de fuego fueron dos reivindicaciones constantes entre el personal de las milicias urbanas. Los policías reclamaron una vestimenta digna y el uso de armas de fuego como elementos necesarios para sus actividades de vigilancia. Como lo señala Pulido (2017a), la portación de uniforme y armas de fuego no sólo facilitaba la identificación de las fuerzas del orden, también tenía el propósito de paliar la falta de “honorabilidad” de los agentes del orden quienes eran fuereños y por ende, eran mirados con desconfianza. Asociado a lo anterior, el uso de los símbolos de autoridad buscaba imponer el respeto de los agentes del orden público aunque fuera por medios coercitivos. El uso de armas entre las policías generó controversias y fue motivo de críticas por parte de la opinión pública que cuestionó la pertinencia de dotar de poder de fuego a personas sin entrenamiento, sin conocimiento del código penal y propenso a la corrupción debido a su escaso salario. Así, lejos de mejorar la imagen pública de los policías no hizo más que reforzar los estereotipos negativos (Pulido, 2017a). Los policías eran dibujados como individuos intelectualmente limitados, viciosos y cobardes. Entre las clases populares, que eran las principales víctimas de los abusos policiales, eran temidos y odiados, mientras que entre las personas de levita, los policías continuaron siendo motivo de burla y desprecio (Rohlfes, 1983). Finalmente, conviene señalar que el uso de la fuerza pública no fue sino un recurso a disposición de los policías que como las policías vecinales también negociaron para su provecho personal la aplicación de la ley (Exbalin y Pulido, 2019).

Mapa mental 2.

Elementos esenciales de la policía civil y milicias urbanas



Fuente: elaboración del autor

5. La visión positivista del orden y progreso

Con el triunfo de la República sobre el Imperio en 1867 se inició un período inusitado de relativa estabilidad política en el país. La implementación de las reformas liberales como la secularización de la educación, la desamortización de bienes en manos muertas y la pacificación del territorio figuraron entre las prioridades de los gobiernos de Juárez y Lerdo de Tejada. Bajo el influjo del positivismo, Porfirio Díaz estableció el orden como la condición necesaria para el progreso del país. El orden público se posicionó así como una de las prioridades del régimen que destinó recursos legales, humanos y materiales para su impulso. Entre los cambios jurídicos e instituciones destacan la reforma del código penal (1871), la construcción de nuevos penales, entre ellos el tristemente célebre Lecumberri (1900), además de la creación de la Gendarmería (1879), responsable de la seguridad de las ciudades de la época. Visto en su conjunto, los cambios anteriormente señalados representaban un impulso reformador no visto desde el tiempo de los Borbones.

5.1 Orden y Progreso: la gendarmería porfirista

A finales del siglo XIX, la ciudad de México era el escaparate utilizado por Díaz para mostrar al mundo el desarrollo y prosperidad alcanzados por el régimen. El gobierno de la ciudad se esmeró limpiando y embelleciendo sus calles con parques y jardines. También se preocupó por introducir a la capital en la vanguardia de la época con la instalación del alumbrado público y el tendido de líneas de tranvías que conectaban el casco histórico con los nuevos fraccionamientos dotados de todos los servicios públicos de la modernidad: agua potable, electricidad y drenaje. Aunque, conviene precisar que este desarrollo era acotado y en cierta medida artificial. Bastaba alejarse de las colonias aristocráticas y adentrarse en sus periferias y barrios populares para constatar que la ciudad mantenía intactos los problemas de miseria e inseguridad presentes desde tiempos coloniales (Santoni, 1983; Piccato, 2010).

Para paliar los problemas de inseguridad y desorden, la reforma de la policía aparecía como imperiosa. El primer intento reformador fue realizado en 1878 con la creación del **Resguardo Municipal** que sustituyó a los resguardos diurnos y nocturnos. Esta reforma fue calificada de insuficiente e ineficaz porque mantuvo a los mismos elementos policiales, que además de reproducir los viejos problemas de corrupción y abuso, resultaban insuficientes para vigilar el territorio de la ciudad (Santoni, 1983). Para 1879, el efímero Resguardo Municipal fue sustituido por la **Gendarmería Municipal**. Este nuevo cuerpo se inspiró en la Gendarmería francesa, de la que además del nombre, compartía una estructura vertical y jerárquica que vinculaba directamente a la policía con el poder político. Durante sus primeros años, la Gendarmería se compuso de una base operativa de 800 gendarmes, una línea media de 32 oficiales y una alta jerarquía de 8 comandantes, todos bajo la dirección de un jefe de policía que rendía cuentas al gobernador quien a su vez, dependía del presidente Díaz (Rohlfes, 1983). El arribo de la Gendarmería implicó la eliminación de los serenos, los policías amateurs y la policía militar, lo que representó una modificación en el sendero hasta ese momento emprendido donde la vigilancia era asumida en gran parte por los ciudadanos a través de estructuras honoríficas y/o cuerpos de seguridad paramilitares. Dicho lo anterior, dentro de las funciones formales y en la práctica también, los gendarmes mantuvieron una cercanía con los habitantes de los barrios en los que brindaban su servicio, además de velar por aspectos del buen gobierno como el aseo y la higiene pública (Pulido, 2012). Así más que una ruptura, la Gendarmería sintetizó en una única organización las dos visiones de policía presentes desde la época colonial.

Además de la centralización y la sustitución de los antiguos cuerpos de vigilancia, la Gendarmería buscó mejorar la seguridad de las calles de la ciudad por medio de un incremento en el número y la calidad de los agentes del orden. Así, la Gendarmería representó un incremento en la capacidad operativa de 300 elementos respecto al resguardo. Sus 800 elementos fueron divididos en tres turnos de 8 horas, desplegados en 8 compañías de 100 gendarmes cada una. Con esta fuerza se aseguró una mejor cobertura de la ciudad. Por primera vez la capital fue vigilada las 24 horas del día, los 365 días del año. (Rohlfes, 1983). La policía urbana se complementó además con una policía montada compuesta de 150 gendarmes, 12 caporales, 1 comandante y un jefe responsables de patrullar las carreteras y alrededores de la ciudad. La política de reforzar la vigilancia a través del incremento en el número de agentes se mantendría vigente durante todo el Porfiriato (y mucho más allá). Para 1910, la Gendarmería llegó a contar con 3086 elementos, cifra que situaba a la ciudad de México con más policías por habitante que otras grandes ciudades de Europa y los Estados Unidos en el mismo período (Rohlfes, 1983).

La mejora de los estándares de contratación fue el segundo aspecto a destacar de la reforma. Por primera vez se exigió que los aspirantes a gendarmes supieran leer y escribir, además de contar con nociones de aritmética como condición para integrarse al cuerpo. El paso del Resguardo a Gendarmería no fue un simple cambio de nombre sino que conllevó la renovación sustantiva del personal policial. Los integrantes del Resguardo no fueron necesariamente recontratados: 6 de las 8 compañías estaban integradas por personal de nuevo ingreso (Santoni, 1983). Aquellos que fueron recontratados sólo recibieron la mitad de la paga, al ser clasificados como gendarmes de segunda clase y sólo mantuvieron su puesto en lo que se encontraba personal que cumplieran con los requisitos. Con ello se resolvió el problema de la falta de elementos que cumplieran con los requisitos de ingreso sin bajar los estándares de contratación ni descuidar la vigilancia de la ciudad (Rohlfes, 1983:46).

Para combatir la extorsión hacia la población se incrementó de manera considerable el salario de los gendarmes que pasó de 25 centavos a 1 peso diario (Rohlfes, 1983). Adicionalmente, para mejorar su imagen se les dotó de un nuevo uniforme que les otorgaba porte y distinción. Los gendarmes usaban gorra militar, portaban un bastón similar al utilizado por los *Bobbies* ingleses, además de un revólver (Santoni, 1983). Estos dos elementos se vinculan directamente con falencias detectadas en los anteriores cuerpos de policía. Los reformadores de la época consideraron que un incremento en el ingreso de los policías y una mejor

presencia eran suficientes para evitar que los gendarmes cayeran en la tentación de la corrupción así como cambiar las relaciones entre la policía y la población.

5.2 Los problemas estructurales de la Gendarmería porfirista

Detrás de la fachada moderna y profesional, la Gendarmería adolecía de fuertes problemas estructurales. Los dos pilares bajo los cuales se sustentaba: el aumento en la capacidad de vigilancia y la mayor habilitación del personal demostraron tener falencias significativas. Si el número de elementos policiales en las calles aumentó, la vigilancia se focalizó en los barrios donde vivían las clases acomodadas. La creación de nuevas colonias residenciales desarrolladas entorno al paseo de la Reforma, como la Roma, la Condesa, San Rafael, Cuauhtémoc y Santa María son reflejo de la lógica del régimen de racionalizar el espacio público, fraccionando las antiguas haciendas en lotes dotados de infraestructura y servicios públicos -incluida la seguridad-. Pero este crecimiento urbano planificado soslayó a las colonias periféricas donde vivían la población migrante y pobre. En estos barrios, la presencia policial fue escasa o inexistente (Rohlfes, 1983; Piccato, 2010). Lo anterior acentuó la percepción de inseguridad de las clases pudientes que consideraban a las barriadas como nido de ladrones, gente viciosa e inmoral. Los pobres urbanos fueron de este modo criminalizados por su condición socioeconómica (Piccato, 2010). En este sentido, la policía mexicana fue muy similar a las policías de ciudades europeas de la época consideradas como policías de clase (Jobard y De Maillard, 2015).

Por otra parte, la percepción positiva de la Gendarmería duró poco tiempo. Menos de un año después de su creación, distintos historiadores coinciden en señalar la persistencia de malas conductas entre los gendarmes como el uso excesivo de la fuerza y la extorsión. (Santoni, 1983; Piccato, 2010). Para paliar con estas desviaciones se implementaron varias medidas disciplinarias como arrestos y multas. Lo cierto es que ni la renovación de la mayoría de los gendarmes ni la aplicación de medidas disciplinarias modificaron las prácticas desviantes. Lo anterior, dejó en evidencia los límites del reclutamiento preocupado más en “la calidad” que en la formación de las personas. La gendarmería porfirista mantuvo resabios de la lógica del honor en su esquema de reclutamiento al dar más peso a las recomendaciones, redes de parentesco o testimonios de vecinos que a un adecuado entrenamiento y selección de personal (Pulido, 2017b).

La racionalidad de la élite política en materia de orden exigía resultados rápidos y visibles. La presencia policial en las calles era imperiosa, incluso si esta no estaba respaldada por un entrenamiento adecuado. “La ciudad no estableció una academia permanente durante el Porfiriato. En 1897 se inauguró una escuela,

pero por razones inesperadas nunca abrió sus puertas a estudiantes” (Rohlfes, 1983:93). Santoni (1983) concuerda al señalar que existen registros que confirman la existencia de una academia, pero no se cuenta con información que compruebe la impartición de algún tipo de formación a los futuros gendarmes. Finalmente, Pulido (2012) señala que algunos gendarmes recibieron cursos de defensa personal y algunos otros cursos de tiro en el campo militar. Lo que confirma que la formación de los gendarmes nunca fue sistemática sino más bien se trató, cuando existió, de esfuerzos discontinuos. Los autores coinciden en señalar que la formación de los gendarmes fue empírica y tradicional. Al final, lo que predominó fue la escuela de la calle, es decir, los nuevos reclutas aprendían su oficio empíricamente bajo la tutela de gendarmes con más experiencia.

Además de la falta de entrenamiento sistemático, la Gendarmería también adoleció de una alta rotación de personal. Desde el punto de vista de la autoridad, el problema no era tanto el ingreso sino lograr mantener a los agentes en la institución. El salario que recibían los gendarmes, equivalente al salario de un artesano de la época, no fue un incentivo suficiente para retener al personal de vigilancia. En promedio, los gendarmes sólo permanecían 2 años y 4 meses en la corporación (Rohlfes, 1983:120). Para evitar las deserciones en masa, los nuevos gendarmes firmaban un contrato donde se comprometían a mantenerse en el cuerpo por al menos dos años. También debían dejar un depósito de 60 pesos en garantía del costo del uniforme y la pistola. En caso de baja por indisciplina o desertión, el gendarme perdía este dinero. Esta medida fue adoptada para evitar que los desertores se llevaran su arma y uniforme antes de cumplir con su contrato (Pulido, 2012).

El perfil típico del gendarme era un hombre maduro, menor de treinta años, soltero, recién llegado del campo o de segunda generación. La mayoría de ellos eran fuereños. Antes de ser gendarme habían trabajado en distintos oficios como “zapateros, carpinteros, mecánicos” o jornaleros agrícolas y sólo una minoría de ellos contaba con experiencia militar (Pulido, 2012:77). El ingresar en la Gendarmería implicaba aceptar el estigma social de ser considerado como parte de los menos aptos de la sociedad. Así, para la mayoría, el trabajo de gendarmes no era una actividad que consideraran hacer por el resto de su vida. Su ingreso a la policía se explicaba más por razones económicas que por vocación. La alta rotación y desertión así lo demuestran.

Más allá de la imagen pública negativa de los gendarmes, lo cierto es que la policía no era un lugar propicio para desarrollar una carrera de largo aliento. Para los recién llegados era prácticamente imposible ascender y transitar por los distintos

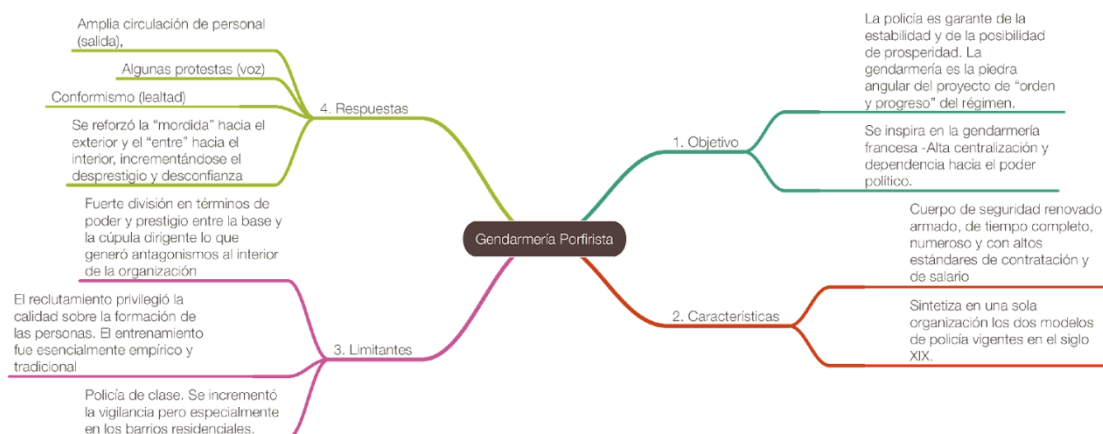
grados hasta convertirse en comandantes. La gendarmería no era un vehículo que propiciara la movilidad social. Los puestos de alta dirección se encontraban reservados a la élite quienes debían su posición a sus conexiones con la esfera política. El análisis de los comisarios de policía nombrados en el régimen de Díaz, realizado por Pulido (2017b), revela que al frente de la organización policial estuvieron oaxaqueños (específicamente de Tuxtepec), miembros de la camarilla política de los científicos e incluso familiares del dictador como su sobrino Félix Díaz. El perfil de jefe de la policía de acuerdo con Rolfes (1983:53) era el de un individuo con experiencia militar y con una lealtad probada hacia el caudillo, algunos de ellos incluso fueron compañeros de armas. Además, en el ejercicio de su función como jefes de policía, la norma era que le dedicaran más tiempo a sus inversiones económicas y carrera política, delegando la dirección cotidiana de la policía a sus asistentes. De tal suerte, la estructura policial estaba compuesta, por un lado, por una amplia base operativa de individuos adscritos a las clases populares, cuya decisión de ingreso se sustentaba en necesidades económicas básicas, mientras que, por el otro lado, existía una minoría encumbrada que debía su posición a sus vínculos personales o familiares con la élite política que veía su paso por la gendarmería como un escalón más en su trayectoria política.

Aunado a las abismales diferencias de clase y perspectivas de carrera, las relaciones entre la base y la jerarquía eran conflictivas. Los mandos medios utilizaron su poder disciplinario para cometer abusos contra sus subordinados. La falta de aseo personal, las ausencias en su puesto de trabajo, el no informar sobre robos o la fuga de sospechosos eran algunas de las situaciones que podían conducir a la aplicación de sanciones administrativas. Los gendarmes podían ser castigados con arrestos y/o multas que mermaban sus ingresos. En los días de arresto se les descontaba la mitad de su sueldo y las multas iban de 10 a 15 centavos. El dinero recolectado se concentraba en una bolsa común destinada formalmente para el pago de pensiones, premios o sepelios de los agentes caídos en servicio, aunque muchas veces, estas aportaciones terminaban en el bolsillo del comisario (Rohlfes, 1983:128). Las multas más que tratar de corregir los comportamientos desviantes de los gendarmes fue un mecanismo utilizado por la jerarquía para extorsionar a la base. La extorsión hacia el personal operativo era una costumbre arraigada y podía aplicarse a través de medidas disciplinarias o a través de transferencias institucionalizadas disfrazadas de regalos: como la transferencia “voluntaria” del salario de un día, que cada gendarme ofrecía como regalo en los aniversarios del secretario de gobernación, gobernador, inspector general, sus secretarios, jefes de los policías de pie y montada, comisarios y comandantes de compañía” (Rohlfes, 1983:128)

Ante este escenario, tomando la clasificación de Hirshman (1980), los gendarmes podían optar tres tipos de comportamientos. La primera opción era *la salida*, es decir, abandonar la organización ya sea vía la desertión o la no renovación de su contrato, situación que como vimos arriba fue recurrente entre los gendarmes. La segunda posibilidad era la voz, esto es protestar, manifestarse y resistir los abusos. Este tipo de comportamiento fue sin duda menos significativo aunque no por ello ausente y puede ilustrarse con los llamados a huelga realizados en 1904 (Piccato, 2010) o la denuncia ante la prensa escrita de los abusos cometidos por la jerarquía (Pulido, 2012). Finalmente el tercer comportamiento en el modelo es *la lealtad*, que implica alineamiento del comportamiento de la base con los interés de sus superiores. En este caso, la lealtad conllevó la institucionalización de prácticas como la “mordida” a la ciudadanía y el “entre” a la jerarquía afin de conciliar las demandas de la jerarquía y satisfacer al mismo tiempo las necesidades personales de los gendarmes. Por lo anterior, es plausible avanzar la hipótesis que fue en este momento que la cultura policial adquirió su dualidad formal e informal que al mismo tiempo tolera y castiga las desviaciones policiales, al ser permisiva respecto a los delitos “funcionales”, es decir, aquellos que se realizan bajo control de la jerarquía y que tienen beneficios colectivos, pero al mismo tiempo implacable contra aquellos que osan irse “por la libre” y buscan obtener “rentas” individuales, sin conocimiento ni control de la corporación.

Mapa mental 3.

Elementos esenciales de la organización y efectos de la gendarmería porfirista



Fuente: elaboración del autor

La génesis y trayectoria organizacional e institucional de la policía en la ciudad de México confirman la relevancia del pasado en la comprensión tanto los trazos fundamentales de la cultura policial así como de la manera de concebir el orden público por parte de las autoridades. El nacimiento y evolución de la organización e institución policial en nuestro país tuvo lugar a través de un largo y complejo proceso donde la idea misma de orden como responsabilidad pública se fue construyendo a lo largo del tiempo. La policía en su concepción primigenia nace como sinónimo de buen gobierno. No fue sino a través del transcurso de los siglos como fue adquiriendo su connotación moderna y comienza a ser asociada con las tareas de procuración del orden y la seguridad pública. Este tránsito no fue totalmente unidireccional ni total. Esta dualidad, en apariencia superada, sigue presente en las actividades cotidianas de la policía preventiva de hoy en día ilustrada en su amplia gama de actividades que la llevan lo mismo a pedir a los asistentes a una fiesta privada disminuir el ruido, que a buscar a niños perdidos o detener delincuentes en flagrancia.

La ordenanza de 1782 y la creación de la Gendarmería Porfirista en 1879 constituyen dos momentos clave en el proceso de formación de la policía capitalina. A pesar de estar separadas por más de 100 años, estas dos coyunturas críticas comparten interesantes paralelismos. Para empezar, los dos constituyen impulsos racionalizadores, el primero, al dividir el territorio urbano con vistas a mejorar el control de la población; el segundo, al crear el primer cuerpo de policía de tiempo completo. Otro elemento de confluencia es que ambos impulsos reformadores se realizaron tomando como referencia paradigmas provenientes del extranjero. En la reforma del siglo XVIII es evidente la influencia de la Ilustración, mientras que en la del XIX, el positivismo francés aparece como la referencia ideológica de la reforma. Ahora bien, si el uso de referentes extranjeros es innegable, lo anterior no quiere decir que estos hayan sido aplicados como si se tratase de simples recetas. En cada caso, los reformadores adaptaron estos esquemas generales de referencia a las particularidades nacionales. En la ordenanza de 1782 por ejemplo, la división política de la ciudad fue adaptada a las características del territorio de la ciudad, lo mismo ocurrió con la figura del alcalde de barrio donde se permitió la participación de las castas en las tareas de vigilancia. Por su parte, en la Gendarmería Porfirista se copiaron los principios de organización centralizada del modelo francés, pero en el reclutamiento se mantuvo la calidad de la persona como criterio principal de contratación.

Paradójicamente, estas adaptaciones favorecieron también la persistencia de ciertas prácticas que con el tiempo llegaron a normalizarse. Sin querer proponer ningún tipo de relación causal, no deja de sorprender, sin embargo, que la

repetición de ciertas condiciones del trabajo policial arrojaron resultados similares en distintos momentos en el tiempo. El carácter honorífico del trabajo de vigilancia durante los siglos XVIII y XIX normalizó la extorsión en las relaciones policía-población urbana pobre, como se constató en los alcaldes de barrio de fines del virreinato o los jefes de cuartel republicano.

Algo similar se puede señalar respecto a la visión de las élites en relación a la tareas de vigilancia. Durante la Colonia y buena parte del siglo XIX las élites prefirieron delegar las tareas de vigilancia a las clases medias y populares, con los resultados ya mencionados en materia de corrupción pero también afectando el prestigio de la actividad policial. La precariedad en la imagen pública de los agentes del orden incentivo el uso de los símbolos de autoridad como el uniforme y la portación de armas de fuego que fueron utilizados como instrumentos que buscaban imponer el respeto hacia los agentes del orden público por medios coercitivos. No obstante, la falta de entrenamiento y los excesos policiales tuvieron por consecuencia reforzar los estereotipos negativos.

La reforma de la Gendarmería Porfirista lejos de significar una ruptura vino a corporalizar organizacionalmente una serie de prácticas sociales pre-existentes. La organización policial porfirista lejos de generar nuevos patrones de comportamiento continuo con las inercias y maneras de pensar la seguridad pública abrazadas durante la colonia y los primeros años de vida independiente. La reforma de 1879 produjo un cuerpo de policía civil, uniformado, armado, dedicado a la vigilancia y prevención del crimen a tiempo completo, actividades por la que recibía un salario y que lo vinculaba jerárquicamente con el poder político. La imagen que proyectaba hacia el exterior era la de una institución situada en la vanguardia de su época, que había cambiado instituciones anacrónicas legadas de la herencia colonial por una policía profesional y moderna. Aunque se hicieron avances hacia la construcción de una policía moderna, la falta de un entrenamiento, las nulas perspectivas de carrera y el desprestigio de la actividad policial consolidaron el sendero según el cual la institución policial favoreció la cohabitación de estándares dobles: legales e ilegales en la conservación del orden público.

Referencias

- Amigo Vázquez, L. (2017). El mantenimiento del orden público desde la Ilustración al Liberalismo. Los alcaldes de barrio en Valladolid (1769-1844), *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70598>
- Alvarado, A. (2012). El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México. El Colegio de México.
- Alvarado, A. y Silva, C. (2011). Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México, *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), 445-473. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/28724>
- Arteaga, N. y López, A. (1998) *Policía y Corrupción: el caso de un municipio en México*. Plaza y Valdes.
- Astorga, L. (2016). *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*. Debolsillo.
- Azaola, E. (2006). *Imagen y autoimagen de la policía en la Ciudad de México*. Ediciones Coyoacán.
- Barrón, M.G. (15-17 de mayo de 2003). Militarización de la seguridad pública en México ¿Actualización o permanencia histórica? Conferencia Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies. La Jolla, California, Estados Unidos.
- Bazán Alarcón, A. (1964). El Real Tribunal de la Acordada y la delincuencia en la Nueva España. *Historia Mexicana*. 13(3), 317-345. <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/970>
- Benítez, R. (2016). Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública. En R. Benítez y S. Aguayo (Eds). *Atlas de la seguridad y la defensa de México* (pp.131-144). CASEDE-Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Castillo, D. (2011). La ley y el honor: jueces menores de la Ciudad de México, 1846-1850) *Signos Históricos*. (26). 78-109. <https://www.redalyc.org/pdf/344/34422795004.pdf>
- De Gortari, H. (2002). La ciudad de México de finales del siglo XVIII: un diagnóstico desde la ciencia de la policía. *Historia Contemporánea*. (24).115-135. <http://hdl.handle.net/10810/37914>
- Esping-Andersen, G. (2007). *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Presses Universitaires de France.
- Durston, G. (2012). *Burglars and Bobbies: Crime and Policing in Victorian London*, Cambridge Scholars Publishing.
- Exbalin, A. (2012). Los alcaldes de barrio. Panorama de los agentes del orden a finales del siglo XVIII. *Antropología. Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. (94). 49-59 <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/antropologia/article/view/2699>

- Exbalin, A. (2016). Riot in Mexico City: a challenge to the colonial order? *Urban History* 43(2). 215-231. <https://doi.org/10.1017/S0963926815000279>.
- Exbalin, A. y Pulido, D. (2019). ¿Una negociación del orden? Corrupción policial en la Ciudad de México, 1798 y 1849. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 46(2). 35-57. <https://doi.org/10.15446/achsc.v46n2.78213>
- Flores, G. (2019). La ciudad, sus guardianes y la justicia. Un estudio de su relación durante la vida republicana de la ciudad de México (1824-1946). *Estudios de Historia Moderna Contemporánea* (57). 3-40. <https://doi.org/10.22201/iih.24485004e.2019.57.69978>.
- González, J. (1983) Lo negro del negro Durazo: la bibliografía criminal de Durazo, escrita por su Jefe de Ayudantes. Editorial Pozada.
- Hernández, R. (2005). Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la Ciudad de México. Siglos XVI-XIX. *Úlua* 3(5) 9-34, <https://cdigital.uv.mx/handle/123456789/8990>
- Hernández, R. (2012). Control y orden: problemas y prácticas políticas del alcalde de Barrio del cuartel menor 32 en la Ciudad de México. *Antropología. Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. (94) 32-40.
- Hirschman, A. O. (1980). "Exit, Voice, and Loyalty": Further Reflections and a Survey of Recent Contributions. *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, 58(3), 430-453. <https://doi.org/10.2307/3349733>
- Jobard, F. y De Maillard, J. (2015). *Sociologie de la Police. Politiques, organisations, réformes*. Armand Colin.
- Maclachlan, C. (1976). La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el tribunal de la acordada. *Sepsetentas*.
- Marin, B. (2012). Los alcales de barrio en Madrid y otras ciudades de España en el siglo XVIII: funciones de la policía y territorialidades. *Antropología. Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. (94) 19-31. <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/antropologia/article/view/2696>
- Mazzitelli, A. L. (2017). ¿Mafias en México?. En R. Benítez y S, Aguayo (Eds). *Atlas de la seguridad y la defensa de México* (pp.29-53). CASEDE-Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Nacif, M.J. (1986). La policía en la historia de la ciudad de México (1524-1928). Secretaría General de Desarrollo Social. En Hernández, R. (comp.). *La ciudad de México en la primera parte del siglo XIX* (tomo II) (pp-9-50). Instituto Mora.
- Peters, G. y Pierre. J (1998). Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(4). 565-583.

- Piccato, P. (2010) Ciudad de sospechosos: crimen en la ciudad de México, 1900-1931. Publicaciones de la casa chata, CIESAS-Conaculta.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *The American Political Science Review* 94(2). 251-267.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2002). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 17(1). 7-38.
<http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/216>
- Polsby, N.W. (1968). The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*. 62(1). 144-168.
- Pulido, D. (2015). Los negocios de la policía en la ciudad de México durante la posrevolución. *Trashumante*. *Revista Americana de Historia Social* (6) 8-31. DOI: [dx.doi.org/10.17533/udea.trahs.n6a02](https://doi.org/10.17533/udea.trahs.n6a02)
- Pulido, D. (2012). Profesional y discrecional: policía y sociedad en la ciudad de México del Porfiriato a la posrevolución. *Antropología*. *Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, (94). 72-85.
- Pulido, D. (2017a). Después del alcalde de barrio: experiencias policiales en la Ciudad de México (1824-1861). *Nuevo Mundo Nuevos Mundos*. [en línea] <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70578>
- Pulido, D. (2017b). Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la ciudad de México, 1870-1930. *Ler Historia* [en línea] (70), DOI: <https://doi.org/10.4000/lerhistoria.2696>
- Putman, R., Leonardi, R., y Naneti, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton University Press.
- Ríos, A. (1983). El "Entre" Policiaco. *Edamex*
- Rohlfes, L. J. (1983). *Police and Penal Correction in Mexico City, 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico* [Tesis de doctorado no publicada], Tulain University.
- Rojas, B., Gómez Serrano, J., Reyes Rodríguez, A., Camacho, S. y Reyes Sahagún, C. (1994). *Breve Historia de Aguascalientes*. Fideicomiso Historia de las Américas (Serie: Breves Historias de los Estados de la República Mexicana).
- Rojas Sosa, O. M. (2013). "Cada uno viva a su ley": Las controversias entre el Tribunal de la Acordada y la Real Sala del Crimen, 1785-1793. *Estudios De Historia Novohispana*, (47), 127-159.
<https://doi.org/10.22201/iih.24486922e.2012.47.36083>
- Ruiz, M. y Azaola E. (2014). Cuadrar el delito. Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México. *Perfiles Latinoamericanos*. 22(44), 91-112. DOI: 10.18504/PL2244-091-2014

- Santoni, P. (1983). La policía de la ciudad de México durante el porfiriato: los primeros años (1876-1884). *Historia Mexicana*, 33(1), 97-129.
<https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2578>
- Soubeyroux, J. (1978). Le " motín de Esquilache " et le peuple de Madrid. *Cahiers Du Monde Hispanique et Luso-Brésilien*. (31). 59-74. <http://www.jstor.org/stable/40850558>
- Suárez de Garay, M.E. (2005). Armados, enrejados, desconfiados... Tres breves lecturas sobre la cultura policial mexicana. *Política y Sociedad*. 42(3), 87-102.
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505330087A>
- Urbina, O. (2014). La Guardia Nacional de la ciudad de México durante la Guerra entre México y Estados Unidos, 1846-1848 [Tesis de licenciatura no publicada]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Villalpando, J.M. (2020). La Guardia Nacional en México. Revisión Jurídica, Histórica de un tema tan antiguo como contemporáneo. *Iuris Tantum*. 34 (31). 143-174.
<https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.11>
- Walker, S. y Katz, Ch. M. (2018). *The Police in America*. McGraw Hill.