

Reformas policiales y la construcción de un Estado de derecho. El caso de la policía vecinal de Ciudad Nezahualcóyotl

ARTURO ALVARADO MENDOZA

Se presenta una revisión comparativa de los programas de policía comunitaria y de los llamados de policía de proximidad. Estos modelos se examinan a la luz del estudio de caso de la policía de Ciudad Nezahualcóyotl, en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Se trata de una policía vecinal y de proximidad, más cercana a los programas comunitarios por su vinculación con la comunidad, su estrategia organizativa y la forma en que las autoridades locales responden a las demandas de la población y combaten el crimen. También se responde a las preguntas de si estos programas resuelven de manera efectiva los retos de la crisis actual de seguridad, si mejoran la comunicación y la confianza entre los pobladores, si fortalecen la cohesión social y si se aplica un orden legal y legítimo que contribuya a crear un Estado de derecho.

PALABRAS CLAVE: participación ciudadana en seguridad, policía comunitaria, policía vecinal, Estado de derecho, obediencia a la ley, Estado de México, Ciudad Nezahualcóyotl

Police Reforms and the construction of the Rule of Law. The Case of Ciudad Nezahualcóyotl's Community Police Programs

We examine the implementation of communitarian and proximity police programs in México with a focus on a case study in Ciudad Nezahualcóyotl, in the metropolitan area of Mexico City. Special attention is posed to four major questions of governance of police such as exiting the current security crisis, improving communication and trust with citizens; implementing a legitimate legal order and strengthening social cohesion. All elements are the building blocks for the construction of a Rule of Law.

ARTURO ALVARADO MENDOZA
El Colegio de México,
Ciudad de México, México
alvarado@colmex.mx

KEYWORDS: citizens participation in security, community and proximity policing, Rule of Law, law abiding, Estado de México, Ciudad Nezahualcóyotl

Introducción

En este artículo se comparan los programas de policía comunitaria y de proximidad por medio de la evaluación de los modelos a la luz del estudio de caso de la policía vecinal en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. Esta agrupación tiene vínculos genuinos con la comunidad por la forma en que las autoridades locales organizan las estrategias de comunicación, la rendición de cuentas y el combate a la delincuencia. La gran mayoría de las corporaciones de policía comunitaria abarca sobre todo zonas rurales, no obstante que la estrategia existe en varias ciudades. Este trabajo pretende llenar el vacío de información al estudiar uno de los pocos casos urbanos que ha dado resultados. También procura responder varias preguntas asociadas a la forma en que estos modelos pueden contribuir a la construcción de un Estado de derecho y sus limitantes. En particular, nos enfocamos en los retos de mejorar la comunicación y la confianza entre los pobladores y la policía, reducir la delincuencia local, aplicar un orden legal y legítimo, respetar el proceso debido y fortalecer la cohesión social. El artículo empieza con una discusión sobre las reformas frente a la crisis de seguridad regional, después plantea un conjunto de proposiciones sobre las policías comunitarias y las compara con otros programas, luego describe el método, las hipótesis y los datos utilizados. En la última parte se analiza con detalle el caso de Ciudad Nezahualcóyotl y se proponen algunas conclusiones sobre este tipo de programas y sus posibles contribuciones al Estado de derecho.

Los nuevos programas de policía y la metamorfosis de las fuerzas coercitivas del Estado

La policía en México, y en Latinoamérica en general, se encuentra en medio de transformaciones importantes para adecuarse a los retos actuales de combate al crimen y otras amenazas que han provocado una crisis de seguridad en casi la

totalidad de la región durante la última década. La ciudadanía demanda que los gobiernos mejoren los servicios policiales pero los resultados han sido subóptimos. Estos experimentos, con un impulso del sector militar y grupos autoritarios para intervenir más en la seguridad interior, están ocasionando una metamorfosis de las fuerzas coercitivas del Estado. Las fuerzas armadas adquieren mayor control sobre policías federales, estatales y municipales, lo que ha sido visto por algunos como una forma de militarización (Padilla, en prensa; Kraska, 1999; 2007: 1; Moloeznik y Suárez, 2012; Morales y Pérez, 2014; Barrón, 2003; Huey, Ericson y Haggerty, 2005: 67; Philips, 2016; Bickel, 2012).¹

Al mismo tiempo, ha surgido una variedad de modelos no tradicionales, descentralizados, basados en las comunidades (Benítez, 2016). Este enfoque rechaza los modelos tradicionales y otros militarizados o la policiación de los militares. Los programas de policía comunitaria también se han extendido en Latinoamérica y aspiran a reducir la delincuencia, incrementar la confianza y la comunicación con la policía, y mejorar la convivencia social, temas que otras estrategias policiales no han resuelto. Algunos autores encuentran sus antecedentes en organizaciones como las rondas campesinas en Perú o los proyectos comunitarios rurales en Chiapas y Morelos, en la década de 1990 (Fuentes-Díaz, 2015).

Si bien hay numerosas iniciativas experimentales que intentan resolver los problemas de delincuencia, legalidad y legitimidad policial, pocas han logrado la protección efectiva de los habitantes y mucho menos implantar un modelo de comportamiento en el que tanto las policías como los ciudadanos respeten la ley, así como una noción mínima de Estado de derecho. Cabe preguntarse, ¿cuáles son las funciones de una corporación de policía y cuáles debe contemplar un modelo comunitario o de proximidad? ¿En qué sentido y con qué tareas contribuye a la construcción del Estado de derecho? Entenderemos por esto una policía que se conduzca con respeto

y garantice los derechos —fundamentales— de los pobladores; que observe y aplique las leyes de manera equitativa y se apegue a los límites que éstas le imponen —ausencia de arbitrariedad, de abuso y de ejercicio ilegal de la fuerza—; que siga el proceso debido; que construya una comunicación sustentada en la confianza y la colaboración con la población; que no ejerza prácticas ilícitas o corruptas; que sea transparente, que rinda cuentas y respete la separación de poderes y no interfiera en el acceso a la justicia (O'Donnell, 2004; Raz, 1990: 335, 337, 339; ONU, 2015). Esto concuerda con los principios internacionales del derecho humanitario, que suponen que existe una cultura ciudadana de respeto a la ley. El Estado de derecho es un principio de gobernanza aplicable a toda institución, en especial a las fuerzas policiales, porque deben ser responsables ante las leyes y aplicarlas.

Las organizaciones de policía suelen caracterizarse por sus funciones, jurisdicción, comando, control. También pueden clasificarse por su organización —autonomía o subordinación—, entrenamiento, doctrina militar o civil, y su relación con los ciudadanos —responsabilidad, rendición de cuentas y legitimidad—. Empero, no es común que se caractericen por su apego a las leyes y la aplicación del proceso debido. Este trabajo postula y examina varios temas del trabajo policial que se relacionan de manera esencial con la formación de un Estado democrático de derecho; en particular, el ejercicio de sus funciones de manera legal y legítima, y la reducción de la discrecionalidad, la arbitrariedad y el uso indebido de la fuerza.

1 La Suprema Corte de Justicia anuló en fechas recientes la Ley de Seguridad Interior, que regula la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, sin controles civiles ni de violación a los derechos humanos. A pesar de esto, la militarización policial continúa.

Enfoques y definiciones utilizados en los estudios sobre las policías

Hoy contamos con varios estudios sobre modelos de policía basados en la comunidad que han mostrado las ventajas de esta orientación y algunos de sus resultados (Lessing, 2018: 164; Fontecilla y Suárez, 2014).² Otros más han medido su impacto (Lozer y Behr, 2010; Ribeiro, Neiva y Alves, 2016). Algunos han explorado los programas en al menos diez entidades mexicanas, como San Luis Potosí, Tabasco, Guerrero, Michoacán, Morelos, Estado de México, Yucatán, Sonora, Oaxaca o Chiapas (Ávila, 2016: 75 y ss.; Lerma, 2015: 289, 297; Benítez, 2015; Flores, 2007; Fontecilla y Suárez, 2014; Müller, 2010; Sierra, 2015). También se han analizado casos de autodefensas y policías comunitarias que emergieron de la crisis de seguridad en Michoacán (Mandujano, 2014; Fuentes-Díaz y Paleta, 2015), y hay un estudio sobre el desarrollo de las guardias autónomas en los pueblos yaquis (Lerma, 2015).³

También se ha examinado el desarrollo de las policías comunitarias de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC), que surgen en la década de 1990 y están en tensión permanente por su reconocimiento no obstante la Ley 701 del Estado de Guerrero (Ocampo, 2018: 134; Sierra, 2013; Hernández, 2014; Mercado, 2014; Romero, 2014), así como por el respeto de los usos y costumbres. La disputa con las autoridades se debe a que tienen un sistema de justicia independiente (Sierra, 2013) y al control en la portación de armas; esto último, en particular, con el ejército. De allí que en algunos casos no estén armados, como en San Luis Potosí (Ávila, 2016: 75). Los rangos van desde la llamada policía comunitaria hasta las autodefensas (Fuentes-Díaz, 2015; Guerra, 2018; Zepeda, 2018). No hay una cifra exacta del número de cuerpos comunitarios como tampoco de la fuerza empleada. Se aduce que

son cerca de 20 000 policías los que operan en más de 19 comunidades de Guerrero.

Todos los estudios muestran que las policías comunitarias surgen en un ambiente de violencia permanente (Sierra, 2013: 12), como una reacción defensiva de los pueblos contra grupos delictivos, por la desatención de las autoridades o por la disfuncionalidad de las que existen.

Definiciones operativas

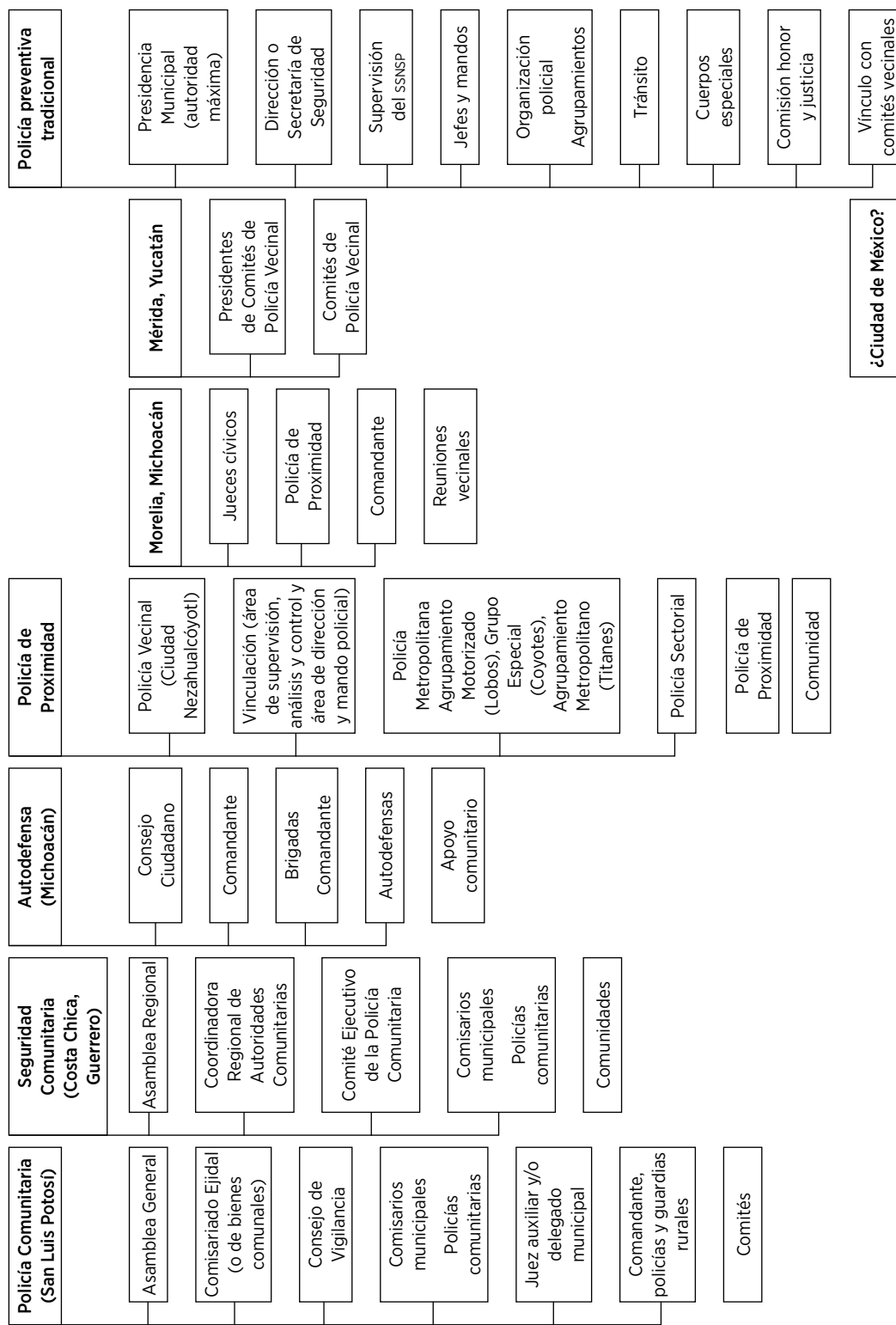
Las policías comunitarias abarcan desde las más formales y legales hasta las que semejan autodefensas.⁴ No hay un estándar, por lo que enunciaremos una definición de trabajo. Luego se presentará una tipología que clasifica los tipos de policía y los distingue de los que no cumplen las condiciones propuestas (véase la figura 1).

2 Véanse, para Chile, Labra (2011); para Brasil, Albernaz, Caruso y Patricio (2007).

3 Sobre la Guardia Tradicional Maya de Chan Santa Cruz, en Carrillo Puerto, véase De la Rosa y Hernández (2013).

4 Es necesario distinguir esta policía de otro tipo de corporaciones diferentes a las policías públicas, las autodefensas, los paramilitares y el vigilantismo. De acuerdo con Antonio Fuentes-Díaz, el detonante de su formación en Michoacán fue el desmantelamiento del orden local, ocasionado por los grupos de narcotráfico, sustentado en extorsiones y un control excesivo y abusivo (2015: 68-71). Algunas autodefensas han tenido entrenamiento militar, como en La Ruana y Tepalcatepec (Fuentes-Díaz, 2015; Fuentes-Díaz y Paleta, 2015: 17). En cambio, otras podrían ser paramilitares, como las organizaciones que surgieron en Chiapas a finales de la década de 1990. Otras más son milicias promovidas por organizaciones criminales, como el Cártel Jalisco Nueva Generación (Fuentes-Díaz, 2015: 68, 71). Un caso de paramilitarismo es el Comando Civil de Defensa de Tantoyuca, Veracruz, creado por caciques y empresas petroleras, y hay otros de vigilantismo (De la Rosa y Hernández, 2013). Las autodefensas colombianas tienen paramilitares reclutados con propósitos contrainsurgentes y criminales, como las Autodefensas Unidas de Colombia (Romero y Arias, 2010).

FIGURA 1. POLICÍAS COMUNITARIAS, DE PROXIMIDAD, TRADICIONALES. COMPARACIÓN ORGANIZACIONAL



Fuente: Elaboración propia, con base en Fuentes-Díaz (2015); Romero y Arias (2010); Guerra (2018); Gobierno Municipal de Nezahualcóyotl (2016); Gobierno Municipal de Morelia (2017); Díaz (2013).

La policía comunitaria

Este trabajo parte de una propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2009) en la que se asienta que se trata de una policía que participa en la comunidad, “que responde a sus necesidades y en la que la población participa en sus propias tareas de vigilancia, apoyando a la policía”,⁵ y reivindica la coproducción de la seguridad y el control civil, horizontal, de las policías. El modelo propone que la policía comunitaria atienda otros problemas de la comunidad, que impulse a sus miembros a comunicarse con la policía y colaborar en la solución de problemas y la prevención de delitos, porque la corporación no puede hacerlo sola (Ericson y Haggerty, 1997; Huey, Ericson y Haggerty, 2005: 70). Se establece que la actuación de la policía debe ser justa, honesta e imparcial (ONU, 2018: 1, 2, 6, 10). En este sentido, la policía comunitaria es un servicio público organizado por la comunidad, con y para ella, con un sólido lazo con la sociedad y la política de la población.

Hay muchos modelos de policías vecinales, de proximidad, pero no todas éstas son comunitarias porque no cumplen con las características. Esto es lo que ocurre con la policía de proximidad del Gobierno de la Ciudad de México, que rinde cuentas a las autoridades y de manera parcial a los ciudadanos. Es una policía reactiva que pretende reducir los delitos, no fortalecer la cohesión social.

Otros componentes centrales de las policías comunitarias son más autonomía de los operadores para tomar decisiones en campo y participar en la definición de estrategias grupales, y un mayor involucramiento del cuerpo policial en todas las tareas, de manera horizontal, sin importar jerarquías. Como todo cuerpo burocrático público, la policía comunitaria también debe responder frente a la ley, respetarla, reforzarla y hacer uso de la fuerza legítima del Estado.

En la figura 1 se comparan las estructuras organizacionales y las líneas de mando de cada tipo de

policía. En la mayoría de los casos comunitarios, las asambleas o consejos son los depositarios soberanos del mando policial. Tienen gobernanza horizontal. Luego está un comité de mando y organización policial, ya sea por medio de una comandancia, una coordinadora o un consejo de vigilancia. En algunos casos se nombran comisarios municipales; en otros, existen comités de trabajo con las policías y las comunidades. El resto de la organización es poco conocida. Entre los cuerpos puede haber policías preventivos, fuerzas rurales o grupos de autodefensa. La mayoría patrulla zonas urbanas pequeñas y espacios rurales amplios. Las policías de Guerrero son las que tienen más mecanismos explícitos de coordinación con su comunidad y otras autoridades, y sus asambleas tienen facultades de hacer justicia y decidir las sanciones.

Las policías de proximidad operan en ciudades grandes. Las de Morelia y Mérida se sustentan en las bases de la policía municipal, tradicional, pero la llaman vecinal. Sus programas integran a los vecinos en reuniones, pero no aclaran si son el eje de organización del trabajo. La policía de Ciudad Nezahualcóyotl es la más desarrollada en cuanto a organización y la más cercana a sus habitantes.

Las policías y su vínculo con el Estado de derecho

El segundo componente importante del artículo se refiere a la relación entre la policía y la instauración de un Estado de derecho. Desarrollamos una justificación teórica del uso del concepto para los estudios policiales.

Se esperaría que un modelo de policía vecinal o comunitaria se oriente por valores y acciones proactivas y abiertas, de acuerdo con la columna

5 La traducción es mía.

derecha del cuadro 1, con miras a construir un Estado de derecho. Su enfoque de justicia debe reducir la discreción, la arbitrariedad, la impunidad y la autonomía de las policías respecto de la ley. En consecuencia, una policía que promueva un Estado de derecho orientaría su acción con arreglo a valores de orden, legalidad y legitimidad que deberían ser compartidos y obligatorios en una sociedad. A partir de esta comparación desarrollamos la segunda parte del trabajo.

Métodos, técnicas y datos

Además de una comparación de los programas de policía comunitaria, se hizo una exploración empírica y un estudio en profundidad del caso de la policía de Ciudad Nezahualcóyotl, apoyados en materiales documentales, entrevistas, recorridos y etnografías. En primer lugar, se revisó y comparó la literatura. Se examinaron varias fuentes documentales, las estadísticas de la policía y algunas evaluaciones. Se

CUADRO 1. COMPONENTES DEL ESTADO DE DERECHO (ED) EN EL COMPORTAMIENTO POLICIAL

Dimensiones	Alternativas	
	Pasivas (límites al ED)	Activas, abiertas (promoción del ED)
Restricciones y límites a los poderes del gobierno	Discreción	Promoción
Combate a la corrupción y la impunidad	Tolerancia-impunidad	Intolerancia-reducción
Transparencia	Gobierno y policía cerrados	Gobierno abierto
Ejercicio efectivo de derechos fundamentales	Pasivo	Participativo
Orden y seguridad	Pasivo	Proactivo-participativo
Aplicación regulatoria	Débil	Fuerte-innovadora
Justicia civil efectiva	Pasiva	Activa
Justicia criminal (orientación hacia actividad criminal)	Débil, tolerante	Proactiva-preventiva-correctiva
Justicia informal (orientación hacia “orden” social)	Discrecional	Control estricto
Justicia	Nula	Proactiva
Relación con ciudadanos	Nula-indirecta	Directa-participativa
Tipo de estrategia policial	Civil	Comunitaria
Integridad en el comportamiento de autoridades (policías)	Laxitud-tolerancia; orientación por estrategias políticas	Integridad, promoción y adaptación; orientación por derechos y usos y costumbres
Monopolio legítimo de la coacción física	Laxo	Apegado a la ley
Cumplimiento de la ley	Parcial, incompleto	Estricto, se castiga su infracción

Fuente: Elaboración propia, con base en WJP (2016).

hizo trabajo de campo entre los meses de octubre de 2017 y febrero de 2018. Se registraron siete entrevistas individuales, tres en el periodo señalado y cuatro previas, más tres entrevistas grupales con actores clave, como el director de la policía, el director de operación policial, los principales al mando y jefes de grupos de red de cuadras de los nuevos grupos de redes vecinales —en particular, las más antiguas, en zonas más conflictivas—. Los entrevistados se seleccionaron con el muestreo no aleatorio tipo bola de nieve. Se hicieron otras cuatro entrevistas grupales a policías con mando y a vecinos y grupos de interés locales, como empresarios —propietarios de maquiladoras textiles— y miembros de asociaciones civiles. También se observó la reunión de un grupo de líderes jóvenes formado por el ayuntamiento con apoyo de fondos federales, para promover su involucramiento. Además, se hicieron recorridos y se visitaron reuniones con vecinos en cuadras y asociaciones civiles —por ejemplo, una reunión para mujeres jóvenes en el centro de la ciudad—. Se solicitó y analizó una base de datos de las redes vecinales, creada por el ayuntamiento para medir la cobertura territorial, el número de integrantes, las etapas de desarrollo y la actividad ciudadana dentro de ellas. Para las entrevistas, se utilizaron cuestionarios abiertos, semiestructurados, con preguntas sobre las dimensiones particulares de operación del programa, asociadas al cuadro 1; así como temas de su implementación, como los modos de acercamiento, las etapas y tareas, el tamaño de la red de vecinos y sus formas de comunicación —por contacto directo o por medios electrónicos, como Whatsapp—, y el número de vecinos activos. También se preguntó por los principales retos y problemas, la forma de comunicación, la cantidad y tipo de reuniones, la estrategia para dar seguimiento a los acuerdos vecinales, la reducción de conflictos y delitos, y el respeto a la ley.

Mencionamos ya cuáles son las funciones de las policías comunitarias, a quién responden y cuál es su

función en un Estado de derecho. Ahora nos preguntamos, ¿este paradigma ayuda a resolver los problemas de delincuencia y convivencia? ¿Podrá construir una sociedad y una policía obediente a la ley? ¿Podrán estas estrategias y una organización como la policía inculcar un Estado de derecho en la comunidad? A partir de aquí se muestran los elementos centrales para analizar el desempeño de este tipo de programas y se plantean algunas conjeturas de trabajo para el estudio de caso.

Preguntas y conjeturas del artículo

Estas preguntas y conjeturas se derivan tanto del diseño institucional de las policías y su colaboración con la comunidad, como del postulado de que toda policía debe sustentarse en un marco de respeto a la legalidad. La primera conjetura propone que la policía comunitaria puede ser más funcional para los ciudadanos, resolver problemas comunitarios, construir mayor comunicación y confianza. La segunda apunta a que esta policía puede mejorar la comunicación y la confianza entre vecinos y policía, así como la percepción de seguridad. La tercera se refiere a que estos programas no son necesariamente más capaces de resolver todos los retos planteados por la criminalidad y tampoco resuelven los retos para construir un Estado de derecho, porque no pueden implantar una cultura vecinal de respeto a la ley.

Cabe mencionar que el contexto es importante para entender que los hechos delictivos son producidos tanto por miembros de la comunidad como por externos, y en el ambiente metropolitano las variables exógenas se imponen a las comunidades locales y sus policías, por lo cual, si bien éstas pueden incrementar la eficacia colectiva, no necesariamente lograrán erradicar todos los delitos. Los mismos promotores del modelo comunitario de policía admiten que no pueden resolver todos los

delitos y tampoco establecer un control social sólido (Manning, 1992: 367). En algunos casos, los policías se convierten en mediadores de otras agencias y esto genera una gobernanza horizontal.

La policía en Ciudad Nezahualcóyotl: un programa de acercamiento comunitario

Ciudad Nezahualcóyotl fue creada hace más de 50 años. Es uno de los municipios más grandes del Estado de México y es parte del territorio oriente de la gran Ciudad de México. En la actualidad residen ahí cerca de 1.2 millones de habitantes, asentados en un extenso conjunto de casas autoconstruidas, pequeños negocios y talleres, en 86 colonias. Tiene la peculiaridad de desplegarse en dos territorios extensos, estructurados en manzanas, divididos por el aeropuerto de la capital. Su historia está ligada a la expansión metropolitana. Un conjunto de fraccionamientos vendió lotes sin servicios públicos, lo que obligó a sus habitantes a organizarse para obtenerlos. La acción colectiva cristalizó en el movimiento local Vida Digna, que en 2000 se vinculó con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y ganó las elecciones municipales. Ha tenido policía municipal por décadas, pero hasta ese año se percibía como abusiva y generaba desconfianza.

El contexto urbano-metropolitano es central para entender en qué ambiente organizacional y delictivo trabaja la policía de proximidad. La importancia de este caso radica en que está inserto en un complejo organizacional de varias corporaciones policíacas que operan en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Una enorme cantidad de policías y autoridades políticas concurren en ese territorio, con combinaciones complejas de funciones, jurisdicciones y competencias. Entre ellas están las policías estatales del Estado de México: ministeriales, de tránsito y estatal. Se supone que en la entidad funciona el mando único, pero *de facto*

existen policías municipales autónomas. Además, operan también unidades de las policías ministerial federal y las del ejército.

La organización policial de Nezahualcóyotl está inserta en un ayuntamiento con una estructura burocrática muy consolidada. El director de la policía es nombrado por el presidente municipal y el cabildo tiene comisiones de seguridad. Este programa destaca porque propone que el trabajo y la colaboración con los vecinos sean el núcleo de su actividad. Por lo tanto, hay un entramado doble en la organización. Por un lado, está la policía formalmente preventiva que se despliega en cuadrantes; por el otro, está la participación ciudadana por medio de redes vecinales, organizadas de manera horizontal por calles asignadas a cada policía comisionado al programa. Cada cuadra cuenta con un policía, que no tiene que ser de alta jerarquía policial. Las metas de cada policía son establecer contacto, mejorar los tiempos de respuesta y prevenir el delito, para lo que reciben entrenamiento (Arruñada, 2015).

Nezahualcóyotl tiene una historia de alta incidencia delictiva, con tasas por encima de la media urbana. Por ejemplo, su tasa de homicidios llegó a un pico de 47 muertos por cada 100 000 habitantes, en 1995, y descendió hasta llegar a 15.5, en 2008, con un promedio de 32. La tasa de robos reportados en el periodo 1995-2008 fue de 999 casos por cada 100 000 habitantes (Alvarado, 2012: 126). En las décadas recientes, el municipio se ha encontrado entre las seis demarcaciones con más delitos. Por ejemplo, en un índice de concentración delictiva para el periodo 1995-2008, el municipio se encontraba en el sexto lugar metropolitano, luego fue descendiendo. Las cifras de delitos que publica el municipio muestran un descenso entre 2011 y 2014, que se atribuye en parte al programa actual. Por ejemplo, la administración afirma que al ingresar, en 2011, la tasa de delitos era de 2 147 reportes por cada 100 000 habitantes, superior a los 2 093 de la Ciudad de México



PROMETEO LUCERO ▶ Miembro de la policía comunitaria de Álvaro Obregón, Oaxaca, en La Barricada, donde hay un mural en honor al general Heliodoro Charis, militar zapoteco destacado durante la Revolución mexicana, octubre de 2014.

y 1 463 nacionales. Para 2014, la tasa bajó 50% y llegó a 1 197 delitos reportados (Gobierno Municipal de Nezahualcóyotl, 2016).⁶

Surgimiento y desarrollo del programa

La victoria del PRD en el ayuntamiento de Nezahualcóyotl abrió la discusión sobre qué tipo de policía debería promover un gobierno de izquierda. Después de 2000, el partido ha ganado la municipalidad en 2003 y 2006, perdió en 2009, y volvió a triunfar en 2012, 2015 y 2018. La primera fase del programa policial, hasta 2009, se sustentó en cinco temas: 1) reorganización de la policía: desplegarla en todo el territorio y a toda hora; 2) reconstitución de los cuerpos de policía: depuración,

entrenamiento, certificación, nuevas formas de organización y asignación de funciones, reorganización territorial del comando; 3) reconstrucción de las relaciones con la población; 4) creación de una nueva coordinación con otras fuerzas policiales, y 5) modernización tecnológica y logística. Este trabajo tuvo resultados de acuerdo con evaluaciones externas, pero los electores dieron el triunfo al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2009 y la estrategia fue desmantelada.

6 El ayuntamiento publicó un documento en el que afirmó que se reducía la delincuencia y mejoraba el tiempo de respuesta a las llamadas de los vecinos. En el caso del robo de vehículos, en 2012 había en promedio más de 20 robos al día, y en el primer trimestre de 2015 bajó a 11 (ecc, 2015: 24).

La segunda fase va desde 2012 hasta el presente, en 2018. Consiste en la ejecución de una política con doble orientación: 1) establecer que el núcleo del trabajo policial está vinculado a los vecinos, y 2) trabajar con un programa de participación política comunicativa entre los vecinos y el ayuntamiento. La Dirección de Participación Ciudadana municipal dio el primer paso, con un plan de visitas a los vecinos, por medio de una red de jóvenes. Luego la policía hizo contacto directo con esos vecinos. La policía se agrupa en la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Metropolitano, cuenta con tres unidades y tiene un despliegue espacial completo:

1. Organización territorial-jurisdiccional. La municipalidad se divide en 15 sectores. Cada comando tiene patrullas y motocicletas coordinadas por un superior. Cubren casi 11 000 manzanas en la ciudad. Hoy todas las actividades están vinculadas y organizadas con la red vecinal. Hasta noviembre de 2018, el ayuntamiento reportó la creación de 10 995 redes de cuadra, lo que atendería 90% del territorio con casi 48 000 integrantes. La implementación de la red no es homogénea. Tanto en sus reportes como en el trabajo de campo detectamos que no hay cobertura completa (Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, 2018).
2. Policía metropolitana, encargada de patrullaje y reacción en todo el territorio.
3. Dos grupos especiales o fuerza de tarea, entrenados para resolver conflictos y confrontaciones violentas: Coyote y Titanes.

Otros servicios de apoyo son el Centro C4 y la Unidad de Estudios de Planeación y Control. También hay un grupo de investigación, bajo el mando del director de la policía, que se encarga de los hechos delictivos sobresalientes. En algunas entrevistas con vecinos y autoridades se mencionaron varios éxitos,

como la detención de un grupo de asalto a farmacias y otro dedicado a robar fibra óptica, así como la resolución de casos de secuestro y robo a casa habitación. El director Jorge Amador ha sido un agente fundamental en esta estrategia. Mantiene comunicación directa con toda su policía y con los representantes de sus comunidades.

Organización y estrategia vecinal de la policía de Ciudad Nezahualcóyotl

La originalidad del programa está en las redes vecinales. La estrategia actual de despliegue de fuerzas consiste en grupos de dos personas encargadas de una red por calle, que establecen un vínculo con los vecinos de la cuadra para obtener información directa de lo que ocurre, incrementar el registro de delitos y problemas con los servicios públicos. Un policía puede cubrir varias calles. Esto sirve también para evaluar o conocer el estado de la infraestructura y los servicios municipales, como agua, drenaje, energía eléctrica o limpieza. De hecho, los vecinos tienden más a solicitar o reclamar servicios del ayuntamiento que a reportar delitos. En el reporte de trabajo de 2018, se registró un total de 21 167 interacciones con los vecinos, de las cuales 56% se refieren a acciones o solicitudes de intervención de la policía; 25.3% a solicitud de servicios, y el resto a reportes de riesgos y tráfico (base de datos de redes). Para llevar a cabo esta estrategia, en 2013 se evaluó la situación del personal y se tomaron medidas para eliminar a los elementos que se encontraron en actos de corrupción y a otros que no cooperaban, y trabajar con el resto del personal de manera flexible. La estrategia se expandió en las redes, de manera que hoy opera en 90%, en modalidad completa o en proceso, y se hace una estimación de la participación. De las 10 951 redes planeadas, operan alrededor de 9 800 (base de datos de redes).

El sistema actual tiene tres componentes para impulsar la comunicación: la red de vecinos, la organización de reuniones en cada calle y la comunicación permanente mediante un número de teléfono en la aplicación Whatsapp para cada calle. Se ha logrado integrar a 48 000 residentes, con un promedio de cuatro personas por grupo y un máximo de 40. El gobierno puede comunicarse con los habitantes por medio de la red y proporcionar los servicios de seguridad y otros de manera más directa. El contacto es diario y cada jefe de turno empieza con un saludo, un contacto cordial y de presencia, y para cerrar entrega el mando al público.

Ahora los vecinos pueden convocar a una reunión y definir la agenda. La propuesta es que las facultades y algunas responsabilidades en temas de seguridad sean transferidas a cada red. El policía tiene que elaborar un diagnóstico de la situación de la cuadra con los vecinos y luego hacer un plan para cumplir el conjunto de tareas aprobadas. En los recorridos, notamos que algunos grupos de habitantes levantan sus diagnósticos en diálogo con la policía y otros reservan su participación para pedir hablar en privado con algunos policías. En estos casos, los vecinos denuncian problemas delictivos mayores o de peligro, como narcotiendas, casas de seguridad y otras actividades ilícitas, o sólo acusan a los vecinos por otras conductas. Una cantidad mayoritaria de demandas es sobre servicios, como iluminación de calles, carros abandonados, poda, agua y drenaje, personas o autos sospechosos, abuso de los negocios, invasión de espacios públicos o problemas de tránsito.⁷

La consecuencia es que la mayor parte de la fuerza policial se concentra en las tareas de comunicación y patrullaje con y por medio de las redes. El policía es un mediador comunitario. Otra función de las redes es la evaluación del personal y el programa. En 2013, la calificación que la ciudadanía otorgaba a la policía municipal era de 3.95; en 2014, subió a 6.33 (PCC, 2015: 24).

Valoración del programa frente a la percepción de seguridad vecinal y la evolución de la delincuencia

Cabe preguntarse qué mejorías representa el programa en el trabajo policial, la reducción de delitos, la comunicación y la percepción de inseguridad. Aquí encontramos contrastes entre las evaluaciones externas, las de la policía y las nuestras. Según la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016–2018), la sensación de inseguridad aumentó. La percepción negativa se mantuvo en el transporte y el acceso a los bancos; subió en ciertos casos, como centros comerciales, trabajo y escuela, y se redujo en los delitos de casa, automóvil y en la calle, como puede verse en el cuadro 2.

La ventaja de estos instrumentos es que registran la opinión independiente de los vecinos. La sensación de inseguridad sigue siendo alta. La ENSU de 2017 reporta descensos en las conductas antisociales, la de 2018 sigue mostrando un panorama poco halagador para el municipio, pues quedó entre las ciudades con mayor percepción de inseguridad. Mientras el promedio nacional era de 74.9% en septiembre de ese año, en Nezahualcóyotl, 86.6% de las personas declararon sentirse inseguras, sólo por debajo del oriente de la Ciudad de México, con 89.5%, y Ecatepec, con 96.3%. En el cuadro 3 vemos que en los últimos dos años varias conductas antisociales han disminuido 12%, lo que podría asociarse al trabajo policial.

7 El domingo 4 de febrero de 2018 asistí a una reunión de vecinos en la calle Pichirilo, colonia Benito Juárez. Observé la dinámica entre vecinos y policías, y las demandas sobre temas distintos a la seguridad, como la remoción de material de construcción de un predio porque invadía la banqueta, la solicitud de cambio de luminarias y una denuncia contra una taquería que ocupaba la banqueta. En otras reuniones, los vecinos aprovecharon para preguntar sobre obras municipales, como la construcción del nuevo rastro, o quejarse de la calidad de la vialidad de la zona.

CUADRO 2. SENSACIÓN DE INSEGURIDAD EN CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, PROMEDIOS DE SEPTIEMBRE A DICIEMBRE DE 2016, 2017 Y 2018

	2016	2017	2018
Transporte público	89.6	89.4	90.05
Cajero automático en la vía pública	84.4	86	88.79
Banco	78.1	78.5	83.73
Calles que habitualmente usa	76.8	76.5	73.45
Parque recreativo o centro recreativo	52.2	59.8	62.08
Mercado	58.7	62.4	60.47
Carretera	52.2	51.1	51.58
Centro comercial	38.6	48.5	38.58
Automóvil	52.6	48.7	49.08
Trabajo	40.9	51.2	44.92
Escuela	21.4	27.2	42.26
Casa	28.1	26.7	26.43
Promedio	56.1	58.8	59.29

Fuente: INEGI (2016-2018).

Entre 2016 y 2018, los reportes de consumo de alcohol en las calles disminuyeron 0.95%, los de robos o asaltos 1.64%, los de venta o consumo de drogas 0.51%, y los de disparos frecuentes con armas de fuego 8.01%. No obstante, aumentaron los de vandalismo en 7.42% y en 12.89% los de presencia de pandillas. En 2018, Nezahualcóyotl tuvo registros más bajos que el promedio nacional y los años anteriores, pues sólo 35.8% de los encuestados declaró haber presenciado conductas antisociales, una proporción menor que los años anteriores respecto al oriente de la Ciudad de México, con 53.7%, y Ecatepec, con 42.3% (INEGI, 2016-2018).

Análisis de la policía sobre el desempeño del programa

Los resultados del programa pueden examinarse desde varias perspectivas: de los vecinos, la autoridad y otras evaluaciones externas. Ahora veremos

la valoración de la policía. El programa y el cuerpo de policía cuentan con varios premios.⁸ En años recientes, varios indicadores de evaluación del trabajo policial, como el de desempeño, han mostrado resultados positivos. A finales de 2017, la policía ocupó el quinto lugar entre las mejor evaluadas en la ENSU (INEGI, 2016-2018), con la confianza de 60% de los vecinos.

Las apreciaciones más importantes de los policías, tanto los que apoyan el nuevo plan como los más tradicionalistas, indican que el programa cambió su relación con los habitantes, creó confianza y permitió un trabajo más fluido. Para el jefe del sector 10, “es una diferencia total, es una empatía que nos favorece a nosotros como institución, que ellos tengan un policía cerca de ustedes, que podamos escuchar al usuario o a la víctima, obviamente

8 Véase <<http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/>>.

CUADRO 3. REPORTE DE CONDUCTAS ANTISOCIALES

Atestiguación de la existencia de delitos y conductas antisociales en población de 18 años de edad o más en Ciudad Nezahualcóyotl

Delitos y conductas antisociales	2018			2017			2016			Promedio anual por delito	Promedio 2016	Promedio 2017	Promedio 2018	Diferencia entre 2016 y 2018
	Junio	Septiembre	Septiembre	Septiembre	Diciembre	Diciembre	Septiembre	Septiembre	Diciembre					
Consumo de alcohol en las calles	77.8	84.2	82.5	82.5	72.5	72.5	89	81.1	81.18	81	77.5	85.05	-0.95	
Robos o asaltos	74.7	81.1	79.3	79.3	72.2	72.2	85.2	75.2	77.95	77.9	75.75	80.2	-1.64	
Disparos frecuentes con armas	62.8	70	35.9	35.9	61.5	61.5	70.4	58.1	59.78	66.4	48.7	64.25	-8.01	
Venta o consumo de drogas	51.8	63.6	57.4	57.4	50.4	50.4	71.5	64	59.78	57.7	53.9	67.75	0.51	
Vandalismo (graffiti, daños y otros)	53	56.2	34.2	34.2	47.1	47.1	61.2	48.8	50.08	54.6	40.65	55	7.42	
Bandas violentas o pandillismo	32.5	42.5	22.5	22.5	31.6	31.6	43.2	45	36.22	37.5	27.05	44.1	12.89	
Promedio por periodo	58.77	66.27	51.98	51.98	55.89	55.89	70.06	62.04	60.83	62.52	53.935	66.05	1.70	

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INEGI (2016-2018).

los hace sentir más seguros, quitarles el miedo que tenían” (entrevista, Ciudad Nezahualcóyotl, 4 de febrero de 2018). El patrullero se siente más seguro y la expectativa de trato con los vecinos es diferente. Antes eran objeto de reclamos y agresiones, ahora la relación es cordial. Esto sugiere que el programa impulsa una conducta de empatía de los vecinos con la policía y en sentido indirecto con el programa. Ésta podría sumarse al incremento de la legitimidad en el trabajo. Habrá que preguntarse si ese elemento es suficiente para crear confianza y legitimidad del trabajo policial de manera que responda frente a la ley, la respete y refuerce. La comunicación con los ciudadanos es directa y transparente, y permite que participen, que proporcionen su punto de vista, su voz, de acuerdo con las categorías del Estado de derecho del cuadro 1.

Algunos individuos de la corporación han asumido un liderazgo en el programa. El jefe del sector 10, que incluye la colonia Benito Juárez, en el centro del municipio, caracterizada por la policía como de alta incidencia delictiva, explica cómo se fue integrando, al aceptar y adoptar el modelo: “con la finalidad de que hubiera una cercanía con los vecinos y saber principalmente sus necesidades [...], posteriormente, que me integro como jefe de servicios [...] para tener una mayor eficiencia y darles respuesta a todas las peticiones” (entrevista, Ciudad Nezahualcóyotl, 4 de febrero de 2018).

La construcción de confianza mutua se considera uno de los logros más importantes del programa. Para crearla, se produjeron resultados concretos respecto a las demandas de los vecinos, lo que repercutió en una buena aceptación, incluso en un plazo corto: “retos hubo muchos, en el sentido de darle soluciones a los problemas de los vecinos, principalmente en las cuadras donde había focos de incidencia [...]; los vecinos tenían esa incertidumbre de que si lo íbamos a lograr o no, y gracias a las redes vecinales se ha logrado en cada una de las cuadras” (entrevista con el jefe del sector 10, Ciudad

CUADRO 4. DEPURACIÓN DEL PERSONAL OPERATIVO 2013-2016 (CASOS)

Año	2013	2014	2015	2016	Total
Bajas	206	153	111	176	646
Altas	348	476	76	282	1182

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Unidad de Estudio, Planeación y Control (2016).

Nezahualcóyotl, 4 de febrero de 2018). Mostrar resultados a los vecinos fortaleció los lazos de confianza, aun cuando la incidencia delictiva siga siendo alta. El trabajo cara a cara mejora la percepción de que los problemas están siendo resueltos.

Otras transformaciones inducidas por el programa han sido el cambio en la relación con los vecinos y un incremento potencial del trabajo, que se acompaña de más monitoreo y supervisión. Sin embargo, las quejas no han dado como resultado un aumento de renuncias, permisos y castigos, entre otros. Para la policía, el tema central no es el incremento de trabajo: “a diario vamos teniendo nuevas tareas, a diario tenemos diferentes apoyos, diferentes peticiones [...], que sí, en ocasiones puede incrementar el trabajo, pero, digo, no está fuera de lo que hacemos a diario” (entrevista con el jefe del sector 10, Ciudad Nezahualcóyotl, 4 de febrero de 2018). Lo cierto es que muchas jornadas se prolongan por las actividades de las redes.⁹ Varios jefes de sector narran que la gran mayoría de las policías se ha ido adaptando a la nueva estrategia de trabajo de gestores comunitarios.

El programa se ha desarrollado en medio de una rotación de personal de 8.5% anual. Durante más

⁹ Por ejemplo, la reunión con vecinos del domingo 4 de febrero comenzó a las 17:00 horas. Se esperaba que durara menos de una hora. El turno de ese día debía terminar a las 19:00 horas, pero la reunión se prolongó porque llegó el presidente municipal. Los policías se quedaron hasta después de las 22:30 horas.



PROMETEO LUCERO ▶ Encabezados por policías comunitarios de Cocula, Guerrero, miembros de la Policía Federal, la Gendarmería, el Ejército y la Fuerza Aérea buscan a 12 personas secuestradas, febrero de 2015.

de cuatro años, la corporación ha logrado sumar más policías entrenados en la nueva escuela, no tan expuestos a las viejas prácticas policiales, y menos de la tradicional. Esto explicaría la tendencia a la asimilación del programa y la salida de quienes lo rechazan. Lo que no se ha logrado es que toda la policía respete la ley.

Se identificaron seis grupos de respuestas asociadas a dos dimensiones centrales de la integración-rechazo, a saber, la integración de metas y la institucionalización. A partir de esto, se clasificaron las conductas de integración y adaptación, ya sea a las normas —instituciones— o a las metas —programa—. El resto es de rechazo e incluye varias reacciones. La clasificación se elaboró de acuerdo con Robert Merton (1968).

La primera práctica-comportamiento es la llamada innovadora, en la que hay un pequeño grupo

de policías al que podría denominarse la elite. Casi todos son jefes de sectores —excepto un policía de reciente ingreso—, con una alta calificación y evaluación vecinal, que se sumaron a la propuesta de cambio de la dirección de la policía por motivos institucionales y laborales. Éstos coinciden y aceptan las metas ideológico-valorativas del programa. La práctica agrupa policías que se integran y buscan soluciones innovadoras a sus tareas y a los problemas que les presentan los vecinos. Varios de ellos han sido premiados cada año por su desempeño y cooperación.

Un segundo grupo es el que se adapta al programa y acepta el modelo sin integrarlo necesariamente a su marco valorativo y normativo. Se acomoda, lo aplica, pero no es innovador. Aquí encontramos varios policías que se unieron a la corporación hace poco, sobre todo por la imagen de una policía

CUADRO 5. PERCEPCIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS AUTORIDADES 2016-2018 (%).
PREGUNTA: ¿QUÉ TAN EFECTIVO CONSIDERA EL DESEMPEÑO DE LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL?

Año		Desempeño de autoridades			
		Muy efectivo	Algo efectivo	Poco efectivo	Nada efectivo
		Relativos			
2016	Septiembre	11.3	37.4	34.6	16.7
	Diciembre	8.4	37.7	41	11.5
Promedio anual		9.85	37.55	37.8	14.1
2017	Septiembre	18.1	40.5	30.1	9.4
	Diciembre	7.7	35.2	42.8	14.2
Promedio anual		12.9	37.85	36.45	11.8
2018	Septiembre	5.6	31.8	45.6	16.2
	Diciembre	4.4	42.8	39.6	13
Promedio anual		5	37.3	42.6	14.6
Promedio trianual		9.25	37.57	38.95	13.5

Fuente: INEGI (2016-2018).

combativa. Un tercer grupo, llamado ritualista, se integra pero no reconoce o no entiende ni acepta el programa, no representa una respuesta anómica. Su desapego puede deberse a la falta de comprensión. Rechaza a las personas o los costos personales de su implementación y los incentivos que recibe para ello. Así lo mencionaron algunos expertos en el trabajo policial y en las entrevistas con policías en un momento previo al estudio.

Un cuarto conjunto es el que no se adapta al programa, pero es tradicionalista y no se rebela. Un quinto grupo rechaza abiertamente el programa, pero no necesariamente la normatividad policial. La última categoría rechaza el programa y se rebela contra él o contra la institución policial; para manifestarlo, se desafía o comete actos ilícitos o de corrupción. Es una respuesta anómica, de prácticas desviadas. Por ejemplo, estos policías pueden boicotear el programa con los vecinos y los compañeros de trabajo, sabotear algunas prácticas, programas, operaciones o equipo, rebelarse contra los jefes inmediatos o cometer abusos de poder, actos de corrupción y otros ilícitos. Entre ellos hay elementos

que renunciaron o que fueron dados de baja por no cumplir con las normas.¹⁰

Participación vecinal y su valoración del programa

En esta sección se presenta un análisis de la respuesta ciudadana al programa, de la nueva relación con la policía y su comportamiento respecto a la convivencia, la construcción de vínculos de confianza y el mejor conocimiento y aceptación de las leyes. La respuesta de los vecinos ha sido positiva porque han percibido una mejora en los servicios, pero en las entrevistas no quedó claro si notan una reducción del crimen en sus barrios. La mayoría ve que

¹⁰ El jefe del sector 10 informó que, en los últimos seis meses, seis elementos de 87 a su cargo fueron dados de baja y hubo varios arrestos. El jefe inmediato aplica la sanción, que puede ser verbal o de horas de castigo. Una falta mayor debe pasar por la comisión de honor y justicia (entrevista, Ciudad Nezahualcóyotl, 4 de febrero de 2018).

CUADRO 6. NIVEL DE CONFIANZA EN LA POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL 2016-2018 (%).
PREGUNTA: ¿CUÁNTA CONFIANZA LE INSPIRA LA AUTORIDAD?

Año		Desempeño de autoridades			
		Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza
		Relativos			
2016	Septiembre	7.4	43.6	33.1	15.8
	Diciembre	8.1	45.6	32.1	13.7
Promedio anual		7.75	44.6	32.6	14.75
2017	Septiembre	14.9	47.9	22.7	12.8
	Diciembre	8.8	35.4	34.3	21.5
Promedio anual		11.85	41.65	28.5	17.15
2018	Septiembre	2.7	52.2	28.7	16.4
	Diciembre	3.5	51.1	26.6	17.7
Promedio anual		4.2	43.75	35.45	16.4
Promedio trianual		7.93	43.33	32.18	16.1

Fuente: INEGI (2016-2018).

se redujeron los delitos, pero no la inseguridad en su colonia y el municipio. Muchos vecinos mantienen una percepción de alta inseguridad en las calles de la zona y los accesos a sus casas, escuelas y negocios, pero su imagen y valoración del trabajo policial mejoró.

La comunicación con autoridades se ha incrementado. Este componente es central para generar más comunicación, confianza y empatía. Sin embargo, hay que reiterar que los resultados son ambivalentes. Se reconoce que hay participación y es directa, también ha aumentado la comunicación y el respeto hacia la policía, así como las denuncias. Pero la evaluación del desempeño apenas resulta positiva, con muchos vaivenes semestrales —las evaluaciones de nula efectividad son las que más bajaron—, y la confianza ha variado mucho en los años recientes, su mejoría es poca, sobre todo porque menos personas reportan efectividad nula en el nivel de confianza.

Ante esto, la pregunta es si el programa construye un mayor respeto comunitario y un apego a

la ley. ¿Hay un ejercicio efectivo de derechos fundamentales? En materia de orden y seguridad, ¿se percibe una aplicación regulatoria transparente y equitativa? ¿Qué valoración tiene la aplicación de la justicia? En las pláticas con autoridades y vecinos parece haber consenso de que el programa incrementó el conocimiento sobre los ordenamientos municipales y algunas leyes. Muchos han declarado que, ahora que las conocen, tienen una visión diferente de cómo actuar, aunque esto no significa necesariamente su aceptación y apego.

En las evaluaciones de los vecinos, aumentó el grado de satisfacción en la presencia policial y respuesta a sus solicitudes. También parece haber una opinión positiva respecto a la solución de conflictos y la ocasional disminución de delitos. Algunos vecinos mencionaron la palabra “empatía” como la base del vínculo; otros aludieron a la confianza y sugirieron que ahora pueden esperar una respuesta y una solución a los problemas. Cabe destacar que, en virtud de que los vecinos han tenido contacto con los policías de barrio, su percepción es que son

innovadores y apegados a los valores del programa. Los evaluaron muy bien, con una excepción.

En las entrevistas y la observación directa de reuniones vecinales, registramos varios tipos de comportamientos, entre ellos, los que asumen un liderazgo construido en cada cuadra con una tarea relativamente fluida de trabajo con las policías asignadas al sector. Algunos vecinos llevan la agenda y articulan la comunicación entre vecinos y policías, y han asumido un mayor compromiso con el programa. Encontramos otro grupo que asiste a las juntas, apoya la firma de peticiones y presenta iniciativas. Hay otro conjunto participativo de habitantes que tiene iniciativas propias. Por último, están los vecinos que marcan diferencias claras con los líderes y el resto del grupo, pero no muestran un compromiso con el programa.

Un suceso que ejemplifica varias de estas prácticas ocurrió durante la observación de la reunión del 4 de febrero de 2018. El entonces presidente municipal Juan Hugo de la Rosa se presentó a la mitad del encuentro y su asistencia cambió la dinámica. Se tornó en una asamblea de consulta y surgió un cúmulo de quejas y peticiones, pues varios vecinos rompieron la lógica de la reunión de la red de la calle y tomaron la palabra de manera insistente y sin orden para reclamar la ejecución de obras más allá del barrio. Esto mostró otro tipo de comportamientos, indicó que existen otras prácticas entre ciertos individuos vecinos que no contribuyen a generar diálogos constructivos ni consensos, por ejemplo, los que exhibían cierto individualismo y amenazaban con tomar medidas propias frente a los hechos que denunciaban, como tirar basura o la invasión de banquetas con construcciones o negocios en la vía pública. Estos vecinos reaccionaron con intolerancia ante las decisiones colectivas y de las policías, y al respeto a la legalidad, y manifestaron una tendencia a ejercer justicia por mano propia.

Un componente del programa de organización barrial tiene que ver con la estrategia de creación y

expansión de la red que participa en las actividades del ayuntamiento. El propósito es que la población se integre en varios ámbitos de actividad vecinal, para escuchar y resolver los problemas en conjunto.¹¹ Las expresiones descritas muestran límites a la construcción de las decisiones colectivas. Además, hay un último grupo de residentes que podría caracterizarse como el “gorrón” o *free-rider*, es decir, que no participa en el trabajo colectivo, pero se beneficia de él. Éstos incluso denuncian, pero no aceptan integrarse a los colectivos, como sería el caso de los empresarios locales, que se han beneficiado de la nueva estrategia de seguridad, pero no están dispuestos a participar a cambio del beneficio.¹²

Conclusiones

El programa de policía vecinal de proximidad de Ciudad Nezahualcóyotl representa un caso comunitario urbano genuino de ejecución de una reforma que propone construir un nuevo lazo comunicativo con la población, reducir la criminalidad, sustentarse en las leyes y aplicarlas, respetar el proceso debido, promover la rendición de cuentas a la comunidad y la transparencia. Es un caso paradigmático entre los esfuerzos por reformar las policías para que mejoren la comunicación y la confianza con los habitantes, promuevan un orden legal con un control civil de la corporación y reduzcan los delitos.

El programa tiene varios éxitos organizacionales, asociativos y de legitimidad, y un par de pendientes. Ha procurado cambiar las conductas de las

11 Así lo comunicó el presidente municipal en la reunión del 4 de febrero de 2018. Cabe agregar que ese año hubo elecciones municipales y De la Rosa logró reelegirse. El impulso a las redes vecinales tenía propósitos electorales.

12 Entrevista con dos empresarios del ramo textil, anónimos, y con el director de la policía local, Ciudad Nezahualcóyotl, 2 de agosto y 31 de octubre de 2017.



PROMETEO LUCERO ▶ Pobladores apoyan a la policía comunitaria de Ocotito, Guerrero, luego de un enfrentamiento con miembros de la Policía Militar, febrero de 2015.

policías para que respeten la ley y las ha entrenado para comunicarse de manera respetuosa, cordial y horizontal con los vecinos. La meta del programa, de construir un proceso democrático participativo directo con los ciudadanos e involucrarlos en la co-producción de la seguridad, se ha logrado. En cambio, los resultados de su impacto son ambivalentes. Quedan muchas dudas acerca del incremento en el respeto a la ley y hay reservas respecto de su probabilidad de instaurar un Estado de derecho.

Algunas de estas limitantes se explican con base en enfoques teóricos y organizacionales. Las comunidades suelen tener valores y preferencias diversas respecto al combate a los delitos, así como para mediar y resolver conflictos, lo cual genera dilemas en el trabajo policial. Una policía debe sustentarse en el respeto a la ley, aun cuando difiera de las preferencias

y los valores legales que predominen en su comunidad. La policía no representa como tal los intereses de la comunidad, es un gestor municipal. Tampoco puede representar un interés particular o de clase. Lo único que puede hacer es lograr una distribución más justa de los riesgos, así como de los medios para resolverlos. Debe mantener la imparcialidad en sus actos, la certeza de sus decisiones sustentadas en la ley, pero también puede diferir con la comunidad, justo en la forma de aplicar la ley.

En este sentido, hay que plantear una discusión crítica de la imagen de comunidad que subyace en los modelos de policía comunitaria, porque el ideal supone compartir metas, valores, ideales y preferencias entre personas que residen en un mismo espacio. También se espera que las personas de un barrio se comuniquen con empatía y no generen

conflictos. Esto no ocurre en muchos barrios y vecindarios de México. Los vecinos perciben y reclaman los conflictos y delitos de diferente forma. En muchas situaciones, temen y pelean contra sus propios vecinos (Ericson y Haggerty, 1997: 78).

Además, una policía sustentada en la comunidad siempre tendrá límites en cuanto a su capacidad de actuación frente a los peligros y amenazas de orden supralocal, como los de las organizaciones criminales armadas que dominan territorios más amplios.

Para terminar, es importante hacer una apreciación del impacto que estos programas pueden tener en la creación de un Estado de derecho. En las observaciones, entrevistas, reuniones en campo y evaluaciones, hemos observado varios cambios. En primer lugar, la mayor supervisión vecinal y del municipio ha puesto límites a la práctica de conductas arbitrarias o corruptas. Esto representa una primera meta crucial: que la policía no cometa delitos. Entre la policía vecinal parece haber un código de conducta más apegado a la ley, en especial entre los mandos, un requisito *sine qua non*, porque sin esto un Estado de leyes no podría funcionar. En segundo lugar, promover la denuncia y consignar a presuntos responsables de delitos crea una mejor actitud de la población ante el gobierno. Hay un incremento notorio de la denuncia y una mejoría de la percepción de que la policía vecinal ayuda y protege a los vecinos.

Estos elementos son condiciones necesarias para que exista un Estado de derecho, que ningún otro programa policial ha logrado. Por esta razón, el

programa es paradigmático. También ha permitido que aumente la provisión de los servicios y la capacidad regulatoria del municipio. Además, la policía se ha mostrado respetuosa de la división de poderes, no obstante que denuncia que la procuración de justicia tiene deficiencias serias. El incremento de información publicada por la policía municipal y la manera de rendir cuentas en forma directa a los vecinos también ha contribuido a la transparencia.

En tercer lugar, puede argumentarse que los habitantes y las autoridades parecen haber encontrado una utilidad mutua en el programa. Hay más participación horizontal —coproducción directa de la seguridad—, de los vecinos, en la planeación de las tareas locales y en la búsqueda de soluciones mutuas. La situación actual es mejor que el estado anterior. Se esperaría que los resultados fueran óptimos.

La efectividad del programa se demuestra con la mejora de la comunicación y gestión entre vecinos, y con la contribución en la construcción de comunidad, porque estableció conexiones y redes con ella, y provee un servicio de seguridad que puede considerarse un bien público. No es claro si los vecinos comparten los mismos valores ni si se ha generalizado la meta del respeto a la legalidad. Se siguen presentando conductas que reflejan otros valores e intereses. El gran reto que prevalece es reducir la criminalidad y la percepción de inseguridad. Las tasas de delincuencia son elevadas, lo cual indica que es necesaria una estructura de gobernanza más sólida para lograr la disminución efectiva de los delitos. **D**

Bibliografía

- Albernaz, Elizabete, Haydée Caruso y Luciane Patrício, 2007, "Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais", en *São Paulo em Perspectiva*, vol. 21, núm. 2, pp. 39-52.
- Alvarado, Arturo, 2012, *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Arruñada, Claudia, 2015, *Manual de operación de Policía Vecinal de Proximidad en el municipio de Nezahualcóyotl*, Ceda el Paso Comunicación Estratégica, México.

- Ávila, Agustín, 2016, "La policía comunitaria indígena. Noticias de su existencia", en Agustín Ávila y José Luis Plata (coords.), *Nuevas coordenadas del territorio huasteco. Desde la historia, la arqueología, el arte y los rituales*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, pp. 75-105.
- Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, 2018, "Documento de bases de redes vecinales del Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl", noviembre.
- Barrón Cruz, Martín, 2003, "Militarización de la seguridad pública en México: ¿actualización o permanencia histórica?", USMEX 2003-04 Working Paper Series, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego, California.
- Benítez, Raúl, 2016, "Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública", en Raúl Benítez y Sergio Aguayo (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República/Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, pp. 131-144.
- Benítez, René David, 2015, "La Policía Comunitaria: experiencia de organización y lucha en la Montaña de Guerrero", en *Política y Cultura*, núm. 44, pp. 33-53.
- Bickel, Warren, 2012, "bDUS and Community Policing?", en *Dispatch*, vol. 5, núm. 11.
- Díaz Castillo, Flor Isabel, 2013, "Iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Yucatán", 8 de julio, LX Legislatura, Congreso del Estado de Yucatán. Disponible en línea: <<http://www.congresoyucatan.gob.mx/repositorio/transparencia/iniciativasLX/INICIATIVAS/INICIATIVA%20DE%20REFOR%20LEY%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA%20POLICIA%20VECINAL.pdf>>.
- Ericson, Ricard y Kevin Haggerty, 1997, *Policing the Risk Society*, University of Toronto Press, Toronto.
- Flores, José Joaquín, 2007, *Reinventando la democracia. El sistema político de la policía comunitaria y las luchas indias en el estado de Guerrero*, Plaza y Valdés, México.
- Fontecilla, Alejandro y María Eugenia Suárez, 2014, "Community Policing in Mexico: The Framework of Resistance and Conditions of Possibility", en *Stability. International Journal of Security & Development*, vol. 3, núm. 1, pp. 1-17.
- Fuentes-Díaz, Antonio, 2015, "Narcotráfico y autodefensa comunitaria en 'Tierra Caliente', Michoacán, México", en *Ciencia UAT*, vol. 10, núm. 1, pp. 68-82.
- Fuentes-Díaz, Antonio y Guillermo Paleta, 2015, "Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México", en *Iconos*, núm. 53, pp. 171-186.
- Gobierno Municipal de Morelia, 2017, "Modelo de proximidad de la Policía de Morelia, ejemplo a nivel nacional: Renato Sales, Comisionado Nacional de Seguridad", boletín 941/2017, 7 de junio. Disponible en línea: <<http://www.turismo.morelia.gob.mx/index.php/lista-de-comunicados/5032-modelo-de-proximidad-de-la-policia-de-morelia-ejemplo-a-nivel-nacional-renato-sales-comisionado-nacional-de-seguridad>>.
- Gobierno Municipal de Nezahualcóyotl-Dirección General de Seguridad Ciudadana, 2016, "Modelo de Seguridad Nezahualcóyotl". Disponible en línea: <<http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/modelo.pdf>>.
- Granovetter, Mark, 1973, "The Strength of Weak Ties", en *American Journal of Sociology*, vol. 78, núm. 6, pp. 1360-1380.
- Guerra, Edgar, 2018, "Organización armada. El proceso de toma de decisiones de los grupos de autodefensa tepalcatepenses", en *Estudios Sociológicos*, vol. 36, núm. 106, pp. 99-123.
- Haggerty, Kevin y Richard Ericson, 1999, "The Militarization of Policing in The Information Age", en *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 27, núm. 2, pp. 233-255.
- Hernández, Luis, 2014, "Guerrero: el asedio contra la CRAC-PC", en *La Jornada*, 24 de junio. Disponible en línea: <<http://www.jornada.com.mx/2014/06/24/opinion/027alpol>>.
- Huey, Laura, Richard Ericson y Kevin Haggerty, 2005, "Policing Fantasy City", en Dennis Cooley (ed.), *Re-imagining Policing in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 140-208.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016-2018, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. Disponible en línea: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>>.
- Kraska, Peter, 1999, "Questioning the Militarization of U.S. Police: Critical versus Advocacy Scholarship", en *International Journal*, vol. 9, núm. 2, pp. 141-155.
- , 2007, "Militarization and Policing. Its Relevance to 21st Century Police", en *Policing*, vol. 1, núm. 4, pp. 501-513.
- Labra, Cynthia, 2011, "El modelo de policía comunitaria: el caso chileno", en *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 2, núm. 1, pp. 49-61.
- Lerma, Enriqueta, 2014, "Notas para el análisis de la resistencia yaqui en contra del Acueducto Independencia", en *Sociológica*, año 29, núm. 82, pp. 255-271.

- , 2015, “En busca de la autonomía entre los yaquis. Múltiples proyectos de desarrollo y una sola ‘gran verdad’”, en *Pueblos y Fronteras*, vol. 10, núm. 19, pp. 285-307.
- Lessing, Benjamin, 2018, *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Lozer, Gelson y Ricardo Behr, 2010, “A influência do modelo de gestão de polícia comunitária na democratização da polícia militar do Espírito Santo, na cidade de Vitória, entre 1994 e 2006”, en *Contextus. Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, vol. 8, núm. 2, pp. 65-72.
- Mandujano, Miguel, 2014, “La primavera p’urhépecha; resistencia y buen gobierno en Cherán K’eri”, en *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*, núm. 9, pp. 103-113.
- Manning, Peter, 1992, “Information Technologies and the Police”, en Michael Torny y Norval Morris (eds.), *Modern Policing*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 349-398.
- Mercado, Florencia, 2014, “Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria en Guerrero, México. Una perspectiva histórica”, en *Contra Punto. Seguridad contra la Pared*, núm. 4, pp. 94-105.
- Merton, Robert, 1968, *Social Theory and Social Structure*, Simon and Schuster, Nueva York.
- Moloeznik, Marcos Pablo y María Eugenia Suárez de Garay, 2012, “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, en *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, pp. 121-144.
- Morales, Sabina y Carlos Pérez, 2014, “Militarización: una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)”, documento de trabajo MVB-WP-2014-002, México vía Berlín, Berlín.
- , 2015, “La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México”, en *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 38, núm. 1, pp. 83-103.
- Müller, Markus-Michael, 2010, “Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 88, pp. 21-37.
- Ocampo, Sergio, 2018, “La lucha social en Guerrero”, en *El Cotidiano*, vol. 33, núm. 207, pp. 131-136.
- O’Donnell, Guillermo, 2004, “Democracia y Estado de derecho”, en *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 32-46.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2009, “Community Based Policing”, United Nations Peacekeeping PBT Standards, Specialized Training Material for Police, Disponible en línea: <<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387368/STM%20Community%20Based%20Policing.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>.
- , 2015, “La ONU y el Estado de derecho”. Disponible en línea: <<https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/>>.
- , 2018, “Community-Oriented Policing in United Nations Peace Operations”, referencia 2018.04, Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, Nueva York. Disponible en línea: <<https://police.un.org/sites/default/files/manual-community-oriented-policing.pdf>>.
- Padilla, Sergio, en prensa, *Las policías estatales frente a la militarización de la seguridad pública en México: ¿isomorfismo institucional o subordinación?*, proyecto de tesis de doctorado, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, México.
- Phillips, Scott, 2016, “Military-Style Weapons in Policing: A Limited Test of Diffusion Theory”, en *Administrative Theory & Praxis*, vol. 38, núm. 3.
- Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC), 2015, *Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad: desarrollada por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México*, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-Programa para la Convivencia Ciudadana/Secretaría de Gobernación-Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. Disponible en línea: <<http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/sistematizacion.pdf>>.
- Raz, Joseph, 1990, “The Politics of The Rule of Law”, en *Ratio Juris*, vol. 3, núm. 3, pp. 331-339.
- Ribeiro, Ludmila, Víctor Neiva y Alexandre Alves, 2016, “Los significados de ‘policía comunitaria’ para la Policía Militar Brasileña”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 34, núm. 102, pp. 603-637.
- Romero, Raúl, 2014, “La Policía Comunitaria de Guerrero: un sistema alternativo de seguridad y justicia”, en *Revista Digital Universitaria*, vol. 15, núm. 9. Disponible en línea: <<http://www.revista.unam.mx/vol15/num9/art68/>>.
- Romero, Mauricio y Angélica Arias, 2010, “Sobre paramilitares, neo-paramilitares y afines: crecen sus acciones criminales. ¿Qué dice el gobierno?”, en *Arcanos*, núm. 15, pp. 1-15.
- Rosa, Misael de la y Gabriel Hernández García, 2013, “La guardia tradicional comcaác”, en *La Jornada del Campo*, 18 de mayo. Disponible en línea: <<https://www.jornada.com.mx/2013/05/18/cam-guardia.html>>.

- Sierra, María Teresa, 2013, "Seguridad y justicia bajo acoso en tiempos de violencia neoliberal: las respuestas de la policía comunitaria de Guerrero", en *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 7, núm. 2, pp. 11- 36.
- , 2015, "Pueblos indígenas y usos contra-hegemónicos de la ley en la disputa por la justicia: la Policía Comunitaria de Guerrero", en *The Journal of Latinamerican and Caribbean Anthropology*, vol. 20, núm. 1, pp. 133-155.
- Unidad de Estudio, Planeación y Control, 2016, "Base de bajas de personal operativo 2013-2016", Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl- Dirección General de Seguridad Ciudadana, Nezahualcóyotl.
- World Justice Project (WJP), 2016, *Rule of Law Index Report 2016*. World Justice Project, Washington, D. C. Disponible en línea: <<https://world-justiceproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index%2016-report>>.
- Zepeda, Raúl, 2018, "Violencia en Tierra Caliente: desigualdad, desarrollo y escolaridad en la guerra contra el narcotráfico", en *Estudios Sociológicos*, vol. 36, núm. 106, pp. 125-159.

Entrevistas

- Director de la policía local, Ciudad Nezahualcóyotl, 31 de octubre de 2017.
- Dos empresarios del ramo textil, Ciudad Nezahualcóyotl, 2 de agosto de 2017.
- Jefe del sector 10, Ciudad Nezahualcóyotl, 4 de febrero de 2018.
- Jorge Rodríguez, policía del sector centro, Ciudad Nezahualcóyotl, 4 de febrero de 2018.