

# La policía vecinal de Ciudad Nezahualcóyotl

Por Edgar Martínez Gómez\*

## Resumen

El presente texto es producto de un proyecto de investigación realizado sobre la forma en cómo operan las policías de proximidad vecinal de Ciudad Nezahualcóyotl. Para el análisis se utilizó un marco analítico de las políticas públicas denominado "implementación con énfasis en *Street-Level Bureaucracy*" (Lipsky, 1980). Se trata de un enfoque crítico sobre la implementación de políticas que pone en el centro a las burocracias que intervienen literalmente "en la calle". Para el estudio se emplearon tres principales categorías: estatus de primera línea, procesamiento de personas y discrecionalidad. Este tipo de enfoques arrojan luz para futuras investigaciones en el campo de la intervención social.

**Palabras clave:** Implementación, Policía vecinal de proximidad, estatus, procesamiento, discrecionalidad.

## Summary

This text is the product of a research project carried out on the way in which the neighborhood proximity police operate in Ciudad Nezahualcóyotl. For the analysis, an analytical framework was obtained -belonging to the field of public policies- called: implementation with emphasis on *Street-Level Bureaucracy* (Lipsky, 1980). This is a critical approach to policy implementation that puts bureaucracies that literally intervene "on the street" at the center. Three main categories were used for the study, namely: frontline status, prosecution of persons and discretion. These types of approaches shed light for future research in the field of social intervention.

**Keywords:** Implementation, status, prosecution, discretion.

---

\* Estudiante de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, edgarmex@hotmail.com

El objetivo del presente artículo de investigación es analizar el caso de las policías de proximidad de Nezahualcóyotl a través de la categoría *street-level bureaucracy* para identificar la manera en que el cuerpo policiaco implementa esta política local de seguridad. Dos temas académicamente relevantes han sido utilizados para desarrollar el trabajo: el enfoque de implementación y las políticas locales de seguridad. Ambos son útiles para construir un problema de investigación en términos de políticas públicas.

El primero tiene que ver con el desarrollo del campo de conocimiento de las políticas. Este nos lleva a finales de la década de los años 70, cuando el análisis de política pública había comenzado a problematizar los procesos de implementación y en donde se reconoció que esta etapa era condicionada por un conjunto de elementos presentes en las instituciones que atraviesa.

El enfoque de implementación surge con los trabajos realizados por Pressman y Wildavsky (1998) a raíz de una iniciativa diseñada en Washington que presentó serios déficits al ser aplicada. Posteriormente se sumaron otros análisis a esta tendencia. Se trata de los estudios realizados por Michael Lipsky (1980) quien analiza la influencia que tienen los servidores públicos de los niveles inferiores de la administración pública en la formulación de políticas públicas. Los hallazgos de este autor demuestran que las burocracias tienen un amplio impacto en la forma en que se materializan las políticas públicas.

Los enfoques de análisis de políticas públicas se han multiplicado en los últimos 40 años. Vertientes como "nueva gestión públi-

ca", "gobernanza", "múltiples corrientes" y "difusión de políticas públicas" ocupan un lugar importante en la reflexión actual sobre el tema. Sin lugar a dudas, cada uno de estos enfoques ha contribuido a la producción de conocimiento "de" y "para" las políticas públicas. No obstante, en los recientes años el enfoque de "implementación" ha sido renovado a partir de balances sobre su contribución al análisis de políticas públicas. Así lo demuestran las compilaciones llevadas a cabo por un grupo de académicos (Dussauge et al., 2018) pertenecientes al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Las renovadas reflexiones sobre este enfoque han posibilitado el estudio sobre la implementación de importantes políticas públicas en la nación que se han puesto en marcha en el ámbito de rendición de cuentas, la reforma de justicia penal, la protección del medio ambiente y el servicio profesional de carrera. A pesar de la aplicación de este enfoque de análisis, existe todavía, desde nuestro punto de vista, una cuestión pendiente con la seguridad ciudadana en municipios de la República Mexicana. En ese sentido, en el presente ensayo se propone como segunda temática: el análisis de una política de seguridad ciudadana "local" a partir de una de las miradas que se integran dentro del campo de conocimiento de la implementación. La justificación radica en que el caso de estudio ha sido explorado desde diferentes perspectivas de la ciencia de las políticas. Por ejemplo, durante los últimos años se han llevado evaluaciones de política pública al modelo de "proximidad vecinal" de Ciudad Nezahualcóyotl desde enfoques como "gobernanza", "evaluación" y, relativamente, con "imple-

mentación" (Alvarado, 2019; México Evalúa, 2017; USAID-SEGOB, 2015).

Respecto a esto último, en el año 2017 la Organización Civil (OC) México Evalúa elaboró el documento de trabajo *¿Cómo se implementa?*, en el que ofrece una evaluación cualitativa sobre la política pública -en materia de seguridad ciudadana- que se implementó en Ciudad Nezahualcóyotl a partir del año 2013. Este documento expone una serie de descripciones sobre las estrategias realizadas en el marco del programa de proximidad vecinal para posteriormente llevar a cabo un conjunto de recomendaciones de política pública. Entre las observaciones se plantean los problemas en los procesos administrativos del programa, la incapacidad institucional para llevar a cabo acciones en conjunto, la incipiente participación ciudadana, la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de procesos homologados, la falta de congruencia en el diagnóstico de la política (México Evalúa, 2017). No obstante, aunque el ejercicio inductivo ofrezca elementos interesantes, es importante señalar que carece de una herramienta analítica que permita una reflexión más sólida sobre la implementación de políticas públicas. Un campo de conocimiento como es la implementación de políticas públicas permitiría fijar el foco en procesos, actores, instituciones, representaciones e interacciones como propone el modelo del pentágono de Le Galés y Lascoumes (2014).

EL presente trabajo parte de una base conceptual centrada en la "implementación", con énfasis en las burocracias de nivel de calle, para dar paso a un análisis de la policía

de proximidad vecinal de Nezahualcóyotl. Este trabajo se divide en dos principales apartados, el primero vinculado con el marco conceptual y el segundo centrado en el caso de estudio. Finalmente, el texto cierra con una serie de reflexiones sobre el análisis de la implementación.

### I. Implementación, un enfoque de análisis para las burocracias de nivel de calle.

Desde la fundación de las políticas públicas los análisis de estas habían concentrado sus esfuerzos en el momento decisivo en el ciclo de las políticas públicas (Aguilar, 2010). Esta situación relegaba el momento posterior de la toma de decisión, es decir, la ejecución de las políticas consensuadas en el seno del Estado. Por lo que, los posibles fallos, problemas y/o fracasos de una política pública eran adjudicados a las estructuras administrativas responsables de la ejecución de las políticas públicas. Diferentes fuentes sugieren que esta perspectiva tiene una orientación vertical, normativa y sumamente racionalista (Aguilar, 2010; M. Hill Hupe, 2002; Lascoumes Le Galés, 2014), en donde los diseñadores de políticas respaldan la toma de decisión a partir de su cálculo y diseño técnico. Así, los posibles fallos y errores serían responsabilidad de quienes operan las políticas públicas en el día a día.

Sin embargo, la regularidad con la que las políticas públicas fracasaban en los gobiernos norteamericanos que implementaron importantes medidas de intervención social como "*New Deal*", "*War on Poor*" y "*Great Society*", condujo a que un grupo de jóvenes analistas concentrara sus esfuerzos en la implementación de iniciativas como

"*Economic Development Administration*" (EDA) (Pressman y Wildavsky, 1998). Esta nueva beta de estudio, de principios de los 70, permitió invertir la perspectiva vertical, legalista, racionalista y económica que había dominado en el análisis de políticas públicas. Una perspectiva que, dicho sea de paso, es cuestionada también por Sabatier y Jenkins-Smith en el marco del ciclo de las políticas públicas (DeLeon, 2011).

Lo cierto es que este enfoque comienza a tener fuerza a partir del trabajo de investigación titulado *How great expectations in Washington are dashed in Oakland...*, realizado por Pressman y Wildavsky (1998 [1971]). Una obra de la cual se ha hablado mucho durante el desarrollo conceptual de la "implementación" (Pardo, 2018) y de la que se ha subrayado su trascendencia, en el análisis de política pública, por mostrar los diferentes elementos que interpelan la ejecución de política pública. En los balances sobre esta obra se han resaltado las implicaciones que tienen dos principales procesos: la complejidad de la acción conjunta y los puntos de decisión.

Las acciones del gobierno no son prácticas como lo podría sugerir una perspectiva prescriptiva de legislar y acatar. Pressman y Wildavsky constatan esto en el desarrollo de las estrategias que EDA contemplaba, pues una política diseñada en el centro del gobierno estadounidense y ejecutada en una de sus diferentes periferias produce grandes brechas entre las intenciones y los resultados, y precisamente una de las definiciones sobre la "implementación", que ofrecen los autores citados, es que se trata de un proceso intermedio que se encuentra entre la

declaración de intenciones y los resultados obtenidos (Pressman y Wildavsky, 1998). En este caso, la implementación es la materialización de la política pública y se encuentra enlazada entre la toma de decisión y los resultados<sup>1</sup>.

En la ejecución de las políticas públicas se hallan diferentes actores, instituciones y procesos que coexisten en la operación de programas y que, en ese sentido, poseen diferentes intereses, creencias, objetivos y entornos que interpelan la implementación de las políticas. Pressman y Wildavsky (1998) señalan que los múltiples actores y perspectivas complejiza que las políticas sigan adelante. Los autores señalan cuestiones como la siguientes:

- Incompatibilidad con compromisos previamente adquiridos.
- Preferencia con otros programas opuestos a las políticas emprendidas.
- Subordinación con agencias que no ven a la política como prioridad.
- Diferencias respecto a los procedimientos.
- Brecha entre la dirección y operación de las políticas.
- La falta de probabilidad de éxito a pesar de la voluntad.

Este conjunto de elementos tiende a presentarse en la toma de decisiones y/o

---

<sup>1</sup> Para Pressman y Wildavsky es fundamental que se diferencie la implementación de la evaluación, pues a pesar de que se encuentran muy próximas son disímiles en el sentido de que la implementación genera la experiencia de la ejecución de las políticas, mientras la evaluación lleva a cabo una revisión de todo el proceso de política pública.

acciones que supone la ejecución de las políticas públicas, lo que provoca una serie de implicaciones que conducen a que la implementación presente déficits en su desarrollo. Aunado a lo anterior, identifican la variedad de puntos de acción por los que transita la política. Esto también provoca retrasos en la marcha de las acciones planteadas para enfrentar el problema de índole pública. Por ello, es que los autores argumentan que para que una política pública marche hacia adelante en su implementación -además de la voluntad, los recursos y la participación-, es necesario que exista un amplio acuerdo entre los diferentes actores participantes en donde la divergencia tenga que ser prácticamente nula. En un cálculo probabilístico -la dupla de analistas- da cuenta de la alta tendencia que hay al fracaso de la política pública ante uno o más desacuerdos o retrasos en la aprobación de acciones.

Diferentes fuentes de información hacen énfasis en estos dos aspectos "la complejidad de la acción conjunta" y "los puntos de decisión" (Aguilar, 2010). Otros autores, como Lascoumes y Le Galés (2014), tienen una interpretación interesante sobre la contribución de Pressman y Widalvsky, en su denominada "sociología de la acción pública", plantean entender al análisis de implementación como uno ascendente de abajo hacia arriba (*bottom up*), en donde el centro ya no es la política pública *per se*, sino las instituciones por las que cruza y quienes se encargan de operarla. Los sociólogos franceses utilizan la metáfora del concierto de sala, en el que el protagonismo lo tienen quienes ejecutan las piezas musicales y el público receptor de la ejecución. La definición de implementación

versa en torno a la apropiación que hacen de ella quienes la ejecutan.

Lascoumes y Le Galés (2014), afirman que quienes comenzaron con el enfoque de implementación desencadenaron al mismo tiempo una sociología sobre la interacción que se produce en la ejecución de las políticas públicas. Esa interacción se encuentra mediada por "un conjunto de actividades heterogéneas que combinan dinámicas internas de la organización y un conjunto de negociaciones externas". Dicho esto, uno de los elementos sustantivos para esta interpretación se encuentra en las organizaciones administrativas que se encuentran conformadas por estructuras, burocracias, intereses y ambientes diversos. Para la dupla francesa, la complejidad del entorno -como es la organización- y la ambigüedad de las acciones planteadas puede generar márgenes amplios de discrecionalidad. Esa discreción está influida por el proceso de apropiación de políticas públicas que realizan las burocracias.

En esa tónica, no es casual que Lascoumes y Le Galés reivindiquen el concepto de *Street-Level Bureaucracy* propuesto por Michael Lipsky (1980), quien la aplica a aquellos servidores públicos que se encuentran en los niveles más bajos de la administración pública. Se trata de una caracterización de las burocracias que en el día a día operan, materializan y dan vida a las políticas públicas con la población. Michael Lipsky (1980) caracteriza a estas burocracias a través de cuatro importantes dimensiones: estatus inferior, procesamiento de personas, discrecionalidad y autonomía.

Conviene llevar a cabo una profundización sobre estas.

### *Estatus de primera línea.*

A diferencia de la burocracia pura, racional y contractual que en su momento Max Weber caracterizó en el tipo de dominación legal (2015), las burocracias de nivel de calle y/o ventanilla emergen en un momento en el que el Estado ha aumentado su propio entorno al responder a cuestiones cada vez más específicas como es la salud, la educación, el empleo, el medio ambiente, la seguridad pública, la rendición de cuentas, los derechos humanos, etcétera. Por lo que las burocracias que forman parte del orden institucional han crecido de manera importante. En ese sentido, este aumento tiene como efectos -de acuerdo con Michael Lipsky-, "organizaciones planas" de burocracias en donde las posiciones de jerarquía son reducidas y el "control" y "supervisión" son prácticamente imposibles ante el tamaño que representan las burocracias contemporáneas. Lascoumes y Le Galés señalan que se trata de personal de frontera que se encuentra en la atención directa del Estado con la población. Para Lipsky (1980) esta condición es problemática para las burocracias de nivel de calle, pues difícilmente tienen oportunidades de ascender a los reducidos puestos directivos. Enfrentan problemas de especialización, formación y actualización en los ámbitos en que se desempeñan.

### *Procesamiento de personas.*

Michael Lipsky (1980) identifica también que las burocracias de nivel de calle laboran principalmente en instituciones que responden a cuestiones públicas que afectan a masas de usuarios. Tal es el caso del sector educativo, salud, empleo y seguridad

pública; ámbitos que se encuentran saturados de demandas e intervenciones. Dada la amplitud de requerimientos, las burocracias de calle se enfrentan a una diversidad de actores que al mismo tiempo expresan una complejidad de situaciones que difícilmente pueden ser respondidas de manera específica. Es de esta manera que las burocracias estandarizan sus acciones por medio de la homogenización de unas cuantas categorías que guían el tipo de respuestas ante la manifestación de acción pública por parte de la población. Así, categorías como edad, género, condición económica, ciudad, etc. guían la acción de estas burocracias más allá de la complejidad de los casos.

### *Discrecionalidad.*

Para Lipsky (1980), como para otros autores, la discrecionalidad es inevitable en las burocracias de nivel de calle. Existen diferentes factores que propician esto, uno de los más importantes se encuentra en el margen de apropiación de las políticas que llevan a cabo las y los servidores públicos, dado que sus intereses, objetivos, privilegios, juegan un papel importante en la manera en que operan las políticas públicas, ya que es probable que la operación de políticas sea ampliamente discrecional. A ello hay que agregar que estas burocracias son escurridizas ante el control y supervisión de autoridades superiores como señalan también diferentes autores (Maynard-Mordy y Shanon, 2018). Un ejemplo que puede mostrar esto es el caso de las policías norteamericanas muchas veces supervisadas a través de videograbadoras en sus patrullas y que tienen nulo impacto en la acción policial. El "coto de

poder” es otro elemento que juega un papel importante ya que la determinación que tienen las burocracias conduce a que puedan actuar de manera arbitraria.

Lipsky (1980) señala que en ocasiones la discrecionalidad puede ser positiva, en otras palabras, también llega a beneficiar a las y los usuarios ante la necesidad de un servicio público.

### Autonomía.

La última categoría corresponde a la defensa que realizan estas burocracias de los privilegios que les otorga su estatus de primera línea, horizontalidad y discrecionalidad. Este

privilegio tiene mucho que ver con el poder que llegan a tener en el control de las políticas públicas a operar. Ponen en el centro su relativa independencia al interior de las organizaciones administrativas frente a los objetivos externos.

En suma, estas categorías conducen a asumir a las burocracias de nivel de calle como actores relevantes en el desarrollo de políticas públicas (Tabla 1). En este enfoque de implementación, los consideramos reformuladores de políticas públicas por el papel que tienen en materializar o, mejor dicho, en llevar a la vida las acciones de los gobiernos del Estado.

**Tabla 1.**  
**Dimensiones de las burocracias de nivel de calle.**

	Dimensión	Componentes	Ejemplos
Burocracias de nivel de calle.	Estatus de primera línea.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveles inferiores de las jerarquías institucionales.</li> <li>- Número amplio de servidores públicos.</li> <li>- Contacto directo con población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Docentes.</li> <li>- Policías.</li> <li>- Trabajadoras sociales.</li> <li>- Promotores sociales.</li> </ul>
	Procesamiento de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción de casos heterogéneos a criterios homogéneos.</li> <li>- Categorización mínima de situaciones.</li> <li>- Manejo indiscriminado de la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cosificación de la atención.</li> <li>- Minimiza las situaciones. Evita profundizar.</li> </ul>
	Discrecionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambigüedad de leyes y normas.</li> <li>- Burocracias planas evitan supervisión.</li> <li>- Poder arbitrario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultad de transparentar decisiones.</li> <li>- No rendición de cuentas.</li> <li>- Abuso de poder.</li> <li>- Corrompimiento.</li> </ul>
	Autonomía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses creados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resistencia al cambio.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base a la literatura previamente citada.

## II. La seguridad pública a la luz del enfoque de implementación y de las burocracias de nivel de calle.

El análisis de implementación –desde las burocracias de nivel de calle– en las políticas de seguridad pública no es actual. El antecedente registrado se encuentra en un texto de Hill (H. Hill, 2018)<sup>2</sup> en el año 2003, en el cual analiza los recursos de implementación en la ejecución de una política de seguridad implementada en los 90 y que buscaba reformar a las policías norteamericanas con programas de proximidad vecinal. El problema de esta reforma radica en la ambigüedad de las leyes para el cambio en la policía y las pocas capacidades con las que cuentan las y los oficiales para operar programas de proximidad policiaca; que dicho sea de paso buscan mejorar la confianza de la población hacia con sus autoridades y prevenir el delito común (H. Hill, 2018).

En este texto se da cuenta de que ante la presión cotidiana que tienen las policías en su trabajo es necesario que cuenten con "recursos de apoyo" para que exista una consistencia entre lo prescrito y las tareas a realizar por parte del cuerpo policiaco. Estos recursos de apoyo se encuentran en actores e instituciones que pueden contribuir a la implementación de policías públicas, tales como universidades, organizaciones civiles, ciudadanías, consultorías, etc. La autora da cuenta de que estos recursos de implementación pueden ser benéficos para la ejecución consistente de políticas como "la proximidad policial".

<sup>2</sup> Este año corresponde al año de su traducción y compilación en el libro coordinado por Pardo, Dussauge y Cejudo (2018).

La referencia a este texto es útil de doble manera. Primero, porque hay un antecedente entre el tema de la seguridad pública y/o ciudadana con el enfoque de implementación de corte burocrático. Por otro lado, sirve para contextualizar a las políticas reformistas de seguridad pública, las cuales comenzaron a producir una tendencia de implementación a finales del siglo xx y principios del presente milenio. Probablemente, un enfoque de "difusión de políticas públicas" permita entender mejor este contexto, pero será en otro momento. En efecto, en sociedades democratizadas y con cierto desarrollo económico comenzó a desencadenarse una ola reformista en el sector de la seguridad. De hecho, algunos académicos estadounidenses son vistos como los padres de nuevos enfoques policiales como *The community policing* (Brodeur, 2011). Pronto, en algunos países de América Latina estas reformas fueron adoptadas de manera coercitiva o voluntaria<sup>3</sup>. En el caso mexicano, las reformas policiales llegaron a mediados de los años 90 con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (López Portillo, 2000) y, posteriormente, se llevaron a cabo diferentes iniciativas a nivel local.

## III. El caso de la policía vecinal de proximidad de Ciudad Nezahualcóyotl *Contexto sociohistórico.*

Ciudad Nezahualcóyotl es un municipio mexiquense que se funda en el año 1963,

<sup>3</sup> En el caso de Colombia, país que adoptó en sus instituciones "la policía comunitaria" parece haber sido obligada para recibir ciertos recursos extranjeros para mejorar las condiciones de seguridad nacional.



como el ayuntamiento número 58 del Estado de México (Bolos, 2003), a petición de un grupo de primeros habitantes que buscaban constituir un territorio en el que se invirtiera en infraestructura pública. Pero no fue hasta 1971, cuando diferentes organizaciones de colonos asentadas en los fraccionamientos del municipio hicieron demandas al gobierno federal y así el expresidente Luis Echeverría crea por decreto un fideicomiso denominado "FINEZA" (Bolos, 2003), para llevar a cabo obra y prestar servicios públicos.

Actualmente, el municipio cuenta con una población total de un millón 77 mil 208 personas y dividida por género tiene 557 mil 289 mujeres y 519 mil hombres (Secretaría de Bienestar, 2022). El territorio del municipio se encuentra delimitado en la zona metropolitana del Valle de México, colindando con las alcaldías Iztacalco, Iztapalapa, Gustavo

A. Madero y los municipios mexiquenses de Ecatepec, Chimalhuacán, Los Reyes y La Paz (Figura 1).

El municipio se encuentra conformado por 101 colonias cuatro zonas (norte, poniente, centro, oriente). Así como 15 sectores que sirven para la distribución de cuadrantes y unidades policiales (Guajardo, 2015).

### La primera fase de implementación de la policía de proximidad.

La policía de proximidad de Ciudad Nezahualcóyotl se implementó oficialmente durante el año 2013, cuando la alternancia política llegó al municipio en las elecciones de 2012, con una nueva administración encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Guajardo, 2015). Sin embargo, este modelo comenzó a tener notoriedad años después al ser evaluado por



Ilustración 1. Imagen del territorio de Nezahualcóyotl- Recuperado de INEGI (2022).

algunas organizaciones no gubernamentales. Fue entonces, que en el año 2018 apareció un artículo titulado "El curioso caso del sistema partidista y el combate a la violencia en Ciudad Neza" en el *New York Times* (Fisher y Taub, 2018). En el que se señala que el jefe de la policía -Jorge Amador- había tomado las riendas de la institución local de seguridad y había liderado un conjunto de reformas en la materia.

Lo que dice textualmente el artículo es:

"Cuando le preguntamos a los ciudadanos y funcionarios de Neza cómo lo habían logrado, todos mencionaron a Jorge Amador, el jefe de la policía y quien parece que llegó al trabajo de casualidad después de haberse perdido camino a una reunión de profesores universitarios" (Fisher y Taub, 2018).

Este relato anecdótico permite cuestionar si las reformas locales de seguridad - en Neza- fueron causadas por un accidente de la vida, en el que un académico llegó a una oficina policial al equivocarse de puerta. Más allá de este hecho, hay un factor sustantivo: se trata del ambiente reformista que se respiraba a finales del siglo XX y principios del siglo XXI (Meyer, 2014). Aunado a ello, en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), comenzaron a aparecer algunas iniciativas comunitarias que buscaban mejorar la participación ciudadana y la cooperación con las autoridades policiales de las demarcaciones (Rico y Chinchilla, 2002; Zermeño, 2004). Las experiencias llevadas a cabo en barrios, colonias y comunidades tuvieron eco en la academia universitaria y grupos de investigadores que empezaron a llevar a cabo estudios de caso sobre las iniciativas

que buscaban generar un cambio local en la seguridad.

En el caso de Nezahualcóyotl, un factor que en el presente tiene significado fue el cambio local de régimen partidista. El PRD puso fin, en 1997, a 34 años de gobiernos priistas en el municipio. En un momento en el que la inseguridad comenzaba a ser un tema cotidiano en la opinión pública y en el país entero. Es en ese sentido, que de acuerdo con los estudios pioneros sobre la policía de Neza -con Silva Forné y Alvarado Mendoza (Alvarado, 2012; Silva, 2008, 2012)- en 2004 se produce un primer cambio en la policía, de la mano de Jorge Amador, con una orientación de policía comunitaria.

Esta primera orientación adoptada perduró durante seis años (dos administraciones); debido a una alternancia partidista en el poder local en la que el Partido de la Revolución Institucional regresó a la administración municipal en un lapso de tres años (2009-2012). Pero el PRD recuperó en el 2012 la presidencia de Nezahualcóyotl y comenzó con una reconstrucción de la policía a través del modelo de proximidad policial.

### **La policía de proximidad vecinal del año 2013 hasta la actualidad.**

La policía del municipio de Nezahualcóyotl había experimentado cambios mínimos, que para la ciudadanía eran difíciles de identificar (Alvarado, 2012). Sin embargo, una vez que el nuevo alcalde -bajo los colores perredistas- tomó el cargo, el jefe de la policía Jorge Amador regresó y se implementaron un conjunto de cambios en la policía que a todas luces fueron evidentes.

Carlos Guajardo (2015), señala que estos cambios fueron incentivados por medio de diferentes recursos que buscaban mejorar la capacidad de las instituciones locales de seguridad. Se trata del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de Municipios y Demarcaciones Territoriales (FASP), el Subsidio a la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN) y el Programa Nacional para Prevenir la Violencia y la Delincuencia (PRO-NAPRED).

Los cambios llevados a cabo van desde el ámbito administrativo hasta el tipo de recursos con los que cuenta la policía. En la cancha de la gestión, se incrementaron las capacidades de instancias como la Coordinación Administrativa y la Coordinación Jurídica. De igual manera, se crearon nuevas áreas como la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, la Unidad de Mando C4 y una Comisión de Honor y Justicia (Guajardo, 2015). Estas instancias no se encontraban en las administraciones pasadas.

Respecto a los recursos se realizó la sustitución de patrullas, la adquisición de equipamiento, la depuración de policías, la instalación de cámaras, alarmas y creación de las denominadas "Redes vecinales", así como la recuperación de un helicóptero conocido como "Coyote", en honor al nombre del municipio. También se definieron 90 cuadrantes iniciales y hoy en día se contabilizan poco más de 100 cuadrantes. Actualmente, el municipio cuenta con 2 mil 81 policías desplegados en diferentes funciones.

En la actualidad, el modelo sigue implementándose, pero sin los apoyos que había obtenido de manera inicial con las aportaciones de la federación. Permanece con una

nueva administración y jefe de la policía. En retrospectiva, es posible identificar dos primeras fases de implementación de 2003 a 2009 y de 2012 a 2021 (Ver Figura 2).

### **Las redes vecinales una experiencia con las burocracias de nivel de calle.**

Hasta aquí se ha ofrecido una narración sobre la implementación de la policía de proximidad vecinal de Ciudad Nezahualcóyotl. Ahora pasaremos a un análisis sobre la materialización de la política pública con ayuda de observaciones participantes en las denominadas redes vecinales, testimonios de expedientes de quejas de derechos humanos y entrevistas con mandos de la policía local.

Para llevar a cabo este análisis se utilizarán tres categorías que forman parte del enfoque de la "Burocracia de nivel de calle": estatus, procesamiento de personas y discrecionalidad inherente. No se retomará la categoría "autonomía", pues para su utilización se necesita un espacio más amplio que permita ahondar en la cultura organizacional de la policía de proximidad de Nezahualcóyotl.

#### ***Estatus de primera línea.***

Respecto a la primera categoría -estatus de primera línea- es importante señalar cuales son las características inherentes a esta. En el caso de las "Redes vecinales", las autoridades y elementos policiales que participan son literalmente funcionarios que se encuentran en la calle. Tal es el caso, del comandante Guillén, quien en una de las reuniones con vecinos dijo lo siguiente:

"El comandante Guillén pidió a las personas realizar un círculo porque no había otro espacio

**Figura 2.**  
Períodos de implementación de la policía de proximidad en Nezahualcóyotl.

	Período 1997-2000	Período 2000-2003	Período 2003-2006	Período 2006-2009	Período 2009-2012	Período 2012-2015	Período 2015-2021
Presidentes municipales de Nezahualcóyotl	Valentín González Bautista (PRD)	Héctor Bau- tista López (PRD)	Luis Sánchez (PRD)	Victor Bautista López (PRD)	Edgar Navarro (PRI)	Juan Zepeda (PRD)	Juan Hugo de la Rosa (PRD-Morena)
Director de la policía de Ciudad Nezahualcóyotl	N/A	N/A	Jorge Amador Amador	Jorge Amador Amador	Víctor Manuel Torres Moreno	Jorge Amador Amador	Jorge Amador Amador

Elaboración propia con información de diferentes fuentes.

más que la banqueta para realizar la reunión, preguntó antes si les prestarían un espacio de una cafetería, pero ningún vecino contestó" (Diario de campo 2, 25 de septiembre 2019).

Las "Redes vecinales" se realizan en la vía pública, afuera de las viviendas de las calles, en donde las y los vecinos permanecen parados en la banqueta. En esta breve viñeta el comandante que convocó la reunión pregunta por un espacio que posiblemente puedan prestar, sin embargo, no tuvo una respuesta satisfactoria. En efecto, como sugiere la teoría muchas veces estos servidores públicos hacen lo que pueden con los recursos que tienen.

En otras de las viñetas el comandante Guillén, en un papel cuasi pedagógico con las y los vecinos sobre la seguridad del municipio, lleva a cabo una descripción general en donde señala la conformación de la Dirección General de Seguridad Ciudadana:

"Actualmente la policía municipal lleva el nombre de Dirección General de Seguridad Ciudadana, sí, pero, esta Dirección General de Seguridad Ciudadana, tiene una estructura muy grande. Dentro de esta estructura existen direcciones, subdirecciones, áreas, hay policías, personal administrativo, policía de proximidad vecinal, todo esto que acabo de nombrar conforma lo que ustedes conocen como policía municipal" (Diario de campo 2, 25 de septiembre de 2019).

Es importante esta información porque lo que destaca el comandante Guillén es que la policía de proximidad es sólo una parte de todo un aparato burocrático denominado Dirección General de Seguridad Ciudadana. Recordemos que una de las definiciones de

implementación señala que la ejecución de políticas públicas cruza por diferentes instancias. En ese sentido, la seguridad del municipio se fragmenta en diferentes áreas que pueden proponerse intereses divergentes. Por otro lado, vale la pena señalar que estos policías que organizan las redes no cuentan con herramientas básicas como patrullas. Es el caso del comandante Guillén quien tenía que trasladarse con su propio automóvil a las reuniones.

### *Procesamiento de personas.*

En las Redes vecinales es común que participen mujeres dedicadas al ámbito doméstico, madres y padres de familia, personas adultas mayores e infancias. Estos asistentes regulares tienen en muchas ocasiones voluntad de participar y manifestar alguna queja u opinión. Sin embargo, las participaciones abiertas de las y los vecinos parecen ser la parte más limitada en el momento de las reuniones.

Por ejemplo, hay repetidos episodios donde las y los vecinos alzan sus manos solicitando la palabra para ser escuchados por las autoridades, pedir un servicio, ayuda, hacer una denuncia y cuando llega a haber voz vecinal, algunos policías se inconforman:

"Cuando nos dirigíamos a otra reunión el comandante regaña a otro compañero diciéndole que no debió tomar todas las denuncias porque luego mienten e inventan cosas, que ya los conoce" (Diario de campo 3, 27 de septiembre de 2019).

Siguiendo la viñeta anterior, se devela que una forma de procesamiento de las quejas o denuncias de las personas es evitarlas o ignorarlas. Esta indiferencia hacia las

peticiones de la ciudadanía la llevan a cabo a partir de una clasificación en la que perfilan lo que a su criterio es regularmente falso. Es decir, entre las demandas de las personas, para este comandante, hay algunas que son verdaderas, pero seguramente otras que son falsas.

Las policías de proximidad también utilizan algunas estrategias para procesar a las personas y reducir la complejidad de situaciones, problemas o conflictos. Tal es el caso de otro comandante que declara que en las reuniones con los vecinos trata de exponer un tiempo prolongado para no tener que lidiar con situaciones problemáticas:

"Si tú sabes que de ante mano no se ha trabajado con ellos y tienen problemas, no les vas a dar pauta a que te ataquen, vas a decir: ¡hola qué tal vecinos!, porque dentro de la plática, de la charla que estamos dando la hacemos interactuada, no hacerla tediosa, que ellos entiendan lo que tú estás diciendo, que lo interpreten, entonces cuando tú les preguntas si tienen una duda o pregunta, dicen no, porque tú ya lo dijiste todo. A la vez es bueno, a la vez es malo porque si no hablan no te enteras de los problemas" (Diario de campo 5, 4 de octubre de 2019).

En este ejemplo, sobre la manera en que estratégicamente buscan procesar las reuniones con los vecinos para evitar lidiar con problemas, reconoce que esto tiende a ser perverso porque la autoridad puede desconocer algunos problemas que son importantes.

En relación con las solicitudes de intervención por parte de la ciudadanía, también las policías llegan a evitar responder a problemáticas como la violencia doméstica. Es el caso de una mujer joven que solicitó

ayuda a dos oficiales que patrullaban en una de las colonias del municipio:

"En el trayecto una joven detiene a la camioneta y le pide ayuda porque a su prima la golpeó su pareja en la mañana y que ya habían ido a la fiscalía y al municipio pero que no le dieron una respuesta satisfactoria. Los policías le piden que se meta a la página de internet de la procuraduría estatal y que levante su denuncia, que ahora es todo por internet. La joven no deja de insistir en que las oficinas del municipio no les dieron una respuesta satisfactoria, que les recomendaron detener una patrulla para que algo se pudiera hacer contra el agresor de su prima. Los oficiales le respondieron que si el hecho ya había ocurrido ya no podían hacer nada" (Diario de campo 8, 10 de septiembre 2019).

En este suceso podemos identificar cómo las policías omiten la denuncia realizada por la joven mujer y le solicitan que utilice una plataforma para llevar a cabo su denuncia. Esto, por un lado, tiene que ver con las nuevas formas en que interactúan las ciudadanía con las burocracias de nivel de calle en donde hay mecanismos que median ese contacto. Por otro lado, llama la atención la poca voluntad que tienen para realizar alguna acción para que la joven pueda aliviar su situación. Las plataformas en las que la ciudadanía puede ejercer su derecho a la justicia parecen abonar a la reducción de complejidad por parte de las policías.

### *Discrecionalidad Inherente.*

En las quejas presentadas en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

contra las policías de Nezahualcóyotl hay relatos que señalan la manera en que han interactuado con los agentes policiales.

En una revisión de los expedientes los testimonios señalan diferentes arbitrariedades que llevan a cabo los oficiales las cuales buscan ocultar de manera discrecional. Por eso, grabar a las policías se ha convertido en algo problemático puesto que se evidencian comportamientos y actuaciones que rayan en el abuso de autoridad.

Un ejemplo de ello es el siguiente testimonio:

"Caminaba en compañía de mi padre sobre la calle Gabriel Mancera, me percaté que los policías municipales del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, de los cuales desconozco su nombre, estaban agrediendo físicamente a unas personas, motivo por el cual empiezo a grabar los hechos con mi teléfono celular, desde el otro lado de la calle; al percatarse de esta acción los elementos policiacos, se acercan para solicitarme que borraré el video, y al negarme somos agredidos verbal y físicamente" (Queja 14, CODHEM, Neza).

Un testimonio similar, es el que ofrece una mujer adulta quien iba con su esposo e intentaron grabar con celular una situación que involucraba a las policías que patrullan su calle con uno de sus vecinos que presuntamente iba a ser detenido.

"Mi esposo siguió grabando y un policía indicó a sus otros compañeros que nos quitaran el celular, y muchos policías se acercaron con nosotros, pero uno a bordo de una moto patrulla le pidió el celular a mi esposo y nos negamos, el policía nos amenazó que también nos subiría a una unidad. Se llevaron a

mi esposo por haber grabado y cuando fui con el juez conciliador no me quisieron atender. (Queja 22, CODHEM, Neza).

En este tipo de viñetas se observa cómo las policías buscan eludir el escrutinio público a través de acciones de la población que pueden evidenciar su actuación arbitraria. Tal como se señalaba en el marco conceptual, aunque existan instrumentos que transparenten las actividades de las burocracias, estas logran escapar de los controles y de la supervisión, en este caso, el de la ciudadanía que cuenta con herramientas para señalar el actuar de las policías.

Otro aspecto que resulta relevante es que la Dirección General de Seguridad Ciudadana del municipio ha rechazado solicitudes de información relacionados con el número de personal que se dedica a labores de proximidad policial, así como el salario que perciben. Cuestión que resulta contraria con la democratización de la seguridad y la búsqueda de cercanía de la policía con población.

#### IV. Conclusiones.

La implementación con énfasis en las burocracias de nivel de calle es un enfoque crítico de políticas públicas. Su orientación notablemente cualitativa ha permitido desentrañar las tradicionales miradas cuantitativas sobre la materialización de las políticas, que ofrecían un tipo de análisis. En ese sentido, utilizar el enfoque que inauguraron Pressman y Wildavsky permite complementar la caracterización que nos ofrecen aquellos balances que se enfocan a la eficacia y eficiencia de las acciones.

Este enfoque se ha ido desarrollando cada vez más hasta trasladarse al lugar que ocupan quienes operan en el día a día las políticas públicas. Estas burocracias, más allá de implementar las acciones, se enfrentan a una amplia gama de situaciones que bien pueden entenderse como complejidad. Parte de ello se adjudica a la ambigüedad que plantean muchas de las políticas reformistas, regulatorias y legalistas, que promueven propósitos ambiciosos, pero carecen de mecanismos específicos de implementación. Esto último adquiere mayor tensión cuando las burocracias que se encargan de su operación no cuentan con los elementos necesarios para su implementación.

Los marcos teóricos-conceptuales son herramientas analíticas que se encuentran a prueba ante la realidad. En este artículo se ha tratado de utilizar un enfoque de implementación con arreglo a las burocracias de nivel de calle, por lo que se podría decir que en efecto se ha asumido a la policía de proximidad de Ciudad Nezahualcóyotl como una burocracia de nivel de calle, ante la intención de que esta permanezca en las calles de manera permanente para vincularse directamente con la población. En esa tónica, también es posible señalar que algunas de las categorías que se proponen en el enfoque utilizado pueden replicarse para el análisis de otros casos.

A menudo, la policía de Nezahualcóyotl es diagnosticada y evaluada a partir de ciertos indicadores que tienen que ver con la percepción de inseguridad y de desempeño de las policías y algunos datos objetivos asociados con el robo de automóvil y de comercio. Sin embargo, estos datos regu-

larmente experimentan algunas variaciones que hacen difícil asumir la certeza de que reflejan la manera en que impacta el programa de proximidad vecinal. Otras estrategias, como la realizada en el presente ensayo, pueden ofrecer una lectura divergente de la policía de proximidad y que tiene que ver con la manera en que las policías se apropian del modelo de proximidad.

Por ejemplo, una forma de apropiación tiene que ver con la reformulación de la política de seguridad ciudadana como una forma de disciplinamiento de la población en las reuniones vecinales denominadas "Redes vecinales". En estas el policía es quien produce la narrativa de la inseguridad sin ceder espacio a la realidad que experimentan las y los vecinos de las calles del municipio.

En esa tesitura, también se encuentra el revés a la producción de un estado de derecho que garantice el acceso a la justicia como refleja una de las observaciones participantes en donde los oficiales omiten una denuncia ciudadana y la trasladan a una plataforma la cual ellos demuestran tampoco conocer. Así mismo, en las viñetas utilizadas es posible apreciar como las policías son susceptibles a un ejercicio de supervisión ciudadana a su intervención en el espacio pública, y como su respuesta es intimidante, vertical y no abona a una relación horizontal, democrática y de diálogo con la ciudadanía.

En el ámbito de las políticas públicas en diferentes ocasiones el enfoque de implementación era probablemente "el aguafiestas de la política pública", pues se concentraba en los posibles fallos de estas. Tal vez, poner a prueba un enfoque como el



señalado haya tomado un rumbo similar al iniciado por Pressman y Widavsky (1971).

Finalmente, aunque el caso de Nezahualcōyotl ha sido estudiado en diferentes

investigaciones, podemos constatar que todavía no está agotado a la producción de conocimiento.

## Referencias.

- Aguilar, L. *La implementación de las políticas*. MA Porrúa, México, 2010.
- Alvarado, A. *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. El Colegio de México, 2012.
- Alvarado, A. Reformas policiales y la construcción de un Estado de derecho. El caso de la policía vecinal de Ciudad Nezahualcōyotl. *Desacatos*, 60, 34–57, 2019.
- Bolos, S. *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*. Universidad Iberoamericana, México, 2003.
- Brodeur, J.-P. *Las caras de la policía*. Prometeo, 2011.
- DeLeon, P. Una revisión del proceso de las políticas públicas: De Lasswell a Sabatier. En *Política Pública* (pp. 61–73). Siglo XXI, 2011.
- Dussauge, M., Cejudo, G., Pardo, M. del C. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. CIDE, México 2018.
- Fisher, M., Taub, A. El curioso caso del sistema partidista y el combate a la violencia en Ciudad Neza. *The New York Times*, enero 15, 2018.
- Guajardo, C. *Experiencia de la policía vecinal de proximidad del municipio de Nezahualcōyotl, Estado de México*. CEDA EL PASO, 2015.
- Hill, H. Comprender la implementación. Los recursos de los burócratas a nivel de calle para reformar. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología* (pp. 116–149). CIDE, México, 2018.
- Hill, M., Hupe, P. *Implementing policy public*. SAGE Publications, 2002.
- Lascoumes, P., Le Galès, Patrick. *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México, 2014.
- Lipsky, M. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, 1980.
- López Portillo, E. *La policía en México: Función política y reforma*. Smith Richardson Foundation, 2000.
- Maynard-Mordy, S., Shanon, P. La teoría de la burocracia de nivel de calle. En *Las burocracias a nivel de calle: Una antología*. (pp. 37–76). CIDE, México 2018.
- México Evalúa. *Prevención del delito ¿cómo se implementa?* México Evalúa, 2017.
- Meyer, M. *La reforma en México: Muchas reformas pocos avances*. (p. 40). WOLA, 2014.
- Pardo, M. del C. Estudio introductorio. En *Implementación de Políticas Públicas. Una antología*. (pp. 9–28). CIDE, México, 2018.
- Pressman, J., Wildavsky, Aa. *Implementación ¿Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland?* Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Rico, J. M., Chinchilla, L. *Seguridad ciudadana en América Latina*. Siglo XXI, 2002.
- Secretaría de Bienestar. (2022). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022. Nezahualcōyotl* (Núm. 2022). [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/699555/15\\_058\\_MEX\\_Nezahualco\\_yotl.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/699555/15_058_MEX_Nezahualco_yotl.pdf)
- Silva, C. *Policías y encuentros con la ciudadanía en Ciudad Nezahualcōyotl*. El Colegio de México, 2008.
- Silva, C. El reto de la "cultura policial" en la democratización de las policías mexicanas. En *Culturas e identidades* (Roberto Blancarte). El Colegio de México, 2012.

USAID-SEGOB. *Sistematización de la práctica de la policía vecinal de proximidad*. La resistencia, 2015.

Weber, M. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 2015.

Zermeño, S. La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003). En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 145-166). IIS-UNAM, 2004.