
La organización de la seguridad pública municipal desde el C4 de Nezahualcóyotl

Recibido: 19 de marzo 2024 Aceptado: 27 de agosto 2024

Lucía Carmina Jasso López¹

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar la organización de la seguridad pública municipal desde el Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando (C4) de Nezahualcóyotl, Estado de México, y explicar cómo a través de distintas tecnologías, confluyen actores de diferentes corporaciones municipales, así como también de otras instituciones del orden estatal y federal. Parte de la hipótesis, de que el diseño institucional de estos centros municipales a través de la dimensión organizacional con protocolos y capacitación, y la dimensión tecnológica, ha logrado organizar de una nueva manera, la gestión de los procesos de seguridad pública para atender con mayor eficacia las emergencias y violencias que se reportan o se identifican. La aproximación metodológica es principalmente cualitativa, recurre: al análisis documental; entrevistas semiestructuradas que se realizaron a

servidores públicos municipales y a personas expertas en el tema; observación de campo al C4 de Nezahualcóyotl y otros centros locales, e; integra estadísticas oficiales que contextualizan el fenómeno delictivo de Nezahualcóyotl y los resultados de los centros de control. El análisis, resultados y conclusiones contribuyen a los estudios del análisis organizacional de la seguridad pública a nivel local en México.

Palabras clave

Organización, seguridad pública, municipio, tecnologías, coordinación

Abstract

The objective of this article is to analyze the organization of municipal public security from the Communications, Computing, Control and Command Center (C4) of Nezahualcoyotl, Estado de Mexico, and explain how, through different technologies, actors from different

¹ Investigadora de Tiempo Completo Titular “A” en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Nacionalidad: mexicana. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8036-1126> Correo-e: carmina.jasso@sociales.unam.mx

municipal corporations converge from different municipal corporations, as well as other institutions of the state and federal order. Part of the hypothesis, that the institutional design of these municipal centers through the organizational dimension with protocols and training, and the technological dimension, has managed to organize in a new way, the public security processes to more effectively address emergencies and violence that are reported or identified. The methodological approach is mainly qualitative, it resorts: to the documentary analysis; semi -structured interviews that were made to municipal public servers and

experts on the subject; field observation to C4 of Nezahualcoyotl and other local centers, and; it integrates official statistics that contextualize the criminal phenomenon of Nezahualcoyotl and the results of the control centers. The analysis, results and conclusions contribute to the studies of the organizational analysis of public security at the local level in Mexico.

Key words

Organization, public security, municipality, technologies, coordination

Introducción

Las violencias y delitos en el orden local han sido relevantes para el diseño de la política pública de seguridad del gobierno mexicano que en distintos momentos ha planteado estrategias específicas en y desde el orden municipal. Recientemente se documenta que en agosto de 2016 se presentó una estrategia de prevención de homicidios en 50 municipios prioritarios en los que se concentraba el 42%, y; años más tarde, en diciembre de 2020, se publicó la “estrategia integral para la reducción de homicidios en 15 municipios prioritarios”, que para julio de 2021 se amplió -también- a 50 municipios (Vizcaíno, 2022, pp. 71-72).

Esta focalización en los municipios ha redimensionado las necesidades locales, con estrategias para fortalecer a sus policías y las distintas capacidades institucionales, entre las que destaca la inversión en tecnología y la creación o fortalecimiento de los Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicación (C4)² que en el tiempo

² En la Norma Oficial se define al C4 como el “Centro de control, comando, cómputo y comunicación” y también se especifica “o equivalentes” debido a que cada demarcación le da nombres distintos (Comité Consultivo Nacional de Normalización, 2018). También hay C2, que en

han contribuido a generar una nueva forma de organización de la seguridad pública.

El presente texto tiene como objetivo analizar la organización de la seguridad pública municipal desde el Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando (C4) de Nezahualcóyotl, Estado de México, y explicar cómo desde este C4 confluyen actores de distintas corporaciones municipales, así como también de otras instituciones del orden estatal, e incluso federal. Responde a las preguntas: ¿Cómo inciden las tecnologías en la organización de la seguridad pública? ¿Ante la innovación tecnológica qué procesos se generan para la toma de decisiones y la gestión?

El análisis es relevante porque en la literatura organizacional se ha identificado que la tecnología genera cambios en las organizaciones, adhiere problemas complejos y riesgos, pero también “recompensas inimaginables” (Perrow, 2009). Sin embargo, esto no ha sido tan estudiado en las organizaciones de seguridad pública en México donde también se han implementado innovaciones tecnológicas (Jasso, 2023).

Se parte de la hipótesis de que el diseño institucional de estos centros municipales a través de la dimensión organizacional con protocolos y capacitación y la dimensión tecnológica, ha logrado organizar de una nueva manera, la gestión de los procesos de seguridad pública para atender con mayor eficacia y transparencia las emergencias y violencias que se reportan o identifican.

El análisis comprende que un Centro de Control va más allá de una propuesta tecnológica (Garduño, 2018), y que la articulación de estas tecnologías puede influir en el comportamiento de las policías (Ulkemen, 2009) y de los otros actores que confluyen en el sistema. Por ello se plantea que se han convertido en una nueva forma de organización de las instituciones para la atención de los problemas de inseguridad pública y emergencias de la sociedad en contextos acotados, y también en espacios más amplios a partir de bases de coordinación. En suma, considero que son un elemento que contribuye a la organización de la seguridad pública y a las funciones de los tomadores de decisiones y son en gran parte, uno de los “puntos centrales” (Barnard, 1938) por el que pasan las comunicaciones para atender las necesidades de seguridad de la sociedad.

la Ciudad de México se definen como Centros de Comando y Control y C5 que se define como Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano (Jasso, 2023).

Desde la visión de Barnard (1938), coincido en que “una organización surge cuando 1) hay personas capaces de comunicarse entre sí, 2) que están dispuestas a contribuir con acciones 3) para lograr un propósito común” (p. 82). En este caso se trata de instituciones que se comunican y coordinan acciones a través del C4 para lograr el propósito común que es la seguridad pública. El C4 en sí mismo, es “un sistema estrechamente acoplado” (Perrow, 2009), un canal de comunicación que con apoyo de las tecnologías logra organizar con mayor celeridad y transparencia las participaciones y acciones de distintos actores para proveer el servicio público de la seguridad.

Sin embargo, no necesariamente la optimización de la organización desde el C4 se traduce directamente en la disminución de las violencias y la incidencia delictiva. Los estudios clásicos sobre tecnologías de vigilancia que se han enfocado en demostrar la disminución o desplazamiento del delito en torno a estos dispositivos, no son concluyentes (Welsh y Farrington, 2003; La Vigne, Lowry, Markman y Dwyer, 2011; Jasso, 2021) e incluso hay evidencia de que los resultados pueden ser contradictorios (Sánchez, 2016).

Y si bien en el caso de Nezahualcóyotl, en el tiempo se observa la reducción de algunos delitos de alto impacto, esto no puede atribuirse exclusivamente a la organización desde el C4 debido a que “el uso de tecnologías de vigilancia por parte de la policía es necesaria, pero insuficiente” (Ulkemen, 2009, p. 148) y existen otros procesos que inciden en éstos cambios. Y “son múltiples las dimensiones y cualidades organizacionales que se relacionan con la eficacia de la policía” (Llanos, et. al., 2017, p. 130). En este sentido, es importante referir que el análisis de la incidencia delictiva en este estudio es solo contextual para comprender las características del municipio, y no se pretende demostrar si esta ha disminuido o no a partir de la existencia del C4.

El núcleo del análisis es la organización de la seguridad pública municipal, considerando que, el municipio es “la base de la organización política del Estado mexicano, con funciones y servicios a cargo asignados constitucionalmente” (Déctor, 2015, p. 14). Y que, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública enfatiza que la seguridad pública es “una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios” (Art. 2).

Pero más allá de las atribuciones constitucionales y legales, el análisis de la organización de la seguridad pública municipal es relevante porque la literatura en México ha identificado que “las manifestaciones de inseguridad tienen

características locales” (Acero, 2006, p. 169) y desde las políticas públicas se han colocado como uno de los focos de las intervenciones de prevención.

Así, resulta importante comprender cómo se organiza la seguridad pública en Nezahualcóyotl, que se concibe como un “municipio emblemático en la metrópoli” (Bassols y Espinosa, 2011, p. 192) y ha sido uno de los gobiernos locales destacados a nivel nacional e incluso internacional, por sus características como la densidad poblacional, las dinámicas delictivas, y por la organización y diseño e implementación de la política de seguridad que en los últimos años ha incluido a la tecnología.

El texto se articula de la siguiente manera. En principio se presenta como marco teórico y contextual, el estudio de los Centros de Control como una forma de organización de la seguridad pública, posteriormente se sintetiza la metodología en la que se exponen las fuentes y métodos de análisis utilizados; luego se presentan los resultados del análisis del municipio de Nezahualcóyotl, en principio contextualizando sus características generales y delictivas, y la organización de la seguridad pública municipal; y después se profundiza en el estudio de caso del C4 de Nezahualcóyotl, con el análisis del trabajo de campo y las entrevistas realizadas en el municipio, y; finalmente, se presentan las conclusiones.

Los Centros de Control en la organización de la seguridad pública

En términos generales, “la concepción más habitual de una organización es la de un grupo de personas, cuyas actividades, algunas o todas, están coordinadas” (Barnard, 1938, p. 68). En un Centro de Control, confluyen personas de distintas áreas que están coordinadas con el fin de atender las emergencias, delitos y violencias que afectan a la sociedad. También convergen varias tecnologías que se han diseñado y funcionan para mejorar la coordinación entre los diferentes actores públicos, y la comunicación con la ciudadanía que solicita atención gubernamental.

Los Centros de Control se apoyan en distintas tecnologías de vigilancia y comunicación. Al respecto, es relevante comprender que hemos construido gran parte de nuestra sociedad en torno a las tecnologías (Perrow, 2009), y la seguridad pública no es la excepción y muy probablemente este proceso de tecnificación será incremental. Por lo que es relevante estudiar cómo las tecnologías inciden en la organización de la seguridad pública, y qué procesos se generan para la toma de decisiones y la gestión ante las innovaciones tecnológicas.

La literatura sobre Centros de Control y sus interacciones no es abundante, pero sí relevante por los aportes. Destacaría los estudios pioneros en Reino Unido en los que Norris y Armstrong (1995; 1997) a través de la etnografía en centros de monitoreo mostraron cómo se organizaban para observar y las limitaciones humanas que ésta labor implica. También está el trabajo de Gavin, Smith (2004) que se enfocó en estudiar el “elemento humano” y explicó cómo en estos centros se creaba lo que nombró: la “cultura de la sala de control” (Smith, 2004, pp. 391-392).

En América Latina, están los estudios de Bruno Cardoso (2012) en Brasil que explican cómo las personas que confluyen en el centro de control, son “mediadores humanos” que componen una vasta y compleja red socio técnica (Cardoso, 2012, p. 57). Así como las etnografías de Martín Urtasun (2012; 2020) en Argentina orientadas a estudiar a quienes vigilan.

En México, desde la sociología se ha estudiado que un Centro de Control a través de las distintas tecnologías de vigilancia que ahí convergen y “en su carácter de mediación tecnológica, permite a distintos actores establecer relaciones de conflicto, acuerdo y solidaridad” (Arteaga, 2018: 9).

Estos estudios indican que en estos centros de control hay una estructura organizacional. Y que en el tiempo, suman una serie de procesos que contribuyen a la organización de la gestión de la seguridad pública e incluso de la propia cultura organizacional a través de esta red socio técnica.

Sin embargo, no han sido lo suficientemente amplios para explicar las interacciones y organización con otros actores al exterior de la estructura física del Centro de Control que también convergen en la seguridad pública. Ni tampoco respecto a los tomadores de decisiones que en el uso de las tecnologías se enfrentan a nuevas inquietudes (Barrientos, *et. al.*, 2013). Este tipo de estudios serían relevantes considerando que la vigilancia que se gestiona desde un Centro de Control “se convirtió en la nueva lógica de la organización de la ciudad” (Arteaga, 2019, p. 39) en la que cada vez se suman más actores e interacciones.

Oficialmente en México, la Norma define que un Centro de control, comando, cómputo y comunicación o equivalentes³ “es la unidad administrativa que coordina a las instituciones o instancias de Seguridad Pública de los tres órdenes de

³ En los municipios y entidades federativas les han asignado distintos nombres. En algunos casos, como el de Nezahualcóyotl, se denominó Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando (C4).

gobierno, encargada de la integración, administración, operación, vigilancia y desarrollo de los sistemas tecnológicos aplicados a la Seguridad Pública, así como los servicios de emergencia y de denuncia anónima que se prestan a la población” (Comité Consultivo Nacional de Normalización, 2018).

En la gestión de un Centro de Control participan distintos actores, en su mayoría de instituciones de seguridad pública, pero también de otros sectores. Sin embargo, “un operador no puede simplemente hacer lo suyo” (Perrow, 2009, p. 10) y por ello se organizan en torno al canal de comunicación con la sociedad que reporta incidentes y emergencias para recibir la atención correspondiente.

Confluyen básicamente los siguientes actores: los telefonistas u operadores que atienden las llamadas de emergencia del 911; los monitoristas que observan y gestionan las cámaras de videovigilancia, fuentes de información y software analítico; los despachadores de distintas dependencias que como su nombre indica, despachan y gestionan la atención de los incidentes; los analistas de inteligencia que sistematizan la información en bases de datos para la generación de inteligencia policial, y; también existen archivistas que manejan los expedientes y evidencia, los investigadores que profundizan en el manejo de los casos, y analistas criminales (Comité Consultivo Nacional de Normalización, 2018).

Según Garduño (2018) “el punto de inicio parte del Comando quien asume la capacidad de dirección del proceso y por tanto responsable de la toma de sus decisiones” (p.125), los procesos se enlazan a través de las Comunicaciones que “ordenan la información por medio de sistemas de Cómputo, los cuales habilitan a la red para concretar en acciones la propuesta decidida” (p. 125).

En el despacho participan distintas dependencias en el Modelo de Operación de “Mismo Techo” (Comité Consultivo Nacional de Normalización, 2018). Físicamente en un mismo lugar están los representantes de dependencias como la policía, bomberos, protección civil, Fuerzas Armadas, entre otros. Y como parte del proceso de despacho, además de canalizar el incidente o emergencia a su institución, también monitorea la atención para garantizar el debido cumplimiento.

Como se observa, un Centro de Control es más que “una secuencia de sumatoria por etapas” es “un proceso de potenciación de factores de los cuales va a derivarse una Estrategia” (Garduño, 2018, p.125). Con el apoyo de la tecnología se organizan varios procesos que articulan a distintas áreas en el territorio para la atención en el menor tiempo posible, de las emergencias y delitos que afectan a la población.

Pero, considerando que las tecnologías no son neutras, es relevante reconocer que un C4 puede ser una plataforma de organización de la seguridad para el beneficio de la sociedad, pero desde una visión crítica también podría ser que “está destinado a convertir el aparato policiaco en un factor contemplativo y de respuesta condicionada al interés del poder en turno” (Garduño, 2018, p.130).

Pero en la narrativa pública predomina la visión de que estas tecnologías son en beneficio de la sociedad, y en los últimos años, los gobiernos de los tres órdenes han invertido recursos en la construcción o consolidación de los centros de control (Jasso, 2023). Estos se han convertido en articuladores de la organización de la seguridad y en el imaginario institucional se han colocado como “actores centrales de la política pública de seguridad” (De la Cuadra y Jasso, 2023, p. 48). En el Estado de México las autoridades locales le llamaron “el cerebro de la seguridad” (De la Cuadra y Jasso, 2023). Y también han sido el espacio físico desde donde se gestiona la atención a situaciones de violencia, inseguridad o emergencias más relevantes y donde las autoridades de primer nivel se comunican con la ciudadanía informando que se están realizando las acciones correspondientes (Jasso, 2023).

Esta metáfora de “el cerebro de la seguridad”, coincide con el pensamiento clásico de Barnard (1938), en el que explica que las funciones dirigentes sirven para mantener un sistema de cooperación y son impersonales: “Las funciones en que se ocupa son parecidas a las del sistema nervioso, incluyendo el cerebro, en relación con las del resto del cuerpo, y el cual existe para mantener el sistema corpóreo, dirigiendo las acciones más necesariamente eficaces para acomodarlo al ambiente, pero apenas se puede decir que gobierne al cuerpo, cuyas funciones en una gran parte son independientes de él y de las que a su vez depende” (Barnard, 1938, págs. 216-217). Así el C4, es el cerebro y sistema nervioso que articula al resto de las instituciones que son independientes, pero que actúan en inercia a la organización e indicaciones desde el centro de control y sus dirigentes.

En esta lógica de la relevancia de los Centros de Control, cada vez más estados y municipios cuentan con un centro propio. Según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, había 85 Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones (C4) y 41 Centros de Control, Comando, Cómputo, Comunicaciones y Coordinación (C5). En todas las entidades había al menos un centro, y además habría que sumar otros centros más pequeños como los C2 o los de más reciente creación que no están en esta estadística.

Al 2022 el SESNSP reportaba 192 Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) distribuidos en todo el país (SESNSP, 2022). Estos CALLE están regularmente asociados a un Centro de Control desde donde se responden las llamadas y se gestiona la atención correspondiente.

Para dimensionar qué tan importante es un centro de control en la organización de la seguridad pública, es relevante enunciar la gran cantidad de enlaces que realiza con la sociedad. Durante 2022, los 192 CALLE recibieron 15.2 millones de llamadas procedentes⁴ asociadas a incidentes de emergencia (SESNSP, 2022b), entre los que se encontraban 9.1 millones de llamadas por incidentes de seguridad (59.9%) como presencia de persona agresiva, accidente de tránsito, persona sospechosa, violencia familiar y otros incidentes.

En promedio se atiende más de un millón de llamadas mensualmente, y aunque se trata de incidentes de emergencia, que no necesariamente se convierten en denuncias ante una autoridad, representan una forma de contacto directo con la ciudadanía que implica la atención de sus necesidades, muchas de estas en casos relevantes de inseguridad, a los que acuden las corporaciones de seguridad pertinentes. Estas llamadas son importantes para la dimensión organización, y es posible que “ante un creciente número de llamadas de servicio, las organizaciones de policía tienen la necesidad de estandarizar centralizadamente normas y procesos” (Llanos, et. al., 2017, pág. 111-112) para atender con mayor eficacia las solicitudes. En este contexto, es relevante que un indicador de gestión es el tiempo de atención de los incidentes (Jasso, 2023).

Paralelamente, todos los días se realizan millones de horas de monitoreo a nivel nacional con las cámaras de vídeo que permiten identificar delitos en flagrancia, violencias e incivildades, además de otros procesos. En suma, los Centros de Control representan una forma de organización con la sociedad, y al interior del gobierno que ha funcionado y se ha ido fortaleciendo en el tiempo.

Metodología

La aproximación metodológica es principalmente cualitativa. En otras investigaciones sobre la organización de las instituciones de seguridad pública se ha argumentado sobre la bondad de esta aproximación para estudiar “múltiples y

⁴ Las llamadas procedentes son las consideradas reales y que “que se canalizaron a alguna corporación para su atención”, pero también hay una gran cantidad de llamadas improcedentes. En 2022 se sumaron 46.7 millones de este tipo de llamadas (SESNSP, 2022b) que, aunque han disminuido en el tiempo, aún son un reto para los gobiernos.

heterogéneos actores sociales” (Llanos, et. al., 2017, p. 109). Y en estudios específicos sobre tecnologías de vigilancia se ha destacado la potencialidad de los métodos cualitativos (Jasso, 2021), particularmente para comprender interacciones entre humanos y tecnologías que a simple vista no se ven (Perrow, 2009).

Esta investigación se divide en dos etapas en las que se analizan los resultados de tres insumos fundamentales de la metodología cualitativa: documentos, entrevistas y la observación (Quinn, 2002). El análisis del estudio de caso en Nezahualcóyotl se estructura considerando dos dimensiones: la organizacional que indagó sobre los procesos administrativos, la estructura formal e informal en las funciones cotidianas, y; la tecnológica que se enfocó en conocer el uso e impacto de las tecnologías en la organización con los distintos actores (Llanos, et. al., 2017, p. 117-118).

La primera etapa recurre al análisis documental de fuentes oficiales publicadas por los gobiernos locales y la revisión hemerográfica sobre los C4 y específicamente de Nezahualcóyotl a través de sus distintos medios de comunicación.

En la segunda etapa se llevó a cabo el trabajo de campo en el municipio de Nezahualcóyotl. Durante 2023 visité el municipio y el C4, y en febrero de 2024 con la autorización de las autoridades municipales, realicé entrevistas a los siguientes servidores públicos: Director General de Seguridad Ciudadana, Jefe de la Unidad de Asuntos Internos, Subdirectora de la Célula de Búsqueda, Subdirectora de Atención a Víctimas del Delito, Subdirectora de Violencia Intrafamiliar, un integrante del Grupo de Operaciones Aéreas “Coyote I” y Coordinador del C4.

La selección de los actores se determinó considerando el organigrama municipal y la relación con el C4 para el cumplimiento de sus funciones de seguridad pública. Naturalmente, enfocarse al personal directivo puede ser una limitante que no permita conocer distintas perspectivas desde otros niveles operativos, pero representa una primera aproximación al análisis organizacional y a las narrativas de actores centrales.

Las entrevistas fueron semiestructuradas sobre la relevancia del C4 en la organización de la seguridad pública municipal y en sus atribuciones y actividades cotidianas como servidores públicos de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. Se indagó sobre la toma de decisiones individual e institucional, la adaptación y uso de las tecnologías y las interacciones y procesos al interior del C4 y al exterior con otros actores e instituciones que convergen.

Estas entrevistas se realizaron en las instalaciones del ayuntamiento y fueron grabadas y transcritas para su análisis en Atlas Ti considerando las dimensiones organizacional y tecnológica. Se citan indistintamente como “Entrevista, 2024” con el fin de proteger la identidad de las declaraciones de las y los informantes.

Adicionalmente, esta investigación se complementa con las entrevistas que he realizado a otros servidores públicos locales y a personas expertas en el tema; además de las notas de campo registradas en las visitas a distintos Centros de Control en México. Así como también integra como parte del análisis, las estadísticas oficiales que contextualizan el fenómeno delictivo y los resultados de los centros de control en el país.

Resultados

En las siguientes páginas se presentan los resultados del estudio de caso de la organización de la seguridad pública municipal desde el C4 de Nezahualcóyotl, Estado de México. Respecto a ésta demarcación es relevante apuntar que es uno de los municipios más habitados en México con 1,077,208 habitantes (Inegi, 2020), superando incluso la población en entidades como Campeche, Baja California Sur y Colima con menos de un 1 millón de habitantes. También sobresale que es un municipio que forma parte del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) con diversas problemáticas y desigualdades urbanas compartidas (Bassols y Espinosa, 2011).

La inseguridad pública

Durante décadas Nezahualcóyotl ha sido calificada como una de las demarcaciones más violentas de México, pero en años recientes se convirtió en un referente nacional e internacional de proximidad e innovación en materia de seguridad pública⁵.

A nivel nacional se ha posicionado como una de las demarcaciones con mayor registro de delitos. En 2016 y 2020 fue parte de la lista de los 50 municipios prioritarios en los que se registraron más homicidios (Vizcaíno, 2022). Y en el Estado de México: Toluca, Ecatepec, Naucalpan y Nezahualcóyotl son los

⁵ Entre los reconocimientos destaca: En 2014 la Secretaría de Gobernación distinguió al municipio con el reconocimiento a la buena práctica policial; En 2015 recibió el reconocimiento “Gobierno y Gestión Local 2015” por la reducción de 64% de la incidencia delictiva y la implementación del modelo de Policía Vecinal de Proximidad.

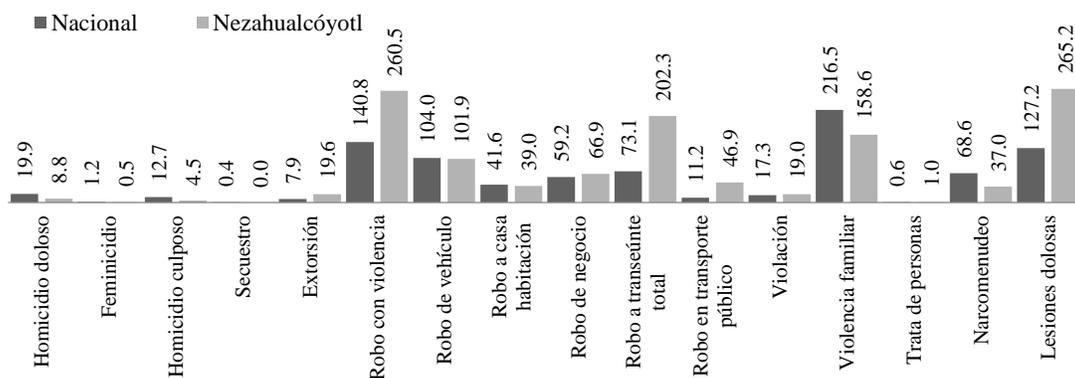
municipios que encabezan la incidencia delictiva (Martínez-Celis, Alcázar, y Benítez, 2023).

Durante 2023 en Nezahualcóyotl se registraron 102 homicidios dolosos y 52 culposos, y 3 feminicidios. Así como 227 casos de extorsión, 3,024 robos con violencia, 1,183 robos de vehículo, 453 robos a casa habitación, entre otros delitos (SESNSP, 2024). En general, cifras superiores a las registradas en otros municipios mexicanos.

Comparado con las dinámicas delictivas del país ¿Qué tan violento es el municipio de Nezahualcóyotl? Las tasas por cada 100,000 habitantes evidencian que en algunos delitos el municipio muestra tasas inferiores a las registradas a nivel nacional, destaca la violencia homicida y feminicida, la violencia intrafamiliar, el secuestro y el narcomenudeo que son notoriamente menores en Nezahualcóyotl.

Gráfica 1.

Delitos por cada 100, 000 habitantes en Nezahualcóyotl y a nivel nacional, 2023



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos del Observatorio Nacional Ciudadano y el SESNSP

Pero, hay delitos en los que es evidente que en Nezahualcóyotl la violencia registrada es más aguda. El robo en transporte público cuadruplica la tasa nacional y las lesiones dolosas, el robo con violencia y la extorsión son aproximadamente del doble. Además, las tasas de robo de negocio, robo a transeúnte y violación, son superiores a la nacional.

Si bien, esta investigación no se enfoca a estudiar la dinámica delictiva, es importante para comprender que la violencia y la delincuencia, aunado a las

necesidades sociales del municipio contextualizan y han incidido en la organización de la seguridad pública municipal que en los últimos años ha destacado por la proximidad y la innovación, y la inclusión de tecnologías, principalmente a través de su C4.

¿Cómo se organiza la seguridad pública municipal en Nezahualcóyotl?

Los estudios sobre la organización de la seguridad pública argumentan que “las organizaciones de policía utilizan el modelo burocrático para la formalización y estandarización centralizada de funciones” (Llanos, et. al., 2017, p. 111). En el caso de los municipios mexicanos, la organización de la seguridad pública es similar.

En los municipios del Estado de México, el presidente municipal es el jefe inmediato de los cuerpos de seguridad pública, de búsqueda de personas, de bomberos y, en su caso, de tránsito (art. 142 de la LOMEM). Y la Dirección de Seguridad Pública Municipal es “el órgano administrativo que ejecuta actividades en materia de seguridad pública” (Déctor, 2015, p. 6). En Nezahualcóyotl, cuentan con la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC).

Entre otras, “la función de seguridad pública para la prevención de infracciones administrativas en los municipios como en materia de delitos es una de las principales atribuciones de los ayuntamientos que corre a cargo del presidente municipal” (Déctor, 2015, p. 14) pero también hay otras atribuciones. En Nezahualcóyotl, al interior de la DGSC, se integra la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, la Unidad Especializada en Violencia Intrafamiliar y de Género, la Unidad de Redes Vecinales por Cuadra, la Unidad de Tránsito y Vialidad, entre otras áreas (Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2020).

La DGSC en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública se organiza a partir de “protocolos definidos” (Déctor, 2015, p. 9) que coadyuvan a la coordinación desde el municipio con los tres órdenes de gobierno, y con las instituciones de seguridad pública. Permanece, “una coordinación ininterrumpida entre las autoridades y las corporaciones policiacas estatales, federales e incluso el Ejército, para brindar seguridad pública a la población” (Calderón, 2012, p.187).

La organización de la seguridad pública municipal se ha ido redefiniendo en el tiempo. Pero desde 2012 se observaba que Nezahualcóyotl tenía “un sistema de seguridad pública que cuenta con diversos grupos policiacos, los cuales tienen

equipos, vehículos y sistemas de comunicación e información de tecnología moderna” (Calderón, 2012: 187).

Desde entonces, se advertía que el servicio de seguridad pública municipal estaba organizado territorialmente en 14 sectores y contaban con “28 módulos ubicados en todas las zonas del municipio” y la Dirección de Seguridad Pública Municipal estaba integrada por 1,300 servidores públicos (Calderón, 2012: 198). Posteriormente, se articuló una “organización territorial eficiente” en 4 zonas, 15 sectores, 100 cuadrantes y 10,951 polígonos o cuadras (Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2020, p. 7).

En años recientes, Nezahualcóyotl se encuentra entre los municipios que más recursos destina a la seguridad pública -en 2020 destinó 22% del presupuesto- y también es uno de los que cuenta con mayor número de policías (Martínez-Celis, Alcázar y Benítez, 2023). Al 2022 se reportaba un estado de fuerza de 2,031 elementos, 693 (34%) mujeres y 1,338 (66%) hombres (Inegi 2022).

Pero más allá de los recursos y la infraestructura que son relevantes en la organización de la seguridad. Destaca el enfoque de prevención a través de la proximidad social y el “Modelo de Seguridad Integral de Nezahualcóyotl” que se entiende “debe transitar a un modelo de seguridad ciudadana, y como fin último aspirar a convertirse en uno de seguridad humana” (Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2020, p. 7).

En la organización de la seguridad pública municipal, es fundamental la participación social. Al respecto, Bassols y Espinosa (2011) coinciden en que Nezahualcóyotl, es “un ejemplo de la capacidad de sus actores locales para construir un espacio habitable en la periferia capitalina” (p. 182). Estas capacidades locales han sido potencializadas por la Policía de Proximidad y la Unidad de Redes Vecinales por Cuadra que cotidianamente establecen contacto con la ciudadanía para brindar información y atender sus necesidades en materia de seguridad.

Asimismo, sobresale la innovación entre la que se encuentra la inclusión de la tecnología. En la investigación sobre Nezahualcóyotl, se documenta que desde hace años “se cuenta con un sistema de radiocomunicación, con videocámaras instaladas en las patrullas, y uno de localización satelital para rastrear la ubicación y movimientos de las unidades” (Calderón, 2012, p.198). Destacando actualmente la existencia del C4 en el que se integra el sistema de llamadas y atención de

emergencias y el sistema de videovigilancia, desde donde se organiza parte central de la seguridad pública municipal.

La organización de la seguridad municipal desde el C4 de Nezahualcóyotl

La historia del C4 de Nezahualcóyotl, como la de otros centros municipales, es relativamente reciente. En entrevista compartieron que desde 2003 iniciaron los primeros esfuerzos para construirlo. Se trataba de un espacio pequeño de aproximadamente 16m² donde *“únicamente se encontraban 3 radio operadoras [...], una persona que atendía teléfonos y a espaldas a esos cubículos, se encontraba el escritorio del jefe de lo que entonces se llamaba puesto de mando”* (Entrevista 2024).

En febrero de 2015 se inauguró el Centro de Mando y Monitoreo de la Policía Municipal. En ese momento, el presidente municipal destacó que, por su capacidad y extensión, se posicionaba como “el más grande y moderno de la entidad mexiquense, lo cual permitirá vigilar todo el municipio con 1,800 cámaras con tecnología de punta” (Redacción Expediente, 2015). Este centro implicó la inversión de 20 millones de pesos que se destinaron, además de las cámaras, a la adquisición de distintas tecnologías e infraestructura necesaria para el sistema de videovigilancia⁶.

En los años subsecuentes, se continuó con la inversión. En 2017 el gobierno municipal instaló 263 cámaras de alta resolución 4K en escuelas y mercados públicos, pero se estimaba cubrir en su totalidad los 400 planteles educativos y los 68 mercados del municipio (Fernández, 2017).

Sobre la dimensión organizacional, el C4 de Nezahualcóyotl, como los otros centros de control municipales o estatales son muy similares en su estructura debido a que siguen lineamientos nacionales e internacionales. La Norma refiere que “preferentemente los centros municipales se deben adaptar al esquema organizativo y tecnológico de los CALLE estatales” (Comité Consultivo Nacional de Normalización, 2018), que implica una estructura a cargo de un Director General, un Coordinador Operativo, un Director de área estratégica de Tecnología de la Información (TI), un Director del Centro de Atención de Llamadas de Emergencia

⁶ Destaca el Video Wall de 265 m² (antes de 131 m²) y la sala de crisis de 63 m² que anteriormente era de 33 m², además de la zona de ventiladores de 44.6 m², la subestación eléctrica y la planta de energía que garantiza que “el C4 nunca se va a apagar”. A lo que se suma, un aspecto importante en la gestión de la información que es la capacidad de resguardar hasta 30 días de grabación (Redacción Expediente, 2015).

del que dependen los operadores y supervisores que atienden las llamadas de emergencia, y un Director de operaciones o despacho.

Sobre el despacho, la Norma enlista una serie de dependencias de seguridad, médicas, de protección civil y de servicios, que deberán confluir en la atención de emergencias “bajo un modelo de comunicación efectivo”, algunas de estas “bajo un mismo techo” por las demandas recurrentes, y otras más en comunicación externa. En particular sobre los municipios, la Norma refiere que “en los órdenes locales, se establecerán los convenios de coordinación interinstitucionales formales” (Comité Consultivo Nacional de Normalización, 2018).

En Nezahualcóyotl, el C4 es parte de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. En el Manual de Organización se define que este Centro de Control tiene como objetivo “Administrar y crear las herramientas tecnológicas que permitan suministrar, intercambiar y sistematizar la información criminal y delincriminal que se registra en el territorio municipal” (Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2020, p.28).

En correspondencia con la Norma, un servidor público del municipio explica que al interior del C4: *“Hay una Unidad de Mando del C4 y como parte de la estructura del centro de control, hay monitoristas de las cámaras de videovigilancia, telefonistas para la atención de llamadas de emergencia, supervisores y personal administrativo. Este personal en el municipio trabaja turnos de 12 horas y está coordinado por 3 jefes de turno”* (Entrevista, 2024).

También hay personal de distintas instituciones, bajo la lógica de “mismo techo”. Explicaron: *“tenemos hoy por hoy, un elemento de la policía estatal, un policía de tránsito, un rescatista, un bombero que, desde aquí, en coordinación con nuestros radioperadores, cualquier urgencia o emergencia despachan de manera unísona y de manera paralela. Ahora no tenemos que andar llamándole a uno, luego al otro y luego al otro, sino que de manera simultánea todos están a la escucha y se despachan los servicios”* (Entrevista 2024).

Al exterior del municipio, se encuentra que entre las funciones del C4, está la de “coordinar en tiempo real el seguimiento de un delito cuando sea más allá del territorio del Municipio de Nezahualcóyotl, con los distintos municipios del Estado de México, con la Ciudad de México o autoridades competentes en los 3 ámbitos de gobierno” (Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2020, p.29). Es decir, hay bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a los que se suman los convenios formales con otras demarcaciones, donde la dimensión tecnológica ha

sido fundamental, y entre otras acciones ha permitido compartir la información de las cámaras cuando se trata de casos que traspasan las fronteras.

Nezahualcóyotl es un municipio metropolitano que colinda con 3 demarcaciones de la Ciudad de México: Iztacalco, Iztapalapa y Venustiano Carranza. En 2013 se instalaron conjuntamente 500 cámaras de videovigilancia en lo que se denominó el “cordón de vigilancia” orientado a monitorear los “focos rojos que albergan a grupos de delincuentes en Iztapalapa, los cuales ingresan a Neza para cometer ilícitos y viceversa” (La Razón, 2013). Se tenía previsto incrementar estas cámaras conjuntas hasta 1,000 dispositivos.

También hay coordinación con el Estado de México y la federación. En 2015, en la inauguración del C4 municipal asistió el titular de la Comisión de Seguridad Ciudadana del Estado de México y refirió que parte las cámaras formaban parte del programa federal denominado G135 que tuvo como objetivo instalar 10 mil cámaras en todo el Estado de México de las cuales 600 se destinaron a Nezahualcóyotl (Redacción Expediente, 2015).

Sobre esta coordinación, en las entrevistas se comentó la relevancia que tienen estos convenios. Por ejemplo, periódicamente participan en la Reunión de Seguridad en la región Oriente en la que se han sumado municipios y alcaldías de la zona. Además de los directores, van otros mandos, como los de C4 o C5 para dar seguimiento a casos específicos que ocurren en las distintas demarcaciones (Entrevista, 2024).

En específico sobre un hecho, un servidor público entrevistado explicó que un robo que ocurrió en el centro de Nezahualcóyotl, fue perpetrado con el uso de motocicletas y en un tiempo aproximado de 7 minutos cruzaron varios municipios, pero con la coordinación de las tecnologías fue posible detener a los responsables (Entrevista 2024).

En las entrevistas refirieron otros casos que durante su ocurrencia traspasaron fronteras con los municipios o alcaldías vecinas. Entre los casos denominados exitosos, encontraron a una persona desaparecida que viajaba a bordo de un autobús y en ese momento se encontraba a kilómetros de distancia pero con la coordinación y tecnología del C4 lograron su ubicación (Entrevista, 2024).

La coordinación también es relevante al interior del mismo municipio y forma parte fundamental de la organización de la seguridad pública. Al respecto, en el manual se refieren aspectos de organización interna que son posibles con el uso de la

tecnología, como “transmitir a las áreas operativas de prevención, reacción e investigación, instrucciones y/o consignas encomendadas por los jefes jerárquicos” (Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2020, p.29). De esta manera, desde el mismo centro de control se transmiten indicaciones a las áreas del municipio para la atención de distintos eventos. Se despachan las unidades y servicios pertinentes y se da seguimiento hasta que se atienden las situaciones.

Esta comunicación es directa y eficiente para las distintas áreas, en las entrevistas se refirió que *“esta tecnología ayuda para que todas las áreas, al mismo momento les llegue la información y todas las activemos al mismo momento y la atención multidisciplinaria sea al instante y no como antes”* (Entrevista, 2024).

Además, en las entrevistas compartieron que paralelamente al Centro de Control, hay otros mecanismos de comunicación que también les han apoyado en la organización. Uno es el WhatsApp tanto al interior del municipio, como en la participación en otras redes que eventualmente pueden ser de apoyo para el conocimiento y atención de distintas situaciones.

Respecto a la eficacia, es pertinente enfatizar que como en otros lugares del mundo, la existencia del C4 y sus distintos canales de comunicación, hacen posible las detenciones en flagrancia y la identificación de hechos ilícitos que son captados por las cámaras municipales. En la literatura esto se ha conceptualizado como la “paradoja de los hechos captados en el acto” (Cardoso, 2012), en los que las autoridades se enfocan en destacar los logros, enarbolando imágenes de situaciones en las que se frustra algún crimen, o donde se detiene a algún presunto infractor regularmente en flagrancia. En varios casos difundidos por las autoridades de Nezahualcóyotl, se evidenció la coordinación entre el C4 y distintas instituciones de seguridad pública para la atención de incidentes.

En 2017 se logró detener a dos asaltantes que habían agredido a dos personas en la calle para quitarles sus teléfonos celulares. Las personas agredidas proporcionaron información a la Policía Vecinal de Proximidad, como las características del vehículo en el que huyeron y con apoyo del C4i fue posible localizar tanto al vehículo como a los agresores (Redacción a Fondo, 2017).

En 2020 con apoyo de las cámaras municipales de la Unidad de Mando C4 se dio seguimiento a un vehículo que había sido robado. En este caso también participó el Grupo de Operaciones Aéreas Coyote I que con el helicóptero logró alcanzar al vehículo robado. Lo destacable de este caso, fue que el vehículo se siguió hasta un domicilio en el municipio vecino de Chimalhuacán, donde había más vehículos

desvalijados con reporte de robo. Ante este hecho, el entonces presidente municipal señaló que “la instalación de las cámaras de seguridad en el municipio ha dado resultados favorables en el combate a la delincuencia, así como la intervención del Coyote I que permite llegar a los lugares de difícil acceso” (Municipio de Nezahualcóyotl, 2020).

Además de los casos presentados, el gobierno municipal también ha publicado boletines de distintos hechos en los que se logró la detención de presuntos responsables de robos, portación de armas, etc., con el apoyo de las cámaras municipales. Así como también ha evidenciado la colaboración con gobiernos estatales y el gobierno federal.

El C4 con apoyo de las cámaras, también ha contribuido a la investigación de delitos de alto impacto. Tanto en tiempo real, como en la revisión a *posteriori* de los vídeos, como explicaron en una entrevista: “*el área de seguimiento [...] después de un hecho ocurrido, son quienes se encargan de revisar los circuitos de cámaras para ver el antes y el después o durante de un evento*” (Entrevista, 2024).

En las entrevistas mencionaron distintos casos en los que la organización y uso de tecnologías desde el C4 ha sido relevante, lo cual evidencia el entusiasmo respecto a su funcionamiento. Pero destacaría la atención de los delitos de abuso sexual, desaparición de personas, violencia de género y violencia intrafamiliar, que atienden de manera más directa, la Célula de Búsqueda y la Unidad de Violencia Familiar y Género.

Estas áreas se mantienen en contacto permanente con el C4, se advierte que “*la mayoría de las llamadas les llega a través del C4, ellos mandan la información a la unidad del cuadrante que verifica primero cuál es la situación que acontece y obviamente sí es una situación de violencia, el centro de mando nos activa*” (Entrevista, 2024). Y cuando se emite una alerta de feminicidio, inmediatamente “*se vinculan con los otros municipios*” y “*se activan varias áreas*” (Entrevista, 2024).

En el caso del feminicidio de Paola, una menor de 14 años cuyo cuerpo fue encontrado en el tiradero en el Bordo de Xochiaca en mayo de 2018, el subdirector operativo de la Policía de Nezahualcóyotl, explicó que como parte de las investigaciones se entrevistó a familiares y amigos y se accedió a las redes sociales de la víctima. Y con apoyo de las cámaras de vigilancia “se ubicaron videos por donde estuvieron pasando los probables responsables, así como videos de nuestro C4 y todo eso se entregó por medio de un informe policial homologado a la Fiscalía

de feminicidios” (Redacción Entérate, 2019). Como resultado de las investigaciones se detuvo a dos jóvenes presuntamente responsables del feminicidio.

En un caso de violación en vía pública *“la chica llegó, pidió el apoyo, dijo que fue abusada en la vía pública y tuvimos que ver cámaras para ver de dónde salió el agresor, ella por dónde iba caminando y tratar de aportar más datos a la Fiscalía para que ella haga su denuncia”* (Entrevistas, 2024).

Y en general advierten que *“la instalación de cámaras dentro del municipio nos ha ayudado a detectar posibles responsables de la comisión de delitos”* (Entrevistas, 2024). Explican que se trata de un proceso eficiente, en el que los monitoristas tienen cada vez más experiencia para ubicar a los responsables según los datos de cada hecho.

Sin embargo, a pesar del optimismo compilado en las entrevistas es evidente que *“la tecnología no siempre hace el trabajo”* (Perrow, 2009, p. 11) y que *“la recopilación y el procesamiento de datos por sí solos no garantizan el éxito en materia de inteligencia. Las organizaciones de policía requieren de modelos de aprendizaje que determinen qué es lo que sirve y lo que no sirve, y convertir esta práctica en su marco de gestión”* (Llanos, et. al., 2017, pág. 114). Estas narrativas de éxito, deberán convertirse en procesos y protocolos permanentes para la atención de las violencias y delitos.

Asimismo, hay evidencia de la colaboración del centro de control con la ciudadanía para atender problemáticas específicas. Como parte del trabajo de campo asistí a una reunión de la Policía con vecinos de una cuadra. En esta reunión, se explicaba a las y los vecinos la vigilancia que se proporciona a través del C4 y la atención que podrían brindarles.

Esta relación es reconocida por parte de las autoridades, en la entrevista realizada al Director General de Seguridad Ciudadana, se refiere al C4 como *“un articulador de todas nuestras áreas con la ciudadanía, dado que ahí llegan todos los reportes, ya sea a través de un vecino que llame directamente o a través de la Policía vecinal”* (Entrevista, 2024). Y también por otros medios oficiales, como la Aplicación Neza Segura, se promueve la vinculación de la ciudadanía con el C4⁷.

⁷ Sobre las acciones de “Apoyo Animal” se enlista entre las recomendaciones: “En situaciones de emergencia ¡Apóyalos! Presiona el botón para mandar una alerta al C4 municipal” (Facebook, Seguridad Neza, 24 de febrero de 2024).

También destacaría la participación de la ciudadanía que colabora con los vídeos que se registran en sus cámaras privadas. En las entrevistas afirmaron que la colaboración era relativamente sencilla, que la ciudadanía tiene la voluntad de cooperar sobre todo cuando se trata de delitos de alto impacto. Un entrevistado, refiriéndose a las cámaras de comercios privados que les han permitido acceder a sus grabaciones, dijo: *“nos hacen fuertes”* (Entrevista, 2024).

Así, en la lógica de los resultados y la utilidad que ha tenido el C4 y sus distintas tecnologías para la organización de la seguridad pública municipal en Nezahualcóyotl, se ha invertido en otras tecnologías que son útiles e innovadoras para ésta gestión.

En 2017 se instalaron localizadores GPS en distintas unidades del transporte público⁸ que permitían geolocalizar en tiempo real el desplazamiento de las unidades y cuando había algún desvío de la ruta y ante la posible comisión de un delito, el C4 tenía la capacidad de detener el motor a distancia para posteriormente atender la situación con la presencia de policías. Según el entonces alcalde: *“Nezahualcóyotl fue el primer municipio del país en instalar localizadores GPS a autos particulares y unidades de transporte público para mejorar la seguridad pública y evitar el robo de vehículos, [...] el cual se encuentra enlazado directamente al C4i”* (Municipio de Nezahualcóyotl, 2017).

Relacionado a los GPS, también está el sistema de monitoreo permanente que permite observar desde el C4 los movimientos de cada una de las unidades de la Policía y así determinar si están en el lugar en el que deberían de estar. Este sistema ha sido útil para la aclaración de denuncias ciudadanas sobre el posible comportamiento indebido o irregular de las unidades y la Policía, y ha permitido a la Unidad de Asuntos Internos emitir un dictamen sobre la ubicación de las unidades en relación con las denuncias. En la entrevista señalaron: *“el GPS, nos ayuda a ubicar los recorridos que hacen en razón de la propia queja. Si el quejoso refiere que lo trajeron “paseando” arriba de una unidad, por determinadas calles. El GPS va a indicar que efectivamente pasaron por ahí o que esa unidad jamás estuvo en ese espacio”* (Entrevista, 2024).

También destacaría que en 2023 se presentó el programa Corredores de Seguridad Vigilados que tiene como objetivo *“conectar de forma directa al C4 de Nezahualcóyotl, tu sistema de videovigilancia”* (DGSC, 2023). Este sistema permite

⁸ La información difundida por el Municipio de Nezahualcóyotl (2017) refiere que el precio aproximado de cada localizador GPS es entre 7 y 9 mil pesos, pero había un subsidio del 50%.

ampliar la vigilancia del municipio con apoyo de la ciudadanía que suma su infraestructura⁹ para recibir atención en caso de necesitarlo.

En consecuencia, se observa que la coordinación interna y con otras demarcaciones, así como con la ciudadanía, se relaciona con el crecimiento de las capacidades tecnológicas y de organización desde el C4.

En entrevista se afirmaba que es un sistema que permitía una organización eficiente entre quienes forman parte de la seguridad pública municipal. Argumentaron que el C4 les permite la organización a nivel operativo, explicaron: *“acá abajo¹⁰ es diferente [...] los compañeros buscan el resultado [...] se evita la burocracia para accionar de manera inmediata”* (Entrevista, 2024).

Además de las metáforas relativas al C4 como la que argumenta que es “el cerebro de la seguridad” (De la Cuadra y Jasso, 2023), en Nezahualcóyotl mencionaron *“el alma de la policía es el C4”* (Entrevista, 2024), y dijeron que es *“un articulador de todas las áreas, ahí llegan todos los reportes, que se canalizan y atienden”* (Entrevista, 2024).

Incluso en la misma lógica de la organización planteada por Barnard en 1938, en una entrevista se refirió que el C4 es *“el sistema nervioso y cerebro”* de la organización municipal. Un entrevistado sobre la relevancia del C4, señaló: *“ese es el cerebro, es como si dijéramos que las personas no tuviéramos cerebro, ¿no? sería imposible, no habría vida. Entonces el C4, es el cerebro de toda la corporación y hasta los ojos por fuera, es vital el C4 dentro de la corporación”* (Entrevista, 2024).

Otro entrevistado lo definía como el *“centro neurálgico de la información donde se vierte toda la información de todo lo que ocurre, todas las incidencias que ocurren en el municipio y en donde toda esa información en su momento es procesada para que quede como antecedentes, para el análisis y la planeación operativa estratégica de la propia Policía, pero también para consulta de nuestras áreas de investigación o de inteligencia, y es un recurso que en su momento es útil para el aspecto ministerial o judicial”* (Entrevista, 2024).

Alguien más explicó que se trata de un sistema bidireccional desde el que se envía y recibe información, *“es así como el cerebro y es bidireccional. No solamente*

⁹ Un aspecto relevante que se establece en el programa es que las cámaras además de contar con requisitos técnicos indispensables, debe apuntar al exterior del inmueble (DGSC, 2023), para no atentar contra la vida privada de las personas.

¹⁰ Se refería a los servidores públicos operativos.

ellos nos mandan los apoyos, sino nosotros también vamos mandando información, entonces funciona, así como el sistema nervioso” (Entrevista, 2024).

En esta lógica de coordinación, fue de particular interés escuchar que están en contacto permanente para mejorar la comunicación a través del C4 y la aplicación Neza Segura. Explicaban que tienen mesas de trabajo con la ingeniera que es la responsable de la aplicación y que les ha permitido atender las necesidades particulares, por ejemplo: *“cuando se crea la aplicación era como el botón de pánico o las denuncias en general, pero ya poco a poco se fue evolucionando la aplicación”* (Entrevista, 2024) con módulos de atención específicos para la ciudadanía, como género, bomberos, etc.

Las narrativas compartidas por las y los servidores públicos municipales coinciden con el optimismo reportado en otras investigaciones en la que los actores involucrados en la seguridad pública afirman que las tecnologías de vigilancia son una herramienta efectiva en el control del crimen, pero desde luego tiene limitaciones (La Vigne, Lowry, Markman y Dwyer, 2011).

En esta investigación, la mayor parte de las narrativas fueron optimistas, pero también reconocen que en esta articulación hay partes que falta fortalecer para concretar el ciclo de la seguridad. En particular desde el municipio se refieren a la coordinación con otras demarcaciones y con la procuración de justicia que podría hacer mayor uso de la gran cantidad de información que se registra en el C4 y que se analiza para generar inteligencia policial e investigación sobre los delitos. Sin duda esto fortalecería la atención integral y acceso a la justicia de la sociedad cuando es víctima de un delito.

Conclusiones

Las narrativas compartidas en Nezahualcóyotl muestran que las tecnologías sí han incidido en la organización de la seguridad pública. La implementación y gestión de tecnologías, coadyuvan tanto la toma de decisiones internas, como a las dinámicas de las burocracias a nivel de calle (policías y servidores públicos) y generan que un Centro de Control trascienda social y organizacionalmente y sea mucho más que tecnología.

Destaca que las tecnologías y los mecanismos del C4 permiten mantener informados simultáneamente a todos los actores involucrados y coordinarse tanto al interior, como con otros sectores e incluso órdenes de gobierno. Desde ahí se generan distintos procesos de organización orientados a la coordinación, reacción,

contacto ciudadano, investigación, entre otros. Se trata de una forma de organización expedita que a nivel operativo permite accionar procesos para la atención de delitos, violencias y emergencias.

Así, es posible identificar casos de éxito con el apoyo del C4, y es clara la necesidad de estas tecnologías en las organizaciones de seguridad pública contemporáneas que gradualmente también se adaptan a las necesidades locales. En las narrativas se advierte la idea de la organización antes y después del C4, y en la actualidad consideran que se ha convertido en un componente central de la organización de la seguridad pública municipal. Y en el corto plazo, es previsible que la innovación y crecimiento de las capacidades tecnológicas y de organización desde el C4, lo apuntalen como un mecanismo imprescindible para las y los servidores públicos y también para la sociedad.

El diseño organizacional y de gestión de tecnologías desde los Centros de Control coadyuva a la organización más sistemática y eficaz de los procesos de seguridad pública. Sin embargo éste diseño no es suficiente, existen limitaciones y por ello, cada gobierno reestructura su organización incrementalmente a partir de las propias experiencias, interacciones y capacidades humanas, tecnológicas y de coordinación.

Por ello, se requiere avanzar hacia el fortalecimiento organizacional, institucionalizando los procesos que han hecho posible la resolución de problemas y no solo a partir de la actuación casuística.

Para los municipios que también encuentran en sus respectivos Centros de Control, una forma de organizar la seguridad pública, será relevante la coordinación desde el SESNSP que se ha enfocado en “proponer mecanismos orientados a la homologación de procedimientos, estándares y equipamiento” (SESNSP, 2022, p. 3). Desde el SESNSP se observan propuestas organizacionales para la implementación del Servicio de Carrera para el Personal Operador del 911¹¹ y la focalización en mejorar y disminuir los tiempos de atención a la ciudadanía; y desde la dimensión tecnológica se publicó el Manual Técnico para homologar características y TICs de los Centros de Control (SESNSP, 2018); A la par que también existen conceptos de gasto (SESNSP, 2022,), en los que se establecen las

¹¹ Cada vez se suman perfiles más profesionalizados y con mayor experiencia laboral en el sector. En el C5 del Estado de México hay servidores públicos con estudios de doctorado y décadas de experiencia (De la Cuadra y Jasso, 2023).

partidas genéricas y las características de las tecnologías que pueden adquirirse con recursos públicos.

Adicionalmente se advierten otros retos. En la dimensión organizacional destacaría la coordinación de la seguridad pública con la procuración de justicia. Me refiero a la necesidad de que el Ministerio Público sume como evidencia la información que se genera desde los Centros de Control para la investigación de delitos y defensa de las víctimas. En algunos municipios este es un reto vigente que limita el acceso a la justicia. También está la articulación de las acciones en el territorio, si este es muy grande o tiene características geográficas complejas.

En la dimensión tecnológica destacaría las restricciones presupuestales para adquirir tecnologías que suelen ser costosas. Así como las capacidades técnicas para operar debidamente las innovaciones tecnológicas y la posible dependencia tecnológica. A lo que se suma la posibilidad de que organizaciones criminales también hagan uso de tecnologías y compitan con las públicas.

Desde la dimensión organizacional y tecnológica, otro reto que se advierte es la racionalidad limitada (Simon, 1962) de los actores que confluyen en un C4, donde a pesar de la gran cantidad de información disponible y la coordinación, no se tiene conocimiento de todas las alternativas de solución posibles respecto a un caso. La información que se capta y se comunica a través del C4, es la suma de partes de la realidad, que requieren del discernimiento y análisis de distintas áreas, y la acción desde un C4, generalmente puede ser inmediata.

Y desde luego también, existen interacciones inesperadas o incomprensibles (Perrow, 2009) y un riesgo latente de que el C4 se supedite “al interés del poder en turno” (Garduño, 2018). Las tecnologías son complejas y no son neutras, y por lo tanto es imprescindible realizar más análisis para comprender y delimitar esta forma de organización de la seguridad pública.

En la agenda de investigación futura será relevante estudiar a profundidad otros C4 similares comparando las similitudes y diferencias en torno a la organización de la seguridad pública desde estos centros tecnológicos, así como destacando los procesos que les han permitido mejorar la coordinación y ser más eficaces.

Y en la agenda pública será pertinente considerar la inclusión de un área de Evaluación Tecnológica para la Seguridad Pública y comités internos que en otros sectores -como el de Salud (Barrientos, *et. al.*, 2013)- se crearon para evaluar la

eficiencia del uso y el impacto que tiene en los beneficiarios, y evitar el uso innecesario de recursos.

Referencias

- Acero, H. (2006). Los gobiernos locales y la Seguridad Ciudadana. Fundación Seguridad & Democracia. Disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>
- Arteaga, N. (2018). *Videovigilancia en México. Protesta política, conflicto y orden social*. México, Flacso.
- Ayuntamiento de Nezahualcóyotl (2020). Manual de Organización de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. Publicado en agosto de 2020. Consultado en: <https://neza.gob.mx/manual/archivos/1.%20Organizaci%C3%B3n/9.%20Organizaci%C3%B3n%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>
- Barnard, C. (1938). *The functions of the executive*. USA, Harvard University Press. (Edición de 1946).
- Barrientos JG, Marín AE, Becerra L, Tobón MA. (2016). La evaluación de nuevas tecnologías en salud en hospitales: revisión narrativa. *Med U.P.B.*;35(2):120-134. DOI:10.18566/medupb.v35n2.a06120-134
- Bassols, M. y Espinosa, M. (2011). Construcción social del espacio urbano: Ecatepec y Nezahualcóyotl. Dos gigantes del oriente. *Polis*, vol. 7, no 2, p. 181-212.
- Calderón, J. (2012). Globalidad, violencia e inseguridad: Seguridad pública en el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl. *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, no 73, p. 185-205.
- Cardoso, B. (2012). “The Paradox of Caught-in-the-act Surveillance Scenes: Dilemmas of Police Video Surveillance in Rio de Janeiro”. *Surveillance & Society* 10: 51-64.
- Comité Consultivo Nacional de Normalización (2018). PROYECTO de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-227-SCFI-2017, Estandarización de los servicios de llamadas de emergencia a través del número único armonizado 9-1-1 (nueve, uno, uno). Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 2018.

-
- Consultado en:
https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5550804
- De la Cuadra, H. y Jasso, C. (2023). El C5 del Estado de México: El cerebro de la inteligencia y la seguridad. En: Martínez-Celis, R., Alcázar, T. y Benítez, R. (Editores). *Atlas de la seguridad del Estado de México 2022*. México, Casede y Gobierno del Estado de México.
- Déctor, P. (2015). Teoría de la Seguridad Pública Municipal. *Amicus Curiae*. Segunda Época, 2(6).
- DGSC (2023). Corredores de seguridad vigilados. Dirección General de Seguridad Ciudadana de Nezahualcóyotl. Consultado en:
<https://portal.seguridadneza.gob.mx/wp-content/uploads/2023/06/Corredores-de-SEGURIDAD-Vigilados-1.pdf>
- Fernández, E. (2017). Neza colocará cámaras 4K contra la inseguridad. El Universal. 31 de marzo de 2017. Consultado en:
<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/edomex/2017/03/31/neza-colocara-camaras-4k-contr-la-inseguridad>
- Garduño, G. (2018). El C4 I4 como un sistema organizacional y virtual de control social. *Ciencias Administrativas. Teoría y Praxis*, 11(1). Recuperado de
<https://cienciasadmvasyp.uat.edu.mx/index.php/ACACIA/article/view/21>
- Gobierno del Estado de México (2023). *Ley Orgánica Municipal Del Estado De México (LOMEM)*. Publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 2 de marzo de 1993. Última reforma POGG: 22 de noviembre de 2023.
- Inegi (2022). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. México, INEGI.
- Inegi (2020). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020. México, INEGI.
- Inegi (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. México, INEGI.
- Jasso, C. (2023). *La ciudad videovigilada: entre la prevención del crimen y el control social*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

- Jasso, C. (2021). “¿Cómo medir los efectos sociales de la videovigilancia en la ciudad? Una aproximación metodológica mixta”, en: López Leyva, Miguel (comp). *Perspectivas contemporáneas de la investigación en ciencias sociales*. México, UNAM.
- La Vigne, N; Samantha S. Lowry; J. Markman, y A. Dwyer (2011). *Evaluating the Use of Public Surveillance Cameras for Crime Control and Prevention*. Washington: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Urban Institute, Justice Policy Center.
- Llanos, L., L. Rivas, F. Lambarry y M. Trujillo (2017). La eficacia de la policía en México: un enfoque cualitativo. *Polis*, vol. 13, no 2, p. 107-138.
- Martínez-Celis, R., Alcázar, T. y Benítez, R. (Editores) (2023). *Atlas de la seguridad del Estado de México 2022*. México, Casede y Gobierno del Estado de México.
- Municipio de Nezahualcóyotl (2020). Policías de Nezahualcóyotl con apoyo del helicóptero Coyote I y cámaras de videovigilancia detienen a un sujeto por robo de vehículo. *Municipio de Nezahualcóyotl*, México, Boletín de Prensa DCS/261. 15 de enero de 2020. Consultado en: <http://www.neza.gob.mx/boletines/2020/enero/261/>
- Municipio de Nezahualcóyotl (2017). Ubica policía municipal de Nezahualcóyotl combi fuera de ruta gracias a localizador GPS instalado por el gobierno local. *Municipio de Nezahualcóyotl*. Boletín de Prensa DCS/546. 22 de noviembre de 2017 Consultado en: <http://www.neza.gob.mx/boletines2016/546/boletin.php>
- Norris, C. y G. Armstrong (1995) “CCTV and the social structuring of surveillance”. *Crime prevention studies* 10: 157-178.
- Norris, C. y G. Armstrong (1997). *The Unforgiving Eye: CCTV Surveillance in Public Space*. Hull: University of Hull.
- Observatorio Nacional Ciudadano (2024). Observatorio Interactivo de incidencia delictiva. Consultada el 19 de enero de 2024 en: <https://delitosmexico.onc.org.mx/>
- Perrow, C. (2009). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. Princeton Paperbacks.

Poder Ejecutivo Federal (2023). *Ley General de Seguridad Pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, Última reforma publicada DOF 25-04-2023

Quinn, P. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. Sage publications.

Redacción a Fondo (2017). Detienen a dos asaltantes gracias a cámaras del C4 en Neza. *Redacción a Fondo*. 7 de julio de 2017. Consultado en: <https://afondoedomex.com/zona-oriente/detienen-a-dos-asaltantes-gracias-a-camaras-del-c4-en-neza/>

Redacción Entérate (2019). Policía de Nezahualcóyotl entre las 10 con mayor confianza en el país. *Entérate*. 14 de septiembre de 2019. Consultado en: <https://enteratede.com.mx/policia-nezahualcoyotl-las-10-mayor-confianza-pais/>

Redacción Expediente (2015). Inaugura NEZA centro de mando C4. Redacción. *Expediente Noticias*. 24 de febrero de 2015. Consultado en: <http://www.expedientenoticias.com/inaugura-neza-centro-de-mando-c4-26713>

Sánchez, V. (2016). “¿Son efectivas las cámaras de video vigilancia para reducir los delitos?”. *URVIO* (19): 162-179.

SESNP (2024). Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015 - diciembre 2023. Consultada el 19 de enero de 2024 en: <https://www.gob.mx/sesnp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>

SESNP (2022). Sistema de Atención de Llamadas de Emergencias y Denuncias Ciudadanas. México, SESNP. Consultado el 22 de enero de 2024 en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/798890/16_Sistema911.pdf

SESNP (2022b). Estadística nacional de llamadas de emergencia al número único 911. Cifras con corte al 31 de diciembre de 2022. Diciembre de 2022. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/798905/Llamadas_de_emergencia_9-1-1_enero-dic_2022.pdf

SESNP (2018). Manual Técnico de la Norma para homologar características y TICs de los Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones. SESNP,

Consultado en: <https://www.gob.mx/911/articulos/manual-tecnico-de-la-norma-para-homologar-caracteristicas-y-tics-de-los-centros-de-control-comando-computo-y-comunicaciones?idiom=es>

- Simon, H. (1962) *El comportamiento administrativo*. Editorial Aguilar.
- Smith, G. (2004). “Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK”. *Surveillance & Society* 2 (2/3)
- Ulkemen, S. (2009). *The impact of surveillance technology on the behaviors of municipal police departments*. Dissertation Prepared for the Degree of Doctor of Philosophy. USA, University of North Texas
- Urtasun, M. (2020). “Tramas de actores y objetos detrás de cámara. Una etnografía de los vigilantes electrónicos del Municipio de Ensenada”. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Urtasun, M. (2012). “Vigilar y prevenir: Procedimientos y marcos interpretativos organizando las tareas de los trabajadores detrás de las cámaras de un sistema de videovigilancia urbana”. VII Jornadas de Sociología, Argentina, Universidad Nacional de La Plata.
- Vizcaíno, A. (2022). La estrategia de los 50 municipios prioritarios en materia de seguridad pública. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, 5(18), 65-90. <https://doi.org/10.57042/rmcp.v5i18.59>