

# CONSTRUYENDO ORGANIZACIONES POLICIALES EFECTIVAS, RESILIENTES Y CONFIABLES

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10

Jessica Zarkin

@jesszark

Coordinadora de seguridad y fortalecimiento policial

Dos de cada tres mexicanos nombran a la seguridad como el tema que mayor preocupación les genera. El sentimiento de inseguridad ha permeado todos los aspectos de la vida cotidiana. Más del 68% de los mexicanos se sienten inseguros al salir a la calle, el 51% dejó de salir de noche y el 77% se percibe como posibles víctimas de un crimen.<sup>1</sup> Menos de la mitad de los ciudadanos creen que la situación de seguridad pública en el país va a mejorar en el corto plazo. Ante este sentido de impotencia y miedo, la pregunta que urge responder en México es cómo recuperar la seguridad ciudadana. Cómo se construyen ciudades y municipios donde los padres se sientan cómodos dejando a sus hijos salir por la noche, donde el miedo al robo no sea una constante en el día a día, donde familias puedan visitar a sus parientes sin la angustia de tomar una carretera, y donde todos se sientan seguros en los espacios públicos. Para el IMCO, la solución está en las policías. Para construir ciudades seguras se necesitan corporaciones policiales locales que sean efectivas, que sean resilientes a amenazas externas y que sean confiables y, a lo largo de este texto, se explicará por qué.

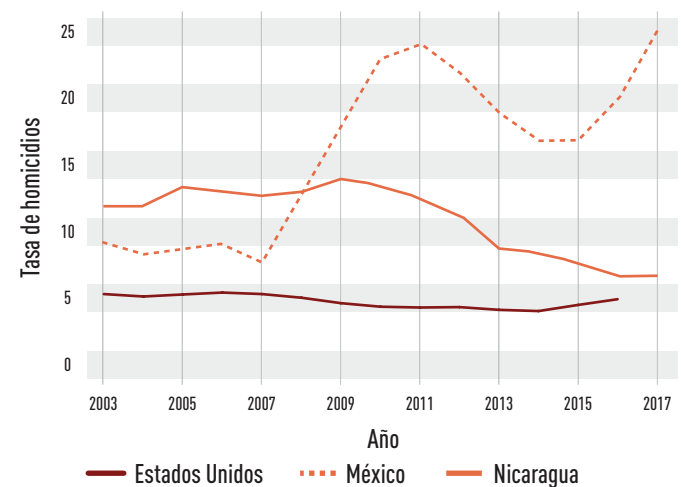
## INTRODUCCIÓN

En el marco de los desafíos de seguridad en México, el debate nacional se ha concentrado en nombrar al crimen organizado como el reto principal de seguridad pública de las últimas dos décadas. La lectura común de la situación de violencia es que fue ocasionada por la guerra contra el narcotráfico. Misma que derivó en el enfrentamiento entre organizaciones delictivas cada vez más sofisticadas, más fracturadas y mejor armadas, y entre éstas y las fuerzas del Estado. Si bien este análisis ha contribuido de manera importante a la discusión de la actual crisis de violencia, es necesario ampliarla en dos aspectos. Primero, al enfocarse sólo en violencia y homicidios, dejó de lado los temas

de inseguridad que más preocupan a la ciudadanía y más afectan la vida cotidiana. Segundo, al enfocarse en las organizaciones delictivas, se centró en los síntomas en lugar de las causas de la fuerza de estos grupos y el alza en la violencia criminal.

Basta con comparar a México con Estados Unidos o con Nicaragua para darse cuenta que el reto principal no son los grupos delictivos.<sup>2</sup> Los tres países comparten las mismas drogas y armas, flujos de contrabando, poderosos grupos de crimen organizado transnacional y el dinero generado por el tráfico de drogas. Sin embargo, el nivel de violencia difiere enormemente entre ellos. Como se ilustra en la Gráfica 1, mientras que Nicaragua cerró 2017 con una tasa de homicidios de 7 y Estados Unidos con una tasa de 5.3,<sup>3</sup> México terminó el año con una tasa de 25 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 1. Comparativo en tasa de homicidios, 2003-2017



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Inegi, UNODC y FBI.

Estas diferencias en violencia sugieren que la causa del problema de seguridad pública en México no es la existencia de grupos criminales, sino la medida en que las instituciones de seguridad

2. Se reconoce que la situación en Nicaragua ha empeorado estos últimos meses. Desde las protestas en contra de la reforma de seguridad social en abril de 2018, seguidas por las protestas contra el gobierno de Daniel Ortega, han muerto más de 300 personas.

3. La cifra de Estados Unidos es para 2016.

1. Envipe 2017

locales regulan su comportamiento. La conducta de los grupos criminales no solo está en función de sus objetivos, su capital humano y económico, de otros grupos criminales y a las dinámicas del mercado ilegal, sino también está en función de las políticas implementadas por las instituciones de justicia y seguridad.<sup>4</sup> La violencia que acompaña a la delincuencia organizada no es un fenómeno aislado, ésta se adapta a las debilidades institucionales y a la falta de mecanismos de control por parte del Estado. Entre más creíble es el compromiso del Estado de castigar comportamientos delictivos y proteger a los ciudadanos, mayor es la probabilidad de que el Estado sea exitoso en disuadir estos comportamientos.<sup>5</sup> Para revertir la espiral de violencia criminal, procurar la seguridad ciudadana y construir ciudades y municipios seguros, es indispensable reformar las corporaciones policiales locales y volverlas eficientes, resilientes y confiables.

Reformar a las policías locales, sin duda implica enfrentar obstáculos grandes y tomar decisiones difíciles. Sin embargo, los obstáculos no deben desalentar el enfoque en las corporaciones policiales para la construcción de ciudades y municipios seguros. Al contrario, se debe cambiar de un enfoque que únicamente ve los problemas de criminalidad, maltrato y corrupción de los agentes policiales a un enfoque de entendimiento y colaboración cercana con ellos. Es más eficaz trabajar desde una perspectiva que reconozca la complejidad de la labor policial y sus preocupaciones que desde un planteamiento aislado de crítica y confrontación unilateral.

Para reestructurar y reformar a las corporaciones policiales locales en México se debe partir de un enfoque organizacional, porque las policías son, antes que nada, organizaciones. Como toda organización, tienen estructuras, procesos y prácticas determinadas que afectan la manera en la que sus agentes actúan, se relacionan entre sí y con los ciudadanos, su desempeño laboral y su nivel de resiliencia ante amenazas externas. Bajo esta visión y con la finalidad de contribuir a la construcción de corporaciones policiales locales, el IMCO, con el liderazgo de la Universidad de Yale y en colaboración con Innovations for Poverty Action (IPA) y la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), lleva un año estudiando el diseño organizacional de las corporaciones policiales en México. Este trabajo responde a dos preguntas de investigación: ¿cuáles son los componentes institucionales, estructurales y organizacionales que permiten que una policía sea eficaz, resiliente y confiable? y ¿cómo puede una corporación

policial construir participación y confianza ciudadana dado su diseño organizacional?

Antes de abordar a detalle el diseño de esta línea de investigación y sus primeros hallazgos, en este texto primero se discutirá por qué debemos enfocarnos en las corporaciones policiales para disminuir la inseguridad en México. Después se presentarán los obstáculos que enfrentan tomadores de decisiones para reformar a las policías. Para cada obstáculo, se discutirá cómo nuestra investigación provee las herramientas para mitigarlo. Por último, se abordarán los pasos que siguen para la investigación del IMCO.

## ¿Por qué importan las policías?

Desde un enfoque general, existen tres razones por las que México se debe concentrar en la reestructuración de las corporaciones policiales locales. Primero, porque la seguridad es una condición necesaria para garantizar la calidad de vida y prosperidad económica<sup>6</sup> y dentro del estado la policía es el principal organismo encargado de proveerla.<sup>7</sup> Segundo, porque la violencia y el crimen son generados por un número limitado de personas y están geográficamente concentrados,<sup>8</sup> lo cual implica que intervenciones locales focalizadas pueden tener un efecto sustancial en reducir la incidencia delictiva.<sup>9</sup> Tercero, porque la policía desempeña un papel central en la vida política de la democracia. La policía es la parte más visible y activa del gobierno.<sup>10</sup> Su actuar y respeto a los derechos humanos condiciona la relación gobierno-sociedad y su efectividad afecta directamente la legitimidad del sistema político.<sup>11</sup>

6. Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87, no. 3 (1993): 567-576.

7. Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," in *Bringing the State Back In*, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (New York: Cambridge University Press, 1985), 35-60.

8. Glenn L. Pierce, Susan Spaar, Lebaron R. Briggs, *The Character of Police Work: Strategic and Tactical Implications* (Boston, Ma: Center for Applied Social Research Northeastern University, 1988); Lawrence W. Sherman, Patrick R. Gartin, y Michael E. Buerger, "Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place," *Criminology* 27 (1989): 27-55; David L. Weisburd, Lisa Maher y Lawrence Sherman, "Contrasting Crime General and Crime Specific Theory: The Case of Hot Spots of Crime," *Advances in Criminological Theory* 4 (1992): 45-69.

9. Anthony A. Braga, David Weisburd y Brandon Turchan, "Focused Deterrence Strategies and Crime Control: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence," *Criminology & Public Policy* 17, no. 1 (2018): 205-250.

10. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Integridad y responsabilidad de la policía*. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal (Austria: Publicación de las Naciones Unidas, 2010).

11. John Bailey y Lucía Dammert, "Public Security and Police Reform in the Americas," in *Public Security and Police Reform in the Americas*, ed. John Bailey and Lucía Dammert (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006), 1-23.

4. John Bailey, *Crimen e impunidad: las trampas de la seguridad en México* (México: Debate, 2014).

5. Steven Durlauf y Daniel Nagin, "Imprisonment and crime: Can both be reduced?," *Criminology & Public Policy* 1 (2011): 13-54; Mark Kleiman y Beau Kilmer, "The Dynamics of Deterrence," *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106, no. 34 (2009): 14230-14235.

Desde un enfoque puntual, el debate debe concentrarse en las corporaciones policiales, porque existe un sólido cuerpo de evidencia experimental y cuasi-experimental e innovaciones tácticas y administrativas que tienen efectos sustanciales en los niveles de incidencia delictiva, en la percepción de seguridad ciudadana, en la relación entre agentes y ciudadanos y en la legitimidad de las instituciones del estado. Sobre los cambios en la incidencia delictiva, la evidencia apunta a que el énfasis en unidades geográficas de análisis muy pequeñas, el mantenimiento del orden en los puntos conflictivos (*hot spots* en inglés),<sup>12</sup> la vigilancia orientada hacia la solución de problemas (*problem-oriented policing* o *POP en inglés*)<sup>13</sup> y las estrategias de disuasión focalizadas reducen el desorden y la delincuencia.<sup>14</sup>

De acuerdo con la literatura revisada, existe una explicación sencilla de los resultados observados. Las estrategias de vigilancia disminuyen el número de oportunidades criminales y disuaden a potenciales criminales de frecuentar las áreas intervenidas.<sup>15</sup> Ahora bien, existe evidencia mixta acerca de si estas prácticas desplazan la delincuencia a nuevos puntos y si perjudican la relación entre las policías y su comunidad. Algunos académicos han encontrado que afectan de manera positiva el control de la delincuencia en zonas aledañas<sup>16</sup> y que las comunidades tienen

una percepción positiva de estos programas.<sup>17</sup> Mientras que otros encuentran que el crimen sí se desplaza.<sup>18</sup>

Contrario a las estrategias de POP y puntos conflictivos, no existe evidencia de que las prácticas de policía de proximidad reducen el crimen y la violencia y tampoco que no lo hacen.<sup>19</sup> La razón principal de ello es que son estrategias de más largo plazo que tienen como objetivo que la ciudadanía ocupe más su espacio público y que esto resulte en una reducción de los espacios de inseguridad. A pesar de lo anterior, se debe resaltar que sí existe evidencia de que las prácticas de proximidad afectan de manera significativa la percepción de seguridad y la percepción que los policías tienen de la ciudadanía. Por ejemplo, la implementación de patrullajes coordinados entre policías y ciudadanos tiene un efecto negativo en el nivel de miedo a la victimización y en la percepción de inseguridad.<sup>20</sup> Además, el modelo de proximidad también tiene un efecto positivo en las actitudes y moral de los policías.<sup>21</sup>

Sobre confianza y legitimidad, la evidencia sugiere que cuando los policías cambian la manera en la que se relacionan con los ciudadanos, y cambian su disposición de control y comando por una de imparcialidad y respeto, las comunidades se vuelven más receptivas a la organización. La incorporación de componentes de justicia procedimental a las prácticas policiales y la percepción de que se recibe un trato imparcial incrementa la legitimidad de la corporación y aumenta la probabilidad de que los ciudadanos

(2016): 200-220.

17. Anthony A. Braga, Andrew V. Papachristos y David M. Hureau, "The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis," *Justice Quarterly* 31, no. 4 (2014): 633-663.

18. Christopher Blattman, Donald Green, Daniel Ortega y Santiago Tobón, "Pushing Crime Around the Corner? Estimating Experimental Impacts of Large-Scale Security Interventions," *National Bureau of Economic Research* (2017).

19. Antony M. Pate y Sampson Annan, *The Baltimore Community Policing Experiment* (Washington, DC: Police Foundation, 1989); Wesley G. Skogan, *Disorder and Decline* (New York: Free Press, 1990); Craig Uchida, Brian Forst y Sampson O. Annan, *Modern Policing and the Control of Illegal*

*Drugs: Testing New Strategies in Two American Cities* (Washington, DC: National Institute of Justice, 1992); Mary Ann Wyckoff y Wesley Skogan, *Community Policing in Madison: Quality from the Inside Out* (Washington, DC: National Institute of Justice, 1993).

20. Lee P. Brown y Mary Ann Wyckoff, "Policing Houston: Reducing Fear and Improving Service." *Crime and Delinquency* 33 (1987): 71-89; Gary W. Corder, "Community Policing. Elements and Effects," en *The Oxford Handbook of Police and Policing*, eds. Michael D. Reiseg and Robert J. Kane (New York: Oxford University Press, 2014), 148-171; Anthony M. Pate, Wesley Skogan, Mary Ann Wyckoff, y Lawrence W. Sherman, *Coordinated Community Policing: Executive Summary* (Washington, DC: Police Foundation, 1985); Wyckoff y Skogan, *Community Policing in Madison: Quality from the Inside Out*.

21. Corder, "Community Policing. Elements and Effects," 148-171; Mary Ann Wyckoff y Wesley G. Skogan, "The Effect of a Community Policing Management Style on Officers' Attitudes." *Crime & Delinquency* 40, no. 3 (1994): 371-383.

12. El control de puntos críticos implica identificar sitios donde se concentra la delincuencia por medio del análisis geográfico de la violencia y canalizar más recursos y agentes policiales a esas zonas (Weisburd and Eck 2004).

13. POP se refiere a transitar de un modelo tradicional de soluciones generalizadas a prácticas policiales específicas y que están fundamentadas en la identificación de problemas concretos (Weisburd and Eck 2004).

14. Anthony A. Braga, David Weisburd, y Brandon Turchan, "Focused Deterrence Strategies and Crime Control: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence," *Criminology & Public Policy* 17, no. 1 (2018): 205-250; Sherman, Lawrence W. y David Weisburd, "General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime "Hot Spots": A Randomized, Controlled Trial," *Justice Quarterly* 12, no. 4 (1995): 625-48; David Weisburd y John E. Eck, "What can Police do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 593, no. 1 (2004): 42-65.

15. Weisburd y Eck, "What can Police do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?," 42-65.

16. Anthony A. Braga, David Weisburd, Elin J. Waring, Lorraine Green Mazerolle, William Spelman y

Francis Gajewski, "Problem-Oriented Policing in Violent Crime/Places: A Randomized Controlled Experiment." *Criminology* 37, no. 3 (1999): 541-80; Ronald V. Clarke y David Weisburd, "Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement," *Crime Prevention Studies* 2 (1994): 165-84; Lorraine Mazerolle y Jan Roehl. 1998. *Civil Remedies and Crime Prevention*. Munsey, NJ: Criminal

Justice Press; Lawrence W. Sherman y Dennis P. Rogan, "Effects of Gun Seizures on Gun Violence: "Hot Spots" Patrol in Kansas City," *Justice Quarterly* 12, no. 4 (1995): 673-93; David Weisburd, Laura A. Wyckoff, Justin Ready, John E. Eck, Joshua C. Hinkle y Frank Gajewski, "Does Crime Just Move Around the Corner? A Controlled Study of Spatial Displacement and Diffusion of Crime Control Benefits," *Criminology* 44, no. 3 (2006): 549-592; David Weisburd y Cody W. Telep, "Hot Spots Policing: What We Know and What We Need to Know," *Journal of Experimental Criminology* 30, no. 2

cooperen con la policía.<sup>22</sup> Más aún, las interacciones positivas con la policía incrementan el nivel de confianza en la corporación,<sup>23</sup> que a su vez se traduce en mayores niveles de legitimidad institucional.<sup>24</sup>

## ¿Cómo construir mejores policías?

Si bien, existe evidencia de que las innovaciones policiales tienen efectos positivos en la percepción y los niveles de inseguridad, y que existen ejemplos exitosos de corporaciones que han logrado implementar innovaciones policiales como Carabineros de Chile y el Departamento de Policía de Boston en Estados Unidos, esto no quiere decir que la construcción de corporaciones policiales efectivas sea fácil. Todo lo contrario, los actores interesados se enfrentan a múltiples obstáculos, muchos de ellos grandes y que implican tomar decisiones difíciles. Sin embargo, el proyecto que está desarrollando el IMCO en conjunto con la Universidad de Yale, IPA y la CNS, busca proveer diversas herramientas y la mejor información para aminorar cada obstáculo.

### Obstáculo 1: La falta de información

El primer gran obstáculo para reformar las corporaciones policiales locales en México es que existe poca información sobre éstas, lo cual ha llevado a un pobre entendimiento

22. Stephen D. Mastrofski, Jeffrey B. Snipes, y Anne E. Supina, "Compliance on Demand: The Public's Response to Specific Police Requests." *Journal of Research in Crime and Delinquency* 33, no. 3 (1996): 269-305; John D. McCluskey, Stephen D. Mastrofski y Roger B. Parks. "To Acquiesce or Rebel: Predicting Citizen Compliance with Police Requests." *Police Quarterly* 2, no. 4 (1999): 389-416; Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (New Haven, CT: Yale University Press, 1990).

23. Ben Bradford, Jonathan Jackson y Elizabeth A. Stanko, "Contact and Confidence: Revisiting the Impact of Public Encounters with the Police," *Policing & Society* 19, no. 1 (2009): 20-46; Jacinta M. Gau, Nicholas Corsaro, Eric A. Stewart y Rod K. Brunson, 2012, "Examining Macro-Level Impacts on Procedural Justice and Police Legitimacy," *Journal of Criminal Justice* 40, no. 4: 333-343; Lyn Hinds y Kristina Murphy, "Public Satisfaction with Police: Using Procedural Justice to Improve Police Legitimacy," *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 40, no. 1 (2007): 27-42; Lorraine Mazerolle, Sarah Bennett, Emma Antrobus, y Elizabeth Eggins, "Procedural Justice, Routine Encounters and Citizen Perceptions of Police: Main Findings from the Queensland Community Engagement Trial (QCET)," *Journal of Experimental Criminology* 8, no. 4 (2012): 343-367; Lorraine Mazerolle, Emma Antrobus, Sarah Bennett y Tom R. Tyler, "Shaping Citizen Perceptions of Police Legitimacy: A Randomized Field Trial of Procedural Justice," *Criminology* 51, no. 1 (2013): 33-63; Amie M. Schuck y Dennis P. Rosenbaum, "Global and Neighborhood Attitudes Toward the Police: Differentiation by Race, Ethnicity and Type of Contact," *Journal of Quantitative Criminology* 21, no. 4 (2005): 391-418; Wesley G. Skogan, "Asymmetry in the Impact of Encounters with Police", *Policing & Society* 16, no. 2 (2006): 99-126; Tom R. Tyler y Cheryl J. Wakslak, "Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority." *Criminology* 42, no. 2 (2004): 253-282.

24. Mike Hough, Jonathan Jackson, Ben Bradford, Andy Myhill y Paul Quinton, "Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy," *Policing: A Journal of Policy and Practice* 4, no. 3 (2010): 203-210; Tom R. Tyler, y Wakslak, "Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority," 253-282.

de la complejidad del trabajo policial. Para las más de 2 mil corporaciones, se desconoce cuál es su estructura y procesos organizacionales, sus características administrativas, la forma en la que toman decisiones, se comunican y establecen estrategias y su efectividad laboral. Sin esta información, los tomadores de decisiones locales no cuentan con los elementos técnicos, ni estándares claros o parámetros que les permitan entender cómo diseñar sus policías y por dónde empezar.

Para superar este reto, se llevó a cabo un análisis cuantitativo de los factores organizacionales de los cuerpos policíacos y los factores contextuales (sociodemográficos, económicos y políticos) que más impactan su desempeño. Primero, se construyó un Índice de Policías Municipales y un Índice de Policías Estatales que mide la capacidad operativa y administrativa de cada corporación policial. Los índices se construyeron combinando datos públicos con fuentes de información privada y fueron evaluados por expertos en materia policial. Segundo, se utilizaron los índices para medir la relación entre la solidez organizacional de las corporaciones locales con los niveles de delincuencia, percepción de inseguridad y cambios en el comportamiento ciudadano. Tercero, se evaluó como la inseguridad, así como las acciones y la estructura de las organizaciones policiales locales están relacionados a patrones en la conducta ciudadana. Cuarto, y último, se levantaron datos primarios sobre la gestión de las operaciones y del recurso humano, el liderazgo, el monitoreo del desempeño laboral y el establecimiento de metas de una muestra representativa de corporaciones policiales locales en México, utilizando la metodología de la Encuesta Mundial de Gerencia (World Management Survey o WMS por sus siglas en inglés).<sup>25</sup>

### Obstáculo 2: Cómo aterrizar los objetivos de una reforma policial en mejores prácticas

Especialmente durante periodos electorales, es común escuchar a funcionarios públicos y candidatos proponer "mejores policías", "la dignificación del trabajo de los policías" y "una estrategia de inteligencia con tecnología". Lo que es poco común es escuchar cómo lograr esos objetivos. Para lograr que estas metas generales se conviertan en políticas concretas, se entrevistaron a cerca de 40 expertos en materia de organizaciones policiales,

25. Para más información sobre la WMS, consultar <http://worldmanagementsurvey.org/>. Esta metodología se ha utilizado para entender prácticas gerenciales en el sector de salud, educación y privado. Nicholas Bloom, Carol Propper, Stephan Seiler, y John Van Reenen, "The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals," *The Review of Economic Studies* 82, no. 2 (2015): 457-489; Nicholas Bloom, Renata Lemos, Raffaella Sadun, y John Van Reenen, "Does Management Matter in Schools?" *The Economic Journal* 125, no. 584 (2015b): 647-674; Nicholas Bloom, Raffaella Sadun, y John Van Reenen, "Do Private Equity Owned Firms Have Better Management Practices?," *American Economic Review* 105, no. 5 (2015c): 442-46.

incluyendo académicos e investigadores en organizaciones civiles, funcionarios públicos, policías y ex policías. En las entrevistas se abordaron temas diversos, incluyendo las necesidades estructurales mínimas de una policía, los retos de profesionalización, los mecanismos de rendición de cuentas al interior y exterior de la corporación, y las estrategias para dignificar la labor policial. A pesar de que los expertos están de acuerdo sobre los grandes pasos a tomar para construir una policía efectiva, son varias las visiones que tienen sobre qué prácticas y estructura organizacional son las ideales. Este proyecto busca compartir cuáles son esas visiones y, con base en lo aprendido, proponer mejores prácticas organizacionales.

### Obstáculo 3: La varianza en prácticas policiales y en contextos

El tercer obstáculo es que no existe un modelo organizacional o práctica ideal que sirva para todas las ciudades. El tipo de reformas policiales que se necesitan dependen del contexto social, económico y político en el que se desempeñan los agentes. Reformar las actividades policiales locales requiere de un mayor conocimiento de la comunidad y de sus problemas delictivos.<sup>26</sup> Por ejemplo, la medida en las que se priorizan las capacidades de reacción sobre las capacidades de proximidad ciudadana en el corto plazo dependerá de qué policía se necesita construir y qué capacidades tácticas se pueden reforzar de manera inmediata. No obstante, si bien las estrategias y objetivos específicos pueden variar en el tiempo y en contexto, sí existen capacidades, principios técnicos y estructuras mínimas que toda policía necesita y que proveen a toda corporación una base organizacional sólida.

Para atender este obstáculo, hemos completado ocho de 10 estudios de caso de corporaciones policiales estatales y municipales que hicieron un intento sincero de reforma organizacional –Chihuahua (municipio), Ciudad Nezahualcóyotl, Fuerza Civil Nuevo León, General Escobedo, León, Morelos, Morelia y Tabasco. Estos 10 estudios de caso se eligieron con el propósito de tener varianza en el tipo de reformas organizacionales implementadas. Además, se eligieron corporaciones que son diferentes en tamaño y capacidad organizacional, que enfrentan diferentes tipos de retos de seguridad y que se encuentran en distintas regiones del país. La diversidad en características, secuencias de reforma y contexto permite comprender a profundidad los procesos de cambio organizacional e identificar los principales retos y factores de éxito de las reformas organizacionales. También iluminan qué elementos son críticos para reformar una corporación policial

26. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Policía. Seguridad Pública y Prestación de Servicios Policiales* (Austria: Publicación de las Naciones Unidas, 2010b.)

y bajo qué circunstancias. Es decir, si las nuevas prácticas organizacionales son generalizables y por lo tanto pueden ser adoptadas por otras corporaciones policiales o si son específicas a su contexto.

Cada estudio de caso se alimentó de una revisión exhaustiva de literatura y medios de comunicación, observación directa de actividades policiales, grupos focales con elementos de la corporación y entrevistas semi-estructuradas con los principales actores involucrados en las reformas (dentro y fuera de la corporación). El uso de estas herramientas permitió seguir la evolución de las reformas organizacionales, desde por qué se decidió llevar a cabo la reforma y quiénes fueron los actores centrales en los procesos de toma de decisión, hasta iluminar los puntos de tensión a los que se enfrentaron los involucrados.

### Obstáculo 4. La política y los actores políticos

El cuarto obstáculo es la política y los actores políticos. Como dicen Bailey y Dammert (2006),<sup>27</sup> es común que en América Latina los debates de seguridad pública se rijan por una lógica política, y por lo tanto que ésta contamine la reestructuración y la reforma de las corporaciones policíacas. Específico al caso mexicano, la corta duración de los gobiernos municipales, aunado a la politización de la seguridad, permite que los intereses electorales de quienes gobiernan, en lugar de las necesidades de las comunidades y factores técnicos, dictan el destino final de las reformas policiales. Esto lleva a que las reformas se vuelvan ejercicios retóricos en lugar de estrategias para transformar radicalmente los procesos de toma de decisión dentro de la corporación policial y las operaciones tácticas en la calle.

Una manera para minimizar el que las reformas sean meros ejercicios retóricos y que se le dé continuidad a la buena labor policial es por medio de la construcción de organizaciones policiales sólidas con los amarres institucionales necesarios para que sean resilientes a cambios políticos. Tanto las entrevistas a expertos, como los estudios de caso, han proporcionado enseñanzas sobre cómo lograr ésto. Más adelante, cuando se hagan las entrevistas y el trabajo de campo faltantes, se complementarán estas enseñanzas y se elaborarán una serie de propuestas organizacionales que sirvan como guía para quienes buscan reformar los departamentos policiales locales.

### Obstáculo 5. Objetivos y prácticas en tensión

El quinto obstáculo es que los procesos de reforma implican perseguir prioridades, objetivos y prácticas que están en tensión y a veces en contradicción. Algunas de estas tensiones incluyen

27. Bailey y Dammert, "Public Security and Police Reform in the Americas," 1-23.

efectividad operativa sobre confianza ciudadana y legitimidad, independencia institucional sobre mayor transparencia y control social y la planificación para alcanzar metas a largo plazo sobre la planificación de tareas diarias. Muchas veces es difícil identificar las tensiones al comenzar una reforma organizacional y también es natural que los tomadores de decisión piensen que primero se debe empezar por un objetivo específico y después buscar equilibrarlo. No obstante, debido al diseño organizacional, una vez que se persigue un objetivo específico se pueden crear inercias que luego son difíciles de revertir. Es por ello que es importante partir de un entendimiento de las tensiones y de la necesidad de tener contrapesos que permitan de forma sistemática buscar equilibrios entre los objetivos tácticos y gerenciales.

En las entrevistas a expertos, se han determinado cuáles son algunas de las prácticas en tensión y se han analizado cómo diferentes corporaciones policiales en México han buscado solucionar estas tensiones. Una tensión que se ha identificado es la de capacidad reactiva en relación a la confianza ciudadana. Por ejemplo, corporaciones enfrentando fuertes amenazas por parte de grupos del crimen organizado (y un alza en delitos de alto impacto como homicidios y extorsión) podrán buscar, en el corto plazo, militarizar al cuerpo policial y enfocarse exclusivamente en operatividad para reducir lo más rápidamente posible los índices de criminalidad. Sin embargo, el enfoque en despliegue operativo y capacidad reactiva entra en tensión con la confianza ciudadana. Militarizar a la corporación puede llevar a que las interacciones entre ciudadanos y policías se vuelvan más violentas, a que los policías abandonen actividades cotidianas como hablar con los colonos y comerciantes de su sector para conocer sus problemáticas, y que se dejen de lado prácticas enfocadas a fomentar la confianza ciudadana como las de proximidad. Por lo que militarizar a la corporación podrá incrementar la efectividad en el corto plazo, pero corre el riesgo de mermar los niveles de confianza ciudadana. Esto es problemático ya que la confianza no solo facilita la labor policial, sino como se verá más adelante, también es necesaria para que una policía sea continuamente efectiva y resiliente.

La evidencia recolectada en las entrevistas, los estudios de caso, el levantamiento primario de prácticas gerenciales, y de una revisión exhaustiva de la literatura, será una fuente de información valiosa para quienes busquen reformar organizacionalmente a sus policías locales. Una vez completados todos los estudios de caso, la encuesta de prácticas gerenciales y las entrevistas a expertos, se tomarán las lecciones aprendidas para desarrollar una guía de mejores prácticas policiales y una guía de contrapesos organizacionales e institucionales que distintos actores puedan usar a la hora de proponer e iniciar una reforma policial. Esta guía será una pieza central en los debates sobre cómo construir seguridad en México y en otros países latinoamericanos que

enfrentan problemáticas similares a las nuestras, incluyendo Guatemala, El Salvador, Honduras y Brasil.

## Obstáculo 6: Bajos niveles de confianza ciudadana

El sexto obstáculo es que los ciudadanos, e incluso hasta los propios gobiernos, asocian a la policía con corrupción, clientelismo, impunidad y maltrato. El 71% de los mexicanos consideran que la inseguridad y la delincuencia son parte de los tres problemas principales que se enfrentan en su estado y el 77% se percibe como víctima de al menos un delito.<sup>28</sup> Frente a esto, la gran mayoría ve a la policía como parte del problema más que como parte de su solución. En términos de eficiencia, por ejemplo, el 70% de los mexicanos consideran que la policía de su ciudad no contribuye a que se sientan seguros dentro y fuera de su casa,<sup>29</sup> el 51% se sienten algo a muy insatisfechos con el servicio de seguridad proporcionado por la policía,<sup>30</sup> y el 40% califica como malo o muy malo el trabajo que han hecho las policías municipales en el combate al crimen organizado.<sup>31</sup> En términos de corrupción y maltrato, el 59% cree que las prácticas de corrupción ocurren muy frecuentemente en las corporaciones policiales<sup>32</sup> y el 67% creen que es probable que la policía fabrique pruebas y acusaciones falsas.<sup>33</sup> En términos de confianza, como se puede ver en la Gráfica 2, desde mediados de los noventa apenas del 20% al 30% de los mexicanos dice confiar algo o mucho en la policía y el nivel de confianza se ha mantenido por debajo del promedio de la región.

28. Envepe 2017.

29. ENCIG 2017.

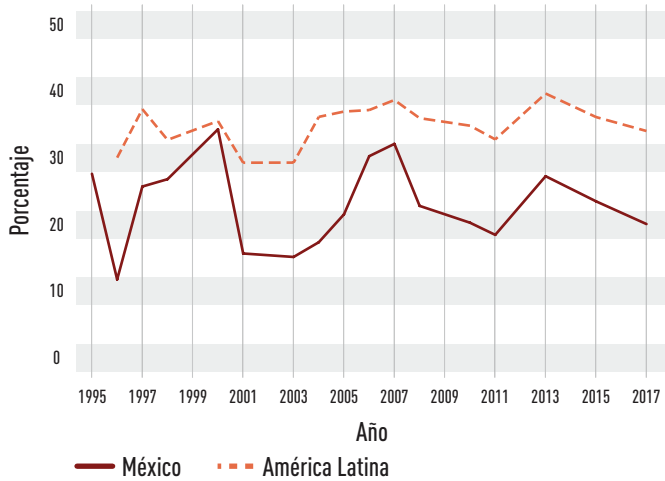
30. ENCIG 2017.

31. Andreas Schedler, *Encuesta Nacional de Violencia Organizada* (2013). <http://datos.cide.edu/handle/10089/17069>

32. ENCIG 2017

33. Andreas Schedler, *Encuesta Nacional de Violencia Organizada* (2013). <http://datos.cide.edu/handle/10089/17069>

**Gráfica 2. Porcentaje de mexicanos que confían algo o mucho en la policía, 1995-2017**



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Latinobarómetro 1995-2017 (no se incluye la encuesta de 2016).

La razón por la que se menciona la desconfianza como un reto para la reestructuración de la corporación policial es porque disminuye la probabilidad de que las reformas sean exitosas. Para que una reforma estructural sea exitosa necesita de líderes tenaces y un nivel suficiente de confianza ciudadana. Además, la desconfianza generalizada dificulta la labor policial porque en sociedades democráticas, la autoridad policial se genera a partir del consentimiento.<sup>34</sup> Las corporaciones policiales necesitan del apoyo y la cooperación del público para ser efectivas en el control del delito. Sin confianza, tanto la policía como el estado pierde legitimidad, y esto a su vez puede llevar a que los ciudadanos prefieran tomar la justicia por sus propias manos. La pérdida de legitimidad hoy se ve, por ejemplo, en que el 47% de los mexicanos están de acuerdo que se linchen a los delincuentes y el 60% a que se organicen autodefensas.<sup>35</sup>

Para superar el reto de la desconfianza ciudadana, se analizó en los estudios de caso las estrategias que diferentes corporaciones policiales toman para acercarse a la ciudadanía y mejorar la relación entre los policías y sus comunidades. Para aquellos casos donde se tienen datos sobre percepción ciudadana, también se analizó si sus estrategias resultan en mayor confianza. De manera similar, se analizó qué factores impactan la confianza ciudadana cuantitativamente. Utilizando los índices de policías municipales y estatales construidos, se investigó cuál es la relación entre la solidez organizacional de las corporaciones

34. Murphy, Hinds y Fleming, "Encouraging Public Cooperation and Support for Police," 136-155.

35. The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (2016) [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).

locales con los niveles de confianza en la policía, en la percepción de inseguridad y en el comportamiento ciudadano. Además, en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSP CDMX) se entrenó a 900 policías y 68 mandos en procesos de justicia procedimental utilizando una serie de pruebas de control aleatorias (RCTs por sus siglas en inglés). Al cierre de esta edición, Yale e IPA estaban en proceso de evaluar cómo las capacitaciones modificaron la manera en la que se perciben los policías capitalinos a sí mismos y la forma en la que perciben y se relacionan con los ciudadanos. Los resultados de estos ejercicios, más otros desarrollados con la SSP CDMX (incluyendo un nuevo modelo de CompStat y evaluación de estrategias de disuasión focalizada de la violencia), tendrán gran impacto en la formulación de prácticas policiales en México, podrán ser replicados en otras corporaciones locales y serán una fuente de información para aquellos interesados en mejorar sus corporaciones policiales mediante prácticas rigurosamente evaluadas.

## CONCLUSIÓN

Los obstáculos para reformar a las corporaciones policiales en México son grandes y los retos para construir corporaciones que sean efectivas, resilientes y confiables son muchos. No obstante, la crisis de violencia e inseguridad que está viviendo el país hace de las reformas organizacionales una necesidad. Estamos convencidos que fortaleciendo a los cuerpos policiales, dignificando la labor policial, y acercando a las comunidades y a los policías se verán caídas en los niveles y la sensación de inseguridad. El proyecto del IMCO y Yale está enfocado en generar recomendaciones basadas en la evidencia más rigurosa posible para lograr estos objetivos. Una vez completado el proyecto, se aportarán bienes públicos y propuestas para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana a nivel local, estatal y federal.

## ¿TE HAS PREGUNTADO SI...?

¿Tus policías te dan confianza?

¿Te da miedo salir de noche? ¿Hay luz en tu calle? ¿Te sientes cómodo de que tus hijos salgan a la calle?

¿Ves a los policías en tu calle? ¿Conoces al policía de tu cuadra?

○ ¿Sabes cómo localizar a tu policía y dónde puedes denunciar tanto un delito como a un policía?

## BIBLIOGRAFÍA

- Bailey, John. 2014. *Crimen e impunidad: las trampas de la seguridad en México*. México: Debate.
- Bailey, John y Lucía Dammert. 2006. "Public Security and Police Reform in the Americas". En *Public Security and Police Reform in the Americas*, ed. John Bailey and Lucia Dammert. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 1-23.
- Blattman, Christopher, Donald Green, Daniel Ortega, and Santiago Tobón. 2017. "Pushing Crime Around the Corner? Estimating Experimental Impacts of Large-Scale Security Interventions." *National Bureau of Economic Research*.
- Bloom, Nicholas, Carol Propper, Stephan Seiler, y John Van Reenen. 2015. "The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals." *The Review of Economic Studies* 82(2): 457-489.
- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, y John Van Reenen. 2015b "Does Management Matter in Schools?." *The Economic Journal* 125 (584): 647-674.
- Bloom, Nicholas, Raffaella Sadun, y John Van Reenen. 2015c. "Do Private Equity Owned Firms Have Better Management Practices?" *American Economic Review* 105(5): 442-46.
- Bradford, Ben, Jonathan Jackson, y Elizabeth A. Stanko. 2009. "Contact and Confidence: Revisiting the Impact of Public Encounters with the Police." -19(1): 20-46.
- Braga, Anthony A., Andrew V. Papachristos, y David M. Hureau. 2014. "The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis." *Justice Quarterly* 31(4): 633-663.
- Braga, Anthony A., David Weisburd, y Brandon Turchan. 2018. "Focused Deterrence Strategies and Crime Control: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence." *Criminology & Public Policy* 17(1): 205-250.
- Braga, Anthony A., David M. Hureau, and Andrew V. Papachristos. 2011. "An Ex Post Facto Evaluation Framework for Place-Based Police Interventions." *Evaluation Review* 35(6): 592-626.
- Braga, Anthony A., David Weisburd, Elin J. Waring, Lorraine Green Mazerolle, William Spelman y Francis Gajewski. 1999. "Problem-Oriented Policing in Violent Crime/Places: A Randomized Controlled Experiment." *Criminology* 37(3): 541-80.
- Brown, Lee P. y Mary Ann Wycoff. 1987. "Policing Houston: Reducing Fear and Improving Service." *Crime and Delinquency* 33: 71-89.
- Clarke, Ronald V. y David Weisburd. 1994. "Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement." *Crime Prevention Studies* 2:165-84.
- Clavel, Tristan. 2018. "2017 Homicide Rates in Latin America and the Caribbean." *Insight Crime* (January 19).
- Cordner, Gary W. 2014. "Community Policing. Elements and effects" En *The Oxford Handbook of Police and Policing*, eds. Michael D. Reiseg and Robert J. Kane. New York: Oxford University Press, pp. 148-171.
- Durlauf, Steven y Daniel Nagin. 2011. "Imprisonment and crime: Can both be reduced?" *Criminology & Public Policy* 1: 13-54.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIg). 2017. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). 2017. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>
- Federal Bureau of Investigation (FBI). 2016. "2016 Crime in the United States. Murder." <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2016/crime-in-the-u.s.-2016/topic-pages/murder>
- Gau, Jacinta M., Nicholas Corsaro, Eric A. Stewart y Rod K. Brunson. 2012. "Examining Macro-Level Impacts on Procedural Justice and Police Legitimacy." *Journal of Criminal Justice* 40(4): 333-343.
- Hinds, Lyn y Kristina Murphy. 2007. "Public Satisfaction with Police: Using Procedural Justice to Improve Police Legitimacy." *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 40(1): 27-42.
- Hough, Mike, Jonathan Jackson, Ben Bradford, Andy Myhill, y Paul Quinton. 2010. "Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy." *Policing: A Journal of Policy and Practice* 4(3): 203-210.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018. "Datos preliminares revelan que en 2017 se registraron 31 mil 174 homicidios" (30 de julio).
- Kleiman, Mark, y Beau Kilmer. 2009. "The Dynamics of Deterrence." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106(34): 14230-14235.
- Latinobarómetro. 2018. "Banco de datos. Ficheros Stata 1995-2017." <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Mastrofski, Stephen D., Jeffrey B. Snipes, y Anne E. Supina. 1996. "Compliance on Demand: The Public's Response to Specific Police Requests." *Journal of Research in Crime and Delinquency* 33(3): 269-305.
- Mazerolle, Lorraine y Jan Roehl. 1998. *Civil Remedies and Crime Prevention*. Munsey, NJ: Criminal Justice Press.



- Mazerolle, Lorraine, Sarah Bennett, Emma Antrobus, y Elizabeth Eggins. 2012. "Procedural Justice, Routine Encounters and Citizen Perceptions of Police: Main Findings from the Queensland Community Engagement Trial (QCET)." *Journal of Experimental Criminology* 8(4): 343-367.
- Mazerolle, Lorraine, Emma Antrobus, Sarah Bennett, y Tom R. Tyler. 2013. "Shaping Citizen Perceptions of Police Legitimacy: A Randomized Field Trial of Procedural Justice." *Criminology* 51(1): 33-63.
- McCluskey, John D., Stephen D. Mastrofski, y Roger B. Parks. 1999. "To Acquiesce or Rebel: Predicting Citizen Compliance with Police Requests." *Police Quarterly* 2(4): 389-416.
- Murphy, Kristina, Lyn Hinds, y Jenny Fleming. 2008. "Encouraging Public Cooperation and Support for Police." *Policing & Society* 18(2): 136-155.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2010. *Integridad y responsabilidad de la policía. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal.* Austria: Publicación de las Naciones Unidas.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). 2010b. *Policía. Seguridad Pública y Prestación de Servicios Policiales.* Austria: Publicación de las Naciones Unidas.
- Olson, Mancur, 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(3): 567-576.
- Pate, Antony M., y Sampson Annan. 1989. *The Baltimore Community Policing Experiment.* Washington, DC: Police Foundation.
- Pate, Anthony M., Wesley Skogan, Mary Ann Wycoff, y Lawrence W. Sherman. 1985. *Coordinated Community Policing: Executive Summary.* Washington, DC: Police Foundation.
- Pierce Glenn L., Susan Spaar, Lebaron R. Briggs. 1988. *The Character of Police Work: Strategic and Tactical Implications.* Boston, Ma: Center for Applied Social Research, Northeastern University.
- Rosenbaum, Dennis. 1989. "Community Crime Prevention: A Review and Synthesis of the Literature." *Justice Quarterly* 5(3): 323-95.
- Rothstein, Bo, y Jan Teorell. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(2): 165-190.
- Schedler, Andreas. 2013. Encuesta Nacional de Violencia Organizada. <http://datos.cide.edu/handle/10089/17069>
- Schuck, Amie M., y Dennis P. Rosenbaum. 2005. "Global and Neighborhood Attitudes Toward the Police: Differentiation by Race, Ethnicity and Type of Contact." *Journal of Quantitative Criminology* 21(4): 391-418.
- Sherman Lawrence W, Patrick R. Gartin, y Michael E. Buerger. 1989. "Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place." *Criminology* 27: 27-55.
- Sherman, Lawrence W. y Dennis P. Rogan. 1995. "Effects of Gun Seizures on Gun Violence: "Hot Spots" Patrol in Kansas City." *Justice Quarterly* 12(4): 673-93.
- Sherman, Lawrence W. y David Weisburd. 1995. "General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime "Hot Spots:" A Randomized, Controlled trial." *Justice Quarterly* 12(4): 625-48.
- Skogan, Wesley G. 1990. *Disorder and Decline.* New York: Free Press.
- Skogan, Wesley G. 2006. Asymmetry in the Impact of Encounters with Police. *Policing & Society*, 16(2): 99-126.
- The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP). 2016. [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).
- Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime." *En Bringing the State Back In*, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol. New York: Cambridge University Press, pp. 35-60.
- Tyler, Tom R. 1990. *Why People Obey the Law.* New Haven, CT: Yale University Press.
- Tyler, Tom R. y Cheryl J Wakslak. 2004. "Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority." *Criminology* 42(2): 253-282.
- Uchida, Craig, Brian Forst y Sampson O. Annan. 1992. *Modern Policing and the Control of Illegal*
- Drugs: Testing New Strategies in Two American Cities. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Weisburd, David, y John E. Eck. 2004. "What can Police do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 593(1): 42-65.
- Weisburd, David L., Lisa Maher, y Lawrence Sherman. 1992. "Contrasting Crime General and Crime Specific Theory: The Case of Hot Spots of Crime." *Advances in Criminological Theory* 4: 45-69.
- Weisburd, David, and Cody W. Telep. 2016. "Hot Spots Policing: What We Know and What We Need to Know." *Journal of Experimental Criminology* 30(2): 200-220.
- Weisburd, David, Laura A. Wycoff, Justin Ready, John E. Eck, Joshua C. Hinkle, y Frank Gajewski. 2006. "Does Crime Just Move Around the Corner? A Controlled Study of Spatial Displacement and Diffusion of Crime Control Benefits." *Criminology* 44(3): 549-592.
- Wycoff, Mary Ann, y Wesley Skogan. 1993. *Community Policing in Madison: Quality from the Inside Out.* Washington, DC: National Institute of Justice.
- Wycoff, Mary Ann, y Wesley G. Skogan. 1994. "The Effect of a Community Policing Management Style on Officers' Attitudes." *Crime & Delinquency* 40(3): 371-383.
- .....