

EL PROBLEMA DE LA GOBERNANZA MUNICIPAL: EL RETO DE LA REFORMA POLICIAL EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

DANIEL M. SABET

INTRODUCCIÓN

DESDE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990 se ha reconocido la urgente necesidad de profesionalizar a las fuerzas policiales mexicanas.¹ Durante los últimos quince años, innumerables funcionarios electos y jefes de policía han tomado el mando promoviendo nuevas políticas y prometiendo ambiciosas reformas. Sin embargo, pese a que se han logrado importantes avances, los reportes diarios relacionados con la corrupción e ineficacia policiales sugieren que las mejoras no han sido suficientes. Por ello, el presente estudio se pregunta: ¿por qué tantas reformas han fallado en producir un verdadero cambio institucional denotado en instancias policiales más profesionales?

Para responder a dicha pregunta, este proyecto de investigación compara las iniciativas de reforma orientadas a la profesionalización policial en cuatro municipios mexicanos: Tijuana, Hermosillo, Mexicali y Chihuahua en el transcurso de los cuatro últimos gobiernos previos al año 2008.

El estudio se basa en entrevistas semi-estructuradas, un análisis de fuentes gubernamentales oficiales, la prensa local y encuestas adicionales. Forma parte de mi universo de estudio un amplio abanico de iniciativas de reforma, incluidas aquellas dirigidas a mejorar los criterios de selección, el entrenamiento de cadetes y policías en activo, sus salarios y beneficios, criterios de ascenso, procedimientos de operación, equipos y tecnologías de trabajo disponibles, así como sus sistemas de rendición de cuentas y mecanismos de acceso a la información. La conclusión del proyecto es que las reglas constitucionales se combinan con las reglas informales de la política mexicana para producir incentivos malsanos, *perversos*, que dificultan

¹ José G. Sandoval Ulloa, *Introducción al estudio del sistema nacional de seguridad pública*, México, s. p., 2000.

el desarrollo de un sistema de ascenso con base en los méritos, la institucionalización de iniciativas para reformar la policía municipal y la rendición horizontal de cuentas. Descubrí además que cada administración realiza cambios radicales de mandos policiales y re-emplaza las políticas de reforma de su predecesor con las suyas propias.

En las siguientes secciones, primero, voy a delinear las bases teóricas que sirven como marco para explicar cómo las reglas institucionales de la gobernanza municipal crean incentivos que dificultan la implementación e institucionalización de reformas orientadas a promover un sistema de ascenso meritocrático y rendición horizontal de cuentas. Después de ofrecer una breve explicación acerca de la metodología utilizada en el proyecto, exploraré el dramático efecto que tienen los cambios de liderazgo en los cuerpos policiales, el cual sostengo que es producto de la existencia de un régimen informal de clientelismo y leyes que facultan a los líderes municipales con absoluta discrecionalidad respecto a los nombramientos relacionados con los cuerpos policiales. La importancia del régimen de clientelismo se acentúa por la gran cantidad de intentos fallidos que han existido para crear un sistema formal del ascenso con base en los méritos. Posteriormente, extenderé este argumento institucional hacia otras áreas de la reforma del sector policial, ejemplificando numerosas iniciativas que pese a haber sido prometedoras, fueron descontinuadas, desplazadas o perdieron relevancia con el cambio de gobierno. En la última sección, ofreceré evidencia de que los regidores han fallado sistemáticamente en servir como contrapeso al poder ejecutivo.

LAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El gobierno municipal ha existido en México desde la Colonia; sin embargo, su autoridad tradicionalmente ha sido severamente limitada. Durante la mayor parte del siglo xx, los municipios fueron regulados por leyes estatales y se convirtieron, *de facto*, en unidades administrativas de los estados.² Aún más importante, la relevancia de los gobiernos municipales fue disminuida por la concentración informal del poder en manos de Los Pinos y el sistema corporativista del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual instaló un sistema de representación sectorial paralelo.³ La situación

² Andrew Selee, *Democracy Close to Home? Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*, University Park, Penn State University Press, 2010.

³ Victoria E. Rodríguez, *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997; Peter Ward y Victoria E. Rodríguez, *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In*, Austin, LBJ School of Public

de los municipios comenzó a cambiar en 1983 con la aprobación de reformas constitucionales que dieron a los municipios el derecho de recolectar impuestos a la propiedad, completo derecho sobre propiedad municipal, el derecho de regularse a sí mismos y, aún más importante, la responsabilidad de manejar diversos bienes y servicios públicos, incluida la seguridad pública. Sin embargo, las reformas no cambiaron la estructura de gobernanza municipal, conque dejaron intactos varios incentivos malsanos que, como veremos, han reducido la probabilidad de institucionalizar las iniciativas de reforma.

La gobernanza municipal es el producto de instituciones formales e informales que limitan o incentivan a los funcionarios públicos. Douglass North define las instituciones como las “reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los límites creados por la sociedad que le dan forma a la interacción humana”.⁴ Ostrom, Gardner y Walker van más allá y dividen dichas reglas en tres categorías: reglas operacionales, de decisión colectiva y constitucionales.⁵ Las reglas operacionales son aquellas que afectan día con día el proceso de operación policial, incluidas las regulaciones de la propia policía y las políticas públicas. Las reglas de decisión colectiva establecen los parámetros dentro de los cuales los directores y secretarios de seguridad pública, presidentes municipales y miembros del ayuntamiento establecen las reglas operacionales. Y, finalmente, las reglas constitucionales determinan quién deberá establecer las reglas y cómo llegarán al poder.

Este artículo presta una particular atención a las reglas constitucionales y su impacto en cualquier posible reforma policial. Existe una amplia gama de fuentes que exploran el efecto de dichas reglas en la naturaleza y calidad de la democracia, y la gobernabilidad.⁶ La amplia diversidad de reglas constitucionales crea ocasionalmente incentivos imprevistos para los actores políticos. Mainwaring, por ejemplo, señala que la combinación de federalismo, representación proporcional por lista abierta, y presidencialismo en Brasil, se combinan para producir una débil rama legislativa y

Affairs at the University of Texas, 1999; Jeffrey Weldon, “Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

⁴ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, p. 3.

⁵ Elinor Ostrom, Roy Gardner y James Walker, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.

⁶ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Londres, Methuen, 1954; Powell, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 2002; Scott Mainwaring, “Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 55-109.

un sistema de partidos fraccionado.⁷ Sin embargo, dicho análisis no se ocupa exclusivamente de las reglas formales del juego, sino también de su yuxtaposición con las reglas informales. Ya desde hace tiempo, académicos estudiosos de la política mexicana han reconocido la gran diferencia entre las reglas formales y la práctica en la gobernanza municipal.⁸ Mauricio Merino, por ejemplo, argumenta que un marco de análisis para estudiar la gobernanza municipal debe enfocarse en las “rutinas” o las decisiones y acciones que toman los servidores públicos diariamente.

La primera regla constitucional que crea incentivos adversos es el periodo de tres años sin re-elección para alcaldes y miembros del cabildo. Aunque esta restricción constitucional está prevista para prevenir una malsana concentración del poder, ha traído consigo varios inconvenientes no planeados. En primer lugar, un periodo de tres años crea incentivos para planear sólo para el corto plazo. Además, ello implica que en lugar de crear incentivos buscando al electorado para lograr una continuación de su mandato, los funcionarios municipales dependen más inmediatamente de los líderes de los partidos para obtener su siguiente trabajo.⁹ Como resultado, los funcionarios públicos tienen fuertes incentivos para usar sus puestos como trampolines para ganarse la confianza y los favores de líderes de su partido que puedan tener influencia sobre futuros procesos de nominación y otros nombramientos.¹⁰

En segundo lugar, las reglas constitucionales otorgan a los presidentes municipales considerable poder, el cual en gran parte no está supervisado por los regidores. Por ejemplo, el presidente municipal tiene amplia autonomía para realizar los nombramientos de quienes lideran las dependencias de gobierno.¹¹ Además, en lugar de votar directamente por los regidores, el

⁷ Mainwaring, “Multipartyism...”.

⁸ Mauricio Merino, “La importancia de las rutinas: marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México”, en Andrew W. Selee y Leticia Santín del Río (coords.), *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006; Andrew Selee, *Democracy Close to Home? Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*, Penn State University Press, 2010; David Arellano Gault y Juan Pablo Guerrero Amparán, “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (coords.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003.

⁹ Tonatiuh Guillén López, “Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión”, en Andrew W. Selee y Leticia Santín del Río (coords.), *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.

¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹ En algunos estados, el secretario y el tesorero del gobierno de la ciudad requieren la aprobación del cabildo.

electorado vota por un presidente municipal acompañado por una lista de candidatos al cabildo. Como resultado, los miembros del cabildo tienen incentivos para ser leales al presidente municipal, a quien le deben su trabajo. Este mecanismo limita la probabilidad de lo que Guillermo O'Donnell denomina una rendición horizontal de cuentas, o un equilibrio de poderes.¹²

Los miembros de la oposición política no presentan tal lealtad; pese a ello, la oposición tiende a tener un poder limitado para influir en la administración gobernante. La mezcla de reglas electorales en todos los estados, excepto en cinco, brindan un número predeterminado de plazas al partido ganador y dividen el resto de los espacios con base en la proporción del voto.¹³ Debido a que el ganador vuelve a ser considerado en la distribución de los asientos proporcionales, a los presidentes municipales generalmente se les otorgan súper-mayorías, lo que impide una distribución horizontal de responsabilidad entre el presidente y el resto del cabildo. Es importante mencionar la conclusión de Merino, respecto a que el cabildo no fue diseñado para crear un sistema de equilibrio de poderes, sino un "cuerpo colegiado".¹⁴ La diferencia es que históricamente los votantes elegían a los miembros del ayuntamiento, los cuales después elegían un presidente municipal dentro de sus filas.

Si se contara con instituciones fuertes, estas reglas constitucionales no serían problemáticas por sí mismas. Desgraciadamente, los incentivos negativos que se derivan de las mismas se ven agravados por las reglas informales de la política mexicana. Arellano Gault y Guerrero Amparán argumentan que no se puede entender la gobernabilidad en México sin reconocer que la administración pública ha sido sumamente afectada por las reglas informales, incluidas aquellas asociadas al presidencialismo.¹⁵ Ellos sostienen que durante el gobierno de un único partido fue la burocracia, y no la legislatura, el medio fundamental de canalizar recursos a sectores sociales claves. Como el presidente era la cabeza de la burocracia, el poder estaba concentrado en torno a dicho puesto. Aunque la transición a la democracia ha fortalecido la posición de la legislatura y la magistratura *vis à vis* el Poder Ejecutivo Federal, tal cambio no ha ocurrido a nivel municipal. Como tal,

¹² Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 29-51.

¹³ *Loc. cit.* Las cinco excepciones incluyen Durango, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz. Dada una competencia de tres partidos, al alcalde ganador no le es garantizada una mayoría.

¹⁴ Merino, "La importancia de las rutinas...".

¹⁵ Arellano Gault y Guerrero Amparán, "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State".

el sistema presidencialista que por décadas ha caracterizado a México aún es el paradigma predominante en los municipios de México. Ello no sólo restringe la rendición horizontal de cuentas, también limita el peso de las reglas formales y leyes, dando a los nuevos líderes una considerable autoridad *de facto* para establecer sus propias políticas. Como se verá adelante, este proceder permite a los nuevos líderes ignorar las iniciativas de reforma impulsadas por sus predecesores e implementar sus propias iniciativas y reformas.

Una segunda regla informal es la predominancia de nombramientos derivados de prácticas clientelistas. Guillén López escribe: “Detrás de esta atribución del presidente (para hacer nombramientos) se encuentra una de las prácticas más nocivas para la administración municipal. Lo recurrente es que el presidente utilice los cargos administrativos como objeto de negociación política”.¹⁶ De nuevo, las reglas informales se mezclan con las reglas constitucionales para producir incentivos no deseados. Como explica Rodolfo García del Castillo, “la secuencia de cambios trianuales de los gobiernos municipales conduce a una fuerte rotación de puestos directivos y existen pocos incentivos para premiar o impulsar la continuidad tanto de personas como de programas”.¹⁷ Esta práctica no solamente se aplica a los altos niveles de la administración pública, sino que también alcanza a los mandos medios de la burocracia, en la medida en que nuevos funcionarios reemplazan personal existente. De los 782 municipios que proporcionaron información de su personal en la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales en 2004, 52.7% del personal fueron empleados *de base* y 47.3% fueron *de confianza*.¹⁸ Extrapolando de una encuesta similar de 2002, Merino estima que 173 000 empleados municipales (equivalente a 31.5%) son rotados anualmente.¹⁹

Con base en nombramientos, los nuevos presidentes municipales pueden recompensar partidarios, aplacar líderes de partido, construir alianzas (particularmente si un nuevo alcalde tiene ambiciones por el puesto de gobernador) y asegurar que sus subordinados sean leales y confiables. Barbara Geddes identifica un problema de acción colectiva en el cambio de tales prácticas:²⁰ dado que otros funcionarios públicos continúan depen-

¹⁶ Guillén López, “Democracia representativa y participativa...”, p. 151.

¹⁷ Rodolfo García del Castillo, “La profesionalización en México: el caso de los gobiernos locales”, en Mauricio Merino (coord.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006, p. 152.

¹⁸ Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales, Secretaría de Desarrollo Social, 2004.

¹⁹ Mauricio Merino, “La importancia de las rutinas...”.

²⁰ Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1996.

diendo del sistema del clientelismo, muy poco debilita al sistema alguien no conforme a sus reglas. Tal persona estará renunciando a los beneficios del clientelismo sin obtener acceso a las ganancias correspondientes a un gobierno más profesional. Con altos costos y pocos beneficios, Geddes argumenta que la estrategia dominante de los políticos es jugar el juego del clientelismo.²¹ Mientras que tal poder de nombramiento es racional desde el punto de vista del Ejecutivo, tiene efectos secundarios negativos en la administración pública, tales como una reducción del capital humano, una pérdida de memoria institucional, incentivos para actuar en el interés de patronos políticos en lugar del bien público, y el costo de oportunidad correspondiente a no brindar un incentivo positivo a cambio de trabajo policial honesto y efectivo.

Las reglas informales del presidencialismo y clientelismo se combinan con las reglas constitucionales formales para producir incentivos que entorpecen el desarrollo de un sistema de promoción basado en méritos, la institucionalización de iniciativas de reforma y la rendición de cuentas horizontal, factores que sistemáticamente han socavado la profesionalización de la policía. Tal y como Merino lo apunta en la introducción de su libro sobre reforma municipal, “en el curso de este trabajo veremos que, en realidad, todavía no existe ninguna experiencia completa de profesionalización municipal que haya logrado superar el periodo de gobierno en la que fue concebida”.²² Ese hallazgo no sorprendería a García del Castillo, quien indica que “sin organizaciones que aprendan y acumulen conocimientos es impensable superar cada uno de los rezagos que tenemos en el funcionamiento de nuestras instituciones”.²³

METODOLOGÍA

Este análisis explora el impacto de las reglas formales e informales en las iniciativas de reforma de los cuerpos policiales en cuatro municipios: Tijuana, Hermosillo, Mexicali y Chihuahua, durante el periodo comprendido entre 1998 y 2008, aproximadamente. Me limito a estudiar las reformas promulgadas antes del año 2008, porque en ese año el gobierno federal comenzó a tomar una participación más activa en la promoción del desarrollo policial profesional en el nivel local, utilizando estímulos monetarios provenientes

²¹ *Loc. cit.*

²² Mauricio Merino, “La profesionalización municipal”, *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006, p. 38.

²³ García del Castillo, “La profesionalización en México...”, p. 149.

del Subsidio de Seguridad Pública Municipal (Subsemun) para incentivar las reformas.

La información para este análisis proviene principalmente de más de cien entrevistas semi-estructuradas con policías, líderes policiales, funcionarios públicos, periodistas y miembros de la sociedad civil, llevadas a cabo durante dos o tres visitas de campo a cada uno de los municipios objeto de esta investigación, entre 2007 y 2010. Complemento la información emanada de dichas entrevistas con un análisis derivado de informes anuales de gobierno, planes de desarrollo y documentación oficial correspondiente a cuatro distintas administraciones. Información adicional proviene de una encuesta, no representativa, sobre profesionalización policial aplicada por el autor a once municipios de México en 2008, incluidos Chihuahua, Monterrey, Guadalajara, San Luis Potosí, Mérida, el Distrito Federal, Ahome (Los Mochis), Cuernavaca, Torreón, Puebla y Zapopan.²⁴

Con esta investigación, me propuse ofrecer un análisis sistémico comparativo entre los distintos municipios de investigación, sin embargo, en algunos casos la escasez de suficiente información obstruyó tal posibilidad. En general, las cuatro instancias policiales demostraron, sorprendentemente, una alta disposición para apoyar esta investigación. Sin embargo, debido a la sensible naturaleza del tema de estudio, el acceso que me fue provisto a la información requerida varió sustancialmente entre los distintos lugares de investigación y la información provista de las entrevistas no siempre fue confiable. Adicionalmente, los comparativos históricos también fueron limitados debido a un mantenimiento inadecuado de los acervos entre las distintas administraciones. Como resultado de dichos retos, opté por utilizar múltiples métodos para triangular mi respuesta a la pregunta de investigación. Pese a todo ello, es importante destacar que dicha metodología dio paso a un aproximamiento al problema de investigación menos sistemático para analizar y presentar la información de lo que hubiera deseado. Por estas causas, en el análisis que presento a continuación, en vez de citar cada entrevista o documento emitido por alguna agencia gubernamental de manera individual, he adoptado una narrativa analítica.

Los cuatro municipios de investigación fueron seleccionados para servir como control sobre factores culturales, económicos y políticos. Varios estu-

²⁴ La encuesta fue enviada a los cuarenta municipios mexicanos con población superior a 200 000 habitantes; se obtuvo respuesta de once municipios, incluido uno de los lugares foco de mi investigación: Chihuahua. La encuesta no pretende ser representativa debido a que hubo fuertes incentivos para que únicamente los municipios con las instancias policiales más avanzadas respondieran. Los resultados completos de la encuesta están disponibles en Daniel M. Sabet, *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Palo Alto, Stanford University Press, 2012.

dios han mostrado diferencias culturales y de actitud entre el sur, centro y norte de México.²⁵ Enfocándome en el norte del país, controlo las potenciales variaciones culturales. De acuerdo con datos del año 2010, tres de las ciudades son aproximadamente del mismo tamaño, con poblaciones de 819 543 personas en Chihuahua, 784 342 en Hermosillo y 936 826 en Mexicali; Tijuana es más grande, con una población de 1 599 683 personas. Los estados de Baja California, Sonora, y Chihuahua forman parte de las economías más fuertes de México. Utilizando indicadores de referencia por entidad federativa como producto interno bruto, inversión y empleo, Campos Serna coloca a Baja California, Chihuahua y Sonora, segundo, tercero y sexto, respectivamente, en términos de su desempeño económico de entre los 31 estados mexicanos y el Distrito Federal.²⁶ Finalmente, en las cuatro ciudades se han llevado a cabo elecciones políticas competitivas durante el periodo de análisis (1998-2008), y se encuentran en la cúspide de la transición política de México. Chihuahua eligió a su primer presidente municipal en 1983, Hermosillo lo hizo en 1982, Tijuana en 1989 y Mexicali poco después, en 1995.²⁷

Adicionalmente, las cuatro ciudades ofrecen un ambiente cultural, económico y político que, en teoría, debería ser más favorable que otras partes del país para llevar a cabo reformas. Ello permite que el análisis deje de lado explicaciones eminentemente deterministas respecto al fracaso de las reformas. Por ejemplo, la insuficiencia de recursos económicos es constantemente señalada como el mayor obstáculo para implementar las reformas. Aunque los factores económicos son indiscutiblemente importantes, las cuatro ciudades de análisis concentran más riqueza per cápita que la mayoría de las localidades de México, y mucha más riqueza que muchos otros países de menores ingresos con instancias policiales más profesionales, lo que sugiere que los obstáculos para lograr reformas escapan de una explicación netamente económica.

Hacia el año 2008, cada una de las cuatro instancias policiales era considerada como de “policía preventiva”. De tal manera, sus responsabilidades eran mantener el orden, hacer cumplir las leyes municipales, prevenir la delincuencia y ser el equipo de primera respuesta al ocurrir un acto delictivo. Las instancias policiales en Mexicali, Hermosillo y Tijuana también incluían policía de tránsito, responsable de hacer cumplir las leyes de tránsito y responder en casos de accidentes vehiculares. Chihuahua, Hermosillo

²⁵ Guadalupe González, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro (coords.), *México y el Mundo: Mexican Public Opinion*, México, CIDE, 2004.

²⁶ Marcia Estela Campos Serna, *La competitividad de los estados mexicanos*, Monterrey, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2004.

²⁷ Álvaro Arreola Ayala, “Elecciones Municipales”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México*, México, Siglo XXI, 1985.

y Mexicali contaban con instancias policiales de alrededor de 1 000 hombres y mujeres, mientras que Tijuana tenía una instancia policial cercana a los 2 000 elementos. Ninguna de las instancias policiales tenía responsabilidades en torno a la investigación de crímenes, ello era tarea de la policía ministerial, organizada bajo las procuradurías estatales y la Procuraduría General de la República.²⁸

Para cuando esta investigación comenzó, en el año 2007, los casos seleccionados condujeron a lo que podría ser considerada como la variable dependiente: la institucionalización exitosa de reformas orientadas a la profesionalización policial. Chihuahua, Chihuahua, tras haber superado algunos retos, había logrado un cierto nivel de profesionalización, ausente en casi todos las demás instancias policiales de México. Además de ser colocado por Altus Global Alliance por encima de todos los demás direcciones y estaciones analizadas en una muestra de Latinoamérica, la de Chihuahua fue la primera policía en México en ser acreditada por la Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley (CALEA, por sus siglas en inglés), con sede en Estados Unidos. En contraste con otros municipios de México, Chihuahua presentó un alto grado de escolaridad: 58.6% de su fuerza policial contó por lo menos con una educación a nivel preparatoria, en comparación con el 38.66% a nivel nacional.²⁹ Su entrenamiento en la academia tuvo una duración de diez meses y todos los elementos participaron en entrenamientos anuales. La encuesta de profesionalización aplicada por el autor encontró que, en promedio, las once direcciones de policía contaron con 2.9 vehículos por cada 10 policías; no obstante, en Chihuahua se estimaron 6.8 vehículos por cada 10 elementos.³⁰ En encuestas aplicadas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), sólo 2.8% de los encuestados en Chihuahua reportan que la policía municipal les pidió dinero como soborno, comparado con 14.5% en Mexicali y 21.5% en Tijuana.³¹

²⁸ Debe mencionarse que habiendo terminado el periodo de estudio, las reformas legales del año 2009 abrieron la puerta para que los municipios jueguen un papel más importante en las investigaciones, y que para 2011 actuaba ya una fuerte tendencia hacia la unificación de las fuerzas policiales municipales y estatales.

²⁹ El promedio nacional está basado en cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Aproximados de educación a nivel preparatoria entre los policías municipales son aún más bajos. La Secretaría de Seguridad Pública estima que 30.2% de la policía municipal tiene una educación de preparatoria. Los porcentajes para Chihuahua se derivan de la encuesta sobre profesionalización policial aplicada por el autor. Véase Sabet, *Police Reform in Mexico*.

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ Daniel M. Sabet, “¿Corrupción o seguridad? Explicando la falta de confianza en la policía mexicana”, *Cuadernos del ICSI*, núm. 11, 2011. Debería esclarecer que la variable dependiente que estos indicadores buscan medir es la profesionalización policial, algo distinto de los

En el otro extremo, las fuerzas policiales de Tijuana y Hermosillo batallaron más para avanzar en materia de reforma policial en el periodo previo a 2008. Por cierto, dado que Tijuana da cabida a la organización criminal de los Arellano Félix, la localidad ha enfrentado retos mayores en relación a la delincuencia organizada, mucho más que las otras tres ciudades. Sin embargo, como discutiré en la siguiente sección, la delincuencia organizada no explica muchas de las fallas en Tijuana; la delincuencia tampoco es capaz de esclarecer las deficiencias de Hermosillo, donde la presencia de la delincuencia organizada es menor.³² Por ejemplo, antes de las reformas alentadas a nivel federal en 2008 y 2009, una formación básica de policía aún no era un requerimiento legal para ingresar a la policía municipal de Hermosillo y sólo 39% de los elementos tenía educación a nivel preparatoria o superior. A pesar de exhibir altos niveles de corrupción cotidiana,³³ Mexicali parece colocarse más cercana a la relativamente exitosa reforma policial de Chihuahua y, de hecho, también obtendría acreditación por CALEA en 2010.

En el análisis que sigue, demuestro que las diferencias entre Chihuahua y las otras tres ciudades se deben a la continuidad de su personal con base en sus méritos y la institucionalización de iniciativas de reforma. Primero, examino las políticas hacia el personal; después, las otras áreas de la reforma policial.

LOS PROBLEMAS CON LAS POLÍTICAS QUE DETERMINAN PROMOCIONES Y ASCENSOS

La incapacidad de institucionalizar las reformas comienza con el cambio constante de personal y la incapacidad para desarrollar un equipo efectivo de mandos altos y medios nombrados con base en sus propios méritos. Un censo incompleto de municipios llevado a cabo en 2004 reveló que la permanencia media en el mandato de directores y secretarios de seguridad pú-

bajos índices delictivos. Pese a que uno pudiera esperar que reducciones en los niveles de incidencia delictiva fueran el resultado de la profesionalización policial, la criminalidad es el producto de diversos factores, algunos de los cuales son independientes a la calidad de la policía.

³² De acuerdo con los datos oficiales, Tijuana experimentó 176 y 614 homicidios relacionados a la delincuencia organizada en los años 2007 y 2008 respectivamente, comparado con Hermosillo, que sólo tuvo 31 y 22. Chihuahua tuvo 30 y 301 y Mexicali 20 y 39 durante los mismos años. Presidencia de la República, *Base de datos de estados y municipios sobres homicidios presuntamente relacionados a la delincuencia organizada en el periodo diciembre 2006 a diciembre 2010*, México, Presidencia de la República, 2011.

³³ Sabet, “¿Corrupción o Seguridad?...”.

blica era de sólo dos años.³⁴ Dos años también fue la permanencia mediana en grandes municipios de más de 200 000 habitantes. El cuadro 1 muestra la permanencia promedio de los cuatro anteriores jefes de policía en cada uno de los once municipios encuestados por el autor. Chihuahua fue la única ciudad con directores que superó los tres años de una administración. Para las demás ciudades, el registro fue desde 0.73 años en Puebla hasta 3 años Guadalajara, con un promedio de 2.14 años.

CUADRO 1
Permanencia promedio en el cargo

	<i>Permanencia promedio en el cargo de los últimos cuatro titulares (años)</i>
Guadalajara	3.00
Monterrey	1.65
Mérida	2.25
Ahome	2.00
México, D. F.	2.65
S. L. Potosí	1.83
Torreón	2.96
Chihuahua	4.67
Puebla	0.73
Cuernavaca	2.44
Zapopan	1.93
Promedio sin Chih.	2.14
Promedio con Chih.	2.47

Fuente: Encuesta policial de profesionalización.

Si se contara con instituciones fuertes, el movimiento de directores y secretarios de seguridad pública por sí solo no necesariamente debilitaría un programa de reformas; sin embargo, los cambios de personal también se dan en los niveles medios y altos de las instancias policiales. Durante la administración 2006-2009, la dirección de policía de Hermosillo publicó un directorio con 35 posiciones de altos mandos dentro de la dirección, que incluye 15 posiciones operativas y 20 no operacionales y puestos administrativos. La siguiente administración publicó una lista similar con las mismas posiciones y un poco más (dando un total de 45). Del personal de la

³⁴ Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales, Secretaría de Desarrollo Social, 2004.

administración previa, 9 de 15 (60%) del personal operativo y 11 de 20 (55%) del personal administrativo se habían ido o fueron reemplazados. Los cambios no fueron de 100%, pero sí fueron la mayoría.

En diversas entrevistas, mandos medios en Mexicali se quejaron abiertamente del criterio de promoción en la ciudad. De los siete mandos entrevistados para este estudio, sin excepción todos habían tanto subido como bajado de grados en la dirección, ocupando altos mandos en una administración y puestos bajos en otras; ninguno de ellos había experimentado un ascenso constante de grado. Cuando se les preguntó qué porcentaje de los 100 o más mandos en la policía de Mexicali habían subido y bajado dentro de la dirección, el consenso fue que el 100%.

La policía de Tijuana enfrentó una realidad similar; por ejemplo, un agente entrevistado reportó haber asumido el grado de subjefe en una administración, haber descendido a agente en la siguiente, promovido a jefe en la otra y descendido nuevamente a agente al entrar una cuarta administración. Otro agente entrevistado había sido comandante operativo para toda la ciudad pero sólo ocupaba el grado de agente. Como se mencionó ya, tanto movimiento entre las posiciones de mandos altos y medios trae consigo impactos negativos, incluyendo una reducción del capital humano para implementar políticas públicas, una pérdida de memoria institucional, incentivos para actuar en el interés de patronos políticos y el costo de oportunidad de no brindar un incentivo positivo a cambio de trabajo policial honesto y efectivo.

Ciertamente, las entrevistas revelaron la percepción de que las altas tasas de movimiento del personal se debieron principalmente a un continuo clientelismo. Tal y como uno de los oficiales entrevistados en Tijuana afirmó, la promoción “siempre ha estado basada en las conexiones personales. Siempre ha sido así y sigue así”. Aun en Chihuahua, la ciudad con más continuidad en cuanto a los mandos policiales, una encuesta en 2006 aplicada a 250 elementos encontró escepticismo respecto al proceso de promoción. En respuesta a la pregunta: ¿cree usted que el proceso para determinar promociones es claro y justo?, 39.14% respondió que sí, 25.68% no se mostró ni en acuerdo ni en desacuerdo y 35.15% respondió que no.³⁵ Además, sólo el clientelismo aclararía cómo las fortunas de los oficiales aumentaron, disminuyeron, aumentaron y disminuyeron de nuevo con los cambios de administración. Las entrevistas con los regidores mostraron que, a menudo, ellos juegan un importante papel al momento de abogar por el ascenso

³⁵ Tonatiuh Nájera Ruiz (coord.), “Diagnóstico interno de cultura laboral”, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey / Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, 2006.

de un cierto oficial. Finalmente, una pequeña minoría de participantes en el estudio incluso alegó la venta de puestos en Tijuana y Hermosillo (una práctica que los altos mandos argumentaron fue una cosa del pasado).

Seguramente un pobre desempeño juega un rol importante en ciertas degradaciones, pero dada su endógena relación con el clientelismo, un bajo desempeño puede ser previsto. Un sistema de promoción que no está basado en los méritos no es capaz de crear incentivos para que policías sean profesionales, efectivos, honestos y que trabajen hacia la protección de los derechos individuales. Si el comportamiento profesional no es recompensado, entonces es poco probable que el profesionalismo surja dentro de la dirección/secretaría. Si el sistema de promoción recompensa la lealtad por encima de la habilidad, entonces la fuerza policial se vuelve más leal que capaz. Y, en el peor de los casos, si las posiciones de liderazgo se pueden comprar, la corrupción invadirá todos los demás aspectos del trabajo policial.

La naturaleza arbitraria de los actuales criterios de promoción crea incentivos adicionales para la corrupción. El cuadro 2 muestra los salarios de los policías en Mexicali, una dirección que pagó bien a sus elementos en comparación a otras instancias policiales. Tal y como se ilustra en el cuadro, el descenso de nivel resultó en una pérdida sustancial de ingresos. Si un Jefe de Turno desciende de puesto al Agente A con el cambio de administración, verá su salario rebajado casi 40%; esa disminución seguramente creará incentivos para la corrupción. Mandos policiales, por ejemplo, podrían dudar en combatir incluso la más mínima forma de corrupción si saben que su puesto es temporal y que verán reducido su salario en un futuro próximo.

CUADRO 2
Salarios policiales en Mexicali, mayo de 2008

<i>Grado</i>	<i>Salario mensual en pesos</i>
Agente C	9 486
Agente B	11 504
Agente A	12 425
Supervisor	15 368
Jefe de Turno	20 368
Sub-Comandante	25 780
Comandante	29 780

Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal de Mexicali.

En teoría, la solución a este problema debe ser de carácter legislativo; sin embargo, un gran número de reformas legales e iniciativas políticas diseñadas para crear un proceso basado en méritos para determinar ascensos y promociones ha caído víctima de las reglas informales de clientelismo y presidencialismo. En Mexicali, por ejemplo, regulaciones municipales fueron aprobadas desde 1982, las cuales crearon un proceso formal de promoción. Argumentando que el reglamento no era adecuado, la administración 2001-2004 de Jaime Díaz estableció tres clases de policía: agentes A, B y C, con criterio para moverse entre los diferentes niveles. La legislación fue un paso hacia delante, porque el director y alcalde solamente podría elegir a sus mandos del grupo de agentes A, una restricción a su discreción. Sin embargo, las reformas aún permitieron al liderazgo municipal tener discreción en cuanto a la elección de sus mandos dentro de este grupo; de hecho, la siguiente administración anunció que seleccionaría un equipo de comandantes totalmente nuevo. Altos mandos en la administración de Samuel Ramos (2004-2007) sostuvieron en entrevistas que éste era un sincero esfuerzo de reforma en torno a un proceso deliberativo y competitivo. Los detractores, no obstante, notaron que la administración de Ramos era la primera administración *prista* en nueve años, con lo cual alegaron que la “reforma” realmente era un esfuerzo para seleccionar comandantes que fueran leales al nuevo gobierno y al nuevo jefe.

El reglamento fue reformado de nuevo, haciendo un llamado a que toda la policía fuera evaluada anualmente, a la creación del Manual de Recategorización y Promociones y a la formación de un Comité de Promociones y Reconocimiento de nueve miembros, el cual debería reunirse mensualmente e incluir a un miembro del ayuntamiento y al presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública. Desafortunadamente, según las entrevistas estas medidas no fueron implementadas. Cuando llegó la siguiente administración, el director y los subdirectores fueron traídos desde el exterior de la corporación. Además, la nueva administración anunció en su primer informe anual que también había seleccionado un nuevo cuadro de mando, continuando con el proceso de bajar de nivel a algunos mandos y el ascender de otros.³⁶

Tijuana pasó por un problema similar. Su legislación señaló la creación de una comisión especial de promoción, la cual debe supervisar una evaluación formal, examen y proceso de selección para determinar los puestos de liderazgo dentro de la secretaría.³⁷ El examen debiera incluir una prueba

³⁶ Rodolfo Valdez Gutiérrez, *Primer Informe de Gobierno*, Mexicali, Ayuntamiento de Mexicali, 2008.

³⁷ Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, Baja California, *Periódico Oficial*, tomo 111, núm. 16, 9 de abril de 2004.

sobre mando y control. Sin embargo, entrevistados argumentaron que este proceso formal se hizo a un lado y la selección para puestos de liderazgo siguió estando sujeta a la discreción del secretario y director de seguridad pública con apoyo del presidente municipal.³⁸

Hermosillo también experimentó con un proceso basado en el mérito. En 1999 en Hermosillo la reforma llevó a la administración de Jorge Valencia Juillerat (1999) a declarar: “Le hemos dado al policía la oportunidad de promoción, no en base a favoritismos, pero sí en base a la competencia”. Esta declaración es parcialmente verdadera. Gracias a estas reformas, una vez otorgado el grado, no se puede quitar. No obstante, líderes policiales preservaron su poder para nombrar comandantes simplemente al separar al mando del grado. Entonces se vuelve común que un policía haya tenido el grado de comandante de unidad u oficial primero, aunque en realidad no tuvo mando alguno. Lo opuesto también fue cierto, y muchos mandos operacionales conservan el bajo grado. Aunque el grado formal se volvió insignificante en términos de mando, dispuso de un aumento de salario; los entrevistados sostuvieron que fue utilizado como herramienta para recompensar a los leales.

En resumen, con la excepción de Chihuahua, existe una tasa sustancial de movimiento de personal entre los mandos medios y altos que tiene un probable impacto negativo en la capacidad humana, memoria institucional y en los incentivos para la profesionalización. Hay evidencia que sugiere que este movimiento de personal se debe en buena medida a las prácticas informales de clientelismo y presidencialismo, las cuales son reforzadas por las reglas formales de gobernanza municipal que proveen a los ejecutivos de absoluta discrecionalidad respecto a los nombramientos. Esfuerzos para crear un sistema basado en los méritos en los tres lugares de investigación con altos niveles de movimiento de personal se encuentran previstos por las regulaciones municipales, pero las entrevistas y la evidencia existente sugieren que se ha hecho poco para minar los nombramientos derivados de prácticas clientelistas, incentivar la profesionalización de la policía o reducir el movimiento de personal.

UNA INHABILIDAD DE INSTITUCIONALIZAR OTROS ESFUERZOS DE REFORMA

Un movimiento constante de personal en mandos medios y altos corresponde también a constantes cambios en las políticas de profesionalización

³⁸ Más recientemente, tras varios escándalos de corrupción y un aumento en violencia, la mayoría de los mandos policiales fueron remplazados por mandos militares.

policial. Dadas la regla informal del presidencialismo y la falta de la rendición horizontal de cuentas, los presidentes municipales y directores de seguridad pública tienen la habilidad y el criterio de terminar las políticas de sus predecesores y crear nuevas iniciativas. Con sólo tres años de hacer su marca, con un nuevo equipo con poca memoria institucional, y sin reglas rígidas que los limiten, hay fuertes incentivos para seleccionar tal opción. Además, dados los numerosos problemas con la policía, incluidos evidencia de corrupción, abuso e ineficacia, es fácil concluir que lo que se ha hecho en el pasado no está funcionando y que hay necesidad de eliminar esfuerzos anteriores y comenzar de nuevo.

El incentivo de distinguirse de su predecesor produce un efecto de péndulo, con o sin ideología política, donde, por ejemplo, una administración se enfoca en mejorar la calidad de la policía y otra intenta incrementar el número de elementos; donde una actúa para centralizar el mando y otra descentraliza; donde una desarrolló un estilo militar de fuerza reaccionaria y otra aboga por una fuerza preventiva y orientada a la comunidad. El debate entre calidad y cantidad se dio en Tijuana, por ejemplo. Mientras que las administraciones previas a Jorge Hank Rhon (2004-2007) se habían enfocado en desarrollar la capacidad de entrenamiento y la calidad de la policía, la administración de Hank Rhon argumentó que sus predecesores habían dejado una deplorable deficiencia en el número de policías. Bajo su mandato, la secretaría creció de aproximadamente de 1 500 policías hasta casi 2 400 en tan sólo tres años. Durante esta expansión, los criterios de selección y entrenamiento fueron menos exigentes y rápidamente los filtros fallaron ante la inminente necesidad de poner más policías en las calles. Los periodos de entrenamiento fueron reducidos de seis a solamente dos meses. Constó un amplio consenso entre los entrevistados, dentro y fuera de la policía, de que la delincuencia organizada tomó ventaja de la desorganización para colocar a sus propios elementos dentro de la academia de policía. De hecho, varios policías encontrados en contubernio con la delincuencia organizada en años subsecuentes ingresaron a la policía durante la administración de Hank Rhon.³⁹

Los procedimientos operacionales y administrativos ofrecen otro ejemplo ilustrativo. Actualmente existe un fuerte apoyo para que las policías municipales sean certificadas por la CALEA. Sin embargo, a finales de los años noventa y a principios de 2000 hubo presión política para lograr la certificación por parte de la International Standards Organization (Organización

³⁹ Daniel M. Sabet, "Confrontation, Collusion, and Tolerance: The Relationship between Organized Crime and Law Enforcement in Tijuana", *The Mexican Law Review*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 3-29.

de Estándares Internacionales), ISO-9000. Aunque no se enfoca en las políticas sobre la policía como lo hace CALEA, la certificación ISO también implica el desarrollo y la implementación de una serie de políticas y procedimientos claramente expuestos. Tanto Mexicali como Hermosillo buscaron y obtuvieron la certificación ISO: Mexicali en 1999 y Hermosillo en 2002. Como la Chihuahua de hoy, Mexicali solía presumir de ser la primera dirección de policía en México en tomar un paso decisivo hacia tal reforma policial; sin embargo, esto fue revertido rápidamente con el cambio de administración. La siguiente administración municipal de Jaime Díaz (del mismo partido, el PAN) falló en darle prioridad a los procedimientos, buscó implementar su propia certificación ciudadana y permitió que la certificación ISO decayera. No es de sorprenderse que un destino similar tuviera la certificación ISO en Hermosillo, la cual decayó bajo la administración de Del Río (2004-2006) (también del mismo partido de sus antecesores).

De manera interesante, tal y como los casos anteriores ilustran, las diferencias en políticas no parecen trasladarse con la filosofía del partido político. En ambas ciudades, la certificación ISO decayó bajo la administración del mismo partido político. Sin embargo, el partido no es irrelevante en modo alguno. Un claro ejemplo del impacto del partido político en la falta de institucionalización se nota en la compra de equipo. Las administraciones panistas argumentan que en todo el mundo el policía porta uniformes azules, y entonces mandan a hacer uniformes y vehículos en color azul. Sin embargo, por ser el color del PAN, el PRI ha tratado de enfatizar otros colores. Cuando el priista Hank Rohn subió al poder en Tijuana en 2004, después de quince años de administración panista, dio a los policías uniformes de color negro, repintó las patrullas con el mismo color, y creó un nuevo emblema para la policía. Hank Rhon presentó la acción como simbólica de una nueva fuerza policial que estaba marcando una ruptura con el pasado y que se reinventaba a sí misma, pero el trasfondo partidista era indiscutible. Cuando el PAN volvió a tomar el mando en 2007, revirtieron los cambios de la administración previa, entregando uniformes de color azul, pintando las patrullas igualmente y volviendo al antiguo emblema de la policía. De igual forma, la administración panista de Mexicali pintó las patrullas de azul cuando subió al poder en 2007. El nuevo gobierno del PRI en Hermosillo, por otro lado, eligió pintar los anteriores vehículos azules en color naranja, un color que argumentó fue el color de Hermosillo y no perteneció a ningún partido político. La pintura y re-pintura de los vehículos y edificios y el cambio de uniformes son, para muchos, una buena metáfora de las varias políticas nuevas, programas y reformas que no distan de ser aparentes. Abundan otros ejemplos de la inhabilidad de institucionalizar reformas en muchos aspectos de la profesionalización policial:

– *Operaciones*: En Mexicali, cada una de las cuatro administraciones estudiadas anunció en sus informes una “re-sectorización” o reacomodo de los sectores policiales y una redistribución de las patrullas policiales. Además, cada una creó sus propias unidades especiales de operaciones. Grupos con nombres tales como Policía Turista, Unidad Especial Antirrobo, Grupo Táctico Cobra y Grupo Táctico de Protección de Bancos, todos han ido y venido. Lo mismo es cierto para Tijuana. Las administraciones de González Reyes (PAN: 2001-2004) y de Hank Rhon (PRI: 2004-2007) trabajaron para descentralizar a la policía, creando pequeños puestos de mando policial a lo largo de la ciudad y abandonando un centro de comando centralizado incompleto iniciado por su predecesor. La siguiente administración, sin embargo, centralizó a la policía, abandonó estaciones más pequeñas, comenzó la construcción de nuevas y modernas estaciones y finalizó la construcción del mando central abandonado. Hermosillo también ha visto cambios en su operación. Una administración creó un equivalente de un equipo SWAT (PAN), otra lo desbandó (PRI) y una tercera lo reinició (PRI). La administración de Dolores del Río (2004-2006) inició el programa Colonia Segura, el cual requirió la intensificación de operaciones en comunidades conflictivas de las cuales sus perfiles aparecieron en el libro de *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México* como un ejemplo de una innovación municipal exitosa.⁴⁰ Sin embargo, la siguiente administración lo eliminó.

– *Equipo*: La administración de Hank Rhon en Tijuana apostó e invirtió fuertemente en equipo de vigilancia de video e instaló más de 200 cámaras lo largo de la ciudad. Desgraciadamente, la administración negoció un costoso contrato que la siguiente administración consideró demasiado alto para continuar. Como resultado, muchas de las cámaras cayeron en desuso.

– *Acercamiento a la ciudadanía*: la policía comunitaria y los esfuerzos de acercamiento a la comunidad también vienen y van. En Hermosillo, por ejemplo, una administración construyó pequeños puestos policiales, entrenó elementos en cuestiones de policía comunitaria y se aseguró de que los policías no fueran rotados en sus puestos; sin embargo, después de tres años de trabajo, el programa central de la administración fue descontinuado el primer día de la siguiente administración. En Mexicali y en Tijuana, las diferentes administraciones han ayudado a organizar asociaciones de vecinos para la seguridad pública sólo para ver cómo sus sucesores las reemplazaron con nuevas asociaciones.

– *Beneficios para el policía*: bajo la administración de Búrquez (2002-2004), Hermosillo contrató a la Universidad de Sonora para brindar servicios

⁴⁰ Tonatiuh Guillén López, Pilar López Fernández y Pablo Rojo Calzada, *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*, México, CIDE, 2006.

psicológicos a los policías. Psiquiatras y médicos llevaron a cabo pruebas psicológicas en la universidad, dirigieron entrenamientos y ofrecieron tratamiento a los elementos y a sus familias. Los fundadores de la iniciativa sostuvieron que sus servicios eran sumamente apreciados por una población que no sólo enfrenta situaciones traumáticas sino que está socialmente estigmatizada. La iniciativa duró tres años, y aunque sobrevivió a un cambio de administración, después fue eliminada cuando un nuevo director tomó el mando.

– *Acceso a la información*: los municipios grandes de México comúnmente tienen excelentes portales electrónicos, sin embargo, así como los vehículos de policía, los sitios electrónicos de las ciudades son completamente rediseñadas con cada cambio de administración. Aunque esto puede significar que más información es puesta a disposición del público, también podría comportar menos información. En Tijuana, por ejemplo, había una considerable cantidad de información sobre seguridad pública en el sitio electrónico de la ciudad durante la administración de Hank Rhon, pero casi toda de esta información fue removida con el cambio de administración y nunca más fue reemplazada. Aunque las leyes de transparencia requieren que las administraciones provean información, en realidad es muy difícil obtener incluso información básica sobre administraciones anteriores.

Claro que algo de cambio de políticas es natural y hasta deseable. Además, es importante mencionar que algunos programas incluso se mantienen hasta la fecha. Por ejemplo, Unidades de Violencia Doméstica han sobrevivido a cambios de administración en Mexicali y en Tijuana, y el programa educacional de acercamiento a los jóvenes, DARE, ha sobrevivido a numerosos cambios de administración en los cuatro municipios. La institucionalización es posible y sí ocurre; con todo, persiste una cantidad desconcertante de cambios de políticas con la llegada de una nueva administración. En muchos casos, estos cambios representan cambios radicales: como operaciones que son centralizadas y luego descentralizadas. A veces los cambios pueden ser justificados por razones de presupuesto limitado, pues las nuevas administraciones están sujetas a diferentes prioridades en el gasto. Sin embargo, los ejemplos anteriores claramente demostraron que muchas veces las modificaciones conllevaron un gasto sumamente ineficiente de recursos limitados. Estaciones de policía fueron construidas y luego abandonadas. El equipo fue adquirido y luego no fue utilizado. Patrullas y edificios fueron repintados con nuevos colores. Claramente se desperdició capital humano, financiero y político.

CHIHUAHUA Y LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Fuera de la discusión anterior quedaron muchos ejemplos de Chihuahua. Esta no fue una omisión accidental. Chihuahua experimentó un grado de institucionalización de políticas que no fue encontrado en las otras tres localidades. Cuando se les preguntó cuándo es que Chihuahua comenzó a profesionalizarse, varios policías de grado superior respondieron en entrevista que el inicio se dio en el año 1992. De acuerdo a un mando alto con veintidós años en la fuerza policial: “Desde 1992 hemos experimentado un giro completo, tenemos mejor tecnología, somos más profesionales; hemos puesto más atención a nuestros recursos humanos y CALEA se ha convertido en la cereza del pastel”.

En 1992, Patricio Martínez García fue electo presidente municipal y nombró a Steven Slater, un ex policía estadounidense de Nuevo México, para encabezar la academia de policía de la ciudad de Chihuahua. Slater trajo consigo una perspectiva de la estrategia de policía estadounidense y el liderazgo policial al tiempo del estudio lo reconoció como aquel que logró instaurar varios pequeños cambios que han tenido efectos a largo plazo. Su enfoque en la estandarización es de particular importancia. Él inició un proceso de estandarizar procedimientos y entrenamiento. Además, promovió la capacitación permanente de los elementos y ayudó a la dirección en la creación de unidades especializadas de policía, tales como la K-9 y unidades de tácticas especiales que siguen vigentes hoy en día. Como es costumbre en la política mexicana, Slater fue reemplazado con el cambio de administración, pero aún así sus esfuerzos tuvieron un impacto de largo plazo.

En Chihuahua, en lugar de reemplazar estas medidas, la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) trabajó sobre ellas. De hecho, la DSPM ha experimentado un grado de institucionalización de políticas sin precedente. Para ejemplificar este hecho, el alcalde José Reyes Baeza, quien tomó posesión en 1998, nombró a Raúl Grajeda Domínguez para encabezar la fuerza municipal. El mandato de Grajeda duró seis años, cubriendo las administraciones de tres alcaldes del PRI; un logro inusual en la política local mexicana, incluso tomando en cuenta la continuidad del partido en el poder. Grajeda dejó la agencia después de que el PAN ganara el gobierno municipal en 2004 y el nuevo alcalde, Juan Alberto Blanco Zaldívar, nombrara a Lázaro Gaytán Aguirre para dirigir la organización. Gaytán también logró sobrevivir al cambio de administración por su buen desempeño y permaneció como director municipal bajo la administración panista de Carlos Borruel Baquera hasta su reemplazo en 2009. Este ejemplo contrasta fuertemente con el de las estadísticas mostradas anteriormente.

La continuidad también se ha dado dentro de los mandos de la policía de Chihuahua. A partir de reformas legales en 1993, cada subdirector de seguridad pública ha provenido desde dentro de la dirección, asegurando que las operaciones se beneficiarán tanto de la memoria institucional como del conocimiento local. Tal y como sucede con el director de policía, sólo hubo dos subdirectores operativos durante el curso de los mismos once años. Además, al momento de la visita inicial de la investigación, todo el liderazgo superior a nivel de “coordinador” había servido en la dirección por más de veinte años.⁴¹

Existió continuidad incluso en políticas hacia las interacciones policía-ciudadano. En muchas instancias de policía mexicanas, los elementos son rotados de puesto regularmente y nunca patrullan la misma área por un largo periodo de tiempo. Supuestamente, este es un mecanismo anti-corrupción, diseñado para prevenir que el policía extorsione negocios a cambio de protección o establezca compromisos con elementos criminales. A pesar de poca evidencia de su utilidad, en Mexicali, por ejemplo, la administración de Díaz Ochoa (2004) presumió de haber llevado a cabo 5 000 rotaciones durante su cargo. Por el contrario, la policía municipal de Chihuahua siempre ha mantenido sus patrullajes en las mismas comunidades.

Finalmente –y muy importante– ha logrado institucionalizar políticas. Para ilustrar con un ejemplo, el proceso de acreditación de CALEA realmente comenzó durante el gobierno del PRI. Luego, aunque comenzó bajo un director distinto, con otro presidente municipal y un partido político diferente, el director entrante continuó el programa de su predecesor y obtuvo tanto el reconocimiento como la acreditación de CALEA. Esto no es cualquier cosa. Como se mencionó anteriormente, tanto las administraciones de Mexicali como las de Hermosillo permitieron que las certificaciones iso-9001 decayeran y que sus procedimientos cayeran en desuso. Durante cuatro administraciones, Chihuahua sólo tuvo dos directores de policía y una sola política hacia los procedimientos. Es a causa de este grado de continuidad que mandos operacionales pueden referirse tan atrás como 1992 para ubicar el inicio de la profesionalización de la dirección. En resumen, la continuidad de dos directores de policía reformistas y la institucionalización de las políticas han permitido un cambio hacia la profesionalización en Chihuahua, un cambio que no ha sucedido en los otros sitios de investigación.

⁴¹ Claro, esto no significa que el proceso de promoción en Chihuahua estuviera totalmente basado en el mérito. Como se demuestra en la encuesta antes mencionada, en 2006 perduraba considerable insatisfacción con el proceso.

LA FALTA DE UNA RENDICIÓN HORIZONTAL DE CUENTAS

En teoría, los regidores podrían limitar las facultades del ejecutivo para hacer nombramientos y cambiar políticas por medio de los reglamentos municipales y las comparecencias frente a sus comisiones de seguridad pública. Sin embargo, en la práctica, los regidores no lograron proporcionar una supervisión suficiente sobre la autoridad del ejecutivo. Los miembros del ayuntamiento también son rotados cada tres años y, como fue discutido anteriormente, tienen fuertes incentivos para ser leales al presidente municipal.

Tijuana ofrece un claro ejemplo de este problema. El titular de la comisión de seguridad pública en el ayuntamiento de Tijuana durante la administración de 2007-2010 fue un colega de confianza del alcalde y se unió a su equipo previo a la nominación del partido. Cuando se le preguntó en una entrevista por qué el reglamento de promociones y asensos no estaba siendo respetado y si era su trabajo vigilar su aplicación, él simplemente replicó que no se necesitaba adherirse al reglamento. Sostuvo que el alcalde y los jefes de policía necesitaban de las facultades para nombrar a las personas de su confianza para dirigir las operaciones. A pesar de que la seguridad pública fue el principal problema durante la administración, la comisión de seguridad pública del ayuntamiento de Tijuana sólo se reunió unas veces.

Existen otros ejemplos de cuando las reglas informales se imponen ante las reglas formales como evidencia de una ausencia de una rendición horizontal de cuentas. El estado de Baja California pasó una ley en 1998 con que estableció un mínimo nivel de escolaridad de preparatoria para entrar en la policía. Luego fue enmendada para permitir a las instancias policiales contratar elementos con un nivel de educación secundaria siempre y cuando buscaran obtener un título de preparatoria. Ya en 2008, la mayoría de la fuerza policial de Tijuana no cumplió con el requerimiento, incluidos más de 1 400 policías que habían ingresado al departamento desde que la ley fue aprobada. Aunque Mexicali comenzó a exigir el grado de preparatoria en 2005, ellos también se vieron en violación de la ley.

Regidores de oposición en Tijuana, Hermosillo y Chihuahua, quienes tuvieron un incentivo para señalar tales violaciones, sostuvieron en entrevistas que quedaron fuera del proceso por las súper-mayorías que mantuvieron la administración. Solamente en Mexicali durante la administración de Valdez (2007-2010) estaba funcionando la comisión de seguridad pública, la cual se reunía con regularidad. Sin embargo, es sorprendente que en entrevistas con periodistas y miembros de la sociedad civil, ellos mostraron muy poca simpatía por los regidores de oposición. Los entrevistados explicaron que, sin poder, los líderes de oposición con frecuencia utilizan

su limitada autoridad para hacer que la administración luzca mal y a la vez para posicionar a su partido dentro de las próximas elecciones. De hecho, los regidores generalmente fueron considerados actores irrelevantes por entrevistados dentro y fuera de la policía, lo que hace eco de la conclusión de Merino de que el cabildo fue diseñado para ser un cuerpo colegiado y no un mecanismo de equilibrio de poderes.

DISCUSIÓN

El presente estudio sostiene que las reglas constitucionales de no-reelección, de administraciones de tres años, y de la manera de seleccionar los regidores se combinan con las reglas informales de clientelismo y presidencialismo para producir incentivos malsanos, los cuales dificultan el desarrollo de un equipo de mandos seleccionados con base en sus méritos, la institucionalización de iniciativas de la reforma y la rendición horizontal de cuentas. Desafortunadamente, remover las restricciones a la no reelección es contrario a uno de los más grandes legados de la Revolución mexicana, asimismo las encuestas de opinión muestran consistentemente una oposición a tales propuestas.⁴² Mientras que la administración de Felipe Calderón Hinojosa promovió una reforma del Estado para terminar la restricción de la no reelección para alcaldes (y legisladores), no ganó el apoyo suficiente en el congreso. Además, reformar los procesos para elegir a los regidores y asignar asientos para asegurar una mayor rendición de cuentas ni siquiera ha sido parte de la agenda de reforma. Por el contrario, la tendencia ha sido centralizar más el poder del ejecutivo como una forma de tratar más rápidamente con los muchos retos que enfrentan los municipios. De hecho, en este momento, la tendencia en la reforma policial es la disolución de la policía municipal y su incorporación a la policía estatal. Considerando la extrema polarización que media entre los partidos políticos, el discurso público ha estado más preocupado sobre la “governabilidad” que por el equilibrio de poderes y el gobierno dividido.

No obstante la importancia de estas disposiciones constitucionales, el presente estudio sugiere que con frecuencia las reglas informales imperan sobre las reglas operacionales formales. Esta tendencia puede verse claramente en el fracaso para implementar reglamentos de asensos y promociones basados en el mérito. Las regulaciones y las disposiciones formales con frecuencia son manipuladas si las reglas informales las contradicen. Desde luego hay un papel importante para la legislación formal en la profesiona-

⁴² Alejandro Moreno, “Encuesta/Reforma”, *Reforma*, 14 de marzo de 2010.

lización policial, pero los reformadores deben estar conscientes de la resistencia de las reglas informales y rutinas.

Aunque el caso del municipio de Chihuahua atrajo notoriamente la atención desde mediados y hasta finales de la década de 2000,⁴³ eventos después de 2008 nos obligan a reevaluar los avances de Chihuahua. A principios de 2008, el estado de Chihuahua se volvió el centro del mayor conflicto entre grupos de delincuencia organizada de Sinaloa y de Juárez, y la ciudad de Chihuahua se convirtió en víctima de excepcionales niveles de violencia relacionada con la delincuencia organizada. En 2009, el jefe policial reformista, Lázaro Gaytán, fue despedido por haber fallado en aportar resultados y reemplazado por un militar en retiro. Claramente, la creciente inseguridad hace que sea difícil considerar a la instancia policial como una posibilidad de éxito.

De hecho, es importante reconocer que la reforma en Chihuahua no estaba completa. Chihuahua falló en desarrollar mecanismos de rendición de cuentas y la dirección no tuvo los medios institucionales para prevenir la infiltración de la delincuencia organizada. Además, hay que distinguir entre la reforma de la policía y la reducción del delito. Es absolutamente posible que una dirección o secretaría de seguridad pública corrupta y no profesional, sin respeto por los derechos humanos y coludidos con la delincuencia organizada, pueda mantener bajos niveles de delincuencia. Lo opuesto también es cierto. En lugar de concluir que el proceso de reforma en Chihuahua fue un fracaso, es importante distinguir entre las diferentes metas de reforma normativamente deseables.

Aun cuando esta investigación ofrece evidencia de la importancia de la continuidad del personal basado en sus méritos y la institucionalización de la reforma en Chihuahua, desafortunadamente el diseño de investigación no está equipado para determinar *por qué* Chihuahua tuvo niveles más altos de continuidad que los otros tres municipios. Varias hipótesis potenciales son sugeridas por este análisis, incluida una regla que asegura que el director operativo de la policía provenga del interior de la instancia policial y la existencia de precoces esfuerzos de estandarización. En entrevistas, los líderes policiales atribuyen su éxito a la personalidad de los presidentes municipales bajo quienes sirvieron. También es posible que la remoción de facultades para hacer cumplir el reglamento de tránsito, una de las fuentes principales de corrupción, reduzcan las apuestas a favor de

⁴³ Antia Mendoza y Juan Salgado, *Una visión del futuro... hacia la seguridad ciudadana: la policía municipal de Chihuahua*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C., 2009; Daniel M. Sabet, "Two Steps Forward: Lessons from Chihuahua", en Robert A. Donnelly y David A. Shirk (coords.), *Police and Public Security*, San Diego, University Readers, 2009.

una reforma. Cualquiera que sea la explicación, resulta claro que la continuidad de la reforma en Chihuahua no está garantizada. Como mencioné anteriormente, en 2009 un jefe reformista, Gaytán, fue removido de su puesto ante la creciente inseguridad. Bajo nuevo liderazgo, varias iniciativas que jugaron un papel fundamental en el éxito de la dirección fueron parcialmente desechadas, incluyendo actividades de policía comunitaria, un programa con análisis geo-referenciado sobre la delincuencia y la colaboración con un comité ciudadano de seguridad pública que había canalizado enormes cantidades de capital humano y financiero hacia la dirección. Además, el alcalde entrante a finales de 2010 expresó su apoyo por una reforma supuestamente más drástica: la unión de la policía municipal con la policía estatal. Es decir, llegó a la vieja conclusión de que lo que está puesto en práctica no está funcionando y, por ende, hay que empezar de nuevo.

Traducción de DIANA MURRAY WATTS
y JUAN LUIS ESPINOSA MAYAGOITIA

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Gault, David y Juan Pablo Guerrero Amparán, “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (coords.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Arreola Ayala, Álvaro, “Elecciones Municipales”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México*, México, Siglo XXI, 1985.
- Campos Serna, Marcia Estela, *La competitividad de los estados mexicanos*, Monterrey, ITESM, 2004.
- Díaz Ochoa, Jaime, *Tercer informe de gobierno*, Mexicali, H. Ayuntamiento de Mexicali, 2004.
- Duverger, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Londres, Methuen, 1954.
- Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales, Secretaría de Desarrollo Social, 2004.
- García del Castillo, Rodolfo, “La profesionalización en México: el caso de los gobiernos locales”, en Mauricio Merino (coord.), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006.
- Geddes, Barbara, *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1996.
- González, Guadalupe, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro (coords.), *México y el Mundo: Mexican Public Opinion*, México, CIDE, 2004.

- Guillén López, Tonatiuh, "Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión", en Andrew W. Selee y Leticia Santín del Río (coords.), *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.
- Guillén López, Tonatiuh, Pilar López Fernández y Pablo Rojo Calzada, *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*, México, CIDE, 2006.
- Mainwaring, Scott, "Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 55-109.
- Mendoza, Antia y Juan Salgado, *Una visión del futuro... hacia la seguridad ciudadana: la policía municipal de Chihuahua*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C., 2009.
- Merino, Mauricio, "La importancia de las rutinas: marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México", en Andrew W. Selee y Leticia Santín del Río (coords.), *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.
- , "La profesionalización municipal", *La gestión profesional de los municipios en México: diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México, CIDE, 2006.
- Moreno, Alejandro, "Encuesta/Reforma", *Reforma*, 14 de marzo de 2010.
- Nájera Ruiz, Tonatiuh (coord.), "Diagnóstico interno de cultura laboral", México, ITESM / Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, 2006.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 29-51.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner y James Walker, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.
- Powell, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 2002.
- Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Tijuana, Baja California, *Periódico Oficial*, tomo 111, núm. 16, 9 de abril de 2004.
- Rodríguez, Victoria E., *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press, 1997.
- Sabet, Daniel M., "Two Steps Forward: Lessons from Chihuahua", en Robert A. Donnelly y David A. Shirk (coords.), *Police and Public Security*, San Diego, University Readers, 2009.
- , "Confrontation, Collusion, and Tolerance: The Relationship between Organized Crime and Law Enforcement in Tijuana", *The Mexican Law Review*, vol. 2, núm. 2, 2010, pp. 3-29.

- , “¿Corrupción o seguridad? Explicando la falta de confianza en la policía mexicana”, *Cuadernos del ICESI*, núm. 11, 2011.
- , *Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Palo Alto, Stanford University Press, 2012.
- Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al estudio del sistema nacional de seguridad pública*, México, s. p., 2000.
- Selee, Andrew, *Democracy Close to Home? Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*, University Park, Penn State University Press, 2010.
- Valdez Gutiérrez, Rodolfo, *Primer Informe de Gobierno*, Mexicali, Ayuntamiento de Mexicali, 2008.
- Valencia Juillerat, Jorge, *Segundo Informe de Gobierno*, Hermosillo, H. Ayuntamiento de Hermosillo, 1999.
- Ward, Peter y Victoria E. Rodríguez, *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In*, Austin, LBJ School of Public Affairs at the University of Texas, 1999.
- Weldon, Jeffrey, “Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (coords), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.