

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LAS POLICÍAS COMO ORGANIZACIONES INSTITUCIONALIZADAS. UNA
APROXIMACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS POLICIALES

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

GERARDO SERGIO BONILLA ALGUERA

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. GUSTAVO JAVIER FONDEVILA

CIUDAD DE MÉXICO

2023

Comité de Tesis

Director:

Dr. Gustavo Javier Fondevila

Asesor:

Dr. David Arellano Gault

Asesor:

Dr. Alejandro Poiré Romero

Agradecimientos

Aunque la investigación doctoral se realiza en solitario, se requiere de apoyos múltiples para crear un entorno que permita leer, reflexionar, recolectar información, sistematizarla, analizar y escribir. En esta empresa colectiva quiero agradecer a las siguientes personas:

A Dani, mi media sandía, por haber emprendido esta aventura juntos. Por el apoyo incondicional y por lo que construimos estos cuatro años. Definitivamente, el doctorado nos permitió encontrar nuevas formas de robarle tiempo al tiempo.

A Álvaro, mi rabito de nube, por la dicha y motivación que trajiste al último tramo del doctorado. Por la felicidad que irradias y por lo que haremos juntos.

A Virginia, Sergio y Fer, por estar siempre presentes y por el ejemplo de perseverancia.

Al Dr. Gustavo Fondevila por la confianza, los consejos, el apoyo profesional y la libertad creativa que me prodigó.

Al Dr. David Arellano por sus enseñanzas en clase y por acercarme a la perspectiva organizacional.

Al Dr. Alejandro Poiré por involucrarse en esta empresa y su generosidad con las sesiones de retroalimentación.

A la Dra. Teresa Martínez por acelerar el proceso de inmersión en el campo y sus consejos sobre cómo mejorar y analizar las entrevistas.

A la Dra. Carolina Espinosa por aportar su mirada sociológica y sus enriquecedores comentarios al borrador del texto teórico.

A los Coordinadores del doctorado Eduardo Villarreal, Mauricio Dussauge y Alberto Casas por hacer más terso el trayecto. A Luz, Alma e Ivonne por la amabilidad de sus atenciones.

A mis amigos y colegas de generación, Rulo, Epi, Gretel, Sam, Darwin, Ale, Moi, Fab y Ángel por la solidaridad.

A mis profesoras y profesores por sus enseñanzas. Infinitas gracias a Édgar Ramírez, Claudia Maldonado, Guillermo Cejudo, Alejandra Elizondo, Ricardo Massa, Ana Díaz, Enrique

Cabrero, Laura Zamudio, Itza Curiel, Rik Peeters, Rodrigo Velázquez, Raciél Vásquez, Luciana Moscoso, Isabel Melguizo, Christian Ponce, Ana Razo, Ivania de la Cruz, Ana Laura Martínez.

Por último, pero no menos importante, a mis alumnas y alumnos de licenciatura y posgrado por el interés que mostraron en varias de las ideas centrales de este trabajo y que les presenté en los cursos de política pública. Su participación con comentarios y preguntas me permitió afinar argumentos y conceptos.

Resumen

Esta disertación doctoral versa sobre el cambio organizacional en las policías. Se trata de un trabajo de grado que consta de tres artículos -dos estudios de caso y una aproximación teórica- en los que se analiza la coordinación entre corporaciones policiales y los esfuerzos institucionales para crear o transformar a las policías. El punto de partida en cada texto es la conceptualización de las policías como organizaciones institucionalizadas (Worden & McLean, 2017; Brunsson y Olsen, 2007). De esta manera se observa cómo el diseño, la estructura, el entorno o ciertas características organizacionales inciden en la implementación de reformas policiales.

El primer artículo se publicó en la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (REMAP) de la Universidad de Guanajuato. Se analiza la coordinación entre la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y las policías nacionales para hacer frente a amenazas emergentes en el contexto de la pandemia por COVID-19. Se identificaron diversos factores de éxito en la provisión de asistencia policial internacional: la resiliencia de la organización a choques externos que amenazaron su existencia, el aprendizaje institucional adquirido en sus frecuentes intervenciones y el profesionalismo de la burocracia policial y civil que rutinariamente atiende crisis de seguridad.

El segundo artículo fue publicado en *CONfines Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* del Tecnológico de Monterrey. Se analizan los esfuerzos institucionales para crear la Policía Metropolitana del área de Guadalajara. A partir de distintos modelos de gobernanza se observa la preponderancia del Ejecutivo Estatal en la definición de la reforma. Entre los principales obstáculos para la creación de una nueva organización policial se encontraron los siguientes: endeble capacidades institucionales de las policías municipales de la región, precarios recursos presupuestales, problemas de coordinación intergubernamental y conflictos político-partidistas entre el gobierno estatal y el federal.

Finalmente, se presenta un artículo de corte teórico en el que se plantea un modelo analítico para el estudio de las reformas policiales que buscan crear nuevas corporaciones de seguridad pública. Este esquema heurístico se construye sobre tres grandes postulados: a) las reformas policiales alteran el *statu quo* y detonan procesos de “construcción de sentido” (Weick, 1995; Chan, 2007); b) la implementación es un complejo juego de interacción de poder, resistencia y

dominación que tienen lugar en arreglos institucionales (Sager y Gofen, 2022; Moulton y Sandfort, 2016; Lascoumes y LeGalès, 2014); y c) es deseable que en contextos democráticos las policías desempeñen su labor como “organizaciones verdaderas o completas” (Brunsson, 2007). Se concluye que la implementación exitosa se alcanza cuando los mandos logran “conquistar los corazones y mentes” de los policías a nivel de calle. Esto sucede cuando, en términos teóricos, confluyen los procesos de construcción y dotación de sentido sobre la reforma en todos los niveles de la organización policial.

Lista de abreviaturas

AG: Asamblea General

AMG: Área Metropolitana de Guadalajara

AMS: Agencia Metropolitana de Seguridad

CIPC: Comisión Internacional de Policía Criminal

CNBP: Comisión Nacional de Búsqueda de Personas

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ENSU: Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana

EUROPOL: Oficina Europea de Policía

FUJ: Fuerza Única Jalisco

FUM: Fuerza Única Metropolitana

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INTERPOL: Organización Internacional de Policía Criminal

MC: Movimiento Ciudadano

OCN: Oficinas Centrales Nacionales

OMS: Organización Mundial de la Salud

PRI: Partido Revolucionario Institucional

RNPDNO: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

SG: Secretaría General

SSyPC: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana

Índice General

Introducción	1
Capítulo 1. La asistencia de INTERPOL a las policías nacionales durante la pandemia (COVID-19): coordinación para la atención de amenazas emergentes	5
Introducción	5
El debate teórico y la perspectiva analítica	7
Apartado metodológico.....	10
La INTERPOL: una añeja historia de cooperación interorganizacional	11
Estudio de caso: la INTERPOL y la pandemia de COVID 19	14
Conclusiones	22
Referencias de la sección	24
Capítulo 2. La ilusión de la gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública: la policía metropolitana de Guadalajara	28
Introducción	28
La policía ¿metropolitana? de Guadalajara.....	36
Esfuerzos institucionales infructuosos: ¿y las condiciones de inseguridad?	41
Conclusiones	47
Referencias de la sección	50
Capítulo 3. La implementación de las reformas policiales en perspectiva organizacional. Una aproximación teórica	53
Introducción	54
Las policías como organizaciones institucionalizadas.....	56
Las reformas policiales como intentos de construir organizaciones	61
El estudio de la implementación: una propuesta centrada en la construcción de sentido como mediadora entre la agencia y la estructura	66

Conclusiones	75
Referencias de la sección	77
Conclusiones	82

Índice de Gráficas y Tablas

Gráfica 1. Incidencia delictiva en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019)	43
Gráfica 2. Femicidio en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019).....	43
Gráfica 3. Secuestro y extorsión en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019)	44
Gráfica 4. Personas desaparecidas o no localizadas en la zona metropolitana de Guadalajara (2015-2019)	44
Gráfica 5. Porcentaje de personas del municipio de Guadalajara que consideran que las calles, carreteras y el transporte público son inseguros	45
Gráfica 6. Porcentaje de personas que se consideran satisfechas con el servicio policial en el área metropolitana de Guadalajara	47
Tabla 1. Carpetas de investigación por robo en transporte público en la zona metropolitana de Guadalajara (anual).....	46

Introducción

En uno de los textos canónicos sobre estudios policiales, Wilson sostiene que “las policías son organizaciones a las que la sociedad les asigna tareas que no pueden ser desempeñadas a satisfacción” (1968, p. 408). En más de un sentido esta afirmación es cierta, abundante evidencia empírica la respalda. Basta ver los niveles de confianza ciudadana y aprobación del desempeño de cualquier policía en el mundo para apreciar que no importan tanto las cifras de incidencia delictiva o los indicadores de fortaleza institucional. En general, suele haber amplios sectores sociales que no están satisfechos con la forma o los resultados de la función policial.

Probablemente esta no sea una situación excepcional, sino la norma de toda organización pública. Las policías operan como “burocracia a nivel de calle” (Lipsky, 1980) y, como otras dependencias del sector gubernamental enfrentan dilemas individuales y colectivos al momento de proveer servicios públicos. Sin embargo, independientemente del régimen político o de la organización política-administrativa del Estado, las policías son las únicas organizaciones de la administración pública que están legalmente facultadas para aplicar la ley y preservar el orden. Dicho de otra manera, detentan permanentemente el monopolio de la fuerza pública, que en un contexto democrático se encuentra legalizado, controlado, reglamentado y supervisado (Frevell y Kuschewski, 2009).

Estas particularidades refuerzan una doble paradoja en la que se encuentran inmersas las policías en su labor cotidiana. Por un lado, hay una constante tensión entre control burocrático en el mando y discrecionalidad operativa. El ambiente de trabajo en el que operan estas corporaciones de seguridad pública se caracteriza por ser peligroso, heterogéneo, incierto y ambiguo (Worden y McLean, 2017). De ahí que se demande o espere un estricto control burocrático que, en teoría, permita supervisar e incidir en el comportamiento de los elementos de primera línea. Mientras que los modelos policiales plasmados en las reformas requieren ajustes mutuos e incrementales para adaptarse al entorno cambiante. Para ello es fundamental ejercer una amplia discrecionalidad a nivel de calle, es decir, dotar de márgenes de acción a los policías para la toma de decisiones en el momento y generalmente sobre situaciones que escapan a los manuales.

Por el otro lado, las organizaciones policiales son víctimas de su propio éxito, ya que se han institucionalizado sobre el mito de que son la mejor y prácticamente única alternativa para hacer frente a la delincuencia. Dado que hay factores exógenos que inciden directamente en el comportamiento de los criminales o en la probabilidad de que una persona sea víctima de algún delito es muy complicado establecer una relación de causalidad entre el desempeño policial y las tasas de criminalidad. En consecuencia, una policía que opera en un contexto de creciente incidencia delictiva es considerada una organización ineficiente y que debe ser reformada. De alguna manera, las policías están destinadas a realizar su labor en contextos de constante insatisfacción ciudadana, tal como señalaba Wilson (1968).

Desde esta perspectiva, entonces el origen de las reformas, su causa primigenia, no radica tanto en las capacidades operativas, el grado de profesionalización o la concentración de autoridad, sino en “la naturaleza misma de la función policial” (Wilson, 1968, p. 410). Dicho de otra manera, la esencia organizacional de las corporaciones policiales las hace particularmente resistentes al cambio, pero no a los intentos de reforma. Esto no quiere decir que en dos siglos de historia institucional no se hayan modificado las estructuras organizacionales o los instrumentos de trabajo. Simplemente se señala que el núcleo duro de la función policial persiste: predominio del patrullaje y la misión de aplicar la ley y preservar el orden (Maning, 2008; Worden y McLean, 2017). Cuando esta situación no es considerada en los diseños de reforma policial y las policías son asumidas como instrumentos de los gobernantes en turno el resultado suelen ser fallas en la implementación.

Dado lo anterior, es heurísticamente pertinente concebir las policías como organizaciones institucionalizadas. Desde esta perspectiva teórica se asume que una organización se ha institucionalizado “en la medida en que su comportamiento está determinado por reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan en ciertas rutinas de acción y les dan significado a esas acciones; reflejan valores, intereses, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables” (Brunsson y Olsen, 2007, p. 18). En este sentido, también tienen cabida procesos de desinstitucionalización y/o reinstitucionalización (Olsen, 2010). Por ejemplo, en la medida en que una organización policial se desinstitucionalice, se puede abrir la puerta a procesos de militarización, ya sea por un cambio en las estructuras o modelos policiales o porque las labores de seguridad pública sean asumidas por el Ejército.

Visto así, el carácter democrático y profesional de una organización policial depende del tipo de reglas, valores y comportamientos que se han alcanzado en estos procesos. De ahí que el objetivo último de toda reforma policial sea institucionalizar el cambio propuesto en el diseño y ello se logra durante la implementación.

Esta disertación doctoral versa sobre el cambio organizacional en las policías. Se trata de un trabajo de grado que consta de tres artículos -dos estudios de caso y una aproximación teórica- en los que se analiza la coordinación entre corporaciones policiales y los esfuerzos institucionales para crear o transformar a las policías. El punto de partida en cada texto es la conceptualización de las policías como organizaciones institucionalizadas (Worden & McLean, 2017; Brunsson y Olsen, 2007). De esta manera se observa cómo el diseño, la estructura, el entorno o ciertas características organizacionales inciden en la implementación de reformas policiales.

El primer artículo se publicó en la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (REMAP) de la Universidad de Guanajuato. En este documento se analiza el desempeño de una organización policial *sui generis*, INTERPOL, pues es una policía global “sin poderes policiales” (Fooner, 1989). El foco de atención se pone en la labores de coordinación entre esta organización y las policías nacionales para hacer frente a diversas amenazas emergentes en materia de seguridad pública y nacional en el contexto de la pandemia por COVID-19. En este estudio de caso se identificaron diversos factores de éxito en la provisión de asistencia policial internacional, sobresalen los siguientes: la resiliencia de la organización a choques externos que amenazaron su existencia en diversos momentos, la experiencia y el aprendizaje institucional adquiridos en sus frecuentes intervenciones de apoyo y el profesionalismo de la burocracia policial y civil que rutinariamente atiende crisis de seguridad.

El segundo artículo fue publicado en *CONfines Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales* del Tecnológico de Monterrey. En este texto se analizan los distintos esfuerzos institucionales para crear la Policía Metropolitana del área de Guadalajara. A partir de distintos modelos de gobernanza se observa la preponderancia del Ejecutivo Estatal en la definición de procesos verticales de reforma policial. En este estudio de caso longitudinal se identificaron tres momentos organizacionales, en el periodo 2013-2020, de los cuáles ninguno prosperó. Entre los principales obstáculos para la implementación de estos modelos policiales se encontraron los

siguientes: endeble capacidades institucionales de las policías municipales de la región, precarios recursos presupuestales, problemas de coordinación intergubernamental y conflictos político-partidistas entre el gobierno estatal y el federal. Este caso ilustra cómo la planeación y el diseño de las reformas policiales no pasaron la prueba de la implementación.

En la tercera sección se presenta un artículo de corte teórico en el que se plantea un modelo analítico para el estudio de un tipo particular de reformas policiales: las que pretenden crear nuevas corporaciones de seguridad pública. Este esquema analítico se construye sobre tres grandes postulados: a) las reformas policiales alteran el *statu quo* y detonan procesos de “construcción de sentido” (Weick, 1995; Chan, 2007); b) la implementación es un complejo juego de interacción de poder, resistencia y dominación que tienen lugar en arreglos institucionales (Sager y Gofen, 2022; Moulton y Sandfort, 2016; Lascoumes y LeGalès, 2014); y c) es deseable que en contextos democráticos las policías desempeñen su labor como “organizaciones verdaderas o completas” (Brunsson, 2007). Se concluye que la implementación exitosa se alcanza cuando los mandos logran “conquistar los corazones y mentes” de los policías a nivel de calle. Esto sucede cuando, en términos teóricos, confluyen los procesos de construcción y dotación de sentido sobre la reforma en todos los niveles de la organización policial.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones de carácter más general que ilustran algunos vasos comunicantes entre los dos casos de estudio y el modelo analítico aquí esbozado. Para cerrar el documento se enlistan también una serie de recomendaciones para mejorar la implementación de reformas policiales y se describen posibles líneas de investigación derivadas de temas emergentes de esta investigación y que pueden desarrollarse desde una perspectiva organizacional similar a la esbozada en este texto.

Capítulo 1. La asistencia de INTERPOL a las policías nacionales durante la pandemia (COVID-19): coordinación para la atención de amenazas emergentes

Resumen

El propósito de este artículo es analizar, desde la teoría organizacional, la coordinación entre la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y las policías nacionales para contener amenazas emergentes en materia de seguridad. La pandemia por COVID-19 ha generado cambios en el crimen organizado. Ha incrementado la venta ilegal de artículos médicos falsificados, fraudes y estafas financieras a hospitales y autoridades sanitarias, así como diversas modalidades de ciberdelincuencia. Los esfuerzos multilaterales de INTERPOL y autoridades nacionales para prevenir estos delitos han tenido relativo éxito en términos de coordinación. Ante esta situación, la pregunta de investigación es: ¿Qué características del diseño organizacional de INTERPOL han facilitado la coordinación con las policías nacionales? En este estudio de caso se argumenta que, en cierta medida, se debe a los siguientes factores: a) la naturaleza y estructura de esta organización intergubernamental; b) la autonomía y fortaleza institucional que han construido desde su creación; c) la amplia experiencia organizacional que han adquirido a partir de sus constantes intervenciones de apoyo; d) la burocracia civil y policial que atiende crisis como parte de sus funciones de rutina. Los hallazgos indican que INTERPOL es una organización con autonomía, agencia y legitimidad. Por lo tanto, puede ser considerada un actor estratégico (Barnett y Coleman, 2005), un actor autodirigido (Zamudio, 2019) o una organización completa (Brunsson, 2017).

Palabras clave: organizaciones internacionales, manejo de crisis, coordinación, corporaciones policiales.

Introducción

El propósito de este texto es analizar el desempeño de una organización internacional en un contexto de crisis global derivado de una pandemia. Se eligió a la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) por dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se trata de un caso atípico entre las organizaciones internacionales, pues formalmente no está conformada por Estados sino por partes de éstos, por agencias policiales nacionales. INTERPOL es una

organización tan *sui generis*, como especializada en el manejo de crisis de diversa índole. En segundo lugar, porque está realizando una labor de bajo perfil, pero sumamente útil para atender los cambios en las conductas criminales derivadas de la pandemia. En suma, su peculiar diseño organizacional y su experiencia institucional en la coordinación de esfuerzos en situaciones de crisis hace de INTERPOL un caso de estudio relevante para las comunidades de estudiosos de la gestión de crisis y las burocracias internacionales.

En tal virtud, es pertinente preguntarse: ¿qué características de su diseño organizacional facilitan la coordinación con las policías nacionales? Para dar respuesta a esta interrogante, se parte de un estudio de caso sobre las acciones realizadas por INTERPOL en el desarrollo de la crisis por la COVID-2019. A partir de técnicas diversas de análisis documental se reconstruye el caso con énfasis en cuatro aspectos: la evolución de la pandemia, la mutación del crimen organizado, la reacción de la organización internacional de interés y los mecanismos de coordinación con las autoridades nacionales. La información recabada y sistematizada se analiza desde la perspectiva de la teoría organizacional. De esta manera, INTERPOL es vista como un actor estratégico (Barnett y Coleman, 2005), un actor autodirigido (Zamudio, 2019) o una organización completa (Brunsson, 2017).

En este texto se argumenta que la coordinación de INTERPOL con las policías nacionales y organismos regionales policiales ha fluido con relativa facilidad. Esto se debe en cierta medida a los siguientes factores: a) la naturaleza y estructura de esta organización intergubernamental; b) la autonomía y fortaleza institucional que han construido desde su creación; c) la amplia experiencia organizacional que han adquirido a partir de sus constantes intervenciones de apoyo; d) la burocracia civil y policial que atiende crisis como parte de sus funciones de rutina. Dicho de otra manera, INTERPOL es una organización diseñada para la atención de crisis de seguridad y su trayectoria institucional la ha hecho resiliente a los cambios en el entorno. En cualquier caso, el diseño organizacional, el desempeño institucional y la relación de la INTERPOL con su entorno indican que es una organización con autonomía, agencia y legitimidad.

En la primera sección de este trabajo se presentará el debate teórico sobre la ontología de las organizaciones y el rol que pueden asumir en momentos de crisis a partir de su grado de autonomía. En la segunda parte, se expone someramente la metodología basada en el estudio de

caso. En el tercer apartado se describen las principales características de INTERPOL con particular énfasis en aspectos históricos que pueden resultar significativos para entender su operación actual. En la cuarta sección, se presenta el caso de estudio y se analizan los mecanismos de decisión y acción de la organización policial global. Se explica con detalle cómo INTERPOL enfrentó esta crisis y qué acciones o modificaciones a sus mecanismos organizacionales tuvo que crear o ajustar. Finalmente, se presentan conclusiones generales, poniendo especial atención en las lecciones aprendidas y en potenciales áreas de investigación.

El debate teórico y la perspectiva analítica

En la teoría organizacional hay dos grandes enfoques analíticos. En primer lugar, está la perspectiva instrumental que considera a las organizaciones como herramientas de sus líderes. En el caso de las organizaciones internacionales gubernamentales, serían instrumentos al servicio de los Estados-nación que las crearon y generalmente son miembros permanentes de éstas. En segundo lugar, está la perspectiva institucional, que asume que las organizaciones tienen su propia cultura, valores y normas (formales e informales) que ejercen influencia en la toma de decisiones (Christenssen, et al., 2007).

Estos dos amplios enfoques tienen variantes. La perspectiva instrumental tiene una vertiente jerárquica y una basada en la negociación. La primera resalta el peso de los líderes en la conducción de la organización, mientras que la segunda enfatiza la articulación de intereses entre diversos actores. Cabe señalar que ambas, a partir de una racionalidad medios-fines, consideran que los objetivos de la organización se definen exógenamente y perciben el cambio como un ajuste racional a nuevas metas definidas desde la jerarquía o consensuadas entre actores interesados (Christenssen, et al., 2007 y 2018).

La perspectiva institucional también contempla dos modalidades. En primer lugar, se encuentra el tipo cultural que asume que las organizaciones se encuentran institucionalizadas y que las tradiciones y la cultura organizacionales plantean restricciones al cambio y a la toma de decisiones. En segundo lugar, se ubica la perspectiva del mito que parte del supuesto teórico de que el entorno organizacional se encuentra institucionalizado y son los valores y normas dominantes en el ambiente los que afectan lo que la organización puede hacer. En ambos casos,

la perspectiva institucional asume que la organización actúa en función de su experiencia pasada sobre lo que es eficiente. (Christenssen, et al., 2007 y 2018).

En este texto, se asume la perspectiva institucionalista. De esta manera, se considera que las organizaciones, sin importar el ámbito de actuación, son “criaturas sociales” (Arellano, 2010). Tienen su origen en un marco normativo, de distinta índole, pero rápidamente adquieren vida propia. Particularmente, las organizaciones intergubernamentales “son criaturas políticas creadas en su momento por los Estados-nación para atender un sistema de relaciones e intercambios cada vez más complejo y globalizado” (Zamudio, Arellano y Culebro, 2016, p. 9). El origen pactado de las organizaciones es lo que genera que la perspectiva instrumental las considere herramientas, negando su carácter de actor colectivo.

Cabe señalar que la agencia y la autonomía no son inherentes a las organizaciones internacionales o nacionales, sino que tienen un carácter potencial o latente. Esto implica que no en todos los casos se desarrolla, por ello la noción de “actor autodirigido” se materializa cuando “una organización exhibe capacidad para reinterpretar su mandato y actuar a partir de procesos de decisión endógenos. Esto quiere decir que puede ajustar sus metas y objetivos, asimismo redefinir sus formas de trabajo sin que dichos cambios sean sugeridos o requeridos por los Estados” (Zamudio, 2018, p. 496). En el mismo tenor, se considera que la autonomía es resultado de “las estrategias de adaptación de una organización internacional a las presiones de su entorno, pues esto representa una fuente importante de cambio en sus tareas, diseño y mandato” (Barnett & Coleman, 2005, p. 594). Esta explicación del proceso de constitución de autonomía se da en el marco del institucionalismo sociológico. Desde esta perspectiva se genera un *trade-off* entre autonomía y recursos. Cuando la balanza se inclina recurrentemente hacia el primer componente, la organización internacional es considerada un “actor estratégico” (Barnett y Coleman, 2005).

De manera similar, se considera que sin autonomía la organización (nacional o internacional) se encuentra incompleta. El estatus de “verdadera organización” se adquiere cuando se alcanzan tres componentes esenciales: identidad, jerarquía y racionalidad (Brunsson, 2017). El primero contempla a la autonomía y los recursos colectivos, aquí no se trata de un *trade-off* (Barnett & Coleman, 2005) sino de obtener ambos. El segundo alude a mecanismos de control, gestión y

coordinación. El tercero se refiere a la intencionalidad para transformar la acción organizacional en objetivos, resultados y responsabilidades. En consecuencia, desde esta perspectiva, también existen “organizaciones parciales” (Brunsson y Ahrne, 2011). Éstas son consideradas agentes cuando la identidad es incipiente y hay una subordinación a un principal. De alguna manera, esta noción coincide con la perspectiva instrumental, donde los Estados funcionarían como principales. Cuando no hay principal y los miembros actúan en función de sus normas e intereses exógenos, la entidad organizacional es considerada una arena. En este escenario, la organización funciona más bien como un foro de deliberación.

Ahora bien, si nos enfocamos específicamente en las organizaciones policiales como INTERPOL, la discusión teórica se simplifica de cierta manera. De acuerdo con Deflem, “la teoría de la burocratización de la cooperación policial internacional predice un alto grado de autonomía de las instituciones policiales para determinar los medios y objetivos relacionados con el control del delito y la conservación del orden” (2007, p. 17). Desde esta perspectiva, no importa tanto el entorno de la organización. La autonomía se logra siguiendo una racionalidad instrumental (medios-fines). No obstante, Deflem (2007) coincide en que la autonomía de la organización policial es una condición necesaria para la cooperación internacional.

Para que la autonomía conduzca a la coordinación interorganizacional, las organizaciones policiales deben cumplir tres condiciones. En primer lugar, alcanzar “una posición de relativa independencia de los mandatos de los gobiernos de sus respectivos estados nacionales” (Deflem, 2007, p. 17). En segundo lugar, “desarrollar expertos sistemas de conocimiento que pueden compartir con profesionales entre fronteras nacionales” (Deflem, 2007, p. 18). Finalmente, apelar a la “naturaleza colaborativa, lo que no implica la formación de una fuerza policial supranacional” (2007, p. 18). Una vez cubiertos estos términos, la coordinación se suele formalizar por medio de “encuentros regulares, comunicación compartida, redes y otras instituciones de cooperación como cuarteles centrales a través de los cuales la información es canalizada” (Deflem, 2007, p. 18).

La perspectiva descrita previamente pone especial atención en la autonomía de las corporaciones miembros de la organización internacional policial. Esto es de suma utilidad heurística porque atiende el problema de la “doble eficiencia” (Welfens, 2000) que se suele

presentar en las organizaciones internacionales que enfrentan situaciones globales de crisis. En primera instancia se tienen que tomar decisiones eficientemente al interior de la organización y posteriormente de manera conjunta y coordinada con otras organizaciones. En la solución de este problema de eficiencia de segundo orden, se juega la adecuada asignación de recursos organizacionales para hacer frente a la crisis.

Para finalizar, es pertinente señalar que los estudiosos de los asuntos policiales consideran que las corporaciones de seguridad pública y nacional tienden cada vez más a buscar autonomía o “resistir los intentos de politización” (Deflem, 2007, p. 18). Sobre todo, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ya se verá más adelante, en qué medida INTERPOL puede ser considerada una “organización completa” o un “actor autodirigido” y, en su caso, de qué manera logró alcanzar niveles estables de autonomía, racionalidad y legitimidad.

Apartado metodológico

Este texto es resultado de una investigación basada en un estudio de caso. Es decir, “un estudio intensivo de una sola unidad con el propósito de entender una clase más grande de unidades similares” (Gerring, 2004, p. 342). Este tipo de investigación se realiza a partir de la selección de casos típicos o atípicos (Seawright & Gerring, 2008). Los primeros, son representativos de unidades con más o menos los mismos atributos, el criterio es la semejanza. En la segunda categoría de casos no hay similitud ni representatividad, sino que el criterio de selección es la diferencia. Dado que INTERPOL es una organización atípica, pues no fue fundada por Estados como casi todas las organizaciones internacionales gubernamentales, el estudio de caso realizado se ubica en el segundo tipo.

Como todo método de investigación, el estudio de caso con unidades de análisis atípicas presenta pros y contras. La principal ventaja radica en que permite estudiar a profundidad un fenómeno, en este caso la coordinación de una organización policial internacional con agencias de seguridad nacionales en contexto de crisis. Esto permite observar de mejor manera la relación entre la variable dependiente (coordinación) y las independientes de interés (características del diseño organizacional). Como toda investigación cualitativa, en el estudio de caso es difícil lidiar con problemas de equifinalidad, toda vez que puede haber dos o más explicaciones plausibles para el mismo efecto (Mahoney & Goertz, 2006). Además, los resultados y hallazgos

no se pueden extrapolar o generalizar, su alcance explicativo se remite al caso de estudio. Haciendo un balance, no es ocioso estudiar un caso atípico o “desviado” (Seawright & Gerring, 2008), pues puede ser útil para identificar anomalías teóricas.

El estudio de caso es longitudinal y corresponde a los primeros seis meses de configuración de la crisis. Se analiza la causa de la crisis, la declaratoria de emergencia internacional y la caracterización de la enfermedad como pandemia. Se trata de un fenómeno global, no solo por las dimensiones de la crisis, sino por el ámbito de actuación de INTERPOL. Sin embargo, la coordinación entre la organización policial mundial y los gobiernos nacionales se ilustra a partir de algunos ejemplos, fundamentalmente localizados en Europa. A la fecha, la pandemia en diversas partes del mundo está registrando rebrotes y la crisis sanitaria y económica se han agudizado. Dicho de otra manera, el fenómeno de estudio sigue su curso y por ello esta investigación debe considerarse exploratoria y coyuntural.

La INTERPOL: una añeja historia de cooperación interorganizacional

La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) es una “organización intergubernamental” que cuenta con 194 países miembros. Fue creada en septiembre de 1923 como la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC), con sede en Viena. En aquellos tiempos, el Dr. Johann Schober, Jefe de los Servicios Policiales de Viena, invitó a oficiales de las policías del mundo. Llegaron “131 representantes de 20 países a reunirse en Viena durante la primera semana de septiembre” (Fooner, 1989, p. 7).

La cooperación interorganizacional empezó tan solo seis años después de su creación. En 1929 la Liga de las Naciones organizó una Convención Internacional para la Eliminación de la Falsificación de Moneda y le asignó a la entonces CIPC (hoy INTERPOL) la operación del pacto. El éxito fue tal que se convirtió “en el primer modelo efectivo de control del crimen internacional” (Fooner, 1989, p. 9). En gran medida, esto se debió a que en esa época no había otras organizaciones, ni siquiera nacionales, que hicieran frente a este tipo de delitos. El reconocimiento mundial que recibió la organización policial internacional por esta labor se tradujo paulatinamente en legitimidad.

Desde los primeros años de vida institucional INTERPOL se posicionó como “el repositorio mundial de experiencia para frenar ciertos tipos de delito y también emergió como un proceso anti-crimen a partir de modelos de cooperación policial multinacional” (Fooner, 1989, p. 9). Esto no quiere decir que la trayectoria organizacional hasta nuestros días estuviera exenta de problemas políticos. En 1950 se retiraron de la organización Estados Unidos y Checoslovaquia por un problema diplomático tras el secuestro de dos aviones. La discusión giró en torno a si los secuestradores eran terroristas o refugiados políticos (Fooner, 1989). En ese momento la organización policial empezaba a fortalecer su identidad, pero todavía funcionaba como arena. No fue capaz de dirimir el conflicto entre los representantes de esos países.

Sin embargo, este conflicto aunado al aprendizaje institucional acumulado derivó en la aprobación de un nuevo Estatuto el 13 de junio de 1956. De esta manera, la organización mutó de la CIPC a INTERPOL y ganó autonomía al modificar su esquema de financiamiento. Este documento normativo permanece vigente hasta la fecha. Claramente, en su artículo 3 establece que “Está rigurosamente prohibida a la Organización toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial”. De esta manera eliminaron la discusión de asuntos de política doméstica o internacional y se concentraron en “la asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal” (Art. 2). En ese entonces eran 50 los países miembros, doce años después eran 100 y hacia el final de la Guerra Fría se llegó a 150.

Cabe señalar que tanto el Estatuto original como el vigente no son tratados suscritos ni requerían ser ratificados por los Estados. Se trata simplemente de un documento jurídico aprobado y firmado por los representantes de las corporaciones policiales integrantes. Por ello, INTERPOL “es percibida como una organización internacional no convencional: una agencia policial que es una curiosidad legal” (Fooner, 19989, p.19). INTERPOL tampoco es una “agencia policial supranacional con facultades de investigación ni de sanción” (Deflem, 2007, p. 19). Es una “organización policial sin poderes policiales” (Fooner, 1989, p. 12), es decir, una agencia de cooperación y colaboración entre ciertas agencias gubernamentales no de aplicación de la ley (*law enforcement*). Dadas las limitaciones del derecho internacional y la diversidad de normas penales en el mundo es lógico y sensato que así sea.

Los tres principales órganos de decisión para su operación cotidiana son la Asamblea General (AG), la Secretaría General (SG) y las Oficinas Centrales Nacionales (OCN). La AG es el órgano supremo de gobierno con representación de todos los países, se reúne una vez al año para deliberar y tomar decisiones. La SG es el órgano ejecutivo que coordina las actividades cotidianas y opera los programas, es encabezada por un Secretario General con *staff* policial y civil. Las OCNs se ubican en cada país miembro, generalmente están a cargo de servidores públicos de la policía nacional (o federal) y es frecuente que forme parte de la Secretaría o Ministerio al cual está adscrita la corporación policial.

Respecto a la membresía, llama la atención que los actores-integrantes centrales “no son los Estados, sino partes de los Estados; no son organizaciones internacionales, sino partes de organizaciones internacionales” (Rutsel, 2010, p. 2). En este sentido, INTERPOL se asemeja más a las organizaciones interparlamentarias que a las agencias del sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, rápidamente trascendió el estatus organizacional de arena. En gran medida se debe a la autonomía que logró con su esquema de financiamiento. INTERPOL tiene dos grandes fuentes de ingresos. Por un lado, están las contribuciones estatutarias que son obligatorias y un requisito de adscripción y permanencia. En 2019 representaron 59 millones de euros. Por el otro, se encuentran las aportaciones voluntarias que ese mismo año fueron de 80 millones de euros, sin contar las contribuciones en especie que generalmente son mediante personal operativo, oficiales de policía a disposición de la organización internacional. En 2019 representaban la el 25% del total del *staff* (INTERPOL, 2020).

De acuerdo con el artículo 2 de su Estatuto sus fines son: “a) conseguir y desarrollar...la más amplia asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal; y b) establecer y desarrollar todas las instituciones que puedan contribuir a la prevención y la represión de las infracciones de derecho común” (INTERPOL, 2020). Para cumplir con este mandato INTERPOL cuenta con tres programas mundiales: 1) lucha contra el terrorismo; 2) ciberdelincuencia; y 3) delincuencia organizada y nuevas tendencias delictivas.

Dadas estas características organizacionales, INTERPOL no lidera el manejo de crisis, ofrece apoyo y asistencia técnica para el control de éstas. La organización controla y gestiona 18 bases de datos con más de 100 millones de registros policiales. Este acervo de información es una

muestra de la legitimidad global que ha logrado INTERPOL. La organización policial global funciona como receptora y administradora de los datos que son proporcionados de buena fe por las autoridades nacionales, organizaciones regionales e incluso empresas privadas. Por ejemplo, en 2006 se habilitó a los países miembros el acceso a la base de perfiles de ADNE. Este acervo contaba en ese entonces con apenas 65 mil registros aportados por 48 países, pero estaba disponible para los 184 gobiernos nacionales. Hoy en día, esa base cuenta con alrededor de 242 mil registros aportados por 85 países miembros (INTERPOL, 2020). INTERPOL asumió la labor de fortalecer las capacidades tecnológicas de los Estados para que pudieran generar esta información.

Aunado a estas capacidades organizacionales, INTERPOL cuenta con “Unidades de Gestión de Crisis” que, a solicitud expresa de algún país miembro, asisten en casos de desastres y delitos graves. En el primer caso, se trata de “accidentes o catástrofes naturales de grandes magnitudes” (INTERPOL, 2020). En esas situaciones extremas suelen ayudar en la “identificación de víctimas de catástrofes”, para ello cuentan con protocolos de actuación desde 1984. Así lo hicieron en el tsunami de 2004 en Tailandia, a dónde enviaron más de dos mil especialistas para el proceso de identificación de cadáveres. En el segundo caso, aportan apoyo a la investigación criminal e información de inteligencia. Así lo hicieron en el atentado terrorista de Nairobi del 15 de enero de 2019.

Actualmente, INTERPOL se ha involucrado en el apoyo policial a los Estados miembros para la contención de la pandemia derivada de la expansión del COVID-19. Específicamente, se han concentrado en combatir las “amenazas emergentes”, es decir, las oportunidades que el confinamiento ha generado para la delincuencia organizada. En particular la falsificación de productos médicos, el fraude y los delitos cibernéticos. A continuación, se describe y analiza con mayor detalle el caso central de este texto: la coordinación interorganizacional policial en la COVID-19.

Estudio de caso: la INTERPOL y la pandemia de COVID 19

Para dimensionar de mejor manera la prontitud de la respuesta que tuvo INTERPOL conviene hacer un somero recuento de la evolución en la expansión del virus. El 31 de diciembre de 2019 la Comisión Municipal de Salud de Wuhan (provincia de Hubei, China) notificó a la

Organización Mundial de la Salud (OMS) un brote de casos atípicos de neumonía. El 1 de enero de 2020 la OMS desplegó a su Equipo de Apoyo a la Gestión de Incidentes y se declaró en estado de emergencia para contener el brote. El 5 de enero, la OMS publicó su primer parte sobre el “brote epidémico de neumonía de causa desconocida”, en ese momento había 44 casos registrados, de éstos 11 pacientes se encontraban graves y se había identificado 121 contactos directos con las cuatro decenas de enfermos (OMS, 2020a).

El 10 de enero de 2020, la OMS presentó una serie de lineamientos técnicos y emitió recomendaciones para todos los países sobre cómo detectar casos. El 12 de enero, la Comisión de Salud de China dio a conocer la secuencia genética de la nueva cepa de coronavirus. Para ese momento, ya se había registrado el primer fallecimiento y el número de contactos directos había incrementado a 763. Ante esta situación la OMS “desaconseja aplicar restricciones a los viajes a China o al comercio con este país” (OMS, 2020b). El 14 de enero, la OMS confirmó la transmisión entre seres humanos. El 22 de enero, la misión que la organización internacional había enviado a China anunció que se requería extender la investigación para determinar con mayor claridad el alcance de la transmisión entre humanos (OMS, 2020c).

Entre el 22 y el 23 de enero se reunió el Comité de Emergencias, de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005), para deliberar sobre si el brote en Wuhan representaba una emergencia pública sanitaria de alcance internacional. No se logró consenso más allá de seguir monitoreando el fenómeno viral. El 30 de enero sesionó de nuevo el Comité y, ante el registro de 7,818 casos en 19 países, ahora sí consideraron que se trataba de una “emergencia de salud pública de importancia internacional [ESPII]” (OMS, 2020d). El 3 de febrero, la OMS da a conocer su Plan Estratégico de Preparación y Respuesta para apoyar a los Estados con sistemas de salud más endebles (OMS, 2020e). Este documento fue actualizado el 14 de abril de 2020. Durante febrero se desarrollaron diversos foros de expertos y se envió una misión conjunta OMS-China.

Formalmente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinó que la expansión del COVID-19 representaba una pandemia el 11 de marzo de 2020. Hasta ese día había más de 118 mil casos en 114 países y 4,291 decesos; en 81 países no se habían notificado enfermos por este virus y en 57 se contabilizaban 10 o menos casos. Cabe precisar que el 90% del total de casos

se concentraba en cuatro países y, en China y la República de Corea se encontraban a la baja (OMS, 2020b). El 13 de marzo, la Fundación de las Naciones Unidas y la Fundación Filantrópica Suiza crearon el Fondo de Respuesta Solidaria contra la COVID-19 para recibir donaciones de actores privados y apoyar la labor de la OMS. En la segunda mitad de marzo, la OMS puso en operación el ensayo clínico internacional “Solidaridad” con el objetivo de recabar evidencia sobre tratamientos eficaces.

Desde la INTERPOL se siguió con atención todo este proceso y se empezaron a delinear acciones de apoyo. En el marco de la Operación Pangea XIII, el 19 de marzo de 2020, autoridades aduanales nacionales con apoyo de la INTERPOL lograron la incautación de productos farmacéuticos “potencialmente peligrosos” con un valor de 14 millones de dólares, detuvieron a 121 personas y desactivaron 2 mil sitios web en los que se comercializaban (INTERPOL, 2020a).¹ Más allá de la magnitud del decomiso, lo relevante fue la tendencia que los servicios de inteligencia de la organización policial internacional identificaron en el tipo de productos. Encontraron que las decenas de miles de mascarillas quirúrgicas (tapabocas) falsas no cumplían con estándares mínimos de calidad. También llamó la atención que entre los artículos más populares se encontraban los *espráis corona*, *kits contra el coronavirus* o una amplia gama de *medicamentos contra el coronavirus* (INTERPOL, 2020a). De manera tal, que la INTERPOL concluyó que lo decomisado era apenas “la punta del iceberg por lo que respecta a esta nueva tendencia de la falsificación” (INTERPOL, 2020a).

Sin duda alguna, el crimen organizado estaba empezando a aprovechar la coyuntura de la emergencia sanitaria. INTERPOL detectó una serie de “delitos emergentes”: venta ilegal de artículos médicos falsificados, fraudes y estafas financieras, así como diversas modalidades de ciberdelincuencia. Por ello, la organización policial global decidió hacer ajustes a sus operaciones cotidianas y diseñar una estrategia directa de apoyo a las autoridades

¹ Intervención global para decomisar y detener la comercialización en línea de medicamentos y accesorios médicos ilegales y falsificados. Inició en 2008 con acciones en ocho países, en 2017 se había expandido a 123 naciones. En 2018 la INTERPOL incautó 10 millones de unidades con valor de 14 millones de dólares, detuvo a 859 personas y desactivó 3,671 sitios web (INTERPOL, 2020).

internacionales, regionales y nacionales en materia de seguridad y de salud. Así como diversas labores de difusión sobre prevención de estos delitos dirigidas a la ciudadanía de todo el mundo.

Asumiendo que el óptimo funcionamiento de las corporaciones policiales requiere necesariamente de la salud del personal de seguridad pública, la INTERPOL emitió el 26 de marzo de 2020 las “Directrices para las Fuerzas del Orden”. Este documento está integrado por cuatro secciones. En la primera, se informa sobre el estado de la pandemia, ofrece datos sobre el nuevo virus y sus formas de contagio. En la segunda, se recomiendan medidas de protección individual, familiar y organizacional. En la tercera, se expone la importancia de la labor policial en un contexto de pandemia. Concretamente, INTERPOL enfatiza que “la función de los organismos encargados de la aplicación de la ley es esencial tanto para garantizar la aplicación de las medidas sanitarias que permitan contener el brote como para prevenir la comisión de determinados delitos surgidos a raíz de esta situación” (INTERPOL, 2020b, p. 8). De esta manera, se detalla el objetivo de la colaboración con autoridades del sector salud y de protección a la ciudadanía. En la cuarta, se ofrece información sobre el apoyo mundial que está aportando INTERPOL. Específicamente, se señala que la organización pone a disposición de las policías nacionales el Centro de Mando y Coordinación en funcionamiento 24/7, así como información de inteligencia y el apoyo de “las unidades de delincuencia especializada (que) velarán por la difusión de las últimas tendencias y peligros relacionados con la COVID-19” (INTERPOL, 2020b, p. 20).

Más adelante se detallarán las estrategias y acciones de INTERPOL para hacer frente a los delitos emergentes, facilitar el resguardo de instalaciones sanitarias y facilitar la labor de las autoridades de salubridad de las naciones. Sobre estas directrices, es pertinente señalar que la organización policial global es muy cuidadosa de no afectar las decisiones nacionales. En dicho documento advierten lo siguiente:

“Los organismos encargados de la aplicación de la ley deben entender estas directrices como un componente de la estrategia de respuesta al brote, y aplicarlas en estrecha colaboración con las autoridades sanitarias nacionales. No sustituyen a las directrices nacionales, sino que las complementan. Todas las medidas adoptadas por las autoridades policiales nacionales deben ajustarse a la legislación nacional aplicable y a las obligaciones internacionales” (INTERPOL, 2020b, p. 1).

Como se puede observar, es un diplomático llamado a la colaboración sin intervención ni alteración y mucho menos sustitución de las políticas domésticas definidas para hacer frente a la pandemia. Tal como declaró el propio Secretario General de INTERPOL, Jürgen Stock:

“Me he puesto en contacto con jefes de policía de todo el mundo y, tanto ellos como sus agentes, están siendo sometidos a una enorme presión por causa de la COVID-19. Así pues, y con el fin de ayudarles con su labor, estas directrices recogen las amenazas delictivas actuales y emergentes asociadas a esta pandemia, así como determinadas pautas sobre cómo protegerse a sí mismos y a las comunidades a las que sirven. Todos tenemos que participar en esta tarea, e INTERPOL seguirá proporcionando toda la ayuda que nuestros 194 países miembros puedan necesitar” (INTERPOL, 2020c).

Además, el Secretario General de INTERPOL se comprometió a que las unidades especializadas de la organización estarían informando puntualmente sobre los cambios en los comportamientos delictivos asociados a la COVID-19. Así como a mantener abierta la línea de comunicación mediante el Centro de Mando y Coordinación.

En seguimiento a este compromiso, el equipo de respuesta a ciberamenazas de INTERPOL detectó en los últimos días de marzo y los primeros de abril un notorio incremento de ataques con *ransomware* a hospitales y centros de atención médica.² De acuerdo con el Secretario General de la organización policial global, el bloqueo a los sistemas informáticos de hospitales “no solo retrasará la rápida respuesta médica que se requiere en estos tiempos sin precedentes, sino que podría provocar directamente muertes” (INTERPOL, 2020d). Además de proporcionar una serie de recomendaciones para prevenir estos ataques a infraestructura hospitalaria, INTERPOL brindó apoyo técnico para proteger los sistemas computacionales y difundió un listado de dominios de internet relacionados con este delito.

En abril el escenario de confinamiento social ya estaba generalizado a escala global. Ante esta situación, INTERPOL continuó con la identificación y análisis de los cambios en los patrones criminales. El 6 de abril de 2020, dieron a conocer un informe con una evaluación de las nuevas

² Es un programa de *software* malicioso que infecta las computadoras y envía mensajes demandando el pago de dinero para restablecer el funcionamiento del sistema. Generalmente se envía en correos electrónicos, mensajería instantánea o se descarga de falsos sitios de internet. Para incrementar la presión y acelerar el pago, los criminales pueden bloquear la pantalla y/o impedir el acceso a ciertos documentos.

amenazas que enfrentarían las policías y la sociedad en el contexto de pandemia. En dicho documento, daban a conocer una disminución en los robos a casa habitación y un claro incremento en los robos a fábricas y locales comerciales. Aunque esto suene bastante lógico, toda vez que una proporción significativa de la población mundial se encontraba confinada en sus hogares, es de relevancia que la INTERPOL pusiera la atención más allá de los hospitales. Así como el énfasis en que la delincuencia no se encontraba confinada, sino mutando. Al respecto, señalaron cinco grandes amenazas: a) un aumento notorio en el uso de *malware* y *ransomware*; ³ b) ataques cibernéticos a proveedores de servicios de salud y productores de artículos de primera necesidad; c) el comercio fraudulento de equipos de protección individual y medicamentos antivirales; d) el aumento de venta de drogas por redes sociales, aplicaciones cifradas y la red oscura (*dark web*); y e) la posibilidad de que las personas que vieron disminuidos o suprimidos sus ingresos sean víctimas de estafadores o usureros (INTERPOL, 2020e).

Tras evaluar las amenazas, la INTERPOL coordinó una operación en Europa para desarticular una banda de estafadores. La trama criminal inicia en Alemania, donde autoridades del sector salud de ese país adquirieron mascarillas a dos empresas, una en Zúrich y otra en Hamburgo, por un valor de 15 millones de euros. La cantidad adquirida era todavía insuficiente para cubrir las necesidades de los médicos alemanes. Así que los encargados de las adquisiciones de equipo médico siguieron buscando proveedores. La tarea se tornó muy difícil, dada la alta demanda mundial de este tipo de productos. Hasta que dieron con una empresa española que se anunciaba por internet. En realidad se trataba de un sitio web clonado por un grupo de ciberdelincuentes, quienes también habían *hackeado* las cuentas de correo de la empresa legal. Tras varios mensajes, la supuesta empresa se comprometió a entregar 10 millones de mascarillas a los funcionarios alemanes. No cumplieron en el tiempo acordado y explicaron un esquema de intermediación con ficticias empresas en Irlanda y Países Bajos. Pidieron un anticipo de millón y medio de euros para hacer una primera entrega de mascarillas. Los compradores realizaron la

³ También conocido como software malicioso, se refiere a cualquier programa o código que busca invadir, dañar o deshabilitar sistemas o equipo de cómputo con el objetivo de robar, cifrar o borrar datos.

transferencia a un banco irlandés y contrataron decenas de camiones y escolta policial para trasladar las mascarillas de Holanda a Alemania (INTERPOL, 2020f).

El día de la supuesta entrega, los proveedores informaron que no habían recibido el dinero y pidieron que se subsanara la transferencia mediante un pago directo de 880 mil euros a la empresa de los Países Bajos. Los funcionarios alemanes encargados de la compra volvieron a caer en el engaño y realizaron el envío del monto solicitado. Obviamente, el material nunca fue entregado. Al percatarse de la estafa, las autoridades alemanas acudieron a su banco. Verificaron que la empresa neerlandesa efectivamente existía, pero en sus registros no había rastro del pedido. Al solicitar el apoyo de la Unidad de Delincuencia Financiera de INTERPOL se descubrió que la página *web* de esa empresa también había sido clonada (INTERPOL, 2020f).

A partir de este momento se puso en marcha el esquema de coordinación en casos de emergencia. A través de la Oficina Central Nacional de Dublín se logró que el banco irlandés congelara la cuenta a la que se transfirió el primer millón y medio de euros. La Oficina Nacional de Delitos Económicos de la Garda (adscrita a la Policía Irlandesa) proporcionó la evidencia para que judicialmente se autorizara la retención de los recursos. Mientras, el Servicio de Información e Investigación Fiscal de los Países Bajos hizo lo mismo con la segunda transferencia. Sin embargo, 500 mil euros de los 880 mil transferidos ya habían sido movidos a una cuenta al Reino Unido y de ahí a una cuenta en Nigeria. Tras identificar a algunos sospechosos, INTERPOL giró una alerta a EUROPOL y lograron la detención de dos personas en los Países Bajos (INTERPOL, 2020f).

Este evento ilustra con claridad la capacidad de respuesta de la organización internacional, el nivel de coordinación entre ésta y autoridades nacionales financieras, policiales y de justicia de varios países e incluso regionales. Gracias a la rapidez de reacción una vez que el caso llegó a la INTERPOL se recuperó la mayor parte del dinero y el delito no quedó impune. Al momento de cerrar este texto no se habían registrado más detenciones, pero se contaban con elementos para continuar con la desarticulación de la banda criminal implicada.

De acuerdo con Deflem, “la teoría de la burocratización sugiere que las estructuras y procesos de la cooperación política internacional recaen en un alto grado de independencia institucional

entre las corporaciones policiales sobre las bases de las capacidades profesionales y consideraciones de eficiencia” (2007, p. 20). En el caso de INTERPOL se ha descrito el proceso histórico en el que se configurado como una organización completa con autonomía, racionalidad y legitimidad. Las decisiones en la crisis de la COVID-19 se han tomado desde la Secretaría General, muchas incluso directamente desde las Unidades Especializadas. No hubo necesidad de convocar a la Asamblea General para discutir, votar y en su caso aprobar las directrices enviadas a las policías nacionales. Tampoco fue necesario que la Oficina Central Nacional de Irlanda tuviera el visto bueno de la Secretaría General de INTERPOL para solicitar a las autoridades judiciales y bancarias el congelamiento de la cuenta. Más allá de los protocolos de actuación, el personal de INTERPOL se encuentra altamente capacitado, pero también habituado a gestionar y actuar en este tipo de situaciones. El manejo de crisis y la reacción inmediata es parte de sus actividades cotidianas.

Este caso ilustra también la importancia de contar con mecanismos de coordinación suave y fluida (*smooth coordination*). No es fácil mantener contacto directo con los responsables de 194 policías de países cultural, racial, política e ideológicamente diversos. Sin embargo, parece ser que los Secretarios Generales de INTERPOL lo han logrado con mucha diplomacia y tacto político. Por supuesto, ayuda mucho que la organización no se asuma como la policía del mundo, como en algún momento se le denominó a Estados Unidos. El énfasis normativo y discursivo de que INTERPOL únicamente brinda asistencia le ha permitido colocarse estratégicamente como un activo de la labor policial nacional. De esta manera ha podido suplir el déficit legal que en algún momento pudo tener por su peculiar origen. Al menos para este caso, la legitimidad de INTERPOL es de carácter procedimental y asociada al desempeño organizacional.

Al menos para la crisis de la COVID-19, la evidencia recabada, sistematizada y analizada indica que la coordinación ha fluido en buenos términos. Durante mayo de 2020 INTERPOL puso en marcha la campaña de concientización #WashYourCiberHands con el objetivo de “fomentar una buena ciber higiene” (INTERPOL, 2020g). Esta campaña está dirigida a ciudadanos y empresas para que tengan información básica sobre cómo cuidar su información y datos personales de los virus informáticos esparcidos por la ciberdelincuencia en esta pandemia. Aún es pronto para evaluar el impacto, pero en términos de coordinación entre organizaciones internacionales, regionales y nacionales el saldo es positivo.

Por principio de realidad, también hay que reconocer que hay temas que hacen más complicada la cooperación. El ámbito de acción de INTERPOL no escapa a esta situación. Los pocos textos publicados sobre el desempeño organizacional de INTERPOL parecen coincidir en que el combate al terrorismo es particularmente complicado. Fundamentalmente, porque las grandes potencias prefieren operar de manera unilateral y suman poco a los esfuerzos internacionales para combatir esta amenaza global (Deflem, 2007; Sandler, Arce & Enders 2011). Claramente, este es tema de otra investigación; sin embargo, es pertinente mencionarlo para no generalizar el desempeño organizacional de una crisis al resto de las actividades que desempeña INTERPOL.

Conclusiones

La investigación realizada y presentada en este texto refuerza la idea de que INTERPOL es una “organización completa” (Brunsson, 2017). En casi un siglo de existencia no solo ha sobrevivido, sino que ha adquirido y consolidado su identidad, jerarquía y racionalidad. Sus mecanismos de acción y toma de decisiones dan cuenta de amplia autonomía. Su trayectoria de cambios organizacionales indica alta resiliencia ante choques en el entorno internacional. En este sentido, es capaz de actuar como agente estratégico o autodirigido. Como cualquier otra organización, INTERPOL es una “criatura social” (Arellano, 2010) que nació a partir de un marco normativo, pero inmediatamente adquirió vida propia. Ya se ha expresado el carácter *sui generis* del acto jurídico que le dio vida institucional a la organización policial global. También se ha mencionado que eso no ha sido obstáculo, sino que la incertidumbre generada ha sido usada en provecho de un desempeño flexible, capaz de cambiar y adaptarse mucho más rápido que cualquier policía nacional.

En este texto se ha argumentado que la coordinación de INTERPOL con las policías nacionales durante la crisis de la COVID-19 ha fluido sin mayores contratiempos. La naturaleza y estructura de esta organización intergubernamental ha facilitado su supervivencia y adaptación al turbulento entorno internacional. Sería complicado sostener que INTERPOL es un instrumento de un Estado o grupo de Estados. Se trata, más bien, de un actor autodirigido que ha logrado formar una burocracia civil y policial que suele ser requerida por los gobiernos nacionales en situaciones de emergencia. A ello han contribuido muchas aportaciones

voluntarias de los Estados que son en especie a través de la comisión de personal altamente entrenado y cualificado.

En la crisis analizada ha quedado de manifiesto que las operaciones de INTERPOL se caracterizan por el sentido de urgencia y oportunidad. La dirigencia de la organización policial global tiene muy claros los alcances y límites de su mandato. Asisten sin intervenir, ayudan sin estorbar. Suman recursos sin trasgredir las decisiones de política domésticas. Los hallazgos de este estudio de caso también son de utilidad para identificar posibles líneas de investigación.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales sería pertinente estudiar con mayor profundidad la coordinación con las “organizaciones privadas que dominan la economía mundial” (Reinalda & Verbeek, 1998). En este texto se aborda el tema someramente en el ejemplo de la estafa europea. Desde los estudios policiales conviene voltear a ver y analizar con más detalle esta “organización policial sin poderes policiales” (Fooner, 1989). Habría que explorar el impacto de diseños organizacionales más flexibles en el desempeño policial.

Referencias de la sección

- Abbott, K. & Snidal, D. (1998). "Why States Act through Formal International Organizations", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, pp. 3-32.
- Arellano, D. (2010). "El enfoque organizacional", en Merino y Cejudo [Coords]. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. FCE / CIDE. México.
- Barnett, M. & Finnemore, M. (1999). "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, Vol. 53, No. 4, pp. 699-732.
- Barnett, M. & Coleman, L. (2005). "Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations", *International Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 4, pp. 593-619.
- Brunsson, N. & Ahrne, G. (2011). "Organization outside organizations: the significance of partial organization", *Organization*, 18 (1), pp. 38-104. DOI: 10.1177/1350508410376256
- Brunsson, N. (2017). *Reform as a Routine. Organizational Change and Stability in Modern World*. Oxford University Press.
- Christensen, T., Laegrid P., Roness, P. & Rovik, K. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. Routledge.
- Christensen, T., Laegrid P. & Rykkja, L. (2018). "Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police", *Public Policy and Administration*, Vol. 33 (3), pp. 241-259. DOI: 10.1177/0952076717709523
- Deflem, M. (2007). "International Police Cooperation against Terrorism: Interpol and Europol in Comparison", Durmaz, H., Sevinc, B., Yayla, A. & Ekici, S. [Eds.] *Understanding and Responding to Terrorism*. IOS Press /NATO, pp. 17-25.
- Ellis, D. (2010). "The Organizational Turn in International Organization Theory", *Journal of International Organization Studies*, 1 (1), pp. 11-28.
- Fooner, M. (1989). *Interpol. Issues in World Crime and International Criminal Justice*. Springer Science / Business Media, LCC.
- Gerring, J. (2004), "What Is a Case Study and What Is It Good For?", *American Political Science Review* 98(2): 341-354.

- Hurst, J. (2007). “Interpol-Providing Support and Assistance to Combat International Terrorism”, Durmaz, H., Sevinc, B., Yayla, A. & Ekici, S. [Eds.] *Understanding and Responding to Terrorism*. IOS Press /NATO.
- INTERPOL (2019). *Informe Anual 2018*. INTERPOL.
- INTERPOL (2020a). “Una operación mundial revela un aumento de los productos médicos falsos relacionados con la COVID-19”, *Comunidad de Prensa*, 19 de marzo, INTERPOL. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/Una-operacion-mundial-revela-un-aumento-de-los-productos-medicos-falsos-relacionados-con-la-COVID-19>
- INTERPOL (2020b). *Directrices para las Fuerzas del Orden. Pandemia de COVID-19*, 26 de marzo, INTERPOL. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/INTERPOL-publica-directrices-internacionales-para-apoyar-la-respuesta-de-las-fuerzas-del-orden-a-la-COVID-19>
- INTERPOL (2020c). “INTERPOL publica directrices internacionales para apoyar la respuesta de las fuerzas del orden a la COVID-19”, *Comunidad de Prensa*, 26 de marzo, INTERPOL. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/INTERPOL-publica-directrices-internacionales-para-apoyar-la-respuesta-de-las-fuerzas-del-orden-a-la-COVID-19>
- INTERPOL (2020d). “Los ciberdelincuentes secuestran datos de las instituciones esenciales de atención médica”, *Comunidad de Prensa*, 4 de abril, INTERPOL. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/Los-ciberdelincuentes-secuestran-datos-de-las-instituciones-esenciales-de-atencion-medica>
- INTERPOL (2020e). “Prevención de la delincuencia y protección de la policía: INTERPOL realiza una evaluación mundial de amenazas vinculadas a la COVID-19”, *Comunidad de Prensa*, 6 de abril, INTERPOL. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/Prevencion-de-la-delincuencia-y-proteccion-de-la-policia-INTERPOL-realiza-una-evaluacion-mundial-de-amenazas-vinculadas-a-la-COVID-19>
- INTERPOL (2020f). “Desenmascarados: sale a la luz una estafa internacinal relacionada con la COVID-19”, *Comunidad de Prensa*, 14 de abril, INTERPOL. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Noticias-y->

acontecimientos/Noticias/2020/Desenmascarados-sale-a-la-luz-una-estafa-internacional-relacionada-con- la-COVID-19

INTERPOL (2020g). “INTERPOL lanza una campaña de concientización sobre las ciberamenazas vinculadas a la COVID 19”, *Comunidad de Prensa*, 6 de mayo, INTERPOL. Recuperado de: [https://www.interpol.int/es/ Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/INTERPOL-lanza-una-campana-de-concienciacion-sobre-las- ciberamenazas-vinculadas-a-la-COVID-19](https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2020/INTERPOL-lanza-una-campana-de-concienciacion-sobre-las-ciberamenazas-vinculadas-a-la-COVID-19)

Mahoney, J. & Goertze, G. (2006). “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research” en *Political Analysis*, 14, pp. 227-249.

Organización Mundial de la Salud (2020a). *Neumonía de causa desconocida-China. Brotes epidémicos*. 05 de enero. OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause- china/es/>

Organización Mundial de la Salud (2020b). *Nuevo coronavirus-China. Brotes epidémicos*. 12 de enero. OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/csr/don/12-january-2020-novel-coronavirus-china/es/>

Organización Mundial de la Salud (2020c). *Mission Summary: WHO Field Vist to Wuhan, China 20-21 January 2020*. 22 de enero. OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/china/news/detail/22-01-2020-field-visit- wuhan-china-jan-2020>

Organización Mundial de la Salud (2020d). *Declaración sobre la segunda reunion del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005)*. 30 de enero. OMS. Recuperado de: [https://www.who.int/ es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations- \(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

Organización Mundial de la Salud (2020e). *Strategic preparedness and response plan*. 3 de febrero. OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/publications-detail/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the- new-coronavirus>

Organización Mundial de la Salud (2020f). *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19*. 11 de marzo. OMS. Recuperado de: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/ who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

- Reinalda, B. & Verbeek, B. [Eds.] (1998). *Autonomous Policy Making by International Organizations*. Routledge.
- Rutsel, M. (2010). *The Legal Foundations of INTERPOL*. Hart Publishing.
- Sandler, T., Arce, D. & Enders, W. (2011). “An Evaluation of Interpol’s Cooperative-Based Counterterrorism Linkages”, *The Journal of Law & Economics*, Vol. 54, No. 1, pp. 79-110.
- Seawright, J. & J. Gerring (2008), “Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options”, *Political Research Quarterly*, 61(2): 294-308.
- Welfens, P. (2000). “Globalization of the economy and International Organizations: Developments, Issues and Policy Options for Reform”, Welfens, P. & Tilly, R. *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management*. Springer. Pp. 13-72.
- Zamudio, L., Arellano, D. y Culebro, J. (2016). *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*. CIDE. México.
- Zamudio González, L. (2018). “La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Una Organización autodirigida”, *Foro Internacional*, 233, LVIII, pp. 493-536.

Capítulo 2. La ilusión de la gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública: la policía metropolitana de Guadalajara

Resumen

Esta investigación parte de un estudio de caso longitudinal (2013-2020) que observa los esfuerzos institucionales para la construcción de una policía metropolitana del área de Guadalajara. La evidencia documental y estadística es analizada desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana. Entre los hallazgos, sobresale que se han creado tres corporaciones policiales de manera oficial, pero en la práctica, Guadalajara no cuenta con una policía propiamente metropolitana. Los mecanismos empleados corresponden con los siguientes modelos de gobernanza: convenios intermunicipales, coordinación vertical y la creación de agencias metropolitanas. En este proceso ha predominado la coordinación vertical a iniciativa del gobernador, sin importar el partido político en el Gobierno del Estado. En conclusión, la gobernanza metropolitana en materia policial no es más que una ilusión.

Palabras clave: gobernanza, área metropolitana, seguridad públicas, policías.

Introducción

*[...] las áreas metropolitanas han sido los territorios olvidados de la descentralización
(Lefèvre, 2010, p. 626)*

El 5 de junio de 2020, la Policía Municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco reprimió brutalmente a un grupo de manifestantes que protestaban, paradójicamente, contra la violencia policial. Un día antes, Giovanni López, joven trabajador de la industria de construcción, fue detenido por elementos de la policía municipal por no usar cubrebocas, una de las medidas sanitarias indicadas por las autoridades para disminuir el riesgo de contagio en plena pandemia de COVID-19. Durante la aprehensión fue golpeado y posteriormente torturado, hasta que falleció. Está claro que la policía no actuó conforme a los protocolos sobre el uso de la fuerza, no siguió los procedimientos del Registro Nacional de Detenciones y mucho menos respetó los

derechos fundamentales del detenido.⁴ Horas después de la salvaje represión de los manifestantes, el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, anunció que “había decidido tomar el control de la policía municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos” (Redacción, 2020).

Además del evidente abuso en el uso de la fuerza pública, llama la atención que la policía municipal estuviera todavía en operación, pues se suponía que para entonces ya operaba un mando policial metropolitano. El 26 de julio de 2019, el Gobierno del Estado de Jalisco firmó un convenio para la creación de la Policía Metropolitana con los nueve Presidentes Municipales del área metropolitana de Guadalajara;⁵ esta nueva corporación de seguridad pública fue presentada oficialmente el 20 de agosto de ese mismo año. En esa ocasión, el entonces Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, Alfonso Durazo, sostuvo que “la Policía Metropolitana permitirá coordinar esfuerzos, optimizar recursos y capacidades de respuesta muy por encima de límites municipales que complican el quehacer operativo de las fuerzas de seguridad pública” (SSyPC, 2019).

Ese mismo día se anunció el inicio de las operaciones de esta nueva corporación. Sin embargo, los hechos indican que no hubo coordinación de esfuerzos ni se superaron los “límites municipales”. La policía de Ixtlahuacán es una corporación de seguridad pública con apenas 49 elementos operativos; 21 de ellos ni siquiera estaban dados de alta oficialmente, y 22 habían reprobado sus evaluaciones de control de confianza (Magallón, 2020). Estos indicios de debilidad institucional y corrupción justifican la pertinencia de una Policía Metropolitana, pues una corporación de seguridad pública que trasciende al ámbito municipal sigue siendo una respuesta del gobierno local que evita la centralización de la función policial.⁶

⁴ El 17 de mayo de 2019 se publicó la Ley Nacional del Registro de Detenciones en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El Registro tiene como finalidad “prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada”. Para más información, se recomienda revisar los Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones, publicados en el DOF el 22 de noviembre de 2019.

⁵ Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo.

⁶ Esto puede ser visto desde la óptica de la gubernamentalidad (Ríos, 2014), los convenios intermunicipales como instrumentos de gobierno (Cantú et al., 2011) o desde una lógica de gobernanza metropolitana (Tomàs, 2015). En cualquier caso, el objetivo es mejorar el desempeño policial y las condiciones objetivas y subjetivas en materia de seguridad pública.

Estos lamentables hechos ilustran las complejidades de la gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública. El traslape de jurisdicciones, la fragmentación de funciones, la diversidad y desigualdad de capacidades institucionales municipales son apenas algunos de los obstáculos más recurrentes.⁷ Además, se despoja al discurso metropolitano-céntrico de sus aspectos retóricos, que ensalzan la creación de agencias metropolitanas como la panacea de todos los problemas públicos de una urbe. A todas luces, la policía estatal y la metropolitana brillaron por su ausencia; ahora bien, ¿de qué manera exhibe esto la ilusión metropolitana en materia de seguridad pública? Más adelante se presentará evidencia empírica que provee una respuesta plausible a esta pregunta.

En este texto se analizarán los esfuerzos institucionales por construir una policía metropolitana en Guadalajara y los ocho municipios circunvecinos. El objetivo es observar en qué medida se ha avanzado en la conformación de una corporación de seguridad de esta naturaleza, así como identificar los principales obstáculos en este proceso. Se trata de un estudio de caso longitudinal que analiza el uso de varios instrumentos de coordinación intermunicipal de la función policial a lo largo del periodo 2013-2020.

En la primera sección de este documento se perfilará el enfoque de análisis basado en la discusión sobre la gobernanza metropolitana, con particular énfasis en los modelos de institucionalización de distintas formas de coordinación metropolitana. En la segunda parte, se describirán a detalle los cambios organizacionales que ha sufrido la policía metropolitana desde su creación en 2013 como un grupo especial de la Fuerza Única Jalisco (FUJ). Finalmente, a partir de información sobre incidencia delictiva y capacidades institucionales, se analizarán los modelos policiales ensayados en la zona metropolitana de Guadalajara.

En términos simples, el concepto de gobernanza se refiere a “una estructuración de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores grupos y organizaciones” (Arellano et al., 2014, p. 121). No obstante, cabe señalar que la gobernanza remite más bien a un marco analítico en torno

⁷ En 2010 ya eran claras las asimetrías institucionales de las policías municipales de la zona metropolitana. De acuerdo con Moloeznik, “el problema reside en los desbalances o desequilibrios entre los ingresos de los agentes de policía de cada uno de los seis municipios que integran la ZMG: sólo Guadalajara garantiza ingresos superiores a los 8,000 pesos mensuales” (2010, p. 16).

a un debate (claramente prescriptivo) sobre la mejor forma de tomar decisiones en democracia. Vista así, se pueden identificar tres grandes perspectivas al respecto: la primera se refiere a la búsqueda de soluciones colectivas a problemas comunitarios; la segunda se enfoca en el rol de actores sociales en la definición de asuntos públicos, mientras que la tercera postula distintas formas de interacción y dirección entre el Estado y la sociedad civil en distintos ámbitos de política pública (Pierre y Peters, 2020).

Hay cierto consenso sobre el uso del término gobernanza como un “concepto paraguas” (Pierre y Peters, 2020; Crespo y Cabral, 2010), tan amplio que suele emplearse con adjetivos para delimitar su significado. En este texto se alude a la gobernanza metropolitana en particular. Para entender este concepto a cabalidad es pertinente evocar primero el fenómeno metropolitano, es decir, el ámbito donde se observará a la gobernanza en acción. El término metropolitano se “refiere a áreas grandes, contiguas y urbanizadas, que involucran una o más jurisdicciones locales de gobierno, que han surgido a través de procesos de urbanización a gran escala y de conurbación; generalmente están pobladas por más de 500 mil habitantes y, a menudo, más de un millón” (Wilson et al., 2012, p. 2).

No obstante, también puede resultar analíticamente útil observar el fenómeno de la “metropolización como un proceso”, es decir, como:

“una tendencia hacia el desbordamiento de las ciudades centrales más allá de sus límites originales, lo que conlleva a su transformación en complejos sistemas basados en interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas entre las urbes que forman parte de conglomerado global” (Gallego, et al., 2018, p. 51).

Desde esta perspectiva, el área de la metrópoli es hasta cierto punto funcional, de manera que rebasa los límites municipales y propicia el traslape de jurisdicciones.

Ante este complejo escenario de fragmentación-interdependencia, la gobernabilidad se vuelve incierta; de hecho, se puede afirmar que “las metrópolis, como las sociedades, nunca son totalmente gobernadas” (Ugalde y Le Galès, 2017, p. 25). Desde esta óptica, las relaciones de poder siempre incluyen resistencia de los sujetos potencialmente afectados y la imposición no es una alternativa viable. Al respecto, hay que considerar que la metropolización implica “la

especialización de la política [lo cual] arroja nuevos problemas para las formas de gobierno democrático” (Pugh et al., 2009, p. 107).

Precisamente por lo anterior, la gobernanza metropolitana “hace referencia a la capacidad de hacer frente a los retos de las aglomeraciones urbanas” (Tomàs, 2015, p. 3). Visto de otra manera, la gobernanza “en el sentido de la sociología política es definida como un proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar metas apropiadas que han sido discutidas y definidas colectivamente en ambientes fragmentados e inciertos” (Le Galès, 1998, p. 495). Desde esta perspectiva, la “gobernanza urbana” tiene dos aspectos centrales. En primer lugar, la dimensión interna se refiere “a la capacidad de integrar organizaciones, actores, grupos sociales y diferentes intereses [...] para promover la cohesión y consecución de metas y objetivos comunes” (Le Galès, 1998, p. 496). En segundo lugar, la dimensión externa alude a la capacidad de representar hacia afuera de la metrópolis los intereses colectivos construidos en el ámbito interno (Le Galès, 1998).

Como se puede apreciar, el concepto de gobernanza metropolitana tiene una fuerte carga normativa. Está directamente asociado con las nociones más contemporáneas de democracia participativa, pero también con modelos cercanos a la Nueva Gestión Pública, así como a la gestión colaborativa por medio de redes multinivel o de pluralidad de actores (Pierre y Peters, 2020; Aguilar, 2013). Aunque en términos prescriptivos estas ideas son una guía hacia dónde y cómo se debe avanzar en la solución de problemas metropolitanos, hay una escasez de referentes empíricos, en gran medida porque, a pesar de las buenas intenciones o la voluntad discursiva, es muy complicado resolver los problemas de coordinación y acción colectiva que presenta cualquier esfuerzo institucional por promover formas de gobernanza.

De acuerdo con Tomàs (2015) existen cuatro grandes modelos de gobernanza metropolitana que varían según el grado de institucionalización que pueden alcanzar. En primer lugar, en el nivel máximo se encuentra el gobierno metropolitano, sea de elección directa o indirecta: la “creación de instituciones metropolitanas con fuertes poderes (autonomía jurídica y fiscal) y legitimidad democrática (elección de sus representantes)” (Tomàs, 2015, p. 5). Este es el menos común de los modelos, pero es posible identificar algunos ejemplos como las áreas metropolitanas de

Barcelona y Lisboa, en España y Portugal, respectivamente, así como la región de Stuttgart, Alemania. En los primeros dos casos la elección de los representantes es indirecta, y en el tercero es directa. En segundo lugar se encuentra la agencia metropolitana, una institución de tipo sectorial con una sola y exclusiva función central. Por ejemplo, “en Frankfurt se trata de la planificación regional. En el caso de Birmingham, hay diversas agencias sectoriales con las funciones del transporte, la policía, los incendios y emergencias” (Tomàs, 2015, p. 7). En México se pueden encontrar agencias de este tipo en las áreas metropolitanas de Guadalajara (Díaz, 2018).⁸ Sin importar el tema o la función, se trata de modelos de gobernanza metropolitana con un nivel intermedio-alto de institucionalización; es decir, organizaciones formales que han resultado de alguna decisión legislativa o administrativa.

En tercer lugar, se identifican los mecanismos de coordinación vertical “a partir de un ámbito de gobierno ya existente: una región, provincia, etc.” (Tomàs, 2015, p. 4). En estos casos, alguna autoridad de determinada demarcación política-administrativa asume por iniciativa propia las funciones de coordinación para la atención de uno o más problemas metropolitanos sin transgredir la normatividad, pero también sin mandato legal específico. De este modelo de gobernanza con institucionalización medio-baja abundan ejemplos en todo el mundo. Para no ir tan lejos, en Guadalajara la creación de la primera “Policía Metropolitana” en 2013 fue resultado de las gestiones y el cabildeo del gobernador de Jalisco para conformar una policía que trascendiera el ámbito municipal.

Finalmente, en el nivel con el menor grado de institucionalización se ubica la cooperación voluntaria entre municipios, generalmente mediante “mancomunidades o planes estratégicos” (Tomàs, 2015, p. 4). Generalmente, se trata de demarcaciones territoriales conurbadas a una misma metrópoli. Es el caso más recurrente y puede considerarse desde un esquema básico de diálogo permanente hasta la firma de convenios de colaboración en diversas materias; casi por definición, se refiere al primer acercamiento que puede haber entre autoridades de cierta zona metropolitana. Dependiendo del grado de compromiso y éxito en el cumplimiento de los acuerdos, se puede escalar en esta jerarquía de modelos de gobernanza metropolitana.

⁸ Por ejemplo, las Agencias Metropolitanas de: Seguridad Pública, Medio Ambiente, Movilidad, Cooperación Internacional y Gestión de Residuos Sólidos, así como el Instituto Metropolitano de Planeación.

A partir de esto, se hace evidente que un aspecto central de la gobernanza metropolitana radica en la coordinación entre actores e instituciones, pero también entre ámbitos de políticas públicas. De acuerdo con Díaz Aldret: “en la actualidad la gobernanza metropolitana es un problema de coordinación de políticas más que de creación ex profeso de gobiernos/agencias o de búsqueda de una escala adecuada de las unidades administrativas para la gestión de servicios públicos” (2018, p. 129). En los pocos casos en los que se han creado agencias sectoriales en México se asume (al menos implícitamente) que basta con ello para alcanzar la anhelada coordinación; sin embargo, se olvida que el éxito de las políticas públicas se juega en el “campo de batalla” (Merino, 2010), es decir, en la implementación. Por ello, la “gobernanza, como las políticas públicas, es resultado de acciones colectivas, instituciones, actores colectivos, protesta e implementación” (Le Galès, 1998, p. 28).

En este mismo sentido, se puede considerar que la noción de gobernanza implica “un desafío a la gestión y la coordinación” (Crespo y Cabral, 2010, p. 642). Aunque en México se han puesto en práctica diversos acuerdos bilaterales y multilaterales entre municipios, poco se ha avanzado “en crear un efectivo nivel de estructuras gubernamentales democráticas, representativas y participativas en el ámbito metropolitano” (Ward y Robles, 2012, p. 169). Es preciso tener en cuenta que “la gobernanza resulta de los distintos tipos de arreglos que los actores construyen desarrollando una triple capacidad para la acción, integración y adhesión, lo cual resulta en la capacidad para la representación” (Crespo y Cabral, 2010, p. 646). Sin representación clara y efectiva de los diversos sectores que conforman una metrópoli, aludir a una gobernanza metropolitana no pasará de las buenas intenciones.

Ahora bien, ¿por qué en México la perspectiva de la gobernanza metropolitana es apenas incipiente? En primer lugar, porque (como se afirma en el epígrafe de este artículo) las “áreas metropolitanas han sido el territorio olvidado de la descentralización” (Lefèvre, 2010, p. 626). En 1983, las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) otorgaron más competencias a los municipios, y en 1999 concedieron facultades legislativas a los Ayuntamientos. A raíz de este proceso, los municipios ganaron autonomía y las áreas metropolitanas permanecieron ocultas en el entramado del federalismo

mexicano. Además, habría que considerar cinco factores decisivos en el surgimiento de modelos de gobernanza metropolitana:

- a) los poderes constitucionales atribuidos a los gobiernos locales, incluyendo la capacidad fiscal;
- b) la geografía jurisdiccional del gobierno local; c) las características técnicas y organizacionales de los sistemas de provisión de servicios públicos; d) los sistemas electorales y las prácticas políticas; y e) las presiones demográficas y cívicas (Wilson et al., 2012, p. 34).

No obstante, cada uno de estos factores es modificable mediante políticas públicas; dicho de otra manera, “las políticas públicas determinan la política” (Lowi, 1972, p. 299). En este marco, las bases de los modelos de gobernanza metropolitana pueden diseñarse y desarrollarse a partir de decisiones, pero también de acciones orientadas a incrementar las capacidades institucionales de los Ayuntamientos para facilitar la coordinación. Esto cobra mayor relevancia cuando el principal reto es que “la fragmentación es inherente al fenómeno metropolitano y, por lo tanto, siempre plantea problemas para la coordinación intergubernamental” (Díaz, 2018, p. 128). Ante esta situación, hay que considerar la utilidad heurística y práctica de concebir los instrumentos de política pública como artefactos de poder. Vista así, la

“instrumentación de políticas públicas es un medio para reorientar la relación entre la sociedad política (vía la administración) y la sociedad civil (vía los sujetos administrados), hacia intermediarios en la forma de dispositivos que combinan componentes técnicos (mediciones, cálculos, procedimientos, Estado de Derecho) y sociales (representación, símbolos)” (Le Galès y Kassim, 2010, p. 5).

Dicho de otra manera, la gobernanza metropolitana no se puede instaurar por decreto o a fuerza de convenios de colaboración que, en el mejor de los casos, se basan meramente en la buena voluntad política.

En suma, si se desea analizar la gobernanza metropolitana no se puede perder de vista la implementación de las políticas públicas, pues se trata de “un indicador claro de los modos de gobernanza en acción” (Le Galès, 1998, p. 34). Además, hay que considerar que “no hay recetas institucionales para optimizar la coordinación a nivel metropolitano” (Díaz, 2018, p. 131). De alguna manera, se trata de asumir una perspectiva casuística, casi artesanal; ello implica apegarse a la toma de decisiones bajo una lógica incrementalista. Hay que avanzar poco a poco,

por medio de prueba y error, así como considerar las particularidades de cada zona metropolitana y las demarcaciones municipales que la conforman.

La policía ¿metropolitana? de Guadalajara

El debate sobre el fenómeno metropolitano no es nuevo en Guadalajara. En 1989, una década antes de que los municipios adquirieran facultades legislativas para sus Ayuntamientos, se creó el Consejo Metropolitano de Guadalajara como un “órgano de concertación social y gubernamental” (Arellano, 2014) integrado por representantes de los ocho municipios de la zona conurbada y dependencias federales y estatales. En 1993, se estipuló en la La Ley de Desarrollo Urbano que el Consejo Metropolitano era una instancia de carácter administrativo y se le otorgaron capacidades de sanción sobre los planes intermunicipales (Arellano, 2014). Finalmente, en 2009 el Congreso del Estado declaró la constitución del área metropolitana de Guadalajara (Decreto No. 25400). Dos años después se promulgó la Ley de Coordinación Metropolitana en la que se establecieron los siguientes órganos: a) Junta de Coordinación Metropolitana; b) Instituto Metropolitano de Planeación; y c) Consejo Ciudadano Metropolitano.

El desarrollo de este marco normativo y las respectivas instituciones exaltaron el optimismo de algunos estudiosos de las áreas metropolitanas, a tal grado que se llegó a plantear la hipótesis de que en Guadalajara se atestiguaba el surgimiento de una “ciudadanía metropolitana” (Osorio y Blanco, 2016). No obstante, en este texto se considera que, para indagar sobre los modelos de gobernanza metropolitana que se han ensayado en la región, hay que revisar a profundidad y por separado cada uno de los temas contemplados en la Agenda Metropolitana de la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara. A saber: a) seguridad ciudadana; b) movilidad; c) gestión del medio ambiente; d) sistema integral de gestión metropolitana; e) recuperación de espacios públicos; f) modelo de vivienda; g) inversión para el desarrollo; y h) atención a emergencias y contingencias (IMEPLAN, 2020). Por ello, a continuación, se desarrolla una breve historia institucional de la coordinación intermunicipal y estatal para construir una corporación policial metropolitana en el marco del eje “seguridad ciudadana”. A partir de ello se sentarán las bases para analizar los alcances y límites de la configuración de una policía metropolitana en la región de interés.

El primer intento se hizo en 2013, siguiendo los lineamientos del Gobierno Federal para la implementación de un Mando Único Policial en cada entidad federativa. Los primeros gobiernos estatales que avanzaron en esta dirección lo hicieron mediante convenios con los municipios. Jalisco no fue la excepción, y el entonces Gobernador Aristóteles Sandoval (Partido Revolucionario Institucional) suscribió con los Ayuntamientos “Convenios de Coordinación, Colaboración y Regionalización para la Integración de la Fuerza Operativa bajo un solo Mando para el Estado de Jalisco”. De esta manera, se logró crear la Fuerza Única Jalisco (FUJ), una policía estatal bajo el mando de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. Esta nueva corporación de seguridad estaba integrada por elementos policiales estatales, además de un conjunto de operativos municipales comisionados para esta labor.

LA FUJ entró en funciones en mayo de 2013, en 19 regiones operativas. El 16 de diciembre de ese mismo año se anunció la creación de la Fuerza Única Metropolitana (FUM), un grupo operativo al interior de la FUJ, integrado por 400 elementos de las nueve policías municipales del área metropolitana de Guadalajara. Considerando que esto se realizaba bajo los lineamientos del mando único policial, los municipales fueron comisionados a este nuevo agrupamiento. En su momento, el gobernador anunció que cada policía asignado a este grupo ganaría \$22,400, siendo “la policía mejor pagada de toda la historia” (Martínez, 2013)

Visto desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, podría decirse que este primer esfuerzo fue un caso de coordinación vertical, porque desde el Gobierno del Estado de Jalisco se buscó la coordinación con las autoridades municipales para hacer frente al creciente problema de la inseguridad pública en la entidad.⁹ No obstante, hay que reconocer que al inicio de la negociación entre el gobierno estatal y los municipales no figuraba el Área Metropolitana de Guadalajara. El objetivo era el mando único estatal, no la configuración de una policía metropolitana. Fue hasta que se avanzó en el proceso de “regionalización” de las operaciones

⁹ El gobernador Sandoval entró en funciones el 1 de marzo de 2013; ocho días después fue asesinado en Zapopan el recién nombrado Secretario de Turismo, José de Jesús Gallegos. El 17 de abril de ese mismo año se registró un atentado con explosivos contra las instalaciones del Diario Mural en Guadalajara. Estos y otros eventos de alto impacto ocurrieron en el marco las acciones de expansión del Cártel Jalisco Nueva Generación, que en ese momento intensificaba sus enfrentamientos con el Cártel de Sinaloa y Los Caballeros Templarios.

policiales cuando surgió la necesidad de crear un cuerpo especializado y focalizado en la zona metropolitana. Esto es relevante porque indica que la coordinación vertical, en este caso, fue meramente reactiva; la planeación estratégica, en ese momento, no contemplaba el problema de inseguridad y violencia a nivel metropolitano, sino estatal.

De hecho, pareciera que la coordinación fue tan vertical que incurrió en la subordinación mediante la figura del mando único. Aun cuando más adelante se expresó la necesidad de atender con cierta particularidad la inseguridad de la zona metropolitana, se hizo desde una operación casi exclusivamente estatal. La Fuerza Única Metropolitana era un grupo de reacción de policías estatales adscritos a una demarcación que comprendía varios municipios conurbados a la capital de la entidad. Así que, a pesar de la denominación de este grupo policial, difícilmente se podría considerar una verdadera policía metropolitana. Más bien se trata de una policía estatal con un grupo de trabajo focalizado en una zona metropolitana; ni el mando ni la organización son metropolitanos, solamente el área de operación.

Una clara muestra de los problemas de coordinación para la instrumentación de la política de seguridad estatal y metropolitana surgió con el proceso electoral intermedio. En 2015 se eligieron autoridades para 125 Ayuntamientos y se renovaron las 39 curules del Congreso del Estado. El partido político en el gobierno (PRI) perdió, entre otros municipios, la capital del estado contra Movimiento Ciudadano. Con la llegada de Enrique Alfaro a la Presidencia Municipal de Guadalajara, se vislumbraba una confrontación con el Gobierno del Estado. Desde antes de encabezar formalmente el Ayuntamiento, Alfaro declaró que era necesario disolver la Fuerza Única Metropolitana, ya que se trataba de “un grupo de reacción sin razón de ser” (El Informador, 2015). Además, anticipó que una vez en el cargo buscaría crear una verdadera Policía Metropolitana en coordinación con los otros municipios del área.

El entonces Presidente Municipal Electo contaba con el apoyo de los Alcaldes de los principales municipios del AMG (Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y Zapotlanejo), atribuible en parte a que eran del mismo partido político (MC). De hecho, en cuanto rindieron protesta el 1 de octubre de 2015, los Presidentes Municipales adscritos al partido Movimiento Ciudadano retiraron a los policías municipales que habían sido

comisionados por la administración saliente a la Fuerza Única Metropolitana. A partir de ese momento, bajo el liderazgo de Alfaro, empezaron a negociar con el resto de los Alcaldes (PRI) para la creación de una Policía Metropolitana, de tal manera que en septiembre de 2016, los nueve Ayuntamientos ya contaban con una “Propuesta de Convenio de Coordinación y Asociación Intermunicipal para el Ejercicio de las Funciones de Seguridad Pública y Policía Preventiva” (Herrera, 2016).

Este convenio contemplaba una figura de “mando mixto” toda vez que los Presidentes Municipales no estuvieran de acuerdo en ceder por completo el control de sus policías a la Fiscalía Estatal. Finalmente, el 31 de octubre de 2016 se suscribió el “Convenio Específico del Nuevo Modelo de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara para la Coordinación Metropolitana Respecto al Ejercicio de las Funciones de Seguridad Pública”. Fue firmado por el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Planeación, Administración y Finanzas, el Fiscal General del Estado y los Presidentes Municipales de los nueve municipios del AMG. La nueva corporación policial conservó el nombre de Fuerza Única Metropolitana (FUM); el mando no fue mixto, y recayó nuevamente en el Gobernador del Estado. Los elementos policiales municipales fueron comisionados otra vez a la renovada corporación de seguridad. En sentido estricto, no cambió nada.

Las ganancias de los municipios se acotaron a ciertas formalidades relacionadas con el monitoreo y evaluación de la corporación policial, así como a la asignación presupuestal. En primer lugar, se creó el “Comité de Seguridad Metropolitana para evaluar mensualmente los resultados e impacto de la operación de la Fuerza Única Metropolitana” (Cláusula Quinta del Convenio, 2016). En segundo lugar, el Gobierno del Estado asumió mayores compromisos sobre el financiamiento de la corporación; hasta ese momento no se había logrado la homologación y el incremento de salarios. Finalmente, en la negociación se acordó la creación de una Agencia Metropolitana de Seguridad. El “Convenio específico de coordinación y asociación metropolitana, para la creación del organismo público descentralizado denominado Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara” (en los sucesivos “Convenio” y “Agencia”, respectivamente) se firmó el mismo día que se aprobó la creación de la FUM.

De alguna manera se puede sostener que esta segunda versión de la Fuerza Única Metropolitana fue resultado de un modelo de gobernanza de coordinación voluntaria entre municipios. Seis alcaldes de Movimiento Ciudadano y tres del Revolucionario Institucional lograron por su propia voluntad política coordinarse para negociar en bloque con la autoridad estatal. Sin embargo, los resultados terminaron favoreciendo al Gobierno del Estado; el modelo policial fue el mismo y quedó lejos de ser una verdadera Policía Metropolitana al mando de una autoridad colegiada entre los municipios de la AMG (BID, 2013).

La Agencia Metropolitana de Seguridad terminó siendo un “elefante blanco”,¹⁰ que hasta el día de hoy no ha logrado incorporar la participación ciudadana al diseño de las políticas de prevención del delito que debería estar realizando. Desde su inepción quedó claro que no tendría injerencia alguna sobre la función policial; en el mejor de los casos constituyó un foro periódico de reunión entre el gobernador y los presidentes municipales, mismo que se duplicaba con el Comité de Seguridad Metropolitana, que se instauró a partir del convenio de la reforma policial de 2016.

La creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad es a todas luces un ejemplo del segundo modelo de gobernanza: agencias metropolitanas. Sin embargo, como se ha sostenido en la sección previa, no basta con crearlas si no se alcanza la coordinación entre políticas públicas. En este caso, la política policial y la de prevención del delito avanzaron por vías notoriamente separadas. El Gobierno del Estado apostó a seguir el modelo de Nuevo León (Mendoza y Montero, 2015) y no logró construir una policía de la calidad que en su momento alcanzó la Fuerza Civil del estado nortero. Tampoco se acercó siquiera a obtener los resultados que logró la Policía Metropolitana del “área conurbada de Altamira-Tampico-Ciudad Madero” (Cantú et al., 2011), en términos de incidencia delictiva.

El tercer intento de construir una policía metropolitana llegó nuevamente con el cambio de gobierno. El 6 de diciembre de 2018 el exalcalde de Guadalajara, Enrique Alfaro, rindió protesta

¹⁰ En México esta expresión se utiliza para referirse a obras públicas inconclusas o proyectos gubernamentales inoperantes.

como gobernador de Jalisco. Nuevamente, desde un modelo de coordinación vertical, se planteó la necesidad de una Policía Metropolitana bajo un esquema similar al que en su momento implementó el gobernador Sandoval. El 26 de julio de 2019 el Gobierno del Estado y los nueve gobiernos municipales firmaron el “Convenio específico de coordinación y asociación en materia de seguridad metropolitana para la creación del organismo público descentralizado intermunicipal denominado Policía Metropolitana de Guadalajara”.

En esta nueva versión, a la Junta de Gobierno se agregó la representación federal de la Guardia Nacional (Torres, 2019). Alineados al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, se planeó un esquema de coordinación con la corporación federal de seguridad y se nombró Titular de la Policía Metropolitana de Guadalajara al General en retiro, Arturo González (Redacción, 2019). Esta nueva Policía Metropolitana fue presentada como la segunda más grande del país, después de la de la Ciudad de México. Se anunció un esquema de homologación de salarios y un ambicioso esquema de coordinación y planeación que en esta ocasión sumaba a las autoridades federales. Sin embargo, hacia finales de año, el gobernador Alfaro evidenció que la Federación se negaba a hacer la aportación presupuestal acordada (300 millones de pesos).

Tras el incidente de Ixtlahuacán, descrito en la introducción de este artículo, la Coordinación Estratégica de Seguridad de Jalisco no pudo dar cuenta de avances en reclutamiento, estado de fuerza ni presupuesto ejercido por la Policía Metropolitana. Lo cierto es que, de acuerdo con la organización de la sociedad civil “México SOS Jalisco”, el proyecto se “quedó en el papel” (El Informador, 2020). De los casi ocho mil elementos que la integrarían, en junio de este año sólo se pudo verificar el reclutamiento de 50 policías (El Informador, 2020); las policías municipales nunca se sumaron a esta meta organización de carácter metropolitano. Aparentemente, el problema ha sido fundamentalmente financiero.

Esfuerzos institucionales infructuosos: ¿y las condiciones de inseguridad?

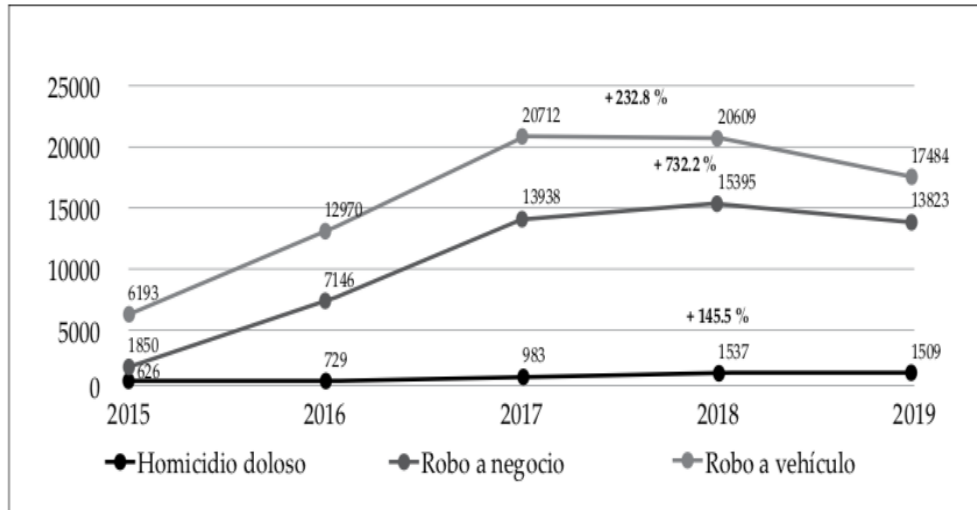
Hasta aquí ha quedado claro que la conformación de una policía metropolitana en Guadalajara se quedó, en el mejor de los casos, en las buenas intenciones de los gobernadores y alcaldes. Nunca se pudo construir una organización policial con una estructura y desempeño distintos al municipal y al estatal; la identidad metropolitana brilló por su ausencia en las tres corporaciones

policiales que pretendieron asumir labores de seguridad pública en Guadalajara y sus municipios conurbados. Lo que sí parece seguir patrones metropolitanos es la delincuencia, particularmente en la comisión de delitos contra la propiedad, la vida y la integridad de las personas.

En este sentido, los tres intentos intergubernamentales de crear una policía metropolitana representan oportunidades perdidas para hacer frente al problema conurbado de inseguridad y violencia. Entonces, es pertinente preguntarse, ¿qué pasó con la incidencia delictiva estos años? No se trata de evaluar los resultados de las policías presuntamente metropolitanas, sino de apreciar la magnitud del fenómeno delictivo en la región de interés. Esto es importante porque la incidencia delictiva se caracteriza por ser altamente sensible a factores exógenos a la labor policial: aspectos económicos, sociales, políticos e institucionales pueden ser de mayor utilidad para explicar incrementos o decrementos en las tasas de criminalidad.

A continuación se presentan algunos datos que indican un deterioro gradual en las condiciones objetivas de inseguridad, es decir, en la incidencia delictiva. Posteriormente, se exponen cifras de los aspectos subjetivos de la seguridad pública, relacionados con las percepciones ciudadanas de (in) seguridad, confianza en la autoridad policial y satisfacción con el servicio público provisto por la “policía metropolitana”. En la gráfica 1 se puede apreciar que los registros administrativos por tres delitos de alto impacto presentaron notorios incrementos. El homicidio doloso aumentó en 145 %, el robo de vehículo en 232 % y el robo a negocio en 732 %. Dependiendo del delito, el pico máximo se alcanzó entre 2017 y 2018. Desde entonces se aprecian ligeras disminuciones; sin embargo, es claro que la situación en 2019 era peor que la de 2015.

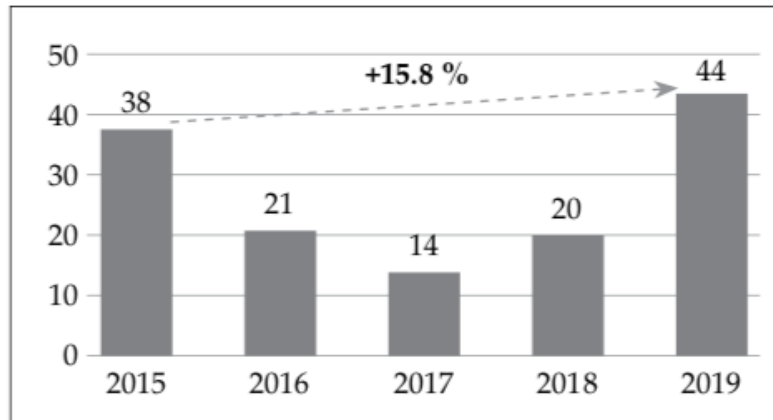
Gráfica 1. Incidencia delictiva en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

Si se consideran otros delitos graves, la situación es bastante similar. Como se puede observar en la gráfica 2, las cifras de feminicidio se incrementaron en casi 16 % en un lustro. A pesar de un descenso gradual de 2015 a 2017, el repunte es bastante claro.

Gráfica 2. Feminicidio en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019)

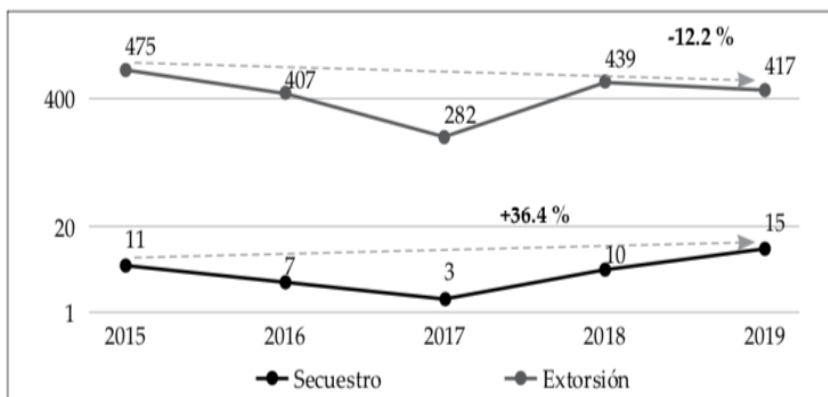


Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

Tomando en cuenta dos delitos de alto impacto, generalmente asociados al crimen organizado, como secuestro y extorsión, el panorama es muy parecido. Como se ilustra en la gráfica 3, la extorsión tuvo una ligera disminución de 12.2 %, mientras que las cifras de secuestro

aumentaron en más de 36 %. No obstante, se encuentran relativamente bajas comparadas con otras zonas metropolitanas o entidades federativas.

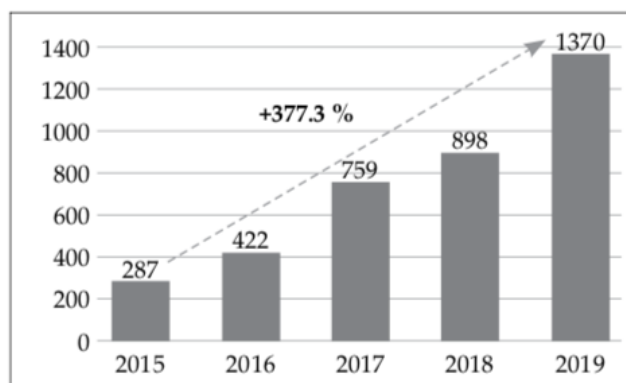
Gráfica 3. Secuestro y extorsión en la zona metropolitana de Guadalajara (carpetas de investigación, 2015-2019)



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

El ejemplo más claro del deterioro en las condiciones de inseguridad y violencia se aprecia en la desaparición de personas. De acuerdo con datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en 2015 se registró la desaparición y no localización de 287 personas; en 2019 esta cifra fue de 1,370, lo cual representa un incremento de 377 %. Como también se observa en la gráfica 4, el aumento fue gradual y sostenido año con año.

Gráfica 4. Personas desaparecidas o no localizadas en la zona metropolitana de Guadalajara (2015-2019)



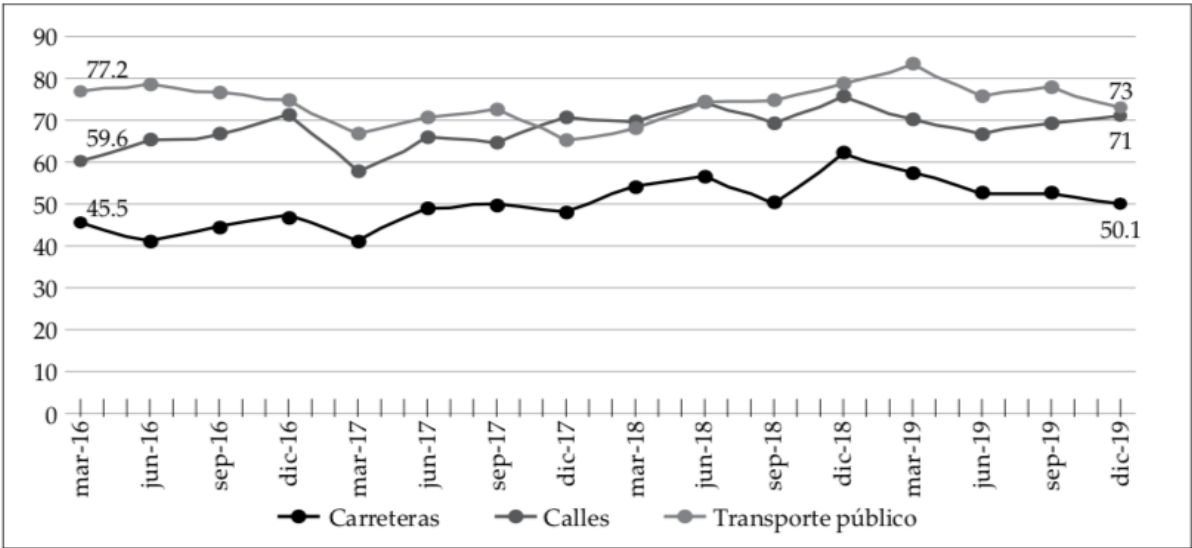
Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

Nota: Los datos corresponden a expedientes reportados por la Federación y las entidades federativas a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP).

Se podría argumentar que muchos de estos delitos, al estar asociados al crimen organizado, son competencia de la Federación. No obstante, como ya se mencionó, la exposición de estas cifras no tiene como objetivo evaluar el desempeño de las policías municipales del área metropolitana ni estatal. Simplemente se usan para ilustrar el deterioro en las condiciones objetivas de seguridad, lo cual hace más difícil realizar las labores policiales relacionadas con la preservación del orden y la prevención del delito. Al tratarse de delitos denunciados ante la autoridad ministerial, que derivaron en una carpeta de investigación, es necesario señalar que el panorama es peor debido a la alta tasa de no-denuncia (cifra negra) o a problemas en su clasificación (como en el feminicidio) que tiende al subregistro estos crímenes.

Si se consideran datos sobre la seguridad subjetiva, los resultados no son más optimistas. Como se puede observar en la gráfica 5, la sensación de inseguridad en las calles del municipio de Guadalajara¹¹ aumentó en casi 11 % de 2016 a 2019, mientras que el porcentaje de la gente que considera que las carreteras de la zona metropolitana son inseguras aumentó en 4.6 %.

Gráfica 5. Porcentaje de personas del municipio de Guadalajara que consideran que las calles, carreteras y el transporte público son inseguros



Fuente: elaboración propia con datos de la ENSU, 2020, INEGI.

¹¹ El INEGI no cuenta con datos para todos los municipios de la zona metropolitana; por eso se eligió únicamente Guadalajara para analizar la serie histórica completa. Las mediciones sobre la percepción de inseguridad en Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque y Zapopan inician apenas en junio de 2018.

En el transporte público metropolitano se registró una ligera disminución, como se indica en la gráfica 5. Sin embargo, es en el espacio público donde la sensación de inseguridad es mayor en el municipio capital: prácticamente 7 de cada 10 habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara se sienten vulnerables a la delincuencia cuando usan el transporte. Este dato llama particularmente la atención porque, de acuerdo con la Fiscalía General del Estado de Jalisco, el delito fue erradicado desde 2016, tal como se puede apreciar en la tabla 1.

Considerando estas cifras, solamente puede haber dos explicaciones. La primera es que la cifra negra es 100 %; dicho de otra manera, nadie en la zona metropolitana acude al ministerio público a denunciar un robo en el transporte público. La segunda es que hay un problema en el reporte de estos datos; es decir, la Fiscalía, de manera deliberada o por error, reporta cifras incorrectas a la Federación. En cualquier caso, se trata de señales claras de debilidad institucional, ya sea por la nula confianza en las autoridades de seguridad pública y justicia, o por las precarias capacidades técnicas para registrar información estadística básica.

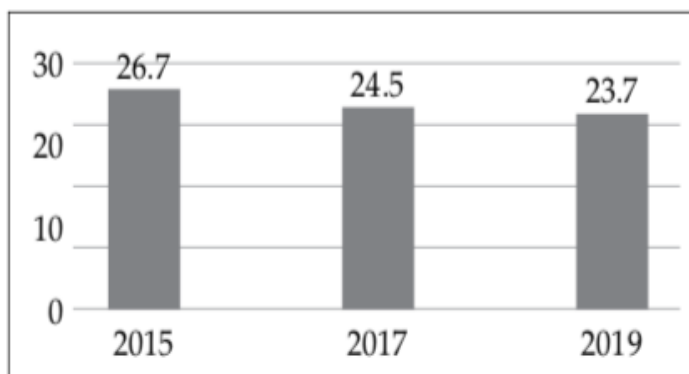
Tabla 1. Carpetas de investigación por robo en transporte público en la zona metropolitana de Guadalajara (anual)

Municipio	2015	2016	2017	2018	2019
Guadalajara	38	0	0	0	0
Zapopan	13	0	0	0	0
San Pedro Tlaquepaque	7	0	0	0	0
Tonalá	3	0	0	0	0
El Salto	2	0	0	0	0
Tlajomulco de Zúñiga	18	0	0	0	0
Ixtlahuacán de los Membrillos	0	0	0	0	0
Juanacatlán	0	0	0	0	0
Zapotlanejo	0	0	0	0	0
Total	81	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, 2020.

Para finalizar, basta observar qué tan satisfecha se siente la ciudadanía con el servicio policial. El descenso en tan solo tres años es más que evidente.

Gráfica 6. Porcentaje de personas que se consideran satisfechas con el servicio policial en el área metropolitana de Guadalajara



Fuente: elaboración propia con datos del Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI, 2020.

Ninguno de los tres intentos de crear una policía metropolitana tuvo un efecto positivo en la percepción de la ciudadanía de la zona sobre el desempeño policial. En dado caso, la evidencia indica que el saldo es negativo en términos de confianza y de incidencia delictiva. Esta situación es lamentable porque las policías locales, organizadas en torno modelos de proximidad, tienen como objetivo prioritario la construcción de confianza ciudadana, algo difícil de alcanzar en entornos de creciente inseguridad y violencia. En consecuencia, la zona metropolitana de Guadalajara se encuentra atrapada en un círculo vicioso que se agrava con las malas decisiones en materia de gestión policial. Las policías municipales permanecen endeblas y la policía metropolitana no ha trascendido el diseño formal, los discursos políticos, ni las buenas intenciones.

Conclusiones

Guadalajara no cuenta hoy con una policía propiamente metropolitana. En el peor momento fue un agrupamiento de la Policía Estatal (FUJ); en el “mejor” momento, fue anunciada como una policía intermunicipal “alineada” al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, con endeblas capacidades institucionales y precarios recursos. Tras los hechos de violencia policial en Ixtlahuacán, es evidente que ni siquiera ha podido entrar en funciones, en gran medida por los

conflictos políticos entre el gobierno estatal y el federal. En cualquier caso, el proyecto de contar con una policía metropolitana no ha trascendido la fase de planeación y diseño.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana se puede concluir que en Guadalajara se han hecho esfuerzos que oscilan entre los convenios intermunicipales y la creación de agencias. En este proceso ha predominado la coordinación vertical, sin importar el partido en el Gobierno del Estado. La evidencia principal que devela la ilusión metropolitana en materia de seguridad pública radica en que las policías municipales del área conurbada de Guadalajara siguen operando como tales en su propia demarcación político-administrativa. No hay un mando metropolitano ni un diseño organizacional que indique la estructura de un cuerpo policial que no es ni municipal ni estatal.

Es improbable que Guadalajara tenga un gobierno metropolitano; la resistencia de un sistema federal como el mexicano lo hace prácticamente imposible. Sin embargo, hay alternativas para “gobernar” la metrópoli: se requiere más gobernanza y mejor gestión estratégica. La reforma policial municipal representa un gran desafío para la gobernanza (Sabet et al., 2013) metropolitana en este caso. Afrontarlo requiere asumir que la gobernanza va más allá de la creación de agencias y reconocer que la fragmentación es inherente al problema metropolitano (Díaz, 2018).

Para hacer de la ilusión una realidad sería pertinente diseñar, implementar y evaluar mecanismos de coordinación de políticas públicas. Se requiere una serie de políticas procedimentales, es decir, “procedimientos para el establecimiento de formas de gobierno mediante complejos procesos de formación de coaliciones y elaboración de proyectos a través de instrumentos y arreglos específicos” (Lefèvre, 2010, p. 632), a través del empleo de la planeación estratégica como herramienta de la gerencia pública municipal (Cabrero, 1999).

Si hay un genuino interés en la gobernanza metropolitana en materia de seguridad pública, hay que ir más allá de los planes operativos anuales que han pretendido implementar las corporaciones policiales que se han asumido como metropolitanas. Es indispensable planear sin objetivos rígidos, incorporar la variable contextual y mantener esquemas de monitoreo y evaluación constantes, así como construir un sistema de planeación. En suma: complejidad organizacional, flexibilidad institucional y arreglos colaborativos *ad hoc*. Se trata de mejorar la

coordinación de y entre políticas públicas mediante una instrumentación más eficaz (Le Galès y Kassim, 2010), todo ello desde una perspectiva local, pero distinta al paradigma municipal. Las zonas metropolitanas son mucho más que la simple adición de ayuntamientos o demarcaciones conurbadas, y pueden ser una verdadera alternativa a la descentralización de la función policial.

Referencias de la sección

- Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arellano, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 1, núm. 2, pp. 117-137. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- Arellano, A. (2014a). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 23, pp. 89-119.
- _____ (2014b). La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano. *Opinión Jurídica*, Vol. 12, núm. 26, pp. 91-107.
- _____ (2014c). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 14, núm. 23, pp. 33-70.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Evaluación del impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Nota Técnica #IDB-TN-557. BID.
- Cabrero, E. (1999). Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En E. Cabrero y G. Nava (Coords.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso* (pp. 19-90). CIDE/Porrúa.
- Cantú, J., Garza, J. e Ibarra, J. (2011). Convenios intermunicipales. El efecto de la Policía Metropolitana del área conurbada Almatam. *Gestión y Política Pública*, Vol. 20, núm. 2, pp. 433-457.
- Crespo, J. y Cabral, J. (2010). The Institutional Dimension to Urban Governance and Territorial Management in the Lisbon Metropolitan Area. *Anàlise Social*, Vol. 45, núm. 197, pp. 639-662.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, Vol. 26, núm. 2, pp. 341-279.
- _____ (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 71, pp. 121-154.
- Gallego, L., Leyva, S. y Quintero, S. (2018). El gobierno de las áreas metropolitanas: un acercamiento histórico y teórico. En L. Gallego, S. Leyva y J. Mesa. (Coords.),

- Seguridad Ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana. El caso del Valle de Aburrá* (pp. 48-71). Universidad EAFIT.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2019). Gobernador y alcaldes firman convenio para crear la Policía Metropolitana. *Comunicado de Prensa*. <https://cutt.ly/BumtDOR>
- Herrera, L. (2016). La Nueva Policía Metropolitana. *Reporte Índigo*. <https://cutt.ly/FuEwGQ5>
- Lefèvre, C. (2010). The Improbable Metropolis: Decentralization, Local Democracy and Metropolitan Areas in the Western World. *Anàlise Social*, Vol. 45, núm. 197, pp. 623-637.
- Le Galès, P. (1998). *Regulations and Governance in European Cities*. Blackwell Publishers.
- Le Galès, P. y Kassim, H. (2010). Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. *Western European Politics*, Vol. 33, núm. 1, pp. 1-21. <https://doi.org/10.1080/01402380903354031>
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, núm. 4, pp. 298-310.
- Magallón, N. (2020). Detectan policías 'pirata' en Ixtlahuacán, Jalisco. *Reforma*. <https://cutt.ly/VumogOs>
- Martínez, J. (2013). Crea Jalisco Fuerza Única Metropolitana. *Milenio Diario*. <https://cutt.ly/xuW4ACz>
- Mendoza, H. y Montero, J. (2015). Gobernanza para la gobernabilidad. La construcción de la 'Fuerza Civil', la Nueva Policía de Nuevo León. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol. 4, núm. 1, pp. 103-128.
- Merino, M. (2010). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En M. Merino y G. M. Cejudo (Coords.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 27-70). FCE/CIDE.
- Moloeznik, M. P. (2010). La espada de Damocles. Condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En M. E. Suárez de Garay, M. P. Moloeznik y D. A. Shirk (Coords.). *Justiciabarroómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara* (pp. 112-131). Universidad de Guadalajara.
- Osorio, E. y Blanco, K. (2016). Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). *Revista Ciudades, Estados y Política*, Vol. 3, núm. 2, pp. 89-103.

- Pierre, J. y Peters, G. (2020). *Governance, Politics and the State*. Red Globe Press. Pugh, J., Hewett, C. y Chandler, D. (2007). Debating (De) Territorial Governance.
- Pugh, J., Hewett, C. & Chandler, D. (2007). “Debating (De) Territorial Governance”, *Area*, Vol. 39, No. 1, pp. 107-109.
- Prudencio, C. et. al. (2016). Seguridad ciudadana y el modelo policial en Guadalajara. México. Universidad de Guadalajara / UDG Virtual.
- Redacción. (2020). “Alfaro informa primeras detenciones por caso Giovanni e intervención de policía de Ixtlahuacán”. *El Universal*. <https://cutt.ly/yumekPD>
- Ríos, A. (2014). La creación de la Policía Metropolitana: trazos de una nueva gubernamentalidad en la Ciudad de Buenos Aires. *Voces en el Fénix*, Vol. 34, núm. 5, pp. 106-113.
- Sabet, D., Murray, D. y Espinosa, J. (2013). El problema de la gobernanza municipal: el reto de la reforma policial en los municipios de México. *Foro Internacional*, Vol. 53, núm. 2 (212), pp. 253-280.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2019). La policía metropolitana es ejemplo de coordinación institucional para brindar seguridad a los jaliscienses: Durazo Montaña. *Comunicado de Prensa*. <https://cutt.ly/oumtbF5>
- Tomàs, M. (2015). *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos*. European Metropolitan Authorities.
- Ugalde, V. y Le Galès, P. (2017). *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna*. El Colegio de México.
- Ward, P. y Robles, H. (2012). Metropolitan Governance in Mexico. Mission Impossible? En P. Spink, P. Ward, y R. Wilson (Eds.), *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*. Notre Dame University Press.
- Wilson, R., Ward, P. y Spink, K. (2012). The Challenge of Metropolitan Governance in the Federal Americas. En P. Spink, P. Ward, y R. Wilson (Eds.), *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Strategies for Equitable and Integrated Development*. Notre Dame University Press.

Capítulo 3. La implementación de las reformas policiales en perspectiva organizacional.

Una aproximación teórica

“[...] police fight their most bitter battles over changes in organization.” (Bayley, 1992, p. 510)

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar un modelo analítico para estudiar, explicar y mejorar la implementación de reformas policiales, en particular las que se orientan a la creación de nuevas corporaciones de seguridad pública. Este esquema se articula a partir de tres grandes postulados teóricos. En primer lugar, se asume que las reformas policiales generan ocasiones para la construcción de sentido (Weick, 1995; Chan, 2007). En segundo lugar, se considera que la implementación es un proceso que ocurre en arreglos institucionales y su resultado depende de la interacción de factores y actores organizacionales (Moulton y Sandfort, 2016; Sager y Gofen, 2022). En tercer lugar, se adopta la idea de que en democracia las policías no deben funcionar como instrumentos o agentes, sino como “organizaciones verdaderas o completas” (Brunsson, 2007). En consecuencia, sin importar el modelo policial plasmado en la reforma, el éxito/fracaso de la implementación no es una cuestión dicotómica, sino un espectro continuo (McConnell, 2010) que se debe observar a la luz de la capacidad para dotar de identidad, jerarquía y racionalidad a la nueva organización policial. Visto así, se trata de una implementación de segundo orden, toda vez que una condición *sine qua non* es la eficacia en la transición organizacional: terminación, agregación o reemplazo (Yesilkagit, 2021). En suma, la implementación de cualquier política pública es un complejo juego de interacciones caracterizada por lógicas de dominación y resistencia (Lascoumes y LeGalès, 2014). En última instancia la implementación es un asunto de cambio institucional y esto se logra cuando la acción estratégica, condicionada y potenciada por la estructura y el entorno organizacionales, es capaz de crear significados compartidos e identidad. En otras palabras, las reformas policiales se implementan en condiciones de éxito cuando los mandos logran “conquistar los corazones y mentes” de los policías a nivel de calle.

Palabras clave: reforma policial, implementación, construcción de sentido, diseño organizacional y desmantelamiento de políticas públicas.

Introducción

Las corporaciones policiales cumplen una labor necesaria, pero un tanto ingrata en este mundo. Los Estados pueden prescindir de un ejército o de fuerzas armadas, pero no de policías que ejerzan la fuerza pública. Las policías son indispensables para procurar condiciones mínimas de orden y seguridad pública. Sin embargo, ninguna sociedad en el mundo parece estar plenamente satisfecha con el desempeño de la función policial. Suecia es el país en el que la policía goza de mayor confianza ciudadana (60%) y apenas otras cuatro naciones tienen organizaciones policiales con respaldo social mayoritario: Países Bajos (53%), Estados Unidos (53%), Turquía (52%) y Australia (52%). Ni en países con bajas tasas de incidencia delictiva el apoyo es mayoritario: Francia y Gran Bretaña (48%), Alemania, Italia y España (47%), Canadá (44%) y Japón (38%) [Statista, 2022]. Tampoco parece importar la organización política-administrativa de cada Estado ni el modelo policial adoptado (v. gr. policía de proximidad, comunitaria, militarizada, etc.).

Las policías parecen estar condenadas a operar en un estado permanente de insatisfacción ciudadana e intentos de reforma como respuesta a cambios en el ambiente y a situaciones contingentes. En muchas ocasiones el cambio institucional esperado no se concreta o surgen externalidades negativas. Para satisfacer las demandas sociales y las expectativas de distintos actores políticos las propuestas de reforma suelen incluir extensos manuales de procedimientos, protocolos para el uso de la fuerza, estructuras similares a las militares, grupos especializados de reacción, etc. En cualquier caso, estos ajustes ilustran dos aspectos significativos de las reformas administrativas. Por un lado, funcionan como una “estrategia presentacional o fachada” (Goffman, 1956; Worden y McLean, 2017); no solamente como apariencia, sino como medios formales de comunicación instrumental (Arellano, 2010). Por otro lado, configuran “mecanismos de esperanza” (Brunsson, 2006), dan sustento a una especie de optimismo irredento de que ahora sí la reforma se formulará e implementará correctamente y generará el cambio deseado.

Reconocer esta situación no implica renunciar a las pretensiones de reforma ni esperar a que las organizaciones de seguridad pública se transformen por sí mismas. Los cambios en la cultura policial que podrían modificar su desempeño pueden tardar generaciones completas. Es posible

y deseable que las políticas policiales adopten la forma de reformas administrativas de mayor o menor calado. El primer paso, por contra intuitivo que parezca, es reconocer que el éxito de la implementación no depende tanto del diseño como de la capacidad de “dotar de sentido” [*sensegiving*] (Weick, 1995; Chan, 2007) a la reforma. Esta es labor de los políticos (formuladores) y actores involucrados en la implementación: servidores públicos y mandos policiales. Así como de la dirección que asuma el proceso de “construcción de sentido” (*sensemaking*) en el ámbito operativo de la función policial. Esta es una perspectiva sintetizadora de los modelos *top-down* y *bottom-up* que caracterizaron a las primeras dos generaciones de estudios sobre implementación de políticas públicas (Hill y Hupe, 2002). Es una visión que reconoce la complejidad detrás del cambio institucional.

Esta forma de observar los procesos de implementación también implica ir más allá de los enfoques agente-principal que consideran que las policías pueden cambiar a partir de ajustes en las reglas formales: incentivos, sanciones o supervisión interna y/o externa. Desde la perspectiva que aquí se propone es necesario considerar aspectos informales y el entorno de la organización que se pretende reformar. Así como reconocer que la implementación no es un asunto exclusivamente técnico, toda vez que se trata de un juego de intereses en el que el núcleo duro de la política pública puede ser reinterpretado y modificado. En suma, se trata de tomar en cuenta a la organización y sus distintos componentes como variables independientes con alto potencial explicativo. Esto, de entrada, permite evitar un sesgo de variable omitida, como suele ocurrir en la literatura sobre reforma policial que se centra en el diseño para explicar las fallas de la implementación.

Para cumplir con este cometido, este documento se ha organizado de la siguiente manera. En la primera parte de este texto se discutirá sobre la pertinencia de considerar a las policías como “organizaciones institucionalizadas” (Christensen, et al., 2007; Worden & McLean, 2017; Christensen, Laegrid & Rykkja, 2017). En la segunda sección, se definirán y analizarán las reformas policiales como intentos de construcción de organizaciones “completas o verdaderas” (Brunsson, 2007). En el tercer apartado, se presentará el marco analítico desarrollado a partir de la teoría de los “campos de acción estratégica” (Moulton y Sandfort, 2017), distintas aproximaciones sobre la terminación de políticas y organizaciones públicas (Bardach, 1976; Geva-May, 2004, Boin et al., 2010; Yusilkagit, 2021) y las lecciones aprendidas después de tres

generaciones de estudios sobre implementación (Hill y Hupe, 2002; Howlett, 2019). Finalmente, se plantearán algunas conclusiones sobre la pertinencia y utilidad heurística de esta propuesta.

Las policías como organizaciones institucionalizadas

La formulación, implementación, evaluación y, en dado caso, la terminación de las políticas y organizaciones públicas no es un asunto meramente técnico desempeñado por individuos racionales que operan libres de cualquier influencia. Las formas organizacionales y el entorno que las rodea afectan el contenido e inciden en el impacto de las políticas públicas (Christensen, Laegrid y Rovik, 2007). Esto es así porque las políticas públicas son formuladas por actores que representan a organizaciones públicas formales y su implementación pasa por estructuras organizacionales de diversos tipos (Pardo, Cejudo y Dussauge, 2019). En este sentido, no es recomendable obviar la variable organizacional en el análisis de políticas y organizaciones públicas.

Las policías son organizaciones públicas. Al igual que cualquier otra dependencia gubernamental tienen una estructura burocrática, reglas formales, procesos de selección, manuales de procedimientos. Sin embargo, cuentan con ciertos atributos que las hacen una organización *sui generis*. La policía es la única organización de la administración pública que detenta permanentemente el monopolio legalizado, controlado y reglamentado de la fuerza pública (Frevel y Kuschewski, 2009). A pesar de todo este poder otorgado, de alguna manera las policías son “organizaciones a las que la sociedad les asigna tareas que no pueden ser desempeñadas a satisfacción” (Wilson, 1968, p. 408). De ahí los bajos niveles de confianza ciudadana, expuestos líneas atrás.

En los textos clásicos de los estudios policiales hay consenso en que son dos los objetivos centrales que debe cumplir un departamento de policía: mantener el orden y aplicar la ley (Wilson, 1968, Bayley, 1979 y 1992; Reiss, 1992). En el primer caso, se pueden enlistar todas las actividades que las policías realizan en torno a asuntos relacionados con faltas administrativas y justicia cívica. En el segundo caso, se organizan las labores enfocadas a prevención y disuasión de la delincuencia, la detención de criminales y la investigación de delitos. El cumplimiento de estas funciones pone a los mandos policiales ante un intrincado problema. Es muy complicado que una sociedad logre un acuerdo sobre lo que representa un

alcance satisfactorio del primer objetivo y hay una dificultad permanente de incidir directamente en la disminución del delito (Wilson, 1968).

Además, las corporaciones policiales se encuentran atrapadas en una constante paradoja. Por un lado, la función policial se realiza en “un ambiente de trabajo que es heterogéneo, ambiguo, incierto y peligroso” (Worden y McLean, 2017, p. 182), lo cual requiere un estricto control burocrático. Por el otro, los cambios planteados para una mejor adaptación al entorno que rodea a las agencias policiales requieren alta discrecionalidad a nivel de calle para implementarse correctamente. Esta situación contradice la racionalidad burocrática que dio origen y sostiene a este tipo organizaciones (Manning, 2008; Maguire, 2014; Johnson & Vaugh, 2016). Por esta razón las reformas policiales son tan recurrentes como tendientes a fracasar o ser implementadas a medias. En este sentido, la naturaleza de la función policial hace de las organizaciones de seguridad pública un objeto particular de análisis. La política policial, generalmente por medio de reformas legales o administrativas, es un caso especial en el quehacer de la administración pública.

Visto así, la causa fundamental de las reformas policiales no está en las capacidades operativas, ni en la profesionalización del personal, ni en la distribución de la autoridad o en la falta de controles, sino en “la naturaleza misma de la función policial” (Wilson, 1968, p. 410). Es decir, la causa primigenia de las reformas policiales radica en su naturaleza organizacional. Habida cuenta de que estas características hacen a las policías una organización resistente al cambio. Muestra de ello es que la tecnología (cómo hacen lo que hacen) policial no ha cambiado prácticamente nada en dos siglos. Es decir, el patrullaje a pie o en vehículos (cada vez más equipados y modernos) sigue siendo el núcleo duro de la función policial (Manning, 2008; Worden y McLean, 2017). Entonces, el resultado es frustración persistente y problemas administrativos que impactan en la operación cotidiana.

Debido a esta situación, los procesos gubernamentales para mejorar a las policías son tan frecuentes como proclives al fracaso. Las agencias policiales “luchan por mantener una faceta racional y profesional, a pesar de fisuras profundas en sus prácticas y creencias” (Manning, 2008, p. 21). Por ello, los diseños de políticas policiales más racionales suelen sucumbir en la fase de implementación. En gran medida, porque los reformadores asumen que las

corporaciones policiales son instrumentos y no organizaciones con vida propia y dinámicas internas complejas. En cualquier caso, la perspectiva del cambio procurado por medio de las reformas policiales suele ser institucionalista. A continuación, se explicará con mayor detalle.

Es común en el estudio sobre reformas policiales recurrir a teorías institucionalistas para explicar algún aspecto el cambio o el desempeño institucional (Ostrom, et al, 1979; Slovak, 1987; Bayley, 1992; Crank, 2003; Klinger, 2004; Mastrofsky & Willis, 2010; Harmon, 2012; Worden & McLean, 2017; Santos, 2017; Christensen, Laegrid & Rykkja, 2018; Terpstra, Fyfe & Salet, 2019). La mayor parte de estos trabajos se pueden enmarcar en el “nuevo Institucionalismo” que concibe a las instituciones de dos maneras. En primer lugar, como una colección de reglas y prácticas organizadas relativamente duraderas. Se encuentran incrustadas en estructuras de significado y sus recursos son relativamente invariantes y resilientes ante las preferencias individuales y los cambios en el contexto (March & Olsen, 2008; Olsen, 2010). En segundo lugar, como organizaciones formales que han alcanzado un grado estable de institucionalización. Las dos connotaciones son relevantes para el estudio de las reformas policiales. Desde esta perspectiva se considera que las corporaciones policiales son instituciones (organizaciones formales) que operan en un contexto de reglas y prácticas formales e informales, es decir, en “ambientes complejos con valores” (Crank, 2003).

El nuevo institucionalismo se centra en un conjunto de postulados teóricos e hipótesis concernientes a las relaciones entre características institucionales (atributos de la organización), agencia política (margen de maniobra y autonomía organizacional), desempeño y cambio. Visto así, de acuerdo con Christensen y coautores (2007 y 2018), hay dos amplias formas de aproximarnos a observar procesos de reformas a organizaciones del sector público. En primer lugar, está la perspectiva instrumental que concibe a las organizaciones como artilugios al servicio de los tomadores de decisiones. El énfasis se pone en la racionalidad instrumental de los actores, toda vez que se considera al entorno político-administrativo-organizacional como resultado del intercambio entre actores con intereses propios y calculadores. Esta forma de ver el cambio institucional contempla dos modalidades. La primera se enfoca en la estructura jerárquica, específicamente en los niveles superiores, en los actores con mayor poder decisorio formal. La segunda considera que los distintos intereses pueden resultar en acuerdos negociados por distintos actores, es decir, reconoce aspectos formales e informales del poder al interior de

la organización. En los dos casos se sigue una “lógica de la consecuencia” a partir de una racionalidad medios-fines. Además, se asume que el entorno juega un papel determinante en la definición de los objetivos de la organización, mientras que el cambio organizacional es el saldo neto de las decisiones de los actores con mayor autoridad formal, ya sea por decisiones unilaterales o negociadas con cierto grado de consenso (Christenssen, et al., 2007 y 2018).

En segundo lugar, está la perspectiva institucional, la cual estipula que las organizaciones tienen su propia cultura, valores y normas (formales e informales) que afectan en diversos sentidos en la toma de decisiones (Christenssen, et al., 2007). Aquí el entorno institucional es considerado como resultado de valores compartidos y visiones comunes del mundo en una comunidad o (sub)cultura en particular. Esta perspectiva también contempla dos enfoques. Por un lado, se encuentra una *aproximación cultural* que estipula que las organizaciones se encuentran institucionalizadas. Por el otro, se ubica la *perspectiva del mito* que considera que es el entorno organizacional el que se encuentra institucionalizado. En ambos casos, se sigue una “lógica de lo apropiado”, es decir, la organización actúa a partir de lo que internamente se considera que ha funcionado. Visto así, los objetivos se formulan gradualmente en áreas formales e informales de la organización. Por ello, el cambio organizacional es resultado de ajustes cotidianos y progresivos o de procesos abruptos tras largos periodos de estabilidad (Christenssen, et al., 2007 y 2018).

La discusión de fondo detrás de estos enfoques es cómo considerar a las corporaciones o departamentos policiales, ya sea como actores colectivos racionales (organizaciones); como instrumentos de otros actores, es decir, como agentes de algún tipo de principal; o como un conglomerado de prácticas y valores informales que rigen la actividad de una corporación. Por ejemplo, desde la perspectiva instrumental se ha llegado a considerar que las reformas policiales fracasan porque no consideran el problema agente-principal o no incluyen los mecanismos adecuados para superarlo. Desde este tipo de aproximación en América Latina se pueden identificar cuatro tipos de policías: a) las *policías criminales*, cuando la corporación tiene como principal a un grupo delincuencia; b) las *policías autárquicas*, cuando la institución no tiene principal, se mandan solas en un ambiente de caos organizacional; c) las *policías autocráticas*, cuando el principal es el partido en el gobierno y esto deriva en un uso político de la estructura

policial; y d) las *policías democráticas*, cuando el principal es la ley (Mota, Trebilcock y Hartford, 2012).

Para cada una de estas categorías analíticas se pueden encontrar referentes empíricos concretos. Sin embargo, son poco útiles para explicar la implementación de una reforma policial, toda vez que al menos en el texto y el discurso se supone que el objetivo siempre es la construcción de una policía apropiada a tiempos y entornos democráticos. En dado caso, las primeras tres categorías indican el fracaso en la implementación de una reforma o la necesidad de una propuesta de reforma para transitar a la cuarta categoría. Poco o nada se puede inferir sobre los problemas de implementación o los factores que propiciaron que una corporación policial terminara subordinada a un grupo criminal o élite política.

Desde la perspectiva institucional el punto de partida es que las corporaciones policiales que se pretenden crear o modificar con las reformas no son los agentes que supone la perspectiva instrumental-racionalista. Por el contrario, son organizaciones complejas que operan con múltiples racionalidades, a veces más allá de lo que el estatuto legal que le dio origen establezca. No obstante, aunque se trate de organizaciones formales, no todas alcanzan el estatus de “verdadera organización” (Brunsson, 2017) que es la que cuenta con identidad (autonomía y recursos colectivos), jerarquía (mecanismos claros de control, gestión y coordinación) y racionalidad (intencionalidad para transformar la acción en objetivos, resultados y responsabilidades).

Desde este enfoque también se considera que hay “organizaciones incompletas”: agentes y arenas (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). En el primer caso, el ente organizativo se encuentra sometido a un principal y su identidad es débil. Se trata de una “policía criminal” o “autocrática” (Mota et al, 2012). En el segundo caso, se trata de un espacio organizacional donde no hay principal y los individuos se rigen por sus propios valores, normas y estándares externos. Un ejemplo es una “policía autárquica” (Mota et al, 2012). Desde esta perspectiva, “las reformas al sector público pueden ser consideradas intentos de construir organizaciones” (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000, p. 721). Dicho en otras palabras, son intentos de solución a un posible problema de “incompletitud” de las “organizaciones parciales” (Brunsson & Ahrne, 2011). Estas ideas se desarrollarán con mayor profundidad en el siguiente apartado.

El desafío que presenta el nuevo institucionalismo, en cualquiera de sus vertientes, es comprender cómo incide la acción política en el cambio de las organizaciones policiales, cómo son estas dinámicas y cuáles son los factores decisivos. En suma, explicar de manera pormenorizada los procesos de reforma policial. Para hacer frente a este reto metodológico puede ser útil asumir que organizaciones policiales se encuentran institucionalizadas a partir del mito de que son la mejor, si no es que la única, alternativa para frenar a la delincuencia y procurar mejores condiciones de seguridad. Se considera que una organización se ha institucionalizado “en la medida en que su comportamiento está determinado por reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan en ciertas rutinas de acción y les dan significado a esas acciones; reflejan valores, intereses, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables” (Brunsson y Olsen, 2007, p. 18).

Por ello la implementación de las reformas altera el *status quo* organizacional y se generan ocasiones para la construcción de sentido. Fundamentalmente porque “los miembros de la organización ya no pueden tomar las cosas por dadas, su identidad personal y de la organización son desafiadas y hay necesidad de poner cierto orden en el caos creado por las reformas” (Chan, 2007, p. 341). En la siguiente sección se ahondará en la relación entre reforma-forma organizacional a partir de la definición y descripción de conceptos claves para la propuesta de análisis.

Las reformas policiales como intentos de construir organizaciones

En términos generales el concepto de reforma policial se refiere a los esfuerzos institucionales para “mejorar la eficiencia operacional de las fuerzas policiales y la efectividad en prevenir y disuadir el delito, así como al fortalecimiento de su *ethos* democrático y rendición de cuentas” (Dammert y Bailey 2006, p. 17). Dado que las policías son organizaciones que se han desarrollado e institucionalizado sobre el mito de que son el mejor instrumento del Estado para la prevención del delito (Wilson, 1968; Manning, 2001; Bayley, 1992); entonces, “la reforma policial es frecuentemente la primera respuesta a las percepciones de incremento en la inseguridad” (Dammert y Bailey, 2006, p. 14). De esta manera se refuerza la paradoja sobre la peculiaridad de la organización policial. Sin embargo, como se planteará a continuación, reforma no es sinónimo de cambio.

Las reformas policiales son fundamentalmente administrativas, son “intentos profesionales por procurar el cambio en las formas organizacionales” (Brunsson y Olsen, 2007, p. 13). A partir de esta definición hay una clara distinción entre reforma y cambio organizacional. La primera, se refiere a “los intentos activos y deliberados de líderes políticos o administrativos para cambiar características estructurales o culturales de las organizaciones” (Christenssen, et al., 2007, p. 122). Mientras que el concepto “cambio” alude a lo que realmente sucede con la estructura de la organización policial, con su ambiente o con el desempeño de sus integrantes. De esta manera, las reformas solamente explican un subconjunto de los cambios que sufre una organización formal. Es importante estudiarlas porque suelen ser más ambiciosas en la profundidad y alcance de los ajustes propuestos. En especial cuando el objetivo es refundar o construir una organización policial en su totalidad.

Dicho de otra manera, no todos los cambios son resultado de las reformas y no todas las reformas generan cambios (planeados o no). Desde la perspectiva institucional que aquí se plantea, se asume que el cambio puede ser resultado de cuatro procesos: a) diseño de un solo actor individual o colectivo; b) diseño por conflicto (entre objetivos y el diseño original); c) por aprendizaje, resultado de la experiencia y la retroalimentación; y d) selección competitiva, las reglas compiten por sobrevivir y la reproducción puede derivar en modelos mixtos (March & Olsen, 2008). La reforma legislativa o administrativa en materia policial se puede ubicar en el primer caso, pero el proceso de implementación abarca el resto de las opciones.

De lo anterior pueden derivarse dos conclusiones relevantes para la propuesta analítica que aquí se desarrolla. Primero, las reformas policiales no son la única fuente de cambio al interior de organizaciones de seguridad pública. De hecho, muchas veces suelen ser infructuosas o propiciar efectos no deseados. Segundo, es altamente probable que las reformas generen resistencia, ya sea durante la formulación o la implementación. La renuencia a las reformas se aprecia con mayor claridad en el corto plazo, pero es necesario hacer un esfuerzo analítico mayor para identificar fuentes de cambio cultural que transforman a las organizaciones policiales en el largo plazo (Mastrofsky & Willis, 2010) y observar cómo se relacionan con la reforma.

Hay que tener muy presente que las policías son instituciones políticas y sociales, como tales han sido objeto de múltiples reformas para mejorar lo que hacen. En este sentido, “los esfuerzos

para reformar a las policías son inevitables, y muy seguido se enfocan en la ubicación, alcance y cadena de mando” (Bayley, 1992, p. 510). Una clasificación bastante útil para entender el abanico de propuestas de reforma (Bayley, 2008) que plantean cambios a por lo menos uno de estos tres componentes se resume en el siguiente listado: a) modelos de policía comunitaria; b) policía orientada a la solución de problemas; c) patrullaje basado en preceptos de la teoría de las ventanas rotas [*signs-of-crime policing*]; d) vigilancia de puntos geográficos de concentración del crimen [*hot spots policing*]; e) arrestos obligatorios de maridos violentos; f) fortalecimiento de la disciplina policial; g) supervisión externa de la labor policial; h) uso de estadística y herramientas de gestión policial [*COMPSTAT*]; i) reforzar la diversidad social del personal operativo y de mando. Las primeras cuatro reformas se enfocan en aspectos estratégicos de la organización policial, las siguientes dos se orientan a fortalecer estándares de comportamiento y las últimas dos a mejorar aspectos de la gestión policial.

Las organizaciones habitan y se desenvuelven en “entornos parcialmente institucionalizados” (Brunsson y Olsen, 2007). En ese ambiente exterior es dónde se arraigan ideas sobre cómo debe estructurarse una organización, policial en este caso, y reorganizar su desempeño operativo. Este listado acotado de reformas policiales es un ejemplo claro de ideas o modelos de reforma policial que gozan de amplia aceptación en el ambiente que rodea a las policías. Este conjunto de propuestas nos indica dos aspectos interesantes para la perspectiva que aquí se desarrolla. Por un lado, representan un catálogo limitado sobre las alternativas que circulan en un ambiente institucionalizado que propicia que los tomadores de decisiones pongan más énfasis en la solución que en el diagnóstico. Por otro lado, se trata de alternativas de reforma que son impulsadas por actores políticos y de la sociedad civil, pero en cualquier caso se realiza desde arriba o desde afuera. De ahí que se suelen generar resistencias para la aprobación y/o implementación de la reforma. Así como la necesidad de abrir canales de participación ciudadana (González, 2014) y de incorporar la opinión de los policías.

Sobre las resistencias hay que señalar que son inevitables, pero pueden y deben ser manejables. Esto es así porque las reformas son fundamentalmente un asunto de poder y, por tanto, de conflicto. De acuerdo con Schafer y Varano “el cambio organizacional en las organizaciones policiales es frecuentemente un proceso estigmatizado y controversial” (2017, p. 392). En muchas ocasiones la transformación de la organización puede resultar innecesaria. No es raro

que se emprendan procesos de reforma simplemente por seguir alguna tendencia o moda administrativa (Maguire & Katz, 2002; Mastrosky & Willis; 2010; Schafer & Varano, 2017). De ahí que la variable del tiempo o momento en que se implementa la reforma policial pueda resultar clave para explicar el resultado de ésta.

Para entender mejor las resistencias de la organización a la reforma es pertinente asumir que un departamento o agencia policial es una de tantas organizaciones que intervienen en la provisión de un bien o servicio público: la seguridad. Ya sea que lo veamos al nivel de un dominio de política pública o de la administración pública en general, hay que reconocer que no todas las entidades que forman parte de este entramado cumplen con todos los aspectos que caracterizan a una “verdadera organización” (Brunsson y Sahlin, 2000). Ello implica que hay organizaciones incompletas o con un grado menor de completitud. Asumir este postulado teórico implica reconocer que “muchas reformas en el sector público pueden ser interpretadas como intentos de construir organizaciones” (Brunsson y Sahlin, 2000, p. 722) o de avanzar algo en la escala de completitud.

Ahora bien, una organización completa es aquella entidad que posee tres características: identidad, jerarquía y racionalidad (Brunsson, 2009). La identidad se define en función de la autonomía (esencialmente operativa), del acceso a recursos colectivos y de límites claros sobre otras organizaciones y el ambiente que la rodea. La jerarquía se refiere a los mecanismos de gestión, coordinación y control. Mientras que la racionalidad requiere intencionalidad clara y expresa para ejercer las facultades y alcanzar objetivos y resultados. La racionalidad es el mecanismo por medio del cual la política organizacional es transformada en acción. Dadas estas definiciones, las organizaciones pueden fungir como actores, agentes o arenas (Brunsson, 2009).

Solamente cuando están completas se consideran actores colectivos con capacidad de agencia. Mientras que funcionan como agentes cuando son instrumentos de otros actores. En este caso, el ente organizativo se caracteriza por una identidad débil, lo cual facilita la labor del principal para controlar sus acciones. La jerarquía formal puede ser más clara, pero la estructura real de poder no reside necesariamente en el organigrama. El otro nivel de organización incompleta es la arena. Esta fase se caracteriza porque los miembros están legítimamente guiados por intereses,

valores, normas y estándares externos más que por los generados internamente por la política organizacional. No hay principal, ni identidad, jerarquía y mucho menos racionalidad.

Para que un agente o una arena se vuelvan una organización completa, deben adquirir los aspectos constitutivos de la organización: identidad, jerarquía y racionalidad. En este proceso las reformas policiales tienen un peso explicativo relevante. Una reforma fallida en la implementación o con resultados no esperados puede dar origen al surgimiento de agentes o arenas. Mientras que la existencia de organizaciones incompletas puede obstaculizar la implementación de una reforma orientada a crear una nueva organización, una que sustituya a los entes que no lograron alcanzar la completitud.

Claramente, esta perspectiva tiene un alto componente prescriptivo: se asume que es deseable que una policía opere como actor y que no sea un agente o una arena. Esto se debe a que se prioriza el ethos democrático de las policías sobre su eficacia. Una policía puede ser muy eficaz para reprimir y operar como una herramienta de determinado grupo político, pero en democracia se requiere que la organización autorizada para ejercer la fuerza pública rinda cuentas y realice su labor de manera profesional. Eso solamente se logra si los integrantes comparten una identidad, respetan la jerarquía y la racionalidad que predomina está arraigada en una lógica de lo apropiado.

Por ello, es pertinente asumir la reorganización o creación de una agencia policial no es una elección binaria entre nacimiento y muerte o entre permanencia y terminación. Para capturar mejor la complejidad del proceso es útil el término “transiciones”, es decir, todos los tipos de cambios estructurales que las agencias pueden experimentar desde que son creadas (Yesilkagit, 2021). En cualquier “transición” o cambio de un grado de completitud a otro se juega la institucionalización de la organización policial. Es decir, la institucionalización “es un proceso y una propiedad de los arreglos organizacionales. Como proceso implica que la identidad organizacional es desarrollada y que la aceptación y legitimidad en una cultura (o subcultura) es construida” (Olsen, 2010, p. 3).

Como todo proceso, puede ser revertido y retomado. Dicho de otra manera, las reformas pueden propiciar que la organización policial sea “desinstitucionalizada” o “reinstitucionalizada” (Olsen, 2010). En el primer caso, una corporación policial que ya había alcanzado el rango de

organización completa puede convertirse en un agente o arena debido a fallas en la implementación. En el segundo, el proceso es inverso, una policía que no logró alcanzar la completitud es reencauzada en este sentido por medio de una reforma para fortalecer su identidad, jerarquía o racionalidad. Visto así, avanzar en la construcción de una organización policial completa requiere de un proceso de institucionalización caracterizado por tres tipos de “incrementos” (Olsen, 2010, p. 23): a) incrementar la claridad y el acuerdo sobre reglas de comportamiento, así como de la distribución de la autoridad formal; b) incrementar el consenso sobre cómo las reglas de comportamiento son descritas, explicadas y justificadas con un vocabulario común, expectativas y criterios de éxito; y c) incrementar las concepciones compartidas de cuáles son los recursos legítimos y cómo debe ser el acceso al control de esos recursos.

Es así como el proceso de institucionalización se vuelve una alternativa viable para salir de la paradoja primigenia de la función policial. En este sentido, el primer paso para alcanzar una adecuada implementación, cerrar la brecha entre lo planeado y lo realizado, requiere concebir a las policías como “organizaciones institucionalizadas” (Christensen, et al., 2007; Worden & McLean, 2017; Christensen, Laegrid & Rykkja, 2017). De ahí que el éxito de la implementación no depende tanto del diseño como de la capacidad de “dotar de sentido” (Weick, 1995; Chan, 2007) de los políticos (formuladores) y actores involucrados en la implementación: servidores públicos y mandos policiales. Así como de la dirección que asuma el proceso de “construcción de sentido” en el ámbito operativo de la función policial. En entornos democráticos la reforma policial no es un asunto de encontrar el diseño que garantice el cambio deseado. El *quid* de la transformación institucional reside en “equilibrar la estabilidad y el cambio, la institucionalización y desinstitucionalización, más que en maximizar el cambio” (Olsen, 2010, p. 44).

El estudio de la implementación: una propuesta centrada en la construcción de sentido como mediadora entre la agencia y la estructura

La formulación de las políticas públicas se da en el terreno de las ideas y de las intenciones. Por muy bien planteadas, documentadas y articuladas que estén siguen siendo una “colección de palabras antes de su implementación” (Pressman y Wildavsky, 1984). Por ello, la

implementación “...es la actividad en el proceso de políticas en el que los actores intentan convertir las intenciones y recursos en acciones que generen resultados específicos de política y, en última instancia, en el logro (o no) de los efectos deseados” (Howlett, et al., 2020, p. 210). Aunque hasta hace algunas décadas la implementación era considerada una “actividad administrativa y apolítica” (Hupe y Hill, 2016), se trata en realidad de un proceso político caracterizado por múltiples interacciones e “indisociable de las cuestiones de dominación y resistencia” (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 49). Por ello, metafóricamente, la implementación es considerada un “juego de alto riesgo” (Howlett, et al., 2020) o “el campo de batalla” (Merino y Cejudo, 2010). El éxito, el fracaso o cualquier otro resultado intermedio de la política pública se definen en el proceso de implementación.

Es deseable que una reforma policial se formule a partir de abundante evidencia empírica y que sea aprobada en el Poder Legislativo tras largos y concienzudos procesos deliberativos. Sin embargo, es en la implementación dónde se enfrentará a duras pruebas de coherencia, viabilidad, capacidad administrativa, aceptabilidad organizacional, social y política. Es ahí dónde la teoría causal sobre el cambio institucional deseado se pone en juego. Dada la racionalidad limitada de reformadores e implementadores en este proceso suelen surgir consecuencias no esperadas y diversas situaciones contingentes que alterarán el plan original y obstaculizar el cumplimiento de metas y objetivos. Cuando esto sucede el proceso puede derivar en un reparto de culpas y deslinde de responsabilidades entre reformadores e implementadores.

La implementación de una política pública, reforma policial en este caso, implica el desarrollo de actividades por múltiples actores realizadas “de manera simultánea y en direcciones contrarias, a diferentes escalas dentro de un sistema complejo” (Sandfort y Moulton, 2015, p. 12). Estos sistemas complejos de implementación son llamados “campos de acción estratégica” (SAFs por sus siglas en inglés) [Moulton y Sandfort, 2017] y surgen cuando se formaliza una intervención alrededor de un servicio público. Son sistemas articulados en tres niveles. El nivel macro es el campo de política pública, entendido como “redes delimitadas entre organizaciones que llevan a cabo una política o programa sustantivo en un lugar en particular” (Sandfort y Moulton, 2015, p. 24). El nivel meso se ubica en las organizaciones involucradas en la implementación, es ahí dónde se tienen lugar las actividades orientadas a lograr el cambio propuesto. Mientras que el nivel micro reside en la primera línea, en la burocracia que opera a

nivel de calle. Ahí los servidores públicos realizan su labor con mayor o menor grado de discrecionalidad y se forja el compromiso con la población objetivo. Cabe señalar que en una reforma policial la población objetivo son los mismos policías de la primera línea de actuación, del patrullaje y la interacción directa con el ciudadano. En ese nivel se posibilita o frena el cambio.

Generalmente el estudio de la implementación emplea como unidad de análisis a la política pública y busca observar las relaciones entre las actividades de implementación, los resultados de la política y otros factores causales (Moulton, Sandfort y Roll, 2017). De esta manera se identifican fallas o “déficits de implementación” (Hupe, Hill y Nangia, 2014). La utilidad de este tipo de análisis es limitada y se acerca más a un tipo de evaluación sobre la validez de la teoría causal de la política o sobre el cumplimiento de metas y objetivos. Sin embargo, para comprender con mayor profundidad el proceso de implementación e identificar mecanismos causales más allá del resultado es pertinente moverse hacia otra unidad de análisis: los campos de acción estratégica. Ello implica pasar del “saber qué” al “saber cómo”, es decir, entender de qué manera opera un sistema de acción estratégica cuando se percibe algún tipo de intención de cambio (Sandfort y Moulton, 2020).

En este sistema multinivel la organización no es la única entidad involucrada, pero sí juega un rol central. La implementación de una política pública se desarrolla en “sistemas de gobernanza multinivel” (Sandfort y Moulton, 2020) que involucran a más de una organización pública. Sin embargo, cuando se trata de una reforma policial destinada a la creación de una nueva corporación de seguridad pública, la organización adquiere mayor relevancia. Los elementos estructurales de una organización (reglas, recursos, rutinas y cultura) son resultado de las micro dinámicas en el nivel de calle y de las decisiones tomadas en el nivel macro del dominio de política pública (Sandfort y Moulton, 2017). De esta manera, es en el nivel meso-organizacional dónde se puede apreciar más claramente “las interacciones entre agencia y estructura alrededor de la implementación de un programa” (Sandfort y Moulton, 2020, p. 2). Por agencia humana se entiende “la forma en la que individuos facilitan el cambio y aprenden dentro de organizaciones y redes” (Sandfort y Moulton, 2020, p. 2). Mientras que la estructura hace referencia a las características organizacionales que definen su comportamiento.

Esta forma de concebir el proceso de implementación se fundamenta esencialmente en la teoría de la estructuración (Giddens, 1984). Se asume que la estructura organizacional (o de un sistema social) restringe la acción por medio de reglas y la habilita/posibilita (*enact*) a través de recursos o fuentes de autoridad. Asimismo, la acción social es causa y consecuencia de la estructura. Dicho de otra manera, en términos de Bourdieu, la estructura es estructurante y estructurada. Por ello, “la práctica social es un producto de la interacción entre el campo, el ambiente estructural externo al actor, y el *habitus*, el conjunto de disposiciones físicas, cognitivas y emocionales que un actor adquiere a través de su socialización individual o grupal” (Chan, 2007, p. 324). Para los fines de análisis de la implementación de una reforma policial, lo que media entre el campo y el *habitus* es la organización.

Esta capacidad de agencia está presente en todos los individuos que forman parte de una organización y les permite imponer, resistir o ignorar las acciones derivadas de la reforma policial. En la teoría de los campos de acción estratégica el foco de atención se pone exclusivamente sobre los implementadores, definidos como “profesionales que trabajarán duro para cultivar las habilidades analíticas y sociales necesarias para comprender e intervenir en los sistemas complejos” (Sandfort y Moulton, 2015, p. 9). Ejemplos de este tipo de actores son los formuladores de políticas públicas, servidores públicos de diferentes niveles y proveedores de servicios. En la literatura de gestión de cambio (*change management*) son los gerentes, ejecutivos o líderes empresariales (Rune, 2005; Alva, 2011).

Sin embargo, para los fines de esta propuesta analítica se recomienda considerar también como “actores socialmente hábiles” a la población objetivo y al personal que forma parte de la organización policial, pero no está involucrado directamente con la implementación. Esto es particularmente relevante porque el objetivo de la reforma es la creación de una nueva organización de seguridad pública y este objetivo afecta potencialmente a todos los miembros de la organización que se pretende sustituir. Sobre todo, si se asume que la habilidad social es la capacidad “de un actor para inducir cooperación por medio de apelar y ayudar a crear significados compartidos e identidades colectivas”. (Moulton y Sandfort, 2017, p. 3). Entonces, esta habilidad puede ser usada también para resistir la implementación de la reforma o para reformularla en la práctica.

Esta perspectiva de los campos de acción estratégica se elabora a partir del siguiente supuesto ontológico: los individuos tienen intereses personales y agendas propias, pero sobre todo son seres “motivados para hacer sentido con otros y tienen la necesidad fundamental de la aceptación social” (Sandfort y Moulton, 2020, p. 9). Desafortunadamente, esta teoría base de la propuesta analítica que aquí se desarrolla no ahonda sobre los mecanismos por los cuáles se construye o genera el significado compartido que propicia la cooperación colectiva para la implementación de una reforma. No obstante, deja abierta la pregunta sobre cómo el significado social y la membresía facilitan la acción colectiva que posibilitará una implementación exitosa. De ahí que sea relevante recurrir a la literatura sobre construcción de sentido (Weick, 1995; Chan, 2007).

La construcción de sentido (*sensemaking*) es “un proceso continuo en el que los miembros de la organización se involucran y comprometen en explicar su mundo” (Chan, 2007, p. 325). Este proceso va más allá de crear significados compartidos o rasgos identitarios, tiene un impacto tangible en la organización y su entorno. La construcción de sentido es un acto que constituye “el ambiente que la gente encara” y “crea objetos para los sentidos o la estructura de la estructuración” (Weick, 1995, p. 36). Dicho de otra manera, es “la materia prima de la institucionalización” (Weick, 1995, p. 36). De ahí su relevancia para entender la implementación de una reforma policial pues, como se ha expresado, el éxito de una reforma radica en la institucionalización del cambio propuesto, en la aceptación y regularidad del comportamiento deseado.

La construcción de sentido no es un fenómeno que ocurra de manera individual y en abstracto o en la mente de los miembros de una organización. Se trata de un proceso social afectado por el ejercicio del poder y éste no se distribuye ni ejerce de manera igualitaria ni equitativa. De alguna manera su distribución depende de reglas formales, por ejemplo, las facultades otorgadas a partir del organigrama institucional. Pero también de aspectos informales como el carisma personal, la cultura policial, las tradiciones de la práctica cotidiana de la labor policial o la discrecionalidad que implica realizar el trabajo a nivel de calle. De ahí que los actores socialmente hábiles más relevantes para el análisis y comprensión del proceso de implementación sean quienes detentan mayor poder político y/o simbólico.

Por ello, si la pregunta es ¿de qué manera las reformas policiales pueden posibilitar el cambio organizacional? hay que voltear a ver el rol que desempeñan los mandos y los policías de primera línea. Los primeros, responsables formales de la implementación, se encargarán de dotar de sentido a sus acciones (*sensegiving*). Los segundos, parte más amplia y significativa de la población objetivo, construirán el sentido de los cambios pretendidos (*sensemaking*). De esta interacción puede constituirse “un nuevo ambiente organizacional que se vuelve ‘real’ en las acciones de restricción y habilitación” (Chan, 2007, p. 341). Este proceso depende del tiempo y del entorno, pues los procesos de ajuste “descansan en los marcos culturales existentes para señales e interpretación” (Chan, 2007, p. 342). De ahí que los gestores del cambio deban entender a cabalidad y tener siempre presentes los factores culturales para hacer más tersa la implementación (Alva, 2011; Oakland y Tanner, 2007; Rune, 2005).

Muchas reformas policiales fracasan en lograr el cambio planeado porque sus formuladores asumen que un buen diseño es suficiente para transitar tersamente por la implementación. Sin embargo, desde esta perspectiva se asume que “el éxito de muchas estrategias de planificación en las organizaciones no depende en sí mismo del plan, sino de los ajustes directivos, de la confianza y las adaptaciones continuas que fluyen del acto inicial de seguir el plan” (Chan, 2007, p. 327). En el mismo sentido, la implementación exitosa no depende tanto del diseño de la reforma como de las capacidades de adaptación de los implementadores, entendidos éstos como agentes socialmente hábiles (Moulton y Sandfort 2017 y 2020).

La dotación-construcción de sentido no requiere la precisión que racionalmente se suele buscar en la formulación de la política pública o en el diseño de la reforma policial. Este proceso es “impulsado por la plausibilidad más que por la precisión” (Weick, 1995, p. 55). Las historias, discursos, imágenes que construyen sentido son más bien plausibles, es decir, consistentes y compatibles con la información disponible y las representaciones vigentes y predominantes en una organización. Por ello, el diseño más completo no convencerá por sí mismo ni a los implementadores ni a los sujetos de la reforma, los datos requieren intérpretes para detonar la acción colectiva con miras a la implementación. De ahí que en el estudio de la implementación “son los intérpretes y el auditorio el centro del análisis, y no la partitura y el compositor” (Lascoumes y Le Galès, 2014, p. 33).

Aunque el *sensemaking* es un proceso permanente en la vida organizacional, las interrupciones o choques crean “ocasiones para un nuevo énfasis en el proceso de construcción de sentido” (Chan, 2007). Las reformas policiales suelen ser choques externos que generan abruptos procesos de construcción de sentido. Esto es particularmente relevante porque “el cambio organizacional es notoriamente difícil de lograr, especialmente cuando es impuesto desde arriba o por cuerpos externos” (Chan, 2007, p. 324). Así suelen ser la mayor parte de las reformas policiales y por ello tanta dificultad para alcanzar el cambio esperado. Esto es aún más severo cuando se trata de una reforma policial que busca constituir una nueva organización de seguridad pública, pues las resistencias serán aún mayores. Por ello, aquí se asume que el éxito en la implementación de una reforma de esta naturaleza requiere de la adecuada implementación en el desmantelamiento, agregación o sustitución de la organización previa. A continuación, se aborda el tema con mayor detalle.

La terminación de políticas públicas se refiere a la conclusión deliberada o el cese intencional de una función, una organización, una política o un programa (Brewer y De Leon, 1983; Daniels, 2001). Derivado de esta definición se considera una función como un servicio público que trasciende la labor de una organización. Una organización hace referencia a un grupo de empleados que conforman una institución o agencia de gobierno. Una política alude a las estrategias empleadas para desempeñar funciones de gobierno. Mientras que un programa es la manifestación operacional de las políticas. En esta lógica, habrá mayores resistencias para terminar con una función que con un programa, que es lo más sencillo y común de eliminar. Las organizaciones públicas son más difíciles de eliminar que una política, pero menos que una función. Por ello cobra particular relevancia el estudio de las reformas policiales que se enfocan en la creación de nuevas organizaciones, pues eso implica eliminar la vigente en un contexto de fuertes resistencias organizacionales.

Ahora bien, una reforma de este tipo y magnitud no implica una elección binaria entre la permanencia o el desmantelamiento de la organización policial. Para capturar mejor la complejidad del proceso es útil el término “transiciones”: todos los tipos de cambios estructurales que las agencias pueden experimentar desde que son creadas. Así como el de “fase organizacional” que se refiere al tiempo entre dos transiciones (Yesilkagit, 2021). Una fase organizacional finaliza por terminación (pura o por agregación) o por reemplazo. En un

escenario de terminación pura la organización es desmantelada, no se crea una que la sustituya, sus funciones no son transferidas a otra parte. Cuando ocurre una gregación (fusión y absorción) dos o más agencias son integradas en una sola. Aquí la fusión implica la terminación de dos o más para crear una nueva y la absorción implica que las funciones y recursos de una o más son completamente transferidos a otra existente. Mientras que en un caso de reemplazo una agencia experimenta una o más transiciones. Por ejemplo, cambio de nombre, nuevo estatus legal, estructura, funciones centrales o expansión en su dominio de política pública (Yesilkagit, 2021).

Esta clasificación es útil para identificar los alcances de la reforma y analizar su implementación. Sobre todo, es relevante para demostrar que el éxito de una reforma policial que busque construir una nueva organización, sea por terminación pura, agregación o reemplazo es una asunto de implementación de segundo orden. Toda vez que se requiere implementar primero el desmantelamiento total o parcial de la organización policial. Esto conduce al tema final sobre cómo valorar, ponderar o evaluar el éxito/fracaso de la implementación de una reforma policial de este tipo. Como ya se ha explicado, es un asunto más complejo que únicamente observar si cumple con las metas y objetivos plasmados en el diseño o si logró generar valor público (Sanfort y Moulton, 2017 y 2020).

Una definición sintetizadora de las perspectivas positivistas y constructivistas de la política pública es la que considera una situación de éxito “si logra los objetivos que sus formuladores establecieron y lo hace sin críticas o al menos con un apoyo virtualmente universal” (MacConnell, 2010, p. 351). Vista así, la política pública tiene una doble connotación: como programa y como política. En el primer caso se pone atención en el diseño, en las metas, objetivos y resultados. En el segundo caso el énfasis se ubica en la legitimidad, la percepción del desempeño gubernamental y el apoyo/oposición que la política puede sumar para el gobierno en turno.

En consecuencia, la implementación de una política pública cubre cinco categorías en el espectro del éxito al fracaso (MacConnell, 2010). Puede resultar en un *éxito procesal* cuando se alcanzan los objetivos, metas, los resultados son los esperados, se mejora la imagen del gobierno, la política pública goza de amplia legitimidad y el apoyo a su continuidad es prácticamente universal. Puede derivar en un *éxito resiliente* si se logra la mayor parte de lo

planeado y no se ve afectada la imagen ni el margen de maniobra del gobierno que la formuló e implementó. También puede presentarse un escenario de *éxito conflictuado* en el que hay tantos aciertos como errores y se requiere tiempo y recursos del gobierno para defender la pertinencia de la política pública. Además, es posible que el desenlace sea un *éxito precario* en el que hay ciertos resultados positivos pero las fallas predominan y atraen la atención mediática, quedó en entredicho la reputación del gobierno y la oposición a la política pública es mayoritaria. Claramente este tipo de “éxito” parece estar más cerca de una situación de fracaso. Finalmente, la implementación puede culminar en un *fracaso procesal* que se caracteriza por fallas estructurales en el proceso, por la ausencia de resultados positivos, afectación a la legitimidad gubernamental, merma en la capacidad de operación y una oposición prácticamente universal a la política pública.

La utilidad de esta perspectiva sobre el éxito/fracaso en la implementación de una política pública radica en que considera el componente político y de poder. Asume que la valoración sobre la pertinencia, viabilidad y resultados es un tema en permanente disputa en la que participan actores con intereses y agendas propias. Aunque este proceso ocurre en el entorno de la organización que se pretende reformar, puede afectar también la implementación al interior de la misma corporación policial.

Para adecuar esta definición y la categorías que se derivan de ésta a la perspectiva organizacional que aquí se desarrolla, es pertinente incluir como un indicio de éxito la institucionalización de los cambios pretendidos en el diseño. Esto contempla que la entidad organizativa que se está construyendo alcance el estatus de organización completa. Es decir, una política policial que se instrumenta por medio de una reforma administrativa orientada a la creación de una corporación de seguridad es implementa con éxito si logra que la nueva policía se forje una identidad propia, adquiera rasgos de autonomía, preserve una estructura jerárquica y actúe con racionalidad a partir de la lógica de lo apropiado.

Puesto en otros términos, el éxito en la implementación de una reforma policial de este tipo reside en la confluencia de la dotación y la construcción de sentido. Esto ocurre cuando los mandos policiales y servidores públicos del dominio de política pública (actores

implementadores) son capaces de emplear sus habilidades sociales para “conquistar los corazones y mentes” de los policías a nivel de calle (población objetivo de la reforma).

Conclusiones

En este texto se ha esbozado un modelo analítico para el estudio de la implementación de reformas policiales, en particular las que se orientan a la creación de nuevas corporaciones de seguridad pública. La principal pretensión ha sido contar con elementos conceptuales que puedan emplearse para capturar la complejidad de un proceso de implementación que pasa por estructuras organizacionales y es afectado por el entorno e innumerables situaciones contingentes. Se trata de trascender los análisis centrados exclusivamente en el diseño de las reformas y que asumen que el cambio está en función de que las actividades de los implementadores se desarrollen de acuerdo con la planeación original. Finalmente, también se espera que el modelo analítico sirva como herramienta de cambio al explicar de mejor manera la complejidad que requiere cerrar las brechas de implementación de las reformas policiales.

A partir de elementos teóricos del nuevo institucionalismo, el estudio de la implementación y la terminación de políticas públicas se ha planteado este modelo analítico que gira en torno a una variable que suele omitirse en los estudios sobre reformas policiales: la organización. De ahí la perspectiva que se articula a partir de tres grandes postulados teóricos. En primer lugar, se asume que las reformas policiales generan ocasiones para la construcción de sentido (Weick, 1995; Chan, 2007). En segundo lugar, se considera que la implementación es un proceso que ocurre en arreglos institucionales y su resultado depende de la interacción de factores y actores organizacionales (Moulton y Sandfort, 2016; Sager y Gofen, 2022). En tercer lugar, se adopta la idea de que en democracia las policías no deben funcionar como instrumentos o agentes, sino como “organizaciones verdaderas o completas” (Brunsson, 2007).

Sin duda, es una aproximación prescriptiva sobre cómo debe operar una policía en un contexto democrático. No obstante, se parte de un principio realista sobre la imposibilidad de que la formulación e implementación sean asuntos meramente técnicos. Así como el hecho de que toda evaluación o valoración sobre el desempeño de una organización o de la implementación de una política es un asunto fundamentalmente de poder. En consecuencia, sin importar el modelo policial plasmado en la reforma, el éxito/fracaso de la implementación no es una cuestión

dicotómica, sino un espectro continuo (McConnell, 2010) que se debe observar a la luz de la capacidad para dotar de identidad, jerarquía y racionalidad a la nueva organización policial. Esas capacidades se ponen en juego en cruentas y amargas batallas (Bayley, 1992) que no se emprenden contra la delincuencia, sino al interior de la misma organización en una dinámica de imposición-resistencia al cambio contemplado en la reforma. Toda vez que el fin último de este tipo de reformas policiales es la construcción de una nueva organización policial, entonces se trata de una implementación de segundo orden, toda vez que una condición *sine qua non* es la eficacia en la transición organizacional: terminación, agregación o reemplazo (Yesilkagit, 2021).

En suma, la implementación de cualquier política pública es un complejo juego de interacciones caracterizada por lógicas de dominación y resistencia (Lascoumes y LeGalès, 2014). En este proceso la implementación es un asunto de cambio institucional que se alcanza cuando la acción estratégica, condicionada y potenciada por la estructura y el entorno organizacionales, es capaz de crear significados compartidos e identidad y éstos orientan el desempeño en función de una lógica de lo apropiado. En otras palabras, las reformas policiales se implementan en condiciones de éxito cuando los mandos logran “conquistar los corazones y mentes” de los policías a nivel de calle.

Referencias de la sección

- Alva, S. *La empresa admirada: la receta*. LID. México.
- Arellano, D. (2010). "Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el "efecto neto", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 72, No. 2, pp. 225-254.
- Bardach, E. (1976). "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, Vol. 7, No. 2, pp. 123-131.
- Bayley, D. (1979). "Police Function, Structure, and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies", *Crime and Justice*, Vol. 1, pp. 109-143.
- Bayley, D. (1992). "Comparative Organization of the Police in English-Speaking Countries", *Crime and Justice*, Vol. 15, Modern Policing, pp. 509-545.
- Boin, A., Kuipers, S. & Steenbergen, M. (2010). "The Life and Death of Public Organizations: A Question of Institutional Design", *Governance*, Vol. 23, No. 3, pp. 385-410.
- Brunsson, N. & Sahlin, K. (2000). "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform", *Organization Studies*, Vol. 21, No. 4, pp. 721-746.
- Brunsson, N. (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford University Press. New York, United States.
- Brunsson, N. & Olsen, J. (2007). *La reforma de las organizaciones*. CIDE. México.
- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford University Press. New York, United States.
- Brunsson, N. & Ahrne, G. (2011). "Organization outside organizations: the significance of partial organization", *Organization*, Vol. 18, No. 1, pp. 83-104.
- Chan, J. (2007). "Making sense of police reforms", *Theoretical Criminology*, Vol. 11 (3), pp. 323-345.
- Christensen, T., Laegrid, P., Roness, P. & Rovik, K. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. Routledge, New York, United States.
- Christensen, T., Laegrid, P. & Rykkja, L. (2018). "Reforming the Norwegian police between structure and culture: Community police or emergency police", *Public Policy and Administration*, Vol. 33, No. 3, pp. 241-259.
- Crank, J. (2003). "Institutional Theory of Police: A Review of the State of Art", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 26, Issue 2, pp. 338-350.

- Dammert, Lucia. & Bailey, John. [Coords.] (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Siglo Veintiuno Editores. México.
- Dammert, Lucia. (2005). "Reforma Policial en América Latina", *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, Núm. 12, pp. 53-64.
- Dammert, Lucia. & Bailey, John. (2006). "Police Force Reform and Military Participation Against Delinquency", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Vol. 1. Pp. 132-152.
- Dammert, Lucia. & Casas-Zamora, Kevin. (2012). "Public Security Challenges in the Americas", *The Road to Hemispheric Cooperation: Beyond the Cartagena Summit of the Americas*. The Brookings Institution / Latin America Initiative.
- De Leon, P. & De Leon, L. (2002). "What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 12, No. 4, pp. 467-492.
- Frevel, B. & Kuschewsky, P. (2009). "Police Organization and Police Reform in Germany: The Case of North Rhine-Westphalia", *German Policy Studies*, Vol. 5, No. 2, pp. 49-89.
- Geva-May, I. (2004). "Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 3, pp. 309-333.
- Goffman, E. (1956). *The Presentation of Self in Everyday Life*. University of Edinburgh. Social Research Centre. Monograph No. 2.
- González, Y. (2014). *State Building on the Ground: Police Reform and Participatory Security in Latin America*. PhD Dissertation. Princeton University.
- Harmon, R. (2012). "The Problem of Policing", *Michigan Law Review*, Vol. 110, No. 5, pp. 761-817.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. Sage Politics Texts. City University of Hong Kong.
- Howlett, M. (2019). "Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach", *Public Policy and Administration*, Vol. 34, No. 4, pp. 405-430.
- Hupe, P. & Hill, M. (2016). "And the rest is implementation. Comparing approaches to what happens in policy processes beyond *Great Expectations*", *Public Policy and Administration*, Vol. 31, No. 2, pp. 103-121.
- Hupe, P. (2014). "What happens on the ground: Persistent issues in implementation research", *Public Policy and Administration*, Vol. 29, No. 2, pp. 164-182.

- Hupe, P., Hill, M. & Nangia, M. (2014). "Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered", *Public Policy and Administration*, Vol. 29, No. 2, pp. 145-163.
- Howlett, M. (2019). "Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach", *Public Policy and Administration*, Vol. 0, No. 0, pp. 1-26.
- Johnson, A. & Vaughn, M. (2016). "Decoupling and Police Organizational Structure", *Administrative Theory & Practice*, Vol. 38, No. 3, pp. 157-167.
- Klinger, D. (2004). "Environment and Organization: Reviving a Perspective on the Police", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593, pp. 119-136.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la Acción Pública*. El Colegio de México. México.
- Maguire, E. & Katz, C. (2002). "Community Policing, Loose Coupling, and Sensemaking in American Police Agencies", *Justice Quarterly*, 19, pp. 503- 536.
- Maguire, E. (2014). "Police Organizations and the Iron Cage of Rationality", Reisig, M. & Kane, R. [Eds.]. *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford University Press, New York.
- Manning, P. (2001). "Theorizing policing: The drama and myth of crime control in the NYPD", *Theoretical Criminology*, Vol. 5, No. 3, pp. 315-344.
- Manning, P. (2008). *The Technology of Policing. Crime Mapping, Information Technology, and the Rationality of Crime Control*. New York University Press. New York.
- March, J. & Olsen, J. (2008). "Elaborating the New Institutionalism", *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- Mastrofsky, S. & Willis, J. (2010). "Police Organization Continuity and Change: Into the Twenty-First Century", *Crime and Justice*, 39, pp. 55-144.
- McConnell, A. (2010). "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between", *Journal of Public Policy*, Vol. 30, No. 3, pp. 345-362.
- Michel, C., Meza, O. & Cejudo, G. (2022). "Interacting institutional logics in policy implementation", *Governance*, Vol. 34, No. 2, pp. 403-420.
- Mota, M., Trebilcock, M. & Hartford, P. (2012). "Police Reform in Violent Democracies in Latin America", *Hague Journal of Rule of Law*, Vol. 4, No. 2, pp. 252-285.

- Moulton, S. & Sandfort, J. (2016). "The Strategic Action Field Framework for Policy Implementation Research", *Policy Studies Journal*, Vol. 00, No. 00, pp. 1-26.
- Moulton, S. & Sandfort, J. (2017). "A comparative analysis of two streams of implementation research", *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, Vol. 3, No. 1, pp. 3-22.
- Oakland, J. & Tanner, S. (2007). "Successful Change Management", *Total Quality Management*, Vol. 18, Nos. 1-2, pp. 1-19.
- Olsen, J. (2010). "Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government", Pierre, J. & Ingraham, P. [Eds.]. *Comparative Administrative Change and Reform. Lessons Learned*. McGill-Queen's University Press. Quebec, Canada.
- Ostrom, E., Parks, R., Percy, S. & Whitaker, G. (1979). "Evaluating Police Organization", *Public Productivity Review*, Vol. 3, No. 3, pp. 3-27.
- Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de Políticas Públicas. Una Antología*. CIDE. México.
- Peters, G. (2014). "Implementation structures as institutions", *Public Policy and Administration*, Vol. 0, No. 0, pp. 1-14.
- Reiss, Albert (1992). "Police Organization in the Twentieth Century", *Crime and Justice*, Vol. 15, Modern Policing, pp. 51-97.
- Rune, T. (2005). "Organisational change management: A critical review", *Journal of Change Management*, Vol. 5, No. 4, pp. 369-380.
- Sager, F. & Gofen, A. (2022). "The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation", *Governance*, Vol. 35, No. 2, pp. 347-364.
- Sandfort, J. & Moulton, S. (2020). "Replication or Innovation? Structuration in Policy Implementation", *Perspectives of Public Management and Governance*, Vol. XX, No. XX, pp. 1-14.
- Sandfort, J. & Moulton, S. (2015). *Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy and Management*. Jossey-Bass. San Francisco, California.
- Santos, R. (2018). "Implementing Crime Analysis and Evidence-Based Strategies through Stratified Policing", *Policing*, Vol. 12, No. 3, pp. 288-302.

- Schafer, J. & Varano, S. (2017). "Change in Police Organizations: Perceptions, Experiences, and the Failure to Launch", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 33(4), pp. 392-410.
- Slovak, J. (1987). "Police Organization and Policing Environment: Case Study of a Disjuncture", *Sociological Focus*, Vol. 20, No. 1, pp. 77-94.
- STATISTA (2022). "Trust in the police as of 2021, by country". Recuperado de: <https://www.statista.com/statistics/1274278/trust-in-police-worldwide-by-country/>
- Terpstra, J., Fyfe, N. & Salet, R. (2019). "The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations", *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, Vol. XX, No. X, pp. 1-21.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Foundations for Organizational Science. A Sage Publications Series. Thousand Oaks, California.
- Wilson, James (1968). "Dilemmas of Police Administration", *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 5 (Sep.-Oct.) pp. 407-417.
- Worden, R. & McLean, S. (2017). *Mirage of Police Reform. Procedural Justice and Police Legitimacy*. University of California Press. United States.
- Yesilkagit, K. (2021). "Termination, aggregation, or replacement? A competing risks approach to agency transitions", *Governance*, Vol. 34, No. 3, pp. 803-819.

Conclusiones

Toda vez que al final de cada texto se presentan una serie de conclusiones particulares a partir de los hallazgos de cada uno, es pertinente recuperar en esta sección final conclusiones de carácter general que dan cuenta de la utilidad analítica y práctica de concebir a las policías como organizaciones institucionalizadas. A continuación se presentan cuatro conclusiones generales, tres recomendaciones para mejorar los procesos de implementación de reformas policiales y se proponen tres líneas de investigación derivadas de temas emergentes.

En primer lugar, hay que considerar que el cambio es un proceso complejo, pero es posible gestionarlo con éxito. En este documento se han presentado dos estudios de caso y un texto de carácter teórico. En conjunto nos permiten observar distintos aspectos del cambio en las organizaciones policiales. El caso de INTERPOL ilustra cómo una organización policial atípica -internacional y sin facultades de aplicación de la ley- puede operar como una “organización completa” (Brunsson, 2017). Mientras que el caso de la Policía Metropolitana de Guadalajara muestra a una policía formalmente creada que nunca ha podido consolidar su identidad, jerarquía y racionalidad, lo cual la deja en un estatus de “organización incompleta” (Brunsson, 2017). A la luz del modelo analítico desarrollado en el tercer capítulo, podría decirse que lo que funcionó en el caso internacional y falló en el metropolitano fue la gestión del cambio, es decir, la labor de los implementadores.

En segundo lugar, resalta que el cambio es una constante en las organizaciones policiales. Dada esta situación, las reformas administrativas a las corporaciones de seguridad pública son una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar un cambio planeado, son una alternativa de entre varias formas de propiciar el cambio organizacional. En la literatura sobre gestión del cambio se reconocen distintas modalidades, en función de su tasa de ocurrencia: discontinuo, incremental, incremental terso, incremental irregular, continuo, continuo incremental y equilibrio puntuado (Rune, 2005). Desde esta área del conocimiento el más frecuente es el cambio discontinuo, generalmente es resultado de ajustes internos o propiciado por choques externos y tienen lugar tanto en el ámbito estratégico como en el operativo.

El caso de INTERPOL muestra cómo esta organización policial internacional ha sido resiliente a las grandes transformaciones del entorno global y ha logrado fortalecer su identidad, ganar autonomía y mejorar la racionalidad de su actuación. Muchos de los cambios a sus estatutos y

protocolos han sido de carácter interno y justificados por transformaciones en el exterior. En este sentido, la historia institucional de INTERPOL ha sido un trayecto de ajustes incrementales y continuos. El resultado actual es que esta organización se ha posicionado mundialmente como un referente de cooperación policial multinacional. Gracias a la atinada dirección de sus mandos no rivaliza ni obstaculiza la labor de las policías nacionales. En contraste, la Policía Metropolitana de Guadalajara muestra un caso de cambio discontinuo que no ha prosperado en el objetivo de configurar una organización completa. Se trata de una corporación de seguridad pública que ha sido altamente vulnerable a los cambios político-administrativos, así como dependiente de la buena o mala relación entre autoridades de distintos órdenes de gobierno.

En tercer lugar, sobresale la importancia del factor cultural como elemento indispensable para explicar el éxito o fracaso de la implementación de la reforma policial. Desde la perspectiva de la gestión del cambio o de los actores socialmente hábiles se reconoce que la estrategia no puede omitir la cultura existente o predominante en la organización. El diseño de la reforma es un conjunto de ideas, por muy bien formuladas y sustentadas en evidencia que se encuentren, que aún no se someten a una serie de pruebas de viabilidad institucional, pero también de compatibilidad cultural. Hay cambios que transitarán de manera más tersa por la estructura organizacional, incluso que pueden ser bien recibidos y adoptados. Mientras que habrá otros que se perciban como impuestos o ajenos a las tradiciones organizacionales y sean rechazados de inmediato u obstaculizados durante la implementación.

En este sentido, el caso de la Policía Metropolitana es un buen ejemplo de que un diseño razonablemente formulado puede distar mucho de las necesidades en materia de seguridad en ciertas regiones o de la cultura de cooperación entre municipios metropolitanos. El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica contempla la posibilidad de constituir organizaciones metropolitanas de seguridad pública. En este documento de política pública se ofrece un diagnóstico somero de las condiciones de inseguridad predominantes en el país y se presenta como solución a problemas de coordinación y desigualdades institucionales la alternativa policial metropolitana. Sin embargo, en México no hay una tradición administrativa que favorezca mecanismos de esta naturaleza. Por el contrario, la gobernanza metropolitana ni siquiera aparece en el discurso político. De ahí que solamente en Guadalajara se haya intentado implementar este modelo policial. Los resultados muestran con claridad un fracaso que se explica

por factores políticos, pero también culturales. Se trata de una falla severa de implementación en el ámbito subnacional, mientras que en la esfera supranacional INTERPOL es un caso de éxito en la configuración de una burocracia trans y multi nacional integrada por policías y civiles de distintas partes del mundo que trabajan coordinadamente bajo una visión clara, una cultura laboral propia y una identidad común.

En cuarto lugar, es importante señalar lo que por obvio se suele pasar por alto: la implementación importa. No se puede dar por sentada ya que es la verdadera prueba de ácido a la que se someterá la reforma policial. De ahí la importancia de considerar a las policías como organizaciones institucionalizadas, ello implica reconocer que en alguna medida la cultura policial será un factor clave para alcanzar o no el cambio contemplado en el diseño de la reforma. Los implementadores deben tener en cuenta que las tradiciones y reglas informales pueden obstaculizar o facilitar el éxito de la reforma. En este sentido, “la construcción de sentido es la materia prima de la institucionalización” (Weick, 1995, p. 36). Dicho de otra manera, la creación de significados compartidos e identidad que permiten lidiar mejor con el contexto, la incertidumbre, las jurisdicciones y la pluralidad de actores e intereses se alcanza cuando los implementadores (mandos gestores del cambio) son capaces de “conquistar los corazones y mentes” de los policías operativos.

Sin duda, la implementación ocurre en ambientes heterogéneos y cambiantes. Mientras más actores se involucren, mayor será la complejidad con la que hay que lidiar. No es sencillo que se coordinen autoridades de nueve municipios de una zona metropolitana, se requiere de mucha habilidad política y capacidades de gestión. Aún con esquemas verticales con predominio del gobernador, como en Guadalajara, no ha sido posible implementar eficientemente un modelo de policía metropolitana. Sin embargo, el caso de INTERPOL muestra que la gestión del cambio organizacional es posible aún con 194 miembros y sin atribuciones de sanción. Esto se logra cuando la acción estratégica de los gestores del cambio se sintoniza con las restricciones y posibilidades de la estructura y el entorno organizacionales.

No es el objetivo fundamental de esta investigación, pero la disciplina de políticas públicas tiene una vocación y orientación práctica. En consideración de esta situación se recuperan y presentan brevemente tres recomendaciones para reformadores e implementadores de cambios en organizaciones policiales.

1. Trabajar de manera coordinada. Elaborar el diseño en el Congreso o en alguna dependencia de la administración pública sin tomar en cuenta a los policías -mandos y operativos- es un craso error. No se puede comprender la cultura laboral desde el escritorio. Las encuestas pueden ayudar, pero no sustituyen un intercambio de ideas que abre canales de comunicación entre las instancias reformadoras y los actores clave de la organización que se pretende reformar.
2. Formar especialistas de la implementación. En este sentido los estudios organizacionales del sector privado pueden aportar conocimiento, experiencias y buenas prácticas. No se trata de regresar a la “administración científica” taylorista de principios del siglo XX, sino de voltear a ver lo que se estudia sobre las empresas y enriquecerlo con la perspectiva de la sociología organizacional. En realidad hay más vasos comunicantes de lo que parece a simple vista. De alguna manera los “actores socialmente hábiles” que operan en estructuras organizacionales estructurantes y estructuradas son muy similares a los gestores del cambio que desde el nivel estratégico persuaden al personal del nivel operativo. De hecho, lo que hacen es simplemente dotar y construir sentido con herramientas gerenciales. Ciertamente, en el ámbito empresarial se enfatiza más el liderazgo y los atributos individuales que las características propiamente organizacionales, pero no se niega el valor estratégico de la cultura como un componente que determina el desempeño organizacional y que puede posibilitar el cambio.
3. Las narrativas y las habilidades sociales importan. Hay que asumir que los diseños de las reformas no deben apelar tanto a la racionalidad como a la plausibilidad de sus propuestas de cambio. La dotación-construcción de sentido es una función de los recursos narrativos (historias, discursos e imágenes) que son capaces de transmitir los implementadores y que son filtrados culturalmente por los elementos operativos. En este sentido, la gestión del cambio requiere habilidades eficientes de comunicación y de entablar confianza.

La primera recomendación es un tanto genérica y suele estar presente en las sugerencias generales de política pública. Se plantea aquí por los casos de estudio de los primeros dos capítulos generan cierta evidencia que la respalda. Mientras que el texto teórico explica y

justifica la importancia de la coordinación. La segunda y la tercera no siempre se asocian a la fase de implementación, sobre todo cuando las organizaciones se consideran instrumentos de los líderes políticos. Entonces, el énfasis se pone en la coherencia, pertinencia y racionalidad del diseño, asumiendo que “lo demás es implementación” (Hill y Hupe, 2016).

Ahora bien, siguiendo con esta misma línea institucionalista, sería pertinente explorar líneas de investigación como las siguientes. En primer lugar, habría que probar distintas hipótesis sobre las fallas de implementación de las reformas policiales, particularmente las que se plantean como objetivo la creación de nuevas organizaciones de seguridad pública o realizar transformaciones radicales a las existentes. Se sugieren las siguientes hipótesis que consideran también a las policías como organizaciones institucionalizadas:

- a) Las reformas fallan en su implementación por problemas de diseño: incoherencia entre los objetivos y los instrumentos contemplados en la reforma (Christenssen, et al. 2007 y 2018);
- b) Las reformas tienen problemas en la implementación porque las propuestas de cambio de las reformas contravenían normas informales y valores culturales de la organización policial (Brunsson & Olsen, 2007, Christenssen, et al. 2007 y 2018); y
- c) Las reformas policiales no logran el cambio planeado porque el modelo policial plasmado en el diseño no correspondía con las alternativas de solución política y socialmente aceptables que circulaban en el entorno organizacional (Christenssen, et al. 2018).

De alguna manera la segunda hipótesis ha sido considerada en esta investigación, pero se requeriría de un estudio de mayor profundidad para probarla.

Sobre los casos en particular, se perciben al menos otras dos líneas potenciales de investigación. Por un lado, sería de utilidad explorar dilemas de acción colectiva en la cooperación metropolitana para la constitución de policías subnacionales o supramunicipales. Por otro lado, indagar con mayor detalle en qué medida la INTERPOL u otras organizaciones internacionales pueden incidir en las políticas nacionales de seguridad pública o en la formulación de políticas públicas globales (Stone y Moloney, 2019). En cualquiera de estas líneas de investigación sugeridas permanece la variable organizacional como un factor explicativo clave.