

Police and Policing in Mexico

Toward Centralization or Professionalization?

Dr. David A. Shirk

Director, Justice in Mexico—University of San Diego
Global Fellow—Wilson Center (2013-2015)



OVERVIEW

- I. About Justice in Mexico
- II. A Conceptual Framework
- III. Police and Police Reform
- IV. Evaluating Police Effectiveness
- V. Some Policy Options

About Our Program



Acerca de nuestra programa



Justice in Mexico

**Founded in 2001 /
Establecido en el 2001**

**Underwritten by /
Patrocinado por:**

- **Hewlett Foundation
(2001-2012)**
- **Tinker Foundation
(2004-2011)**
- **Open Society Foundation
(2010-12), USAID
(2010-12)**
- **MacArthur Foundation
(2012-15)**
- **U.S. State Department
(2014-2016)**



**MacArthur
Foundation**

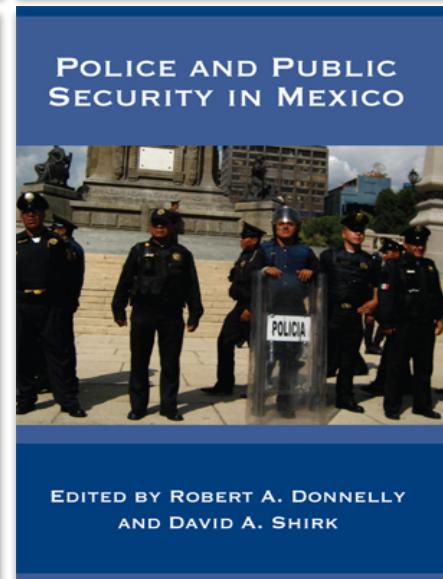
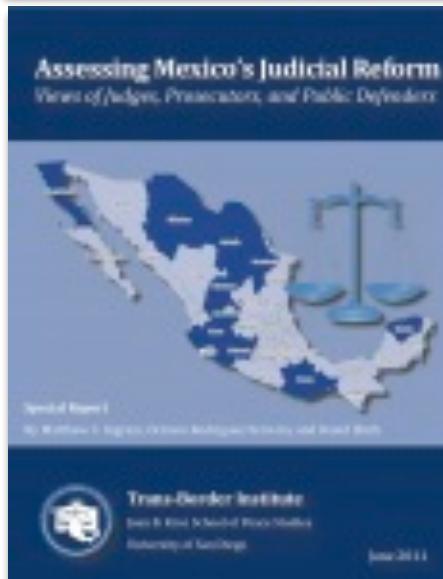
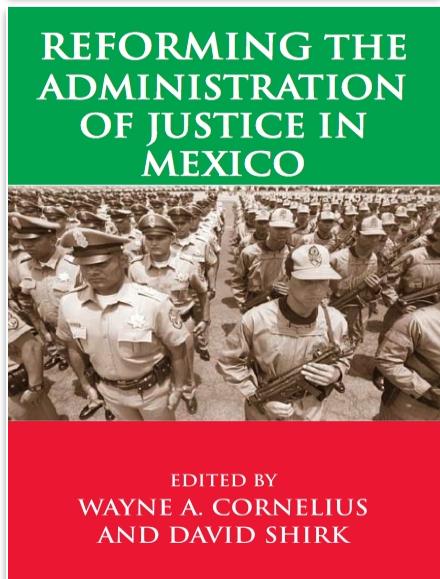
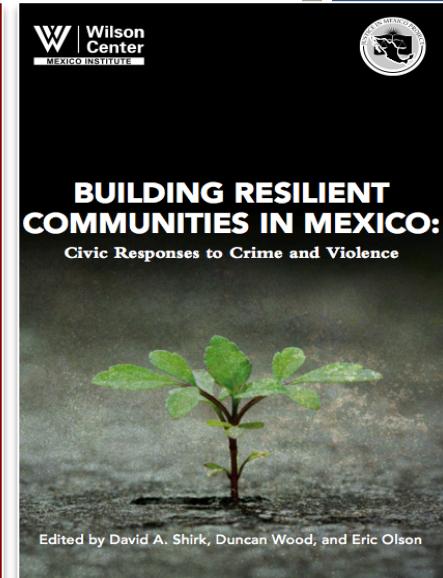
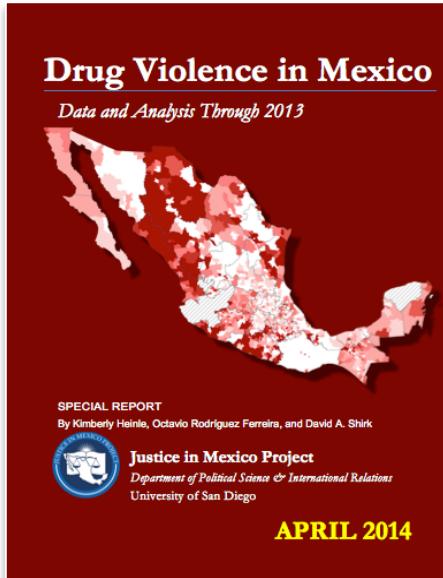
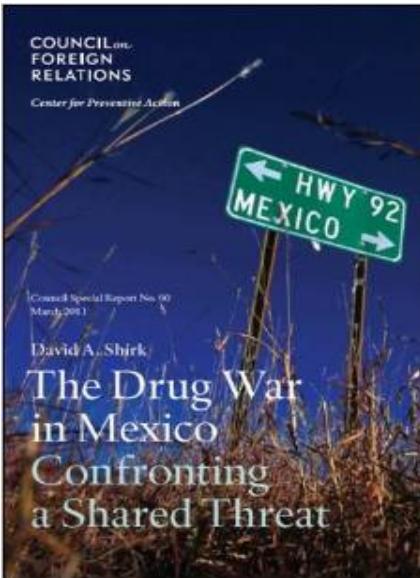
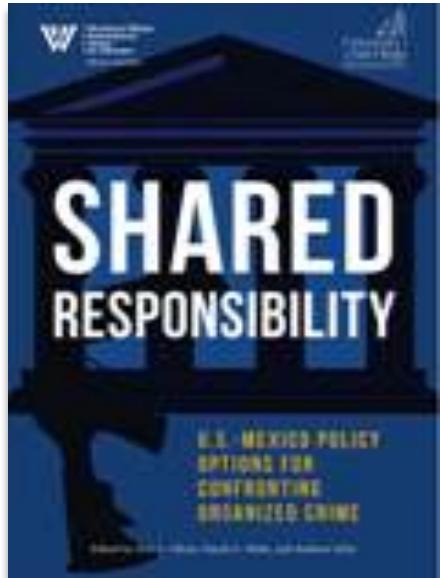


COLLABORATORS / COLABORADORES

Mario Arroyo
Sigrid Arzt
John Bailey
Robert Buffington
Wayne Cornelius
Irasema Coronado
Pablo Piccato
Elena Azaola
Marcelo Bergman
Benjamin Reames
Hector Fix-Fierro
Robert Kossick
Layda Negrete
Eric Olson
Pablo Paras
Ma. Candelaria Pelayo Torres
Alejandra Ríos
Octavio Rodríguez
Carlos Silva
Sara Schatz
Hugo Concha
Ana Laura Magaloni
Andrew Selee
David Shirk
Elisa Speckman Guerra
Daniel Solorio
Jeffrey Staton
Kathleen Staudt
María Eugenia Suárez
Rosalva Aida Hernandez
Hector Ortiz Elizondo
Robert Varenik
Allison Rowland
Marcos Pablo Moloeznik
Guillermo Zepeda Lecuona

+ Selected Publications

Algunas publicaciones relevantes

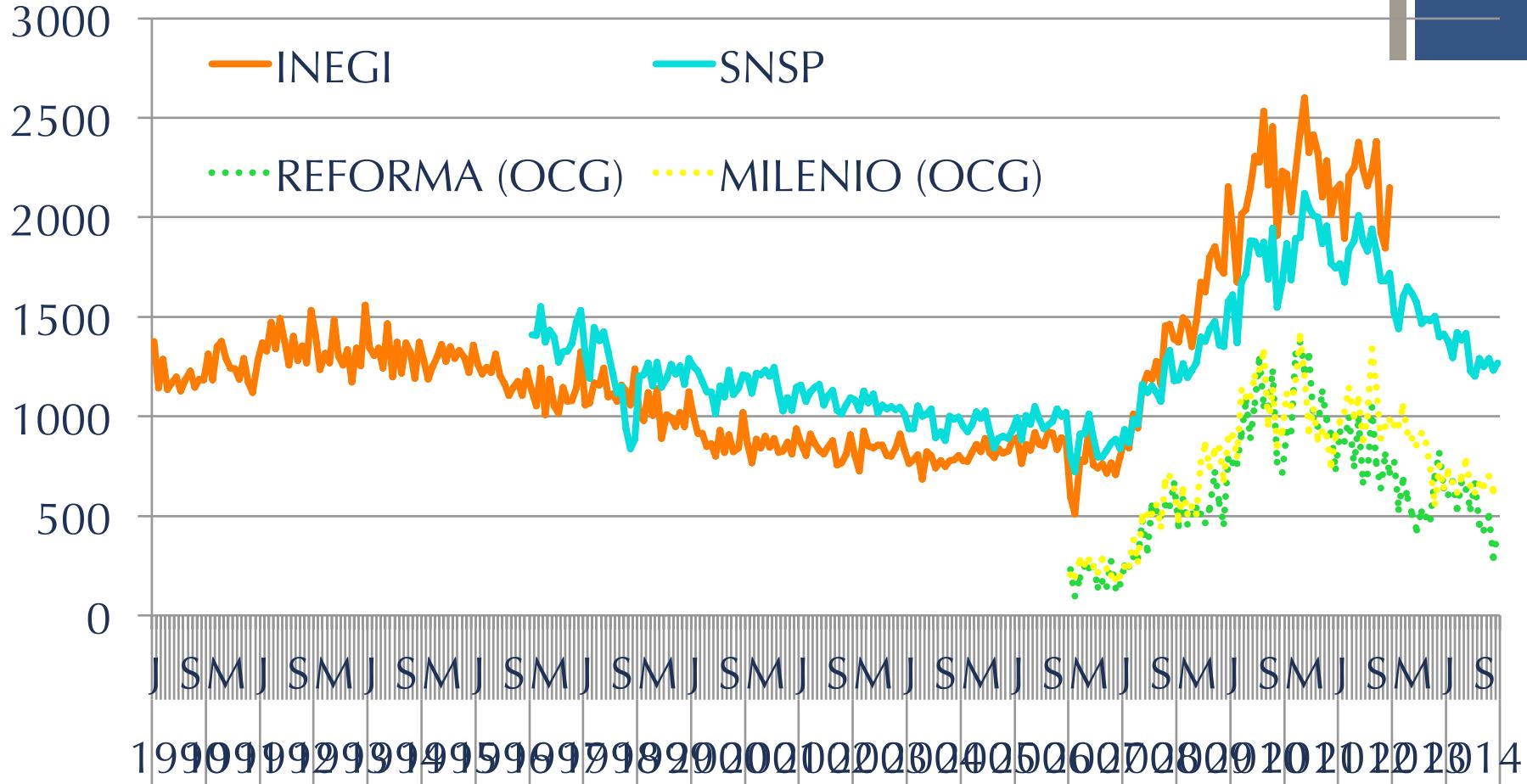


A Conceptual Framework

Un marco conceptual

+ Homicides and “executions”

Homicidios y “ejecuciones”

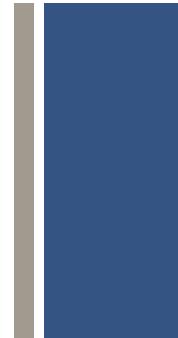


- Various estimates for homicide and organized crime killings, 2001-2014 (Heinle, Molzahn, and Shirk, *Drug Violence in Mexico*, April 2015)

+The Big Challenge: Impunity

EL GRAN RETO: LA IMPUNIDAD





The Opposite of Impunity **EL OPUESTO DE LA IMPUNIDAD**

=

ACCOUNTABILITY





Translating “Accountability”

- **Rendición de cuentas**
 - = Lo que hice (What I did)
- **Responsabilidad**
 - = Yo lo hice (I did it)
- **Culpabilidad**
 - = Tengo la culpa (I deserve blame)
- **Punibilidad**
 - = Lleva castigo (There is punishment)

Police and Police Reform



Policia y reforma policial



Mexico's Police Forces

- Federal Police (~30,000)
 - 6 divisions + Gendarmerie
- Federal Attorney General (~4,000)
- 32 State Police
 - *Ministerial police* (~25,000)
 - *Preventive police* (~130,000)
- 1,800+ Municipal Police Forces
 - *Preventive police* (130,000)*

=

400,000+
officers

*average of 75 officers each;
50%+ have 20 or less



Past Reform Initiatives

Perpetual reshuffling of police agencies

- **1947-1986** Federal Security Directorate (DFS)
- **1989-** Center for Investigation & Security (CISEN)
- **2000-2013** Secretary of Public Security
- **2001-09** Federal Investigative Agency (AFI)
replaces Federal Judicial Police
- **2009-** Federal Police Reform: Policia Federal
replaces PFP; Ministerial Police replaces AFI
- **2012-** SSP dissolved and Federal Police integrated
into Interior Ministry

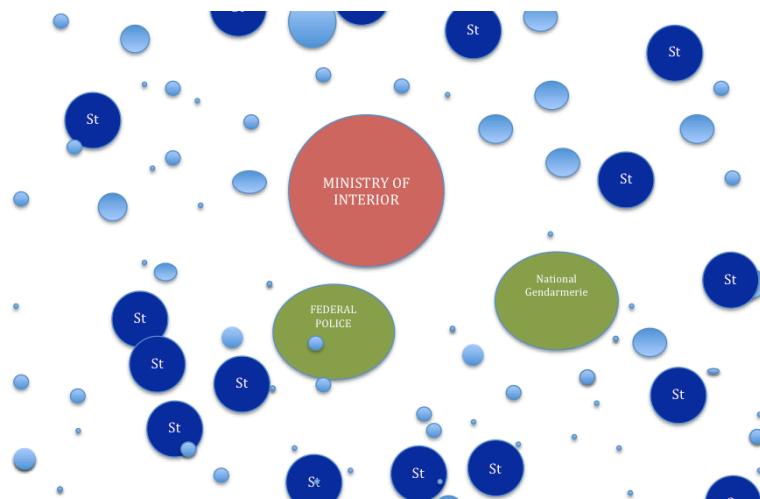


Garcia's Vision

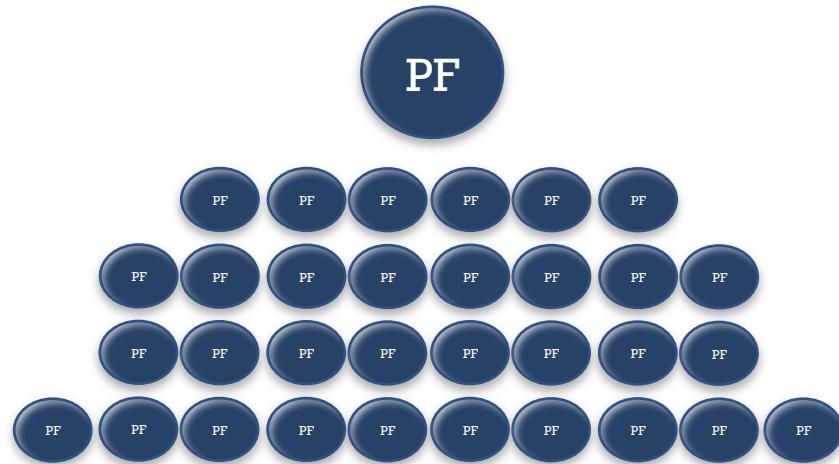


Changing Command Structures

DECENTRALIZED



CENTRALIZED



- Federal, state, & local commands
 - Varied standards & training
 - Overlapping jurisdictions
 - Redundancies
-
- Single national command
 - Uniform standards & training
 - Efficient coordination
 - Economies of scale

2012 Pacto Commitments

- “Coordinated” state police with “community focused” local police (*policías de proximidad*)
- New Federal Gendarmerie for territorial control and recapture of un-governed spaces.



+

The Ayotzinapa Effect





Focus on the Weaknesses of Local Police

- **Low professional standards:** Old, uneducated, unvetted, and poorly trained.
- **Dismal working conditions:** Over-worked, underpaid, and disrespected.
- **Weak institutional integrity:** Local authorities easily corrupted or captured by regional organized crime groups.
- **Poor performance:** Too many unresolved crimes and “broken windows” effect at local level.

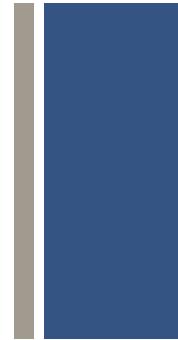
+

Unprofessional



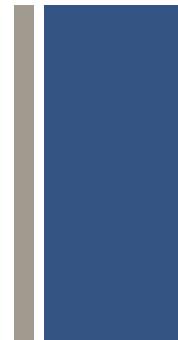
+

Under-Resourced



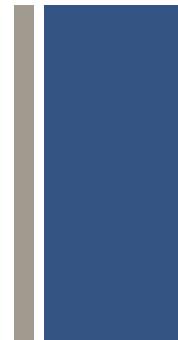
+

Corrupt



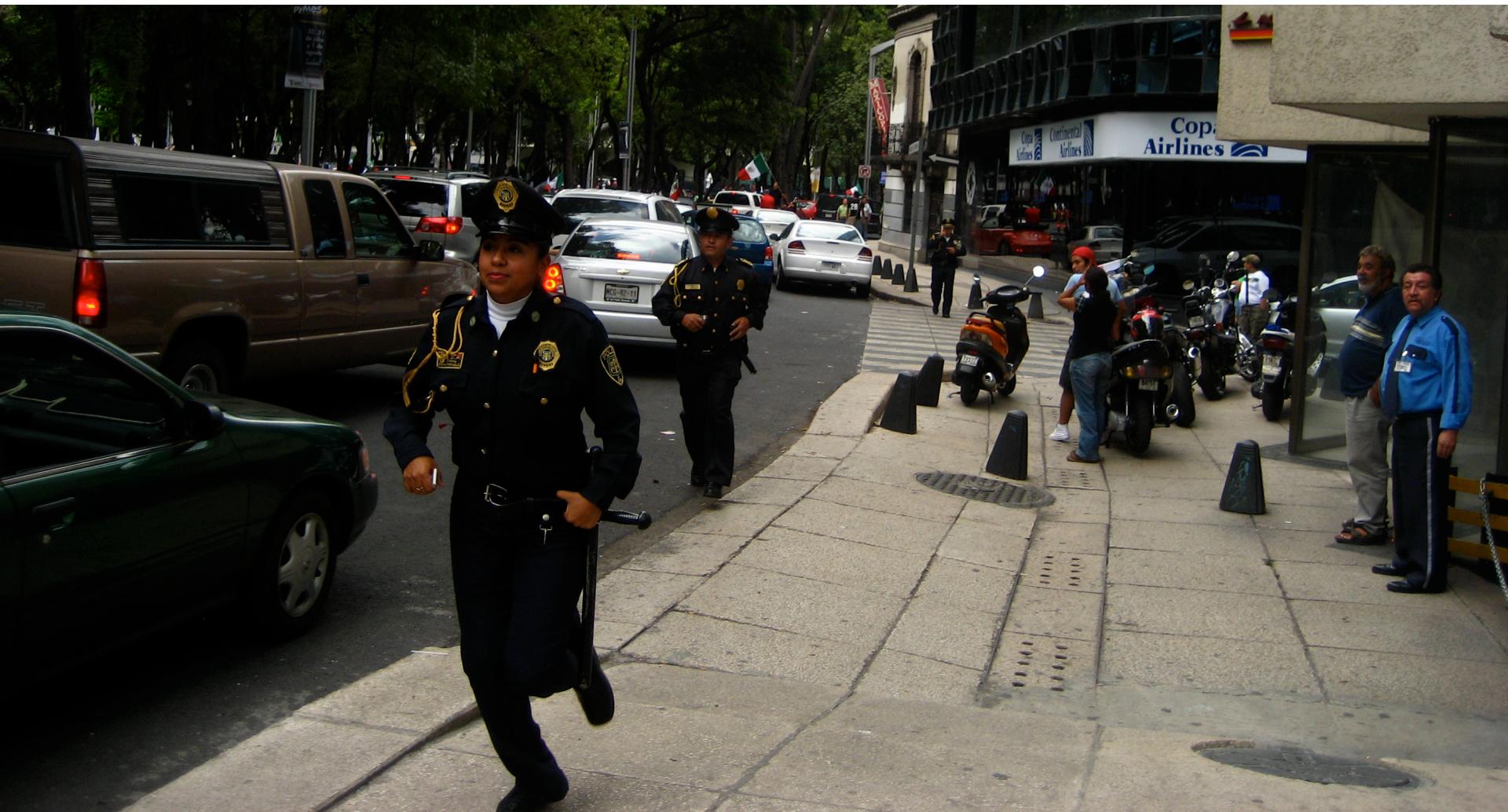
+

Captured





Ineffective



+

Reviled by Public



2014 Proposal: *Mando único*

Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia de Paz y Seguridad (02 de diciembre del 2014)

- **Centralize:**
Integrate municipal police into “single” command under the supervision of 32 state level entities, starting with Tamaulipas, Jalisco, Guerrero, and Michoacán



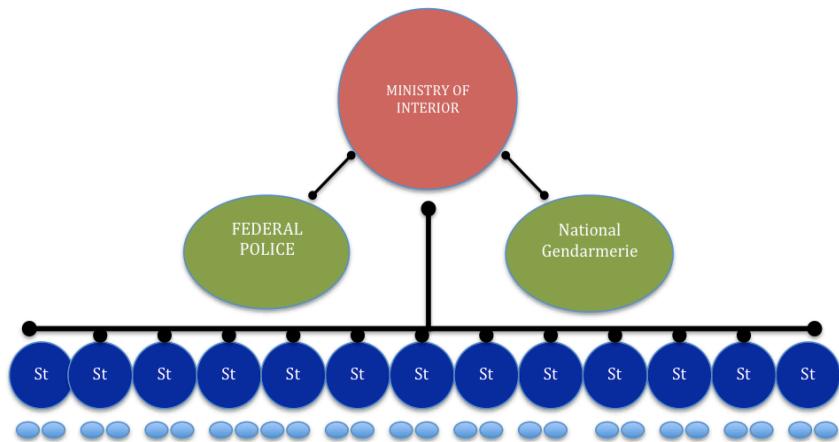
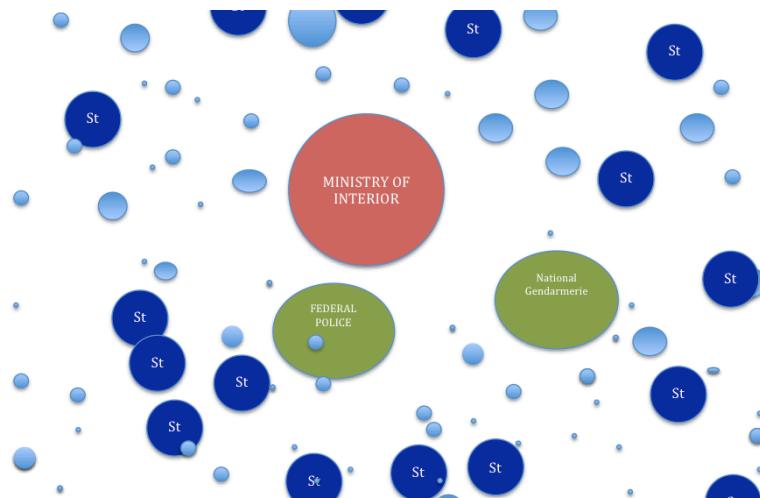
Modifications to 4 Constitutional articles: 21, 73, 104, 105, 115, 116, 123

Changing Command Structures

DECENTRALIZED

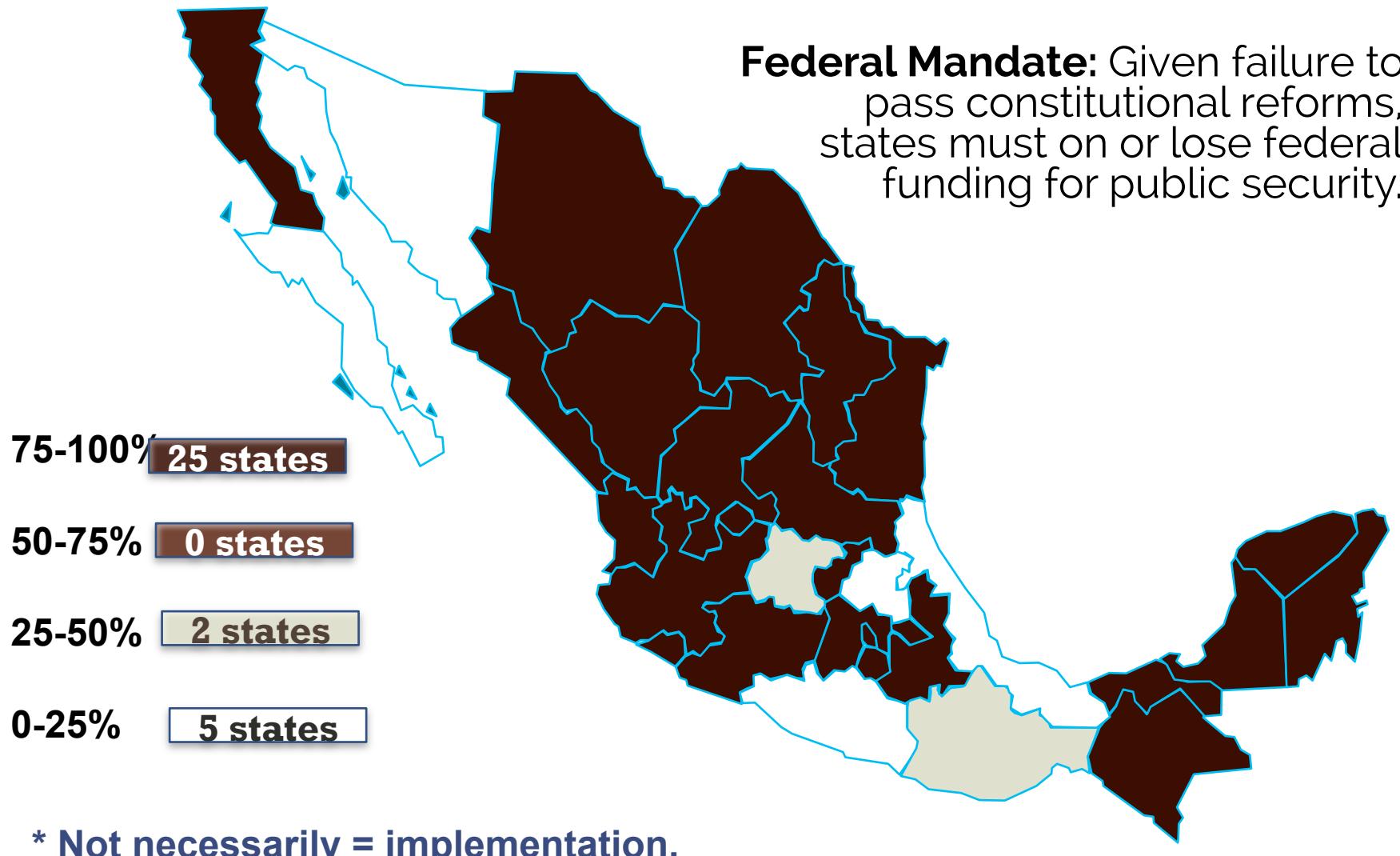


CENTRALIZED

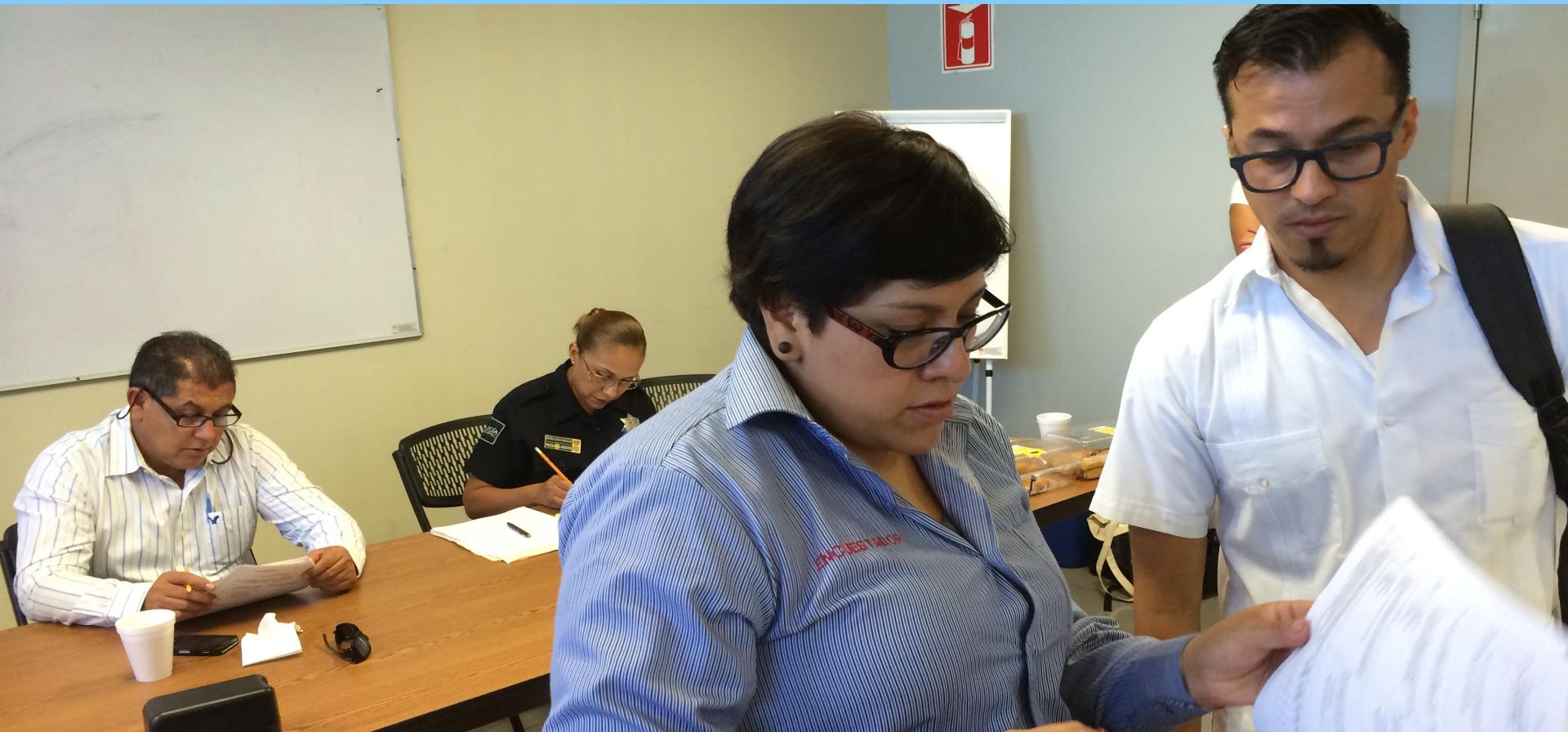


- Federal, state, & local commands
- Varied standards & training
- Overlapping jurisdictions
- Redundancies
- 32 state level commands
- Uniform standards & training
- Efficient coordination
- Greatest economies of scale

Percent of municipalities that have signed on to *mando único* as of December 2015*



Indicators of Police Effectiveness



Indicadores de la efectividad de la policía



Analyzing police effectiveness in Mexico

- What are the fundamental characteristics of state and local police and police agencies?
- What are the factors that increase or decrease police effectiveness in Mexico?





Judicial Sector Surveys

Justiciabarómetro



- The Justice Barometer initiative launched an innovative series of surveys to gain insights on the profile, workplace experiences, and opinions of judicial sector personnel.

2009

Guadalajara
Policia municipal
(4,200+ elementos)



79% response rate

2011

Cd. Juárez
Policia municipal
(2,400+ elementos)



79% response rate

2012

9 Estados
Jueces, MPs, DPs
(280+ encuestados)



24% response rate

2014

Tijuana
Policia Municipal
(1,900 encuestados)



89% response rate



Municipal Police

Some Key Indicators / Algunos indicadores claves

- Overwhelmingly male (<15% female)
- Roughly 40% have middle school education or less*
- Average salaries ranging from \$800-\$1000 per month
- At least 6 in 10 buy their own uniforms / certain equipment
- At least 6 in 10 feel criteria for promotions are unclear / unfair
- At least 8 in 10 report some level of corruption
- 7 in 10 reporting some corruption identify problem at the top

* Greater high school and college in Tijuana



State Police

Some Key Indicators / Algunos indicadores claves

Encuesta

¿Qué dicen los policías?



4 de cada 10 policías

consideran que el ascenso de grados
NO es un proceso justo



3 de cada 4 policías

nunca han sido ascendidos



6 de cada 10 policías

tienen horarios de 24 o más horas



7 de cada 10 policías

nunca o muy pocas veces sale a la hora
que le corresponde





State Police

Some Key Indicators / Algunos indicadores claves

Semáforo Nacional de Desarrollo Policial 2015

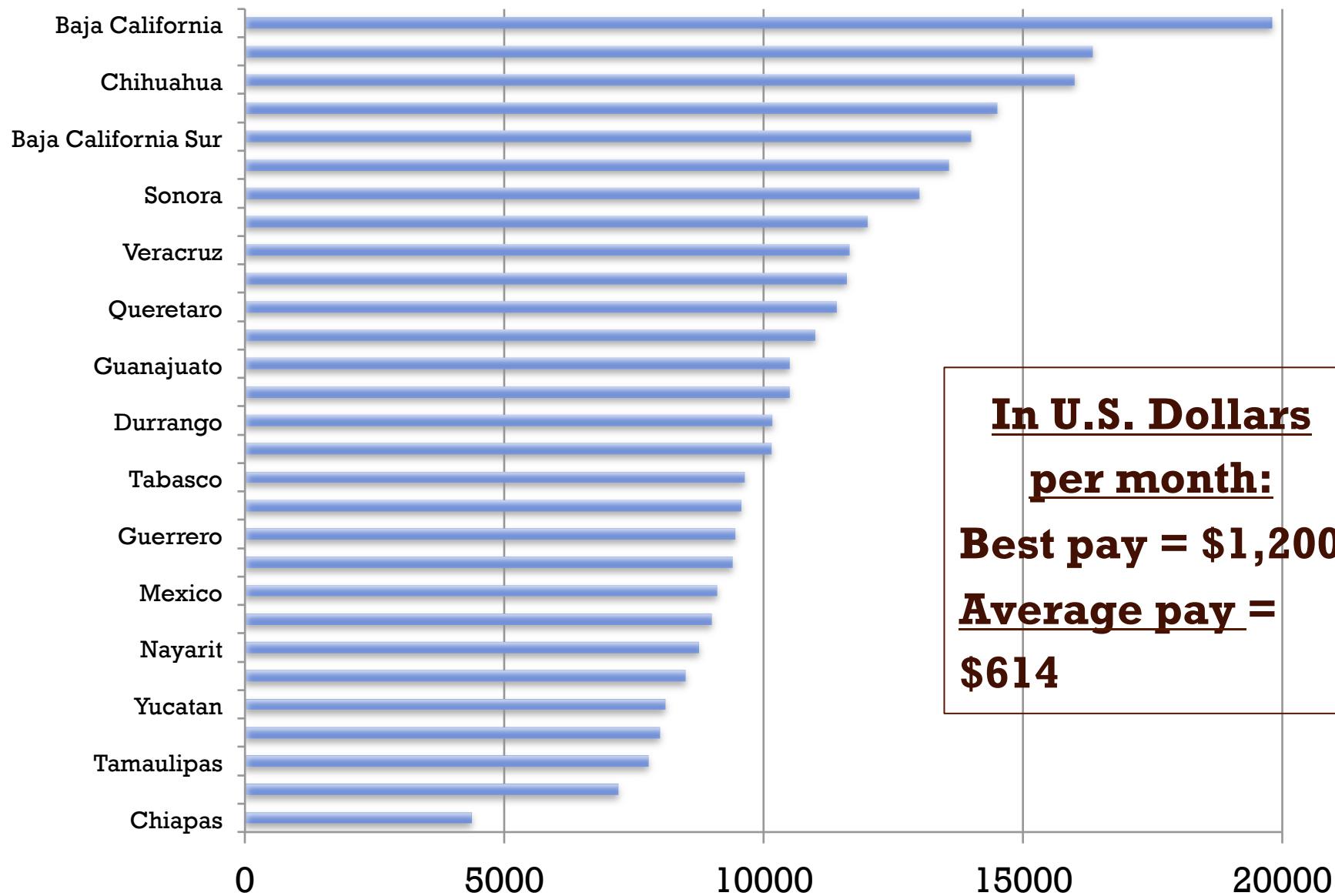
Querétaro	9.1
Nuevo León	8.7
Guanajuato	8.4
Baja California	8.3
Distrito Federal	8.3
Chihuahua	8.2
Colima	8
Sonora	7.9
Sinaloa	7.8
Coahuila	7.3
Oaxaca	7.2
Veracruz	7.2
Tamaulipas	7
Tabsco	7
Chiapas	6.9
Hidalgo	6.2
Nacional	6.1
Jalisco	6.1
Yucatán	5.9
Aguascalientes	5.7
Quintana Roo	5.7
San Luis Potosí	5.7
Estado de México	5.1
Guanajuato	4.8
Nayarit	4.6
Morelos	4.4
Durango	4.2
Michoacán	4
Puebla	3.7
Zacatecas	3.5
Baja California Sur	3.4
Campeche	2.9
Tlaxcala	2.8



Testing State Police

- **Dependent Variables:** (Indicators of Police Performance):
 - Public security (crime rates)
 - Public confidence (opinion poll data)
- **Independent Variables** (Police Characteristics):
 - Payroll (police salary)
 - Force capacity (# of officers)
 - Working hours (shift length)

State Police Pay in Pesos 2015



In U.S. Dollars

per month:

Best pay = \$1,200

Average pay =

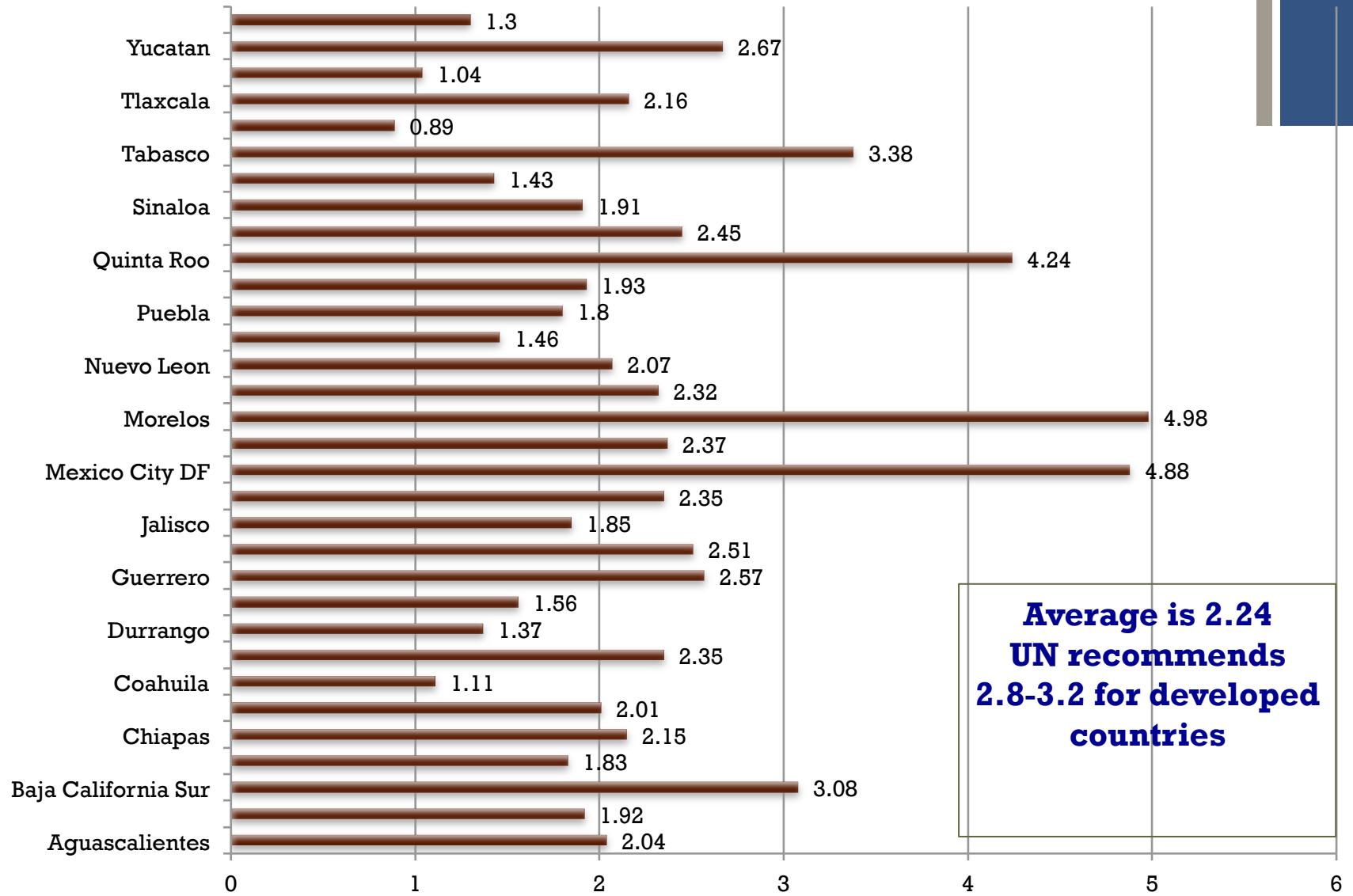
\$614

State Police Pay 2015:

<u>Category:</u>	<u>Correlatio</u> <u>n:</u>
Perception of insecurity: (2015)	0.01
Victims: (2014)	0.26
Homicide: (2014)	0.33
Crimes with weapon (2014)	0.12
Extortion (2014)	-0.13

Pearson product moment correlation coefficient: Focus on correlations outside of the -0.2 and 0.2 range

+ Police Citizen Ratio per 1,000 Inhabitants



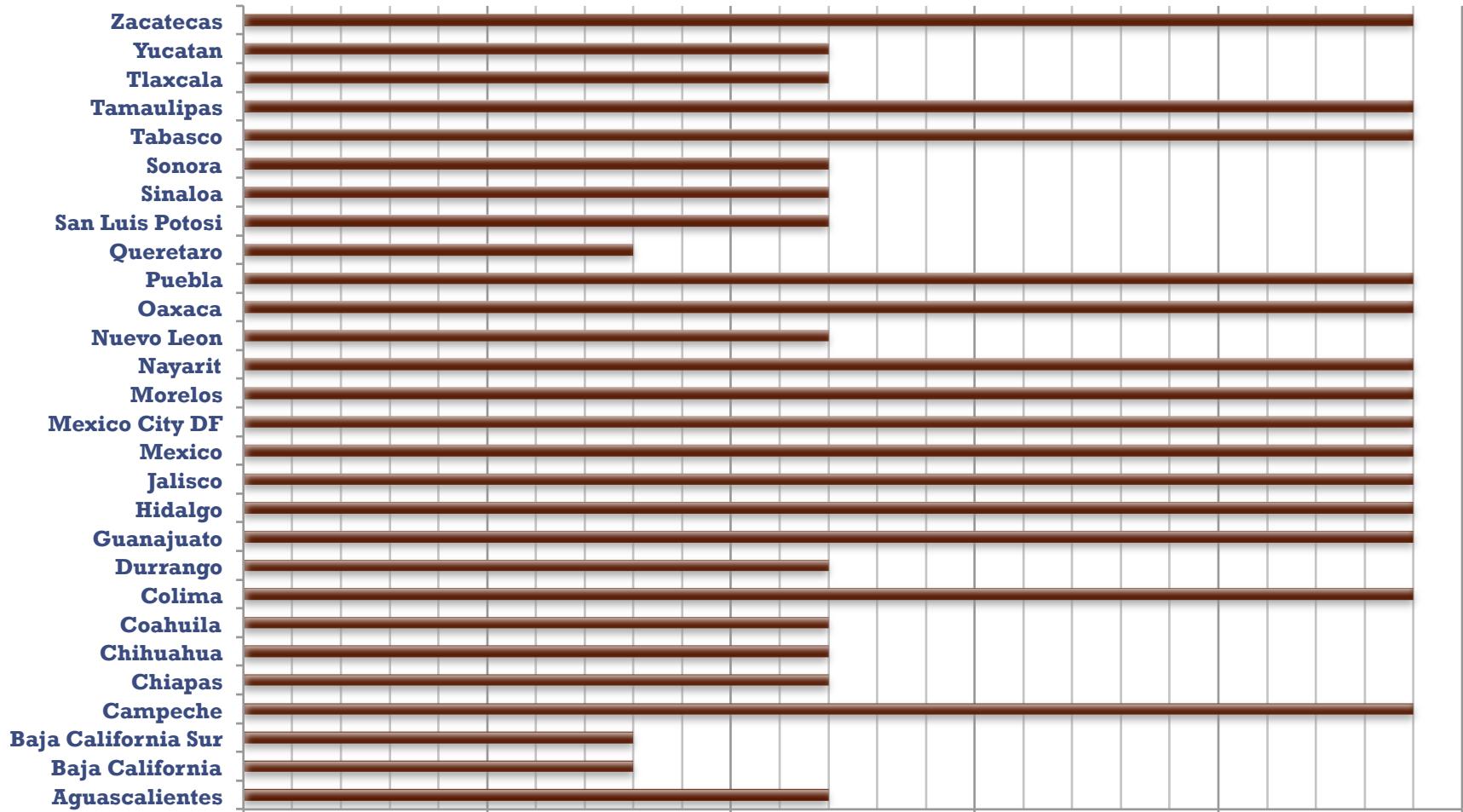
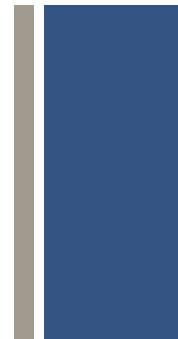
Police Citizen Ratio Correlation:

<u>Category:</u>	<u>Correlatio</u> <u>n:</u>
Perception of insecurity: (2015)	0.07
Victims: (2014)	0.37
Homicide: (2014)	-0.08
Crimes w weapon (2014)	0.25
Extortion (2014)	0.24

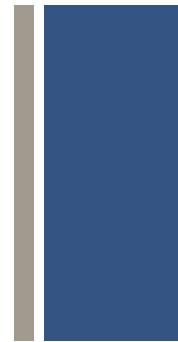
Pearson product moment correlation coefficient: Focus on correlations outside of the -0.2 and 0.2 range.



Shift Length and States



⁺Shift Length Correlation

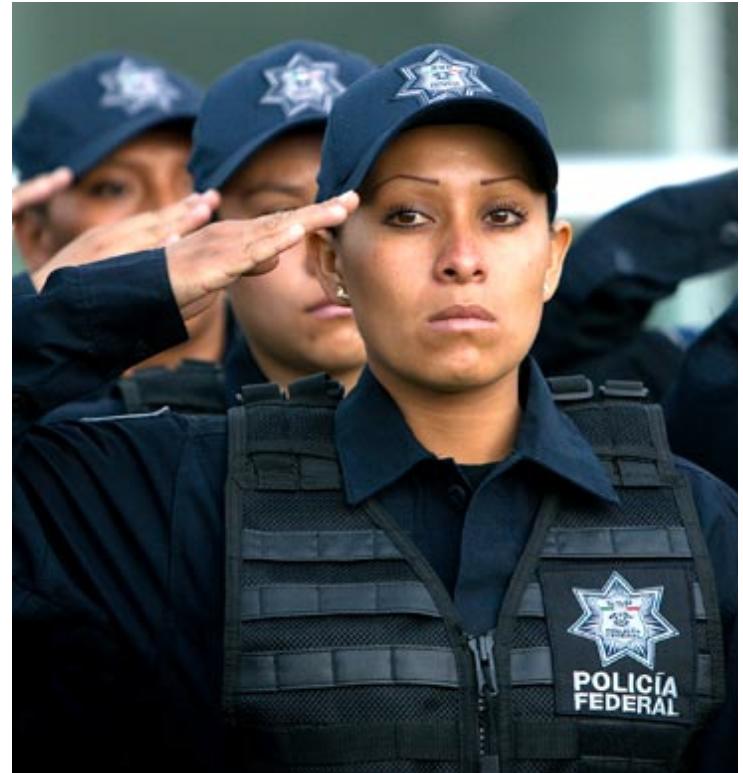


Category:	Correlation:
Perception of insecurity (2015)	.47
Victims: (2014)	.06
Homicide (2014)	-.04
Crimes with weapon (2014)	.15
Extortion (2014)	.30

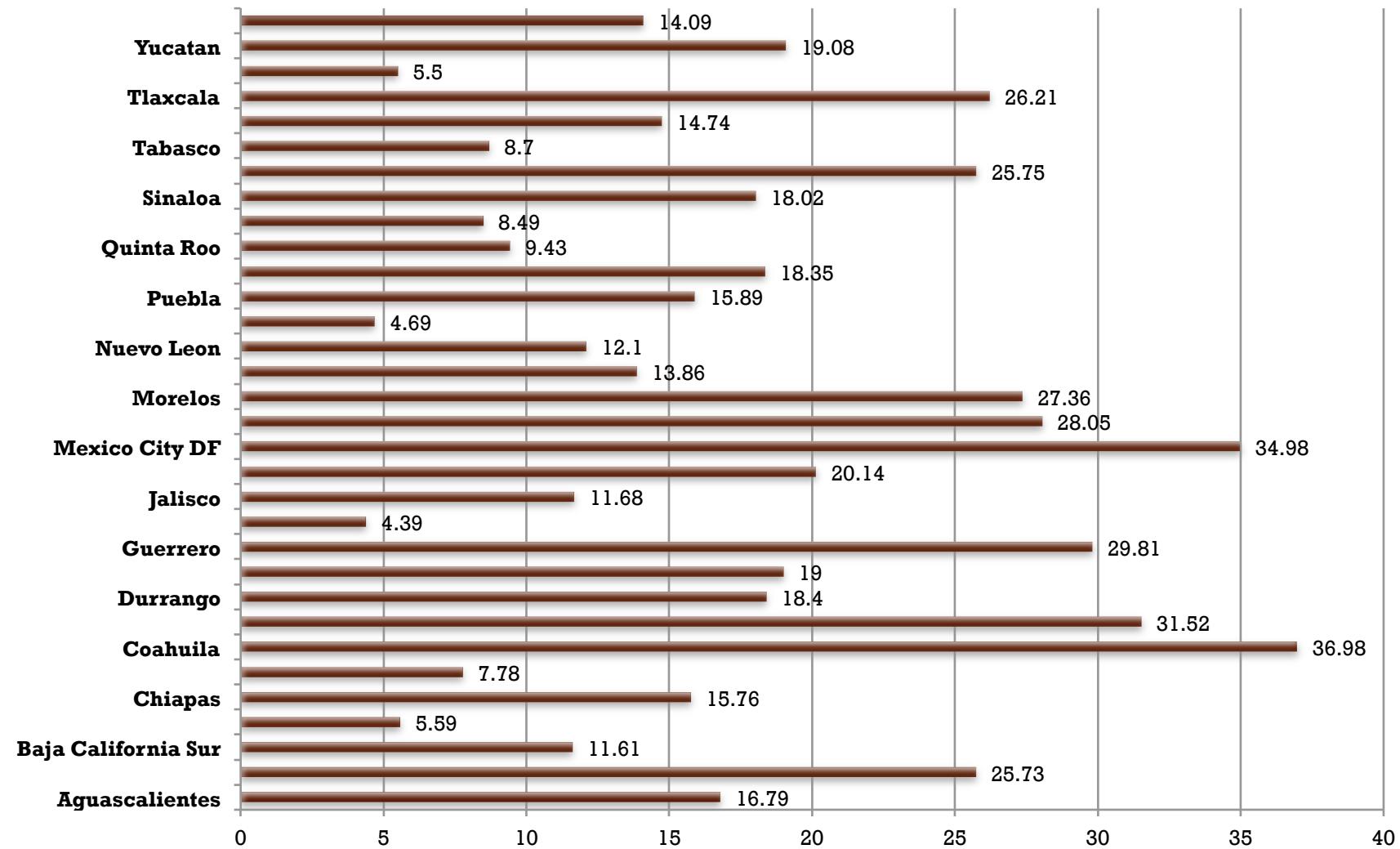
Pearson product moment correlation coefficient: Focus on correlations outside of the -0.2 and 0.2 range.

Results: Effectiveness Variables

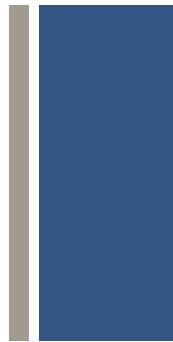
- **Less Relevant Factors:** Centralization, Police pay, Police-citizen ratio.
- **Key Factors:** Vetting, shift length, promotion, states outlining process for periodic review.



% of Municipal Police that are due for Vetting Test - May 2015



Vetting: Control y Confianza



Municipal police past due for vetting (May 2015)

Category:	Correlation:
Perception of insecurity: (2015)	.05
Victims: (2014)	.24
Homicide: (2014)	.22
Crimes with weapon (2014)	.37
Extortion (2014)	.29
GPI (2014)	.44



States that provide information on the process of their periodic evaluations:





States that Outline Process for Periodic Review

Category:	Correlation:
Perception of insecurity: (2015)	-0.11
Victims (2014)	0.22
Homicides (2014)	-0.19
Crimes with a weapon (2014)	0.10
Extortion (2014)	0.09
Federal Funding (2015)	0.38

Very small correlations between states that outline review process and crime data. This demonstrates that standards matter!

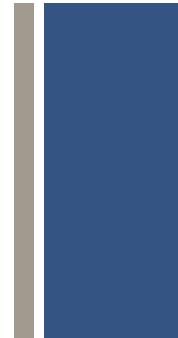
Some Policy Options



Algunas recomendaciones prácticas

+

The Key Challenge for Mexico



FROM IMPUNITY TO ACCOUNTABILITY

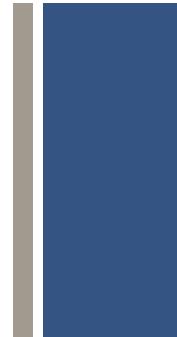




Policy Options

Key Challenge: From Impunity to Accountability

1. Improve workplace conditions and compensation
2. Introduce merit criteria and clear performance standards
3. Increase female recruitment
4. Strengthen whistle blower protections and internal investigations
5. Empower citizen observatories and review boards
6. Integrate community oriented policing as a core objective of policing
7. Continue judicial reforms to strengthen rights for accused
8. Bloc grants (FASP/SUBSEMUN) for criminology programs, career policing, and police oversight



Gracias

DAVID A. SHIRK
dshirk@sandiego.edu



+ Justice in Mexico

Reforma judicial

Baja California, Chihuahua,
Durango, Hidalgo, México,
Morelos, Oaxaca, Nuevo
León, Zacatecas

Post-2008 Reformers:

Aguascalientes, Baja
California Sur, Chiapas,
Coahuila, Distrito Federal,
Guanajuato, Michoacán,
Querétaro, Quintana Roo,
San Luis Potosí, Sonora,
Tabasco, Tamaulipas,
Tlaxcala, Veracruz, Yucatán

m:

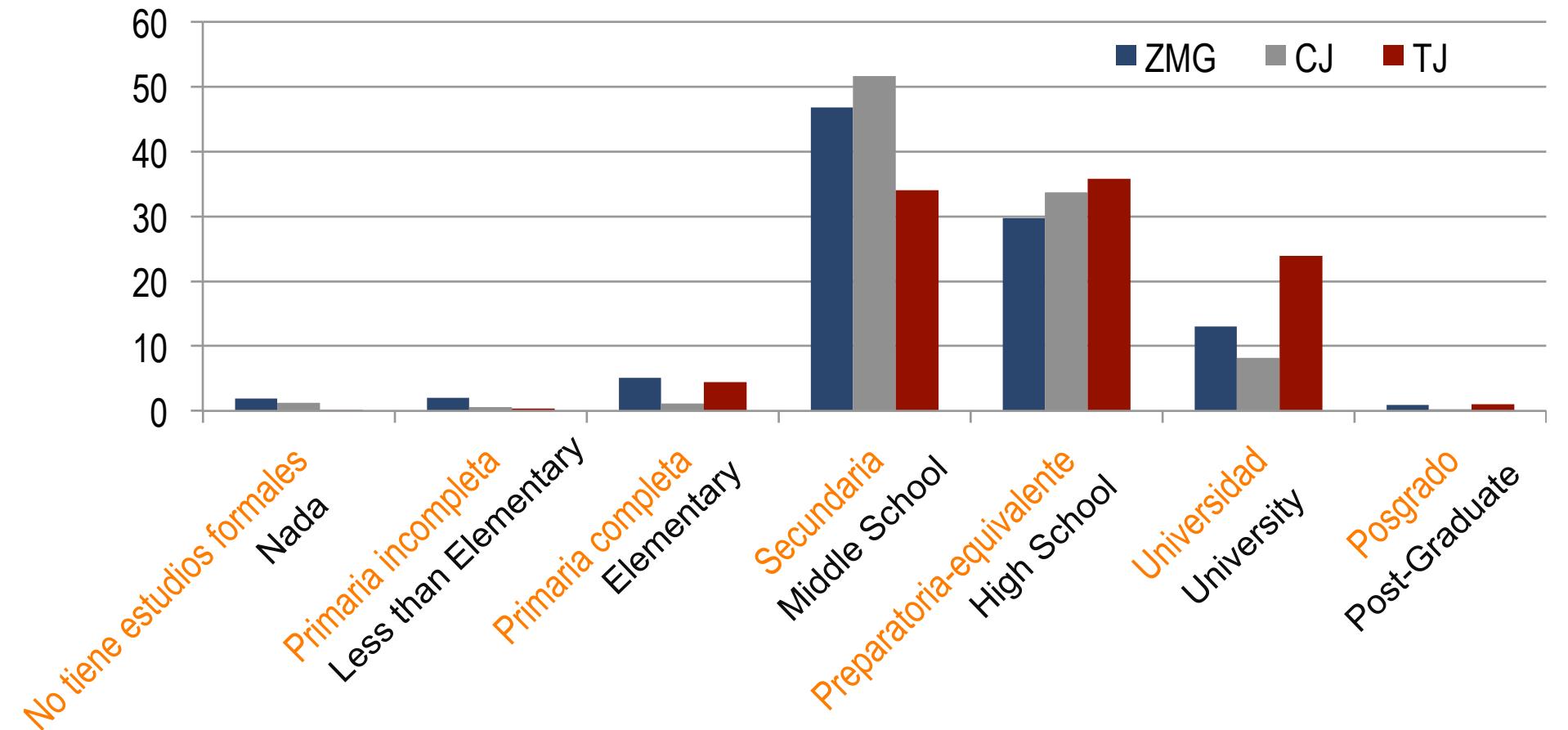
Campeche, Colima,
Guerrero, Jalisco, Nayarit,
Puebla, Sinaloa



+ Justiciabárometro Tijuana

Perfil de los encuestados

Nivel de educación (ZMG, CJ, TJ)



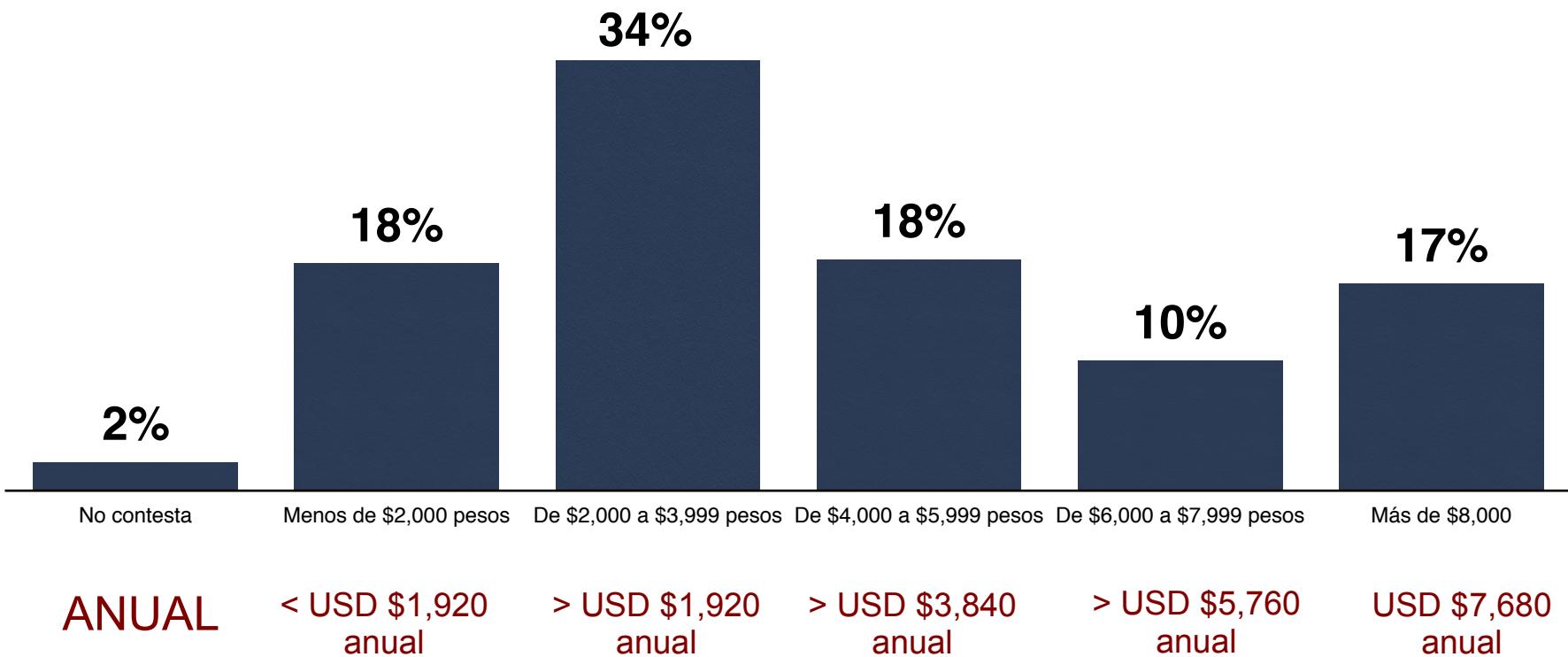
+ Justiciabarómetro Tijuana

Ingreso y sueldos

Ingreso mensual



TJ_019_1 Si tiene otra fuente de ingreso, favor de indicar a cuánto asciende al mes:



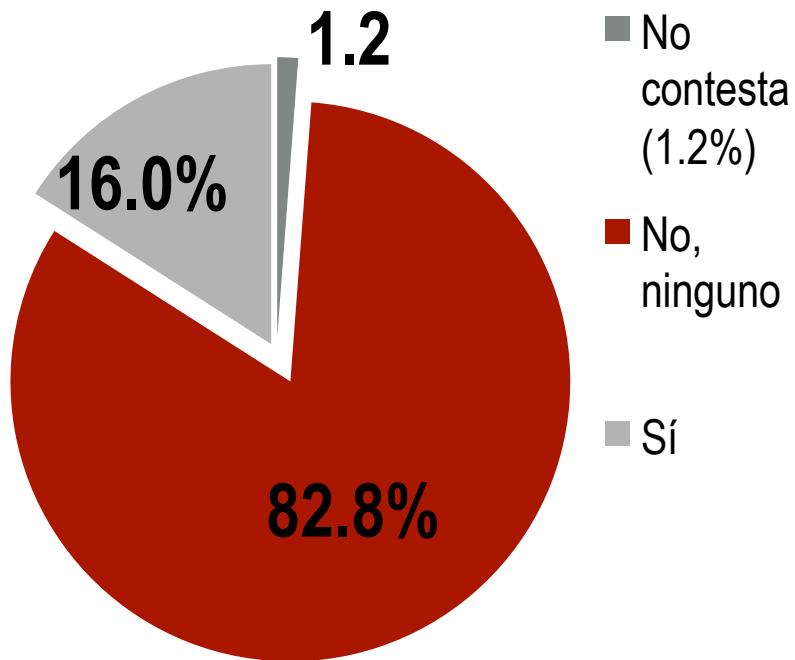
+ Justiciabarómetro Tijuana

Ingreso y sueldos

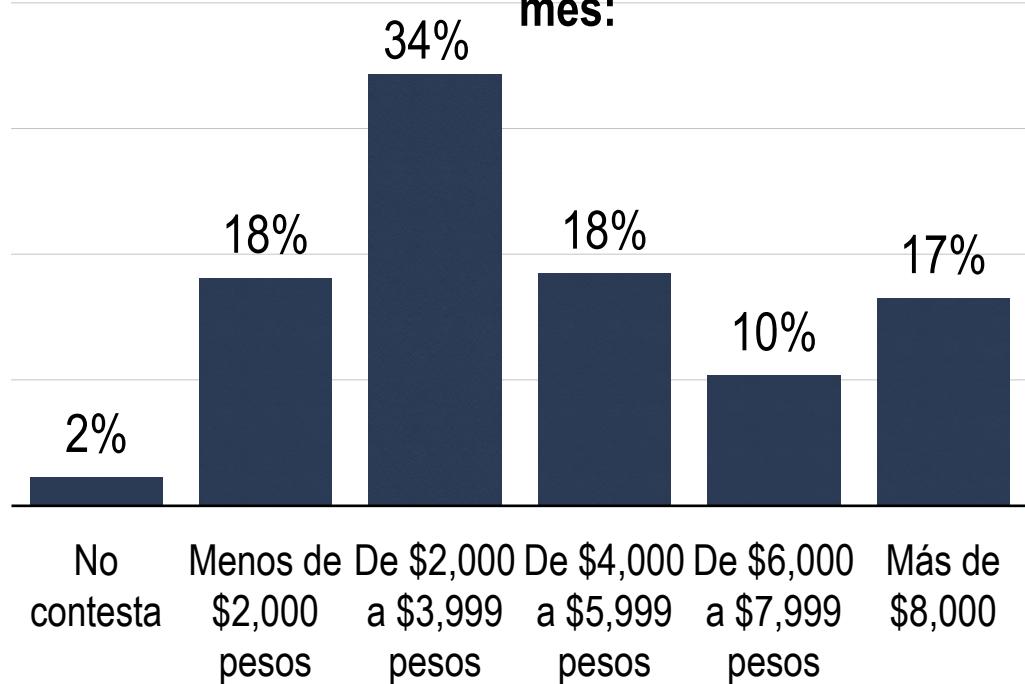
Otras fuentes de ingreso



TJ_019 Además de tu trabajo como policía, ¿Tienes alguna otra fuente de ingreso?



TJ_019_1 Si tiene otra fuente de ingreso, favor de indicar a cuánto asciende al mes:



+ Justiciabarómetro Tijuana

Ingreso y sueldos Prestaciones



TJ_092_1 Si no fuera posible que te subieran el salario, ¿Cuál de las siguientes prestaciones laborales te resultaría más atractiva?, ¿Cuál pondrías en primer lugar?



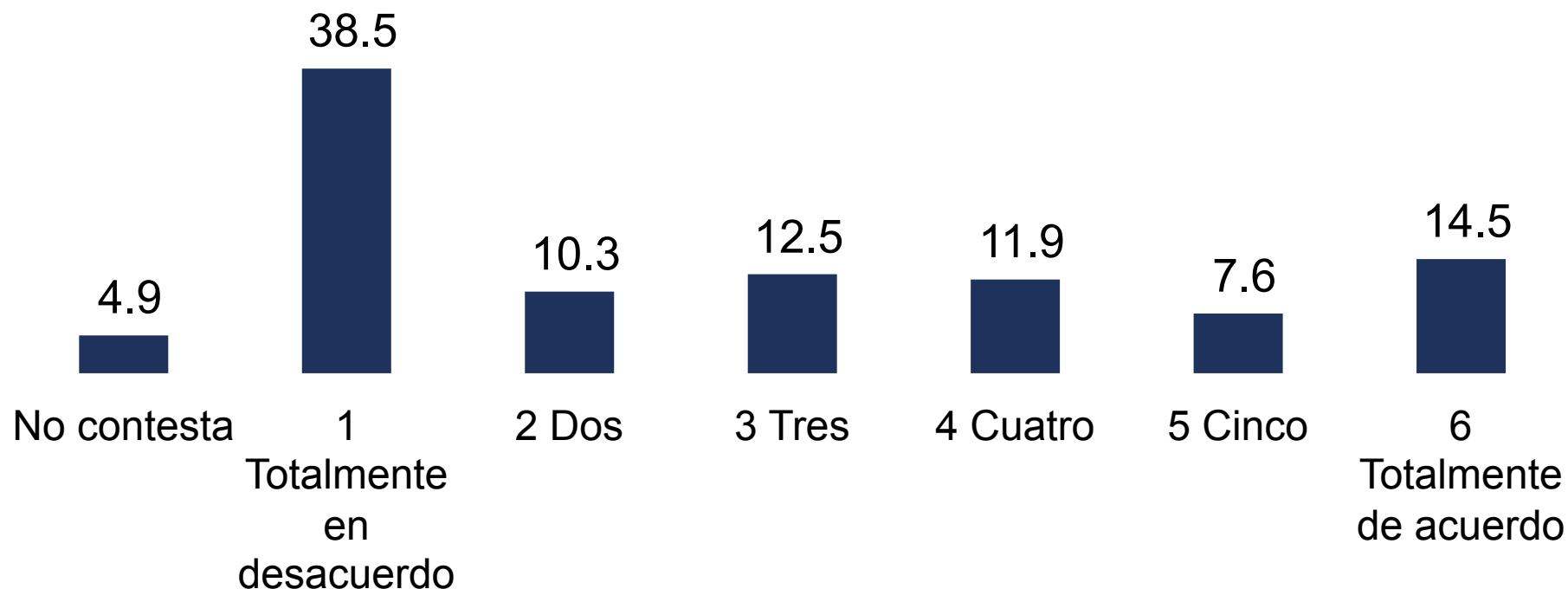
+ Justiciabarómetro Tijuana

Perfil profesional

Equipamiento



TJ_079_1 Usando una escala del 1 al 6, indica tu grado de acuerdo en relación a las siguientes afirmaciones: El equipo con el que cuento para trabajar es suficiente (es todo el que necesito)



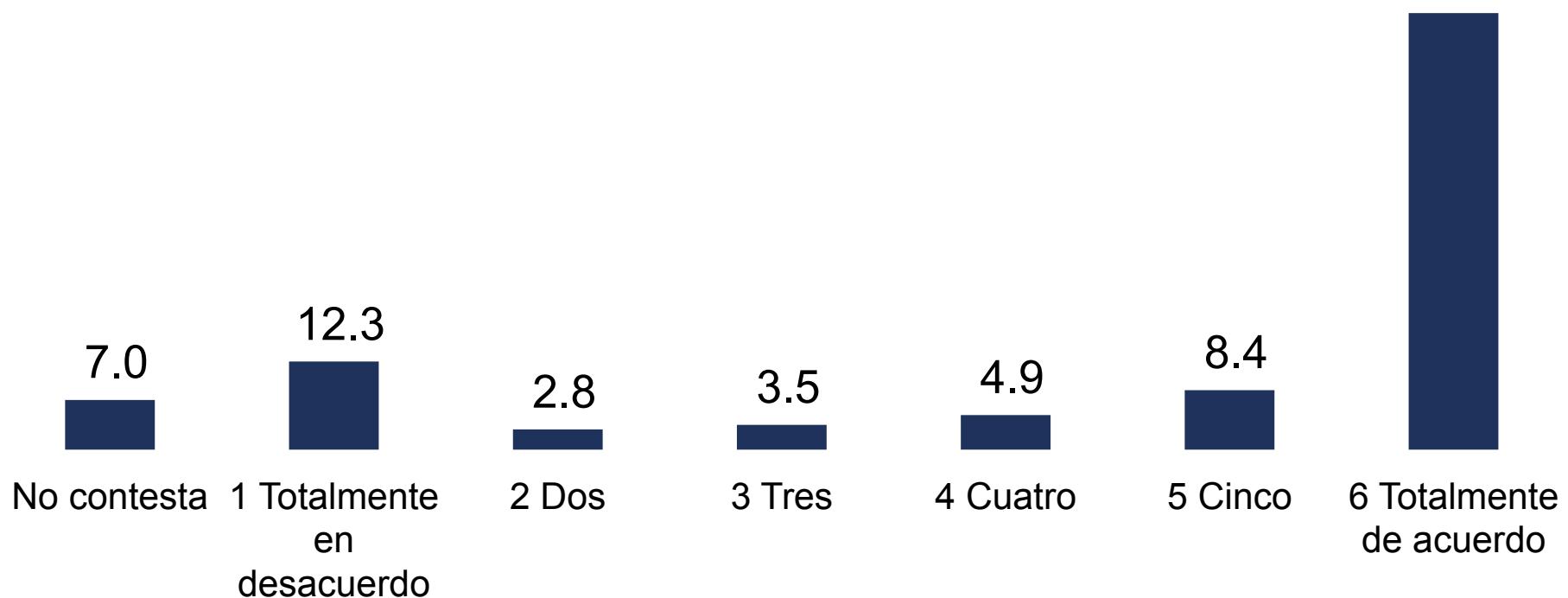
+ Justiciabarómetro Tijuana

Perfil profesional

Equipamiento

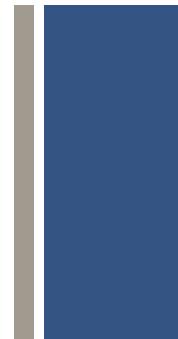


TJ_079_4 Usando una escala del 1 al 6, indica tu grado de acuerdo en relación a las siguientes afirmaciones: A veces tengo que adquirir por mi propia cuenta uniforme o equipo 61.2

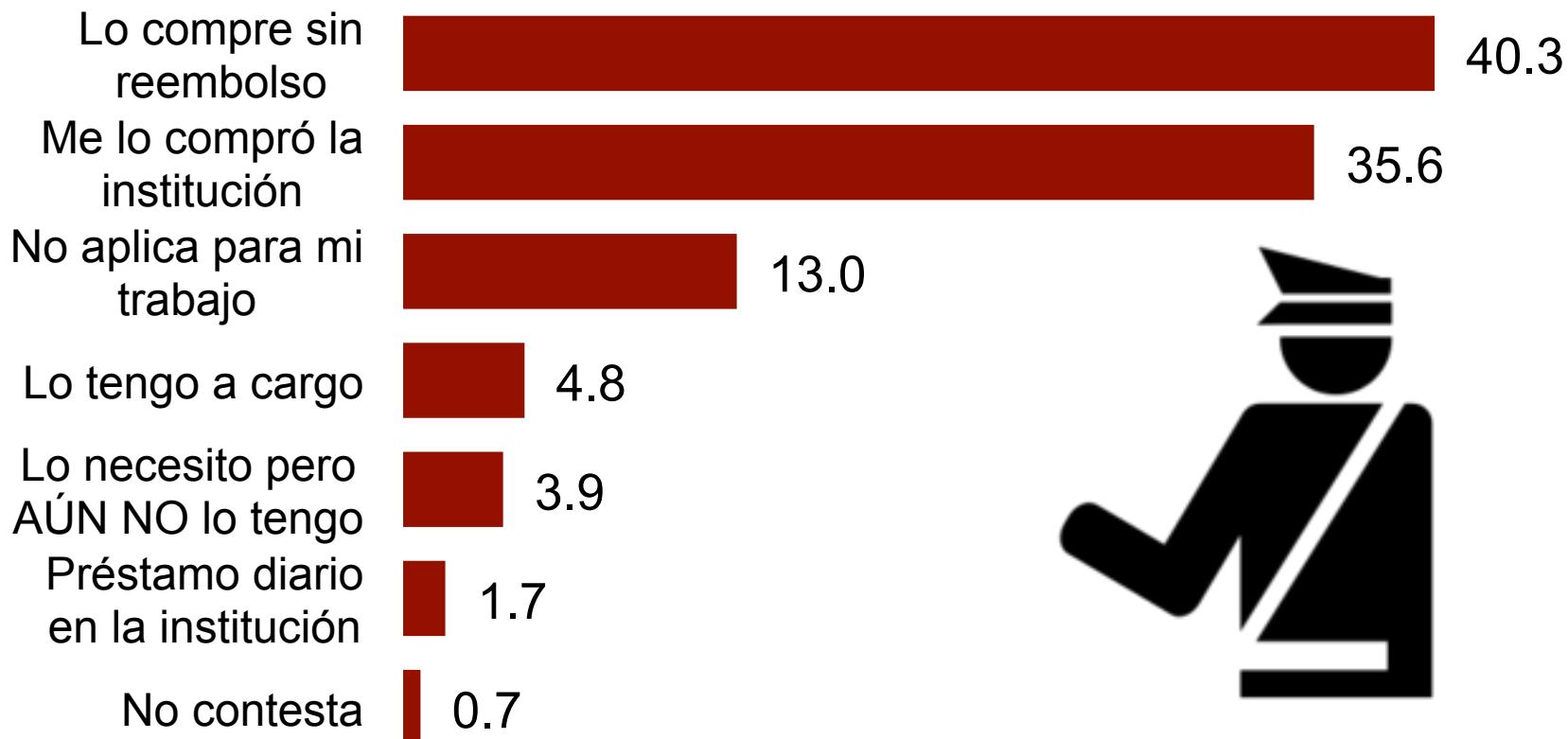


+ Justiciabarómetro Tijuana

Perfil de los encuestados Uniformes



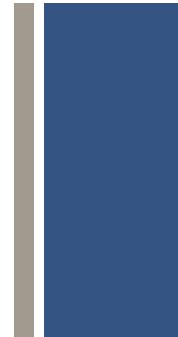
TJ_080_3 Favor de indicar la disponibilidad y origen del equipo que tienes para realizar tu trabajo: Uniformes



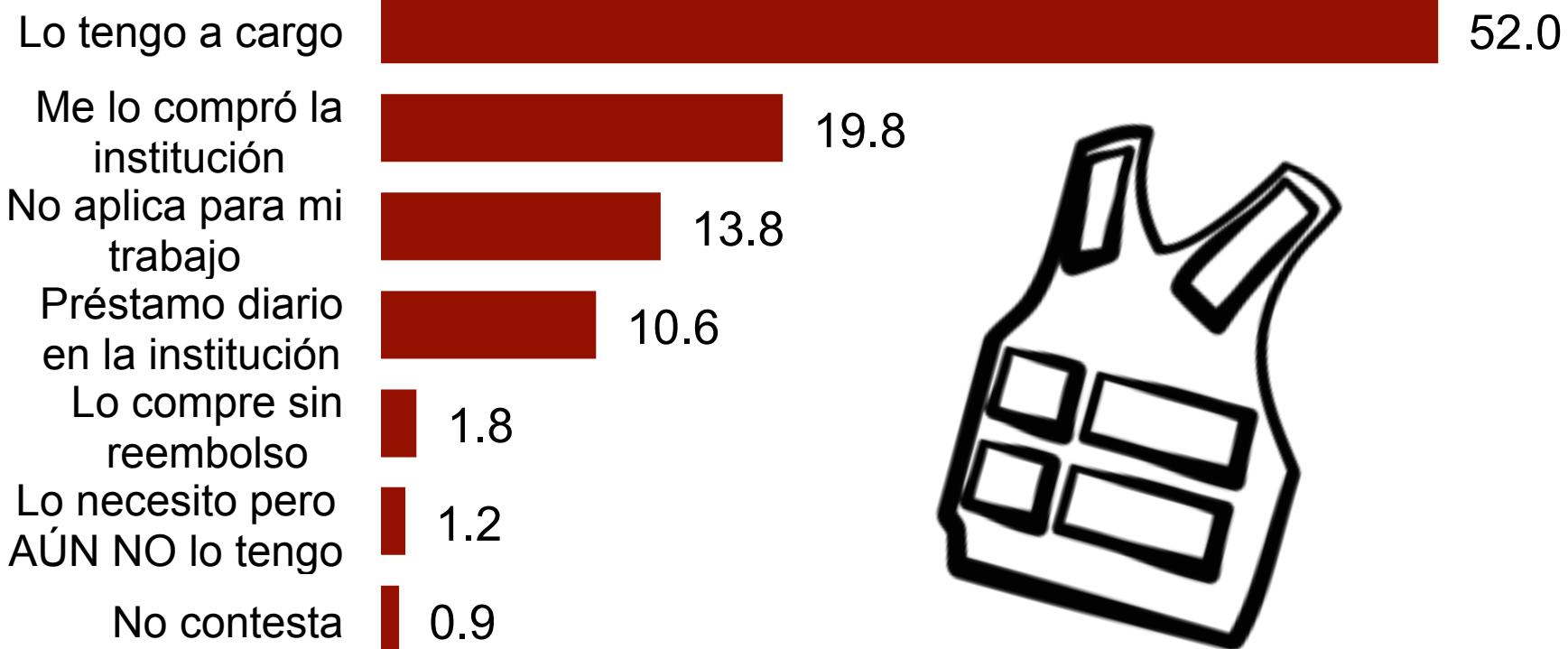
+ Justiciabarómetro Tijuana

Perfil de los encuestados

Chalecos antibalas



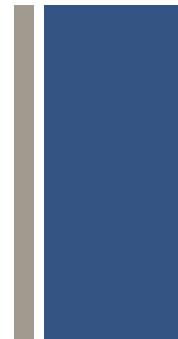
TJ_080_6 Favor de indicar la disponibilidad y origen del equipo que tienes para realizar tu trabajo: Chaleco antibalas



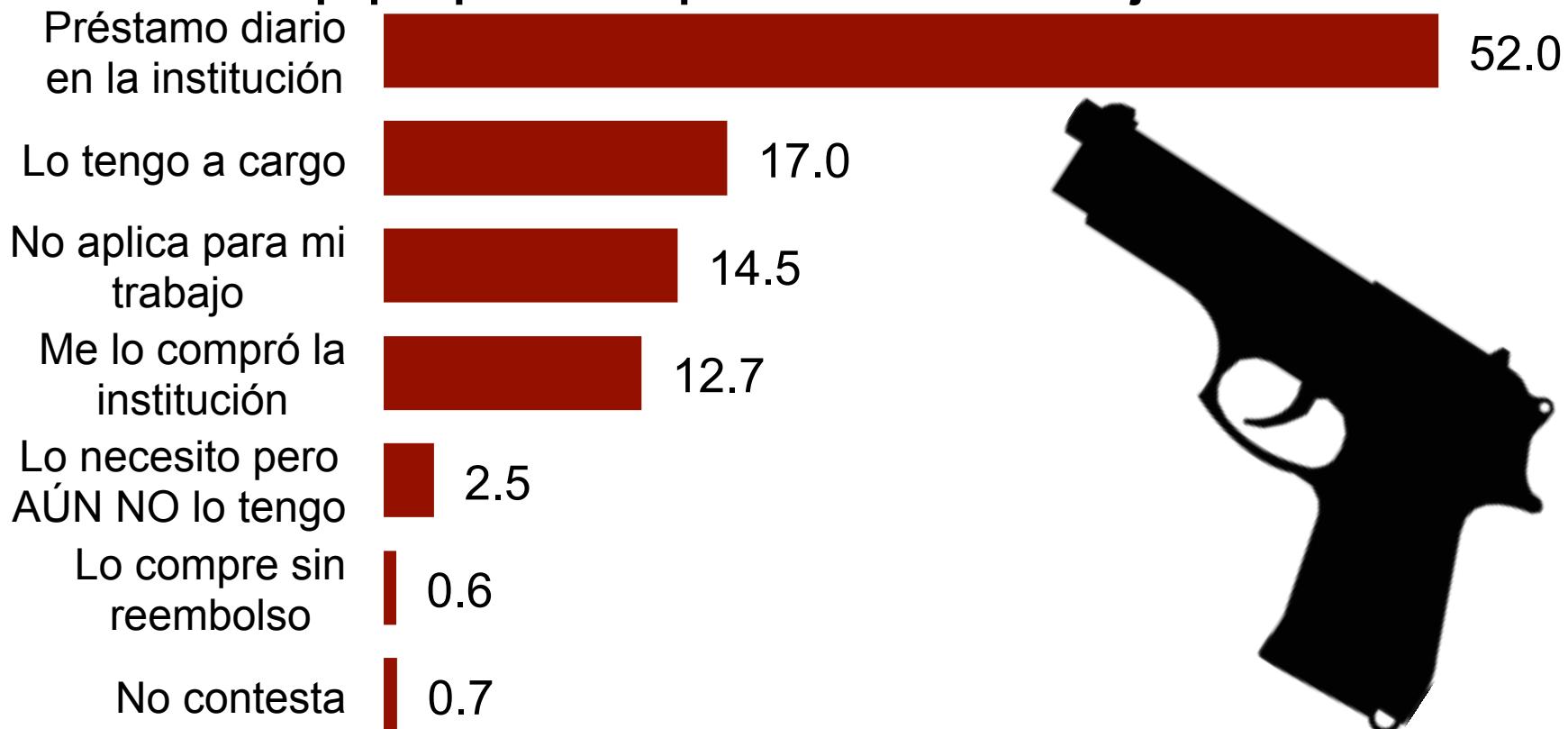
+ Justiciabarómetro Tijuana

Perfil de los encuestados

Armas



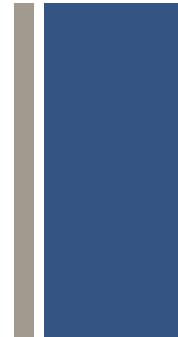
TJ_080_4 Favor de indicar la disponibilidad y origen del equipo que tienes para realizar tu trabajo: Armas



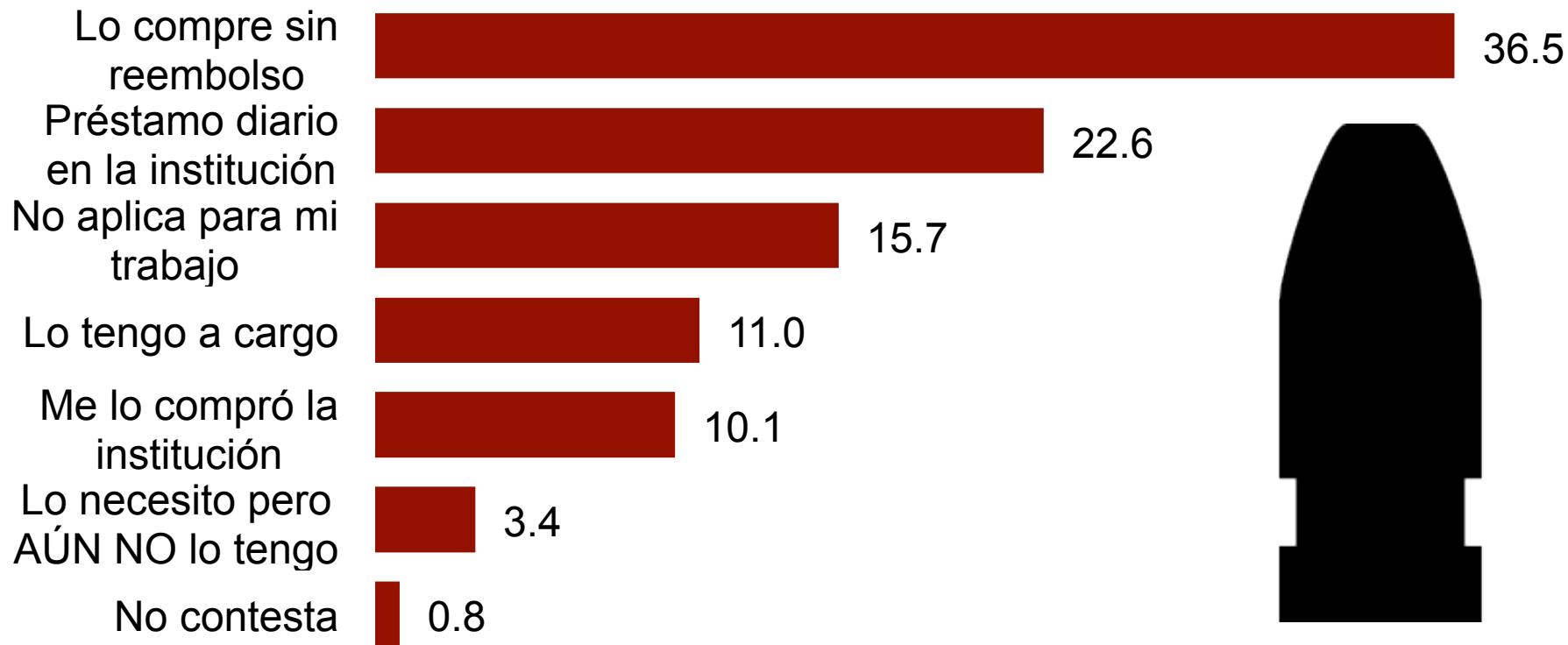
+ Justiciabarómetro Tijuana

Perfil de los encuestados

Balas



TJ_080_5 Favor de indicar la disponibilidad y origen del equipo que tienes para realizar tu trabajo: Balas



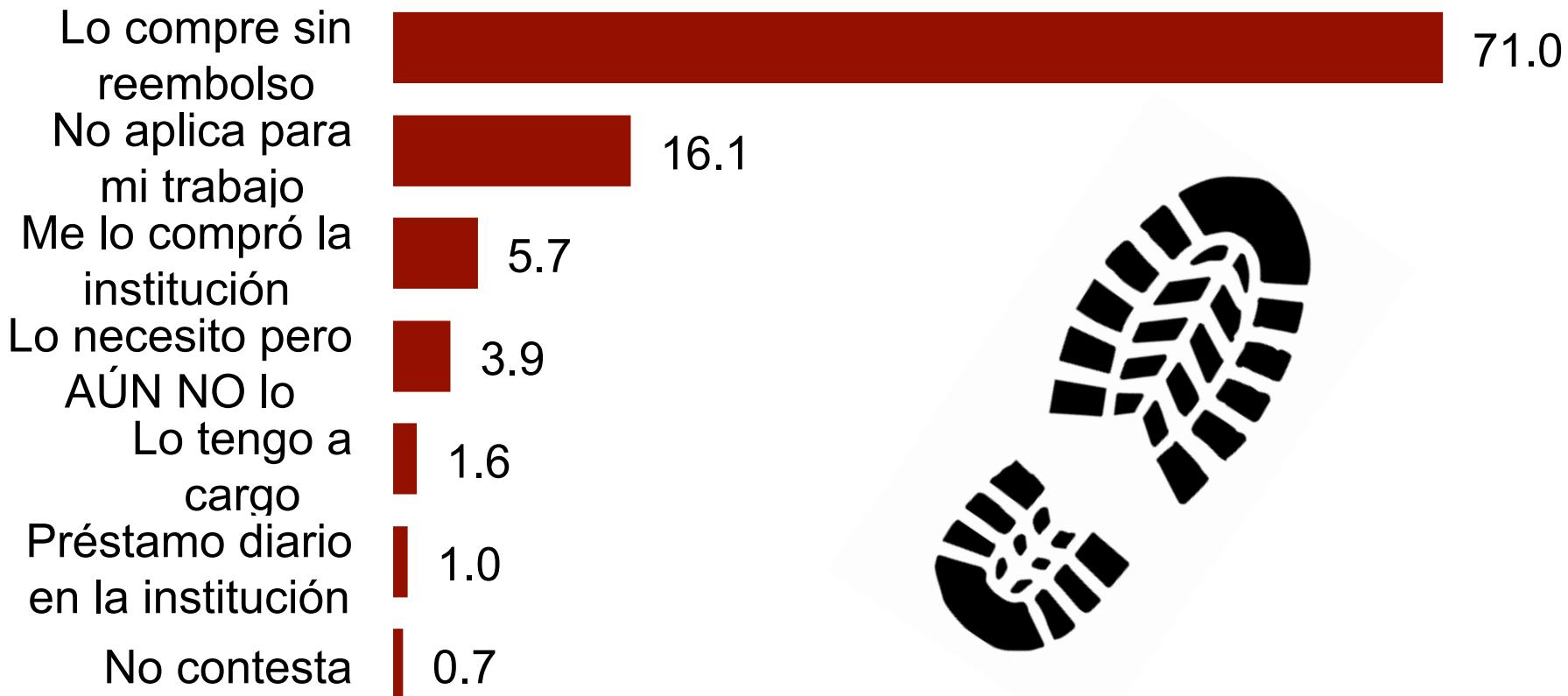
+ Justiciabarómetro Tijuana

Perfil de los encuestados

Botas



TJ_080_13 Favor de indicar la disponibilidad y origen del equipo que tienes para realizar tu trabajo: Botas



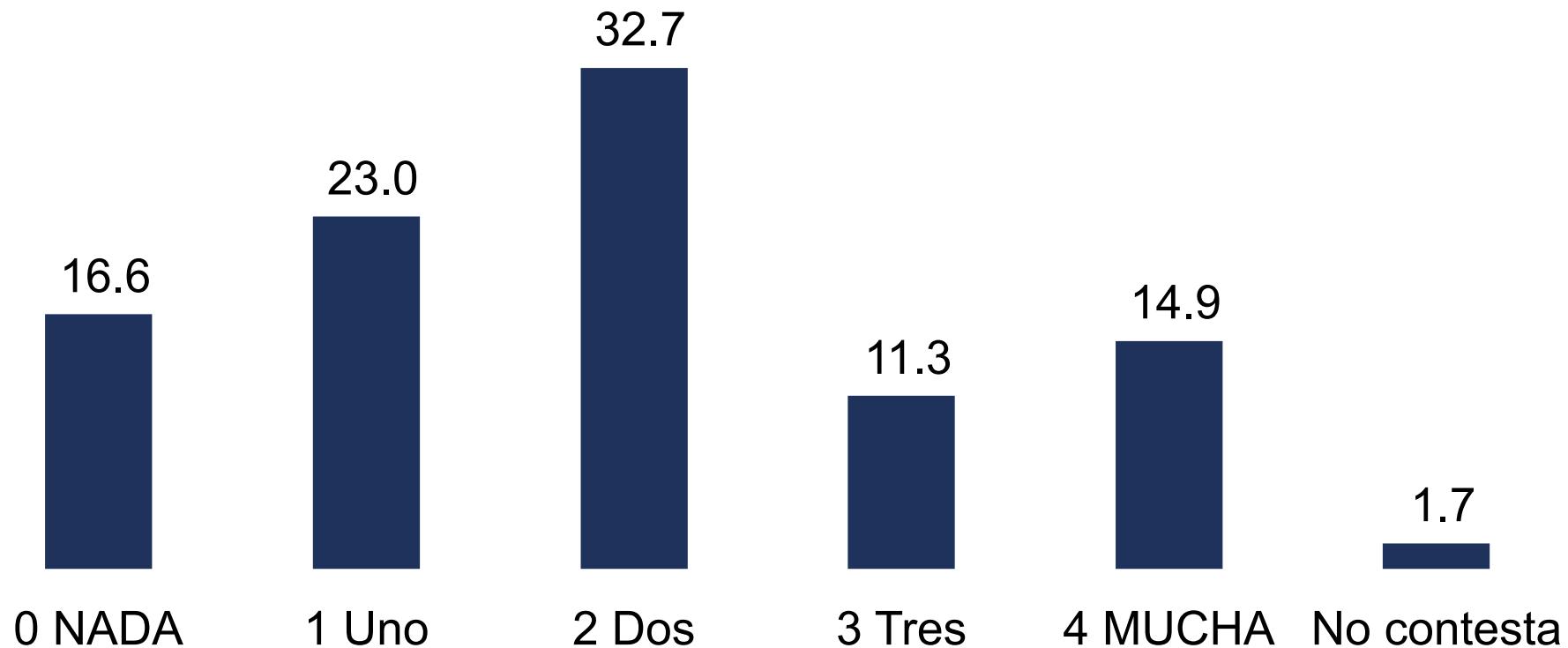
+ Justiciabarómetro Tijuana

Corrupción

Nivel de corrupción



TJ_052 En general, ¿Cómo calificarías el **nivel de corrupción** que hay actualmente en la institución de seguridad del municipio de Tijuana?



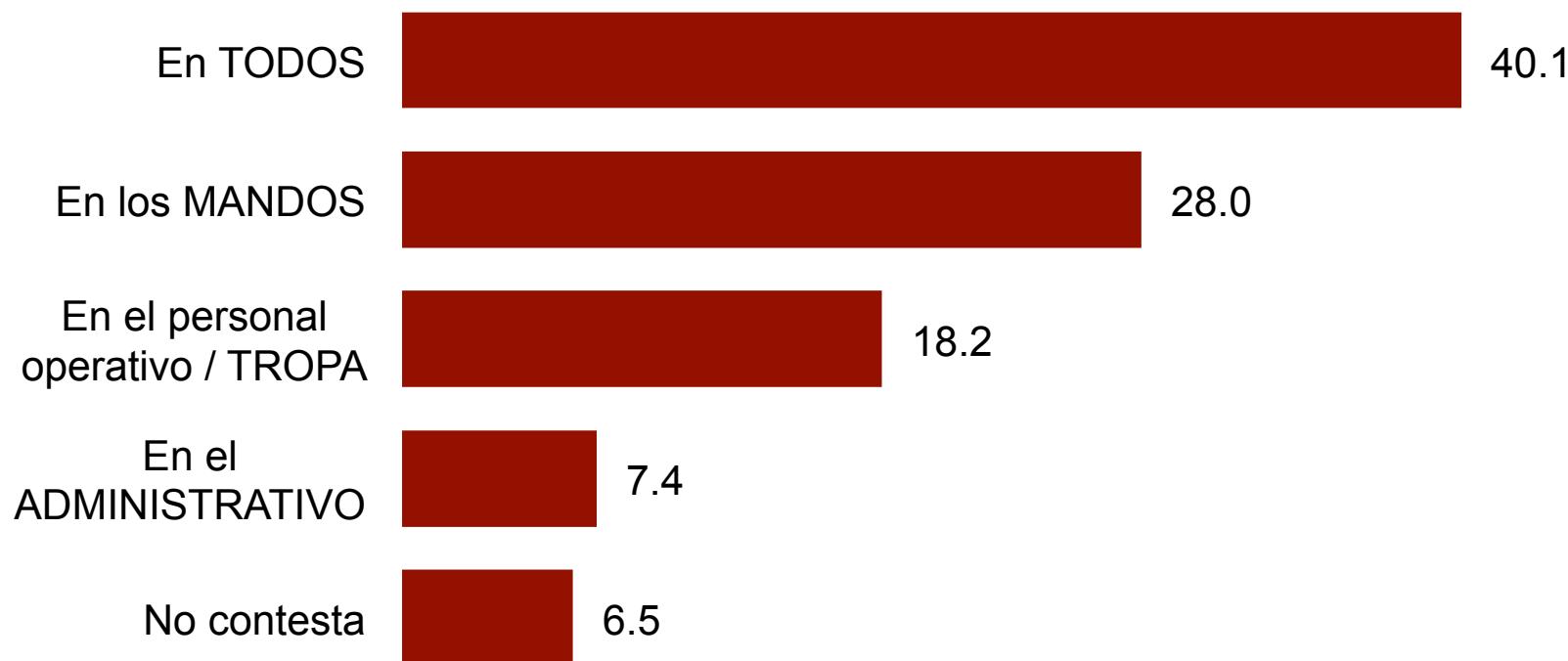
+ Justiciabarómetro Tijuana

Corrupción

Escala de corrupción (1-4 Scale)



TJ_053 ¿En qué niveles dentro de la institución de seguridad del municipio de Tijuana consideras, que puede haber más corrupción?



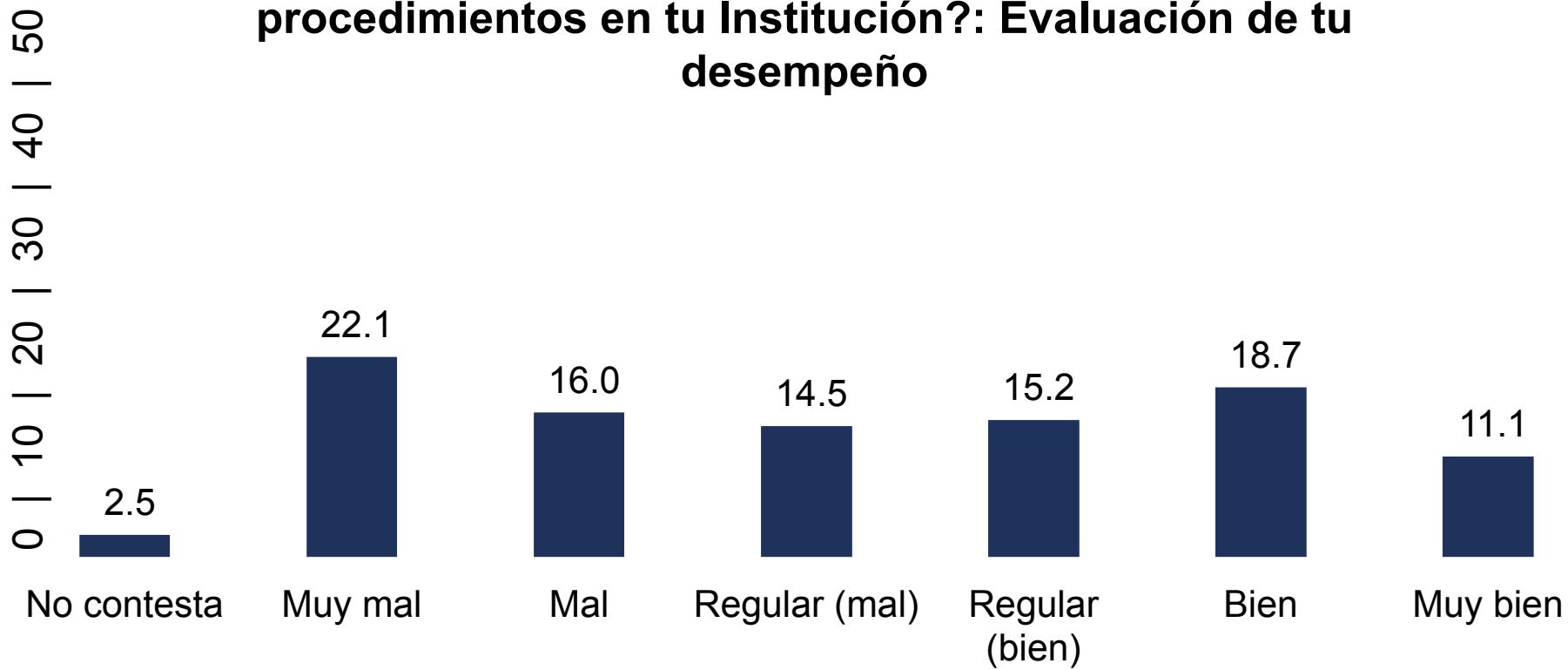
+ Justiciabarómetro Tijuana

Procedimientos

Evaluación de desempeño



TJ_085_2 ¿Cómo calificarías los siguientes procedimientos en tu Institución?: Evaluación de tu desempeño



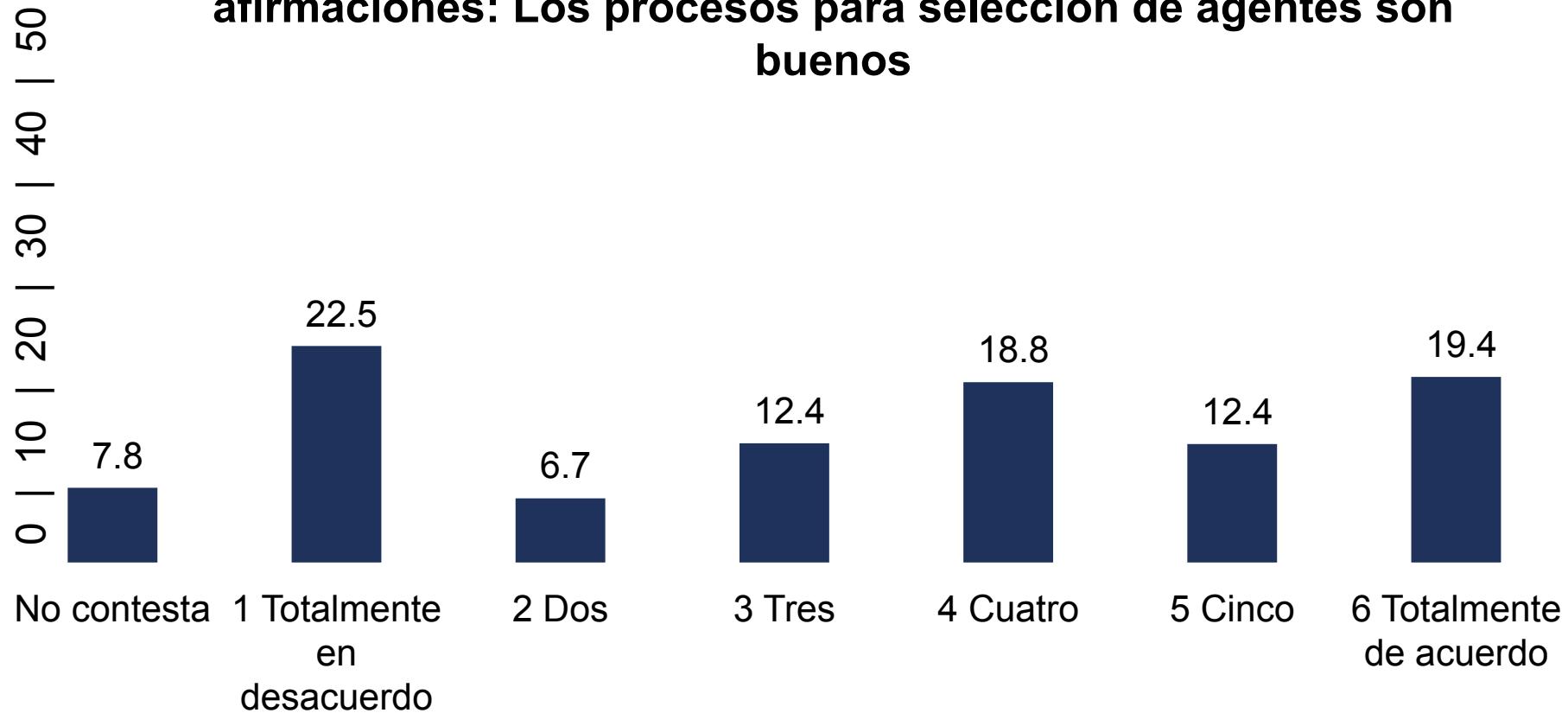
+ Justiciabarómetro Tijuana

Procedimientos

Selección de agentes



TJ_086_8 Indica tu grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: Los procesos para selección de agentes son buenos



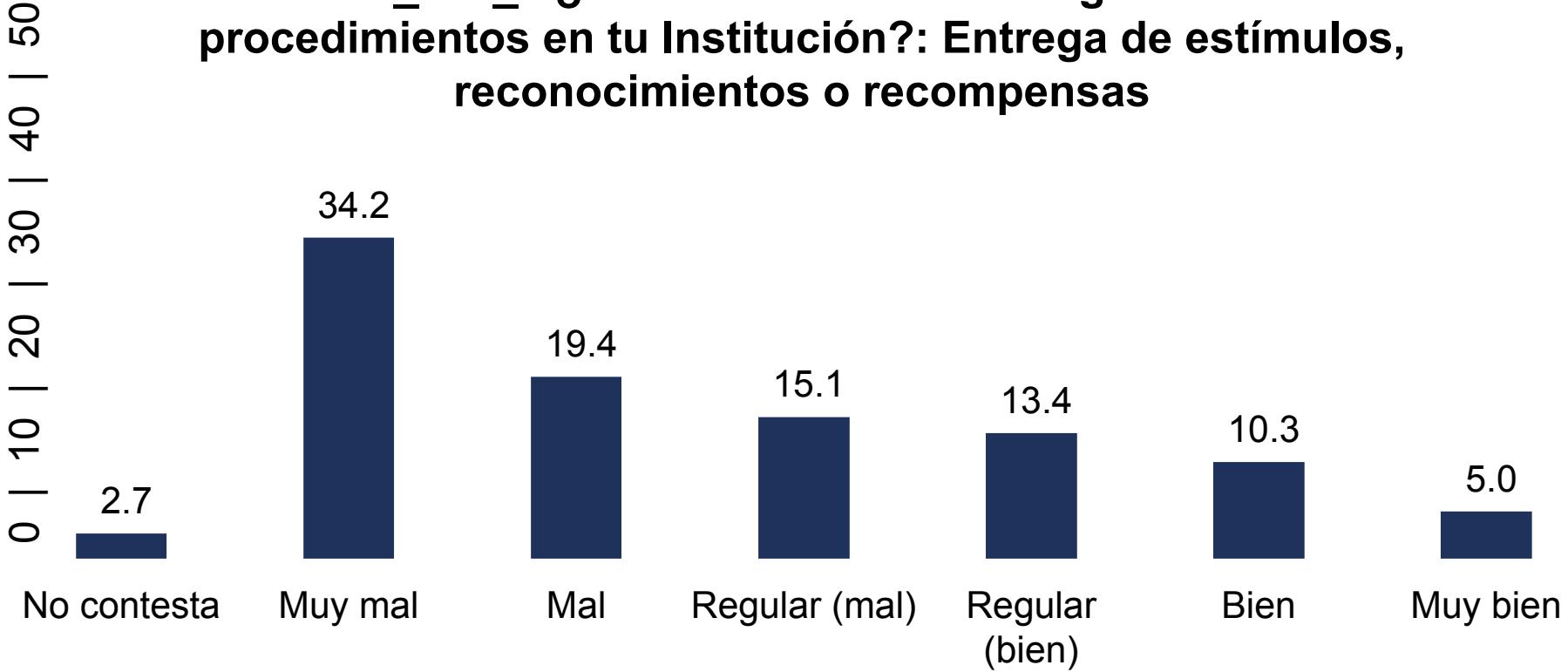
+ Justiciabarómetro Tijuana

Procedimientos

Estímulos, reconocimientos, o recompensas



TJ_085_3 ¿Cómo calificarías los siguientes procedimientos en tu Institución?: Entrega de estímulos, reconocimientos o recompensas



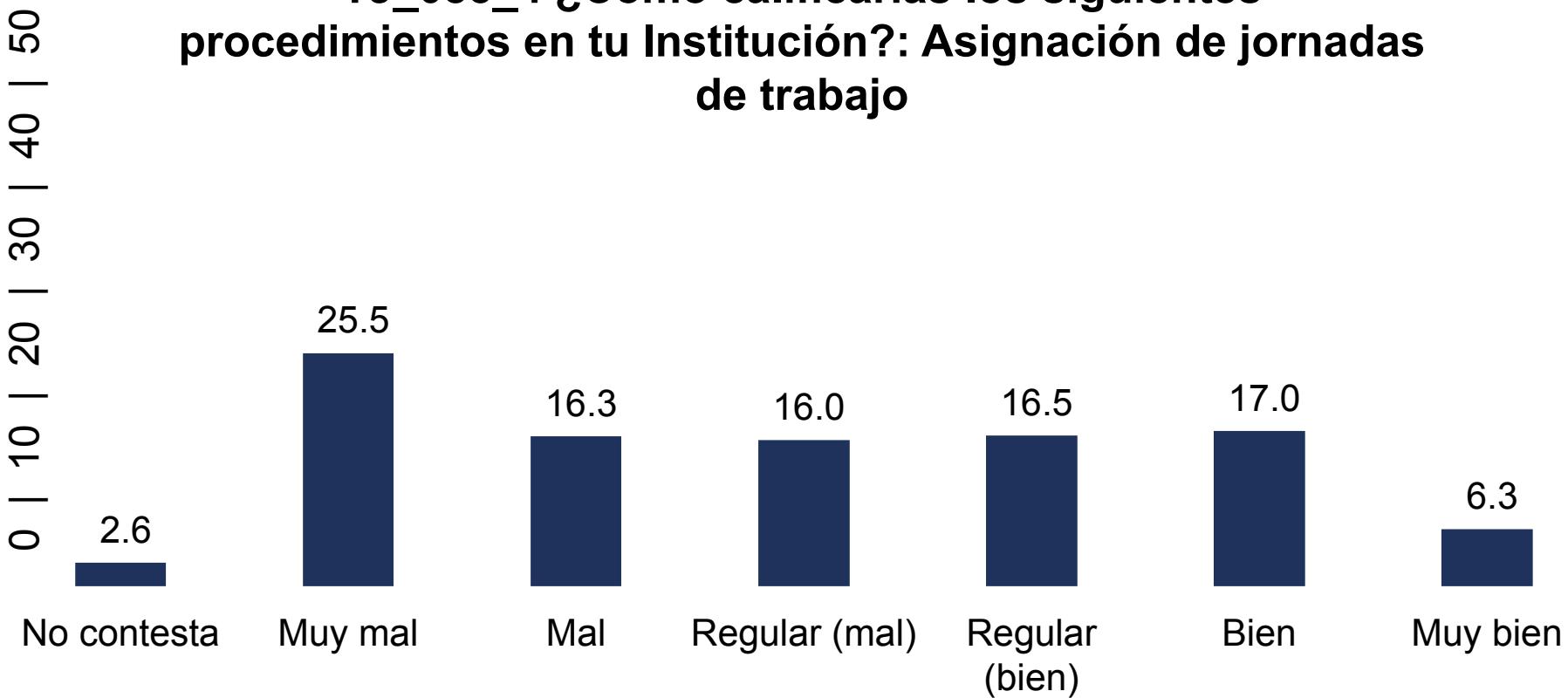
+ Justiciabarómetro Tijuana

Procedimientos

Jornadas de trabajo



TJ_085_4 ¿Cómo calificarías los siguientes procedimientos en tu Institución?: Asignación de jornadas de trabajo

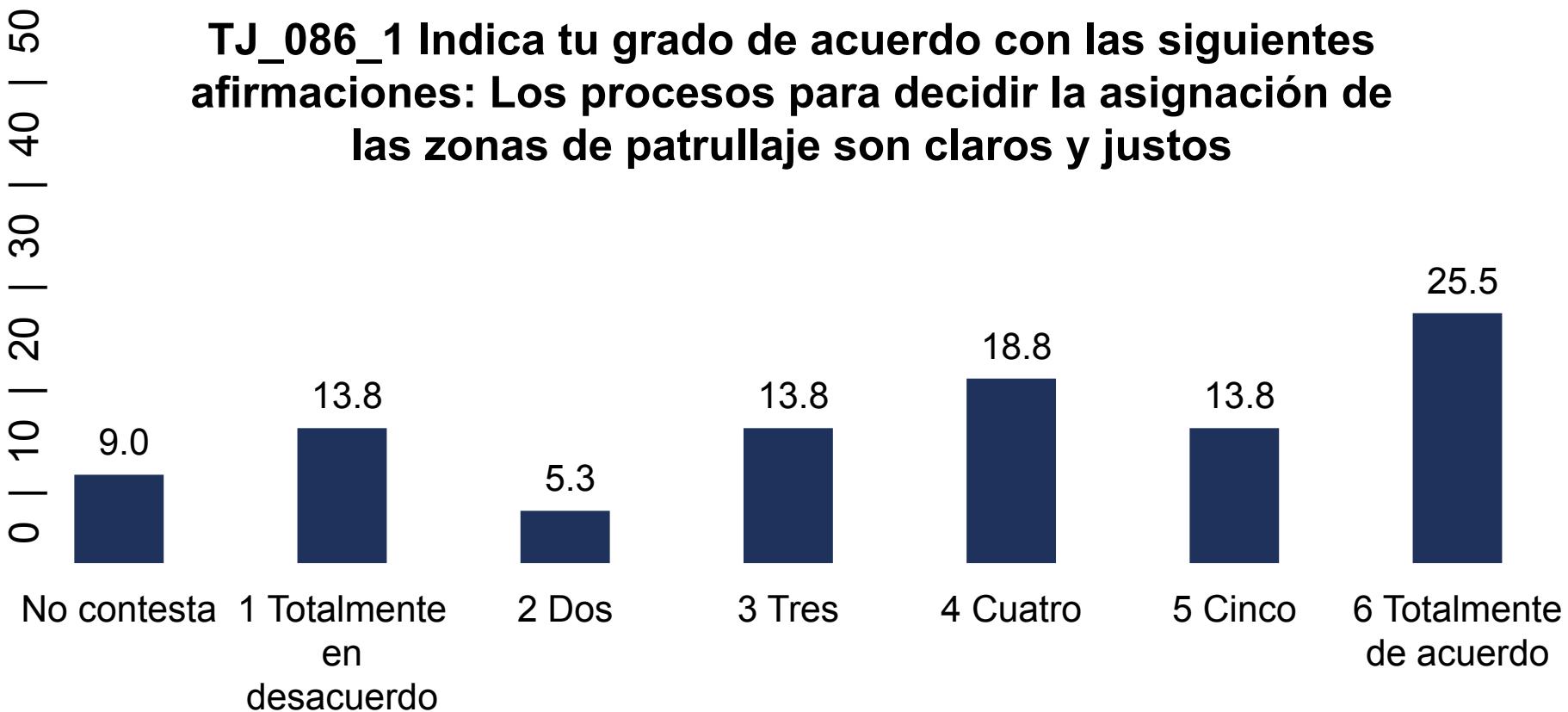


+ Justiciabarómetro Tijuana

Procedimientos Jornadas de trabajo



TJ_086_1 Indica tu grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: Los procesos para decidir la asignación de las zonas de patrullaje son claros y justos



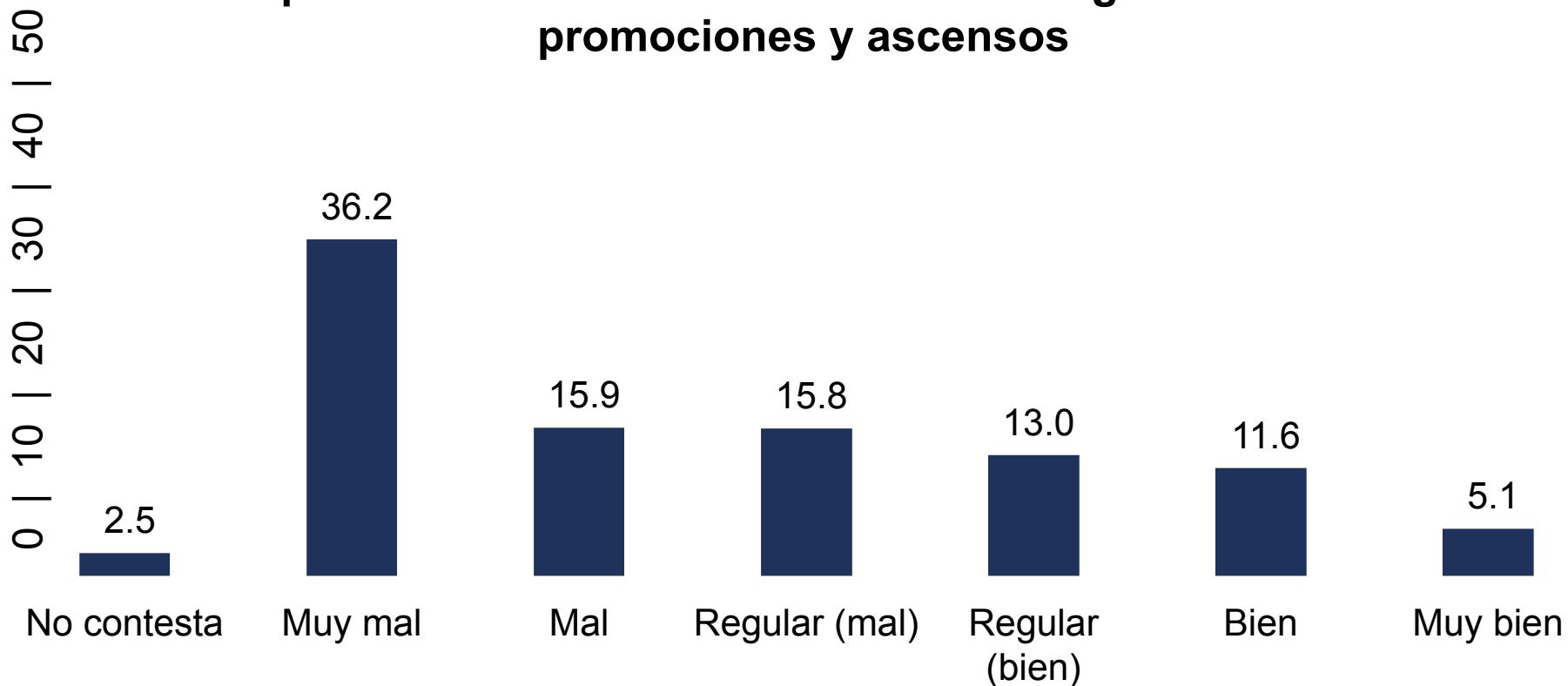
+ Justiciabárometro Tijuana

Procedimientos

Promociones y ascensos



TJ_085_1 ¿Cómo calificarías los siguientes procedimientos en tu Institución?: Asignación de promociones y ascensos



+ Justiciabárometro Tijuana

Procedimientos

Promociones y ascensos



TJ_086_3 Indica tu grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: Los procesos para decidir los ascensos y promociones son claros



+ Justiciabarómetro Tijuana

Procedimientos

Promociones y ascensos



TJ_086_2 Indica tu grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: Los procesos para decidir los ascensos y promociones son justos



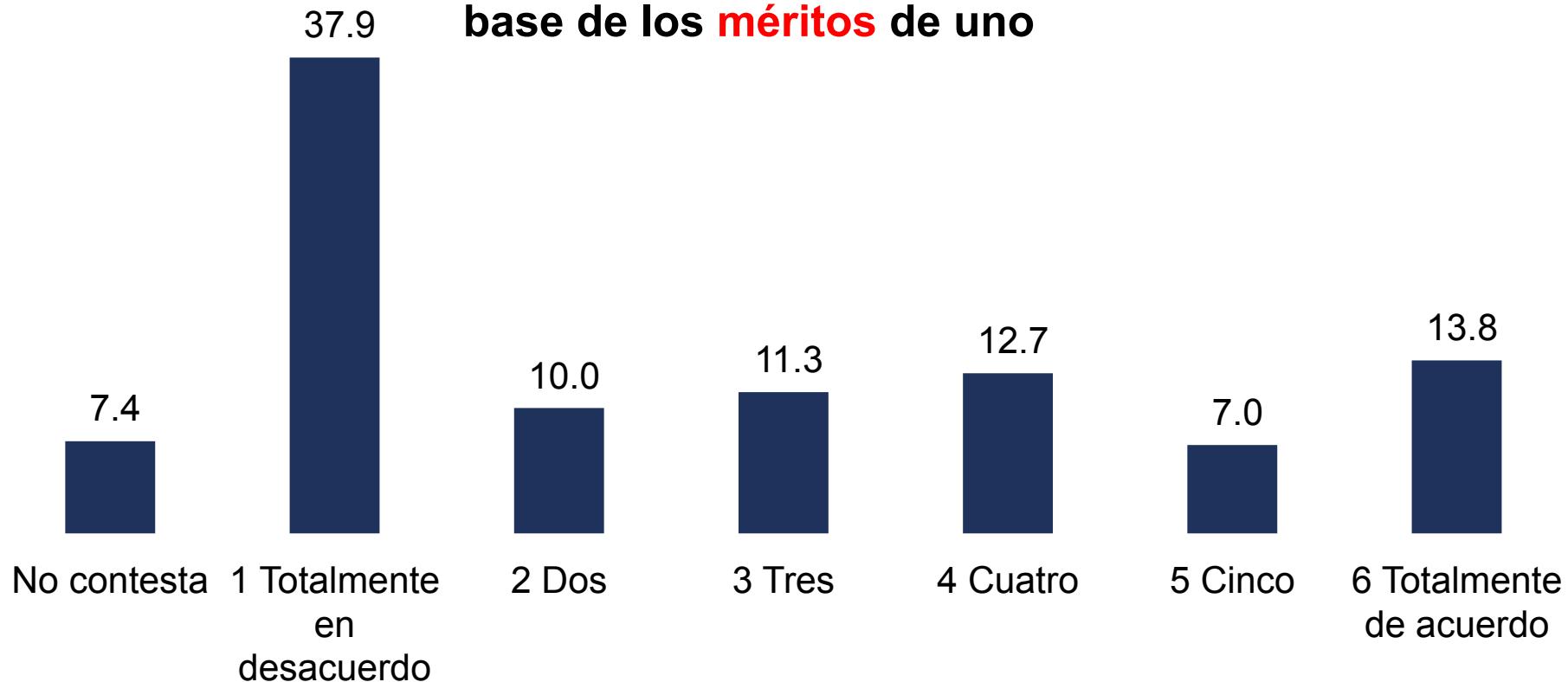
+ Justiciabarómetro Tijuana

Procedimientos

Promociones y ascensos



TJ_086_7 Indica tu grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: Se decide la promoción (el ascenso) con base de los **méritos** de uno



+ Justiciabarómetro Tijuana

Procedimientos

Promociones y ascensos



TJ_086_6 Indica tu grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: Se decide la promoción (el ascenso) con base de las conexiones que uno tiene

