



Misceláneo

La construcción de confianza Estado-policías-comunidad, un problema de diseño institucional

Constructing Trust on State-Police-Community relationships, a problem of Institutional Design

Basilio Verduzco Chávez¹

Fecha de recepción: 30 de septiembre de 2016

Fecha de aceptación: 15 de abril de 2017

Resumen

Este artículo presenta una lectura de la situación de inseguridad en la que se destaca la incapacidad del Estado para integrar soluciones organizacionales e institucionales que proporcionen seguridad a los agentes de los cuerpos policiales, ayuden a construir relaciones de confianza entre policías y sociedad, incrementen la legitimidad de las actuaciones policiales y, en consecuencia, reduzcan los índices de criminalidad observados. Se analiza la experiencia mexicana para estudiar la falta de confianza y el pobre desempeño de la policía como resultados de fallas de diseño institucional. Los problemas de diseño institucional persisten debido a errores de interpretación de la racionalidad de los actores y de los procesos de cambio social registrados en el país, malos diagnósticos de los problemas de seguridad, problemas al distinguir entre estructuras de implementación y poblaciones objetivo, al diseñar políticas públicas que forman parte de una estrategia de soberanía graduada que ofrece protección desigual a los ciudadanos.

Palabras clave: cambio institucional; control de confianza; México; policía; seguridad.

Abstract

This article presents an interpretation of insecurity, highlighting the lack of capacity of the State to integrate organizational and institutional solutions aimed at providing protection to police officers, building trust on police-society relationships, increasing police legitimacy and, therefore, reducing crime rates. Based on the analysis of the Mexican experience, this article looks at the lack of trust and the poor performance of police corps, consequences of institutional design failures. Such failures persist due to erroneous readings of actors' rationalities and social change processes observed in the country, poor diagnostics of security problems, and confusion of implementation structures and target populations in public policies that integrate a graduated sovereignty strategy through which the state offers different levels of police protection to its citizens.

Keywords: Trust control; police; security; México; institutional change.

¹ Profesor de la Cátedra Doctoral de Políticas Públicas y Desarrollo en el Departamento de Estudios Regionales-INESER en la Universidad de Guadalajara. Es Doctor en Planeación Urbana y Desarrollo de Políticas por la Universidad Rutgers en donde fue Becario Fulbright. Correo: basiliomapas@gmail.com.

Introducción

La desconfianza Estado-policías-ciudadanos es un rasgo del totalitarismo (Arendt 1976) y puede estar asociada a la corrupción, la impunidad y a los arreglos institucionales inadecuados para predecir los cursos de acción que seguirán los actores involucrados en los sistemas de seguridad (Bergman y Flom 2012; Ratton y de Alencar 2009).² En las últimas décadas, en México impera un clima de desconfianza en el sistema de seguridad pública. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016), la percepción de inseguridad se ha mantenido desde 2013 en cifras superiores al 67 por ciento, alcanzando en 2014, el 72 por ciento.³ Esta percepción se refuerza por los altos índices de inseguridad en varias regiones y ciudades con cifras registradas en 2015 de 2,016 por cada 100 mil habitantes en el estado de Guerrero, 2,070 en el estado de México, 1,017 en Jalisco y 993 en Sinaloa (SESNSP 2016).

Este artículo analiza la desconfianza Estado-policías-comunidad como problema de diseño institucional y explora el vínculo entre diseños institucionales y estrategias más amplias de organización del Estado y el control ejercido sobre el territorio. Para tal efecto, se revisan ejemplos de la agenda de cambio institucional seguida en México (Barrachina y Hernández 2012; Hernández y Zepeda 2015) en donde, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Chile o Costa Rica (Oviedo 2007), ha sido necesario partir de altos nive-

les de desconfianza. Esta agenda, seguida por los gobiernos del presidente Felipe Calderón (2006-2012) y el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), se ha impulsado con un discurso geopolítico que simplifica en exceso el problema de desconfianza cuando identifica como responsables directos del problema a los agentes del sistema de impartición de justicia destacando la responsabilidad de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios.

El gobierno mexicano ha optado por un enfoque de protección contra el crimen que puede caracterizarse como soberanía graduada, la cual abarca reorganización de las agencias responsables de los sistemas de seguridad, así como diseños institucionales para regular las fuerzas policiales de orden federal, estatal y municipal. Las reformas procuran una mayor centralización de las agencias policiales y vulneran la seguridad laboral de los agentes de policía. Se usan pruebas de control de confianza como principal mecanismo para depurar los cuerpos de policía y mejorar la confianza que tiene en ellos la ciudadanía (Barrachina y Hernández 2012). Un ejemplo de ello, es la reforma constitucional aprobada el 29 de enero de 2016, la cual incluyó entre las sanciones el despido injustificado, dando lugar a un debate público en torno a la necesidad de una contrarreforma para reestablecer la seguridad laboral de dichos agentes.

Los diseños institucionales son analizados como objetos estructurados a partir de elementos observables empíricamente como son: problemas a resolver, poblaciones objetivo, estructuras de implementación, reglas, supuestos y racionalidades (Schneider e Ingram 1997). En una democracia, algunos problemas de diseño pueden ser la estigmatización de poblaciones objetivo, simplificación de

2 La desconfianza se origina en la dificultad de predecir comportamientos, no en la designación de funciones preventivas o de reacción para los agentes de policía.

3 Población de 18 años y más que reside en las ciudades estudiadas que consideran es inseguro vivir actualmente en su ciudad (INEGI 2016).

problemas a resolver, o el uso inadecuado de herramientas de estímulo y sanción. Los diseños institucionales influyen en la construcción de confianza si ayudan a determinar en forma subjetiva las probabilidades de cursos de acción, a reducir en consecuencia la incertidumbre y los costos de transacción (Ratton y de Alencar 2009).

Hay por lo tanto una relación entre construcción de confianza, certidumbre institucional y seguridad en las comunidades (Oviedo 2007; Campoy-Torrente, Chelini y Soto-Urpina 2016). El proceso involucra cooperación y desarrollo de creencias y convenciones compartidas (Tyler y Fagan 2008); un comportamiento ético y responsable basado en el convencimiento y no solo en la coerción (Candina 2006), así como transparencia en las agencias de policía, reconocimiento de errores, de sanciones a conductas inadecuadas en forma expedita y participativa, y uso del poder en forma responsable a la vez que se atienden demandas ciudadanas (U.S. Department of Justice 2007).

Partiendo de una discusión del concepto de soberanía graduada como estrategia general de protección, en este trabajo se propone el concepto de “proceso local de construcción de confianza” para hacer referencia a situaciones de interacciones recurrentes entre representantes del Estado, policías y ciudadanos, en los que cada involucrado ajusta sus estrategias y sus expectativas a partir de los resultados en el comportamiento observado de otros involucrados. El trabajo concluye con una propuesta de seis pasos para lograr diseños que ayuden a construir confianza Estado-Policías-Ciudadanía.

La estrategia de soberanía graduada basada en soluciones organizacionales e institucionales centralistas

El tipo de reformas policiales introducidas en México y otros países de América Latina sigue una estrategia según la cual un Estado incapaz de ofrecer seguridad a todos, cambia las atribuciones de la policía (Rodríguez 2012), escoge merecedores y no merecedores y responde mejor a las necesidades de ciertos lugares y grupos sociales. Aihwa Ong (2000) denomina a dicha estrategia como de soberanía graduada la cual es usada para responder a presiones internacionales y domésticas mientras se intenta crear entornos económicos competitivos. El Estado focaliza sus acciones en el control de la migración, el flujo comercial, la vigilancia de instalaciones estratégicas, carreteras y sitios de valor comercial, turístico o de comunicación internacional. Para controlar, el Estado dirige operativos a sitios donde hay disputas territoriales entre bandas criminales o donde se registran eventos de inseguridad. En una sociedad en transición como la mexicana, la estrategia no resuelve la desconfianza porque no logra borrar los vestigios de autoritarismo e informalidad y no puede garantizar justicia (Rivera 2012).

Soberanía graduada, desconfianza y reforma policial en México

La policía en México nunca ha gozado de confianza plena, pero el alto grado de desconfianza registrado en los últimos años es propio de una economía en proceso de apertura económica y transición política con altos niveles de desigualdad. En la transición, la desconfianza

se basa en la experiencia del régimen anterior y se alimenta de eventos y situaciones adversas como haber sido víctima o testigo de un abuso policial, o vivir en un barrio de bajos ingresos (Bergman y Flom 2012). Hay eventos con un alto impacto en los niveles de confianza (CIDAC 2016). La pérdida de confianza revela la existencia de una sociedad dividida, con antecedentes autoritarios y un mal desempeño de la policía (Goldsmith 2005).

La falta de confianza en los cuerpos de seguridad es un problema circular y acumulativo pues la falta de confianza reduce la capacidad del Estado para garantizar seguridad y resta legitimidad a las actuaciones policiales, produciendo en consecuencia un menor desempeño y mayor desconfianza (Goldsmith 2005; Dammert 2005). La transición abre oportunidades para un mayor respeto a los derechos humanos, el uso de mecanismos de control o mayor participación y empoderamiento ciudadano (Costa y Neild 2007); pero la desconfianza se fortalece por la infinidad de cambios organizacionales e institucionales que acompañan la transformación del régimen político, la misma que abarca cambios en el peso de los partidos políticos, mayor influencia de los medios, distribución de triunfos electorales por partido y por región, debilitamiento relativo del ejecutivo y pérdida de influencia de grupos de poder (Shaw 1995; Felix Azogu 2013; Savelsberg y McElrath 2014).

El Estado mexicano ha procurado instaurar un régimen de justicia y protección contra el crimen para responder a tres procesos internacionales que influyen en la relación Estado-sociedad y en las percepciones que tienen agentes externos sobre la seguridad en México. Estos son: la globalización, que ha convertido la protección contra el crimen en un factor de competitividad internacional y ha

revivido dilemas sobre el tipo de protección y las poblaciones a proteger; el surgimiento de una ciudadanía global conformada por organismos cívicos internacionales, líderes experimentados y vínculos con grupos de activistas mexicanos con una agenda internacional interesados en monitorear los avances del país en aspectos clave de seguridad y derechos humanos; y la expansión del crimen organizado y sus disputas territoriales.

Desde finales de los años ochenta, pero particularmente desde el año 2000, con el arribo de la alternancia partidista a nivel federal, el Estado mexicano enfrenta también procesos domésticos que influyen en la configuración de la geografía del crimen y en las relaciones intergubernamentales orientadas a disminuir las condiciones que hacen posible la comisión de delitos. Estos procesos son: la transformación productiva regional y el mayor peso de flujos internacionales de comercio e inversión extranjera, personas y mercancías que tienen lugar en zonas metropolitanas, corredores industriales, sitios turísticos, regiones fronterizas, áreas de cultivo de productos agrícolas de exportación, puertos, aeropuertos, autopistas y zonas costeras; la democratización y proliferación de grupos que trabajan en múltiples agendas de interés público, entre los que se destacan temas de seguridad y desempeño de policías; y la conformación de contextos situacionales locales (Pacheco y Verdusco 2015) que hacen posible la comisión de delitos entre los que se encuentran procesos de planificación urbana, decisiones de localización de infraestructuras, privatización del espacio público.

La oferta de protección que ofrece el Estado mexicano ante los cambios anteriores abarca cambios organizacionales e institucionales con orientaciones geopolíticas de corte

centralista y punitivo. Según Alvarado y Zaverucha (2010), una de sus manifestaciones es la creciente presencia del ejército en todo tipo de tareas de vigilancia y represión. En las reformas prevalece la idea de corregir desde arriba a los cuerpos de seguridad, sobre todo los del ámbito municipal. La revisión de cambios presentada por Meyer (2014) muestra una búsqueda disfuncional de reformas a los sistemas de seguridad. Una lista no exhaustiva de cambios incluye la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995, que es vigilado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; la creación en 1998 del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública; la Policía Federal Preventiva (PFP), que absorbió entre otros a elementos de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal. En el periodo 2000-2006, la PFP fue puesta bajo la supervisión de la Secretaría de Seguridad Pública y se creó la Agencia Federal de Investigación como parte de la Procuraduría General de la República. En el Gobierno de Calderón se firmaron pactos internacionales de cooperación en seguridad como la Iniciativa Mérida, firmada con Estados Unidos, y se introdujeron cambios al sistema de procuración de justicia y reformas adicionales a los cuerpos de seguridad. En ese periodo se iniciaron operaciones militares para combatir al crimen organizado y se propuso una iniciativa para crear un mando único policial a nivel de Estados, pero con posibilidades de mayor centralización a nivel federal. En el gobierno del presidente Peña Nieto (2014-2018) se han continuado esas iniciativas y creado otros cuerpos de seguridad como la Gendarmería.

Lo que Carrión (2007) denomina nueva doctrina de reformas, en México ha contribuido a debilitar las condiciones laborales de

los agentes de seguridad (Olivares 2010).⁴ En el proceso se ha sembrado desconfianza al sugerir que es imposible tener cuerpos de seguridad y agentes confiables y capaces si no se introducen sistemas de control de confianza, soluciones organizacionales centralizadas y amenazas creíbles de pérdida de empleo para los agentes de seguridad (Ángel 2016; Piñero 2016; Secretaría de Gobernación 2016). Los agentes se sienten vulnerables pues se les puede dar de baja si no aprueban un examen o incluso en forma arbitraria.⁵ Las medidas centralizadoras debilitan a los gobiernos locales y confunden a la ciudadanía con distribuciones de competencias poco claras. La centralización da lugar a un círculo vicioso que asigna funciones de policía local a la policía federal o incluso al Ejército, y eso genera más debilidad de policía local (Meyer 2014).

Confianza, legitimidad social y seguridad

Soberanía, confianza y seguridad ofrecida por el Estado a sus ciudadanos son fenómenos interconectados (Perekh 2008; Hayden 2009; Ong 2000). Para avanzar en legitimidad, debe existir confianza y no se puede dejar a sectores desprotegidos. Los estudios de capital social y de gobernanza (Solís 2016; Aguirre 2016) proponen la importancia de mejorar la seguridad ciudadana cuando se convive en un contexto de bajo capital social. Confianza y legitimidad influyen en el desempeño policial y en la reducción de índices delictivos en un país.

⁴ Los conceptos de condiciones laborales o seguridad laboral se refieren a salarios, prestaciones y condiciones de contratación, promoción y permanencia.

⁵ El despido arbitrario contemplado en la reforma constitucional de 2016, replica en México el argumento de que no puede haber errores en el trabajo de ser policía (Ozimek 2014).

Ratton y de Alencar (2009) sugieren que hay confianza cuando un sujeto puede predecir, con alta probabilidad, el comportamiento de otros. La confianza es un patrón de relaciones socialmente aprendido que no se produce por decreto. Para Goldsmith (2005) la confianza en las labores realizadas por los organismos y agentes de seguridad e impartición de justicia es necesaria para incrementar la legitimidad social de las prácticas policiales, y ambas son cruciales para mejorar el desempeño.

El modelo de soberanía graduada abarca aspectos como la construcción discursiva del temor, la responsabilidad y el respeto a los derechos de otros; pero son las soluciones organizacionales e institucionales que produce, las que influyen en la desconfianza. La distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, entre distintos poderes y entre distintas agencias, son vistas con desconfianza por los individuos cuando hay fallas de coordinación. Los arreglos que regulan las interacciones entre agentes del Estado y los ciudadanos pueden generar desconfianza si no abordan en forma adecuada las racionalidades y comportamientos de los actores o si ofrecen distintos niveles de protección.

El Estado mexicano enfrenta problemas para construir confianza porque insiste en soluciones incompatibles con la aspiración social de protección como bien público de cobertura universal. Dichas soluciones son insuficientes para proteger derechos humanos, inadecuadas para dar legitimidad al ejercicio del monopolio de violencia, ineficaces para lograr una coordinación intergubernamental eficiente en un marco constitucional republicano y un régimen democrático, y adversas a la construcción local de relaciones de confianza entre agentes de seguridad y ciudadanía. La siguiente sección profundiza en el problema

de los diseños institucionales y su orientación a la centralización del poder y el uso de estrategias punitivas de corte militar.⁶

Orientaciones institucionales e interdependencia de problemas a resolver

La literatura sobre diseños institucionales enfatiza la importancia de procurar coherencia entre los elementos del diseño y los grandes objetivos a resolver en el ámbito público (Schneider e Ingram 1997). El análisis de los diseños de instrumentos de política, como reformas constitucionales o protocolos de actuación policial, es útil para identificar su orientación al logro de objetivos como la mejoría de las condiciones laborales de los agentes de seguridad, la confianza de la ciudadanía hacia el Estado y sus agentes, la prevención de delitos, y el respeto a derechos humanos y libertades.

En México, los diseños de política dirigidos a inspirar confianza y mejorar el desempeño policial tienden a corregir a la policía y concentrar el poder para combatir la penetración del crimen organizado en las agencias de policía. Para lograr respaldo social a estas políticas se usan datos y hechos que alimentan una construcción social de los policías como agentes esencialmente corruptos, violentos, y hasta criminales. Los instrumentos favoritos son reformas constitucionales, leyes nacionales y legislaciones estatales.

Un caso ejemplar es la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016 a la Fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional. Dicha fracción establece que:

⁶ En esa dirección queda la iniciativa de Ley de Seguridad Interior que se discutía en el Congreso de la Unión al momento de escribir este trabajo.

“Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”.⁷

En el diseño se destacan algunas herramientas correctivas de posibles comportamientos adversos, cuando se indica que:

“Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”⁸

Este mandato constitucional deja en manos de autoridades de los tres órdenes de gobierno la creación de sistemas complementarios de seguridad. Otros arreglos institucionales también contemplan recomendaciones correctivas de prácticas policiales, pero buscan generar confianza mediante la oferta de un servicio de calidad. El Artículo 13 del Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, contempla como faltas graves diversas acciones que dañan directamente a la ciudadanía tales como ocultar sus datos oficia-

7 Párrafo reformado, DOF, 29-01-2016.

8 Párrafo reformado DOF 29-01-2016.

les al público, utilizar rigor innecesario, salirse de su área para cometer delitos o ilícitos; escandalizar ebrio o bajo la influencia de estupefacientes, actuar con negligencia en el uso del armamento, poner en riesgo a los particulares; revelar asuntos secretos o reservados, obligar o sugerir entregas de dinero o cualquier tipo de dádivas; realizar detenciones sin causa justificada, atentar en contra de los bienes y derechos de los particulares o contra la integridad física de las personas en situaciones que no impliquen legítima defensa, proferir amenazas en contra de los particulares o dar motivo razonable de pérdida de confianza.⁹

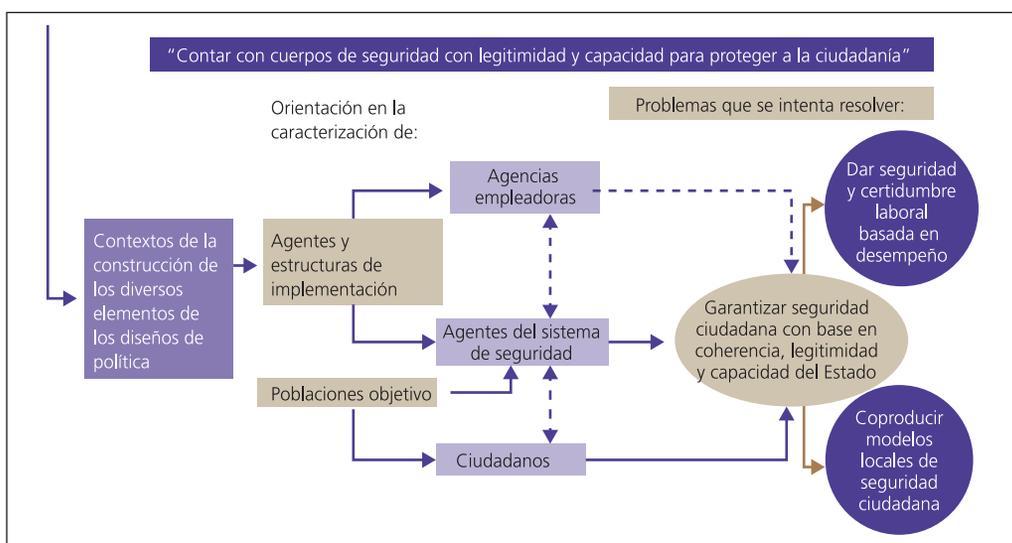
Estos instrumentos institucionales presentan problemas, como son estructuras de implementación de corte jerárquico con espacios para el abuso de poder al interior de los órganos de policía; baja participación de la ciudadanía en la definición de objetivos y acciones contempladas para restaurar la confianza en los cuerpos de seguridad; uso de herramientas inadecuadas para facilitar la transparencia. Estos errores no ayudan a crear incentivos a converger en comportamientos dentro de un marco de legitimidad comúnmente construido y aceptado. Un análisis de reformas constitucionales y protocolos de actuación ilustra las confusiones y errores de diseño.

En la fracción XIII, del artículo 123, apartado B, los agentes de seguridad son poblaciones objetivo, pero se les puede tratar como parte de la estructura de implementación que comprende agencias empleadoras y demás organizaciones involucradas en implementar las medidas dirigidas a corregir a los cuerpos de seguridad como son los centros de evaluación y control de confianza.¹⁰ Ellos

⁹ Situaciones simplificadas del original.

¹⁰ Los Centros de Evaluación y Control de Confianza fueron institucionalizados en 2010. Su funcionamiento es mo-

Figura 1. Un modelo simplificado para ofrecer seguridad basado en coherencia, legitimidad y confianza



reciben en forma directa el costo de mayor vulnerabilidad del nuevo marco institucional. Los ciudadanos son poblaciones objetivo de segundo orden que recibe los posibles beneficios generados por la reforma organizacional y la introducción de sistemas centralizados de control de confianza.

El Reglamento para Vigilar la Actuación de los Elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, intenta regular la actuación de los policías para “proteger a la ciudadanía”. La meta es el mejoramiento en los niveles confianza y de seguridad. En este caso, la población objetivo inmediata es la ciudadanía. Los cuerpos de seguridad son parte clave de una estructura de implementación que abarca al gobierno municipal como agencia empleadora. El reglamento define acciones dirigidas a mejorar la relación sociedad-agentes de seguridad.

Junto con este tipo de cambios institucionales, han proliferado políticas públicas que buscan fortalecer las capacidades de acción y respuesta punitiva de los organismos de seguridad tales como compra de equipamiento, armas, sistemas de vigilancia y programas de entrenamiento. Por otro lado, se ha insistido en acciones como “operativos”, “inspecciones de rutina”, “reacción a situaciones de crisis” y “patrullaje preventivo”, entre otros. Estos ejemplos ilustran la necesidad de diseños más adecuados al objetivo de construir confianza Estado-Policías-Ciudadanía. La figura 1 presenta las características de un modelo participativo alterno que cubren cuatro aspectos de la construcción de confianza:

- a) **Conocimiento del contexto.** Análisis transparente de información, diálogo y consultas, los involucrados generan un conocimiento compartido del contexto en el que se diseñan las políticas públicas.

nitoreado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

- b) **Objetivo claro.** Los involucrados conocen y comparten el objetivo general de contar con cuerpos de seguridad con legitimidad y capacidad para proteger a todos los ciudadanos.
- c) **Claridad del problema a resolver y de objetivos.** Los involucrados establecen por acuerdo el objetivo de lograr una oferta de seguridad ciudadana con base en coherencia, legitimidad y capacidad del Estado y en certidumbre laboral para los policías.
- d) **Distinción clara de estructuras de implementación y poblaciones objetivo.** Los arreglos institucionales distinguen claramente cuándo los policías son población objetivo de una política –como la reforma constitucional que regula su relación laboral con el Estado- y cuándo son estructura de implementación –responsable de proveer el servicio de protección respetando libertades y respetando derechos humanos.

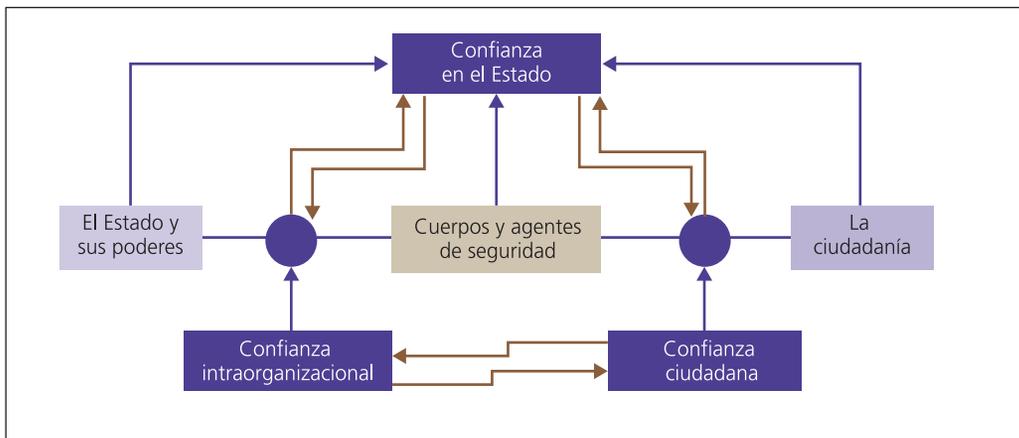
La estructura propuesta se basa en el reconocimiento de la interdependencia entre la desconfianza imperante y las interacciones

negativas con la ciudadanía como acciones de corrupción, abuso de autoridad o violación de derechos humanos.

Cambio institucional, confianza y desempeño de los cuerpos de seguridad

En una transición política, es difícil lograr cambios institucionales con diseños promotores de relaciones de confianza entre Estado, policías y población. La transición no elimina el uso de construcciones sociales dominantes sobre aspectos como la discrecionalidad en el uso del poder del Estado, la definición del mandato de una policía para servir a los poderosos o la noción de peligrosidad asociada a variables de ingreso, etnicidad y edad. Corrupción e impunidad tienden a perdurar. La transición a la democracia hace necesario tratar en forma integral las múltiples relaciones existentes entre Estado policías y ciudadanía. La figura 2 sugiere la existencia de tres esferas de confianza a considerar en los diseños institucionales del sistema de seguridad.

Figura 2. La interdependencia de las relaciones de confianza en el sistema de seguridad pública



- a) **La confianza en el Estado.** Tiene que ver con el grado de legitimidad alcanzado por un Estado. Abarca aspectos como la confianza en la procuración del bienestar social, la provisión de bienes colectivos y la protección universal de los derechos y seguridad de la población.
- b) **La confianza intra-organizacional.** Asociada a relaciones duraderas, mejor desempeño y más valor de las organizaciones (Chien y Wu 2006). Tiene que ver con la confianza entre agentes de seguridad y sus jefes superiores; y con el respeto del Estado y los superiores inmediatos por el cumplimiento de las funciones básicas de los agentes de seguridad.
- c) **La confianza ciudadana en la seguridad.** Es decir, confianza en la integridad de los agentes, su compromiso con su trabajo, la mejora de su desempeño y su renuncia a comportamientos y conductas adversas a su misión de proteger a la ciudadanía. Esta confianza es vital para establecer lazos de trabajo y cooperación con las comunidades (Dammert y Lunecke 2004).

En la construcción de confianza entre sociedad (principal) y agentes, son importantes las señales emitidas, la propensión al riesgo de los participantes en la relación y la capacidad de cumplir con lo prometido. Confianza y desconfianza son patrones de relaciones (Ratton y de Alencar 2009) que pueden ser alterados drásticamente por eventos o sucesos inesperados, o por esfuerzos deliberados o intencionados. Para crear certidumbre, los diseños institucionales deben reducir la discrecionalidad de acción fuera de un rango socialmente aceptado.

Los responsables de ofrecer protección pueden lograr confianza si demuestran tener compromisos efectivos con la ciudadanía.

Para ello es necesario desarrollar propiedades intrínsecas tales como habilidades efectivas, motivaciones generadas por la internalización de normas y la benevolencia o interés en favorecer a otros, las cuales pueden hacer de un agente un ente confiable en sí mismo. También se puede lograr confianza cuando existen incentivos contextuales que inducen comportamientos dignos de confianza (Riegelsberger, Sasse y McCarthy 2004; Banks 2014).

Los incentivos contextuales son mezclas de construcciones discursivas y recompensas tangibles que definen escenarios de costos, así como compensaciones o reconocimientos por desempeño en el cumplimiento de la misión solicitada por un principal a un agente. Los incentivos son situacionales y se refieren a la posibilidad de permanecer o salir del juego por factores como incumplimiento, interés por cuidar la reputación social o la existencia de árbitros externos. Incentivos o sanciones pueden realizarse a nivel personal u organizacional y los criterios de evaluación de desempeño se establecen en función de las aspiraciones de una sociedad.

En México, las reformas insisten en sistemas de control de confianza estancados en el plano de los incentivos contextuales y no se logran avances en la creación de propiedades intrínsecas entre los agentes que conduzcan a relaciones de confianza más estables. Algunas explicaciones posibles de la situación, son los problemas de politización de las decisiones, el mal entendimiento de la profundidad de las reglas informales aplicadas por agentes de seguridad, la corrupción de los mandos superiores, o la escasa continuidad del cambio institucional. Al reformar desde arriba se pierden de vista que las dinámicas de diseño institucional son socialmente construidas y reflejan los valores e interpretaciones de los diseñadores y la

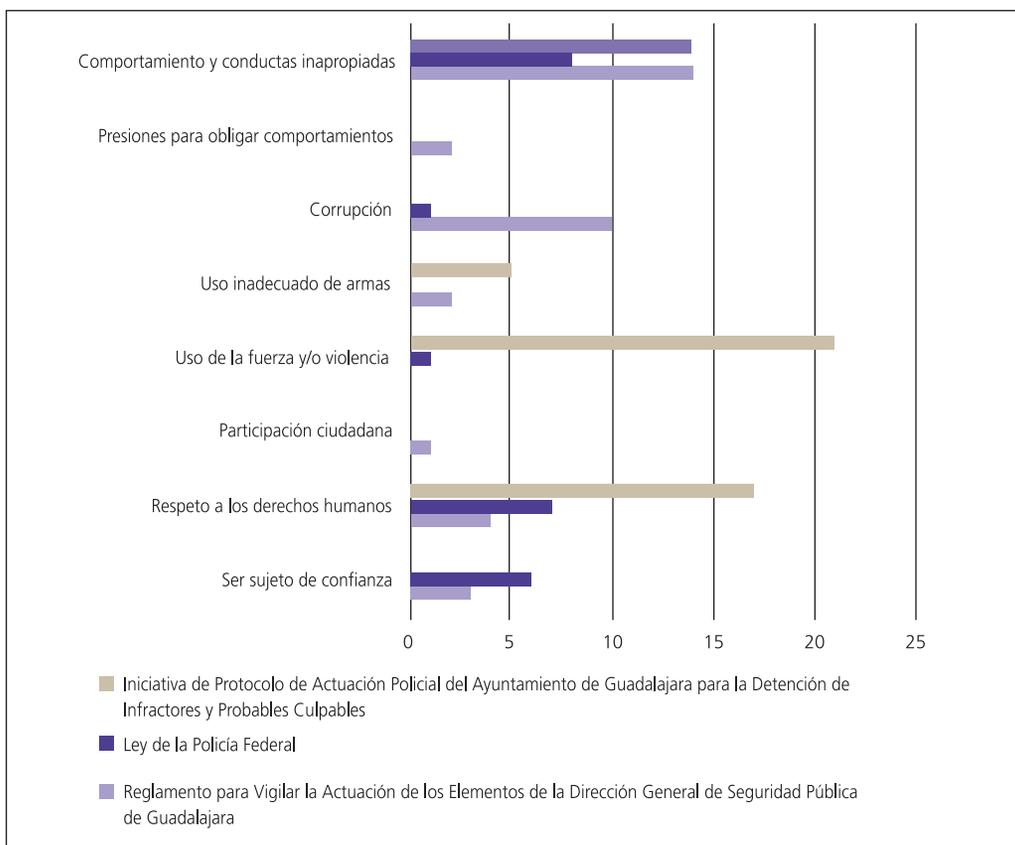
influencia de los grupos de interés (Schneider e Ingram 1997).

Un ejemplo específico de la construcción discursiva de las relaciones de confianza, lo ofrece la exposición de motivos de la regidora María Candelaria Ochoa, al presentar al Ayuntamiento de Guadalajara la *Iniciativa de Protocolo de Actuación Policial del Ayuntamiento de Guadalajara Para la Detención de Infractores y Probables Culpables*. La propuesta de abril de 2014, identifica conductas inapro-

piadas de los policías como el factor que pudo haber influido en un enfrentamiento entre policías y asistentes a un partido de futbol. La regidora Ochoa señala:

“Existen testimonios de personas que asisten regularmente a este tipo de eventos masivos en donde señalan las prácticas de hostigamiento de los elementos de la policía de Guadalajara, lo que se traduce en ‘insultos, golpes, escupitajos y hasta racismo por parte de la autoridad, lo que desemboca en

Gráfico 1. Aspectos considerados en la regulación dirigida a incrementar la legitimidad y desempeño de la acción policial.



Fuente: construcción propia con lectura de contenido de los ordenamientos señalados*.

*Para determinar la frecuencia se realizaron búsquedas de palabras clave analizándose el contexto en el cual se usaban. Se omitieron del conteo referencias a nombres de dependencias públicas o a títulos de apartados del ordenamiento y menciones en cuadros y gráficos. Las menciones de actos que constituyen comportamientos o acciones independientes, se tomaron como menciones separadas.

arrestos masivos dentro o fuera de los estadios de fútbol” (Iniciativa de Protocolo de la Regidora Candelaria Ochoa 2014).

El gráfico 1, compara tres diseños y sugiere que los diseñadores plasman en cada instrumento su interpretación sobre ocho aspectos la relación entre agentes y ciudadanía. En ella se observan tres temas dominantes: “uso de la fuerza y/o la violencia”, “el respeto a los derechos humanos” y “el comportamiento y las conductas inadecuadas” por parte de la policía. Estos temas se plasman como una generalidad o como un interés basado en comportamientos particulares ocurridos durante algún evento.

La frecuencia de menciones indica la relevancia de dichos temas en la orientación general del arreglo institucional revisado y su posible contribución a la mejora de la relación de confianza. En los tres casos, el tema de la participación ciudadana es poco mencionado, aunque se reconoce que en el reglamento de Guadalajara hay un apartado especial que regula el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana y establece reglas para su integración, funcionamiento y actividades a realizar. En ninguno de los documentos se percibe un trato claro a la interdependencia de relaciones de confianza en el sistema de seguridad pública o un rompimiento con la cultura organizacional prevaleciente (Cantú 2014) o con las preferencias centralistas de los actores públicos (Sánchez 2015).

Insistir en el modelo de control de confianza de mandos policiales diseñados y coordinados por autoridades superiores es un acto geopolítico. Dicho acto intenta consolidar relaciones de poder centralistas y autoritarias (Olivares 2010). Para el agente de seguridad, los resultados de las pruebas de control de confianza son potencialmente arbitrarios en manos de mandos superiores con prejuicios e

intereses propios que no necesariamente buscan mejorar las condiciones de seguridad de la población. En el estudio realizado por Causa en común (2015) los entrevistados reportan desconfiar en la utilidad de los exámenes, critican los gastos incurridos, señalan la participación de personas incompetentes en su aplicación, e identifican sesgos para despedir a quienes no son bien vistos por los jefes.

La existencia de tres esferas de relaciones de confianza en el diseño de nuevos arreglos institucionales plantea la necesidad de avanzar en la construcción simultánea de relaciones de confianza en cada una de ellas. En esta perspectiva, la seguridad laboral de los agentes, entendida como respeto a derechos laborales básicos y a prestaciones adecuadas al trabajo que realizan, se vuelve indispensable para mejorar la seguridad ciudadana ya que se relaciona buen desempeño de agentes con la existencia de incentivos intrínsecos para optar por comportamientos adecuados.

La revisión de problemas de diseño institucional sugiere que México necesita transitar hacia modelos locales de seguridad ciudadana basados en la legitimidad, la confianza y el desempeño de los agentes de seguridad. Procesos en el sentido sugerido por Tyler y Fegan (2008) donde funcionarios electos, policías y ciudadanos participan en procesos interactivos repetidos que son sometidos a revisión, pero los involucrados tienen grados de libertad para acoplar sus acciones a lo legítimamente esperado por los demás involucrados.

La coproducción de modelos locales de seguridad ciudadana

La revisión de arreglos institucionales presentada en la sección anterior permite identificar

una ruta de cambio institucional de seis pasos hacia mejores relaciones de confianza y mejor desempeño de los cuerpos de seguridad.

Paso 1. Entender mejor la racionalidad de los agentes y actores sociales

Las políticas de reforma policial se han basado en supuestos equivocados sobre la racionalidad de los agentes y los actores sociales. Por un lado, en vez de ver la violencia, y la inseguridad como una relación social (Dammert y Lunecke 2004), las reformas confían en reducir transgresiones incrementando las sanciones. Eso es poco viable en condiciones de impunidad e incertidumbre institucional provocada por cambios recurrentes. Por otro lado, la idea construir relaciones de confianza desenraizando las organizaciones policiales de sus entornos locales no tiene fundamento teórico o empírico. Ambos supuestos son debatibles.

Los agentes construyen la racionalidad de su actuación en el marco de sus propias relaciones laborales y de la confianza que tienen en sus mandos o en el Estado. La racionalidad de los agentes no está guiada solamente por el tamaño de la sanción sino por la probabilidad de que se ejecute. La política de mando único policial ha avanzado con lentitud (Ángel 2016) y es criticable por las inconsistencias de su adopción y la mala interpretación sobre la racionalidad de los actores públicos y su relación con la ciudadanía. La estrategia de desarraigo y el control centralizado del mando policial no garantiza efectividad en la construcción de confianza si los policías del mando único incurren, como es el caso, en comportamientos que alimentan la desconfianza.

Los estudios sobre el tema sugieren que es más fácil construir confianza y legitimidad en

entornos familiares de tipo local dada la existencia de marcadas diferencias en las expectativas de las comunidades (Jackson 2015). El estudio de Sánchez (2015), muestra que los actores públicos participantes en la tarea de ofrecer seguridad, siguen estrategias adaptativas en sus elecciones institucionales. Ellos entienden que los arreglos institucionales favorecen ciertos intereses y distribuyen beneficios en forma desigual. Su estudio con grupos focales reveló que quienes más apoyan el mando único son quienes están más cerca del poder central. Su apoyo no se basa en la efectividad de una fuerza policial centralizada, sino porque esperan que arroje dividendos políticos y económicos construidos en estructuras políticas verticales.

El institucionalismo ha demostrado que las reglas definen incentivos y los incentivos inducen comportamientos. De conformidad con el modelo de interdependencia de las esferas de confianza entre Estado, agentes y ciudadanía, se necesitan nuevos arreglos institucionales que ofrezcan incentivos a todos los involucrados a cooperar en un juego multilateral cuyos beneficios son una mayor seguridad laboral para agentes y una mayor protección para la ciudadanía.

Paso 2: Reconstruir geopolíticamente a las agencias de seguridad como entidades dignas de confianza

La introducción de pruebas de control de confianza es la piedra angular del nuevo esquema de certificación de policías en México. La desconfianza en ellos ha crecido debido a su construcción social como organizaciones que funcionan como carteles institucionalizados que defienden sus propios intereses y los de sus aliados en las redes del crimen or-

ganizados (Alvarado 2008), y porque se ha construido un aura de temor y vulnerabilidad ante el crimen. En las reformas policiales, los agentes de seguridad han sido convertidos en poblaciones objetivo etiquetados como no dignos de confianza y merecedores de sanciones de tipo laboral y penal. Dicha construcción social presenta la incertidumbre laboral de los agentes de seguridad como una estrategia de “limpieza” de las agencias de policía, para hacerlas más eficientes y responsables y respetuosas de los derechos de los ciudadanos. Las propuestas de cambio institucional presentan a la sociedad el falso dilema de elegir entre contar con policías honestos y capaces o tener agentes de seguridad con garantías laborales que son deseables en cualquier otro empleo.

La reconstrucción geopolítica de las agencias de seguridad como entidades dignas de confianza necesita un discurso que pueda integrar la búsqueda de una mayor eficiencia en la organización de los cuerpos de policía, con mejoras de sus condiciones laborales y el logro de niveles de seguridad ciudadana en los distintos entornos de convivencia social. Más que un marco jurídico laboral de corte punitivo para los agentes de seguridad, se necesita construir con la ciudadanía un marco institucional que ofrezca incentivos y sanciones para mejorar las prácticas policiales y estímulos a la cooperación ciudadanía-agentes de policía. Como se infiere del estudio sobre el trabajo de Hannah Arendt (Perekh 2008), los arreglos institucionales deben ofrecer incentivos también a la ciudadanía para embarcarse en relaciones de confianza con la policía y con el Estado, lo cual puede incluir un mayor poder de toma de decisiones sobre seguridad y sobre el uso de recursos públicos.

Paso 3. Inducir procesos compartidos para crear seguridad y confianza

La construcción de confianza y legitimidad es un camino de doble sentido (Jackson 2015). Las reformas institucionales deben abrir las puertas a formas participativas para redefinir la misión de los agentes de seguridad. Los diseños deben alentar formas de cooperación incluso en condiciones críticas de interacción, como ocurre en erupciones de violencia, y deben ser flexibles para adaptarse a necesidades específicas de la población, aun en situaciones de tensión social.

Cuando se ignora la participación de ciudadanos en los procesos de diseño institucional y en la prevención del delito, se ignora también el carácter situacional del mismo destacado en las nuevas corrientes de la criminología (Pacheco y Verduzco 2015). Imponer diseños desde arriba conduce a fallas en la prevención y a violaciones a leyes y procedimientos. Sin participación pública crecen las dudas sobre su legitimidad de la acción del Estado y su compromiso con los intereses de la ciudadanía.

Paso 4. Reconocer que toda la seguridad es local

El diseño de reformas constitucionales y de protocolos de actuación debe transformar la exposición al contexto internacional de las regiones del país en retos locales de provisión de seguridad. Los representantes de los tres órdenes de gobierno pueden jugar un papel distinto en la creación de escenarios locales de seguridad. La incorporación de ciudadanos contribuye a crear entornos locales de confianza y seguridad ciudadana.

La estrategia de graduación de soberanía basada en soluciones organizacionales centralizadas diseñadas para cubrir la necesidad de

personas, bienes y lugares estratégicos deja en manos del mercado la provisión de seguridad al resto de las necesidades sociales. Dicha alternativa ignora los hallazgos institucionalistas sobre los beneficios del policentrismo según los cuales, la diversidad de centros de poder produce sistemas eficientes de seguridad (Pérez-Ducy 2013), y la división del trabajo entre distintas instancias de gobierno es necesaria para establecer mandatos y jerarquías con claridad (Ostrom, Parks y Whitaker 1978).

Las diversas formas de contratación de seguridad privada revelan preferencias sociales sobre modelos escalables de seguridad como respuesta a necesidades sociales. Es necesario estudiar esas formas de contratación para diseñar instituciones y organizaciones policiales públicas competentes y confiables. Los nuevos diseños institucionales deben resolver en forma integral los problemas de desconfianza que ocurren en las tres esferas identificadas en la sección 3. Como lo sugiere Ralston (2006), la confianza intra-organizacional se construye interviniendo en factores que están afuera de los individuos. Las múltiples quejas sobre los sistemas de control de confianza, señaladas antes, son evidencia de que la desconfianza en dichos sistemas refleja la falta de confianza de sociedad y agentes de seguridad en el propio Estado.

Paso 5. Rediseñar incentivos tomando en cuenta el papel de la información y la transparencia en la construcción la confianza

En un mundo dominado por las tecnologías de información y comunicación, eventos aislados de confrontación ciudadanía-agentes de seguridad, alimentan la desconfianza incluso en sociedades con democracias consolidadas. Para presumir una trayectoria de comporta-

mientos y conductas adecuadas, es necesario contar con procesos permanentes de monitoreo basados en información objetiva. Al diseñar instrumentos de transparencia es preciso entender el papel de la información verídica y los rumores en la construcción de percepciones sociales. Esto significa que es necesario insistir en la claridad de los incentivos y en la definición de fronteras socialmente aceptables para el comportamiento de los agentes de seguridad. Ciudadanos y policías deben contar con criterios objetivos para determinar cuándo se incurre en fallas sancionables y el repertorio de sanciones aplicables.

La aplicación de los exámenes de control de confianza basados en umbrales para demostrar capacidad y confiabilidad arroja el resultado paradójico de incrementar la desconfianza cada vez que un agente aprobado incurre en un comportamiento sancionable según la legislación vigente. El error del sistema de umbrales es aprobar personas en un momento fijo, no en construir procesos dinámicos de (prevención-monitoreo-mitigación-compensación) dirigidos a la construcción de confianza que cuenten con el consentimiento social.

Para generar confianza en los procesos, los diseños deben contemplar lineamientos dirigidos a transparentar la información sobre agendas de trabajo, actividades de rutinas y reportes de actividades de los agentes de seguridad. Además de regular aspectos como el uso de la fuerza y las armas en las interacciones ciudadanos-agentes, es necesario un monitoreo cercano y permanente del comportamiento de los agentes, y mayor transparencia sobre sus actividades rutinarias o extraordinarias. La proliferación de sistemas privados de monitoreo usados por las redes sociales ha puesto en manos de la ciudadanía una solución a ese problema, pero cada video mostrando malas

prácticas policiales incrementa la desconfianza entre la ciudadanía y se pierde legitimidad sobre la seriedad de las reformas y de las soluciones organizacionales.

Paso 6. Instaurar un sistema eficiente y participativo de manejo de crisis

El trabajo de las organizaciones y agentes de seguridad está expuesto con frecuencia a situaciones de crisis que ponen a prueba las relaciones de confianza y generan interacciones que nutren la desconfianza. Los diseños institucionales no han cubierto plenamente esa situación. Los casos reportados de abuso o violación de derechos contribuyen a retroalimentar la desconfianza entre la ciudadanía y a limitar el desempeño que se puede alcanzar en el marco institucional y organizacional existente. Por ello es necesario establecer un sistema expedito de atención y manejo de crisis y conflictos ciudadanía-cuerpos de seguridad que, entre otros objetivos, permita reducir sustancialmente los costos de transacción en los que incurre la ciudadanía y las víctimas que resulten de eventos críticos. La aprobación de la Ley General de Víctimas en 2013 es un buen paso en ese sentido, pero de acuerdo con Flores (2014) quedan dudas sobre la transparencia de las burocracias creadas por dicha ley, la capacidad presupuestal para reparar daños y la pertinencia misma de las ponderaciones de los derechos de las víctimas para lograr una reparación del daño.

Conclusiones

El objetivo de crear confianza Estado-policías-comunidad en un país en transición como México, demanda mejores arreglos institucio-

nales para generar incentivos a la cooperación y hacer posibles procesos locales de construcción de confianza. La interdependencia de las esferas de relaciones de confianza, influye en los avances que se pueden alcanzar en cada una de ellas. Para incrementar la legitimidad social de la protección policial y mejorar el desempeño en las labores policiales es necesario incrementar la confianza de los agentes de policía en sus relaciones laborales con los distintos órdenes de gobierno.

Concentrar el mando policial y crear soluciones organizacionales centralizadas son acciones coherentes con la estrategia de soberanía graduada, pero no responde a necesidades sociales de protección que podrían atenderse mejor con soluciones policéntricas y en protocolos de actuación consensuados socialmente, certidumbre laboral, seguridad física y jurídica de todos los agentes y mayor cooperación policías-ciudadanos. Las preferencias de los ciudadanos siguen siendo importantes en la procuración de sistemas eficientes y confiables de seguridad. Sin ser socialmente óptima, la proliferación de empresas privadas de seguridad demuestra que los ciudadanos prefieren un control cercano sobre quién los protege y decidir sobre las condiciones de trabajo de quién los protege. Esa preferencia choca con el discurso geopolítico que ha dominado el diseño de reformas policiales en el periodo de transición a la democracia y la globalización de la economía mexicana. Las reformas emprendidas en los últimos años tienen fallas de diseño y de implementación. Es importante reconocer lo anterior para dirigir la búsqueda hacia diseños institucionales alternativos que puedan crear relaciones de confianza en las tres esferas de interacción Estado-policías-ciudadanos y en los espacios locales donde ocurren las situaciones de inseguridad.

Bibliografía

- Aguirre Sala, Jorge Francisco. 2016. “La prevención comunitaria del delito a través de la gobernanza local”. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales* 11 (2): 383-418.
- Alvarado, Arturo, y Jorge Zaverucha. 2010. “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil, una visión comparada”. En *Los grandes problemas de México, XV seguridad nacional y seguridad interior*, coordinado por Arturo Alvarado y Mónica Serrano, 227-268. México: El Colegio de México.
- Alvarado, Arturo. 2008. “El Acceso a la justicia en una sociedad en transición”. En *La reforma de la justicia en México*, editado por Arturo Alvarado, 31-94. México: El Colegio de México.
- Ángel, Arturo. 2016. “Mando único cumple 6 años sin aprobarse; mil 200 municipios siguen sin policías”, 15 de junio de 2017, <http://bit.ly/1sGjmwG>.
- Arendt, Hannah. 1976. *The Origins of Totalitarianism*. Orlando: Harcourt, Inc.
- Banks, Richard. 2014. “Dialogues: Trust in Design”. En *Trust, Computing and Society*, editado por Richard H. R. Harper, 250-271. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barrachina, Carlos, y Juan Ignacio Hernández. 2012. “Reformas del sistema nacional de seguridad en México (2006-2011)”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 11: 79-92.
- Bergman, Marcelo, y Hernán Flom. 2012. “Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México”. *Revista Perfiles Latinoamericanos* 20 (40): 97-122.
- Campoy-Torrente, Pedro, Ariel Chelini, y Carles Soto-Urpina. 2016. “Evaluación de la policía de proximidad en la ciudad de Santa Fe”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 19: 70-89.
- Candina, Azun. 2006. *Comunidad y Seguridad: una guía para la prevención a nivel local*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mc_02_comyseg.pdf.
- Cantú, Edwin. 2014. “La cultura organizacional y el modelo de policía en México”. *Ciencia UANL* 17 (67): 21-25. <http://cienciauanl.uanl.mx/?p=1677>.
- Carrión, Fernando M. 2007. “Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad Ciudadana* 2: 5-22.
- Causa en común. 2015. “Informe ejecutivo de resultados Encuesta ¿Qué piensa la policía? 2015”, acceso el 13 de mayo de 2017, <http://bit.ly/2jttgBb>.
- Chien, Shu-Hua y Jyh-Jeng Wu. 2006. “The Influence of Intra-organizational Trust and Interaction on Marketing Capability and Performance”. *Asia Pacific Management Review* 11 (2): 123-132.
- CIDAC. 2016. “La democratización de la desconfianza”, acceso el 13 de mayo de 2017, <http://bit.ly/277IBrM>.
- Costa, Gino, y R. Neild. 2007. “La reforma policial en Perú”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 2: 112-126.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke. 2004. *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Instituto de Estudios Públicos, Universidad de Chile. <http://bit.ly/2o17XFd>.

- Dammert, Lucía. 2005. "Reforma policial en América Latina". *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano* 12: 53-64.
- Felix Azogu, Adigwe. 2013. "Democratic Transition and Crime in Nigeria". *IOSR Journal of Humanities and Social Science* 14 (2): 62-71.
- Flores Ramos, Alejandra. 2014. "Análisis de la Ley General de Víctimas, en cuanto a la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos" (Tesis de maestría, FLACSO México).
- Goldsmith, Andrew. 2005. "Police Reform and the Problem of Trust". *Theoretical Criminology* 9 (4): 443-470.
- Hayden, Patrick. 2009. "From Exclusion to Containment: Arendt, Sovereign Power, and Statelessness". *Societies Without Borders* 3 (2): 248-269.
- Hernández, F. Francisco, y Darío G. Zepeda, G. 2015. "El plan estatal de prevención social de la violencia y la delincuencia para el estado de Aguascalientes: la participación ciudadana, la función policial preventiva y la confianza institucional". *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística* 3 (V), agosto-diciembre.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2016. Boletín de Prensa Núm. 151/2016. 6 de abril de 2016. <http://bit.ly/1RM23zX>.
- Jackson, Brian A. 2015. "Respect and Legitimacy — A Two-Way Street Strengthening Trust Between Police and the Public in an Era of Increasing Transparency". *Perspective, Expert Insights on a Timely Policy Issue*. Santa Monica, CA: Rand Corporation. <http://bit.ly/2dt5Om1>.
- Meyer, Maureen. 2014. "Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress". WOLA, Washington Office on Latin America. <http://bit.ly/2opsHtx>.
- Olivares Ferreto, Edith. 2010. *Análisis político: condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública*. México: Friedrich Ebert Stiftung. <http://bit.ly/2opnQc0>.
- Ong, Aihwa. 2000. "Graduated Sovereignty in South-East Asia". *Theory Culture and Society* 17 (4): 55-75.
- Osorio, Chong. 2016. "Creación del mando único policial permitirá contar con instituciones fuertes: Osorio Chong", acceso el 27 de julio de 2016, <http://bit.ly/2dvHjoe>.
- Ostrom, Elinor, Roger. B. Parks y Gordon P. Whitaker. 1978. *Patterns of Metropolitan Policing*. Cambridge: Balinger Publishing Co.
- Oviedo, Enrique. 2007. "Modernización policial: el caso de los carabineros de Chile". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 2: 71-84.
- Ozimek, Adam. 2014. "Making the police less powerful", acceso el 28 de noviembre de 2014, <http://bit.ly/2ajW6QE>.
- Pacheco, Angélica, y Basilio Verduzco. 2015. "Prácticas socioespaciales y análisis situacional del delito". En *Cada quien su imperio: preferencias institucionales y patrones territoriales de inseguridad*, coordinado por Basilio Verduzco Chávez, 160-186. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Perekh, Serena. 2008. *Hannah Arendt and the Challenge of Modernity: A Phenomenology of Human Rights*. Nueva York: Routledge.
- Pérez-Ducy, Ellen. 2013. Coproducción de la paz social: la elevación de las penas para adolescentes vistas según las teorías de Elinor Ostrom. *Revista Ciencia y Sociedad* 38 (2): 195-214.
- Piñeiro, Arturo. 2016. "El dilema del mando único", acceso el 13 de Junio de 2016, <http://bit.ly/2o11xWM>.

- Ralston, Ekaterina S. 2006. "Structure of Organizational Trust in Military-Type and Civilian Organizations: Validation of the Organizational Trust Questionnaire". *Retrospective Theses and Dissertations*. Paper 1873. <http://lib.dr.iastate.edu/rtd/1873/>.
- Ratton, José Luiz, y Eduardo de Alencar. 2009. "Construyendo un programa de investigación sobre grupos de exterminio: desconfianza, mercados de protección privada y organizaciones criminales en Brasil". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 8: 88-97.
- Riegelsberger, Jens, Angela Sasse y John. D. McCarthy. 2004. "Depending on the Kindness of Strangers? Trust Relationships in Ambient Societies". Trabajo presentado en *CHI 2004 Workshop on Trust in Ambient Societies*, Vienna, Austria, 26 de abril. <http://bit.ly/2dbxAS4>.
- Rivera, Marien. 2012. "Sistema de justicia: la asignatura pendiente". En *Repensar México, un enfoque multidisciplinario*, coordinado por Blanca Alcalá Ruiz, 233-250. San Andrés Cholula: Iexxe Editorial.
- Rodríguez, F. Octavio. 2012. "La Policía Federal y el Nuevo Modelo de Policía: análisis legislativo y consideraciones generales". En *Policía Federal: una nueva institución para México*, coordinado por David Arellano y Juan Salgado, 11-34. México: SSP-CIES. <http://bit.ly/1SYsrZH>.
- Sánchez Orozco, Víctor Manuel. 2015. "Las racionalidades de los actores públicos en torno al mando único policial". En *Cada quien su imperio: preferencias institucionales y patrones territoriales de inseguridad*, coordinado por Basilio Verduzco Chávez, 105-141. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Savelsberg, Joachim J. y Suzy. McElrath. 2014. "Crime, Law, and Regime Change". *Annual Review of Law and Social Science* 10 (1): 259-279.
- Schneider, Anne L. y Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University of Kansas Press.
- SESN (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública). 2016. "Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2016", acceso el 27 de julio de 2016, <http://bit.ly/29RV7UE>.
- Shaw, Mark. 1995. "Towards Safer Cities?: Crime, Political Transition and Chancing Forms of Policing Control in South Africa". *African Security Review* 4 (5): 4-11.
- Solís Moreira, Julio. 2016. "Incidencia de la seguridad comunitaria en el capital social de barrios urbanos en San José, Costa Rica". *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 19: 90-110.
- Tyler, Tom R. y Jeffrey Fagan. 2008. Legitimacy and Cooperation, Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities? *Ohio State Journal of Criminal Law* 6: 231-275. <http://bit.ly/2oM1aE7>
- U.S. Department of Justice. 2007. *Building Trust Between the Police and the Citizens They Serve*. Washington: DOJ, Office of Community Oriented Policing Services. <http://www.theiacp.org/portals/0/pdfs/buildingtrust.pdf>.