

Opinión pública sobre las fuerzas de seguridad en México y en Jalisco. Elementos clave para promover la confianza ciudadana en la policía

Public opinion on the security forces in Mexico and Jalisco. Key elements to promote public confidence in the police

Áurea Esther Grijalva Eternod

Profesora Titular, Doctora en Criminología y Delincuencia Juvenil por la Universidad de Castilla La Mancha. División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

RESUMEN: Después de establecer la importancia de la confianza en las instituciones para una democracia, en este trabajo se realiza un breve diagnóstico sobre la relación de los ciudadanos con la policía tanto a nivel nacional como en el estado de Jalisco en el período comprendido entre 2011 y 2020 utilizando datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Una vez analizada la evolución en el periodo propuesto y valoradas las similitudes y diferencias en los casos analizados, se proponen algunas vías para mejorar la confianza de los ciudadanos en la policía, entendida como un constructo bidimensional que comprende tanto la percepción de eficiencia como la percepción de compromiso con la comunidad,

ABSTRACT: After establishing the importance of trust in institutions for democracy, this paper makes a brief diagnosis of the relationship of citizens with the police both at the national level and in the state of Jalisco in the period between 2011 and 2020 using data from the National Survey of Victimization and Perception of Public Safety (ENVIPE). Once the evolution in the proposed period has been analyzed and the similarities and differences in the cases analyzed have been assessed, some ways are proposed to improve citizens' confidence in the police, understood as a two-dimensional construct that includes both the perception of efficiency and the perception commitment to the community, with a primary focus on the procedural justice model.

Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

con un enfoque principal en el modelo de justicia procedimental.

Keywords: police confidence, public opinion, rule of law, citizen security

Palabras clave: confianza en la policía, opinión pública, estado de derecho, seguridad ciudadana

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. CONFIANZA CIUDADANA Y DEMOCRACIA. 2. EL PAPEL DE LA POLICÍA PARA LA SEGURIDAD Y EL SISTEMA DE GOBIERNO. 3. CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS EN LA POLICÍA EN MÉXICO. 4. ¿CÓMO PROMOVER LA CONFIANZA EN LA POLICÍA? 5. REFLEXIONES FINALES. REFERENCIAS.

Introducción

Las sociedades actuales que son ampliamente caracterizadas por el riesgo y la incertidumbre (Beck, 2002; Garland, 2001) desincentivan en gran medida las relaciones sociales tanto horizontales como verticales, aumentan la ambigüedad y favorecen políticas cada vez más punitivas que no son sustentables para los Estados.

La confianza es una forma de superar esa ausencia de certeza, ya que es un pegamento que ayuda a promover las relaciones sociales a pesar de la incertidumbre (Gilmour, 2008) que se promueve en la vida contemporánea. Justamente, la confianza entendida como “la esperanza firme que se tiene de alguien o algo” (RAE) consiste en el núcleo de aspectos sociales positivos como la reciprocidad, la cooperación, la participación social y la democracia (Montero, Zmerli y Newton, 2008), como se verá más adelante.

Por otro lado, la opinión de los ciudadanos se ha vuelto un termómetro cada vez más importante en la evaluación de las instituciones que se ha relacionado con la confianza, la aceptación, la credibilidad y la legitimidad de las mismas (Toharia, 2002).

Partiendo de lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo realizar, en primer lugar, un análisis descriptivo de la evolución de la

confianza ciudadana específicamente en las instituciones policiales en el periodo 2011-2020, teniendo en cuenta que la figura policial es una de las más importantes tanto para el establecimiento de la democracia como para la mejora de la calidad de vida de las personas en general. Y, en segundo lugar, se discutirán los elementos fundamentales de la confianza ciudadana en la policía, de acuerdo con la literatura científica contemporánea y el modelo de justicia procedimental.

Con ello, la principal contribución radica en conocer, con datos objetivos, cómo han evolucionado las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones policiales después de la importante reforma en materia de derechos humanos de 2011, y el establecimiento de aquellos puntos cruciales para la mejora de estas relaciones y, en consecuencia, para el buen funcionamiento de las instituciones.

Confianza ciudadana y democracia

La confianza es un aspecto esencial de la vida social, tanto es así que ha sido reconocida por muchos como el soporte de la democracia (Beetham, 1991; Fukuyama, 1995; Putnam, 2000; Uslaner, 2002) por muchas razones.

En primer lugar, la confianza es una característica de una sociedad donde existe un cierto consenso y cohesión social sobre lo que es el bien común, lo cual puede ser fundamental en sociedades con mucha diversidad o incluso polarizadas por diversos fenómenos, como la desigualdad económica, la falta de acceso a la justicia de grupos vulnerables o la polaridad en las preferencias políticas. Pero, sobre todo, la confianza es un elemento fundamental para organizarse con el fin de resolver sus problemas comunes a través de las vías legítimas y la participación ciudadana, en otras palabras, es un antecedente de la eficacia colectiva lo cual es considerado parte del capital social (Tapio, 2007).

Aunado a lo anterior, la confianza de los ciudadanos es un requisito indispensable para el buen funcionamiento del gobierno y las instituciones en general. Por un lado, se ha relacionado con la disposición al voto y a la participación política. Por otro lado, la confianza también se ha relacionado con el respaldo ciudadano a las decisiones de gobierno, pero también con la cooperación, el comportamiento normativo (Tyler 2011; Bottoms y Tankebe, 2012); e incluso con la efectividad de las medidas y políticas implementadas por el gobierno y sus representantes, pues cuando existe confianza hay una mejor acogida y aceptación de las decisiones gubernamentales por parte de los receptores de las mismas.

Pero si ya es importante la confianza para la democracia participativa, se vuelve aún más primordial para ciertas tareas del gobierno, como en el caso de las instituciones relacionadas con la justicia y la seguridad (Tyler, 1990; Dougherty, Lindquist y Bradbury, 2006; Jackson, et al. 2011; Reisig y Lloyd, 2008). En este sentido, la confianza de los ciudadanos se ha relacionado con la legitimidad de las instituciones de justicia y seguridad (Skogan 2009), con la cooperación de los ciudadanos (por ejemplo, a través de la denuncia de delitos) y, como ya se decía, con el comportamiento normativo, pues desde la perspectiva de la justicia procedimental, que se desarrollará más adelante, existe evidencia de que las personas que confían más en las instituciones tienen mayor probabilidad de obedecer y cumplir las normas y los actos de autoridad, incluso cuando las mismas representen un perjuicio para sus intereses personales.

Finalmente puede decirse que la confianza ciudadana se relaciona con la paz social de una manera indirecta, pues se ha vinculado, con un lado con la efectividad de las políticas de seguridad y contra el crimen (seguramente por la acogida ciudadana a las decisiones de gobierno que ya se mencionaba con anterioridad), pero también porque la desconfianza en las instituciones, principalmente policiales, con el miedo

al delito y todas las consecuencias nocivas que este fenómeno tiene para las sociedades (Alda, et al., 2017; Grijalva y Fernández, 2017a).

En suma, la consecución, promoción y mantenimiento de la confianza social no solo es deseable, sino que es un reto prioritario que requiere urgente atención de los gobiernos y las instituciones, especialmente en los países en los que existe una gran crisis de legitimidad.

El papel de la policía para la seguridad y el sistema de gobierno

Como se ha venido estableciendo la confianza es esencial para el funcionamiento de las instituciones, y en el caso de la institución policial esto no es la excepción. Sin embargo, la confianza en la policía adquiere un papel trascendental no solo para la propia institución, sino para todo el sistema de gobierno.

En primer lugar, la institución policial es la que tiene mayor contacto directo con la ciudadanía, e incluso, para una gran cantidad de ciudadanos puede ser el único contacto que ha tenido con las instituciones, por lo que dicho contacto puede ser una de las vías principales por las que el ciudadano genera una opinión de todas las instituciones, e incluso, la evaluación de todo el sistema de gobierno. Como señala Roberts (2007), los oficiales de policía son los agentes más visibles de todos los profesionales del sistema de justicia criminal ya que usan uniformes, conducen vehículos marcados y realizan gran parte de sus deberes en los espacios públicos.

Así, algunos consideran que la figura policial es un símbolo de la protección que todos esperamos obtener, a cambio del poder que hemos otorgado como ciudadanos al gobierno (Jackson, et al., 2011), en otras palabras, es un símbolo de la razón de ser del Estado mismo configurado por un contrato social.

Por otro lado, la confianza en la policía es una señal de estabilidad social (Loader y Mulcahy, 2003). En este sentido, la confianza en la po-

licía se relaciona con el respeto a las normas, con el estado de derecho, e incluso, es un reflejo de cómo se encuentran las relaciones sociales. Es decir, la institución policial y sus agentes son percibidos por los ciudadanos, en gran medida, como los protectores del orden social. Pero no solo eso, el policía, en esencia, es percibido como un representante de la ciudadanía. En efecto, el agente policial no es visto como un representante del poder, sino como un defensor de los valores de la ciudadanía y de la comunidad.

Es tan crucial la confianza en la policía, que muchos señalan que no es posible mejorar la seguridad sin mejorar la evaluación de la policía (Skogan, 2009), lo cual por supuesto muestra lo preocupante que pueden ser los altos niveles de desconfianza en la policía en países en donde el principal problema es la falta de seguridad ciudadana y los altos niveles de violencia como nuestro país. Es evidente que la seguridad objetiva relacionada con los índices de la criminalidad no puede mejorarse si no se cuenta con la cooperación de los ciudadanos, como se ha venido diciendo; pero, además, la seguridad subjetiva no puede mejorarse pues las personas no podrán sentirse seguras si no confían en las instituciones que, en teoría, se encargan de brindar seguridad.

Confianza de los ciudadanos en la policía en México

La reforma al sistema de justicia penal del año 2008 buscaba transitar de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio adversarial, pero también apuntaba a mejorar la confianza en las instituciones de justicia y seguridad, e incluso, a tener un impacto positivo en los índices de violencia y criminalidad.

En relación con los objetivos de la reforma, es claro y ampliamente evidenciado en la literatura que los índices de violencia y criminalidad no han disminuido desde su implementación, y aún se discute si realmente se ha logrado consolidar un sistema acusatorio adversarial que

sea respetuoso de los derechos humanos, o si el cambio ha sido sólo de nomenclatura y la inercia institucional ha prevalecido sobre las aspiraciones de la reforma. Sin embargo, lo que menos se ha evaluado en torno a los efectos de la misma ha sido el impacto que se ha tenido en la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones, particularmente en la policial, partiendo de lo que se señalaba en el apartado anterior sobre la importancia fundamental que tiene esta institución en la estabilidad social.

La evaluación de la confianza ciudadana es un tema complejo que requiere medir diversas dimensiones de la opinión pública. Sin embargo, para dar un panorama general de lo que ha ocurrido en los años posteriores a la reforma pueden utilizarse algunos datos secundarios generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En este sentido, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que se aplica en nuestro país desde el año 2011 aborda, entre otras cuestiones, algunos aspectos sobre la evaluación ciudadana del desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública que pueden ayudar a brindar una idea de lo que ha ocurrido en la última década en nuestro país.

En las figuras 1 y 2 se puede observar el porcentaje de personas que tiene confianza en la policía (mucho y algo) de acuerdo a los datos de la encuesta en mención. En el primer caso los datos son a nivel nacional y en el segundo son de Jalisco. Como puede observarse, en general, se aprecia una tendencia ascendente y, en ambos casos, es la Policía Federal la que cuenta con mayor porcentaje de personas que le tienen confianza; mientras que, también en ambos casos, es la Policía de Tránsito la que tiene menor proporción de personas que confían en ese cuerpo policial.

Por otro lado, mediante una inspección visual de las figuras 1 y 2 puede observarse que, de manera general, la confianza en la policía en Jalisco es más alta que a nivel nacional. Sin embargo, el crecimiento de

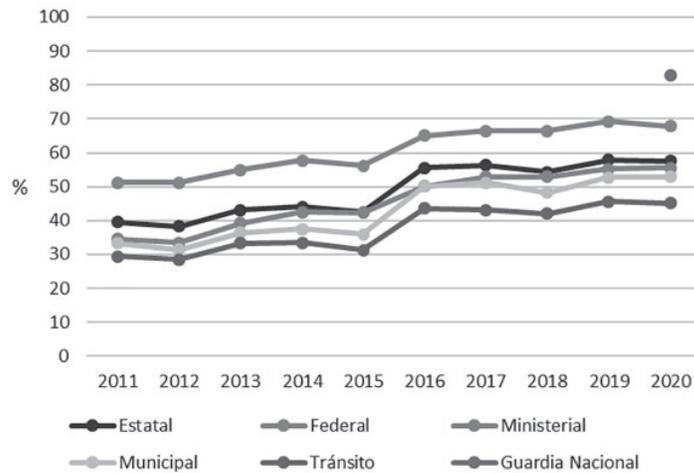
esta variable en el período 2011-2020 se observa menos acelerado que a nivel nacional.

Además de lo anterior, se aprecia que a nivel nacional el mayor crecimiento de confianza se ha dado en la Policía Ministerial, mientras que en el caso de Jalisco si bien la Policía de Tránsito es la que sigue teniendo menos personas que confían en ella, es la que ha tenido el mayor crecimiento. Asimismo, en ambos casos, la Policía Federal es la que ha tenido un crecimiento menor, a pesar de ser la que cuenta con un mayor porcentaje de personas que confían en ella.

Finalmente, en ambos casos se puede observar para el año 2020 el porcentaje de personas que tiene confianza en la Guardia Nacional (punto en color verde). Llama la atención que, tanto a nivel nacional como en Jalisco, la confianza en este organismo es muy elevada pues supera el 80 por ciento a nivel nacional y se acerca al 90 por ciento en Jalisco. En este caso es evidente que, al ser una corporación tan reciente, esta buena opinión de la ciudadanía no responde necesariamente a sus actuaciones puesto que es muy pronto para que exista una valoración ciudadana al respecto y será interesante saber si esta evaluación positiva se sostiene con el tiempo.

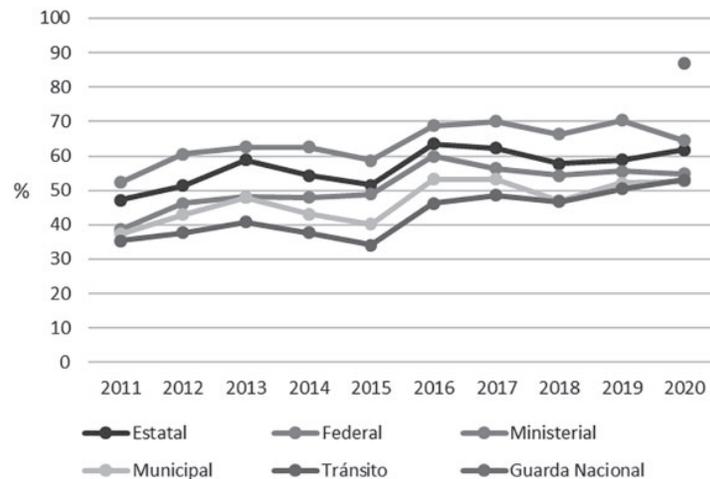
Cabe mencionar que la medición utilizada en la ENVIPE de la confianza en la policía es de manera directa, y a través de una sola pregunta, por lo que no comprende las diferentes dimensiones que la literatura científica reconoce del concepto de confianza (Fernández y Grijalva, 2012; Grijalva y Fernández, 2017a), lo cual no permite evaluar qué dimensiones de la confianza son las que específicamente están mejorando en apariencia. Por ello, para profundizar un poco más sobre la evaluación de los ciudadanos de las corporaciones policiales, se tomaron dos ítems más de la ENVIPE en los que indaga si las personas identifican a los agentes que pertenecen a dichas instituciones y sobre la percepción de corrupción que tienen en torno a las mismas.

Figura 1. Porcentaje de personas que confían mucho y algo en los distintos cuerpos policiales (Nacional)



Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

Figura 2. Porcentaje de personas que confían mucho y algo en los distintos cuerpos policiales (Jalisco)



Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

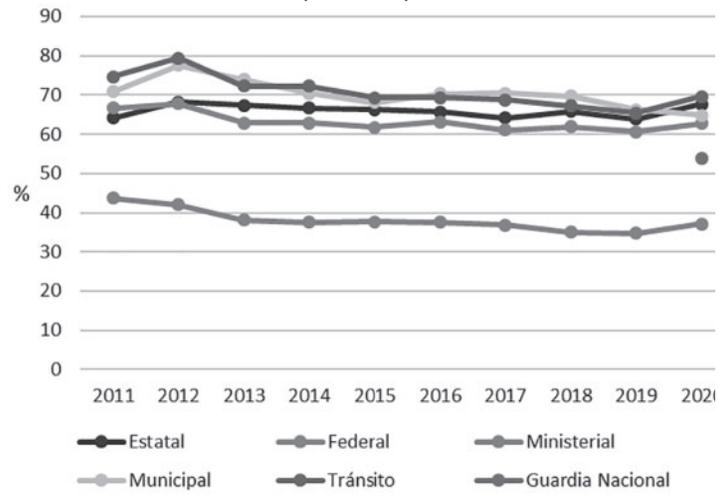
En primer lugar, en relación con la identificación de las distintas corporaciones por parte de los ciudadanos, las figuras 3 y 4 muestran los datos a nivel nacional y en Jalisco respectivamente. Como se desprende de ambas figuras, a diferencia de lo que ocurría con la confianza, la tendencia general es descendente y más notoria en el caso de Jalisco. Es decir, las personas identifican cada vez menos a las instituciones policiales. No obstante, contrario a lo que ocurría cuando se analizaba la confianza, los cambios se notan menos acelerados que en el caso de la confianza en el periodo analizado.

En ambos casos, la policía que menos personas identifican es la Policía Ministerial (lo cual tiene sentido pues es posiblemente la policía con menor contacto directo con la población y sus agentes no suelen utilizar uniforme). Por otro lado, también en los dos casos analizados, se observa que las corporaciones que son más identificadas por la población son la Policía de Tránsito y la Policía Municipal, lo cual seguramente puede deberse a que son con las que más contacto directo tienen los ciudadanos.

A nivel nacional, la inspección de la figura 3 muestra que el descenso mayor en estos diez años fue en el caso de la Policía Ministerial, lo cual es en cierta forma sorpresivo pues, como se señalaba con anterioridad, es precisamente esta corporación la que más aumento ha tenido en la confianza justamente a nivel nacional. En el caso de Jalisco, la figura 4 da cuenta de que el mayor descenso en la identificación en este periodo ha sido en la Policía Municipal, la cual como ya se decía a lo largo del período es una de las más identificadas por la población.

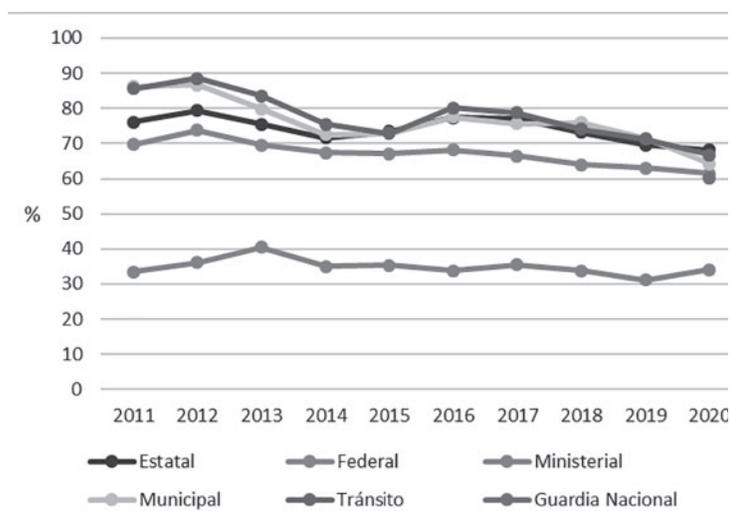
Si bien la identificación por parte de los ciudadanos de estas corporaciones puede deberse a múltiples aspectos, es claro que puede considerarse como un indicador de la cercanía ente ciudadanos y la institución policial, ya sea porque se ha fomentado a través del contacto directo o a través de la promoción de las instituciones y de sus funciones a los ciudadanos por diversas vías. En consecuencia, estos resulta-

Figura 3. Porcentaje de personas que identifican a los distintos cuerpos policiales (Nacional)



Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

Figura 4. Porcentaje de personas que identifican a los distintos cuerpos policiales (Jalisco)



Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

dos son un indicio de que el aumento de la confianza que se señalaba con anterioridad, no es un efecto directo, o al menos no únicamente, de un mayor acercamiento de las instituciones policiales con los ciudadanos, lo cual es aún más claro en ciertos casos como el de la Policía Ministerial a nivel nacional, en el que ha aumentado significativamente la confianza policial, pero ha disminuido también la identificación por parte de la ciudadanía.

En el caso de la Guardia Nacional, si bien no puede analizarse a lo largo del periodo la valoración ciudadana, pues solo se cuentan con datos de 2020, lo que puede observarse es que, en ambos casos, la identificación de esta corporación es menor que en los demás cuerpos policiales, excepto por la Policía Ministerial en el que la identificación es notoriamente menor en comparación con todos los demás organismos. De nuevo, este resultado muestra que la confianza en la institución y el acercamiento e identificación no guardan una relación tan directamente proporcional.

Por lo que hace a la percepción de corrupción, las figuras 5 y 6 muestran el porcentaje de personas que consideran que los distintos cuerpos policiales son corruptos. A diferencia de lo que ocurría con la confianza y la identificación, en este caso se observa una mayor estabilidad en los porcentajes a lo largo del periodo analizado. Tanto a nivel nacional como en Jalisco, la institución policial más percibida como corrupta por la población es la Policía de Tránsito, en cambio, la que menos se relaciona con la corrupción es la Policía Federal.

A nivel nacional la corporación que muestra ligeramente un mayor descenso en cuanto a percepción de corrupción por parte de los ciudadanos es la Policía Ministerial (la que contaba con mayor confianza también a nivel nacional); mientras que, en el caso de Jalisco la que mayor descenso tiene, aunque muy ligero, es la Policía de Tránsito (la que contaba con mayor confianza en este estado). Si bien, como ya se decía, se observa una estabilidad en general en las cifras, en el caso

Figura 5. Porcentaje de personas que consideran que los distintos cuerpos policiales son corruptos (Nacional)

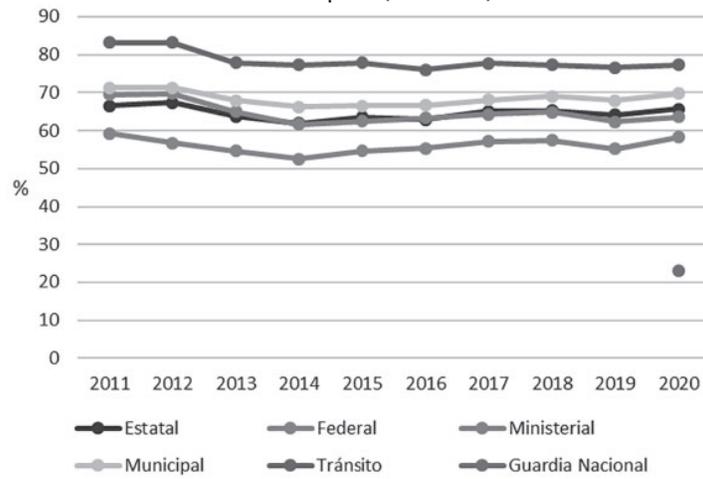
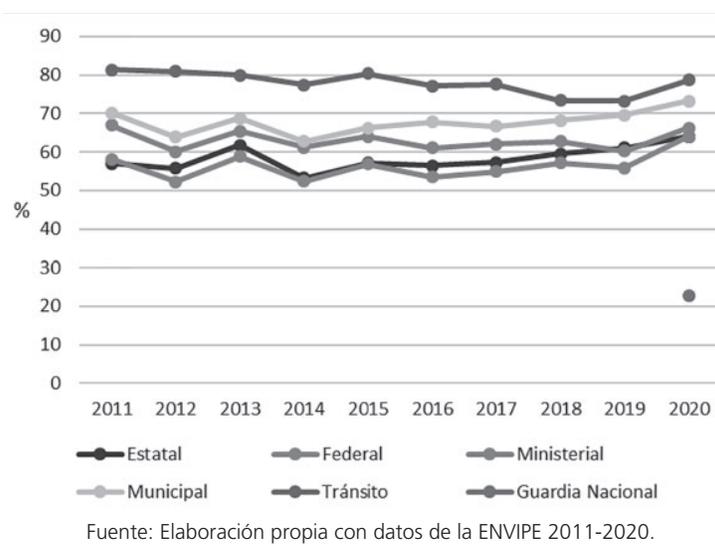


Figura 6. Porcentaje de personas que consideran que los distintos cuerpos policiales son corruptos (Jalisco)



de Jalisco en los últimos cinco años, se observa una ligera tendencia ascendente en percepción de corrupción en la Policía Estatal y en la Policía Federal.

Al igual que ocurría cuando se analizaba la confianza y se observaba que en torno a la Guardia Nacional la opinión ciudadana era notablemente mejor, en ambos casos, la proporción de personas que consideran que esta corporación es corrupta disminuye de manera notable en comparación con el resto de corporaciones policiales (ver punto verde).

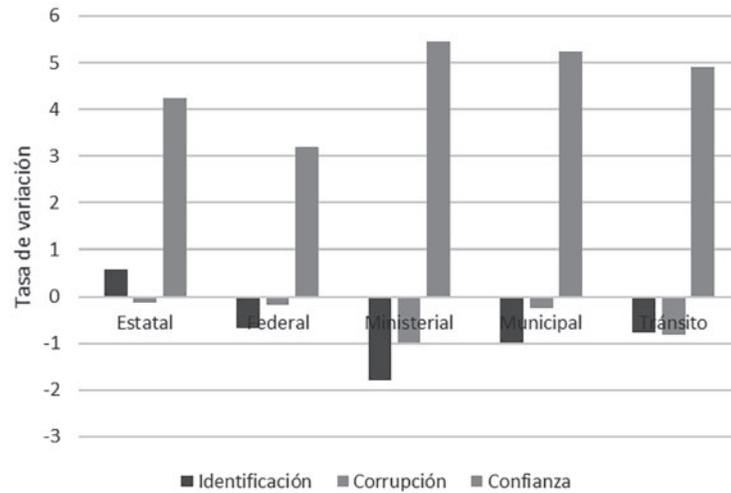
En este caso los datos sugieren que la percepción de corrupción se encuentra inversamente relacionada con la confianza ciudadana de una manera más clara que con la identificación, pero aún no parece ser la única explicación al incremento de la confianza en los últimos años.

Finalmente, para dar una idea más clara de la relación que existe entre las tres variables analizadas (confianza, identificación y percepción de corrupción), se ha optado por graficar la tasa de variación o tasa de crecimiento en el periodo de 2011 a 2020 y los resultados refuerzan los indicios que se mencionaban con los resultados anteriores.

Tal y como puede observarse en las figuras 7 y 8, la relación entre la identificación y la confianza no se aprecia tan claramente, al menos de manera directa y en el mismo año, ya que en general no se aprecia que exista una mayor identificación (cercanía) al tiempo que hay mayor confianza en las instituciones. Por otro lado, en torno a la percepción de corrupción, la relación, que en este caso es inversa (cuando disminuye la percepción de corrupción, la confianza aumenta), es un poco más clara (pero solo a nivel nacional), aunque no tan directa como se esperaría.

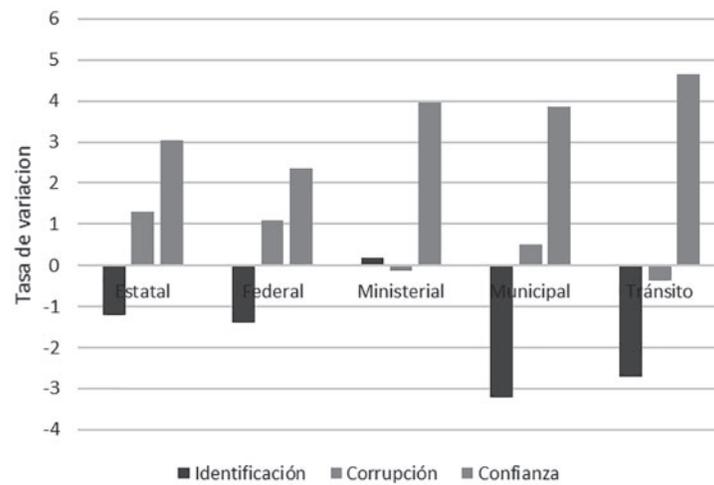
Así, los resultados sugieren que, si bien la mayor cercanía de las instituciones y la disminución de percepción de corrupción pueden estar relacionadas de cierta forma con ese aumento de confianza en algunas corporaciones, existen más variables que han influido, y quizá de ma-

Figura 7. Tasa de variación en el periodo 2011-2020 (Nacional)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

Figura 8. Tasa de variación en el periodo 2011-2020 (Jalisco)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2011-2020.

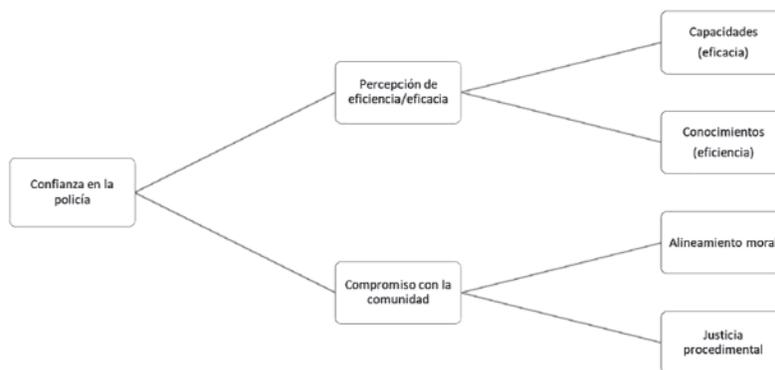
nera más importante, en estos logros. Teniendo en cuenta lo anterior, en el siguiente apartado se hace un recuento de lo que la literatura contemporánea propone para mejorar la confianza en la policía, con un énfasis en el modelo de justicia procedimental.

¿Cómo promover la confianza en la policía?

Las dimensiones y elementos de la confianza ciudadana han sido ampliamente abordados en la literatura (Bergman y Flom, 2012; Grijalva y Fernández, 2017; Jackson, et al., 2011, 2013; Tankebe, 2008). De acuerdo con una perspectiva contemporánea de la confianza en la policía, ampliamente avalada en la evidencia, la confianza en las instituciones tiene dos dimensiones que, a su vez, se componen de dos elementos. Este modelo, aplicado al caso de la policía, se encuentra sintetizado en la figura 9.

Como puede observarse en la figura anterior, existen dos dimensiones de la confianza en la policía. Por un lado, la percepción de eficien-

Figura 9. Dimensiones y elementos de la confianza en la policía



Fuente: Elaboración propia con base en Bergman y Flom, 2012; Grijalva y Fernández, 2017a; Jackson, et al. 2011, 2013; Tankebe, 2008.

cia y eficacia que se relaciona con que los ciudadanos perciban que los agentes policiales tienen las suficientes capacidades y conocimientos para realizar sus labores diligentemente; es decir que son competentes en las tareas que les han sido asignadas (Jackson, et al., 2011) y ello se traduce en la producción de respuestas eficaces y efectivas a los problemas que les son planteados, así como a la diligencia en la tramitación de asuntos (Toharia, 2002). Si bien es cierto que, de acuerdo con la evidencia, esta dimensión tiene menor relevancia en la evaluación policial en el contexto europeo y anglosajón, también lo es que en algunos contextos particulares esta dimensión es especialmente valorada para evaluar a la institución policial (Bergman y Flom, 2012; Tankebe, 2008; Fernández y Grijalva, 2012), lo cual posiblemente se deba a que en contextos donde se brinda mayor atención a la segunda dimensión, se parte de una base en la que se considera que la institución policial tiene las capacidades y habilidades para cumplir sus funciones cabalmente.

La segunda dimensión de la confianza policial consiste en la percepción de que la institución y sus agentes actúan a través de un compromiso con la comunidad y, en general, con la sociedad, lo que se relaciona con ese papel de representación al que se hacía alusión en un apartado anterior. En otras palabras, no solo es importante que los ciudadanos perciban que los agentes policiales son competentes para cumplir con sus obligaciones, sino que tienen intenciones y motivaciones correctas (Jackson, et al. 2011), lo cual se relaciona con sentir que sus acciones están justificadas y que tienen el derecho a tomar esas decisiones (Barbalet, 2006; Kääriäinen y Sirén, 2011). Esta dimensión comprende dos elementos fundamentales. En primer lugar, un alineamiento moral (Jackson, et al. 2011), es decir, la sensación de que los policías y los ciudadanos se encuentran del mismo lado, lo que se relaciona por muchos con la legitimidad y, por otro lado, lo que en la

literatura se conoce como justicia procedimental, la cual merece una especial atención.

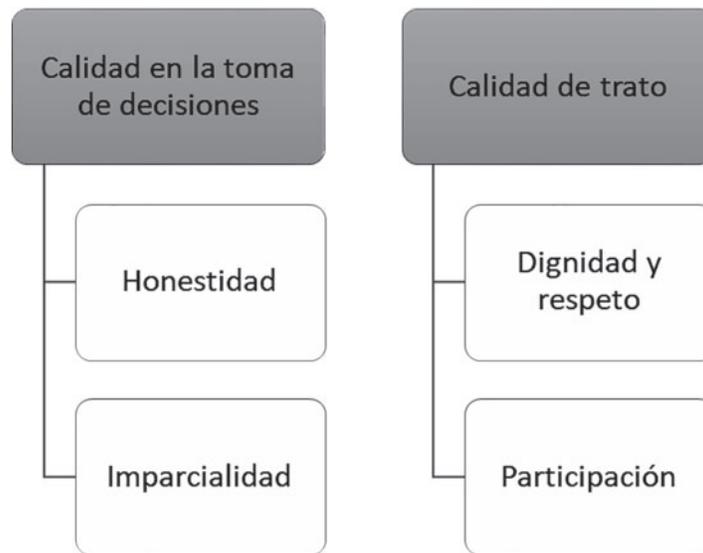
La teoría de la justicia procedimental desarrollada por Tom Tyler (1990, 2011) propone que la evaluación que los ciudadanos realizan de las instituciones no deriva únicamente del desempeño de estas, sino de otros aspectos que pueden incluso ser más importantes y duraderos en el tiempo, así como asequibles para las instituciones y sus representantes.

En general, en la literatura, la justicia procedimental es operacionalizada a través de dos dimensiones, calidad en la toma de decisiones y calidad de trato (Dai, Frank y Sun, 2011; Gau, 2011; Reisig y Lloyd, 2009), las cuales se encuentran explicadas en la figura 10.

La calidad de trato se relaciona con que se perciba que la autoridad ofrece y respeta la dignidad de las personas y que se preocupa por tener en cuenta las necesidades y preocupaciones cuando se da una interacción. Sobre este punto, cabe mencionar que puede ser de particular importancia que en la interacción se de una escucha activa y presente, la cual puede ser especialmente valorada por los ciudadanos (Grijalva y Fernández, 2017b; Grijalva, 2020); y, a nivel colectivo, es fundamental pensar a la seguridad como una coproducción entre gobierno y ciudadanía (Sabet, 2013).

Por su parte, la calidad en la toma de decisiones tiene que ver con una aplicación imparcial de la ley, de una manera justa y con la calidad de la decisión basada en hechos objetivos y sin ningún trato preferencial. Este punto se relaciona muy seguramente con el resultado que se veía con anterioridad cuando se analizaba la relación entre percepción de corrupción y la confianza en la policía. En efecto, una institución corrupta y unos representantes que son percibidos como corruptos no pueden ser percibidos como autoridades que toman decisiones de calidad, honestas e imparciales. Este hecho, también ha sido ampliamente

Figura 10. Dimensiones de la justicia procedimental



Fuente: Elaboración propia con base en Dai, Frank y Sun, 2011; Gau, 2011; Reisig y Lloyd, 2009.

explorado y evidenciado en la literatura (Grijalva y Fernández, 2017a; Oluwatosin, 2020).

Reflexiones finales

Partiendo del modelo anteriormente expuesto es claro que la consecución y el mantenimiento de la confianza es algo que solo puede lograrse con el tiempo y que no pueden esperarse efectos inmediatos, especialmente cuando ya existe una baja confianza en las instituciones instaurada históricamente. Sin embargo, la visión dual de la confianza en la policía y el modelo de justicia procedimental dan un buen sustento a la idea de que sí se puede hacer mucho, tanto por las instituciones

como por los propios, para mejorar las relaciones y la evaluación que realizan los ciudadanos sobre ellas, lo cual, como se ha discutido a lo largo del trabajo, es crucial para el buen funcionamiento de las fuerzas de seguridad y para que las políticas de combate al crimen puedan ser efectivas.

Los datos analizados muestran que, tanto a nivel nacional como en el Estado de Jalisco, en el periodo de 2011-2020, se ha presentado un ligero incremento en el porcentaje de personas que confían en las instituciones policiales en general. Sin embargo, la forma de medir este constructo en la ENVIPE no permite establecer qué dimensión de la confianza es la que aparentemente ha mejorado en la última década, por lo que sería conveniente contar con indicadores más precisos. Además, es conveniente analizar si en los años siguientes esta aparente mejora se sostiene en el tiempo y determinar cuáles son sus causas reales.

Al analizar si ha mejorado la identificación de las personas de los distintos cuerpos policiales, los datos muestran que en el mismo periodo esta variable más bien ha disminuido, por lo que no parece que esa posible y aparente mejora en la confianza se deba a un mayor acercamiento de los cuerpos policiales con la población. En el caso de la percepción de corrupción, la misma se ha mantenido estable en ese periodo, pero al analizar de manera individualizada lo que ha ocurrido con cada cuerpo policial, los datos sugieren que sí hay una relación inversa con la confianza en algunos casos, pero aun así no parece la única variable que ha influido para ello y, por lo tanto, no se puede inferir que sea solo en esta percepción en la que hay que incidir para mejorar las relaciones con la ciudadanía.

La visión dual y el modelo de justicia procedimental permiten sugerir actuaciones en diversos puntos para conseguir una confianza que sea sostenida en el tiempo. En primer lugar, se debería actuar en la dimensión de percepción de eficiencia y eficacia, es decir, se necesitan estrategias para mostrar que los cuerpos policiales tienen el

entrenamiento y capacitación suficientes para lograr el cumplimiento de sus obligaciones; pero no solo eso, es necesario que la población perciba que en los cuerpos policiales se cuenta con el equipamiento y las herramientas suficientes para realizar su trabajo y que tienen el conocimiento amplio de sus funciones (e incluso de sus limitaciones). Además, esta percepción se puede ver afectada, por un lado, por los niveles de impunidad que dan una muestra de prevención general ineficaz, pero también por el actuar de los operadores como la lentitud en los procesos, el no acudir a los llamados de la población, etc.

La otra dimensión, la percepción de compromiso con la comunidad, puede lograrse a través de fomentar el alineamiento moral, es decir, que sea claro para la ciudadanía que los agentes policiales son sus representantes legítimos, que comparten valores y que tienen la misma idea sobre lo que se debe proteger; pero también que entienden las necesidades de la población y, en pocas palabras, que están del mismo lado de la ciudadanía y no contra ella. Dentro de esta dimensión, el modelo de la justicia procedimental es muy claro para señalar los aspectos que los ciudadanos valoran en las interacciones con la autoridad:

- la honestidad (no hay ocultamiento de información, hay una explicación clara y suficiente del proceder de la autoridad, las intenciones de la autoridad son las correctas)
- la imparcialidad (la actitud de la autoridad es neutra, el operador se preocupa por un acceso equitativo a la justicia y, por supuesto, no se percibe que hay corrupción o intereses detrás)
- el trato digno y respetuoso (que la interacción sea respetuosa de los derechos humanos de las personas, que se tenga consideración a las personas independientemente de su calidad jurídica y siendo particularmente cuidadosos con los grupos vulnerables)
- la participación (dar a los ciudadanos una voz activa, ser tenidos en cuenta durante la interacción y en la decisión)

Todos estos aspectos pueden ser mejorados en la interacción que tiene cada operador con los ciudadanos, es decir, hay que cuidar cada contacto entre policía y ciudadanía. En este sentido, es sumamente importante que los agentes sean conscientes de que lo que ocurre cada vez que interactúan con la ciudadanía es una vía en la que los ciudadanos perciben no solo a la institución policial, sino al gobierno y, en última instancia, al Estado; que conozcan la gran función que representan para la sociedad como sus representantes y defensores; y también, que necesitan trabajar con la ciudadanía para que su trabajo pueda ser efectivo.

Como se ha venido diciendo y se ha intentado establecer a lo largo del presente trabajo, el Estado no puede funcionar sin confianza y no puede existir seguridad ni justicia sin confianza de los ciudadanos en las instituciones que están destinadas a garantizarlas.

Bibliografía

- Alda, E.; Bennett, R. y Morabito M. (2017). Confidence in the police and the fear of crime in the developing world. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 40(2): 366-379. Doi: 10.1108/pijpsm-03-2016-0045.
- Barbalet, J. (2006). *A Characterization of Trust and its Consequences* (Working Paper 13). Canterbury: ESRC.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. New York. Palgrave MacMillan.
- Bergman, M. y Flom, H. (2012). Determinantes de la confianza en la Policía: una comparación entre Argentina y México. *Perfiles Latinoamericanos*, 40: 97-122.
- Bottoms, A. y Tankebe J. (2012). Beyond procedural justice: A Dialogic approach to legitimacy in criminal justice. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 102(1): 119-170.

- Dai, M.; Frank, J. y Sun, I. (2011). Procedural justice during police-citizen encounters: The effects of process-based policing on citizen compliance and demeanor. *Journal of Criminal Justice*, 39: 159-168.
- Dougherty, G. W., Lindquist, S. A., & Bradbury, M. D. (2006). Evaluating Performance in State Judicial Institutions: Trust and Confidence in the Georgia Judiciary. *State and Local Government Review*, 38(3): 176-190. Doi:10.1177/0160323X0603800305.
- Fernández, E. y Grijalva Á. (2012). Diseño y validación de dos escalas para medir el miedo al delito y la confianza en la Policía. *Revista Española de Investigación Criminológica* (10): 1-26.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Garland, D. (2001). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press
- Gau, J. (2011). The Convergent and Discriminant Validity of Procedural Justice and Police Legitimacy: An Empirical Test of Core Theoretical Propositions. *Journal of Criminal Justice*, 39: 489-498.
- Gilmour, S. (2008). Why we trusted the police: police governance and the problem of trust. *International Journal of Police Science and Management*, 10(1): 51-64.
- Grijalva, Á. (2020). Relación entre el comportamiento normativo y el trato recibido durante el proceso penal y el internamiento. Un estudio con jóvenes privados de la libertad en Jalisco. En M. Esparza y R. Castañeda (Coords.): *Juventud y violencia en México. Diálogo entre neurociencias, sociedad civil y ciencias sociales*, pp. 51-76. USAID/CEDAT.
- Grijalva Á. y Fernández, E. (2017a). Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 231: 167-198.
- Grijalva Á. y Fernández, E. (2017b). La opinión de los reos sobre la justicia penal en México: Explorando los efectos de la justicia procedimental. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 7: 99-140.

- Jackson, J.; Hough, M.; Bradford, B.; Pooler, T.; Hohl, K. y Kuha, J. (2011). *Trust in Justice: Topline Results from Round 5 of the European Social Survey*. ESS Topline Results Series, issue 1. Londres: European Social Survey.
- Jackson, J.; Bradford, B.; Stanko, B. y Hohl, K. (2013) *Just Authority? Trust in the Police in England and Wales*. Abingdon: Routledge.
- Kääriäinen, J. y Sirén, R. (2011). Trust in the police, generalized trust and reporting crime. *European Journal of Criminology*, 8(1): 65-81.
- Loader, I. y Mulcahy, A. (2003). *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture*. Oxford University Press.
- Montero, J.; Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 122: 11-54.
- Oluwatosin, P. (2020). Do people still repose confidence in the police? Assessing the effects of public experience of police corruption in South Africa. *African Identities*, 19(2): 141-159. Doi: 10.1080/14725843.2020.1792827.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone*. Nueva York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Reisig, M. D., & Lloyd, C. (2008). Procedural Justice, Police Legitimacy, and Helping the Police Fight Crime. *Police Quarterly*, 12(1): 42-62. Doi: 10.1177/1098611108327311.
- Roberts, J. (2007). Public confidence in Criminal Justice in Canada: A comparative and contextual analysis. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 49(2): 153-184.
- Sabet, D. (2013). Corruption or insecurity? Understanding dissatisfaction with Mexico's police. *Latin American Politics and Society*, 55(1): 22-45. Doi: 10.1111/j.1548-2456.2012.00182.x.
- Skogan, W. (2009). Concern about crime and confidence in the police. Reassurance or accountability? *Police Quarterly*, 12(3): 301-318. Doi: 10.1177/1098611109339893.
- Tankebe, J. (2008). Police effectiveness and police trustworthiness in Ghana: An empirical appraisal. *Criminology and Criminal Justice*, 8(2): 185-202.
- Tapio, J. (2007). Trust in the Police in 16 European Countries. *European Journal of Criminology*, 4(4): 409-435.

- Toharia, J. (2002). Las encuestas de opinión y las decisiones políticas: El caso de la evaluación y reforma de la justicia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 99, 223-236.
- Tyler, T. (1990). *Why People Obey the Law?* New Haven: Yale University Press.
- (2011). Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe. *European Journal of Criminology*, 8(4): 254-266. Doi: 10.1177/1477370811411462.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.